
Contraloría Social en la ejecución de obras públicas, nuevos conflictos y métodos alternativos para su solución

Social control in the execution of public works, new conflicts and alternative methods to overcome them

Daniel Encalada Calle daniel.encalada@ucuenca.edu.ec
UNIVERSIDAD DE CUENCA, ECUADOR

“La desigualdad de acceso al poder se rectifica
ponderando la participación de los más débiles”

Luis Verdesoto Custode

Introducción

Los límites de la democracia representativa, evidenciados en la actual crisis de los partidos políticos del Ecuador, han obligado a replantear la forma en la que se administra el poder. Para ello, la actual constitución comienza definiendo al Ecuador como un Estado constitucional y social de derechos, esto implica que el Estado es el que está al servicio de sus ciudadanos y que debe rendir cuentas a sus mandantes.

En la nueva constitución se garantiza a los ciudadanos su deber y derecho a participar de forma directa en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad. Además se incorpora una nueva función del Estado: la de Transparencia y Control Social que busca, entre otros objetivos, impulsar la participación ciudadana y promover el control de las entidades y organismos del sector público.

Todos estos cambios, al menos en lo legal y normativo, responden a la necesidad de pasar de un limitado sistema democrático representativo a un sistema participativo que procure la participación social directa de los ciudadanos.

Los cambios en la actual constitución, no sólo dan la facultad a los ciudadanos de ser partícipes de procesos de contraloría social, sino que va más allá al reconocer al pueblo como el primer fiscalizador del poder público. Se respalda, impulsa y protege la función del contralor social y del proceso de contraloría en sí; tanto es así que se crea órganos especiali-

zados para cumplir con estos objetivos, como el Consejo de Participación Ciudadana y la función de Transparencia y Control Social.

La institucionalización de la participación ciudadana y de la contraloría social son aspectos en donde la función de Transparencia y Control Social tiene una ardua tarea por cumplir. Esta nueva función del Estado debe buscar formas de que los procesos de contraloría social sean obligatorios, sin que por ello se abra la puerta al caos y arbitrariedad. La Constitución contempla la contraloría social, pero no existe aún los medios, normas y procedimientos que obliguen, regulen y garanticen la aplicación de la contraloría social y menos aún la solución de los conflictos que con ella se presenten. Además, se debe tener cuidado de que la contraloría social no se convierta en un elemento que entorpezca la ejecución de las obras, haciendo de esta ejecución un proceso lento y burocratizado.

Experiencias de Contraloría Social de Obras Públicas: El caso de los Cantones de San Felipe de Oña y de Camilo Ponce Enríquez

En el año 2008, los municipios de Camilo Ponce Enríquez y San Felipe de Oña fueron declarados en emergencia por los daños sufridos durante la estación invernal. Para remediar estos daños y prevenir que se vuelvan a producir era necesaria la ejecución de varias obras públicas como reconstrucción y reacondicionamiento de carreteras, contracción de muros de contención, alcantarillado, canalización, etc. La ejecución de estas obras fue financiada por PRODER.

Cuando está declarado el estado de emergencia, por la urgencia de la ejecución de las obras, los procesos de contratación pública no cumplen con los requisitos previos a la contratación que se exigen normalmente, por ello, la contratación se hace más susceptible de ser afectada por irregularidades y actos de corrupción. Para evitar que esto ocurra se implementó la contraloría social en la ejecución de estas obras. Por primera vez en el país se sometió la ejecución de obras públicas a contraloría social de manera formal y contractual.

En el caso de los municipios de Oña y Ponce Enríquez, se formó una Comisión General y varias subcomisiones de contraloría social, una por

cada obra en ejecución. Estas subcomisiones estaban compuestas por personas que habitaban en el sector en donde se ejecutaba la obra. Su función consistía en velar porque se cumpla con lo establecido en el contrato. Para ello, los miembros de las subcomisiones tenían acceso a copias de los contratos, inspeccionaban personalmente los trabajos, dialogaban con los contratistas y trabajadores haciéndoles observaciones y recomendaciones; también proporcionaban información sobre comportamiento de las aguas en el invierno, coordinaban actividades entre ejecutores de las obras y habitantes de la zona, participaban en inspecciones conjuntas con los fiscalizadores, entregaban informes periódicos al municipio y a la comisión general de contraloría, suscribían las actas de recepción provisionales y definitivas de recepción de obras para dar fe de que el proceso de contraloría se ha dado y dar su visto bueno para proceder a la entrega oficial de las obras. Por su parte, la comisión general que se conformó en cada cantón se encargaba de coordinar el trabajo de las subcomisiones, elaborar informes y representar a las subcomisiones.

Cabe mencionar que los procesos de contraloría social a la ejecución de las obras públicas emergentes del 2008 no fueron incluidos de manera espontánea por parte de los municipios de Oña y Ponce Enríquez ni de los contratistas, sino que PRODER condicionó el financiamiento de las obras a la incorporación en los contratos de una cláusula en la que se obligaba someter la ejecución de estas obras a contraloría social.

Métodos alternativos de solución de conflictos: La mediación, validez jurídica de la mediación

Como todo proceso nuevo en donde participan varios actores e implican prácticas de redistribución de poder; la aplicación de contraloría social a obras públicas no está exenta de problemas y conflictos que pueden ser resueltos con la mediación y arbitraje. Al respecto, las reformas realizadas en la Constitución de 1998 y la puesta en vigencia de la Ley de Arbitraje y Mediación, muestran a la oralidad como una alternativa que busca dar mayor agilidad a la solución de conflictos. La mediación es un método auto compositivo de solución de conflictos, en donde las partes involucradas serán las que compondrán el conflicto con la ayuda de un tercero.

De llegarse a un acuerdo, éste tendrá efecto de sentencia ejecutoriada con fuerza de cosa juzgada, lo que permitirá, en caso de incumplimiento de alguna de las partes, que la parte afectada acuda a la vía judicial, ya no para que se le reconozca un derecho sino para que se haga ejecutar lo acordado en la mediación, sin necesidad siquiera de una aprobación o visto bueno del juez ni que transcurra término alguno. Este acuerdo tiene validez frente a terceros.

La Contraloría General del Estado ya ha reconocido la utilidad de aplicar la mediación como método de solucionar conflictos, al permitir a los organismos y entidades del sector público someterse a dicho procedimiento. Además recomienda la incorporación de una cláusula en los procesos de contratación pública que contemple dicha vía en caso de presentarse un conflicto.

En el momento en que la contraloría social comience a aplicarse de manera masiva a los procesos de contratación pública, la gran cantidad de conflictos que esta situación traiga consigo, obligará a buscar formas ágiles y efectivas de solución para este nuevo tipo de conflicto. Ante este problema, la mediación tiene ventajas sobre la vía judicial, ya que cualquier modificación que se haga al aparato judicial supone gran cantidad de tiempo, esfuerzos y recursos, mientras que la mediación ya cuenta con las características necesarias para tratar con este nuevo tipo de conflicto. Lo importante es el perfil del mediador que designe para el caso, que debe incluir conocimientos y experiencia en manejo de conflictos multipartes, entender el proceso de contratación pública, conocimientos en contraloría social y además conocimientos técnicos básicos de ejecución de obras públicas, para de esta forma servir de “interprete” entre las partes. La posibilidad de escoger el perfil del mediador para cada tipo de conflicto es otra ventaja que la vía judicial no posee; el mediador puede tener los conocimientos especializados que el juez no posee y que lo obligan a recurrir a peritos especializados.

La Mediación como práctica y herramienta de la participación social

En la contraloría social, el ciudadano asume el rol de pasar de ser un objeto de derechos o mero beneficiario de las obras, a ser un sujeto de dere-

chos, lo cual trae consigo nuevos conflictos que obligan al mediador a tomar un papel protagónico en la solución de los mismos.

Podemos diferenciar dos tipos de conflictos: conflictos funcionales y disfuncionales. *“Los conflictos funcionales son considerados de cambio, innovación y transformación. Los conflictos son disfuncionales cuando la confrontación no aporta beneficios.”*¹

Los conflictos que se presentan con la contraloría social son de tipo funcional, ya que estos pueden impulsar cambios orientados a la redistribución del poder y a la optimización del manejo de recursos públicos.

Solucionar un conflicto a través de la Mediación es en sí una forma de participación social, pues la Mediación es un medio de auto composición, y como tal no recurre a un tercero para que resuelva el conflicto, como sucede en la vía judicial.

La fórmula judicial: “Administrando justicia en nombre del pueblo soberano del Ecuador...” que los jueces están obligados a colocar antes de dictar sentencia, sintetiza en pocas palabras la forma representativa en que se ejerce el poder. Ahora bien, al aplicar la mediación en conflictos ocasionados por la aplicación de la contraloría social, serían los propios ciudadanos quienes ejerzan este poder, pues, de llegar a una solución, las partes involucradas se convierten en sus propios jueces y su acuerdo tiene tanta validez como la de una sentencia dictada por un juez; además, a diferencia de las sentencias, estos acuerdos no son susceptibles de impugnación.

*“La participación social es un proceso que, además de influir en la adopción de decisiones en función de intereses y necesidades para una distribución más equitativa de los recursos económicos y de poder, implica un intercambio de “saberes”, conocimientos y prácticas que contribuyen a la conformación de los actores sociales”*².

La mediación crea el espacio ideal para intercambiar estos saberes; los

¹ PACHECO Fernanda; RIERA Sonia, SACAQUIRIN Diego, *Manejo de Conflictos Cartilla # 2*, p. 7

² VERDESOTO Luis, 2000, *El control Social de la Gestión Pública*, Ediciones Abya - Yala, p. 25.

contralores sociales, sobre todo en los sectores rurales, provienen de una realidad muy diferente a la de los demás actores; también está el municipio y su forma jerarquizada y burocrática de hacer las cosas, está también el contratista y su cúmulo de conocimientos y procedimientos técnicos y los fiscalizadores cuyo interés está enfocado en los aspectos cuantitativos y de la calidad material de la ejecución de la obra.

El mediador, para lograr que las partes lleguen a un acuerdo debe asegurarse de identificar los intereses de cada una de las partes, y que estos intereses sean comprendidos por la contraparte. Es aquí en donde la mediación demuestra ser mucho más enriquecedora que la vía judicial. La mediación va más allá de solucionar el conflicto. La mediación hace que las partes se pongan en el lugar del otro, considera la parte emotiva, permitiéndoles comprender en un grado más profundo la realidad del otro.

Con la mediación se va más allá de las posiciones, se explora los motivos por los que se ha asumido tal posición.

Conclusiones

La Participación Ciudadana y La Contraloría Social aparecen como formas de redistribución del Poder, sin embargo, falta un largo camino que recorrer para que estas prácticas se institucionalicen.

Los conflictos que la contraloría social trae consigo tienen sus características propias y la mediación cuenta con los elementos necesarios para solucionar estos conflictos. Además, la mediación va más allá de la solución del conflicto, propiciando el dialogo de saberes.

La mediación para solucionar los conflictos producidos por aplicación de contraloría social, da continuidad a la participación ciudadana.

BIBLIOGRAFIA

PACHECO Fernanda; RIERA Sonia, SACAQUIRIN Diego, 2009, Manejo de Conflictos Cartilla # 2.

SLAIKEU Carl A., 1996, Para que la Sangre no llegue al R, Ediciones Granica S. A.

ROBLES Mariela, MACHADO María Antonia, PACHECO Fernanda, 2009, Sistematización del proceso de contraloría y corresponsabilidad social en la ejecución de obras emergentes de los cantones San Felipe de Oña y Camilo Ponce Enríquez.

VERDESOTO Luis, 2000, El control Social de la Gestión Pública, Ediciones Abya - Yala.

Constitución de la República del Ecuador 1998.

Constitución de la República del Ecuador del 2008.

Ley de Arbitraje y Mediación 1997.

Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

Ley de la Contraloría General del Estado.