

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Políticas Públicas

Convocatoria 2022-2023

Tesina para obtener el título de Especialización en Diseño de Políticas Públicas

Controles democráticos en la ejecución de los planes de trabajo de las autoridades electas en
Ecuador

Luis Eduardo Bonifaz Nieto

Asesor: Carlos Rodrigues

Lector: Alejandro Hernández

Quito, agosto de 2023

Dedicatoria

Este trabajo está dedicado en primer lugar a Dios por todas sus bendiciones, a mis padres por ser el pilar fundamental de mi formación y vida, a mis hermanos que con sus ejemplos, aprendizajes y apoyo constante han estado presentes, a Jennyfer C por su apoyo incondicional y por siempre estar, mis amigos y al muchis y boby por ser parte de la familia.

Índice de contenidos

Resumen	7
Agradecimientos.....	9
Introducción	10
Capítulo 1. Marco Contextual	13
1.2 Los planes de trabajo como mecanismos de control democrático en el contexto ecuatoriano	18
1.3. Análisis comparativo sobre los regímenes electorales de dos países de América del Sur	20
1.4. Los instrumentos de políticas: Nociones básicas	23
1.5. Diseño de políticas públicas	24
1.6. Control democrático <i>public accountability</i> según Guillaume Fontaine.....	25
Capítulo 2. Fallas en el diseño institucional del control democrático de los planes de trabajo. Hallazgos	28
Conclusiones	33
Referencias	35
Anexos.....	37
Anexo 1. Tabla de evidencias	37
Anexo 2. Instrumentos taxonomía NATO	39

Lista de ilustraciones

Tabla 1.1 Datos del régimen electoral.....	21
--	----

Lista de abreviaturas y siglas

AME:	Asociación de Municipalidades del Ecuador
CNE:	Consejo Nacional Electoral
COOTAD:	Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización
CPCCS:	Consejo de Participación Ciudadana y Control Social
GAD:	Gobierno Autónomo Descentralizado
JNE:	Jurado Nacional Electoral
LOECD:	Ley Orgánica Electoral Código de la Democracia
LOCPCCS:	Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social
ONPE:	Oficina Nacional de Procesos Electorales
PDOT:	Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
POE:	Plan Operativo Electoral
SOT:	Superintendencia de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión del Suelo
SENPLADES:	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
TCE:	Tribunal Contencioso Electoral

Cláusula de cesión de derecho de publicación de la Tesina

Yo, LUIS EDUARDO BONIFAZ NIETO, autor de la tesis titulada “Controles Democráticos en la Ejecución de los Planes de Trabajo de las Autoridades Electas en Ecuador”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de especialización, concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, agosto de 2023.

Luis Eduardo Bonifaz Nieto

Resumen

Esta tesina se ha propuesto evidenciar cuáles son los controles democráticos que se usan para demostrar si hay cumplimiento de los planes de trabajo, inscritos por las autoridades electas en el Ecuador y, si el diseño institucional afecta la aplicación de esos controles. Así pues, en Ecuador el régimen de elecciones es un proceso democrático que está bajo responsabilidad del Consejo Nacional Electoral, donde están implementadas varias actividades, como: aprobar el presupuesto; inscribir a los candidatos (as) auspiciados por un partido, movimiento político o alianza electoral; aprobar los requisitos que deben cumplir los candidatos; cuidar que se cumpla con la normativa electoral; actualizar el padrón electoral; entre otros. De estas actividades, la que compete a esta tesina, es el cumplimiento de los requisitos para la inscripción de candidatos a los gobiernos seccionales, porque una de sus exigencias es presentar un plan de trabajo.

Dentro del diseño institucional, no se ha encontrado una normativa específica que faculte a una institución hacer el control del cumplimiento del plan de trabajo inscrito por una autoridad electa, ni tampoco hay una institución pública que tenga entre sus funciones ese control. Más bien, se han encontrado entre la normativa electoral existente, la Constitución y las leyes de Participación Ciudadana hallazgos que explican esta deficiencia en el control de los planes de gobierno.

Un primer hallazgo nos dice que la herramienta con mayor posibilidad para hacer control democrático al cumplimiento de los planes de trabajo es el mecanismo de rendición de cuentas, llevado adelante por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Otro hallazgo menciona que el voto ciudadano es un buen mecanismo de control democrático, esencialmente electoral, porque con este derecho ciudadano y democrático se castiga o premia a la autoridad que ha cumplido o no sus ofertas de campaña. Un tercer hallazgo indica la normativa de respaldo para la rendición de cuentas y la revocatoria del mandato, en caso de incumplimiento del plan de gobierno. Los otros hallazgos mencionan, por un lado, la falta de una institución que se responsabilice del contenido de los planes citados y, por otro lado, el incumplimiento con el Principio de Participación, señalado en el Reglamento de la Ley de Participación Ciudadana para elaborar los planes de trabajo y también para asistir a la rendición de cuentas. Esto quiere decir, que también hay una falla en el control ciudadano.

Finalmente, esta investigación encontró que existen con relación a los planes de trabajo vacíos y deficiencias en la regulación, organización institucional e involucramiento de la

participación ciudadana que afectan su eficaz funcionamiento como mecanismos de control democrático. Por lo que se recomienda, que el control de cumplimiento de los planes de trabajo lo realice, como parte de sus funciones, los concejales del concejo municipal si es un alcalde, y los consejeros provinciales si es un prefecto. Porque una de sus funciones es fiscalizar. De esa manera, la rendición de cuentas tendría una mayor cobertura ciudadana y control social. Asimismo, que el control del contenido del plan de gobierno lo realice el CNE, como una obligación institucional, antes de inscribir al candidato.

Agradecimientos

A FLACSO por darme la oportunidad de seguir formándome a través de los planes de carrera que tienen, estos a su vez tienen sintonía con la realidad nacional y sobre todo conllevan a un análisis profundo de las necesidades, problemas y sus posibles soluciones que nacen desde la academia.

Introducción

Las elecciones son un proceso democrático mediante el cual los ciudadanos facultados eligen a través del voto a sus representantes para un puesto determinado por una institución electoral. Para que el sistema político goce de legitimidad y gobernabilidad, las elecciones deben funcionar como mecanismos efectivos de representación democrática y rendición de cuentas, o sea, ser libres, competitivas, honestas y creíbles (Molina y Hernández 1998).

El voto es el punto coyuntural de esta investigación, porque es una de las expresiones de la democracia que vincula dos de sus elementos sustantivos: a la participación ciudadana y a la representación política; es decir, aduce que los procesos electorales (democráticos) están amparados en el sufragio y están planificados a partir de un proceso regido por normas y reglamentos que garantizan su idoneidad. Ahora, esta reglamentación depende de los diseños institucionales establecidos en cada país para regir sus procesos electorales. Eso significa que no siempre el voto garantiza la expresión popular, ni la representa.

El propósito de esta investigación es evaluar las condiciones que hacen al voto más efectivo como herramienta democrática que faculta al ciudadano para hacer control electoral, pues el resultado de las elecciones depende de los votos. Aunque en la praxis “votar no es sinónimo de elegir y las elecciones no son sinónimo de democracia” (Sonnleitner 2017, 431). Además, un proceso electoral no siempre es democrático, porque existe una variedad de formas de sufragio, de sistemas electorales y de distintas formas de votar (Sonnleitner 2017).

Con estos antecedentes, se considera que una forma “civilizada” de organización política son las elecciones, creadas en un inicio como ejercicios colectivos para tomar decisiones y que actualmente constituyen procesos complejos determinantes de la gobernabilidad. Las elecciones pueden ser: por consenso, por mayoría, por pluralidad y/o por proporcionalidad (Sonnleitner 2017). Más allá de su forma específica, las elecciones no dejan de ser un proceso simbólico y un rito lleno de múltiples usos (Sonnleitner 2017).

Ahora bien, conocer el rol de las elecciones para el control democrático es otra cosa, además, es posible si se observa la forma de concebir, ejercer y utilizar el voto de la ciudadanía (Sonnleitner 2017), porque las personas siguen votando a pesar de las promesas incumplidas por los candidatos. Según parece, el voto se convierte en una suerte de premio o castigo a una gestión política, y se constituye como respuesta a la demanda y oferta políticas. Entonces, el voto es una primera e imprescindible forma de control democrático.

La democracia ecuatoriana se fundamenta en el sufragio universal, o sea, en el derecho que tienen sus ciudadanos a elegir -a través del voto- a las autoridades ejecutivas y legislativas, nacionales y subnacionales, así como al llamado quinto poder (Chiriboga 2022) o Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, creado en la Constitución del 2008, que también demanda elección popular de sus integrantes.

Se establece entonces que una parte del problema de esta investigación recae tanto en el sufragio como en el plan de trabajo del candidato entregado para su inscripción en el Consejo Nacional Electoral (CNE); es decir, la dificultad está en el respeto al mandato popular pedido con el voto ciudadano y en el cumplimiento del plan de trabajo. Este problema puede ser analizado como una cuestión de diseño institucional. En realidad, no hay una norma que controle la calidad del plan de trabajo y que constate la participación ciudadana en la elaboración del mismo; además, el informe de rendición de cuentas es escuchado y aprobado por los asistentes políticos afines a la autoridad, sin que exista contraparte genuinamente controladora.

Varios países de la región han mostrado poca claridad en sus procesos electorales y Ecuador no es la excepción. En el país, esta desconfianza ciudadana en los procesos electorales generó un aumento del número de votos nulos y blancos, restándole legitimidad política y representación ciudadana a las nuevas autoridades seccionales electas en los comicios del 2023. Esto sin duda complica la tarea de exigir el cumplimiento de las ofertas electorales.

Con base en lo señalado, esta investigación indaga sobre ¿Cuáles son los problemas de diseño institucional que afectan el control de los planes de trabajo de los candidatos a los gobiernos seccionales en Ecuador, considerados como un mecanismo de control democrático?

A este respecto, se argumenta que existen vacíos y deficiencias en la regulación, organización institucional e involucramiento de la participación ciudadana referida a los planes de trabajo que afectan su eficaz funcionamiento como mecanismos de control democrático.

Esta tesina continúa con el marco analítico de diseño de políticas, sección en la que se trata sobre el control democrático y el diseño institucional, conceptos y análisis; luego, se sigue con un análisis comparativo sobre los regímenes electorales de dos países de la región. Se sigue con las interacciones políticas y el análisis de los instrumentos a partir de la taxonomía de instrumentos de política NATO (Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización) (Hood y Margetts 2007) y, después, con la sección llamada diseño de la coordinación intersectorial,

donde se determinan los hallazgos. Por último, esta tesina finaliza con las conclusiones y el marco referencial respectivo.

Capítulo 1. Marco Contextual

1.1. El diseño institucional del control democrático

Dos son las categorías conceptuales básicas que sostienen esta investigación: el control democrático (electoral) y el diseño institucional. Aunque también se debe tomar en cuenta la importancia de la participación ciudadana, su involucramiento (virtud cívica) (Tena Sánchez 2009) y el respaldo político institucional que tiene para ello.

El control democrático se dirige a mermar los riesgos del poder centralizado que tienen los gobiernos de turno, haciendo que ese poder se ejerza a beneficio de la ciudadanía, o sea, “controlar el poder con el poder” (Fontaine y Gurza 2019, 8). Proviene de la noción anglosajona *public accountability*, definida como un mecanismo de naturaleza relacional que conecta a actores con una audiencia con el fin de que los primeros expliquen o justifiquen su conducta, se sometan a la evaluación de la audiencia, eventualmente respondiendo a sus preguntas, y enfrenten consecuencias acordes al resultado de esta evaluación, sean positivas o negativas (Bovens 2007, 450).

Entonces ¿qué es el control democrático?, de manera general, se trata de un mecanismo que vigila la democracia para asegurar que los gobiernos respondan a las preferencias y demandas ciudadanas (Puga 2021). Para ello, hay que establecer un vínculo entre autoridades electas y electores, implementando este control mediante la política del poder ciudadano o democracia representativa (Fontaine y Gurza 2019). El control democrático busca en última instancia prevenir, dificultar y eventualmente sancionar las transgresiones y abusos del poder gubernamental.

Ahora bien, la democracia participativa es un modelo normativo de democracia que busca complementar la democracia representativa. Su pretensión es acrecentar la participación ciudadana como mecanismo para contrapesar (controlar) el poder de los gobernantes, y que se visibilicen sus demandas. Los actores institucionales como el CNE (si se habla de democracia representativa) pueden resultar insuficientes sin la participación ciudadana para garantizar el cumplimiento del mandato popular (Baños 2006).

En base a esta argumentación, la democracia participativa, confundida en ocasiones como inclusión social dentro de un proceso electoral, es la impronta de la democracia, o sea, es un derecho creado para obtener representación política (Román 2007). Dicho de otra manera, la democracia representativa es el complemento de la democracia participativa, pues reconoce la dualidad de un participante primero como elector y luego como candidato eventualmente

electo, mostrando cómo se expresa el poder político institucional (Román 2007). Por tanto, el poder representativo es inclusivo cuando el “resultado de la igualdad democrática” (Román 2007, 16) está avalado por un acuerdo social.

Para otros autores como Orlando Alfaro (1999), el corazón de la democracia son las elecciones, siendo votar la mayor expresión de la participación política. Por tanto, en democracia, el voto hace que un gobierno tenga representatividad y sus autoridades legitimidad política. Para esto, las elecciones deben ser transparentes, con la participación mayoritaria de la ciudadanía e incluso con libertad de acción política. Las elecciones deben cumplir una doble función: dar al gobierno un mandato y autorizarlo a gobernar en función del mismo (función prospectiva), pero también evaluar su desempeño y premiarlo o castigarlo de acuerdo a si se cumplieron sus promesas y se alcanzaron los objetivos prometidos (función retrospectiva) (Papadopoulos 2023, 7). Como respuesta a esta elección, se espera que el nuevo gobierno resuelva con mayor interés los problemas de sus conciudadanos (Manin et al. 1999). En la práctica, lo que sabemos es que la elección es insuficiente para garantizar un gobierno *responsivo* (sensible) a los problemas de los ciudadanos.

En teoría, el voto (las elecciones) sirve para elegir a buenos políticos para el poder, los mismos que durante la campaña indican cómo y en qué medida sus ofertas afectarían el bienestar ciudadano; luego, en base a las ofertas, los ciudadanos deciden al político que gobierne y utilice los recursos públicos para cumplir su oferta. O sea, las elecciones son un ejercicio de representación que, a través del voto, genera el mandato que debe cumplir el candidato electo para sostenerse en su cargo (Manin et al. 1999).

Nótese la importancia del voto para el sostenimiento de una autoridad electa y, a la vez, la transparencia y credibilidad que deben tener las elecciones para que el voto posea categoría de mandato. Estos son los primeros elementos constitutivos para un buen diseño institucional.

Para algunos autores como Manin (1999), en una elección los partidos, movimientos políticos y alianzas electorales proponen a los candidatos, y ellos en la campaña informan a los ciudadanos su plan de trabajo, cuya implementación en el gobierno es responsabilidad de los partidos; sólo con un requisito, la información que entregan a los mandantes debe ser veraz, para que permita su ejecución conforme al mandato del voto.

Adviértase entonces que, según Manin (1999), son los partidos, movimientos políticos y alianzas electorales los responsables de cuidar el cumplimiento del plan de trabajo del candidato electo, a riesgo de sostener su mandato y de ser reelegido. O sea, votar en su contra

si el candidato traiciona sus promesas, independientemente de los resultados. Esto resultaría, a futuro, en una disminución de la plataforma político-electoral del partido o movimiento auspiciante.

En otras palabras, un proceso electoral se estructura con una faceta prospectiva, que consiste en elegir un programa electoral y darle un mandato al gobierno; o sea, una oferta a conseguir a futuro; y una faceta retrospectiva, que consiste en evaluar si el gobierno en ejercicio ha cumplido con el mandato y premiarlo, o castigarlo en consecuencia a su observancia o inobservancia (Manin et al. 1999).

Esto políticamente significa que la probabilidad de que un candidato cumpla con su plan de trabajo depende, entre otros factores, de que coincidan: lo que quieren los políticos y lo que piden los votantes, facilitando mucho la gestión; y también, de que a los políticos no sólo les importe ganar elecciones, sino mantener su credibilidad. Es decir, deben ofrecer e implementar las políticas que sean mejores para la ciudadanía y cumplirlas; de esa manera, mantienen su capital político, para ganar y reelegirse las veces que sea posible (Manin et al. 1999).

Lo que nos lleva a preguntar ¿Por qué no hay mecanismos institucionales para exigir a los políticos una vez electos que cumplan con su plan de trabajo? (Manin et al. 1999), y en la realidad sí existen estos mecanismos y son parte de un diseño institucional que presenta vacíos posibles de enmendar.

Con esto se quiere decir que, al implementar controles democráticos, se determina si el mandato del voto fue respetado y, si el cambio de rumbo de la autoridad electa fue por circunstancias relacionadas con la obligación de gobernar para todos (Manin et al. 1999). Es decir, si las desviaciones respecto al mandato responden a razones públicas justificables, o, si se pueden calificar como violación del acuerdo establecido en la elección. En conclusión, esa es la importancia de establecer pesos y contrapesos en el arte de gobernar (Fontaine y Gurza 2019). En términos cotidianos, los políticos deben rendir cuentas de sus acciones a quienes confiaron en ellos y les dieron su voto.

Al respecto, Cristina Puga (2021) señala que en una democracia los controles se crean a partir de la natural desconfianza que tienen los electores en la autoridad electa, por eso, esta autoridad es sometida a una continua vigilancia, además mediante el control electoral, a través de controles administrativos, políticos y sociales que una democracia participativa o democracia directa dispone (Fontaine y Gurza 2019).

Sin embargo, en la actualidad y en la mayoría de las veces, la sociedad civil (ciudadanía) utiliza la crítica para demostrar que hace vigilia de sus intereses y, acude a los medios de comunicación para alertar el incumplimiento de un plan de trabajo (Puga 2021). Según parece, los votantes están conscientes de que se debe dejar gobernar y solo advierten que están vigilantes del ejercicio político y administrativo de la autoridad electa.

En este mismo sentido, para otros autores como Guillaume Fontaine y Adrián Gurza-Lavalle (2019) el control democrático radica en una rendición de cuentas que la autoridad electa hace a sus conciudadanos, la misma que demanda verificación. Por ende, esta autoridad electa está sujeta a sanciones o penalidades en caso de incumplimiento.

Por eso y en atención a lo dicho, el control democrático es la vía para comprobar el cumplimiento de un plan de trabajo. Este control puede ser: 1. Control político, es ejercido por el legislativo sobre el ejecutivo, en correspondencia con los principios de división y equilibrio de poderes; 2. Control social, que es un control no electoral implementado por medio de los siguientes mecanismos: rendición de cuentas, silla vacía, audiencias públicas, comités de participación ciudadana, y consejos consultivos, ente otros; 3. Controles administrativos, que se aplican mediante la intervención de la Contraloría General del Estado y de las auditorías internas propias de cada gobierno seccional y; 4. Control electoral, que es el que se ejerce mediante la elección, reelección y revocación del mandato¹

En todo caso, son los votantes quienes, a través del control social, indican si las autoridades electas están cumpliendo con sus ofertas de campaña. Para ello, se recurre a un mecanismo llamado rendición de cuentas, que es un derecho ciudadano definido en el artículo 89 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, publicada en el 2010:

Un proceso sistemático, deliberado, interactivo y universal, que involucra a autoridades, funcionarias y funcionarios o sus representantes y representantes legales, según sea el caso, que estén obligadas u obligados a informar y someterse a evaluación de la ciudadanía por las acciones u omisiones en el ejercicio de su gestión y en la administración de recursos públicos.

2

Para precisar el párrafo anterior, se dice que el control social es un tipo de mecanismo democrático utilizado para cuidar la democracia, asimismo, es un instrumento de la sociedad

¹ Constitución de la República del Ecuador 2008 (Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008, Última modificación: 13 de julio de 2011).

² Consejo de Participación Ciudadana, Reglamento Rendición de Cuentas Resolución del Consejo de Participación Ciudadana 207 (Registro Oficial Suplemento 399 de 04 de enero de 2019)

con el que se advierten de las omisiones y/o se muestran las faltas y las fallas; y, generalmente sirve para regular la participación de una autoridad y mejorar sus estructuras democráticas (Puga 2021, 1).

A este respecto, se puede decir que la rendición de cuentas es un mecanismo de control democrático social (Paredes 2016), que necesita de la colaboración de la autoridad electa (políticos), de los funcionarios -de los GAD- y de los ciudadanos. En este mecanismo, la autoridad electa participa informando “sus decisiones y justificando sus acciones”, para ser sancionado en caso de incumplimiento (Schedler 2004 citado en Álvarez et al. 2013, 4), mientras que la participación de la ciudadanía es esencial para que las informaciones y justificaciones de la autoridad sean conocidas y juzgadas de manera democrática (Álvarez et al. 2013).

Pero en realidad, la rendición de cuentas termina por convertirse en muchos casos en un artificio de control político, donde el candidato construye su reelección, o donde la ciudadanía lo castiga con su voto (Manin et al. 1999). La sanción consiste en el pedido de revocatoria del mandato, como una actitud de virtud cívica.

En definitiva, la rendición de cuentas es “un valor fundamental para cualquier sistema político” (Hernández 2018, 40). Este mecanismo es importante para la gobernabilidad, utilizado por la ciudadanía para conocer las acciones que la autoridad ha realizado en su nombre, y para sancionarlo cuando el funcionario ha actuado ilegal, inmoral o injustamente (Hernández 2018).

Continuando con el dilema de los controles democráticos, el otro pilar de este problema es el diseño institucional, que no es sino el conjunto de principios, normas, reglas, reglamentos, ordenanzas y políticas públicas que tienen por objetivo “promover o desincentivar determinadas conductas”, sean consideradas deseables o indeseables (Searle 1977 citado en Tena 2009, 87).

Para autores como Philip Pettit (2003), el diseño institucional facilita el establecimiento de alianzas institucionales nuevas y/o la reelaboración de la ya existentes, para generar un diseño adecuado. Por tanto, un diseño institucional puede considerarse apropiado siempre que provoque el cumplimiento de los planes de trabajo, promoviendo el bien de la ciudadanía y la virtud cívica (Tena 2009).

Dicho de otra manera, un buen diseño institucional es aquel que impulsa en las autoridades electas la disposición a cumplir sus planes de trabajo, y/o explicar y justificar cuando no

puedan hacerlo, así también, es aquel que aviva en los ciudadanos la voluntad de vigilar el cumplimiento de estos planes de trabajo y, de votar conforme a los resultados de la vigilancia de dicho plan.

En conclusión, con un buen diseño institucional y la correcta aplicación de los controles democráticos se esperaría que mejoren los niveles de cumplimiento del plan de trabajo de una autoridad electa. Es decir, el conjunto de normativas y el buen uso del voto, más el control de la ciudadanía en la rendición de cuentas y el control interinstitucional entre poderes y agencias públicas, canalizarían las intenciones del político electo hacia el cumplimiento del mandato del voto y reducirían los riesgos de que se desvíen de su deber como autoridades electas.

1.2 Los planes de trabajo como mecanismos de control democrático en el contexto ecuatoriano

Un plan de trabajo es un documento de planificación estratégica que presenta una persona al CNE, auspiciada por un partido, movimiento político o alianza electoral, como requisito obligatorio para inscribir su candidatura a un cargo de elección popular. Su contenido consiste en: objetivos, programas, proyectos, alianzas prospectivas y metas por cumplir, a partir de un diagnóstico previo proponente (CNE 2022). Es esta información la que utiliza el candidato como oferta de campaña, asumiendo que las cumplirá una vez elegido, al transformarlo en un plan de gobierno.

Cabe mencionar que para determinar el cumplimiento de este plan de trabajo se utilizan los controles democráticos indicados en la normativa nacional, entre los que destaca la rendición de cuentas. Este es un proceso anual, obligatorio para cada autoridad electa, en el que se presentan los resultados de su gestión y en el que deben referirse a las ofertas del plan y de la campaña electoral. Para este cometido, el control democrático incluye a la participación ciudadana como vía para la activación de estos controles.

Poniendo en contexto, el cumplimiento del plan de trabajo de una autoridad electa por voto popular es controlado por la participación ciudadana a partir de un proceso de rendición de cuentas principalmente, que contaría con la revocatoria del mandato de la autoridad electa si hay incumplimiento de este plan.

El CNE explica en su guía para elaborar un plan de trabajo (CNE 2022), que este documento debe detallar: el cómo ejecutar las propuestas técnicamente y dentro de las competencias que le da el COOTAD; la temporalidad de ejecución; el diagnóstico: la territorialidad, los

proyectos, beneficiarios, objetivos, metas, actividades y estrategias de acción prospectivas. También debe contener las políticas, el cronograma y el presupuesto; aunque deja en libertad del candidato la eficacia del documento.

La mayoría de los planes de trabajo cumplen los requerimientos formales del CNE, pero con un contenido superficial, pues, en la práctica, son documentos informativos llenos de propuestas que muchas veces no se pueden cumplir, principalmente porque el objetivo dominante de este plan es estrictamente electoral. O sea, es un documento que sirve muy bien para una campaña de comunicación político-electoral. Por ello, su contenido se ajusta y mejora -como un plan de gobierno- al posesionarse en el cargo ganado en las urnas.

A futuro, esta actitud complica la rendición de cuentas, porque no hay una línea base que coteje el trabajo de una autoridad electa con sus ofertas de campaña. Para cubrir este vacío, el CNE pide a los candidatos que para elaborar el plan de trabajo inviten a los ciudadanos a participar, habitualmente sin respuesta favorable. Esta ausencia ciudadana se da porque, para los electores, este sólo es el plan de ofertas de un candidato que usa únicamente para la contienda electoral (CNE 2022).

Desde un punto de vista formal, un plan de trabajo -adecuadamente construido- es un pacto colectivo entre el candidato (a) y sus electores (CNE 2022). Es también un compromiso político para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, basado en la observancia de sus derechos y obligaciones para dar prioridad a las necesidades no satisfechas, transversalizadas por el cumplimiento de sus competencias,³ relativas a la dignidad que ostentará en caso de ser electo (CNE 2022).

Desde la metodología, este plan de trabajo, muchas de las veces es una síntesis prospectiva del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial vigente del GAD respectivo. Esto se debe a que en este PDOT se encuentra toda la información diagnóstica para respaldar su propuesta política. En este documento, hay información actualizada territorial, socioeconómica y ambiental donde se incluye un modelo de gestión. Por eso, una primera decisión de la autoridad electa suele ser la actualización de este documento para garantizar la eficiencia de su gestión (Secretaría Técnica Planifica Ecuador 2019 citado en CNE 2022). En la práctica política, el espíritu de este plan de trabajo es la institucionalidad y su lenguaje, la gobernanza.

³ Código Orgánico de Organización Territorial, COOTAD (Registro Oficial Suplemento 303 de 19 de octubre de 2010. Última modificación: 31 de diciembre 2019)

Por otro lado, la obligatoriedad de presentar un plan de trabajo como requisito para inscribirse como candidato a una contienda electoral responde a un mandato legal. Lo establece el artículo 97 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia,⁴ donde se señala que todos los candidatos y candidatas a una dignidad de elección popular, presentarán un plan de trabajo con el siguiente contenido: diagnóstico, objetivos, y el “plan de trabajo plurianual con las propuestas y estrategias a ejecutarse de resultar electos” (Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia 2020, 33).⁵ Esta obligatoriedad, sin embargo, no garantiza la calidad ni eficacia del plan de trabajo.

Nótese que la Constitución del 2008 establece en su artículo 2 numeral 8 el uso de la rendición de cuentas para el control de la gestión de la autoridad electa. Al respecto prevé: “Exigir la rendición de cuentas y la transparencia de la información de los sujetos políticos” (Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia 2020, 3).⁶ Sin embargo, en la práctica política este artículo no se cumple.

Por último, este problema también evidencia que en el país no hay una institución que se responsabilice de la calidad del plan y de controlar su cumplimiento. No consta entre las funciones del CNE, ni del Tribunal Contencioso Electoral. Sin embargo, el CPCCS, a través del mecanismo de rendición de cuentas, se podría acomodar a este requerimiento institucional.

1.3. Análisis comparativo sobre los regímenes electorales de dos países de América del Sur

En esta sección, se hará un breve análisis de los datos sobre los regímenes electorales de los países vecinos de Colombia y Perú, para contrastar con los argumentos que identifican a la problemática de esta tesina, y que son: obligatoriedad del plan de trabajo de un candidato (a) a elección popular, control del cumplimiento del plan de trabajo por autoridad electa y la rendición de cuentas. Incluso se considera la revocatoria del mandato de la autoridad electa

⁴ Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia (Registro Oficial Suplemento 578 de 27 de abril de 2009 Última modificación: 03 de febrero de 2020)

⁵ Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia (Registro Oficial Suplemento 578 de 27 de abril de 2009 Última modificación: 03 de febrero de 2020)

⁶ Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia (Registro Oficial Suplemento 578 de 27 de abril de 2009 Última modificación: 03 de febrero de 2020)

Tabla 1.1 Datos del régimen electoral

Datos	Perú	Colombia
<p>Presentación del plan de trabajo (gobierno) del candidato (a) a la Institución electoral como requisito para su inscripción. Obligatoriedad.</p>	<p>1. En Art 195 de la Ley Orgánica de Elecciones refiere a que, si los candidatos a presidente y vicepresidente de la República lo solicitan, se publica su plan de gobierno⁷.</p>	<p>1 Art 3 de la Constitución, dice: Los candidatos a ser elegidos popularmente como gobernadores y alcaldes deberán someter a consideración ciudadana un programa de gobierno, que hará parte integral de la inscripción ante las autoridades electorales respectivas [...].</p> <p>2. Art 259 de la Constitución⁸ dice: Quienes elijan gobernadores y alcaldes, imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato.</p>
<p>Control del cumplimiento del plan de trabajo por autoridad electa</p>		<p>1. Art 1 de la Ley 131 de 1994⁹ dice: [...] entiende por voto programático el mecanismo de participación mediante el cual [...] para elegir gobernadores y alcaldes, imponen como mandato al elegido el cumplimiento del programa de gobierno que haya presentado como parte integral en la inscripción de su candidatura.</p> <p>2. Art 64 de la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana, dice: [...] por el incumplimiento del programa de gobierno.</p> <p>3. Art 5 de la Ley del Voto Programático, señala que: Los alcaldes elegidos popularmente propondrán ante sus respectivos concejos municipales [...], las modificaciones, adiciones o supresiones al plan económico y social que se encuentre vigente en esa fecha, a fin de actualizarlo e</p>

⁷ Ley Orgánica de Elecciones

⁸ Constitución de la República de Colombia (Actualizado en septiembre de 2011 de conformidad con la versión del Senado de la República de Colombia)

⁹ Ley Orgánica Electoral, Código De La Democracia (Registro Oficial Suplemento 578 de 27 de abril de 2009 Última modificación: 03 de febrero de 2020)

		incorporarle [...] al programa político de gobierno inscrito en su calidad de candidatos. De no existir plan alguno, procederán a su presentación dentro del mismo término, [...]. Una vez aprobadas las modificaciones por el concejo municipal, se notificará de las mismas para su respectivo control al organismo departamental de planeación correspondiente, [...].
Rendición de Cuentas	1. En los artículos 3, 8, 29 a), 31 de la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos ¹⁰ 2. Art 31 de la Constitución ¹¹ .	
Revocatoria del mandato.	1. En el Art 3 de la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos.	1. Art 63 de la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana (aceproject.org 2023) 2. Art 2 de la Constitución. 3. Art 40 de la Constitución. 4. Art 103 de la Constitución. 5. Art 64 de la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana, dice: [...] la revocatoria, deberá contener las razones que la fundamentan, por [...] o por el incumplimiento del programa de gobierno.
Institución del cumplimiento del plan de gobierno por autoridad electa.		Consejo Nacional Electoral. Departamento de Planificación de las alcaldías y gobernaciones distritales
Respaldo normativo	-Constitución. -Ley Orgánica de Elecciones. -Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones. - Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos.	-Constitución - Código Electoral - Ley de Participación Ciudadana. - Ley del Voto Programático. - Ley 131 de 1994. - Ley 134 de 1994.
Instituciones analizadas	1. Jurado Nacional de Elecciones (JNE) (Gob.pe 2023) 2. Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) (ONPE 2023)	Consejo Nacional Electoral

¹⁰ Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos Ley N° 26300

¹¹ Constitución Política del Perú 1993 (De conformidad con el Artículo 1 de la Ley N° 27600, publicada el 16-12-2001)

Fuente: Elaborado por autor

Con relación a esta tabla, se puede acotar que en el sistema de elecciones del Perú no existe el pedido -como requisito para los candidatos a cualquier dignidad de gobierno central o seccional- de entrega de un plan de gobierno (trabajo). En tanto, sí tienen varios artículos que indican la rendición de cuentas para las autoridades de las alcaldías y departamentos. No está muy clara la aplicación de la revocatoria del mandato, porque se refiere a un derecho ciudadano cuya solicitud -más otros requisitos- debe ser aprobada por el JNE, por varias causales, entre las que no consta el incumplimiento del plan de gobierno.

En cambio, en Colombia, es el Consejo Nacional Electoral quien pide la entrega (tácitamente obligatorio) del plan de gobierno de los candidatos a alcaldes y gobernadores para inscribir su candidatura. Este sistema electoral también tiene el mecanismo de participación ciudadana y la Ley del Voto Programático para el control del cumplimiento de ese plan de gobierno. Es decir, el plan de gobierno (de los candidatos a alcaldes y gobernadores) es de presentación obligatoria al CNE, así como su cumplimiento.

Nótese que en Colombia hay que entregar el plan de trabajo (gobierno) para ser candidato, pero su cumplimiento es controlado por la Ley del Voto Programático del CNE, que se aplica cuando ya es una autoridad electa. Se trata de un régimen muy similar al de Ecuador, solo que el país no cuenta con esta Ley del Voto Programático; el control del cumplimiento lo realiza el CPCCS a través del mecanismo de rendición de cuentas, con el que no cuenta Colombia. Además, aunque en la normativa colombiana existe la revocatoria del mandato, el incumplimiento del plan no está entre las causales para su activación.

Un hallazgo interesante en el régimen electoral colombiano consiste en que el plan de gobierno inscrito por el candidato (a) puede (debe) ser modificado con la información del plan de gobierno anterior. Por tanto, es obligación de la autoridad electa realizar esa actualización y modificación, para adherirla a su plan de gobierno. El control del cumplimiento de esta modificación es realizado por el concejo municipal y, el control del cumplimiento del plan de gobierno modificado lo realiza el Departamento/Dirección de planificación del propio municipio y/o gobernación distrital.

1.4. Los instrumentos de políticas: Nociones básicas

Según Lester Salamon, un instrumento de acción pública es un mecanismo con el que se estructura una interacción colectiva para enfrentar un problema público (Alarcón 2019). Toda política está conformada por un conjunto de instrumentos a través de los cuales el gobierno

moviliza recursos disponibles (Fontaine 2021). Estos instrumentos se motivan para crear cambios en el comportamiento de la sociedad, de ahí que su impacto dependa de la intensidad de aplicación de la herramienta (Pallarés 1988).

La característica de estos instrumentos es que a través de su “ejercicio se estructura la acción pública y se evidencian las relaciones entre el gobierno y la ciudadanía” (Lascoumes y Le Galès 2007 citado en Alarcón 2019, 30). Existen múltiples modelos para caracterizar y organizar estos instrumentos. El que más destaca porque agrupa a todos los instrumentos y acoge todas las acciones del gobierno, es el de Christopher Hood publicado en 1986 llamado NATO, que significa: información (nodal), autoridad, tesoro y organización. Esta clasificación reúne todos los requisitos para la ejecución de políticas públicas y rescata las relaciones entre el gobierno y la ciudadanía (Alarcón 2019).

De esta tipología expuesta, la primera categoría (nodal-información) recoge todos los datos, ya que, sin ellos, no es posible para el gobierno conocer la situación en la que quiere intervenir (detector) y comunicar las intenciones de sus intervenciones (efector) (Fontaine 2015, 82). La categoría autoridad se refiere al marco normativo vigente con el cual se construye la política. La tercera categoría es la del tesoro, que incluye los recursos económicos, monetarios y presupuestarios que participan en la ejecución de la política; y la cuarta categoría (organización), corresponde a los actores y estructuras que ponen en ejecución la política pública (Fontaine 2015).

Para esta tesina, se utilizó la taxonomía NATO para la identificación y clasificación de los instrumentos, cuyos resultados están indicados en la tabla respectiva. Ver Anexo 2.

1.5. Diseño de políticas públicas

En el año 2020, Guillaume Fontaine señaló que las políticas públicas sectoriales están motivadas por varios desafíos: paradigmático, estratégico y operacional, los mismos que se los refiere a continuación:

El desafío paradigmático es un nivel de diseño que consiste en “resolver problemas viciosos *wicked problems* o muy viciosos *super-wicked problems*” (Fontaine, 2020 p.12). Se caracteriza por la presencia de muchos actores involucrados: instituciones de control político, partidos y movimientos políticos, CPCCS, CNE, medios de comunicación y, organizaciones sociales y de participación ciudadana. Para este nivel, un ejemplo lógico que genera problemas de este nivel es el cumplimiento del plan de trabajo de un candidato. Este plan se vuelve vicioso porque depende de las instituciones electorales y políticas para su existencia y

de la legislación, el CPCCS y de la participación ciudadana para su control y cumplimiento. El hecho de pensar que el cumplimiento del plan de campaña depende de la política, lo vuelve un problema super vicioso (Fontaine, 2020).

Desde un nivel estratégico, el diseño de políticas públicas pretende solucionar las dificultades políticas, económicas, sociales y culturales, inscritas desde la estrategia. En este nivel, también hay actores involucrados tanto en la toma de decisiones cuanto en la afectación que esto genera. Recordemos que las políticas públicas son el resultado de decisiones y de relaciones de poder generalmente opuestas entre sí. Un claro ejemplo de este nivel, es el contenido del plan de gobierno que el candidato ofrece cumplir y que no es un problema vicioso, porque depende de la voluntad del gobierno central o seccional involucrado (Fontaine, 2020).

Ahora bien, a nivel operacional el diseño de políticas públicas pretende solucionar problemas específicos sobre el control del cumplimiento del plan de gobierno ofrecido en campaña y presentado en el CNE. Los problemas que enfrenta este nivel de diseño están determinados por su naturaleza misma y por los actores que intervienen en esta política (Fontaine, 2020). Por tanto, presentar un plan de gobierno para campaña electoral es -en sí mismo- un problema, porque no existe una forma para el control del plan, tanto para su contenido cuanto para su cumplimiento.

1.6. Control democrático public accountability según Guillaume Fontaine

Los controles democráticos están atados a varias circunstancias exógenas, circunscritas a los actores y a las instituciones cercanas al tema de esta tesis “plan de gobierno de un candidato electoral”. Es decir, si el plan de gobierno es el sujeto mismo, el CNE y la ciudadanía – a través del voto- son sus factores externos. De acuerdo con Guillaume Fontaine (2019), hay tres tipos de controles democráticos fundamentados en formas y efectos de participación y coerción, pero vistos como un fenómeno multidimensional (Fontaine y Gurza Lavalle, 2019).

Partamos del punto que control democrático -mal traducido- quiere decir rendición de cuentas, si perfilamos aquello, logramos establecer que el concepto de control democrático es un proceso donde A es responsable y debe rendir cuentas a B, siempre y cuando las obligaciones de A sean informar de sus actos y decisiones, justificarlas y aceptar que es sujeto de sanciones penales y coercitivas. Sin embargo, este concepto lineal es esquivo a la realidad del control democrático, que a veces ha sido comprobado desde su concepto (Fontaine y Gurza Lavalle, 2019).

Entonces, conforme a las relaciones entre los mecanismos de poder, el Estado y la sociedad, Fontaine señala que hay tres tipos de controles, a decir: control vertical (cuando los aparatos de poder trabajan a nivel infraestatal); horizontal (electoral) y; control social o participación ciudadana (*social accountability*). En esta concepción del control ciudadano, hay una interacción entre los actores involucrados con las instituciones que regulan las relaciones (CNE, CPCCS, TSE); por ello, la misma acción pública permite la institucionalización de otros instrumentos de control democrático que se deben aplicar, como: la silla vacía, la rendición de cuentas, el voto y la participación ciudadana como su buffer (Fontaine y Gurza Lavalle, 2019). Sin embargo, el autor de esta tesina sostiene que, la coerción debería ser considerada también como un mecanismo de control. Lo dice Fontaine al señalar que “La coerción respalda y asegura la observancia obligatoria de las decisiones y por ello ha sido reconocida como un componente esencial de las relaciones de control democrático” (Fontaine y Gurza Lavalle, 2019 p.11).

Para este mismo autor (Fontaine), la “coerción es la capacidad de producir decisiones de observancia obligatoria gracias a una combinación de mecanismos legítimos en el marco del respeto a los derechos fundamentales, pero no necesariamente ni apenas formales o legales” (Fontaine y Gurza Lavalle, 2019 p.11). Dicho en otras palabras, la tipología relacionada con la participación y control señala como vertical y horizontal a los controles democráticos, donde, el control vertical se entiende como una relación de ciudadanía en la parte superior y el gobierno hacia abajo (está aplicado al control electoral); en cambio, se habla de control horizontal a la relación entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial (Fontaine y Gurza Lavalle, 2019).

Ahora bien, para nuestra realidad democrática las dimensiones políticas, sociales y administrativas son parte de la responsabilidad pública (*public accountability*) dentro de un solo proceso de control social institucionalizado; o sea, las categorías de control verticales u horizontales pueden ser coercitivas o no-coercitivas respectivamente; pero, las categorías de participación directa e indirecta se acogen en el rol de los actores no-estatales y los actores estatales (Fontaine y Gurza Lavalle, 2019).

Esta tesina reconoce al mecanismo de control vertical electoral como el control relacionado con su tema, que, según Fontaine, es el mecanismo más incluyente y coercitivo. Esta aseveración señala que las decisiones electorales son de obediencia absoluta como condición inevitable para la democracia; en cambio, los controles horizontales tienen que ver con la división de poderes, por ello son menos coercitivos. Pero también se debe incluir que los

controles señalados tienen principios democráticos con los que se rigen, y que se caracterizan porque se respaldan en la legalidad y en la legitimidad, y en los derechos y obligaciones de la ciudadanía y del Estado, y sus actores están entre los no estatales (Fontaine y Gurza Lavalle, 2019).

Justamente aquí es donde se subyace la idea central que define esta tesina, nos referimos a la obligación que tiene el gobierno de rendir cuentas (representado por una autoridad electa) y la sociedad civil (participación ciudadana) de pedirselas. Este es pues, el control democrático que queremos evidenciar para el plan de gobierno presentado por un candidato electo. A este ejercicio democrático deben acudir -por un lado- los actores estatales (autoridad electa) a rendir cuentas con total transparencia y veracidad, mientras que, por el otro lado, los actores no estatales cobijados con el poder que da el voto para premiar o castigar el trabajo del candidato electo (Fontaine y Gurza Lavalle, 2019).

En definitiva, el control vertical electoral democrático fue reglamentado para limitar el poder ciudadano a través de la revocatoria del mandato, que, en sumidas cuentas se ha convertido en una advertencia administrativa, casi como una coacción política. Si bien la revocatoria del mandato está en la Constitución del 2008, en el Código de la Democracia del 2009 y en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana del 2010, esta revocatoria ha pasado de ser un derecho ciudadano a un instrumento de control vertical electoral (Fontaine y Gurza Lavalle, 2019). Dicho de otra manera, el control vertical electoral se resume en un acto de rendición cuentas de la autoridad electa con la consecuente revocatoria del mandato por incumplimiento del plan de gobierno. Sin embargo, hablar de su cumplimiento y eficacia es otro capítulo a tratar, lo importante para esta tesina es evidenciar un mecanismo de control democrático que se apega al objeto de esta tesina.

Capítulo 2. Fallas en el diseño institucional del control democrático de los planes de trabajo. Hallazgos

Para el problema planteado en esta tesina, se argumenta que existen vacíos y deficiencias en la regulación, organización institucional e involucramiento de la participación ciudadana referida a los planes de trabajo que afectan su eficaz funcionamiento como mecanismos de control democrático.

Para evidenciar las fallas en el diseño institucional se reportan los siguientes hallazgos:

1. El vacío encontrado indica que no está especificada la institución pública que se encargue del control de la elaboración técnica y adecuada de los planes de trabajo que deben presentar los candidatos para la lid electoral, conforme lo dicta la Guía del CNE, y el artículo 7 literal c) de la Codificación al Reglamento para la Inscripción (CNE 2022) y Calificación de Candidaturas de Elección Popular¹². Ni tampoco hay una institución que controle el cumplimiento de las ofertas del plan de trabajo de la autoridad electa democráticamente.

Si bien el CNE en el artículo 25 del Código de la Democracia publicado en el 2009, numerales 2 y 4 señala que entre sus funciones está la revocatoria del mandato por pedido ciudadano y la obligación de resolver asuntos de su competencia, controlar el cumplimiento del plan de trabajo de una autoridad electa no está explícitamente entre las funciones y/o competencias del CNE.

En la práctica, el CNE solo se encarga de revisar el cumplimiento de este requisito -entre otros- para inscribir la candidatura. Sin embargo, de manera implícita el control de los planes de trabajo lo deja a la participación democrática de la ciudadanía, basado en el cumplimiento de los derechos y deberes ciudadanos, a través de la rendición de cuentas, establecido en el artículo 100 numeral 4) de la Constitución del 2008.

2. Se podría considerar que la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (SOT) podría ser la encargada de controlar el cumplimiento de los planes de trabajo (gobierno) de las autoridades electas para los gobiernos seccionales o GAD, basado en su visión institucional, que señala: “ejercer la vigilancia y el control sobre los procesos del uso y la gestión del suelo como eje principal, para conseguir un crecimiento urbano y rural equilibrado, organizado, y armónico” (SOT 2023, párr 2), pero no es posible, ya que en

¹² Consejo Nacional Electoral el Pleno- Secretaría General (Resolución PLE-CNE-1-11-8-2020 adoptada por el Pleno del Consejo Nacional Electoral el 11 de agosto de 2020y Resolución PLE-CNE-3-5-5-2022 adoptada por el Pleno del Consejo Nacional Electoral el 5 de mayo de 2022).

ninguna parte de su oferta política o de sus objetivos se señala el control del cumplimiento de los planes de gobierno de las autoridades electas. En ese sentido, el alcance de su supervisión se limita a asuntos de ordenamiento y gestión territorial, dejando fuera muchas otras competencias fundamentales de los GAD en materias de servicios básicos o políticas sociales. Se ha pensado que la institución que podría enfrentar este control podría ser la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME), en caso de un candidato a alcalde, pero, en su visión, misión y objetivos estratégicos no consta esta responsabilidad. Además, no habría transparencia en los resultados porque sería juez y parte y, además la AME también está obligada a rendir cuentas a la ciudadanía.

3. En la dinámica de esta investigación, se encontró que el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), a través del proceso “rendición de cuentas” podría estar habilitado para el control del cumplimiento de los planes de trabajo de una autoridad electa a través de este proceso. Se fundamenta jurídicamente en el artículo 88 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana publicada en el 2010, la que determina el derecho ciudadano a pedir que una autoridad electa -por su voto- rinda cuentas de su trabajo. Este artículo establece que "[...] ciudadanos, en forma individual o colectiva y demás formas lícitas de organización, podrán solicitar una vez al año la rendición de cuentas [...]".¹³ Sin embargo, de forma explícita este artículo no especifica que, al presentar un informe de rendición de cuentas por la autoridad electa, ésta deba referirse exclusivamente a su plan de trabajo ofertado en campaña. Aunque esto sería una actitud de legitimidad política, la rendición -según este artículo- sólo es un informe de gasto de obras anteriores y/o nuevas.
4. En el artículo 5 literal a) del Reglamento de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana publicado en el 2019, se señala que, en cumplimiento del Principio de Participación, la ciudadanía deberá estar presente en el proceso rendición de cuentas¹⁴. La importancia de este hallazgo radica en el uso de la participación ciudadana -como derecho- para controlar el cumplimiento de las autoridades electas democráticamente por el voto ciudadano.
5. Presentar un plan de trabajo para ser candidato de elección popular es un requisito obligatorio pedido por el CNE en el artículo 7 literal c) Documentación habilitante de la Codificación al Reglamento para la Inscripción y Calificación de Candidaturas de Elección Popular (CNE 2022). Lamentablemente, esta imposición no se extiende a la obligación de incluir la

¹³ Ley Orgánica de Participación Ciudadana (Registro Oficial Suplemento 175 de 20 de abril de 2010 Última modificación: 11 de mayo de 2011)

¹⁴ Consejo De Participación Ciudadana, Reglamento Rendición De Cuentas (Resolución del Consejo de Participación Ciudadana 207 Registro Oficial Suplemento 399 de 04 de enero de 2019)

participación ciudadana para la elaboración de estos planes de trabajo, tal como lo detalla la Guía del CNE¹⁵. En la práctica, esta inclusión no se cumple porque los planes no garantizan ganar la elección y son elaborados sólo para cumplir como requisito de inscripción, por tanto, la participación ciudadana en esta etapa es casi nula.

6. En la Ley Orgánica de Participación Ciudadana hay otro hallazgo muy valioso en su artículo 92 numeral 1: Nivel Político; donde, tomando como principio la obligatoriedad de la rendición de cuentas de las autoridades elegidas por votación popular, este numeral señala que “las autoridades elegidas por votación popular están obligadas a rendir cuentas, según el caso, principalmente sobre: Propuesta o plan de trabajo planteados formalmente antes de la campaña electoral”¹⁶, más otras obligaciones propias a su cargo. Aquí está el punto de equilibrio entre el control democrático electoral y el cumplimiento de los planes de trabajo. Por tanto, el diseño institucional -en materia jurídica o en instrumentos de autoridad- no es tan débil en esta temática.
7. El artículo 92 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana señala que el CPCCS tiene entre sus competencias el control y ejecución del proceso de rendición de cuentas. Es importante señalar que la posible vía utilizada como instrumento para realizar el control del cumplimiento de los planes de trabajo, es la rendición de cuentas, competencia exclusiva del CPCCS por mandato Constitucional¹⁷. Entonces, podría ser este Consejo la columna que articule la coordinación intersectorial para la aplicación de los controles democráticos.
8. Asentados en la rendición de cuentas como un instrumento para el control democrático de los planes de gobierno, otro hallazgo es el artículo 100 de la Constitución del 2008, en el que se señala la importancia de la participación ciudadana en las actividades que comprometen su propio bienestar y el de la comunidad (como el cumplimiento de los planes de trabajo); para lo cual ejercen control mediante audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía.¹⁸

¹⁵ CNE. Guía para la elaboración de planes de trabajo de candidatos y candidatas a elecciones seccionales 2023. https://www.cne.gob.ec/wp-content/uploads/2022/06/Orientaciones-para-la-elaboración-de-planes-de-trabajo_FINAL.pdf

¹⁶ Ley Orgánica de Participación Ciudadana (Registro Oficial Suplemento 175 de 20 de abril de 2010 Última modificación: 11 de mayo de 2011)

¹⁷ Constitución De La Republica Del Ecuador 2008 Art. 208 (Registro Oficial 449 de 20 de octubre 2008 Última modificación: 13 de julio de 201)

¹⁸ Constitución De La Republica Del Ecuador 2008 Art. 208 (Registro Oficial 449 de 20 de octubre 2008 Última modificación: 13 de julio de 201)

Con esto, se logra tener un primer constructo para evidenciar los vacíos o deficiencias de diseño institucional. Así pues, ya se tiene la rendición de cuentas para evidenciar el cumplimiento, la participación ciudadana para controlar el cumplimiento a través de la rendición de cuentas y, la institución que “debería” estar obligada a realizar dicho control, que es el CPCCS.

Aquí, el punto importante es la coordinación que debe existir para este control democrático entre el CNE y el CPCCS, pues son las instituciones directamente responsables de la exigencia y recepción del plan de trabajo y de su cumplimiento a través del mecanismo de rendición de cuentas. Aunque, si es necesario, se podría pedir apoyo institucional de la SOT y/o del AME (para alcaldes), en los temas que son de su competencia. También podría involucrarse a organizaciones de la sociedad civil especializadas que pueden brindar apoyo técnico a través de convenios.

9. En el COOTAD se hallaron varias disposiciones complementarias relacionadas con la rendición de cuentas, las obligaciones de los alcaldes y prefectos y la participación ciudadana, establecidas en los artículos 41, 50, 54, 60, 302 y 304.
10. Las instituciones públicas y privadas, las organizaciones y la ciudadanía en general, pueden conocer y hacer seguimiento -con facilidad- del informe de rendición de cuentas del municipio, junta parroquial o consejo provincial (gobiernos seccionales) entregado por la autoridad pertinente. Este informe está subido en la página web del CPCCS, en el link “RENDICIÓN DE CUENTAS”. En esta página, el usuario -si es una institución que recibe fondos públicos- debe acceder a: 1) La guía y formularios de rendición de cuentas; 2) Al informe de rendición de cuentas; 3) Ingreso al sistema de datos; resoluciones y registros oficiales y; 4) Al cronograma, para iniciar su proceso de rendición de cuentas.

Por otro lado, si un ciudadano quiere conocer los informes de rendición de cuentas de los gobiernos autónomos descentralizados, o cualquier otra entidad pública puede acceder al link: Buscador de informes presentados al CPCCS, ubicado en su página web.

La parte importante de este hallazgo, es que, mediante esta plataforma la ciudadanía puede conocer las obras realizadas y el presupuesto gastado por la autoridad que recibió su voto y comparar si tiene correspondencia con sus ofertas de campaña, para luego decidir si hay cumplimiento o no del plan de trabajo de esta autoridad.

11. Otro hallazgo tiene que ver con el tesoro, relacionado con el control del gasto y presupuesto de la gestión de la autoridad electa. Este control es realizado por el Departamento/Dirección

Financiera y/o Auditoría de cada GAD. Al inicio y al fin de la gestión lo realiza la Contraloría General del Estado. Lamentablemente, esta información no está en la página web de cada GAD o no está actualizada. En cambio, en la plataforma de Contraloría la información disponible está en los links: Informe de Pertinencia; Lectura de Borradores e Informes Aprobados subidos a <https://www.contraloria.gob.ec/Inicio>

12. Finalmente, un hallazgo interesante que podría ser considerado en esta búsqueda de los controles democráticos consiste en que los Departamentos/Direcciones de Planificación de las alcaldías y consejos provinciales, por obligación institucional, deben cumplir con el plan de trabajo que trae la autoridad electa; pero, el control de su cumplimiento pueden hacerlo los consejos cantonales. Esto generalmente ocurre, pero solo es un ejercicio político dentro del consejo cantonal.

El siguiente punto sería cómo implementar una coordinación intersectorial entre los actores CNE y CPCCS -principalmente- para enfrentar el problema del cumplimiento de los planes de trabajo de un alcalde o un prefecto provincial. Para eso, ya están determinados los primeros hallazgos que afectan el desarrollo institucional, o sea, la debilidad en las leyes y normas relacionadas con un proceso electoral, la democracia participativa y el control político. Aunque todas estas leyes constan en la normativa nacional, en ninguna está explícito un proceso que coordine a los actores para intervenir en este problema; todo lo contrario, en ocasiones demanda interpretación de la ley, lo que es causa de ambigüedades y desacuerdos interinstitucionales.

Entonces, se concluye que el cumplimiento de los planes de trabajo, como obligación política y administrativa, debería ser responsabilidad del CPCCS; porque ejecuta una de sus competencias: el control social.

Aunque la investigación colige que la coordinación intersectorial no es causa del problema presentado en esta tesina, esta coordinación es importante para su solución, pues mejora la integración de estos sectores señalados, más aún, si el problema es multicausal (Cunill 2014). Tal como se advierte en esta investigación, el problema deriva del diseño institucional, la virtud cívica, la regulación, la organización institucional y hasta en la misma participación ciudadana.

Conclusiones

Con relación a la pregunta de esta investigación, se concluye que en términos jurídicos el diseño institucional está sustentado; existe la normativa que respalda el control de cumplimiento de los planes de gobierno a través del mecanismo de rendición de cuentas, implementado en la Constitución de la República, en el COOTAD y en el Reglamento y Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

No obstante, se colige que el problema está en los vacíos encontrados en el Código de la Democracia, donde, no se advierte normativa alguna para controlar el contenido de los planes de trabajo; únicamente están los requisitos para inscribirse en el CNE para candidato a alcalde y prefecto y la entrega del plan de trabajo. Es decir, solo hay control de la forma y no del fondo por parte del CNE.

Se concluye entonces que hay una falla administrativa del diseño institucional, porque debería existir control del contenido del plan de trabajo de una autoridad electa para asegurar el cumplimiento del Principio de Participación, señalado en el Reglamento de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, de modo que, la idoneidad del plan está garantizada por el control democrático de la ciudadanía, ahí su importancia.

El diseño institucional afecta el control de las ofertas de campaña de una autoridad electa, esta obligación no está incluida en ninguno de sus componentes (leyes, normas, acuerdos, etc.), por lo que, el control de cumplimiento de los planes de trabajo está “adecuado” a un mecanismo democrático llamado rendición de cuentas, cuya función es la de informar obligatoriamente y de forma anual del trabajo realizado por el municipio o prefectura. Esto quiere decir, que el cumplimiento las ofertas de campaña pueden confundirse con la información presentada en la rendición de cuentas.

Generalmente, en un acto de rendición de cuentas se informa sobre las metas logradas del plan de gobierno de la autoridad electa, de las obras y proyectos realizados de los planes de gestión del PDOT y de los proyectos anteriores que están en marcha, más las otras actividades que demandan sus competencias, incluidas en el presupuesto anual del municipio y de la prefectura. Sin embargo, muchas veces no se especifica si esa información es parte del plan de campaña de la autoridad electa.

Por eso, es importante el Principio de Participación en la elaboración del plan y en la asistencia a la rendición de cuentas. Con base en este principio, la ciudadanía podría dar seguimiento al control de gasto del presupuesto del municipio y de la prefectura, y determinar

si está cumpliendo con las ofertas de campaña. Solo así, la activación de la revocatoria del mandato tendría el efecto deseado por la ciudadanía.

En definitiva, se concluye que existen vacíos y deficiencias en la regulación de los planes de trabajo evidenciados por la ausencia de normativa explícita que controle el cumplimiento de estos planes, así como el control de su contenido. También existen vacíos en la organización institucional, porque no hay una institución formalmente obligada a controlar el cumplimiento de los planes citados. Sólo se ha propuesto el “acomodo” institucional del CPCCS para esta tarea, a través de la rendición de cuentas y del pedido de revocatoria del mandato por incumplimiento del plan de trabajo. Pero también hay fallas con la participación ciudadana para el control de estos planes, pues a pesar de existir normativa esta no se aplica de manera adecuada; en la práctica, no se cumple con el Principio de Participación.

Para finalizar y dando cumplimiento al objeto de investigación, esta tesina encontró los siguientes controles democráticos que pueden ser utilizados en el cumplimiento de los planes de trabajo de un alcalde o un prefecto electos por el voto popular: a) Control social establecido en la normativa vigente del país, está constituido por mecanismos democráticos como: veedurías, rendición de cuentas, silla vacía, audiencias públicas, comités de participación ciudadana y consejos consultivos, entre otros; b) Controles administrativos y financieros, realizados por la Contraloría General del Estado y las Direcciones Financieras de los GAD respectivos; c) Control electoral, ejercido a través del voto que condena o premia con la elección, reelección o revocatoria el cumplimiento de las promesas electorales del alcalde o prefecto.

Sin embargo, existe un control que esta investigación establece como propuesta para solventar una deficiencia del diseño institucional, es el de la participación de los concejales del concejo municipal y de los consejeros provinciales para el control del cumplimiento de los planes de gobierno de los alcaldes y prefectos. Esta propuesta calza perfectamente en el control político.

Referencias

- aceproject.org. 2023. “Marco Jurídico”. <https://aceproject.org/ace-es/topics/lf/lfc/lfc15>.
- Alarcón, María Gabriela. 2019. “La institucionalidad de las políticas públicas: implementación de las políticas de primera infancia en Ecuador en el período 2008-2017”. Tesis de maestría, Universidad Simón Bolívar.
- Alfaro, Orlando. 1999. “Elecciones y democracia: una reflexión crítica” *Realidad: revista de ciencias sociales y humanidades* 67: 27-34.
- Álvarez Sánchez, Diego, Jose L. Sahuquillo Orozco, y Patricia Vidal Hurtado. 2013. “Los programas electorales: nuevo instrumento de rendición de cuentas en Open Government” *Politikós. Estudios políticos e internacionales*: 1-23.
- Baños, Jessica. 2006. “Teorías de la democracia: debates actuales” *Andamios* 2 (4): 35-58.
- Chiriboga, Andrés. 2022. “Ecuador: el Gobierno fagocita al quinto poder del Estado” <https://www.celag.org/ecuador-el-gobierno-fagocita-al-quinto-poder-del-estado/>.
- CNE. 2022 “Guía para la elaboración de planes de trabajo de candidatos y candidatas a elecciones seccionales 2023” Quito: Consejo Nacional de Competencias. https://www.cne.gob.ec/wp-content/uploads/2022/06/Orientaciones-para-la-elaboracion-de-planes-de-trabajo_FINAL.pdf
- Cunill-Grau, Nuria. 2014. “La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. Un acercamiento analítico-conceptual” *Gestión y Política Pública* 23 (1): 5-46.
- Fontinae, Guillaume. 2015. *El análisis de políticas públicas conceptos, teorías y métodos Guillaume Fontinae*. Quito: Anthropos Editorial. https://dpp2017blog.files.wordpress.com/2017/06/libro_app.pdf
- Fontaine, Guillaume y Adrián Gurza Lavalle. 2019. “Controles democráticos y cambio institucional en América Latina” *ICONOS Revista de Ciencias Sociales* 22 (65): 7-28.
- Gob.pe. 2023. “Jurado Nacional de Elecciones” <https://www.gob.pe/jne>.
- Hernández-Luis, Alejandro. 2018. “La democracia está en los detalles: aproximaciones y actualización del debate sobre la rendición de cuentas” *Kairós Revista de Ciencias Económicas, Jurídicas y Administrativa* 1 (1): 40-53.
- Manin, Bernard, Adam Przeworski, y Susan Stokes. 1999. “Elections and Representation”. En *Democracy, Accountability, and Representation*, editado por Adam Przeworski, Susan Stokes y Bernard Manin, 29-54. Cambridge: Cambridge University Press.
- Molina, José y Janeth Hernández. 1998. “La Credibilidad de las elecciones Latinoamérica y sus factores, El efecto de los organismos electorales, el sistema de partidos y las actitudes políticas”. Ponencia preparada para ser presentada en el 21 Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Chicago, 24 al 26 de septiembre. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/lasa98/Molina-Hernandez.pdf>
- ONPE. 2023. “Nosotros / ¿Quiénes somos?”. <https://www.gob.pe/onpe>
- Pallarés, Francesc. 1988. “Las políticas públicas. Un sistema político en acción” *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)* 62: 141-162.

- Paredes, Milton. 2016. “La Rendición de Cuentas como mecanismo de transparencia para fortalecer la participación ciudadana” *Opinión Electoral. Gaceta de análisis político electoral* 12: 1-12.
- Puga, Cristina. 2021. “Controles Democráticos” *Prontuario democracia*: 1-4.
- Román, Gustavo. 2007. “Democracia electoral e inclusión social” *Derecho electoral* 6:1-47.
- Sonnleitner, Willibald. 2017. “Variedades del voto: hacia una sociología plural del sufragio particular” *Estudios Sociológicos* 35 (104): 429-448.
- SOT. 2023. “Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo – SOT”.
<https://www.sot.gob.ec/detalle/2/2/esp>
- Tena Sánchez, Jordi. 2009. “Estrategias de diseño institucional, cumplimiento y virtud cívica” *Revista de Ciencia Política* 29 (1): 85-110.

Anexos

Anexo 1. Tabla de evidencias

Tipo de recurso	Fuente	Link
Información (nodal)	CNE	https://www.cne.gob.ec
	TCE	https://www.tce.gob.ec
	CNE	https://www.cne.gob.ec
	CPCCS	https://www.cpccs.gob.ec
	CNE	https://www.cne.gob.ec
	CPCCS	https://www.cpccs.gob.ec
Autoridad Regulación	Constitución 2008	https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf
	LOECD	https://www.igualdadgenero.gob.ec/wp-content/uploads/2020/02/Ley-Orgánica-Electoral-Código-de-la-Democracia.pdf
	LOECD	Ídem
	LOCPCCS	https://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2016/12/Ley-Org-CPCCS.pdf
	LOCPCCS	https://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2016/12/Ley-Org-CPCCS.pdf
	LOCPCCS	https://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2016/12/Ley-Org-CPCCS.pdf

	LOCPCS	https://www.cpcs.gob.ec/wp-content/uploads/2016/12/Ley-Org-CPCCS.pdf
	COOTAD	https://www.cpcs.gob.ec/wp-content/uploads/2020/01/cootad.pdf
	Normativa del TSE	https://apps.tce.gob.ec/biblio/opac_css/index.php?lvl=author_see&id=744
	Normativa del TSE para control del plan de trabajo	https://www.cne.gob.ec/wp-content/uploads/2022/07/ESTATUTO-ORGANICO-POR-PROCESOS-DEL-CONSEJONACIONAL-ELECTORAL-CNE.pdf
	Codificación al reglamento de candidaturas	https://www.cne.gob.ec/download/codificacion-al-reglamento-para-la-inscripcion-y-calificacion-de-candidaturas-de-eleccion-popular/
Tesoro Finanzas	Presupuesto POE 2023-CNE	https://we.tl/t-yPyZjUNvV8
	Gasto revocatoria mandato	No existe
	Modelo de equidad territorial	https://www.finanzas.gob.ec/modelo-de-equidad-territorial-2/
	COOTAD	https://www.cpcs.gob.ec/wp-content/uploads/2020/01/cootad.pdf
Organización	CNE	https://www.cne.gob.ec
	CNE	https://www.cne.gob.ec
	TCE	https://www.tce.gob.ec
	SOT	https://www.sot.gob.ec/inicio/0/esp
	CPCCS	https://www.cpcs.gob.ec

Elaborado por el autor

Anexo 2. Instrumentos taxonomía NATO

Recurso	Nombre del Instrumento	Implicaciones
Nodal	N1. Información de CNE	Es una plataforma del CNE en la que se encuentran la información de cada candidato con su respectivo Plan de Trabajo, subido al sistema. Su acceso es público.
Nodal	N2. Información Causas Contencioso Electorales	Es una plataforma en la que el Tribunal Contencioso Electoral Ecuatoriano sube al sistema los procesos referentes a las autoridades electas que se encuentran demandadas, por incumplimientos en el ejercicio de su mandato. La revocatoria de mandato se procesa en el TSE y se informa por esta plataforma el desarrollo del proceso.
Nodal	N3. Informes del proceso de revocatoria del mandato por el CNE: solicitud y verificación de requisitos	El CNE procederá a informar a la ciudadanía y a los interesados sobre la verificación de los respaldos en un término de 15 días y comunicará la revocación de mandato en máximo 60 días en su web.
Nodal	N4. Informe del CPCCS	El CPCCS informará a los interesados el pedido al CNE para iniciar un proceso de revocatoria de mandato en su web.
Nodal	N5. Informe del CNE sobre el cumplimiento de los requisitos cumplidos por la ciudadanía demandante para la revocatoria del mandato de una autoridad electa	Previsto en su plataforma

Nodal	N6. Informes de rendición de cuentas de cada autoridad electa.	Información que la ciudadanía puede solicitar a cada GAD, Asamblea Nacional, CPCCS, Gobierno central sobre el cumplimiento del Plan de Trabajo de la autoridad electa
Autoridad	A1. Constitución de la República del Ecuador (2008)	Artículos 103-104-105-106: indican las características para el cumplimiento de este derecho ciudadano para revocatoria del mandato de autoridad electa.
Autoridad	A2. Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia	Artículos 199-200-201-202.1 y 202.2: contenido para revocatoria del mandato
Autoridad	A3. Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia	Art 208 Desde la convocatoria a elecciones hasta el inicio de campaña electoral, las organizaciones políticas podrán realizar su plan de trabajo.
Autoridad	A4. Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia	Artículos 244-245-245.1-245.2-245.3-245.4-245.5-246-247: Instancias jurisdiccionales ante Tribunal Contencioso Electoral de los reclamos ciudadanos por incumplimientos de las autoridades electas
Autoridad	A5. Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia	Art 270 El Tribunal Contencioso Electoral en ejercicio de su potestad reglamentaria normará los requisitos y el procedimiento para el trámite de esta acción.
Autoridad	A6. Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia	Art 284 El Tribunal Contencioso Electoral conocerá las infracciones señaladas
Autoridad	A7. Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia	Art 347 numeral 5 Cumplir con los requisitos legales exigidos para el cargo de elección al que se aspira
Autoridad	A8. Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social	Art 8 Atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social para el control social

Autoridad	A9. Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social	Art 9 Rendición de cuentas.
Autoridad	A10. Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social	Art 10 Causas para la rendición de cuentas. Numeral 6: Cumplimiento del plan de trabajo presentado ante el Consejo Nacional Electoral, en el caso de las autoridades de elección popular.
Autoridad	A11. Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social	Art 11 Autoridades obligadas a rendir cuentas.
Autoridad	A12. Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social	Art 12 Monitoreo del cumplimiento de esta rendición de cuentas.
Autoridad	A13. Código Orgánico de Organización Territorial	<p>Art 41 Funciones del GAD Provincial, literal d) rendición de cuentas.</p> <p>Art 50 Atribuciones del prefecto (a), literal u) Presentar al consejo y a la ciudadanía [...] un informe [...], para su evaluación a través del sistema de rendición de cuentas y control social, acerca de la gestión administrativa realizada [...]¹⁹.</p> <p>Art 54 Funciones del GAD Municipal, literal e) rendición de cuentas.</p> <p>Art 60 Atribuciones del alcalde, literal y) Presentar al concejo y a la ciudadanía [...], un informe [...], para su evaluación a través del sistema de rendición de cuentas y control social, acerca de la gestión - administrativa realizada [...].²⁰</p> <p>Art 302 Participación ciudadana, donde se establece: un proceso permanente de construcción del poder ciudadano; os GADS reconocen todas las formas de participación</p>

¹⁹ Código Orgánico de Organización Territorial, COOTAD (Registro Oficial Suplemento 303 de 19 de octubre de 2010 Última modificación: 31 de diciembre de 2019)

²⁰ Código Orgánico de Organización Territorial, COOTAD (Registro Oficial Suplemento 303 de 19 de octubre de 2010 Última modificación: 31 de diciembre de 2019)

		ciudadana y, los alcaldes y prefectos tienen la obligación de rendir cuentas a la ciudadanía ²¹ Art 304 Sistema de participación ciudadana.
Autoridad	A14. Normativa de apoyo para la participación del TCE en un proceso de control del cumplimiento del plan de trabajo de una autoridad electa	Reglamentos de trámites del TCE. Reglamento de actividades procesales. Reglas Jurisprudenciales.
Autoridad	A15. Normativa de apoyo para la participación del TSE en un proceso de control del cumplimiento del plan de trabajo de una autoridad electa	Estatuto Orgánico por procesos del CNE. Codificación al Reglamento para la democracia interna de las organizaciones políticas.
Autoridad	A16. Codificación al Reglamento para la inscripción y calificación de candidaturas de elección popular CNE	Art 7 Documentación habilitante. Literal C: plan de trabajo del candidato. Art. 13: causas para negar la inscripción. Literal e) no presentar el plan de trabajo. Art. 18: subir en digital el plan de trabajo del candidato al sistema informático del CNE para su validez jurídica.
Tesoro	T1. CNE	El presupuesto consolidado para el Plan Operativo Electoral 2023 presentado y aprobado por el CNE fue de \$116.342.582,24 dólares (Información entregada por el CNE, pedida por el autor de esta tesina el 27-02-2023) Es una publicación oficial, con las firmas de respaldo correspondientes.
Tesoro	T2. Gobierno, GADs y Asamblea General	En caso de revocatoria de mandato, el presupuesto no debe ser cubierto por la institución a la cual pertenece la autoridad revocada. No está considerado dentro del presupuesto anual. Por ley, este gasto debe

²¹ Código Orgánico de Organización Territorial, COOTAD (Registro Oficial Suplemento 303 de 19 de octubre de 2010 Última modificación: 31 de diciembre de 2019)

		ser cubierto por el grupo de ciudadanos que tramitan esta revocatoria.
Tesoro	T3. Dirección Financiera de los GADs. Asignaciones anuales del Ministerio de Finanzas	Tienen un presupuesto anual para financiar las obras y actividades propuestas por la autoridad electa, acorde al plan de trabajo (gobierno) inscrito y llevado para su mandato. Este presupuesto le entrega el Gobierno (Ministerio de Finanzas) de acuerdo al plan de gestión que lleva el PDOT y las asignaciones correspondientes al Modelo de Equidad Territorial.
Tesoro	T4. Código Orgánico de Organización Territorial	El Art 164 Criterios. De este Código demanda a los GADS observar las reglas fiscales para garantizar la rendición de cuentas ante la ciudadanía ²²
Organización	O1. Consejo Nacional Electoral	Institución responsable de revisar y controlar el cumplimiento de los requisitos (entrega de un Plan de Trabajo) para ser candidato.
Organización	O2. Consejo Nacional Electoral	Institución responsable de la revocatoria del mandato pedido por los electores en caso de incumplimiento del Plan de Gobierno.
Organización	O3. Tribunal Supremo Electoral	Institución responsable de controlar la argumentación jurídica de la revocatoria del mandato en caso de incumplimiento del Plan de Gobierno de una autoridad electa.
Organización	O4. SOT	Esta Superintendencia tiene entre sus funciones el apoyo a los GADS sobre el uso

²² Código Orgánico de Organización Territorial, COOTAD (Registro Oficial Suplemento 303 de 19 de octubre de 2010 Última modificación: 31 de diciembre de 2019)

		del suelo y la gestión del PDOT, conforme a sus competencias.
Organización	O5. Control de Participación Ciudadana y Control Social	Institución responsable del cumplimiento de la solicitud ciudadana sobre su derecho al cumplimiento de los Planes de Gobierno de una autoridad electa. Democracia directa.