

**Seguimiento de la Sociedad Civil a la implementación del Plan  
de Acción de Québec**

**INFORME REGION ANDINA II° ETAPA**  
“Sistematización de Actividades de Difusión e Incidencia  
en Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela”



**PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA LAS CUMBRES DE LAS AMÉRICAS**

**Seguimiento de la sociedad civil a la implementación  
del Plan de Acción de Québec  
INFORME REGION ANDINA 2º ETAPA**

**Coordina**



**Apoyan**

Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI)

Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral de la Organización de Estados Americanos (CIDI/OEA)

Agencia de Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID)

Red Interamericana para la Democracia (RID)

Compañeros de las Américas (POA)

Corporación Andina de Fomento (CAF)

Las opiniones expresadas en este documento no son necesariamente las opiniones de las organizaciones que apoyan el proyecto, de sus órganos, de sus funcionarios o de los Estados miembros que las conforman

**Proyecto Participación Ciudadana para las Cumbres de las Américas**

Corporación Participa – María Luisa Santander 0321 – Providencia

Fono (562) 274.7413 – Fax (562) 274.7356 – E-mail [info@sociedadcivil.org](mailto:info@sociedadcivil.org)

[www.sociedadcivil.org](http://www.sociedadcivil.org)

## **INDICE**

I. INTRODUCCIÓN	4
II. SITUACIÓN ACTUAL A NIVEL REGIONAL EN RELACIÓN A LOS TEMAS MONITOREADOS	6
III. ACTIVIDADES SEGUNDA ETAPA.	13
IV. REFLEXIONES FINALES	19

## I. INTRODUCCION

El siguiente documento corresponde al II° Informe Regional Región Andina del Proyecto “Estrategia de Seguimiento de la Sociedad Civil al Plan de Acción de Québec”. Este proyecto se implementa en 21 países de las Américas y es coordinado por PARTICIPA, de Chile, en conjunto con FOCAL de Canadá, la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), Universidad de los Andes de Colombia y FLACSO de Chile. El Proyecto cuenta con el apoyo de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral de la Organización de Estados Americanos (CIDI/OEA), la Agencia de Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID), la Red Interamericana para la Democracia (RID), Compañeros de las Américas (POA) y la Corporación Andina de Fomento (CAF)

Esta Estrategia forma parte del Programa “Participación Ciudadana en las Cumbres de las Américas” el cual tiene como objetivo dar a conocer a la ciudadanía y a las OSC’s los procesos de Cumbres de las Américas, los compromisos que los Gobiernos asumen en ellas y como éstas se vinculan con el desarrollo de los países y la vida de sus ciudadanos. Además, busca influir en los compromisos que los gobiernos adquieren y en su posterior implementación.

Actualmente se está desarrollando, desde diciembre del 2002 a diciembre del 2005, el Proyecto Estrategia de Seguimiento. Este proyecto tiene por propósito dar seguimiento y promover el cumplimiento del Plan de Acción de Québec en el eje temático de fortalecimiento de la democracia, mediante el mejoramiento y ampliación de la participación ciudadana, a través de una red de organizaciones de la sociedad civil que diseñe y aplique mecanismos hemisféricos, regionales y nacionales de incidencia y difusión

La primera Etapa del Proyecto, desarrollada entre diciembre del 2002 y julio del 2004, consistió en la implementación de una investigación la cual permitió conocer el nivel de cumplimiento de los mandatos del Plan de Acción.

Los temas seleccionados para realizar el seguimiento fueron: a) Acceso a la información, b) Libertad de expresión, c) Gobierno local y descentralización, d) Fortalecimiento de la participación de la sociedad civil y e) Reforma al poder judicial y acceso a la justicia

Para ejecutar la investigación se definieron una serie de indicadores para cada uno de las temas y sobre la base de éstos, se diseñaron cuestionarios para la recolección de información sobre el grado de cumplimiento de los mandatos de Québec en cada uno de los países

La segunda Etapa del Proyecto, se desarrolló entre septiembre del 2004 y marzo del 2005. A nivel nacional, la segunda etapa focalizó el trabajo en acciones de difusión e incidencia con el propósito de influir en la toma de decisiones sobre políticas públicas relacionadas con las áreas seleccionadas

A continuación se presentan las principales acciones desarrolladas por el Centro al Servicio de la Acción Popular (CESAP) e Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP) de Venezuela, el Centro de Estudios Estratégicos para la Integración Latinoamericana (CEEILA) y Ciudadanos Trabajando por la Justicia de Bolivia, el Departamento de Ciencias Política de la

Universidad de Los Andes de Colombia, la Corporación Latinoamericana para el Desarrollo (CLD) de Ecuador, el Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO) de Perú, en el marco de la implementación de las propuestas seleccionadas. Primero se presenta un resumen de la situación identificada en el primer informe complementada con información sobre lo ocurrido finalizado éste, para finalizar con las actividades ejecutadas.

## II. SITUACIÓN ACTUAL A NIVEL REGIONAL EN RELACIÓN A LOS TEMAS MONITOREADOS

**Cuadro N° 1: Propuestas por temas seleccionadas en cada uno de los países.**

PAIS	TEMAS <sup>1</sup>				
	AI	LE	J	GLD	FSC
<b>Bolivia</b>			X		
<b>Ecuador</b>	X		X		
<b>Colombia</b>	X			X	
<b>Perú</b>				X	X
<b>Venezuela</b>	X				X
<b>Total</b>	3	0	2	2	2

El relativo éxito o fracaso registrado en cada uno de los temas de seguimiento durante la primera etapa del proyecto no representa necesariamente una situación de largo plazo o de resultados sostenidos. Sin duda, factores como el reconocimiento constitucional y legal de un derecho, por sí mismos, constituyen un avance que refleja el compromiso de los gobiernos con la protección y salvaguarda de los derechos y de la democracia. Como tal, esta situación es difícilmente reversible. Sin embargo, el desarrollo y concreción de los preceptos constitucionales debe insertarse en la vida política cotidiana de nuestros países, adaptarse a instituciones, prácticas y prioridades de escenarios políticos, sociales y económicos cambiantes. Este hecho hace de la pregunta por la coyuntura en los países de la Región Andina una cuestión esencial y su respuesta contribuye a dar contexto a las propuestas adelantadas por cada país en la etapa de incidencia del proyecto de seguimiento al cumplimiento del Plan de Acción de Québec.

La presentación general de este ejercicio de actualización tiene, entonces, el objetivo de mostrar las tendencias manifestadas en los temas que cada país seleccionó como parte de su estrategia nacional de incidencia y difusión, por un lado, e informar sobre la consolidación de los compromisos de los gobiernos de acuerdo al Plan de Acción de Québec, por el otro. Los resultados, desde luego, hacen referencia exclusiva a los temas trabajados por cada país de la Región, luego no hay una revisión de los cinco temas del seguimiento en cada uno de los países andinos pues no todos fueron seleccionados para la etapa de incidencia. Igualmente, importa aclarar que en países como Ecuador y Venezuela el final del año 2004 estuvo marcado por la inestabilidad política en el primer caso y por el incremento de los rasgos autoritarios del régimen, en el segundo. Esta situación ha implicado, no sólo retroceso para el logro de los compromisos del Plan de Acción, sino un limitante real para desempeñar el trabajo de las coordinaciones nacionales en ambos países<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> AI: Acceso a la Información; LE: Libertad de Expresión; J: Justicia; GLD: Gobierno Locales; y FSC: Fortalecimiento de la Sociedad Civil.

<sup>2</sup> En Venezuela, los retrocesos están en función de un incremento en los rasgos autoritarios del régimen, en la mayor participación de los militares tanto en la política como en funciones civiles, un incremento en la utilización del sistema judicial para presionar a los sectores opositores así como también en la aprobación de un conjunto de leyes que impactan sobre la libertad de expresión y sobre el derecho a manifestar. Es cada vez menor la independencia de los poderes debido al excesivo poder del Ejecutivo.

## **ACCESO A LA INFORMACIÓN:**

Tres fueron los países andinos que seleccionaron propuestas de incidencia relacionadas con el Acceso a la información: Colombia, Ecuador y Venezuela. De acuerdo a las conclusiones en la primera etapa del proyecto, los tres países de la Región Andina recogen legalmente el derecho ciudadano de acceder a la información pública y sólo Ecuador tiene una ley marco que regula la protección del derecho, mientras en Venezuela y Colombia existen disposiciones legales dispersas sobre la materia, ya sea en normas sobre procedimiento administrativo, reglamento de la función pública o aquellas sobre responsabilidad de los funcionarios del Estado. Por su parte, en Venezuela entre las leyes relacionadas al tema está la Ley de Ciencia, Innovación y Tecnología y en Colombia hay ciertos principios de protección consignados en el Código Contencioso Administrativo, mientras que en Ecuador se promulgó recientemente una ley orgánica específica.

En términos desagregados, se comprobaron las siguientes situaciones para los tres países que seleccionaron el tema de acceso a la información en la etapa de incidencia. En Ecuador se han diseñado medios legales y trámites especiales para reclamar el libre acceso a la información consignados en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información (promulgada en mayo de 2004), pero ocurrió que a pesar de haber transcurrido los 90 días de plazo necesarios para expedir el reglamento de esa Ley el Presidente no había aún completado el procedimiento.

Por otra parte, en Venezuela no se han dado cambios significativos con relación a lo identificado en la etapa de seguimiento. Aún no hay una ley general sobre acceso a la información, por lo mismo la posibilidad de conocer información pública es limitada, cada vez hay menos datos elaborados y publicados por el gobierno y hay indicios de que las estadísticas de los organismos oficiales no son fieles a la realidad del país de modo que se pudiera evaluar su gestión y hacer un ejercicio de rendición de cuentas. Sin duda, este hecho hace que los avances legales en Venezuela estén limitados y condicionados desde la misma norma, de tal manera que su impacto en un mayor acceso a la información pública se ve restringido en la práctica. Aunque, tanto en la Asamblea Nacional como entre las OSC se ha identificado la necesidad de promover la elaboración de un proyecto de Ley de Acceso a la Información, sin que hasta mediados de 2005 de hayan producido adelantos en la materia.

Como ocurre en la mayoría de los países andinos, ni Venezuela, ni Ecuador, ni Colombia desarrollan en la vida práctica y de manera continua los principios de acceso y disponibilidad de información y se puede decir que los grandes obstáculos para hacer efectivo el acceso a la información siguen siendo la escasez de datos, la falta de sistematización y baja calidad, las excepciones generalizadas en la normatividad y la persistencia de una cultura institucional que rechaza las peticiones ciudadanas y considera como amenaza la disponibilidad y transparencia en la información manejada por el Estado.

En el caso particular de Colombia, resalta el reciente proceso de modernización en el manejo y producción de la información pública, pues con el gobierno del gobierno de Álvaro Uribe Vélez se lanzó lo que se podría considerar las bases de una política de Estado referente a la información pública. Así, el gobierno colombiano amplió las garantías de acceso a la información con el desarrollo de un marco legal de acuerdo a la idea según la cual la información

“pública” es un eje central de la gestión estatal. Así, el plan de gobierno del actual presidente se fundamentó en un diagnóstico según el cual una de las fallas más graves de la gestión pública en el país reside en problemas de información: su escasa producción, su calidad deficiente, la falta de incentivos para su producción y uso, la dispersión en los sistemas de información pública y la ineficiencia en las inversiones que promuevan un buen uso, producción e intercambio de información en el Estado y, especialmente, la desarticulación de iniciativas públicas para presentar la información oficial a la ciudadanía. En consecuencia fue presentada la política del gobierno para modernizar la gestión pública que enfatizó elementos como el *gobierno en línea*, la prioridad de crear sistemas de información intra-gubernamentales y la necesidad de diseñar una estrategia para unificar y presentar de forma directa la información al público. Todo esto ha puesto el acento en la relación acceso a la información/participación ciudadana/mejor gestión pública y advierte el fortalecimiento de una estrategia para hacer efectivo este derecho en cuestión a partir del establecimiento de estándares y medios de acceso generalizados (en línea y tiempo real) para la población e instituciones públicas.

Al respecto, podría afirmarse que una de las mayores funcionalidades de esta clase de proyectos públicos está en promover el acceso a la información pública enfatizando los mecanismos de acceso, pero la garantía de ese derecho no será plena sin que las mejores plataformas tecnológicas y las mayores formas de contacto Estado-ciudadano no estén respaldadas por la coherencia entre el valor del derecho constitucional y todos los medios para asegurar su vigilancia. Es decir, más tecnología no será siempre más y mejor acceso, pues factores como la calidad, actualidad y pertinencia de la información también dependen de los distintos escenarios, públicos y privados, en los que necesariamente media la costumbre y prácticas sociales. Todo esto para decir que las iniciativas de modernización de la información del Estado son válidas *per se*, pero no suficientes.

## **FORTALECIMIENTO DE LOS GOBIERNOS LOCALES:**

Por último, el Fortalecimiento de los Gobiernos Locales fue el tema seleccionado por Perú y Colombia para desarrollar una de sus propuestas en la etapa de incidencia del proyecto. En ambos casos el panorama no es tan recesivo como con los otros temas, pues tanto en Perú como en Colombia han diseñado iniciativas públicas tendientes a profundizar la descentralización; impulsando la conformación de regiones en el primer caso y priorizando los gobiernos locales, en el segundo. Con este propósito, en julio de 2004, en el Perú se promulgaron dos leyes con el objetivo de consolidar las regiones, especialmente en el tema fiscal<sup>3</sup>. Tras la aprobación de esta ley, efectivamente se comenzó un proceso de coordinación regional<sup>4</sup> en virtud, parcialmente, de los incentivos contenidos en la norma.

Otros aspectos positivos en Perú tras iniciarse el proceso de descentralización en 2003 son la transferencia de recursos de los programas sociales a las municipalidades, los esfuerzos por sistematizar la gestión local de los recursos transferidos y la acumulación de experiencia sobre este proceso. En lo que toca a las regiones por oposición a las municipalidades, el avance ha sido

---

<sup>3</sup> Se trata de la Ley 28274 de 2004 o Ley de Incentivos a la integración y conformación de regiones, la cual diseñó tres clases de incentivos para promover la regionalización: - Integración fundamentada en la consulta ciudadana, - Gradualidad en el proceso por medio de organismos de transición, - Incentivos como facultades para el endeudamiento interno y el canje de deuda.

<sup>4</sup> A 2004, seis regiones del norte del país ya habían constituido sus juntas de coordinación regional y las regiones del sur se disponían en el mismo camino.

más desigual y heterogéneo: no se han cumplido los requisitos de acreditación, las transferencias de los recursos de programas sociales y proyectos de inversión productiva estuvieron suspendidas todo un año, todo lo cual demuestra el desinterés del gobierno para trasladar responsabilidades y el de las regiones por asumirlas. En este mismo sentido, y muy a pesar de los esfuerzos de las OSC, en 2004 el proceso de descentralización en el Perú fue claramente bloqueado y las leyes sobre regionalización no tuvieron suficientes difusión, su debate muy pobre y las Juntas de Coordinación Regional<sup>5</sup> no tuvieron presencia importante de la sociedad civil de modo que el cronograma aprobado para los procesos de integración regional hacen muy difícil la posibilidad de que en 2005 se consoliden las macro regiones en el Perú, según se había estimado y no existen incentivos claros para cumplir esa meta.

En el caso de Colombia, el contenido de las propuestas para promover la capacidad de los gobiernos locales, desde 2004 se concentró en proyectos de reforma institucional para hacer más eficiente y modernizar la gestión local. Si bien en el país persisten fenómenos de corrupción, desconfianza ciudadana, escasez de recursos para profundizar la descentralización que hacen dudar del modelo; se lanzó la estrategia de *gobierno en línea territorial* con un objetivo múltiple: superar la baja capacidad de los gobiernos locales para incorporar las tecnologías de la comunicación a su gestión, dotar a las entidades territoriales de una solución tecnológica para mejorar la gestión de las competencias en materia de salud, educación, servicios domiciliarios, trámites y todas aquellas áreas de competencia municipal. Aún se desconocen los impactos futuros de esta clase de estrategias, especialmente en términos del fomento de la participación ciudadana y la relación gobiernos-ciudadanía, pero se espera que se llegue a incorporar el uso de las TIC's como medio de gestión y se generalice su uso más allá de la rama ejecutiva del poder.

En conjunto, se podría afirmar que el mandato en descentralización y gobiernos municipales para los países reseñados, ha tenido una orientación positiva a partir de la valoración de la modernización tecnológica como base para el fortalecimiento del gobierno municipal y la integración regional frente al centralismo. Sin embargo, sobre las proclamas de autonomía, hechos como la dificultad de concretar una ley sobre ordenamiento territorial en Colombia ejemplifica las dificultades para reorganizar el poder territorial en el país. En estos ámbitos, con esquemas reiterados en la Región Andina, hace falta tiempo, recursos y habilidad para reafirmar la autonomía local.

### **FORTALECIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL:**

De la Región Andina, Perú y Venezuela fueron los dos países que trabajaron proyectos de incidencia en el tema de fortalecimiento de la Sociedad Civil. Con relación al primer país, se constató en la segunda etapa del proyecto que, a pesar de un número importante de leyes promotoras de la participación ciudadana y la organización de la sociedad civil en el 2004 la voluntad pública por promoverla ha decrecido y son pocos los hechos a destacar. Desde que se restableció la democracia en el Perú, en 2001, el hecho más remarcable fue el Acuerdo Nacional de 2002 que reunió actores estatales, sociales y económicos con el ánimo de debatir acerca de los temas prioritarios del desarrollo nacional, acordando medidas para adoptar por los gobiernos. Este fue un proceso impulsado en función del retorno a la democracia, pero en adelante los

---

<sup>5</sup> Estas juntas son instancias de coordinación regional destinadas para la implantación del proceso de descentralización en Perú.

desarrollos legales relativos han ido restringiendo la participación a aspectos consultivos sin que esta logre ser representativa<sup>6</sup>. Adicionalmente, la participación ciudadana ha sido desigual en las regiones peruanas, al punto que un 40% de ellas no tienen presencia en las instancias de representación regional –Consejos Regionales–, las que además son órganos consultivos. En concreto, la situación en el Perú se acerca más a un formalismo legal que a la constatación de la incidencia de la participación ciudadana.

De otro lado, en Venezuela el tema no está respaldado en una normativa coherente y las disposiciones existentes presentan varias inconsistencias y faltan medios para que la sociedad civil vigile el manejo de recursos públicos. Sin embargo, lo más grave en Venezuela son las limitaciones impuestas al ejercicio del derecho ciudadano a organizarse y participar; esto, en la medida que la administración de Hugo Chávez adelanta una política de desacreditación de algunas de las organizaciones opuestas a su gobierno a lo que se agrega que las organizaciones venezolanas (como la mayoría de la Región Andina) dependen de recursos de cooperación internacional y frente a ese hecho el Tribunal Supremo de Justicia Venezolano tomó la determinación de restringir el funcionamiento de organizaciones financiadas con recursos extranjeros, con miembros de otros países o vinculados a organismos internacionales<sup>7</sup> y, análogamente, las reformas realizadas en 2005 por la Asamblea Nacional al Código Penal limitan seriamente las posibilidades de manifestación ciudadana al criminalizarse la protesta ciudadana. En general, el panorama de este país muestra que a pesar de las herramientas legales para promover la participación de la sociedad, esto no hace previsible su pronta concreción en las prácticas cotidianas.

En el anterior informe se encontró un registro determinado de resoluciones, principios y leyes de reconocimiento y estímulo de la participación pero en el intento de convertirlas en pauta de acción (social e individual) son evidentes problemas de representatividad, falta de claridad y el desconocimiento continuo de distintos sectores del gobierno para con las obligaciones legales. Esa situación se siente con especial fuerza en Venezuela, en donde el gobierno entorpece abiertamente la actividad de las organizaciones civiles, pero los resultados e impacto de la participación y organización ciudadana son análogamente frágiles en la Región Andina por motivos como los que se han venido nombrando. Desde esta apreciación, la debilidad de la sociedad civil en la Región Andina es algo más que una contingencia cuyo origen está en la falta de leyes, por ello abría que observar las costumbres y el aprendizaje de la sociedad en su conjunto acerca de los niveles de compromiso con lo público.

### **ACCESO A LA JUSTICIA:**

En la etapa de incidencia y difusión, la coordinación de Bolivia y del Ecuador fueron los dos países que seleccionaron el compromiso de *Acceso a la Justicia* como eje de trabajo, razón por la cual a continuación se presentan las conclusiones principales del monitoreo de ambos países en esta materia.

---

<sup>6</sup> Según la normatividad peruana, el porcentaje de la participación ciudadana no podrá sobrepasar un 40% en las colectividades en que esté representada.

<sup>7</sup> En Venezuela, actualmente se adelantan juicios contra varios representantes de OSC's por "traición a la patria" (SIC) a causa de haber recibido fondos internacionales.

En Bolivia, se advierte como un problema continuo la exclusión de un importante porcentaje de la población del servicio de justicia. De un total de 324 municipios en el país, 180 no tienen juzgados y los sectores pobres continúan siendo los más afectados por esa situación. En concreto, el acceso a la justicia de la población boliviana tiene serios problemas como:

- Escasa cobertura territorial de los juzgados y su concentración en las capitales
- En consecuencia, deficiencia en la distribución territorial de los jueces
- Alta judicialización de los conflictos
- Excesivo ritualismo en los servicios de justicia
- Altos costos legales
- Discriminación en la prestación del servicio de justicia de la población rural, migrante e indígena.

A pesar de las que podrían considerarse fallas estructurales del sistema de justicia boliviano, se han registrado progresos promovidos desde la sociedad civil y desde el gobierno, los cuales se desarrollan con programas de capacitación, educación ciudadana sobre derechos, orientación jurídica y asistencia jurídica gratuita, entre otros. Entre los proyectos iniciados por el gobierno boliviano, se cuentan los llamados *Servicios Legales Integrales*, *las Defensorías de la Niñez* y el *Servicio Nacional de Defensa Pública* y las formas alternas de administrar justicia y sistemas complementarios como la Conciliación Vecinal, la Justicia Comunitaria, los Centros Integrales de Justicia, todos los cuales han sido reconocidos como medios de atención a la población excluida de los servicios de justicia. Sin embargo, la mayoría de estos proyectos son financiados con recursos de la cooperación internacional y hasta el momento no existe disponibilidad presupuestal del gobierno boliviano para dar sostenibilidad a su ejecución, lo que pone en riesgo su continuidad e impacto.

A pesar de los importantes esfuerzos públicos y privados por garantizar el acceso a la justicia, siguen siendo dispersos y está pendiente formular una política pública nacional de acceso a la justicia dado que el principal problema actualmente se relaciona con dificultad de dar continuidad e institucionalizar las iniciativas existentes en este país andino.

El otro tema seleccionado por la coordinación de Bolivia para la etapa de incidencia y difusión fue el de la Independencia de la Justicia. Al respecto, en Bolivia los principios de independencia de la justicia están consignados en la Constitución, pero un severo limitante para su cumplimiento ocurrió en el año 2004 cuando se generó una situación de vacío de poder ante la ausencia en la designación de las máximas autoridades del Poder Judicial: de un total de 12 miembros del Consejo Superior de la Judicatura había una vacancia de 6; de un total de 4 miembros de la Corte Suprema de Justicia había una vacancia de 2 y no había un Fiscal General; todo lo cual generó la cuasi-parálisis del sistema judicial y una grave crisis de la institucionalidad democrática. En este caso, se pudo verificar la inexistencia de mecanismos de participación de la sociedad organizada para verificar la transparencia e independencia en la conformación y cualificación de las instancias del poder judicial, y fue de allí precisamente de dónde surgió la propuesta de trabajo de Bolivia en la etapa de incidencia.

Otro país que hizo un monitoreo específico en el tema de acceso a la justicia fue Ecuador, en donde a finales de 2004 se vivió una crisis institucional similar a la boliviana. En Ecuador, como

en la mayoría de los países de la Región Andina, el derecho de acceso a la justicia se respalda constitucional y legalmente y hay compromisos concretos con los sectores más vulnerables para garantizar su acceso a los servicios judiciales. Pero, aun así, no se puede asegurar que en este país o en el resto de la Región Andina, la población acceda plenamente a los servicios de justicia ante problemas de cobertura y fallas en la calidad del servicio. Concretamente, el sistema de justicia ecuatoriano es afectado por la alta sobrecarga procesal, que lo convierte en una estructura lenta e ineficiente; la rama judicial no tiene recursos suficientes para asegurar los programas de defensa jurídica gratuita, las personas desconocen sus derechos, desconfían de la capacidad del sistema para impartir justicia, cuya cobertura es muy limitada. Mientras, residualmente, han sido algunas organizaciones civiles las que asumen las tareas de difusión y promoción del derecho de acceso a la justicia. Sin temor de omitir hechos importantes, sin embargo, la situación descrita puede generalizarse a los otros países andinos, pues el desarrollo de sus sistemas judiciales presenta niveles muy similares.

Desde el punto de vista funcional, los sistemas de justicia de la Región Andina no son independientes y un factor crítico, especialmente en Ecuador según interesa en este apartado, es que la selección de los miembros de las altas cortes sigue dependiendo de criterios políticos. En este país, hace más de un año los intereses políticos han impedido que se puedan llenar tres vacantes en la Corte Suprema de Justicia y recientemente se generó una situación de colapso del sistema político en la cual una Corte constituida “de facto” por el Congreso dispuso los nombramientos en todas las vacantes de las altas cortes del país. Aunque en Ecuador, como en Colombia y Venezuela hay esquemas de acceso por méritos como la *Carrera Judicial*, los criterios para su definición no están claros y están marcados por vicios de procedimiento que impiden un impacto real (se refiere a la no publicación de antecedentes de los candidatos, no hay códigos de ética, ni se evidencian efectos de sanciones a los funcionarios por causa de decisiones arbitrarias).

Desde luego, en el Ecuador se verifican elementos positivos. Se han designado periodos legales para los cargos de la rama judicial, hay un paulatino acceso de la mujer a las altas cortes y proyectos para hacer públicas las designaciones de magistrados, así como la posibilidad de que la sociedad civil pueda nominar candidatos. Ahora bien, la mayoría de esas conclusiones fueron identificadas en la etapa de seguimiento, pero el Ecuador entró a finales de 2004 en una difícil coyuntura política que ha afectado severamente la independencia del poder judicial y se constata en hechos muy concretos. Así, en diciembre de 2004, el Congreso destituyó ilegal y arbitrariamente a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo Electoral mediante simples resoluciones y designó unos nuevos magistrados omitiendo los procedimientos legales y constitucionales. De manera análoga, declaró cesantes a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y sus conjuces y designó unos nuevos mediante resolución, omitiendo los principios de independencia de las ramas de poder del Estado. Esta crisis tiene relación con el poder ganado por un grupo coyuntural en el Congreso, liderado por el recién destituido ex presidente del Ecuador, el cual hizo que una Corte Suprema de “facto” reemplazará los miembros del Consejo Superior de la Judicatura del cual dependen temas como la reforma judicial, la modernización del sistema de justicia, la carrera judicial, los procesos de selección y nombramiento de magistrados y empleados, entre otros. En ese caso, el cumplimiento en Ecuador de los compromisos en materia de justicia está gravemente limitado por una de las peores crisis de institucionalidad política vividas por el país en los últimos años.

### III. ACTIVIDADES SEGUNDA ETAPA

**Cuadro N° 2: Propuestas específicas para mejorar el nivel de implementación de Plan de Acción de Quebec por país**

PAIS	PROPUESTA ESPECÍFICA
Bolivia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Campaña para incorporar una política pública sobre Acceso a la Justicia en la Estrategia boliviana para reducir la pobreza.</li> <li>• Propuesta para promover la transparencia y la participación ciudadana en la designación de autoridades del sistema de justicia (Independencia Judicial).</li> </ul>
Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Propuesta para impulsar la correcta implementación y aplicación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.</li> <li>• Propuesta para monitorear la selección de los nuevos vocales del Consejo Nacional de la Judicatura.</li> </ul>
Colombia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Propuesta de Manual sobre Sistemas de Información Pública para difundir y estimular la utilización de los mecanismos nacionales de acceso a la información.</li> <li>• Propuesta de Módulo de Información sobre Servicios Públicos –básicos y domiciliarios- para páginas Web municipales y departamentales para incidir en el mejoramiento de la gestión territorial y participación ciudadana.</li> </ul>
Perú	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Campaña para fortalecer la participación ciudadana entre actores sociales y vigilar el cumplimiento de las leyes vigentes sobre participación.</li> <li>• Campaña para vigilar el cumplimiento de leyes vigentes sobre gobiernos locales y descentralización, y para promover la aprobación de leyes de participación ciudadana y Orgánica del poder ejecutivo.</li> </ul>
Venezuela	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Propuesta para fomentar la participación de las OSC en los mecanismos de participación en las instancias legales tanto nacionales como locales.</li> <li>• Fortalecer la propuesta de establecimiento de un mecanismo formal para la participación de las OSC en el proceso de Cumbres de la Américas.</li> <li>• Fortalecer una propuesta para promover la discusión entre OSC en torno a la elaboración de un proyecto de ley de Acceso a la Información.</li> </ul>

**Cuadro N° 3: Principales actividades de difusión e incidencia realizadas por país**

PAIS	PRINCIPALES ACTIVIDADES
Bolivia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actualización, edición y resumen del Informe Nacional.</li> <li>• Impresión, publicación y distribución de 700 ejemplares del Informe Nacional.</li> <li>• Publicación del Informe en el sitio web.</li> <li>• Elaboración de en resumen de prensa</li> <li>• Acto público de entrega oficial del Informe Nacional al Gobierno de Bolivia, en la persona del Sr. Ministro de Relaciones Exteriores.</li> <li>• Reuniones de coordinación con la Dirección de Cumbres Internacionales de ese Ministerio.</li> <li>• Se realizaron 3 talleres informativos con organizaciones de la sociedad civil: El 9 de marzo en Cochabamba con 31 participantes, el 10 de marzo en Santa Cruz con 28 participantes, y el 16 de marzo en La Paz con 40 participantes.</li> <li>• Organización de un Pre dialogo de Justicia y participación en 70 mesas municipales, 9 mesas departamentales y la Mesa Nacional, en las que quedaron anotada la definición de una Política Nacional de Acceso a la Justicia y publicación del documento de conclusiones.</li> <li>• Ejecución del proyecto “Participación ciudadana en las designaciones judiciales”.</li> </ul>
Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reuniones de trabajo con un grupo de trabajo interinstitucional para la redacción de</li> </ul>

Participación Ciudadana para la Cumbre de las Américas

	<p>un borrador con la propuesta de Reglamento a la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información. El borrador fue presentado ante el presidente de la República...</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se llevaron a cabo las Jornadas de Capacitación en la Universidad de las Américas dirigidas a funcionarios públicos sobre la aplicabilidad de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información.</li> <li>• Se adelantó la VI Conferencia Internacional de Desarrollo Constitucional: <i>El desarrollo del Derecho de Acceso a la Información. Experiencias y avances en la Región.</i></li> <li>• Fue convocado un Taller de media jornada destinado a periodistas para hacer claridad acerca de la utilidad de la nueva ley como herramienta básica del trabajo periodístico.</li> </ul> <p>Dentro de la propuesta para monitorear el proceso de selección de los nuevos vocales del Consejo Nacional de la Judicatura, se había propuesto realizar varias actividades pero en virtud de la inestabilidad e irregularidad política del país, esta no pudo concertarse. Básicamente, las actividades estaban concentradas en el hacer un seguimiento a la nominación, calificación y selección de los nuevos vocales del Consejo Nacional de la Judicatura, así como la evaluación del desempeño de los vocales salientes.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•</li> </ul>
Colombia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se convocó una reunión con representantes de instituciones públicas y privadas para consultar las mayores carencias y necesidades en los temas de seguimiento.</li> <li>• Fueron formulados varios derechos de petición a entidades públicas para requerirlas sobre las estrategias internas y aplicación de la política de información del Estado Colombiano.</li> <li>• Se diseñó un Manual sobre Sistemas de Información Pública.</li> <li>• Se establecieron contactos interinstitucionales para la difusión y entrega de los Manuales.</li> <li>• Se gestionó un convenio de trabajo con la Corporación Transparencia por Colombia.</li> <li>• Se realizó un sondeo en 5 municipios del país acerca de las necesidades y percepción de la población sobre las páginas Web de sus localidades.</li> <li>• Fue diseñado un Módulo sobre Servicios Públicos y Sociales básicos para ser incluido en el proyecto nacional Agenda de Conectividad del Ministerio de Comunicaciones, el cual es el encargado de dotar a las entidades territoriales con el software de modernización de la gestión</li> </ul>
Perú	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se convocaron dos eventos informativos y de capacitación para dirigentes sociales. El primero de ellos fue la Conferencia Nacional sobre Desarrollo Social, en la cual DESCO, coordinación en Perú, hizo parte de la Comisión Rol del Estado, Reformas Constitucionales y Descentralización y se discutieron los ejes de la estrategia de incidencia desde la sociedad civil en materia de desarrollo económico nacional y descentralizado con inclusión social. El segundo evento fue uno de carácter similar en la Región de Huancavelica.</li> <li>• Difusión de la problemática de la descentralización entre miembros de la Sociedad Civil.</li> <li>• Eventos de difusión con funcionarios públicos en coordinación con la oficina de Cumbres de las Américas de la Cancillería.</li> </ul>
Venezuela	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se ha trabajado en la difusión de los resultados del informe nacional y hemisférico en los medios de comunicación y en distintas páginas Web.</li> <li>• Se realizaron talleres en las ciudades de Barquisimeto para el Occidente del país, en Mérida para la región andina y en Barcelona para el Oriente.</li> <li>• Se ha entregando el informe a las instancias públicas, aun cuando el diálogo resulta bastante difícil.</li> </ul>

La mayoría de las propuestas desarrolladas por los países de la Región Andina durante la etapa de incidencia y difusión dejan una lección acerca del rol de las organizaciones de la sociedad civil en torno a los cambios que está puede promover, sus mayores fortalezas y, desde una comprensión objetiva, sus debilidades. Con relación a estos últimos factores se hablará al final de este informe. Por el momento interesa resaltar las características de los proyectos que cada coordinación nacional desarrolló durante el último medio año y cuya descripción se hará, para facilitar su presentación y comprensión, de acuerdo a los temas de seguimiento.

Cuatro de los temas de seguimiento hicieron parte de los proyectos de incidencia en los países de la Región Andina: acceso a la información, acceso a la justicia e independencia judicial, gobiernos locales y descentralización y, finalmente, fortalecimiento de la sociedad civil. En cada uno de los cinco países, sobresalen las propuestas enfocadas en tareas de lobbying (cabildero), difusión ante la opinión pública y grupos de interés, pedagogía y gestión de proyectos ante instancias públicas; todas sustentadas en el examen y panorama definido a partir del seguimiento del cumplimiento de los compromisos del Plan de Acción de Québec.

En *Acceso a la Información*, Ecuador, Colombia y Venezuela. El primer país, condujo una propuesta para completar el proceso de implementación de la recién promulgada Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (mayo 18, 2004). La propuesta recogió básicamente la necesidad de diseñar y conseguir la aprobación del Reglamento General para la ley indicada, de manera que entrará en plena vigencia su mandato y pudiera ser aplicada según los procedimientos que ese Reglamento debe desarrollar. Con ese objetivo, la coordinación nacional en Ecuador<sup>8</sup> constituyó un grupo de trabajo interinstitucional (CLD, Defensoría del Pueblo, Fiscalía, Contraloría General, Consejo Nacional de Seguridad) con el objeto de redactar un borrador del reglamento para la Ley en cuestión, el cual fue presentado en enero de 2005 y considerado por el presidente ecuatoriano como elemento para elaborar el reglamento definitivo. Las actividades adicionales a la elaboración del borrador de reglamento consistieron, por una parte, en la realización de talleres de capacitación (11 en total) con funcionarios públicos para explicar las características de la Ley aprobada y condiciones de aplicabilidad y, por la otra, en la celebración de un Taller destinado a periodistas para generar conciencia sobre la importancia de la Ley como herramienta básica de trabajo de ese gremio.

En Colombia, la propuesta de incidencia consistió en el diseño y difusión de un Manual sobre Sistemas de Información Pública, con el objetivo principal de promover la utilización de los mecanismos nacionales de acceso a la información pública, en consonancia con los más recientes desarrollos legislativos y de política pública que se han hecho en el país. El Manual retomó cuestiones como el tipo de información a la cual se puede realmente acceder en el país mediante los sistemas de información creados por la administración pública, cuáles son las instituciones obligadas a reportar y entregar información, cuáles los medios para acceder, así como las características y funcionalidades de los principales sistemas de información existentes. Así, la propuesta buscó generar claridad sobre los medios de garantía de acceso a la información pública en Colombia y especificar las posibilidades reales de acceso a la información que esos medios conllevan. Por su parte, las actividades necesarias para desarrollar la iniciativa se basaron en el establecimiento de contactos institucionales estratégicos para hacer difusión del Manual (con el proyecto de veeduría conocido como PROBIDAD), e integrar el Manual como herramienta en las

---

<sup>8</sup> Corporación Latinoamericana para el Desarrollo. CLD.

dependencias públicas encargadas de la promoción de la participación ciudadana, la producción y la utilización frecuente de información pública<sup>9</sup>.

En el caso de Venezuela, tanto la propuesta en el tema de acceso a la información está planteada a futuro. Pero básicamente se ha trabajado en la difusión de los resultados del I informe regional y nacional en los medios de comunicación, en distintas páginas Web y, en el curso de los próximos dos meses, se efectuarán dos talleres en el interior del país para difundir el II Informe Nacional y definir líneas de acción en torno a las propuestas de incidencia. Igualmente se harán reuniones sectoriales con OSC y sectores académicos involucrados en las áreas de dichas propuestas y se está buscando financiamiento para continuar con las actividades del proyecto más allá del 2005. En el ámbito del gobierno, en Venezuela, la incidencia es la tarea más difícil por la polarización política que se vive, pero se está entregando el informe a las estancias públicas, aun cuando el diálogo resulta bastante difícil.

De otro lado, en el tema de *Acceso a la Justicia e Independencia Judicial*, Bolivia y Ecuador plantearon dos de sus propuestas de trabajo. En el primer caso, se lanzó una campaña para el diálogo nacional con el ánimo de incorporar una política pública sobre acceso a la justicia en la ya creada Estrategia Boliviana para reducir la pobreza. En Bolivia existe lo que se conoce como Diálogo Nacional como un acuerdo entre los sectores de la sociedad boliviana para promover, desde distintas áreas, líneas de acción en frente a varios problemas del país, entre los cuales se cuentan los altos índices de pobreza. En la segunda mitad del año 2004, el poder ejecutivo y el judicial firmaron un Acta de Entendimiento para implementar Centro Integrados de Justicia, como escenarios de atención judicial de oficio, reconociendo las severas dificultades de la población más pobre del país para acceder al sistema de justicia. En el marco de este proceso, el grupo coordinador Boliviano<sup>10</sup> planteó y lideró una campaña de cabildeo para tener un acercamiento con varios sectores sociales y evaluar la viabilidad de los proyectos gubernamentales para ampliar el acceso a la justicia, esto a través de la convocatoria a mesas de trabajo en los municipios de todo el país. De esta labor, se logró consolidar la demanda de acceso a la justicia para los sectores marginados y la necesidad de seguridad jurídica para el desarrollo productivo.

La segunda propuesta de trabajo de Bolivia fue en el tema de *Independencia Judicial*. El proyecto concreto consistió en una campaña para generar transparencia y participación de la sociedad civil en la designación de las autoridades judiciales. Con esa meta, el grupo coordinador boliviano se integró a una red amplia de organizaciones comprometidas en el impulso de reformas y mejoramiento del sistema de justicia, para lo cual se discutió y presentó el documento “Por unas designaciones transparentes para un Poder Judicial independiente”, en donde fue formulada una metodología de trabajo sobre la publicidad y apertura de los procesos de selección de magistrados en el sistema judicial. Este documento fue acogido por la instancia encargada de administrar la designación de funcionarios en la rama judicial y logró estimularse, por primera vez, un proceso de apertura y participación ciudadana para conocer antecedentes de los candidatos a la Corte Suprema de Justicia, Consejo de la Judicatura y Fiscalía General. En este esfuerzo promovido por organizaciones civiles, los perfiles de los candidatos a Corte, Consejo y Fiscalía fueron

---

<sup>9</sup> Entidades como las Contralorías departamentales y municipales, Personerías, Cámaras de Comercio, Alcaldías, Gobernaciones y organizaciones de base.

<sup>10</sup> Ciudadanos Trabajando por la Justicia.

divulgados en prensa nacional, hubo consulta ciudadana en todo el territorio y se dio un proceso de impugnación de los postulantes. La propuesta desarrolló por medio de talleres de trabajo departamentales conducidas por la red de organizaciones civiles, publicaciones de prensa con las hojas de vida de los candidatos, convocatoria a consultas ciudadanas sobre objeciones y tachas a los candidatos y un foro en el cual estos presentaron sus proyectos frente a la opinión pública.

En el caso de Ecuador, al compromiso en el tema de *acceso a la justicia* correspondió un proyecto de monitoreo en la selección de los miembros del Consejo Nacional de la Judicatura, a través de dos actividades fundamentales: el seguimiento ciudadano a la nominación, calificación y selección de los vocales del CNJ y la evaluación del desempeño de los vocales salientes de esta entidad judicial, esto en un sentido muy similar a la iniciativa boliviana. Sin embargo, está fue una opción que sólo pudo desarrollarse parcialmente pues a finales de 2004 el Congreso ecuatoriano destituyó de facto a los vocales de la Corte Suprema, del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo Electoral. Seguidamente, el órgano legislativo designó el remplazo de los miembros destituidos desconociendo arbitrariamente los procedimientos legales y constitucionales y en este contexto los vocales del CNJ fueron designados por la Corte “de facto”. Desde luego la posibilidad de la propuesta de incidencia se vio abruptamente truncada, no siendo esto de mayor gravedad sino el significado en términos de gobernabilidad del país. Los comentarios son ociosos en este caso.

Pasando a las propuestas en el área de *Gobiernos Locales y Descentralización* se encuentran las iniciativas desarrolladas en Colombia y en Perú. La primera de ellas puso su acento en una estrategia para mejorar la gestión territorial y estimular la participación ciudadana en la misma y la propuesta de Perú, se concentró en dos sub-actividades: en primer lugar, la vigilancia en el cumplimiento de las leyes vigentes sobre fortalecimiento de los gobiernos locales y descentralización y, en segundo lugar, promover la aprobación de una Ley de Participación Ciudadana y Orgánica del Poder Ejecutivo. Por lo que se refiere a Colombia, la propuesta en la etapa de incidencia consistió en la creación de un Módulo de información en el tema de Servicios Sociales Básicos (salud y educación) y Públicos Domiciliarios. El Módulo fue diseñado para ser integrado en las páginas Web de los gobiernos territoriales –departamentales y locales-, para lo cual se creó una alianza institucional con el capítulo colombiano de Transparencia Internacional. A partir de esta coordinación de proyectos, la meta es que el Módulo sea parte del software que recibirá el Ministerio de Comunicaciones de Colombia en el desarrollo de la política de rendición de cuentas para las administraciones territoriales, la cual hace parte del proyecto gubernamental *Gobierno en Línea Territorial*, el cual surgió en enero de 2004 ante la baja capacidad de las administraciones locales para incorporar las TIC's en su gestión. Así, el objetivo del Módulo sobre Servicios Públicos es el de dotar a las entidades territoriales de una solución tecnológica para modernizar la gestión de sus servicios y estimular la participación ciudadana al disponer de un contacto más directo con la información que respalda la prestación de los servicios y funciones a cargo de municipios y departamentos; lo cual además coincide con el compromiso del Plan de Acción de Québec de “fortalecer la capacidad institucional de los gobiernos locales para garantizar el acceso ciudadano a los servicios esenciales”.

En la experiencia del Perú, se coordinó una campaña para definir participativa y concertadamente los ejes de una estrategia de incidencia –*advocacy*- desde la sociedad civil en materia de desarrollo nacional y descentralización con inclusión social. Así, en un amplio evento informativo (5, 6, 7 XII, 2004), la Conferencia Nacional sobre Desarrollo Social, se reunieron

900 delegados de OSC para discutir el modelo del crecimiento del país, la redistribución y las políticas sociales para lograr el objetivo de calidad vida para la población peruana. La participación de DESCO, coordinador nacional en Perú, formó parte del equipo que coordinó las tareas de la Comisión sobre el rol del Estado, reformas constitucionales y descentralización la cual produjo un documento síntesis reafirmando la descentralización como el proceso político más importante en la transición a la democracia en el Perú dejando claro que este no es un proceso irreversible por la persistencia del modelo centralista, específicamente en la rama ejecutiva del poder público. La principal conclusión de esta Comisión indicó que los plazos para avanzar en el proceso de descentralización son unos de los temas críticos del proceso y que la reacción ante las iniciativas provenientes de la sociedad civil no es positiva y su inclusión responde escasamente al cumplimiento de formalismo legal.

En la campaña adelantada por la coordinación nacional peruana se hizo una amplia difusión de la problemática de la descentralización entre miembros de la sociedad civil y funcionarios públicos en coordinación con la Oficina de Cumbres de la Cancillería, pero desafortunadamente y a pesar de la red de organizaciones Grupo Propuesta Ciudadana conformada con el objetivo de promover la aprobación de la ley sobre participación ciudadana y orgánica del Poder Ejecutivo, la falta de voluntad política de la administración pública impidió que los dos temas se discutieran en el Congreso<sup>11</sup>.

Por último, el *Fortalecimiento de la Sociedad Civil*, fue seleccionado para dos campañas. Una en Perú y otra que será puesta en marcha en Venezuela. La primera de ellas consistió en una serie de reuniones y encuentros con líderes sociales para incentivar la participación ciudadana y vigilar las leyes existentes sobre la materia. De forma análoga a la promoción del tema de descentralización con inclusión social en la Conferencia Nacional sobre desarrollo social realizada en Lima en diciembre de 2004, el tema de la participación ciudadana hizo parte del debate y trabajo de las comisiones a través de las cuales se cumplió la Conferencia. De allí y de otros encuentros regionales surgió la propuesta de aprobar una ley de participación ciudadana y concertación vinculante para favorecer la representatividad de las OSC en instancias de decisión regional como los Consejos Coordinadores Regionales y Locales, e igualmente se concluyó sobre la necesidad de modificar los marcos normativos de la participación ciudadana en la gestión pública descentralizada.

En un sentido similar, Venezuela plantea lanzar dos campañas para el fortalecimiento de la sociedad civil. La primera, una propuesta para incrementar la presencia de las OSC en los mecanismos de participación según lo establecido en las instancias legales tanto nacionales como locales y la segunda, busca apoyar la propuesta de establecer un mecanismo formal para la participación de las OSC en el proceso de Cumbres de las Américas, todo esto apoyado en actividades de difusión nacional y trabajo coordinado con otros sectores de la sociedad civil organizada.

---

<sup>11</sup> Hay que aclarar que las dos propuestas de Perú, en los temas de descentralización y gobiernos locales y fortalecimiento de la sociedad civil, se pueden integrar ambas en la campaña para promover la Ley sobre Participación y Orgánica del Poder Ejecutivo y en los eventos de difusión realizados, pues ambos temas se integran en el tema de la descentralización.

#### **IV. REFLEXIONES FINALES**

El desarrollo de la segunda etapa del proyecto de Cumbres es, como ninguna otra, un momento clave para afirmar el rol de veedoras de los compromisos adquiridos por los gobiernos en el Plan de Acción de Québec y otorga gran trascendencia a un proyecto que apuesta por actores tradicionalmente frágiles en los escenarios de decisión política y como tal plantea la necesidad de las OSC de contar con liderazgo y estrategias a largo plazo. Así surge la pregunta acerca de cómo las OSC buscan producir cambios en temas concretos y problemas específicos, en este caso, en la Región Andina.

En el examen de la información aportada para este segundo informe por las organizaciones que trabajan en el Proyecto de Cumbres en la Región Andina, se constata una corriente de acción dirigida al convencimiento de las autoridades públicas y a otros sectores sociales de la necesidad de producir cambios legales que fortalezcan y garanticen diversos derechos de la población, así como una serie de esfuerzos de capacitación y educación en estas materias como estrategia paralela que refuerce las esperadas modificaciones legales. Si se pasa del ámbito conceptual al estratégico, esta clase de esfuerzos resulta bastante útil al nivel local y uno de los aportes más significativos en el trabajo de conseguir modificaciones duraderas en las conductas públicas, privadas, individuales y colectivas sin las cuales poco se podría conseguir con un cambio legislativo.

Retomando la pregunta sobre los cambios que logran producir las OSC, es preciso mencionar cuales son los principales avances logrados al nivel regional en los temas trabajados y cuáles son los principales obstáculos a enfrentar para consolidar y completar esos resultados. Así, uno de los mayores aportes lo constituye la contribución hecha por las OSC al desarrollo institucional en la Región Andina, lo cual hace que su influencia traspase el nivel de investigación y academia para convertirse en verdaderos grupos de presión con presencia política tal como ocurrió en Ecuador en donde el trabajo de las OSC se vio reflejado en los contenidos y aprobación del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en Bolivia con el proceso de escrutinio público en la designación de fiscales del distrito y en Colombia con la inclusión de una propuesta surgida en la sociedad civil como parte de la política pública de modernización del Estado. En este sentido, un avance indiscutible lo representa la institucionalización legal de procedimientos para la publicidad en la provisión de cargos en las altas cortes, en los concursos de méritos, debates abiertos y públicos entre los postulantes a los cargos y una mayor apertura de espacios a la participación ciudadana.

Naturalmente, la Región Andina no es enteramente homogénea. Aun así, se puede decir que presenta una serie de tendencias en términos de su desarrollo institucional, en los espacios de intervención del Estado, las formas de hacer política y, desde luego, las dificultades relacionados con los derechos de la población, sean derechos civiles, políticos o sociales, pues las condiciones de pobreza, conflictividad socio-política y prácticas casi ancestrales en el escenario público hacen que la Región Andina sea especialmente afectada por situaciones de ingobernabilidad. En ese contexto, un avance trascendente es la representatividad alcanzada por la sociedad civil cuando logra organizarse, pues desarrolla la capacidad de agregar intereses y, en lo que concierne los cinco países de la Región, los mayores logros se han obtenido con la integración de varios grupos en campañas de alcance nacional, ya en la denuncia o en la promoción de cambios normativos en alguna materia. Sin esta coordinación, seguramente en pocos países de la Región

habrían posibilidades para modificar la manera tradicional y demasiado “estatista” de hacer política. Al respecto, la valoración sobre la incidencia de las OSC en esferas de decisión de los gobiernos en los temas trabajados, encuentra resistencia en argumentos que oponen la fuerza vinculante del Derecho a la volatilidad de la política. Con todo, un análisis menos purista puede concluir que no hay sistemas jurídicos ajenos a los proyectos políticos con lo cual se puede validar un umbral de efectividad de las iniciativas que provienen desde la sociedad civil.

De cara al futuro de la Región Andina resulta importante que países como Perú, Bolivia y Venezuela, cada uno a su manera, tengan escenarios de diálogo nacional sobre los principales problemas y retos en materia de desarrollo político, económico y social y que en esta clase de asambleas estén presentes representantes de gobierno y sociedad civil. En el caso de Colombia, un logro singular es la puesta en marcha de una campaña pública sin precedentes para modernizar la administración del Estado sobre la base de brindar mejores servicios al ciudadano (lo que se ha llamado *Estado Comunitario*) y en Ecuador, sin lugar a dudas, resalta la concreción de una Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. En todos estos casos, las relaciones entre las instituciones públicas y la sociedad civil cobran singular importancia pues se ha logrado establecer vínculos de cooperación con dichas instituciones para concretar las distintas políticas públicas. De lo anterior, sin embargo, se pueden extraer algunas conclusiones acerca de los mayores obstáculos que tiene la acción de las OSC en la Región así como de las dificultades presentes para que prioridades como las consignadas en los compromisos del Plan de Acción de Québec no logren completarse.

Ahora, considerando no sólo los éxitos representados en cambios normativos y campañas educativas para desarrollar o promover derechos entre la población, cabe preguntarse por la sostenibilidad e impacto de estos proyectos. El trabajo hasta ahora desarrollado por las OSC resulta indispensable para promover una reflexión seria sobre los cambios más urgentes en la Región, aclara los ámbitos de mayor conflictividad y quizá aquellos escenarios donde la incidencia de las organizaciones ha sido limitada, indicando dificultades reales en materia de desarrollo institucional y social. De estos limitantes se pueden enumerar los más importantes:

- La opinión pública en la Región Andina es favorable a muchos cambios normativos y constitucionales que garanticen más derechos de la población, pero esto no puede hacer perder de vista que la opinión pública maneja criterios demasiado volátiles y coyunturales, de modo que las estrategias de cambio político e institucional de mayor alcance no pueden sustentarse exclusivamente en conseguir el respaldo de la “mayoría”. Es en este ámbito donde también tiene cabida iniciativas autoritarias y populistas, de manera que no se puede confundir la soberanía del pueblo con la sabiduría del pueblo.

- En el terreno de los resultados, un problema principal en la Región Andina sigue siendo la imposición de consideraciones –y limitaciones- económicas a los objetivos políticos y sociales. Los varios procesos de concertación nacional, las iniciativas de reforma y los compromisos con la equidad en la población se ven continuamente obstruidos y reducidos a simples declaraciones de buena voluntad, pues cada gobierno debe responder a compromisos adquiridos en materia fiscal y económica o bien porque los recursos públicos para dar sostenibilidad a programas como las Casas de Justicia, implantación de plataformas tecnológicas en las administraciones locales o los Defensores de Oficio, no son suficientes y estos programas deben ser clausurados o continuar en deficientes condiciones. En esa medida, el trabajo de la sociedad civil sigue dependiendo de los

recursos de la cooperación internacional, la cual además es bloqueada severamente en casos como el de Venezuela.

- De otro lado, se encontraron débiles resultados en la participación de la sociedad civil: en general, la presencia de las organizaciones civiles es más bien frágil y muchos de sus esfuerzos están desarticulados. Las especificaciones legales acerca de estimar una cuota de participación de la ciudadanía en los procesos de decisión pública son parcialmente seguidas, omitidas o bien atendidas como simple formalismo sin dar más que facultades consultivas a los grupos de la sociedad civil. Esta dificultad tiene su origen tanto en el diseño institucional de los mecanismos de participación, en los incentivos para participar que encuentra la población<sup>12</sup>, como en la dificultad de coordinar estrategias e institucionalizar grupos amplios de trabajo entre las organizaciones constituidas. Desde luego, la falta de recursos propios cuenta en esta situación.

- Un limitante también está representado por la clara ausencia de voluntad política para concertar soluciones o propuestas en campos como la legislación sobre participación ciudadana, acceso a la información pública y reforma al sistema de justicia. A pesar de los mandatos legales que se van configurando en cada una de estas áreas, la puesta en marcha e implementación de sus mandatos sigue estando mediada por la voluntad de las autoridades de turno. Aún así, esa situación seguirá abriendo importantes espacios de vigilancia por parte de las OSC.

- Una situación crítica que afecta severamente a la Región Andina es la crisis institucional de Venezuela y Ecuador debida al creciente debilitamiento de los diferentes poderes y, en el caso venezolano, a la ausencia de independencia de éstos y a la tendencia cada vez mayor de centralización del poder en el Presidente de la República. Esta situación bloquea la institucionalidad democrática y condiciona cualquier iniciativa de promoción de los derechos ciudadanos más básicos y mientras esto ocurra, la tarea de las organizaciones civiles cobra demasiada importancia.

En conclusión, es necesario seguir luchando por la pluralidad de visiones y comprensiones de los problemas pues los argumentos cerrados nunca funcionan y suelen ser pobres en resultados. En este trabajo, la legitimidad de las OSC alcanza su mayor expresión pues uno de sus roles fundamentales es enriquecer el debate público con argumentos fundamentados en la experiencia y conocimiento de los problemas cotidianos de nuestros países con compromisos políticos, desde luego, pero sin el sesgo una política tradicional apegada a los formalismos legales.

Por último, no sobra recordar que el fortalecimiento del Sistema Interamericano es una tarea inaplazable en un contexto político altamente interconectado como el actual y el cumplimiento de las recomendaciones formuladas desde este escenario es un elemento dinamizador de los procesos políticos nacionales. Muchas observaciones y acuerdos gestados en el sistema interamericano no llegan a operar en la realidad de los países latinoamericanos, pero así mismo, esa carencia pone de manifiesto la urgencia de formalizar instancias de vigilancia e incidencia sobre los pronunciamientos que allí formulan los gobiernos. En esta vía se encaminó el Proyecto de Cumbres y en la búsqueda de su eficacia debe todavía concentrarse la sociedad civil.

---

<sup>12</sup> Dados los altos índices de pobreza entre la población de la Región Andina, es poco factible que grupos importantes de la población se interesen en aspectos diferentes a resolver su propia subsistencia.