



ANÁLISIS, PROPUESTAS Y OBSERVACIONES AL PROYECTO DE LEY REFORMATORIO AL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN PRESENTADO POR EL AS. MARLON CADENA

I. ANTECEDENTES

1. La Comisión de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio de la Asamblea Nacional, se encuentra discutiendo el proyecto de Ley Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (en adelante COOTAD).
2. El As. Marlon Cadena ha presentado una propuesta de reforma al COOTAD con la finalidad de regular el “Buen Gobierno” (en adelante “el Proyecto”), en el que se evidencia temas relacionados con la planificación, rectorías, participación ciudadana, entre otras actividades que ejercen los gobiernos provinciales. Como órgano responsable de velar por los intereses jurídicos e institucionales de estos niveles de gobierno, el CONGOPE ha expuesto su análisis y observaciones a dicho proyecto, mismos que constan por escrito en el presente documento.

II. OBSERVACIONES JURÍDICAS

3. La propuesta del asambleísta es la siguiente:

Artículo 17.- A continuación del artículo 361, agréguese el siguiente artículo 361.1

*“Art. 361.1.- Los gobiernos autónomos descentralizados deberán cumplir con los parámetros de Buen Gobierno. **El Buen Gobierno constituye un sistema de medición, control, buen uso y manejo de los recursos públicos;** y, por tanto, la base de una gestión ética, eficaz, eficiente, social, participativa y equitativa, con base en principios y prácticas medibles, conducentes a la responsabilidad pública, la transparencia y la participación ciudadana. Este concepto será aplicable a los gobiernos autónomos descentralizados y a sus empresas públicas.*

Los gobiernos autónomos descentralizados, con el apoyo de sus respectivas entidades asociativas, en su gestión emprenderán un proceso progresivo de



aplicación del sistema de Buen Gobierno y democracia digital, para lo cual utilizarán las herramientas tecnológicas disponibles.

(sic) La aplicación de esta práctica deben considerarse como un factor relevante para la gestión de la administración de los gobiernos autónomos descentralizados y de sus empresas públicas; por lo tanto, el resultado de su gestión estará contenido en un informe de Buen Gobierno que deberá ser puesto en conocimiento de la ciudadanía, del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y, de la Contraloría General del Estado.

El informe de Buen Gobierno constituirá un elemento de análisis y resolución en los procesos de control del gasto público. Lo subrayado me corresponde

4. El llamado “buen gobierno”, se define como: “*un sistema de medición, control, buen uso y manejo de los recursos públicos*”. Las actividades que involucran esta definición, en la actualidad, constan como competencia de la Contraloría General del Estado, así lo dice la propia Constitución de la República del Ecuador en su artículo 211 que establece:

“Art. 211.- La Contraloría General del Estado es un organismo técnico encargado del control de la utilización de los recursos estatales, y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos”. El subrayado me pertenece.

5. El artículo 5 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado en su primer numeral amplía más el sistema de control indicando que:

“Art. 5.- Sistema de Control, Fiscalización y Auditoría del Estado.- Las instituciones del Estado, sus dignatarios, autoridades, funcionarios y demás servidores, actuarán dentro del Sistema de Control, Fiscalización y Auditoría del Estado, cuya aplicación propenderá a que:

1.- Los dignatarios, autoridades, funcionarios y servidores públicos, sin excepción, se responsabilicen y rindan cuenta pública sobre el ejercicio de sus atribuciones, la utilización de los recursos públicos puestos a su disposición, así como de los resultados obtenidos de su empleo”. El subrayado me pertenece.



6. Por lo tanto, las actividades de control del buen uso de los recursos públicos y la consecución de los objetivos institucionales son atribuciones de un órgano que fue creado y jurídicamente existe exclusivamente para ese fin, como es la Contraloría General del Estado. En este sentido, se debe considerar evitar una posible duplicidad o superposición de funciones que generen inseguridad jurídica, reprocesos o tramitología innecesaria para la administración pública y para los gobiernos autónomos descentralizados (GAD).
7. Siguiendo esta línea, el Proyecto establece que el “buen gobierno” se debe compaginar “*con base en principios y prácticas medibles, conducentes a la responsabilidad pública, la transparencia y la participación ciudadana*”, al respecto cabe preguntarse, ¿cómo se establecerán los parámetros de “buen gobierno”? ¿quién será la autoridad que lo determine? Estas inquietudes existen dado que el Proyecto no regula estos aspectos.
8. El Proyecto dispone que el informe de buen Gobierno deberá ser presentado ante la Contraloría General del Estado y el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, sin embargo no se encuentra regulado qué autoridades, instancias o funcionarios deben realizar este informe, su contenido o parámetros básicos o los criterios de su evaluación.
9. El Proyecto se refiere a la existencia de responsabilidad *pública*. Al respecto cabe mencionar que el principio de responsabilidad se encuentra preceptuado tanto en la Constitución como en el Código Orgánico Administrativo (en adelante COA), veamos en su orden:

Constitución de la República:

“Art. 233.- Ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones o por omisiones, y serán responsable administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos (...).”

COA:

“Art. 15.- Principio de responsabilidad. El Estado responderá por los daños como consecuencia de la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos o las acciones u omisiones de sus servidores públicos o los sujetos de derecho privado que actúan en ejercicio de una potestad pública por delegación del Estado y sus dependientes, controlados o contratistas.



El Estado hará efectiva la responsabilidad de la o el servidor público por actos u omisiones dolosos o culposos. No hay servidor público exento de responsabilidad”.

10. En ese sentido, se encuentra ya determinado, desde el orden constitucional hasta en el administrativo, el principio de responsabilidad, sin embargo debemos enfatizar que es necesario un sistema de medición o evaluación objetiva para este caso, para los GAD.
11. El COOTAD, por su parte, establece lo que se denomina la responsabilidad estatal que tiene con ver con otros efectos jurídicos.

“Art. 274.- Responsabilidad.- Los gobiernos autónomos descentralizados son responsables por la prestación de los servicios públicos y la implementación de las obras que les corresponda ejecutar para el cumplimiento de las competencias que la Constitución y la ley les reconoce, de acuerdo con sus respectivos planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, asegurando la distribución equitativa de los beneficios y las cargas, en lo que fuere aplicable, de las intervenciones entre los distintos actores públicos y de la sociedad de su territorio”.

12. Por último, se debe tener en consideración que la responsabilidad y control en los GAD es diferente a las demás instituciones, debido a que en los gobiernos seccionales, el control político y la potestad para determinar la responsabilidad política, la ejercen sus propios órganos legislativos, mientras que el control del buen uso de los recursos públicos lo ejerce la Contraloría General del Estado. Sobre esta base se debe analizar a qué tipo de responsabilidad se refiere el Proyecto, ¿dónde o cómo se la ejercerá y quiénes serán los encargados respectivos de aplicarla?, sin dejar de lado que los GAD poseen autonomía administrativa y política. La falta de claridad del Proyecto en estos aspectos, podrían ser determinantes para su correcta y adecuada aplicación.

III. OBSERVACIONES TÉCNICAS

13. Desde el punto de vista técnico, la propuesta resulta interesante, tiene varios elementos que por su naturaleza son complementarios pero diversos, por ejemplo, el asunto de democracia digital, que son temas de la gobernanza digital y que da pie para los procesos de transformación digital.
14. En ese sentido al mezclar temáticas, las preocupaciones son las siguientes: i) que se tergiversen los conceptos y por tanto las iniciativas no se configuren de forma apropiada;



ii) que debido al alcance y las complejidades de cada proceso impliquen que no exista una institución que pueda hacerse cargo o aplicar dichos elementos de forma integral. El espíritu de la propuesta es hacer énfasis en los procesos de medición del gasto público con lo que estamos de acuerdo, pero es necesario dilucidar los escenarios diferentes que representaría cada uno.

15. Desde el CONGOPE la idea sería cambiar el concepto de “Buen Gobierno” por el de gobierno para resultados de desarrollo, con la finalidad de poner énfasis en la medición del uso de los recursos públicos y lo más relevante evaluar la creación de valor público, es decir: hasta qué punto las intervenciones del GAD están permitiendo superar brechas territoriales.
16. Desde la experiencia del CONGOPE, se ha posicionado el programa de gobierno para resultados que se ha implementado en los GAD provinciales de Carchi y El Oro y que este año se lo hará en los GAD provinciales de Loja, Cotopaxi, Zamora Chinchipe, una empresa pública y dos consorcios que incluye: la implementación de una metodología de articulación de la planificación y el presupuesto para resultados mediante una metodología estandarizada, procesos de formación en la metodología al personal multidisciplinario del GAD y entrega de herramientas informáticas de planificación y presupuesto (que son gratuitas de código abierto) que permiten medir la gestión, los resultados y el uso de los recursos públicos (estas herramientas y las metodologías se pueden entregar a todos los GAD provinciales, municipales y parroquiales).

IV. PROPUESTA

17. Sustituir el concepto de “buen gobierno” por el de “gobierno para resultados de desarrollo”.
18. Hacer énfasis en la medición y evaluación de los recursos como parte de la creación del valor público con base en parámetros objetivos.
19. El gobierno para resultados debe ser entendido como el pilar para poder sostener un proceso más complejo como gobierno abierto.
20. Los GAD deberían implementar metodologías o herramientas tecnológicas para medir el uso de los recursos mediante la planificación y el presupuesto para resultados, con la ayuda de los entes asociativos.



21. En tal virtud, se propone el siguiente texto alternativo para el Proyecto:

Agréguese un artículo a continuación del Art. 154 del COOTAD, con el siguiente texto.

“Los gobiernos autónomos descentralizados deberán cumplir con los preceptos del gobierno para resultados del desarrollo, según las disposiciones de esta Ley”.

Agréguese una disposición general que contenga lo siguiente.

Disposición General Décimo Novena.- Gobierno para Resultados del Desarrollo.-

Constituye una gestión orientada a resultados que permita medir los impactos de sus políticas públicas en el territorio, a través de una gestión eficiente de su administración pública y mecanismos de gobernanza territorial y corresponsabilidad en la reducción de las desigualdades territoriales.

Sus logros y resultados deberán ser plasmados a través de una certificación de buen gobierno basado en resultados que otorguen los órganos asociativos de cada uno de los diferentes niveles de gobierno.

Los entes asociativos deberán implementar metodologías o herramientas tecnológicas para medir el uso de los recursos mediante la planificación y el presupuesto para resultados, además de dar el acompañamiento necesario, en lo posible se deberá utilizar software abierto.