



UNIVERSIDAD DE LAS AMERICAS UDLA – GTZ

**MAESTRIA EN DESCENTRALIZACION
Y DESARROLLO LOCAL**

**“MUNICIPIOS TRANSPARENTES Y CONFIABLES
PARA LA GESTIÓN Y EL DESARROLLO LOCAL”**

Dr. Ángel Torres Maldonado

Octubre, 2004

Dedicatoria:

**Esta tesis la dedico a mi esposa
y en especial a quienes adoro: mis hijos,
ellos constituyen motivo especial de mi vida.**

**Agradezco a la Asociación de Municipalidades
Ecuatorianas, AME; institución que me permitió
una directa relación con la búsqueda de transparencia
y eficiencia en la gestión y el desarrollo local.**

**A las Autoridades y Funcionarios de la GTZ, que con su
apoyo me permitieron alcanzar este nuevo logro académico.**

**A las autoridades, docentes y servidores de la UDLA,
que con sus conocimientos y enseñanzas, aportaron
para hacer posible este nuevo logro profesional.**

INDICE

DEDICATORIA	2
ÍNDICE	3
RESUMEN EJECUTIVO	5
I.- INTRODUCCIÓN	8
CAPITULO I	10
Presentación del problema y diagnóstico de la situación actual	10
Antecedentes que permiten comprender el tema	10
Iniciativas de transparencia	12
Razones por las que escogí el tema	13
Económicos	14
Políticos	14
Sociales	14
Otras consideraciones	15
Pertinencia	17
CAPITULO II	19
Definición, hipótesis y Objetivos	19
Delimitación del tema	19
Definiciones básicas: corrupción	19
Qué es el control social?	20
Qué es la rendición de cuentas?	21
Qué entendemos por transparencia?	21
Relación del tema y su importancia conceptual con la descentralización y el desarrollo local	22
Presentación de hipótesis	23
El PC y sus objetivos	24
II.- DESARROLLO DEL PROYECTO DE CAMBIO	26
CAPITULO III	26
Descripción del PC y sus fases	26
Los inicios del PC, primeras intervenciones y observaciones	26
Primeras reflexiones	26
Motivaciones	26
Primeros aportes	27
Selección de cantones	28
Ventajas y desventajas para la aplicación	28
Selección del grupo tarea	29
Intervención en temas relacionados	29
Cómo se abordó el desarrollo del PC?	30
Qué elementos fueron incorporados?	30
Cuál fue el ciclo previsto?	32

Formulación del Proyecto de Ordenanza	34
Asistencia Técnica y Capacitación	35
Cuál fue la experiencia el términos de:	
Actores	36
Resultados esperados	37
Factores de éxito	38
Obstáculos	39
CAPÍTULO IV	41
Marco conceptual – Conceptos utilizados	41
Principales enfoques	41
Metodología, instrumentos y herramientas utilizadas	42
Asesoramiento	46
III CONCLUSIONES	
CAPÍTULO V	47
Conclusiones y Recomendaciones	47
Impactos del PC en el entorno	47
Qué he aprendido como agente de cambio?	49
Reflexiones sobre el proceso de aprendizaje de la formulación y aplicación del PC	51
Reflexiones sobre el cumplimiento de la hipótesis	52
Recomendaciones	52
BIBLIOGRAFÍA	56
ANEXO No. 1.- Publicación revista PODER MUNICIPAL.- Año 17 No. 47 Abril 2004-10-25	57
ANEXO No. 2.- Gestión de la Comisión de Derechos Humanos del Consumidor	59
ANEXO No. 3.- Proyecto de Ordenanza de Control Social y de Rendición de Cuentas Municipales	60
ANEXO No. 4.- Compromiso Comunitario	67
ANEXO No. 5.- Certificación sobre el trámite del Proyecto de Ordenanza en la Municipalidad de Zamora	68
ANEXO No. 6.- Certificación de la Democracia Popular Unión Demócrata Cristiana	69
ANEXO No 7.- Convenio de cooperación interinstitucional entre la AME, CCCC y PNUD	70

RESUMEN EJECUTIVO

El Ecuador se debate en una crisis política, originada en la falta de institucionalidad democrática en la que las acciones contrarias a la ética y la moral pública no escapan, es más seguimos siendo uno de los países con más alta percepción de corrupción en América Latina.

En el pasado dos presidentes de la república dejaron el poder en medio de explosiones sociales que los acusaron de corrupción y actualmente el Gobierno del presidente Lucio Gutiérrez está amenazado de iniciar un juicio político por peculado, cuyo origen se presume radica en la utilización de bienes públicos para favorecer a los candidatos de su organización política; amén del uso de su tiempo en abierta y pública campaña electoral en lugar de dedicarse a gobernar. Por cierto, algunos organismos del régimen seccional autónomo tampoco escapan a ciertas prácticas que afectan el interés público, la ética y la moral social, motivo de investigaciones y en ocasiones de explosiones sociales que han concluido con la remoción de sus dignatarios.

Según los estudiosos, los puntos neurálgicos de la corrupción están esencialmente en los procesos de contratación de obras y adquisición de bienes, en la prestación de servicios públicos y la discrecionalidad excesiva con la que dignatarios y autoridades toman decisiones; si bien existe el control formal a través de organismos estatales como la Contraloría General del Estado, se hace cada vez más necesario el control social para combatir la corrupción, a cuyo propósito se creó la Comisión Cívica del Control de la Corrupción, están trabajando varios organismos de cooperación externa y se han generado importantes experiencias como ocurre en los municipios de Pedro Moncayo, Esmeraldas, Cayambe y otros que inclusive fueran merecedores de públicos reconocimientos; sin embargo, según el criterio de los técnicos que han intervenido en esos procesos de rendición de cuentas aplicados con participación ciudadana, resulta necesario impulsar la aplicación de herramientas y procedimientos institucionalizados mediante la expedición por parte de los concejos municipales involucrados, de una ordenanza que regule dichos procesos, y constituya la manifestación de la voluntad política institucional de promover administraciones locales transparentes y eficientes.

El ejercicio de todo buen gobierno no puede soslayar la transparencia y la eficiencia como medio para promover la gobernabilidad, procurar mayor bienestar para la comunidad, ser institucionalmente confiables, promover la legitimidad de los liderazgos y con ello facilitar los procesos de descentralización y de desarrollo de la comunidad local o nacional.

Con ese propósito, en el desarrollo del proyecto de cambio, propuse un proyecto de Ordenanza de Control Social y de Rendición de Cuentas Municipales como estrategia para la aplicación de instrumentos para la sistematización y difusión oportuna y veraz de la información mínima que se genere, ya sea por intermedio de la página web, en impresos o programas a través de medios de información colectiva, de manera que los ciudadanos bien informados tengan la posibilidad de intervenir organizadamente en asambleas de rendición de cuentas públicas

efectuadas semestralmente, en las que los dignatarios, funcionarios municipales, así como los representantes de las organizaciones sociales y de las instituciones públicas existentes, evalúen retrolimentariamente los resultados de la gestión cumplida, según los indicadores establecidos, promuevan los cambios necesarios, así como resuelvan determinar estímulos y sanciones morales o políticas; y, que mediante veedurías sociales efectúen el control y seguimiento permanente sobre la calidad y la eficiencia en la construcción de obras y la prestación de los servicios públicos.

Dada la evidente falta de voluntad política de los dignatarios de las municipalidades de Zamora y Sucre que fueron escogidas para la aplicación del PC; y, de las elecciones intermedias para la renovación de alcaldes y concejales, no fue posible que los concejos municipales respectivos aprueben la ordenanza y apliquen las herramientas planteadas que nos permitiría evaluar sus resultados. Sin embargo, contamos con una propuesta que sirve de base para la discusión y más allá de no haber sido previsto en el PC; pero necesario para el país, existen resultados interesantes como el haber incorporado en la Ley Orgánica Reformatoria de la Ley de Régimen Municipal aprobada por el Congreso Nacional, la obligación de las municipalidades de facilitar y promover el control social. Obligación que los dignatarios municipales deben cumplir.

De otra parte, queda en marcha un convenio de cooperación interinstitucional entre la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, la Comisión del Control Cívico de la Corrupción y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, cuyo objetivo es el de promover **“procesos sociales encaminados a construir una gestión local con transparencia”** a ser aplicado inicialmente en cuatro, luego en seis y finalmente en doce municipalidades ecuatorianas en los próximos dos años, lo que permitirá darle sostenibilidad al proceso y en el que una de las acciones puntuales es la aprobación e implementación de la referida propuesta de ordenanza.

Además, se ha logrado incorporar este tema en la agenda de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, de manera que será parte del análisis en cinco eventos académicos previstos en los próximos dos meses con los señores alcaldes y concejales elegidos el 17 de octubre del 2004; y los que se efectúen con los directores nombrados al inicio del próximo período.

Quedan aprendizajes interesantes como agente de cambio, particularmente el involucramiento en un tema apasionante que va desde la necesidad de profundizar la educación en valores en orden a que la sociedad en general y la sociedad política en particular promueva un cambio de la cultura actual generalmente permisiva, hacia un comportamiento de respeto a las normas establecidas puesto que no hacerlo con prontitud, será permitir que siga vigente un fuerte obstáculo en la lucha contra la pobreza; hasta sentirme comprometido con la necesidad de promover políticas y acciones públicas transparentes y eficientes para el ejercicio de una gestión efectiva que facilite y dinamice el desarrollo económico, social, cultural y medioambiental de la comunidad, rescate la credibilidad y confianza política.

Desde la Dirección de Gestión de Asesoría Legal de la AME, que ejerzo actualmente, continuaré el proceso iniciado, y nada más satisfactorio será en lo personal, lograr la aplicación de esta propuesta nacida a raíz de la necesidad de cumplir un compromiso académico hasta contribuir a la construcción de una realidad que el país espera, aprovechando que es mucho más fácil y posible incorporar la participación de la sociedad civil en este nivel de gobierno.

Creo que hemos dado los primeros pasos para institucionalizar las normas seccionales regulatorias del control social y de rendición de cuentas, el camino aunque sinuoso está trazado, sigamos adelante.

***“Si realmente se quiere reducir la pobreza en el mundo,
se debe empezar por enfrentar el problema de la corrupción”***

Peter Eigen

I.- INTRODUCCIÓN

Las principales instituciones del Estado ecuatoriano, especialmente el Gobierno Central, el Congreso Nacional y la Función Judicial, a los que se suman los partidos políticos, adolecen de bajos índices de credibilidad y confianza. Las percepciones sobre la corrupción son altas, lo cual limita las posibilidades de crecimiento y desarrollo y frena las oportunidades de lucha contra la pobreza.

Por tanto, el ejercicio de un buen gobierno no puede soslayar la participación activa de la sociedad civil en el proceso de gestión pública, tanto en la planificación, formulación del presupuesto, ejecución y control de las actividades y resultados obtenidos.

Dentro del nuevo concepto y del rol del gobierno local, que implica la descentralización y el desarrollo local, la municipalidad presenta para sí y para la comunidad, una oportunidad al actuar como un actor cuyo rol, supera el ámbito de acción de un ente prestador de servicios básicos, procurando ser un facilitador y dinamizador del desarrollo local en su conjunto.

El gobierno municipal debe buscar la implementación de políticas y estrategias orientadas a promover y consolidar las herramientas y mecanismos para permitir el acceso a la información que se genera en la institución y facilitar la rendición de cuentas retroalimentarias con la participación interactiva de la sociedad civil, orientada a crear las condiciones necesarias para que la gestión sea transparente y eficiente de modo que los inversionistas tanto locales como los externos encuentren atractivos para desarrollar sus actividades productivas de bienes y servicios, así como los organismos de cooperación locales, nacionales e internacionales, gubernamentales y no gubernamentales tengan confianza para brindar su apoyo a proyectos de interés local.

El desarrollo local, se construye y se genera desde abajo, con los actores locales, con la participación de todos los llamados gestores locales, quienes conocen, plantean y se apoderan de sus propios proyectos de desarrollo, los sostienen y los defienden. Se trata de un proceso de involucramiento de la sociedad, que se promueve con mayor impulso, cuando se incorporan políticas de transparencia y eficiencia en la gestión pública.

La municipalidad cambia su imagen cuando se abre al control ciudadano, para que tenga viabilidad la evaluación de los resultados alcanzados durante el proceso de gestión, facilita la gobernabilidad, se vuelve confiable y legitima el ejercicio del poder de sus representantes.

Por todo esto, el proyecto de cambio, que se describe en la presente tesis, busca reflexionar sobre el ejercicio de un gobierno transparente y eficiente para promover la descentralización y el desarrollo local.

En el primer capítulo, se presentan antecedentes y el diagnóstico del problema para una adecuada comprensión del tema, se describen experiencias de organismos seccionales autónomos y de instituciones dedicadas a la lucha contra la corrupción, se describen los impactos económicos, sociales y políticos que genera la corrupción y otras consideraciones que hacen pertinente el tema de municipios transparentes y confiables para la gestión y el desarrollo local.

En el capítulo dos, se presenta la delimitación del tema a partir de definiciones conceptuales de la corrupción, del control social, de la rendición de cuentas y de la transparencia; se hace un amplio análisis sobre la importancia de su relación con la descentralización y el desarrollo local, se presenta y analiza la hipótesis y los objetivos general y específicos que procuré obtener con el desarrollo del proyecto de cambio (PC).

En el capítulo tres contiene el análisis del desarrollo del proyecto de cambio, en el que formulo las reflexiones sobre los inicios inciertos del PC, sus primeras intervenciones y observaciones, la descripción de las motivaciones personales e institucionales para impulsar la propuesta, el análisis de los primeros aportes, la selección de los cantones, las ventajas y desventajas para la aplicación del PC, cómo se seleccionó el grupo tarea, mi intervención en temas relacionados con políticas de transparencia; contiene además una descripción de cómo se abordó el PC, qué elementos fueron incorporados y cual fue el ciclo previsto para su desarrollo; analizo también como se produjo la formulación del proyecto de ordenanza de control social y de rendición de cuentas municipales como parte importante del tema, la asistencia técnica y capacitación que fue prevista, así como la experiencia en términos de actores, resultados esperados, factores de éxito y los obstáculos para la aplicación.

Mas adelante en el capítulo cuatro, presento el marco conceptual y como parte de ellos los enfoques sociales, políticos y éticos, se analiza la metodología y las herramientas e instrumentos utilizados en la aplicación del PC y el asesoramiento recibido para garantizar la correcta aplicación del Proyecto de Cambio.

En el último capítulo, el de las conclusiones y recomendaciones, se describen los impactos generados en el entorno, los resultados logrados, se analizan los aprendizajes alcanzados como agente de cambio, se plantean las reflexiones sobre el aprendizaje, el análisis de las complicaciones en la formulación y aplicación del PC y regreso a comprobar el cumplimiento de la hipótesis, evalúo el logro de objetivos y la verificación de la hipótesis, para concluir con las recomendaciones para la continuidad del proyecto iniciado y para la aplicación de futuros PC y concluyo con un compromiso personal.

Se incluyen al final algunas recomendaciones dirigidas a provocar la continuación de varias actividades y tareas que deben ejecutarse para la sostenibilidad del proyecto, especialmente por parte de la AME, en orden a lograr que las municipalidades ecuatorianas definan políticas de transparencia y eficiencia como parte de la estrategia para facilitar la descentralización y el desarrollo local.

CAPÍTULO I

1.1.- PRESENTACIÓN DEL PROBLEMA Y DIAGNÓSTICO DEL ENTORNO ACTUAL

1.1.1.- ANTECEDENTES QUE PERMITEN COMPRENDER EL TEMA

Desde hace varios años la lucha contra la corrupción es parte de la agenda política gubernamental. Presionados por los movimientos sociales u organizaciones de la sociedad civil, el Gobierno y el Congreso Nacional han incorporado temas orientados a enfrentar este mal de la sociedad.

Según estudios de Transparencia Internacional en 1995, entre las áreas de gobierno más vulnerables a la corrupción están los servicios públicos, las licitaciones y adquisiciones públicas, la administración de los gobiernos locales. Mucho más vulnerable puede ser si conforme a la Ley de Contratación Pública, hasta el equivalente al 0.00002 por mil del Presupuesto General del Estado, que para el ejercicio económico del 2004 es de 139.015 dólares, se puede regular libremente los procesos de contratación en cada institución pública.

Quizá los hechos más destacables de movimientos y reacción ciudadana fueron los que concluyeron con la caída de los Presidentes Abdalá Bucaram en febrero de 1997 y Jamil Mahuad en enero del año 2000, acusándolos públicamente de actos de corrupción. Luego del derrocamiento del Presidente Bucaram, el Gobierno Interino de Fabián Alarcón toma la iniciativa de crear la Comisión del Control Cívico de la Corrupción (CCCC), como organismo autónomo, desde la sociedad civil encargado de aplicar políticas para combatir la corrupción en el Ecuador .

La Constitución Política aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente de 1998, en el Art. 220 la institucionaliza como una persona jurídica de derecho público, señalando su autonomía e independencia económica, política y administrativa, con el propósito de evitar la injerencia o control por parte de los sectores políticos o grupos de poder económico.

Para darle mayor fuerza a dicha misión, se aprueba la ley con el carácter de orgánica, en orden a regular la organización y funcionamiento, así como determinar sus atribuciones y competencias.

El actual Gobierno del Ecuador, mediante decreto ejecutivo No. 122, publicado en el Registro Oficial No. 25 del 19 de febrero del 2003, declara política de Estado la erradicación de la corrupción y el combate a la impunidad.

La preocupación llevó a plantear como tema principal de la Asamblea general de la Organización de Estados Americanos realizada en junio del 2004 en la ciudad de Quito, la lucha contra la corrupción en orden a que los países de la región asuman compromisos para reducir esta lacra de las sociedades.

Sin embargo, según las últimas mediciones de la percepción de la corrupción realizada y difundida por la organización Transparencia Internacional (TI) presentado en Berlín el 20 de octubre del 2004, el Ecuador figura entre los países más corruptos de América Latina; así en una calificación de 0 (altamente corrupto) a 10 (altamente transparente), Perú se ubica con 7,4; República Dominicana 6,2; Nicaragua 4,9; Argentina 4,2; ECUADOR 3,9.

Según Valeria Merino, representante de TI en nuestro país, explicó que por los promedios obtenidos por el Ecuador, con pequeñísimas diferencias en dos años consecutivos, se deduce que la corrupción no es cuestión de un gobierno, ni de un escándalo en particular, sino que se trata de un problema del sistema, de como están organizados los poderes del Estado y las empresas públicas y privadas.

Los factores que incidieron en la última medición, fueron el nepotismo (familiares en cargos públicos) practicado por el gobierno que es ahondado por la falta de claridad en la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público; los recientes recorridos realizados por el Presidente de la República en abierta campaña electoral utilizando bienes públicos; las dificultades para conformar el directorio de la Comisión del Control Cívico de la Corrupción, el hecho de que durante dos años no se ha nombrado al Contralor General del Estado, tampoco se han llenado las vacantes de la Corte Suprema de Justicia, según afirmó Valeria Merino.

También se suma, según el presidente de la organización, Peter Eigen, el hecho de que el país sea uno de los productores de petróleo, al igual que Venezuela dada la corrupción en las licitaciones y adjudicaciones públicas en este sector de la economía; la corrupción constituye el mayor problema para el desarrollo, y obstaculiza la lucha contra la corrupción según Transparencia Internacional.

Es usual que los ciudadanos dedicados a la actividad política, se acusen de actos ilícitos y que los medios de comunicación en amplios espacios presenten denuncias o análisis de actos reñidos con la moral y la ética, especialmente por parte de quienes han obtenido el favor del voto popular o de autoridades designadas por éstos, lo que sin duda alguna incrementa la percepción de manejos indebidos de los recursos públicos y del ejercicio del poder político.

A su vez la confianza ciudadana en las instituciones del Gobierno Central, del Congreso Nacional y de la Función Judicial, según los resultados de mediciones realizadas por varias empresas encuestadoras, son lamentablemente desalentadoras, ya sea por los resultados de la gestión o porque se han visto involucradas en presunciones de corrupción.

En menor escala, los gobiernos seccionales autónomos se han visto amenazados por la ilegitimidad del ejercicio del poder, debido a supuestos manejos inadecuados de los fondos públicos, u otras causas. Se han determinado indicios de responsabilidad en el Municipio de Muisne, Chone, Portoviejo, Salinas, Pedro Carbo, Santo Domingo, el Consejo Provincial de Loja, la municipalidad de Riobamba, Machala, Napo, Tungurahua, Buena Fe, según se desprende del Informe Memorias

del 2000 al 2004, de la Comisión del Control Cívico de la Corrupción, referido a anteriores y actuales funcionarios seccionales.

El caso más reciente que podemos comentar es el del Cantón Jipijapa, al que el Gobierno Central habría transferido un millón de dólares para la construcción de un hospital, que habrían sido invertido en otros fines, por lo que la sociedad civil demandó la salida del Alcalde, que se vio obligado a renunciar y demandaron además, la salida de los concejales.

En el Cantón Saraguro, la mayoría de concejales removieron al Alcalde titular, acusándolo entre otras cosas de enfrentar acciones penales por incorrecciones determinadas por la Contraloría General del Estado en la contratación de la construcción de carreteras, ejecutado con recursos económicos provenientes de asignaciones adicionales a las que por ley le corresponden a la municipalidad.

El Prefecto Provincial de la Provincia de Orellana, ha enfrentado también procesos judiciales por presuntas irregularidades cometidas en la administración del Consejo Provincial.

La Contraloría General del Estado ha determinado presunciones de responsabilidad penal en contra del Alcalde del Cantón Muisne en la provincia de Esmeraldas, también por supuesto mal uso de fondos públicos.

Sin embargo de lo dicho, según los sondeos de opinión realizados por empresas encuestadoras del Ecuador, dan cuenta que la mayoría de los ciudadanos acepta y apoya, la gestión cumplida por los gobiernos seccionales autónomos, los que se encuentran entre las instituciones con mayor aceptación y por tanto sus autoridades gozan de altos índices de popularidad. No cabe duda que las respuestas a las necesidades fundamentales de los ciudadanos dadas por las municipalidades y consejos provinciales son halagadoras; a diferencia de lo que ocurre con el Gobierno Nacional.

Iniciativas de transparencia

Para enfrentar la corrupción existen en el Ecuador y fuera del país organismos del régimen seccional autónomo que impulsan propuestas de gestión transparente, como es el caso de la Municipalidad de Pedro Moncayo, el que se ha propuesto **“terminar con el clientelismo político y darle transparencia a cada una de las acciones y proyectos ejecutados en el cantón”**. Con ese objetivo organizan asambleas anuales de rendición de cuentas, reuniones bimestrales y reuniones mensuales con la comunidad para transparentar el manejo de los recursos públicos, como es el sistema de contratación pública.

En el proceso de contratación se sortean los profesionales calificados a quienes se ha de invitar a participar en la adjudicación de obras, los que una vez sorteados no pueden volver al sorteo sino cuando se haya agotado el número de contratistas calificados; una vez firmado el contrato, remiten copias del mismo a las juntas

parroquiales o a los comités barriales para que realicen veeduría social, este hecho le mereció el primer premio del concurso de buenas prácticas seccionales.

Otro caso práctico es el de la Municipalidad de Azogues que recibió la segunda mención por el programa “**Guía sobre Gobierno Local Limpio y el Control de la Gestión**”, que tiene cuatro componentes a saber:

- 1.- Eliminación de toda forma discrecional en la adjudicación de contratos;
- 2.- Fortalecimiento institucional en el área de rentas, recaudaciones, proveeduría y administración participativa de recursos;
- 3.- Libre acceso a la información y rendición de cuentas; y,
- 4.- Educación ciudadana.

Incluye además la elaboración de presupuestos en forma participativa y mantiene un programa radial para que los ciudadanos se puedan comunicar abiertamente con el Alcalde.

Sobre la base de un convenio de cooperación suscrito entre la Comisión de Control Cívico de la Corrupción y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP), se ejecuta el proyecto para establecer un “ **Sistema de gestión local transparente para fortalecer mecanismos que combatan las oportunidades de corrupción en los municipios**” que incluye programas, metodologías y acuerdos para beneficiar a los gobiernos locales y la sociedad civil de los cantones de Pedro Moncayo, Esmeraldas, Rumiñahui y Cayambe, orientado a promover la formación en ética pública para los funcionarios, lo que demuestra que están dispuestos a llevar adelante acciones de transparencia y participación en sus instituciones.

Entre las características principales del proyecto constan:

- La firma de “Acuerdos por la Transparencia” con cada uno de los municipios beneficiarios,
- La utilización de metodologías participativas,
- La capacitación y puesta en marcha de ejercicios de rendición de cuentas, presupuestos participativos y veedurías ciudadanas,
- La realización de análisis de transparencia en la gestión municipal,
- La formación de líderes en ética pública y desarrollo humano,
- La realización de un diagnóstico de la gestión presupuestaria y financiera,
- La asesoría en aspectos legales municipales y el involucramiento de todos los actores sociales locales en los procesos propuestos por el proyecto
- La formulación participativa de un “Modelo de transparencia municipal” y de una “Guía para la gestión municipal transparente”,
- La sistematización de la experiencia.

1.1.2.- RAZONES POR LAS QUE ESCOJÍ EL TEMA

El aprovechamiento de los recursos públicos provoca que las decisiones sean tomadas conforme a motivos ajenos a los legítimos, sin considerar las

consecuencias que de ellas emanen y ocasionan a la comunidad, por tanto genera irresponsabilidad social; los impactos pueden ser:

Económicos

Según Dieter Frisch, Ex – Director General de Desarrollo de la Comisión Europea, la corrupción aumenta los costos de los bienes y servicios, incrementa la deuda de un país, (y ello conlleva los futuros costos recurrentes) conduce al relajamiento de las normas de modo que se adquieren bienes que no alcanzan las normas establecidas o tecnología inapropiada o innecesaria.

En el caso de la ejecución de obras o la adquisición de bienes y servicios en los que exista participación indebida de comisiones o porcentajes a favor de quienes intervengan para favorecer a terceros, baja la calidad de materiales utilizados o se incrementan injustificadamente los costos, toda vez que el contratista no es el que pierde, sino el Estado.

Políticos

“La corrupción reproduce y consolida la desigualdad social y preserva las redes de complicidad entre las élites políticas y económicas. Respecto a la clase política consolida las clientelas políticas y mantiene funcionando los instrumentos ilegales de control. Respecto al aparato administrativo perpetúa la ineficacia de la burocracia y genera formas parasitarias de intermediación. Todo esto conduce a la pérdida de credibilidad en el Estado y a la erosión de la legitimidad necesarias para el funcionamiento adecuado”, afirman Juan Lozano y Valeria Merino en el Manual de Anticorrupción en la Función Pública.

La forma clientelar de ejercer el poder facilita a unos pocos el acceso a quienes toman las decisiones, pero a su vez limita el acceso a la gran mayoría, provocando inequidades. Las formas corruptas de contratación evitan la competencia y la democratización.

Sociales

La corrupción profundiza las diferencias sociales, puesto que los sectores vulnerables o marginados son excluidos; si predomina el interés por el apropiamiento indebido de recursos públicos o se usan mecanismos ilegales, no interesa el interés común, los pobres son usados, son un pretexto para justificar prácticas populistas.

Los efectos de la corrupción no se limitan al enriquecimiento ilícito de unos pocos en detrimento de la mayoría, sino que también aumenta la ineficiencia de la gestión pública, reduce el crecimiento económico, impide la reducción de la brecha social y deterioran la legitimidad de las instituciones del Estado y de sus dignatarios.

Otras consideraciones:

La corrupción es una práctica humillante que fuerza a sobornar a funcionarios públicos para que hagan su trabajo, que induce a los contratistas a ofrecer coimas para ser considerados en los procesos de contratación pública, o que obliga a brindar tratos especiales a quienes toman decisiones en esta materia.

Los síntomas de corrupción generalizada, provoca una ola de demandas por el ejercicio de un buen gobierno, transparente y eficiente. Cuando los pueblos demandan gobiernos más honestos y decentes, es que está demostrando su rechazo a la corrupción.

Frente a estas demandas, cada vez emergen más líderes con visión y dedicación que proponen canalizar las demandas públicas hacia una acción organizada en un gobierno abierto.

En la actualidad es común observar que los dignatarios seccionales, con oportunidad de la sesión solemne de aniversario de creación del cantón o provincia se limitan a detallar las obras o los servicios prestados durante el año, sin que se conozcan en detalle la dimensión, alcance, costos e impactos positivos o negativos ocasionados durante su gestión; y menos, que los ciudadanos podamos cuestionarlas.

Con el propósito de cambiar esta realidad, la Constitución Política del Ecuador, en el Art. 237 determina que **“la ley establecerá el procedimiento para el control social y la rendición de cuentas en los organismos del régimen seccional autónomo”**; a su vez, la Ley Orgánica Reformatoria de la Ley de Régimen Municipal publicada en el Registro Oficial No. 429 del 27 de septiembre del 2004, dispone que las municipalidades **“están obligadas a facilitar y promover el control social”**, constituyendo un mandato en el que necesariamente ha de intervenir la sociedad civil.

La Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, en el título IV denominado DE LA TRANSPARENCIA FISCAL Y CONTROL CIUDADANO prevé que **“El Estado garantizará el control ciudadano de la gestión pública a través del libre acceso a los documentos e información presupuestaria contable y de las operaciones y contratos de crédito de todas las entidades del sector público y del sector privado en la parte que corresponda a bienes u otros recursos del sector público”**

Dispone también que el Presidente de la República, los Prefectos y Alcaldes divulgarán los planes que hubieren elaborado, e informarán cada trimestre a la ciudadanía sobre los resultados de evaluación de los planes y respecto a los correctivos que se realicen.

Así mismo obliga a las instituciones públicas, incluidos los gobiernos seccionales autónomos a remitir mensualmente, dentro de los treinta días siguientes, al Ministerio de Economía y Finanzas, la información presupuestaria, financiera y

contable. Además remitirán trimestralmente la información de la ejecución de sus planes operativos y de reducción de la deuda, con propósitos de consolidación y divulgación, dice la ley. Cuyo incumplimiento es sancionado con la suspensión de la entrega de las asignaciones del Presupuesto General del Estado hasta que se resuelva la causal de suspensión.

Según la referida ley, **“el Ministerio de Economía y Finanzas establecerá un sistema oficial de información y amplia difusión que servirá de base para el control de la ciudadanía”** ; faculta a los organismos del régimen seccional autónomo a establecer sus propios sistemas de información para control ciudadano y para la notificación al Ministerio de Economía, en la que debe incluir además de lo dispuesto en esta ley, **“el cumplimiento de las metas y de indicadores de gestión , decisiones sobre tarifas y precios de bienes y servicios públicos”**.

Las deficiencias de las normas establecidas en esta ley radican en que privilegia la remisión de la información al Ministerio de Economía y Finanzas y desde allí a la ciudadanía, con una clara orientación centralista; no establece los mecanismos a los que puede acudir la ciudadanía para ejercer en forma directa y efectiva el control social; tampoco se determinan sanciones por su incumplimiento, excepto la suspensión de transferencias, esta ley surte efectos actuales tan sólo a favor del Ministerio de Economía y Finanzas, en relación al control ciudadano es letra muerta.

En el Registro Oficial No. 337 del 18 de mayo del 2004, se publica la **Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública**; lo que constituye un importante avance en la legislación ecuatoriana en orden a tener acceso a la información que se genera en las instituciones, organismos y entidades del Estado, entre cuyos objetivos están el de cumplir con lo dispuesto en la Constitución Política referente a la publicidad, transparencia y rendición de cuentas al que están sometidas las instituciones del Estado, permitir la fiscalización de la administración pública y de los recursos públicos, garantizar el acceso a la información pública y facilitar la participación ciudadana en la toma de decisiones de interés general. Establece además la obligación de las instituciones del estado de crear un portal de información o página web, así como de los medios necesarios para difundir la información mínima actualizada.

Si bien la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública constituyen avances en el propósito de difundir la información considerada pública, resulta insuficiente y no contienen normas que regulen el control de la acción y gestión de los administradores públicos por elección popular o designación, desde la sociedad civil organizada, ni establece los mecanismos de rendición de cuentas hacia la sociedad; se ha legislado en mi opinión para rendir cuentas al gobierno central, pero hacia la sociedad civil no pasa de ser parte del discurso político.

Por su parte, la Constitución Política de la República atribuye al concejo municipal la facultad legislativa seccional, en uso de la cual puede dictar ordenanzas, precepto que guarda concordancia con la atribución conferida en el numeral 1 del Art. 64 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, organismo que puede dictar una que

conceptualice y establezca los procedimientos y mecanismos para el control social y la rendición de cuentas públicas.

Estoy consciente que la sola existencia de normas regulatorias no es suficiente, es esencial además, cambiar la cultura política y organizacional de la sociedad civil en orden a una mayor incorporación en la toma de decisiones y en el control de las acciones de las autoridades. Sin embargo es un paso necesario que los organismos del régimen seccional autónomo, particularmente las municipalidades a través de ordenanza expresen su voluntad política de abrir la institución a la sociedad y crear las condiciones técnicas, tecnológicas, procedimentales y los espacios de discusión retroalimentada por la sociedad, lo cual impone una visión de responsabilidad social compartida.

En síntesis escogí este tema con el ánimo de aportar con una propuesta legislativa seccional que establezca como política, la gestión transparente; que ofrezca mecanismos, herramientas y acciones para hacer confiable la gestión local encaminada a hacerla más eficiente y eficaz, que contribuya a facilitar la descentralización y promueva el desarrollo local.

1.1.3.- PERTINENCIA

Los municipios tienen un rol decisivo en el propósito de procurar una gestión pública eficiente, eficaz y más equitativa; la población afina su esperanza de mejorar sus condiciones y calidad de vida, apoyada desde el gobierno local.

En el propósito de generar condiciones para una gestión local transparente no se puede considerar que es pertinente erradicar la corrupción, sin procurar la cooperación interactiva entre la sociedad civil y el gobierno local que busque de manera conjunta el mejoramiento de la calidad de la gestión orientada hacia una mejora de las condiciones y calidad de vida de sus habitantes, estableciendo mecanismos y espacios mutuamente acordados de información, comunicación e intercambio de opiniones.

Existen normas constitucionales que establecen el mandato de normar los procedimientos para el control social y la rendición de cuentas; existen además normas legales que refieren el tema sin la profundidad necesaria; la sociedad demanda de líderes locales honestos y capaces de promover el cambio social; la democracia representativa debe ser complementada con la democracia participativa; los gobiernos locales constituyen una fortaleza para la democracia en el Ecuador.

En la medida que construyamos una cultura política y ciudadana que lejos de soslayar estas acciones, las haga suyas y que se cumplan, con la naturaleza de los actos cotidianos, sin duda podremos tener buenos gobiernos.

Por tanto, es pertinente fortalecer la gobernabilidad local, reducir las ineficiencias y fortalecer la transparencia; existen prácticas de gobiernos seccionales transparentes que no se ha institucionalizado legalmente.

Con estos antecedentes considero pertinente promover una ordenanza para conceptualizar el control social y la rendición de cuentas, que establezca los mecanismos, herramientas y acciones para que la sociedad pueda acceder al ejercicio de este derecho y para que los dignatarios asuman el compromiso político de hacerlo.

Debido al corto tiempo para el desarrollo del PC, me propuse formular dicho instrumento jurídico seccional para ser aplicado en los Cantones de Zamora, en la provincia amazónica de Zamora Chinchipe, lugar de mi origen natal, y en el cantón Sucre de la Provincia de Manabí, del que es Alcalde el actual Presidente de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas; con el propósito adicional de que sea replicada en otros cantones del país que tuvieran interés.

La primera motivación que me indujo a seleccionar a los mencionados municipios fue que sus administraciones no han enfrentado problemas públicos de corrupción y sus Alcaldes son generalmente considerados honestos según los sondeos de opinión, por lo que consideré que podría contar con la aceptación y el apoyo que en forma personal pusieron de manifiesto sin reparos a finales del año 2003.

Otra razón fue la relación con los Alcaldes, Concejales, Concejalas y funcionarios municipales, las posibilidades de acceder al servicio de Internet y el interés de los ciudadanos de participar en un proceso inicial de creación de las condiciones que podrían ser replicadas en otras municipalidades ecuatorianas.

Sin duda alguna, el manifiesto interés y predisposición a cooperar de los organismos públicos y privados, nacionales e internacionales que dedican sus esfuerzos a reducir los índices de corrupción; y, el abierto apoyo de los principales directivos la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas que como organismo de representación, coordinación, apoyo y asistencia técnica municipal, ejecuta el proyecto de "Municipios Electrónicos", en orden a facilitar la instrumentación de herramientas tecnológicas para colocar la información en un portal o página web, cuyo proyecto piloto involucra a diez municipalidades, entre las que se cuentan a las dos seleccionadas en esta tarea, son razones que impulsaron la concepción y el desarrollo de mi PC.

“Los que hablan de la gente de nuestro tiempo entregándose al robo y otros vicios similares, encontrarán que ello se debe al hecho de que aquellos que gobernaban procedían de la misma manera.”

Nicolás Maquiavelo

CAPITULO II

2.2.- DEFINICIÓN, HIPÓTESIS Y OBJETIVOS

2.2.1.- DELIMITACIÓN DEL TEMA

Definiciones básicas: corrupción

Según Santuria en la Enciclopedia of Social Sciences, la corrupción es **“el abuso del poder público para obtener beneficio particular”**; la forma más conocida es la llamada **“coima”**, equivalente a soborno, pero se manifiesta de muchas y diversas maneras en la mayoría, sino todas las instituciones públicas; sin que ello signifique que no se produce en el sector privado, es más, no habría corrupción en el sector público, sin la intervención de los particulares o de instituciones de derecho privado.

La corrupción se expresa en formas clientelares o de nepotismo en el nombramiento o contratación de personal sin concurso de méritos o sin un proceso previo de calificaciones, como determina la Constitución Política de la República y la ley, muchas veces no responde a las necesidades de la gestión institucional, sino a compromisos de los que ejercen el poder público o de sus allegados. El gobierno del presidente Lucio Gutiérrez ha privilegiado a sus familiares o compañeros de armas para ocupar cargos importantes, sin contar con la formación y experiencia necesarias lo que ha merecido fuertes críticas de diversos sectores de opinión y ha resquebrajado sustancialmente los índices de aceptación; pero buena parte de los organismos del régimen seccional autónomo lamentablemente también acuden a estas prácticas. La Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, publicada en el Registro Oficial del 6 de octubre de 2003, en el Art. 7 prohíbe y sanciona el nepotismo, que se extiende inclusive a los miembros del cuerpo colegiado del que forma parte la autoridad nominadora, en este caso a los concejales, como una medida jurídica para evitar el nepotismo.

Otras formas de manifestaciones de la corrupción están dadas en los procesos de contratación de obras, en la adquisición de bienes y la prestación de servicios en los que se privilegia a través del soborno o las consabidas comisiones, lo que provoca incremento de los costos en muchos casos en forma espantosa.

El diccionario de Ciencia Política de Pasquino, Gianfranco, **“define como corrupción al fenómeno por medio del cual un funcionario público es impulsado a actuar de modo distinto a los estándares normativos del sistema para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa. Corrupto, es por tanto, el comportamiento desviado de aquel que ocupa un papel en la estructura estatal (...). La corrupción es un modo particular de ejercer influencia: influencia ilícita, ilegal e ilegítima. Esta se encuadra con referencia al funcionamiento de un sistema y, en particular, a su modo de tomar decisiones.”**

En el orden administrativo existen categorías diferentes de corrupción, una es cuando se celebran actos o contratos de acuerdo con las reglas, sin violentar la ley o el procedimiento establecido, este caso de corrupción se presenta cuando un funcionario recibe un beneficio para cumplir con su deber. Existen instituciones públicas en el Ecuador con presencia de tramitadores como ocurre en algunas dependencias del Registro Civil, o como puede ocurrir en una municipalidad para la aprobación de los planos para construir viviendas, o para la aprobación de la división de un área de terreno por ejemplo, en si para agilizar los trámites; otra categoría de la corrupción es cuando un funcionario ejerce actos o contratos que tiene prohibido hacerlo o utiliza procedimientos al margen de la ley, en orden a beneficiar a particulares y a sí mismo.

La corrupción se puede presentar en todos los niveles de la administración, en manifestaciones pequeñas o a gran escala; generalmente se toleran prácticas inadecuadas de poca monta, que no tienen trascendencia; sin embargo, las conductas humanas así manifestadas dan cuenta que con mayor razón ocurrirán si tienen acceso a intervenir en procesos de gran envergadura. Una conducta humana correcta, honesta y transparente no tolera, no acepta intervenir independientemente de su dimensión en ningún caso de actos que beneficien indebidamente a si mismo o a terceros.

Por tanto, una adecuada forma de luchar contra la corrupción, que puede obtener sus fines, es movilizando a las fuerzas morales de la sociedad hacia la fidelidad al bien común y a la verdad, reorientando la educación para recuperar la escala de valores intrínsecos en toda sociedad humana, que propicie una justicia social compatible con la dignidad del hombre, crear una cultura de “**ser honestos**”, opuesta a la subordinación de la ética a la economía.

¿Qué es el control social?

Control social es el derecho que emana del principio de democracia participativa, mediante el cual la sociedad civil de forma sistemática, objetiva y voluntaria, se organiza con el fin de vigilar la gestión pública.

El control social se ejerce cuando los ciudadanos vigilan el ejercicio del poder público en los espacios de evaluación participativa, en orden a que aquello que es de interés común se realice en forma adecuada, como por ejemplo: la vigilancia del cumplimiento de una obra pública, cómo se cumple la prestación de un servicio público, cómo se ejecuta un proyecto, cómo se manejan los fondos públicos, o incluso cómo se ejerce la garantía y protección de los derechos de los ciudadanos?.

El control social es diferente del control normativo ejercido por los órganos de control del Estado, a cargo de la Contraloría, la Procuraduría General del Estado y el Ministerio Público, tienen connotaciones distintas; sin embargo, se refuerzan, se apoyan, se necesitan entre sí para obtener mayor eficacia. El control normativo se expresa a través de sanciones jurídicas, en tanto el control social se expresa en sanciones políticas, morales.

La supervisión de los ciudadanos a la conducta, a las acciones de los gobernantes se expresa a través de la creación de conciencia cívica para mejorar el sistema político; es decir los ciudadanos ejercen un control estrecho, directo sobre lo gubernamental que permite limitar o disminuir costos y obliga a ofrecer resultados mas eficientes, en tanto que lo gubernamental tiene una estructura monopólica, constituye por tanto una responsabilidad compartida entre la sociedad civil y el Estado.

Para ejercer el derecho de vigilar la gestión pública, es imprescindible fortalecer la cultura organizativa y participativa de la sociedad civil, aprovechando aquellas manifestaciones existentes y actuales, de otro modo se dispersa, se pierde y por tanto puede caer en la anarquía, ser un obstáculo antes que una contribución al desarrollo.

¿Qué es la rendición de cuentas?

El control social sobre la gestión de los dignatarios y funcionarios públicos, tiene directa relación con lo que se denomina "**rendición de cuentas**" o "accountability"; parte de un principio que los dignatarios y funcionarios públicos tienen la responsabilidad de cumplir ante la comunidad, no se refiere únicamente a las cuentas económicas, a las cifras o cantidades de obras ejecutadas sino a la evaluación de los resultados alcanzados y de los efectos ocasionados.

Los mecanismos posibles de rendición de cuentas públicas, además de las publicaciones de informes, son los espacios concertados en asambleas o foros públicos en los que queda abierta la posibilidad de confrontarlos con la realidad, o retro-alimentar a las autoridades con las opiniones y análisis de los ciudadanos y ciudadanas en forma participativa, esto es, una amplia evaluación del grado de cumplimiento de los objetivos, metas, planes y programas de inversión definidos conjuntamente con la sociedad civil en el proceso de planificación estratégica, además de las veedurías sociales para control del uso apropiado de los recursos públicos. Pero además, la sociedad civil también debe rendir cuentas sobre el cumplimiento o no de aquellos compromisos asumidos por ella ante sí y ante las instituciones públicas.

¿Qué entendemos por transparencia?

Klitgaard señala que "**la gestión de gobierno es el proceso por el cual solucionamos colectivamente las necesidades de la sociedad**"; esto es una gestión publica participativa que comparta la responsabilidad con la ciudadanía, que sea eficiente y eficaz en la búsqueda del desarrollo sustentable y equitativo.

No es suficiente ser eficaces y eficientes, es necesario además acreditar que se es honesto, permitiendo a los ciudadanos y ciudadanas que puedan verificar que efectivamente se es, generando políticas de apertura de la gestión pública mediante la difusión de información o procesos de comunicación a la ciudadanía con información veraz, oportuna, adecuada, pertinente y comprensible, utilizando

medios apropiados según su propia realidad para permitir procesos amplios de evaluación de los resultados de la gestión.

La Constitución Política de la República establece que los dignatarios y funcionarios públicos no pueden cumplir más deberes y atribuciones que las establecidas en la constitución y la ley, y que son responsables administrativa, civil y penalmente por las acciones u omisiones cumplidas en el ejercicio del cargo; responsabilidad que no se pierde ni aun después de concluido su ejercicio.

Si bien en algunos cantones del país, con el apoyo e intervención de la Comisión del Control Cívico de la Corrupción, de la Agencia de Cooperación Alemana y otros organismos se realizan prácticas de control social y de rendición de cuentas, que en la mayoría de los 219 cantones ecuatorianos no ocurre; en ningún caso se ha expresado la voluntad, compromiso y decisión política a través de una ordenanza de control social y de rendición de cuentas públicas, encaminada a establecer los mecanismos y las acciones, y que cree las herramientas necesarias para el cumplimiento de este fin.

2.2.2.- Relación del tema y su importancia conceptual con la descentralización y el desarrollo local.

En general el ejercicio de un gobierno transparente, con participación y control ciudadano, mejora las políticas y la gestión pública; la descentralización permite ejercer un gobierno de cercanía y por tanto facilita el control social, en ese sentido debe ser entendida como parte de la lucha contra la corrupción, por lo que precisa abordar tanto los factores humanos como los financieros. Así, por un lado, los funcionarios honestos no pueden hacer mucho si el sistema *per se* fomenta la corrupción. Una estructura bien organizada no será posible si las personas que trabajan en ella no están bien preparadas. Por esta razón, se propone la implementación de un procedimiento que, bajo control social e institucional, evite las oportunidades de corrupción y asegure la transparencia y eficiencia en la administración fiscal, así como el uso estratégico de los recursos humanos y financieros.

El ejercicio de un gobierno local que acredite transparencia, con un alto nivel técnico de sus recursos humanos, una efectiva planificación concertada y eficiente gestión, promueve la capacidad operativa para asumir nuevas competencias y responsabilidades, los hace confiables y facilita la viabilidad y sostenibilidad de los procesos de descentralización, los que serán facilitados por la concertación social; la definición y aplicación de políticas de desarrollo local serán mucho más efectivas y eficaces.

Es importante considerar que cualquier estrategia o programa anticorrupción debe fundamentarse en el **cambio fundamental del Estado Ecuatoriano** que va desde una estructura centralizada hacia una descentralizada. La lucha contra la corrupción debe enfocarse en los niveles locales, ya que la fragilidad del marco institucional y la inevitable tradición de caciquismo generan riesgos de corrupción. Los procesos participativos se dan con mayor facilidad desde lo local; por tanto la

descentralización acerca las decisiones y la gestión pública a la población, lo que facilita el control social en este nivel de gobierno.

El ejercicio de un gobierno local transparente facilita la gobernabilidad, contribuye al desarrollo de una gestión eficiente y sin duda promueve la sostenibilidad política, económica y financiera de las propuestas generadas desde la institucionalidad democrática local.

La incorporación de la participación organizada de la sociedad civil en el proceso de seguimiento y evaluación de resultados de la gestión, obliga a ser eficientes para ofrecer resultados medibles, como consecuencia de lo cual facilitará el debate colectivo de la pertinencia, oportunidad y conveniencia de los planes y proyectos a ser ejecutados, así como la evaluación de los resultados alcanzados.

2.2.3.- Presentación de hipótesis

En general existen resistencias a implementar cambios en la vida cotidiana de las personas naturales o jurídicas, con mayor razón en el sector público, mucho más los relacionados con la apertura de espacios a la sociedad civil para que ésta, controle los actos y evalúe el rendimiento alcanzado en su gestión y otorgue juicios de valor que pueden favorecer o afectar colectivamente la imagen institucional o personal del líder.

El funcionario público generalmente considera que cumple responsablemente las obligaciones que emanan del ejercicio del cargo o función pública con una negación a las personas extrañas al orden jerárquico que exigen cumplimiento oportuno o demandan la atención ágil.

La sociedad política mayoritariamente procura hacer públicos los éxitos, exaltar resultados considerados por sí o por su entorno convenientes para fortalecer su imagen pública, se difunden por todos los medios posibles los resultados positivos y procura a su vez esconder los fracasos, equivocaciones o deficiencias, para lo cual requiere controlar lo que se ha de difundir o no.

En el régimen seccional, igual que en todos los niveles de gobierno existen manifestaciones de resistencia al control social y a generar procesos de rendición de cuentas públicas en los que los ciudadanos y ciudadanas intervengan activamente; seguramente resulta más cómodo limitarse a enlistar las obras físicas ejecutadas en un periodo de tiempo.

Por estas consideraciones cabe plantear la hipótesis siguiente:

Es posible implementar herramientas y procedimientos para el control social y la rendición de cuentas en las municipalidades ecuatorianas, especialmente de Zamora y Sucre, en orden a fortalecer la confianza pública y privada para impulsar la descentralización y el mejoramiento de la gestión del desarrollo local.

En el curso de la formulación de la tesis procuraré demostrar esta hipótesis en forma objetiva, aprovechando además de los resultados y experiencias obtenidas durante la aplicación del PC, mis vivencias como servidor público, y, mi experiencia relacionada con el ejercicio de una dignidad de elección popular (Diputado de la República del Ecuador, período 1996 - 1998) y como dirigente local y nacional de una respetable organización política de larga e importante trayectoria en el Ecuador.

2.2.4.- El PC y sus objetivos

El Proyecto de Cambio propuesto se denomina “**MUNICIPIOS TRANSPARENTES Y CONFIABLES PARA LA GESTIÓN Y EL DESARROLLO LOCAL**”; de la simple lectura del título se desprende fácilmente el interés de los ciudadanos y ciudadanas de contar con instituciones del Estado eficientes en la prestación de servicios públicos y que apliquen procesos transparentes, sin corrupción; cuyo resultado sea la legitimidad, apoyo y confianza de los ciudadanos de su jurisdicción.

No cabe la menor duda que una gestión transparente, efectiva y eficaz, abrirá el camino a las inversiones del sector público y privado, de organismos locales, nacionales, de cooperación externa y de organismos multilaterales.

Por tanto, el OBJETIVO GENERAL que propuse en el PC es el de “**crear normas y herramientas de información y comunicación sobre la gestión local, para promover y fortalecer el entorno transparente que genere confianza colectiva**”

Con el propósito de establecer los conceptos, crear las herramientas de uso municipal y social, así como definir los mecanismos para la aplicación institucionalizada y permanente que vaya más allá de la voluntad de los actuales dignatarios municipales, quizá con el sesgo de mi formación profesional, consideré parte esencial del proyecto de cambio propuesto, formular una “**ORDENANZA QUE REGULE EL CONTROL SOCIAL Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA GESTIÓN MUNICIPAL**”, para que en uso de la facultad legislativa seccional los concejos municipales la consideren, aprueben e implementen las herramientas y procedimientos que se originan en ella, cuya aplicación procura alcanzar el objetivo propuesto; y cuyos resultados solo se podrían obtener a largo plazo.

Generalmente existe hermetismo en la administración presupuestaria, en los procesos de contratación pública, en la administración de los recursos humanos, la población no conoce los planes y programas que se ejecutan o se prevén ejecutar, en consecuencia es necesario que las municipalidades ofrezcan información eficaz, oportuna y veraz.

Resulta urgente superar aquella cómoda forma de rendir cuentas a través de un listado de obras ejecutadas que se presenta en el aniversario de cantonización y para ello, es preciso crear espacios e instrumentos de rendición de cuentas públicas con oportunidad de ser retroalimentadas con intervención de la sociedad civil organizada cuyos resultados generarían amplia confianza en la institución y en sus líderes, cuya legitimidad sería indiscutible, pero además se fortalecería la democracia y la institucionalidad tan venida a menos en los últimos tiempos.

Un proceso permanente y adecuado de difusión de la información y comunicación así como de rendición de cuentas públicas sobre los resultados de la gestión evitaría que en tiempos de campaña electoral los candidatos a la reelección en su afán promocional realicen toda clase de espectáculos tratando de convencer sobre las bondades de su gestión y la conveniencia de su candidatura, llegando incluso a situaciones que puedan afectar la ética política.

No se ha de esperar que una municipalidad esté salpicada por la corrupción para considerar la conveniencia y necesidad de rendir cuentas, es un deber cívico y debería constituir un compromiso político permanente. El abrir oportunidades a la sociedad para que acceda a verificar el grado de transparencia, el nivel de cumplimiento y el conocimiento pleno de las iniciativas locales mediante la difusión de la información que se genera permitirá mayor adhesión ciudadana, apoyo y respaldo a la gestión local, así como aumentaría las posibilidades de reconocimiento y vigencia de los líderes que apliquen estos procesos.

Con estos propósitos y en concordancia con el objetivo general, me propuse alcanzar en el corto plazo los siguientes objetivos específicos:

1.- Lograr que los concejos municipales de Zamora y Sucre, aprueben la ordenanza que regule el acceso a la información y la rendición de cuentas de la gestión municipal

2.- Lograr que las municipalidades, especialmente de Zamora y Sucre, desarrollen los procedimientos, instalen las herramientas técnicas y tecnológicas para la información.

3.- Promover el cambio de cultura de los dignatarios, funcionarios municipales y la sociedad civil para cumplir la obligación y ejercer el deber y el derecho a brindar información, mantenerse informado, rendir y recibir cuentas.

En los próximos capítulos formularé un amplio análisis sobre el proceso de aplicación del proyecto de cambio y las dificultades, oportunidades y los resultados obtenidos en su aplicación.

“Se ha logrado mucho más por el bienestar y el progreso de la humanidad evitando las malas acciones que haciendo buenas acciones”

William Lyon Mackenzie King

II.- DESARROLLO DEL PROYECTO DE CAMBIO

CAPÍTULO III

3.1.- DESCRIPCIÓN DEL PC Y FASES DEL PROCESO

3.1.1.- Los inicios del PC, primeras intervenciones y observaciones

Primeras reflexiones

Es común hablar de la corrupción especialmente en los espacios de intervención desde la política, hasta se llega a creer que ser político es cercano a ser delincuente; discursos llenos de buenas intenciones proponen frecuentemente la necesidad de nuevos actores en la vida política como si ese hecho por si solo fuera suficiente para cambiar el actual estado de cosas. Pero en realidad lo que ocurre muchas veces, es el surgimiento de nuevas figuras con las mismas prácticas y continuamos en un círculo vicioso.

Muchos ciudadanos con una importante formación académica o técnica, aparentemente bien intencionados no se incorporan al escenario político por el temor a manchar su imagen; es probable que en su interior tengan temor a contagiarse de las prácticas usuales de las instituciones públicas.

Desde mi óptica, incorporarse a la administración pública ya por la vía de la elección popular o por la vía de la designación no necesariamente implica comportarse indebidamente; de otro modo, el alto número de burócratas seríamos corruptos. No es así, estoy seguro que en el país hay mucha gente con valores, con capacidad y con interés en el servicio público. Sin embargo, no existen mecanismos institucionalizados que permitan por una parte a los administradores públicos, políticos o técnicos, acreditar la corrección de sus actos y exhibir los resultados de su gestión y por otra, a los ciudadanos verificar la actitud y efectividad o no de sus líderes o administradores para cuestionarlos con acierto y sin las usuales especulaciones que muchas veces afectan injustamente la imagen de las personas; por el contrario también pasan por desapercibido acciones que afectan al interés público.

Motivaciones

Ejercí la Diputación por Zamora Chinchipe entre 1996 y 1998; al inicio del período, la administración del Estado era totalmente centralizada y todos los gobiernos seccionales absolutamente dependientes de la voluntad discrecional del ejecutivo para realizar asignaciones económicas en las que primaban los compromisos políticos. En aquel entonces no existía la ley de Descentralización y Participación Social; tampoco la Ley de Distribución del 15% del Presupuesto General del Estado para los Organismos del Régimen Seccional Autónomo, iniciativas que apoyé entusiastamente en su formulación, en el trámite y aprobación ocurrida en el año

1997; la segunda empezó a regir desde enero de 1998. Para el caso específico de la región amazónica ecuatoriana a la que pertenece la provincia de mi representación, se había aprobado en 1992 la Ley del Ecodesarrollo Regional Amazónico que creó un fondo con la participación de apenas 6 centavos de dólar por cada barril de petróleo, producido y exportado de la amazonía con el incremento de un centavo en cada año hasta llegar a 10, ocurrido en 1997. Tengo la complacencia de ser autor de la iniciativa de la Ley Reformatoria que incrementa en cinco centavos de dólar por cada barril de petróleo en cada año hasta llegar a cincuenta centavos de dólar norteamericano, incremento progresivo que se aplica desde enero de 1998 hasta el año 2005.

Los Diputados recibíamos la permanente exigencia ciudadana de ser gestores de recursos económicos para la ejecución de obras o para la prestación de servicios; no tengo ninguna razón para esconder (pues nunca lo hice) que también promoví la entrega de recursos económicos para pequeñas obras a través del Consejo Provincial y los Concejos Municipales de mi provincia, sin excepción alguna, y sobre los que no incidí para favorecer con la contratación a profesional alguno.

Por este hecho, fui duramente cuestionado por quienes hacen opinión pública nacional. Para desvirtuar personalmente los cuestionamientos solicité al Contralor General del Estado que en forma inmediata se hicieran exámenes especiales de auditoria como efectivamente ocurrió, y de cuyos resultados no se determinó ningún grado de responsabilidad; hasta hoy ningún ciudadano o autoridad ha presentado sobre aquella intervención, denuncia o queja. Con los resultados de la auditoria acudí a los que hacen opinión pública que formularon acusaciones para que se hicieran las rectificaciones; sin embargo, no les interesó y jamás hicieron aclaración alguna, dejando latentes las especulaciones.

De manera que en carne propia sufrí las consecuencias de injustas acusaciones y la impotencia que se siente cuando faltan mecanismos que permitan comprobar formal y socialmente los actos de los dignatarios públicos.

Motivado por una parte por esta experiencia, y por otra, por la gran cantidad de manifestaciones de corrupción, y considerando además la relación cercana a la gestión municipal que me permite mi posición como Director de Gestión de Asesoría Legal de la AME, asumí el reto de formular el Proyecto de Cambio, **“MUNICIPIOS TRANSPARENTES Y CONFIABLES PARA LA GESTIÓN Y EL DESARROLLO LOCAL”** como una contribución a la generación de conductas e instrumentos para reducir la discrecionalidad y eliminar el secretismo en la administración municipal.

Primeros aportes

Una vez planteada la idea, acudí a reuniones con funcionarios de la Comisión del Control Cívico de la Corrupción entre otros con el Ing. Xavier Gutiérrez, responsable del área de prevención de la corrupción y con el Dr. Alí Losada, Director de Asesoría Jurídica de la institución, con el propósito de conocer los ámbitos de su incidencia en esta materia, lo que me permitió tener acceso al proyecto “Municipios Transparentes” que impulsa la Comisión en Pedro Moncayo, Esmeraldas,

Rumiñahui y Cotacachi; además había intervenido por delegación en reuniones de implementación del programa Contratanet que se encuentra a cargo de la referida Comisión.

También acudí a la Corporación Latinoamericana de Desarrollo (CLD) y Transparencia Internacional (TI), para conocer sus experiencias e intervención especialmente en la prevención y no en la sanción de los infractores.

En ambos casos pusieron de manifiesto su interés en apoyar la formulación de propuestas e iniciativas que contribuyan a reducir la corrupción y la aplicación de las estrategias o programas que se deriven de ella.

Con la información acumulada mantuve reuniones de trabajo con miembros del Comité Ejecutivo de la AME, especialmente su Presidente Dr. Leonardo Viteri Velasco y el Secretario General Lic. Guillermo Tapia, responsable administrativo de la Institución, de quienes recibí especial interés por apoyar institucionalmente la iniciativa de promover propuestas para este propósito.

Selección de cantones para la aplicación

Mantuve diálogos con varios señores Alcaldes del Ecuador para conocer su interés en el tema. Consideré conveniente iniciar en una municipalidad por cada región: Costa, Sierra y Oriente, así se tomó en cuenta al Cantón Sucre, Provincia de Manabí (Costa); Cantón Loja, Provincia de Loja (Sierra), donde se aplica el programa **"Todo lo público es público"**; y, en Zamora, Provincia de Zamora Chinchipe (Oriente); en todos los casos los alcaldes manifestaron su predisposición a apoyar la iniciativa. Finalmente, en virtud del corto tiempo disponible para aplicar el PC, fueron seleccionados los cantones de Sucre y Zamora, donde si bien los ciudadanos reconocen la honestidad de sus dignatarios, no se ha iniciado ningún programa o acción orientada a promover una gestión que acredite transparencia y derive en eficiencia pública.

Asistí a dos reuniones provocadas en Bahía de Caráquez, cabecera cantonal de Sucre, provincia de Manabí con representantes de varias organizaciones de la sociedad civil y autoridades gubernamentales locales, incluida la Universidad Eloy Alfaro a quienes se expuso la idea de formular una propuesta orientada a generar condiciones para la rendición de cuentas municipales y participación ciudadana, para cuyo efecto era indispensable su participación.

Ventajas y desventajas para la aplicación del PC

En Sucre y Zamora, la sociedad civil está organizada en forma incipiente, no existe una cultura de participación en las actividades del sector público; la comunidad se organiza para realizar actividades de interés especialmente reivindicativo o productivo, en las que de por medio está su bienestar personal o familiar. Quizá el sector mejor organizado socialmente es el de las mujeres, con la deficiencia que no han logrado incorporar la participación masiva, activa y dinámica de amplios y diversos sectores.

Entre las ventajas sin embargo, está el hecho que las dos municipalidades y la población tienen acceso al servicio de comunicación vía Internet, y existen medios masivos de comunicación locales, especialmente radios y en menor grado los periódicos que facilitan la cobertura o sintonía para efectos de la comunicación y la difusión. Por cierto, en las emisoras locales de Sucre y Zamora y en la Televisión de Sucre, tuve acceso a amplios espacios de análisis y difusión sobre la tentativa de aplicar el PC.

Por su parte la AME había previsto iniciar el programa “Municipios Electrónicos” a objeto de crear las condiciones de intercomunicación con un plan piloto a ser aplicado en diez municipalidades, entre las que se incorporarían a las seleccionadas.

En principio no se presentaron resistencias u oposición de los involucrados, más por el contrario todo hacía pensar que sería fácilmente aplicable.

Selección del grupo tarea

Con el propósito de incorporar a instituciones y sectores directamente vinculados con el PC, organicé en forma consensuada el grupo tarea con Andrés Tobar y José Villena de Transparencia Internacional - Corporación Latinoamericana para el Desarrollo; Xavier Gutiérrez y Alí Lozada de la Comisión del Control Cívico de la Corrupción, Dr. José Swing, Consultor de GTZ y Guillermo Tapia, Secretario General de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas.

Intervención en temas relacionados

Por esta interrelación y por mi interés e intervención en el tema de la transparencia, fui invitado por los responsables de TI y CLD que asesoraron al Congreso Nacional durante el tratamiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, a participar en sesiones de trabajo para el análisis de las observaciones formuladas por los legisladores en el primer debate de la Ley, así como del informe legislativo presentado por la Comisión de Gestión Pública para tratamiento en segundo y definitivo debate, a efectos de pulir el texto que podría ser presentado durante la aprobación final de este importante instrumento jurídico que se encuentra publicado en el Registro Oficial No. 337 del 28 de mayo del 2004.

Por su parte, la Comisión del Control Cívico de la Corrupción en el marco de la **APLICACIÓN DE LA CONVENCION INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN**, invitó a los representantes de la AME a la reunión de trabajo para la presentación del **“Informe del Comité de Expertos Anticorrupción de la OEA sobre el cumplimiento de algunas disposiciones de la Convención Interamericana contra la Corrupción por parte del Ecuador”**, realizada el 18 de mayo del 2004 en la ciudad de Quito, a la que fui delegado; y, posteriormente me incorporé como Delegado Principal del Comité de Seguimiento e Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, MESICIC, que se reúne de manera permanente y en el que continúo interviniendo como tal.

Esta intervención permite fortalecer el interés y conocimiento de propuestas e iniciativas de gestión pública transparente a la par que se posibilita la oportunidad de formular análisis y propuestas para impulsar acciones contra la corrupción en las instituciones del Estado ecuatoriano y como parte de ellos, los organismos seccionales autónomos.

3.2.2.- Cómo se abordó el desarrollo del PC

Considerando que el Art. 237 de la Constitución Política de la República dispone que **“la ley establecerá las formas de control social y de rendición de cuentas de las entidades del régimen seccional autónomo”**, que el Congreso Nacional no había aprobado ninguna norma legal para el efecto y que el Art. 228 de la misma Constitución atribuye que en uso de su facultad legislativa el concejo municipal puede dictar ordenanzas, con el equipo tarea llegamos a la conclusión que era necesario y factible formular un proyecto de ordenanza de **“RENDICIÓN DE CUENTAS MUNICIPALES”**, mediante la cual se aprueben los conceptos, herramientas y procedimientos a ser utilizados por la sociedad civil y las municipalidades a efectos de crear condiciones de transparencia y participación en la gestión municipal, como medio para procurar la eficiencia y efectividad.

En orden a promover un ambiente de discusión en los municipios sobre la necesidad de transparentar la gestión e ir generando conciencia pública en la sociedad política y en la sociedad civil hice propicia la oportunidad para publicar en la revista **PODER MUNICIPAL**, órgano oficial de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas correspondiente al No. 47 (página 6 y 7), publicada el mes de abril del 2004, un artículo de mi autoría denominado **“MUNICIPIOS TRANSPARENTES Y CONFIABLES PARA EL DESARROLLO LOCAL”** que se refiere al Proyecto de Cambio, el mismo que fue escrito antes de contar con la propuesta final del proyecto de ordenanza municipal, con el propósito de crear conciencia municipalista y ciudadana sobre la necesidad de que **“La gestión pública debe ser eficaz, eficiente y transparente, para asegurar calidad y buenas prácticas que generen confianza para el desarrollo local”**. **ANEXO 1**

Como parte de una estrategia de difusión del PC, provoqué en los dos cantones, que los medios de comunicación local brinden amplia cobertura al desarrollo de los talleres y faciliten extensas entrevistas a los facilitadores para explicar el contenido, alcance e importancia de la propuesta de crear condiciones de transparencia de la gestión local.

¿3.2.3.- Qué elementos fueron incorporados?

La aprobación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública constituye un importante avance en el objetivo de transparentar la gestión pública, la que según la disposición transitoria segunda, **“los portales en Internet, deberán ser implementados por las entidades de la administración pública en el plazo perentorio de un año”**, cuyo propósito coincide con la propuesta formulada en la ordenanza de control social y de rendición de cuentas inclusive la información

mínima que los organismos del régimen seccional autónomo deben difundir de manera obligatoria, es la siguiente:

- a) Estructura orgánica funcional, regulaciones y procedimientos internos aplicables a la entidad, las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con los programas operativos;
- b) La integración del concejo, así como el distributivo de personal;
- c) La remuneración mensual por puesto;
- d) Los servicios que ofrece y las formas de acceder a ellos, horarios de atención y mas indicaciones para que la ciudadanía ejerza sus derechos y cumpla sus obligaciones;
- e) Texto íntegro de los contratos colectivos, sus anexos y reformas;
- f) Información total sobre el presupuesto anual, especificando ingresos, gastos, financiamiento y resultados operativos de conformidad con los clasificadores de presupuestos, así como liquidación del presupuesto, especificando destinatarios de la entrega de recursos públicos;
- g) Resultados de las auditorías internas;
- h) Información completa y detallada sobre los procesos precontractuales, contractuales, de adjudicación y liquidación, de las contrataciones de obras, adquisición de bienes, prestación de servicios, arrendamientos mercantiles, etc, celebrados con personas naturales o jurídicas, incluidos concesiones, permisos o autorizaciones;
- i) Listado de personas que han incumplido contratos;
- j) Planes y programas de la institución en ejecución;
- k) El detalle de los contratos de crédito externos o internos;
- l) Mecanismos de rendición de cuentas a la ciudadanía, tales como metas e informes de gestión e indicadores de desempeño;
- m) Viáticos informes de trabajo y justificativos de movilización nacional o internacional;
- n) Nombre y dirección de la oficina y electrónica del responsable de atender la información pública; y,
- o) Las resoluciones que adoptaren mediante la publicación de las actas de las respectivas sesiones del concejo, así como los planes de desarrollo local.

La ley se refiere a difundir los mecanismos de rendición de cuentas, pero no establece el procedimiento o no se quiso establecer como incorporar a la sociedad civil para que intervenga en procesos públicos de evaluación de los resultados de la gestión, limitándose a dejarlo como enunciado; en todo caso no se trata de una ley específica para el control social y la rendición de cuentas, se trata de transparentar la información que se genera en las instituciones del Estado.

Esto permite avanzar en cuanto a disponer de información que permita eventualmente incidir en las acciones y decisiones posteriores o demandar rectificaciones si fuere del caso; en ese orden, fue pertinente incorporar en el PC, la posibilidad de crear herramientas tecnológicas y mecanismos de comunicación para facilitar el acceso a la información. Siendo como es, la AME, un organismo de representación municipal y de asesoría técnica para tener éxito en lograr que los municipios difundan la información, consideramos que es pertinente predicar con el

ejemplo; en ese sentido la Asociación de Municipalidades desarrolla un proyecto de creación de un portal, en el que conforme a la ley, se ingresará permanentemente toda la información de la AME; además se podrá interactuar con las municipalidades, las demás instituciones y los ciudadanos.

De este modo tomamos la iniciativa para crear herramientas en las municipalidades para proveer de información pública.

Las municipalidades por su parte deberán generar y sistematizar la información y aplicar otros mecanismos de difusión como impresos en periódicos o revistas, medios de comunicación colectiva o anuncios en sitios públicos de alta concurrencia y de fácil acceso para los ciudadanos.

De otra parte, en la Comisión de Seguimiento de los Derechos Humanos del Consumidor Ecuatoriano, en la que intervengo en representación de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, compuesta por representantes del Estado y de la sociedad civil, al analizar el rol de los gobiernos seccionales en la defensa de los derechos del consumidor desde la perspectiva de los Derechos Humanos, particularmente que dicen relación con la responsabilidad municipal sobre el control de la calidad los servicios, de las pesas, medidas y la calidad de los productos de consumo masivo que se expenden, me permití poner a consideración la propuesta de **ORDENANZA QUE REGULA EL CONTROL SOCIAL Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS MUNICIPALES**; luego de un amplio diálogo, la comisión resolvió incorporar el análisis de este tema desde la perspectiva de los derechos humanos en una ronda de talleres efectuados entre junio y julio del 2004 en todas las comisiones provinciales del país, además comprometió su apoyo al impulso de esta propuesta. **ANEXO 2**

3.2.4.- Cual fue el ciclo previsto?

El incentivo para la elaboración del Proyecto de Cambio surge de los coordinadores académicos de la UDLA al inicio de la maestría, esto es en noviembre del 2003. Entre noviembre y diciembre mantuve varias reuniones con funcionarios de la Comisión del Control Cívico de la Corrupción; Corporación Latinoamericana para el Desarrollo – Transparencia Internacional; directivos de la AME, y Alcaldes con la idea de plantear propuestas para transparentar la gestión municipal, que por un lado, genere mayor confianza de los entes del gobierno central en la asignación de recursos y la transferencia de competencias, y por otro, se logre la legitimidad de los gobernantes locales.

Confieso que tenía interés en participar como candidato a alcalde de Zamora, por tanto era una oportunidad para definir una propuesta efectiva que pudiera ser ejecutada en caso de participar y ser electo como tal y convertirla en una experiencia digna de ser replicada en otras jurisdicciones.

No había claridad inicial en el concepto y sobre qué hacer, si ir por la línea de promover la creación de una conducta política y ciudadana sobre la transparencia, a través de asambleas populares para discutir los problemas y soluciones locales y

para informar sobre las actividades de las municipalidades; o, ir por la línea de incentivar a los administradores locales a crear instrumentos institucionalizados jurídicamente que incorporen la participación ciudadana en la gestión local. Estaba claro sin embargo, que la participación de la sociedad civil resulta ser el órgano vital para el propósito de transparentar la gestión, ahora lo difícil era como hacerlo; idear los resultados que se puedan obtener constituía otra dificultad, particularmente por las resistencias que se presentan a la hora de aplicar mecanismos, puesto que en el discurso generalmente no hay corruptos pero a la hora de la verdad vivimos en un mundo lleno de sorpresas.

Tomando en consideración el mandato constitucional de que la Ley establecerá las formas de control social y de rendición de cuentas y que generalmente, estamos acostumbrados a hacer lo que la ley obliga y quizá por mi sesgo profesional del derecho y por el ejercicio de mis funciones en la AME, me incliné por formular la propuesta a ser aplicada a partir de un instrumento jurídico de legislación seccional: la ordenanza.

Al Proyecto de Cambio lo denominamos: **MUNICIPIOS TRANSPARENTES Y CONFIABLES PARA LA GESTIÓN Y EL DESARROLLO LOCAL**. Para su realización, en consulta verbal con los integrantes del Grupo Tarea, consideramos como estrategia, la conveniencia y necesidad, como primer paso formular la propuesta de **ORDENANZA DE RENDICIÓN DE CUENTAS MUNICIPALES**. En enero decidí acudir a mi formación profesional y experiencia legislativa para formular un proyecto de ordenanza que regule los mecanismos de rendición de cuentas públicas y que diera origen a la institucionalización de políticas y mecanismos para el efecto. Siendo la ordenanza un instrumento jurídico de aplicación obligatoria en la jurisdicción del gobierno seccional que la expide, más allá de quien lo lidere, asumimos que a partir de ella induciría a la sociedad civil a organizarse o aprovechar la organización existente para demandar un proceso interactivo de rendición de cuentas.

Los objetivos no han sido modificados en lo sustancial, cuanto sí las metas propuestas.

Inicialmente creí que la aprobación de la ordenanza sería un proceso rápido, y sin resistencias, para ello se realizarían seminarios taller con la participación de respetables instituciones gubernamentales y no gubernamentales para analizar su contenido, alcance y beneficios políticos, sociales y colectivos que podría generar esa práctica. Luego de su presentación, consideración y aprobación en los municipios seleccionados se procedería inmediatamente a crear las herramientas necesarias para la provisión de información, esto es la página web o acudir a impresos, con la asignación de responsabilidades a funcionarios que se encarguen de su implementación; luego de lo cual podríamos organizar las primeras asambleas de rendición de cuentas, al menos parroquiales, para ofrecer a la ciudadanía una oportunidad real de evaluar la gestión del gobierno local.

Considerando la cercanía de las elecciones seccionales asumí que sería una oportunidad para que los Alcaldes acrediten en la práctica su interés por la

transparencia de su gestión y por cambiar esquemas tradicionales de gobierno, además que asuman la propuesta como un mecanismo que facilite la difusión de los resultados que han alcanzado o puedan defenderlos directamente, más si interesaban por una eventual reelección, utilizando en principio periódicos o revistas, informativos radiales o mejor aún asambleas populares.

Dada la institucionalización del premio a las mejores prácticas seccionales en las que se incorpora el componente transparencia, consideré que podría ser un espacio que cree incentivos en las municipalidades seleccionadas para que apliquen en el concurso durante los próximos años y procuren el reconocimiento público que estimule la adhesión y apoyo ciudadano y de los organismos de cooperación internos y externos.

Formulación del proyecto de ordenanza

Entre finales de enero y febrero del 2004, elaboré la propuesta borrador del **PROYECTO DE ORDENANZA DE RENDICIÓN DE CUENTAS MUNICIPALES** que en lo fundamental incorpora normas relativas al acceso a la información y mecanismos de rendición de cuentas públicas, en asambleas parroquiales y cantonales a efectuarse cada seis meses; dicho proyecto fue remitido a la CCCC, CLD, TI y GTZ para su consideración, en orden a aprovechar su experiencia práctica, en base de la cual formulen las observaciones para enriquecer el proyecto.

La GTZ respondió con prontitud por intermedio del Dr. José Swing; en una reunión de trabajo concluimos que era necesario incorporar los conceptos, establecer las herramientas a ser utilizadas para el control social y los procedimientos para la rendición de cuentas.

Por su parte CLD y TI, hicieron lo propio en una reunión de trabajo, con especial énfasis en la provisión de información pública y las herramientas para que los ciudadanos accedan a ella.

La propuesta de ordenanza llegó a conocimiento del pleno de la Comisión del Control Cívico de la Corrupción, que la remitió al Director de Asesoría Jurídica para su análisis y observaciones, con quien en reunión de trabajo acordamos mejorar la propuesta de rendición de cuentas y el uso del programa Contratanet como medio oficial para la contratación pública de obras y de adquisición de bienes; cabe anotar que este proceso tuvo una demora mayor a la inicialmente prevista, lo que retrasó el avance del PC.

Con las referidas observaciones formulé el texto definitivo del proyecto de **“ORDENANZA QUE REGULA EL CONTROL SOCIAL Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS MUNICIPALES”**, que fuera entregada al señor Alcalde de Zamora el 6 de abril del 2004 y al Alcalde del Cantón Sucre el 7 del mismo mes y año; a su vez fue puesta a consideración oficial de todas las municipalidades del Ecuador, para su consideración, análisis y tratamiento. **ANEXO 3**

Una vez aprobada la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fue necesario reformular el texto del proyecto de ordenanza conjuntamente con funcionarios municipales de Zamora para contar con una propuesta definitiva.

En múltiples ocasiones me reuní con los señores Alcaldes, Concejales y Procuradores Síndicos de las municipalidades de Zamora y Sucre, para insistir en el tratamiento y aprobación de la ordenanza, inclusive el Secretario General de la AME, oficialmente ha solicitado el correspondiente trámite y aprobación. Además en seminarios de capacitación a dignatarios y funcionarios municipales y en programas de asistencia técnica he promovido su tratamiento.

Asistencia técnica y capacitación

Para socializar la propuesta y recibir recomendaciones sobre el contenido y aplicación del proyecto, facilitar al análisis de las herramientas para el control ciudadano y crear las condiciones sociales e institucionales para la aprobación y aplicación de la propuesta del PC, con financiamiento y auspicio de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, se efectuaron seminarios taller en Zamora el 6 y 7 de mayo del 2004 y en Bahía de Caráquez el 20 y 21 del mismo mes y año, sobre el tema: **“ANÁLISIS DEL PROYECTO DE ORDENANZA DE CONTROL SOCIAL Y DE RENDICIÓN DE CUENTAS MUNICIPALES”**, al que fueron invitados los señores Alcaldes, Concejales, Directores Municipales y representantes de las organizaciones sociales de las respectivas jurisdicciones.

Como conferencistas participamos conjuntamente con Andrés Tobar, José Villena de TI – CLD, Xavier Gutiérrez de la CCCC y José Swing de GTZ.

En Zamora, a pesar de que el desarrollo del evento y las fechas fueron consensuadas y aprobadas por el Alcalde, no contamos con su apoyo y menos con su presencia, tampoco autorizó a los directores y funcionarios municipales para que asistieran al evento, mas por el contrario optó por no estar en la ciudad; y de siete señores y señoras concejales y concejalas, tan solo asistió uno, lo que dejó un sabor amargo, y quedaba entendido que no contábamos con el apoyo municipal a la hora de los hechos. Los representantes de la sociedad civil firmaron un “ Compromiso Comunitario” para apoyar el proceso, organizarse para cumplir con la obligación de ser observadores y retroalimentar a la función pública y hacer uso de la información para beneficio de la comunidad con una actitud proactiva que busque apoyar el funcionamiento gubernamental”. Por requerimiento de sectores sociales, se sumaron a suscribir el **“compromiso comunitario”** tres concejales en tanto que otros evadieron hacerlo. Asistieron tres de cinco consejeros provinciales con gran interés por intentar aplicar el proceso en su institución. **ANEXO 4**

En los días siguientes el señor Hugo Arias Ex – Alcalde de Zamora, cuestionó públicamente la calificación de información reservada por parte del concejo municipal, propuesta en la ordenanza, por lo que mantuve una conversación telefónica para explicar su alcance y el hecho particular que se trata de una propuesta sujeta a observaciones para mejorar su contenido y alcance, lo que fuera acogido por el referido personaje público.

En el Cantón Sucre, hubo una entusiasta participación del señor Alcalde, de concejales, directores y funcionarios municipales, periodistas, representantes de organizaciones barriales y de otras de carácter social, que ponían de manifiesto el interés y apoyo a la propuesta.

En los dos casos la propuesta fue validada y aceptada por los asistentes.

Intentamos inicialmente, sin éxito que CLD asuma el compromiso de procurar el financiamiento parcial para la implementación y funcionamiento de la pagina web en las municipalidades y logramos que la AME por su parte incorpore a Zamora y Sucre entre los diez municipios pilotos para la implementación del programa “**Municipios Electrónicos**”, a objeto de contar con un instrumento para difundir la información municipal

Pese a todos los esfuerzos realizados, no he logrado que el concejo municipal del Cantón Sucre apruebe la propuesta de ordenanza, y al no hacerlo está claro que no existe voluntad política para permitir que la sociedad civil tenga acceso a controlar la gestión municipal y participar en la evaluación de resultados.

En los últimos días, una vez inscritas las candidaturas a Alcaldes, toda vez que el titular de la municipalidad de Zamora no participó para la reelección, y tampoco participó el agente de cambio, fue posible que el Alcalde ponga a consideración del concejo municipal el proyecto de ordenanza para su trámite y aprobación; sin embargo, la evidente falta de voluntad política no ha permitido que el avance sea significativo, pues se encuentra en trámite en primer debate. **ANEXO 5**

3.2.5.- Cual fue la experiencia en términos de:

Actores:

En la formulación y desarrollo del proyecto de cambio que tuvo como elemento importante la propuesta de ordenanza de control social y de rendición de cuentas como estrategia jurídica para promover municipios transparentes y confiables para la gestión y el desarrollo local se identifican como actores principales a:

- Los gobiernos municipales de Zamora y Sucre a través del Alcalde, Concejales y Directores, sin cuya voluntad política y decidida participación no se puede promover el ejercicio de un buen gobierno que incorpore a la transparencia en la agenda municipal; el concejo municipal tiene la atribución legal de aprobar las ordenanzas y definir las políticas municipales; al Alcalde por su parte, a más de su competencia exclusiva para formular el orden del día, le corresponde implementar las resoluciones del concejo.
- La sociedad civil por intermedio de los representantes de las organizaciones parroquiales, barriales, comunitarias, de mujeres, jóvenes, campesinos, indígenas, deportistas, productores y comerciantes.

- Las instituciones gubernamentales y no gubernamentales como la Comisión del Control Cívico de la Corrupción que como organismo desde la sociedad civil tiene la responsabilidad de controlar la corrupción; la Corporación Latinoamericana para el Desarrollo y Transparencia Internacional han sido de suprema importancia, tanto más que genera atención y los Alcaldes se sienten avalados por estos organismos; y, la Agencia de Cooperación Alemana cuya participación como organismo de cooperación y asistencia técnica ha tenido singular trascendencia. Las organizaciones referidas siempre pusieron de manifiesto su apoyo e interés en este tema.
- Si bien inicialmente no fue actor considerado en el PC, en el curso del proceso fue importante vincular por el interés de la Comisión de Seguimiento del Plan Nacional de Derechos Humanos su contribución a la socialización y la posibilidad de mantener latente la propuesta a ser implementada en el tiempo.
- Igualmente, y dada mi vinculación con la Democracia Popular – Unión Demócrata Cristiana de la que soy su Secretario General logré que dicha organización recomiende a los candidatos a Prefectos Provinciales y Alcaldes del país, incorporar en sus planes de gobierno la transparencia como una condición de la gestión pública y la aplicación de la ordenanza como estrategia de control social y de rendición de cuentas. **ANEXO 6**
- La Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, ha facilitado no solo la formulación del proyecto de ordenanza y su distribución, ha financiado los seminarios taller, ha promovido la concientización a través de la revista, además ha incorporado un capítulo referente a la transparencia en la propuesta de AGENDA PARA LOS ALCALDES que se encuentra en elaboración, en la que el proyecto de ordenanza propuesto servirá de eje principal y será entregada en seminarios que están previstos realizar entre noviembre y diciembre del 2004, con aquellos que resultaron elegidos el 17 de octubre.
- Actores clave son los medios de comunicación colectiva que permiten además de socializar la propuesta, concienciar sobre la importancia de la incorporación de la sociedad civil en el ejercicio del derecho a controlar la gestión pública.

Resultados Esperados:

Los resultados que esperaba alcanzar, entre otros, son los siguientes:

1. Contar con una propuesta de buen nivel para establecer el ordenamiento jurídico seccional que sirva de base para la discusión, análisis y aprobación, en orden a institucionalizar el control social y la rendición de cuentas públicas, esto es el proyecto de ordenanza municipal.

2. Poner en la agenda municipal ecuatoriana el establecimiento de políticas de transparencia encaminadas a generar eficiencia y responsabilidad social que permitan consolidar la confianza para la gestión y el desarrollo local.
3. Que la ordenanza de control social y de rendición de cuentas municipales sea tramitada y aprobada por los concejos municipales de Zamora y de Sucre como camino para motivar a las restantes municipalidades a hacerlo poco a poco.
4. Contar con una sociedad civil incentivada y conciente de su rol en el ejercicio de su derecho de controlar la gestión municipal y de participar en la evaluación de resultados.
5. Crear conciencia en la sociedad política sobre la necesidad de responder a las exigencias ciudadanas de ejercicios democráticos, honestos y transparentes en la gestión pública.
6. Instalación física de sistemas informáticos aprovechando la tecnología de difusión por medios electrónicos para que los ciudadanos y ciudadanas estén debidamente informados de los actos y contratos municipales.
7. Difusión de la información que se genera a través de medios impresos y /o programas en medios de comunicación colectiva.
8. Que los funcionarios asignados a la responsabilidad de proveer información pública estén debidamente capacitados para generar y sistematizar la información y garantizar una eficaz implementación y oportuna provisión de información.
9. Realizar los primeros ejercicios de rendición de cuentas públicas retroalimentadas con la participación de las organizaciones sociales y públicas locales.

Factores de éxito

- a) El apoyo de instituciones públicas, privadas y de cooperación dedicadas a generar cambios de conducta ciudadana y crear condiciones apropiadas para la implementación de políticas y estrategias de transparencia en la gestión pública, como es el caso de la Comisión del Control Cívico de la Corrupción, órgano oficial en el Ecuador, creado desde la sociedad civil; de Transparencia Internacional – Corporación Latinoamericana para el Desarrollo, quienes además de apoyar con la capacidad técnica y experiencia de sus jóvenes funcionarios, constituye un aval moral para quienes intentamos aportar con iniciativas en este propósito; y, la Agencia de Cooperación Alemana, que proporciona un apoyo invaluable.
- b) Creo que más allá de la incipiente organización de la sociedad civil, es digno de destacar el interés de los ciudadanos por incorporarse a procesos en los

cuales tengan oportunidad de ejercer las garantías constitucionales y aportar constructivamente al fortalecimiento de la democracia a través de la construcción participativa de instituciones eficientes y transparentes que respondan de mejor forma a las necesidades de desarrollo social y humano.

- c) Los medios de comunicación son un aporte valioso a la hora de difundir masivamente las iniciativas ciudadanas, que participaron sin demandar costo alguno, sino que pusieron de manifiesto su interés cívico para abonar a la conciencia pública y promover adhesiones a iniciativas como la propuesta.
- d) Los partidos políticos asumen cada vez con mayor fuerza la necesidad de incorporarse o incorporar las iniciativas de la sociedad civil para promover políticas transparentes y buscar mecanismos que permitan garantizar el ejercicio de una acción pública más exitosa. El duro momento que atraviesa la sociedad política, demanda de sus organizaciones, respuestas efectivas particularmente en orden a generar transparencia y eficiencia desde el sector público; de otro modo, el deterioro de su imagen hace que los ciudadanos se vean cada vez menos representados y por tanto con poco apoyo y adhesión ciudadana. En ese sentido la acogida de la Democracia Popular – Unión Demócrata Cristiana, resulta interesante.
- e) En hora buena varios Alcaldes y Prefectos Provinciales electos incorporaron en sus mensajes, ideas que dicen relación con una mayor participación de la sociedad civil, especialmente en la formulación de presupuestos participativos y en el control social de su gestión, lo cual abona a crear ambientes mas apropiados para cambiar la situación actual y alcanzar el propósito de promover una gestión pública transparente y eficiente.
- f) El apoyo institucional de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas en la provisión de recursos económicos, apoyo logístico e incorporación en la agenda municipal del tema transparencia, facilitando la incorporación en las reformas de la Ley Orgánica de Régimen Municipal la obligación de facilitar y promover el control social y la celebración de convenios interinstitucionales para promover políticas de gestión local transparente, constituyen aportes altamente significativos.
- g) El apoyo técnico del grupo tarea, fueron aportes que permitieron además importantes aprendizajes.

Obstáculos

Los procesos de aplicación del proyecto de cambio encaminado a la construcción del control social y de rendición de cuentas públicas, enfrentan varios y diversos obstáculos entre los que podemos considerar los siguientes:

- 1.- Un gran obstáculo radica en la **falta de voluntad política** de dignatarios y funcionarios a ejercer un gobierno abierto a la sociedad y no necesariamente porque el secretismo permita aprovecharse de los recursos públicos; sino

porque existe resistencia a compartir el poder, a ceder las decisiones, resulta incómodo y quizá molesto dar explicaciones de las realizaciones o de lo que se ha dejado de hacer. La falta de una cultura de participación popular genera temor en los dignatarios a la hora de someterse al juicio popular ya que consideran que éste puede afectar su imagen, dificultar la gestión y poner en riesgo sus aspiraciones de mantenerse en el ejercicio del poder.

- 2.- En general una **burocracia acostumbrada a dar cuentas a sus superiores**, pero no a someterse a los juicios de valor de los ciudadanos o de la sociedad civil organizada, constituye una fuerte resistencia al proceso de control social. No asumimos que nos debemos a la sociedad, creemos equivocadamente que nos debemos exclusivamente a nuestros superiores. Si bien de ellos depende quizá erradamente nuestra "permanencia en el cargo" (lo óptimo sería que dependa de los resultados del cumplimiento de las tareas que nos corresponde), no existe conciencia de que nos debemos al público, a los usuarios o beneficiarios, según los fines y funciones institucionales, porque para ellos trabajamos, nuestra responsabilidad está en contribuir al bienestar colectivo, desde el espacio que nos corresponda.
- 3.- Un obstáculo digno de ser destacado constituye la **insuficiente organización social**, cuya cultura está fuertemente arraigada a la búsqueda de intereses reivindicativos. Los problemas generales de la sociedad, no están en su prioridad, son asumidos, en la mayoría de veces, como una pérdida de tiempo.
- 4.- Las aspiraciones de los Alcaldes por la reelección frenó el proceso ya que se considera que transparentar la gestión en un momento político podría significar dar herramientas a los adversarios para atacar su actuación durante el ejercicio del poder.
- 5.- Finalmente y de manera particular, debo reconocer que las expectativas de una participación mía como candidato a Alcalde de Zamora, fue un obstáculo importante. El Alcalde en ejercicio, asumió que se trataba de un espacio de promoción política del proponente, y pese a las explicaciones técnicas y académicas no se destrabó aquel cuello de botella, que imposibilitó avanzar adecuadamente.

***"No es que un Estado surja, alcance su grandeza,
se degenera y caiga, sino que se hunde y se pierde,
cuando los hombres se corrompen"***

Montesquieu

CAPÍTULO IV

MARCO CONCEPTUAL – CONCEPTOS UTILIZADOS

4.1.- Principales enfoques

En los procesos electorales para la renovación de los dignatarios políticos de las diferentes instituciones del Estado, especialmente los que aspiran a ganar por primera vez una elección, incorporan en su discurso una propuesta o hablan de “**cambio**”; sin embargo, generalmente no explican el alcance del cambio propuesto; entonces, el resultado final es el cambio de personas, no de procesos, formas o modelos de gestión.

La sociedad ecuatoriana demanda con urgencia “**renovación de cuadros políticos**”, lo lamentable es que quienes incluso enarbolan el discurso del cambio, terminan cometiendo los mismos actos que tradicionalmente se ha venido haciendo.

La gestión del cambio, requiere de propuestas serias, responsables y realizables que contribuyan a romper, a cambiar los paradigmas. En ese sentido y coherentes con el interés de promover la realización de una gestión transparente en las municipalidades ecuatorianas se hace necesaria la presencia y acción de políticos comprometidos, capaces de generar iniciativas creadoras en la gestión local; propuestas que institucionalicen conductas y procedimientos permanentes a ser aplicados más allá de los líderes que son siempre transitorios y de las coyunturas circunstanciales. En este propósito, la orientación recibida en los estudios universitarios de postgrado, para convertirnos en agentes de cambio es altamente valiosa, ya que sirvió de insumo para formular una propuesta de municipios transparentes y confiables para la gestión y el desarrollo local, a través del control social y la rendición de cuentas.

El enfoque del proyecto de cambio, pretende romper los actuales paradigmas vigentes en las instituciones de los gobiernos locales, e impulsar el desarrollo de administraciones con alto contenido social, político y ético.

Social, porque incorpora la participación de la sociedad civil organizada o no, sin cuya participación activa no se pueden esperar resultados halagadores. El fin último de una buena gestión es el beneficio social para cuyo logro es importante recuperar la confianza pública en la sociedad política actualmente tan venida a menos; que inclusive, permite además obtener mayores beneficios a partir de las posibilidades de apoyo de organismos de cooperación locales, nacionales o internacionales y por supuesto se alcanzará como resultado la mejora de la calidad de los servicios, que inciden a su vez en una mejor calidad de vida de los ciudadanos.

En ese sentido una gestión eficiente con orientación social permite sentar las bases para un mayor entendimiento entre la sociedad política y la sociedad civil, como consecuencia de ello mejora la confianza y credibilidad de los políticos, lo cual

resulta ser un ingrediente importante para incentivar la participación y presencia de los organismos de cooperación, como ocurre en varios cantones del Ecuador.

Son los políticos los que deben tomar las decisiones de aplicar nuevos procesos en el ejercicio del poder. Incorporar herramientas para la transparencia en la gestión pública local requiere de importantes cambios en la cultura política no solo de la sociedad política sino de la sociedad civil; anteponer el interés público al interés individual o grupal, democratizar la democracia, fortalecer la gobernabilidad, y hacer público lo que hoy por hoy tiene altos grados de reserva.

Ético, porque la sociedad demanda de políticos y políticas que garanticen el ejercicio ético del poder, lo cual requiere una gran fortaleza en la formación en valores; supone entonces una actitud comprometida con principios, la ética y la moral.

“No es suficiente con los valores que ya tenemos, así como al hombre no le basta con alimentarse solo un poco. Hay que hacer crecer los valores en nosotros, para que se desarrollen y sean árboles altos, ojalá con buena sombra, a los que se arrime quien está cansado de caminar a pleno sol. Una persona que no mejora sus valores cada día se queda sin fuerzas o se conforma con vivir de cualquier manera y, si se descuida mucho, dará dos pasos adelante y tres para atrás. Los valores son siempre una meta y un ideal; nadie puede decir que tiene ya suficientes. Hay que fomentarlos, desarrollarlos, mantenerlos en el centro del obrar personal y colectivo”, afirma Jorge Yarce en su obra Valor para vivir los valores.

Metodología, instrumentos y herramientas utilizadas

El PC no es sino el inicio de un proceso de cambio de largo alcance cuya plena aplicación y vigencia demandará de un largo proceso, el cambio de la cultura política y social y la aplicación de políticas de transparencia y eficiencia en la gestión local requieren de esfuerzos futuros; romper con viejos esquemas tan arraigados que parecen congelados en el tiempo, necesita perseverancia y voluntad; sin embargo, por alguna parte debemos empezar, creo que los pasos iniciales hemos dado y es bueno saber que somos parte de ellos.

Empecé como es obvio por un diagnóstico y levantamiento de información para intentar responder preguntas claves como ¿qué está pasando en la gestión local?, ¿porqué está pasando eso? ¿qué puede pasar en el futuro si seguimos así? ¿qué podemos hacer para cambiar?

A través del acceso a encuestas de opinión pública sobre la imagen de las instituciones públicas realizadas por empresas encuestadoras que ubican a los políticos con una aceptación inferior al 3 %, más del 45 % espera que los gobernantes sean honestos, honrados. Mediante el diálogo con dirigentes sociales y políticos, administradores públicos por elección o designación, técnicos y consultores públicos y privados; procuré encontrar respuestas a las preguntas. En las reflexiones constantes en este trabajo procuro dar respuestas a las mismas.

No es suficiente sin embargo, contar con un amplio y completo diagnóstico e información, es determinante una férrea voluntad y conciencia para promover cambios y transformaciones, no basta el reclamo, es indispensable formular propuestas encaminadas a lograr el cambio.

En orden a determinar las organizaciones vinculadas con los temas de transparencia se realizó un mapeo, luego de lo cual acudí a solicitar el concurso de la Comisión del Control Cívico de la Corrupción, Transparencia Internacional y la Corporación Latinoamericana para el Desarrollo; así como al apoyo de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, de organizaciones políticas y de la sociedad civil.

Para definir el grupo meta, esto es, en qué municipalidades aplicar, acudí a procesos participativos, esto es a consultar a alcaldías con probabilidad o predisposición de involucrarse en este apasionante pero complejo tema; quizá pudo facilitarse la aplicación en municipios que están aplicando procesos de control social y rendición de cuentas y que no cuentan con instrumentos jurídicos institucionalizados.

Fue preciso además la investigación jurídica para encontrar la base o fundamento constitucional y las normas legales vigentes, sus fortalezas y debilidades para a partir de ello contar con la consistencia de la propuesta; por supuesto, fue además preciso contar con información sobre la disponibilidad o acceso a medios que permitan facilitar la información pública como mecanismo de comunicación.

Encontramos que si bien existe el mandato constitucional sobre el control social y rendición de cuentas, y experiencias del programa "municipios transparentes", sin embargo no existen normas legales que regulen el procedimiento y definan los mecanismos para su aplicación.

En el marco de la evaluación del proceso y de resultados esperados y obtenidos en relación al tiempo disponible fue necesario ajustar la propuesta, toda vez que en principio nos propusimos llegar a hacer inclusive ejercicios de rendición de cuentas mediante asambleas públicas al menos parroquiales, debido al avance alcanzado, nos limitamos a procurar la aprobación de la propuesta de ordenanza de control social y de rendición de cuentas y a la instrumentación de las herramientas propuestas.

Las dificultades presentadas en el proceso y cuellos de botella intentamos superarlos con el diálogo reflexivo y ofreciendo asistencia técnica para asegurar o facilitar la aplicación de los procesos.

En si podría resumir que se ha utilizado principalmente la metodología aplicada en la AME, tanto en la ejecución de los seminarios talleres en todo el Ecuador, como en las asistencias técnicas y en los proyectos, que realiza en las municipalidades.

- a) Utilizamos mecanismos de comunicación directa, como una herramienta para superar las reacciones adversas de las partes que intervienen en el proceso.

- b) Utilizamos la moderación y facilitación en los talleres y reuniones, con aplicación de dinámicas de grupos y manejo de participantes difíciles.
- c) Las reuniones de trabajo, como la forma más fácil de aprendizaje responsable, para facilitar el intercambio de conocimientos y experiencias de los que formaron parte del grupo tarea.
- d) La conformación de equipos de trabajo o del equipo contraparte, al interno de las dos municipalidades, para que sean parte del proceso de cambio y lograr la institucionalización del mismo.
- e) La planificación se hizo en forma participativa y concertada con los diferentes actores y equipo tarea involucrados.

El diagnóstico de la realidad actual se efectuó al inicio con el propósito de identificar un proyecto nuevo, que diga relación con el control social. Así mediante diálogo con el Ing. Xavier Gutiérrez, Director de Prevención de la Comisión del Control Cívico de la Corrupción, conocí de la existencia del programa “municipios transparentes” que ejecuta la comisión con apoyo del Programa de Desarrollo de Naciones Unidas en 4 cantones, en los que existen experiencias sobre control social no institucionalizada.

Para obtener información sobre el estado actual y las posibilidades de aplicación del PC, me entrevisté con informantes claves que son de una parte las instituciones que tienen experiencia por su dedicación a la formulación de programas, aplican acciones y reflexiones contra la corrupción; así como con líderes locales que estén dispuestos al cambio de paradigmas; así se escogió el tema y el grupo meta: las municipalidades de Zamora y Sucre.

En orden a promover una cultura política y social y difundir el alcance de la propuesta contenida en el proyecto de ordenanza de control social y de rendición de cuentas, las herramientas e instrumentos propuestos en ella, analizar las posibilidades de aplicación y participación de las organizaciones sociales, se realizaron talleres en cuyo diseño se definieron los objetivos, los contenidos y la metodología a ser utilizada; luego en la planificación se definió conjuntamente con el Secretario General de la AME y los Alcaldes de Zamora y Sucre realizarlos el 6 y 7 de mayo en Zamora y 20 y 21 del mismo mes y año en Sucre, desde las 09H00 hasta las 17H00, utilizando infocus para facilitar la difusión y trabajos de grupos para la reflexión y análisis, siendo eventos con una metodología participativa. Fueron invitados 50 personas entre los dignatarios y funcionarios municipales, representantes de organizaciones sociales y políticas destacadas de la respectiva localidad, incluyendo organizaciones de género y de generación. La organización y logística estuvo a cargo de la AME, y fueron invitados como expositores, especialistas de las instituciones involucradas en el grupo tarea: Comisión Cívica del Control de la Corrupción, Transparencia Internacional, Corporación Latinoamericana para el Desarrollo, Agencia de Cooperación Alemana y el proponente.

Como instrumento de socialización, difusión del PC, y de incentivo hacia la transparencia acudimos a entrevistas en los medios de comunicación local tanto en Zamora como en Sucre.

Otro instrumento para la difusión es la revista “PODER MUNICIPAL”, como órgano de difusión oficial de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas.

Identificados los conflictos, acudí a entrevistas personales con el Alcalde para explicar el interés académico, la ventaja política que el funcionario tendría al facilitar la aprobación y aplicación de una propuesta que facilite la participación social y la imagen de transparencia que lograría su administración.

En orden a darle sostenibilidad y continuidad al proyecto considero que es un instrumento valioso el convenio de cooperación interinstitucional entre la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, la Comisión del Control Cívico de la Corrupción y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, cuyo objetivo es el de promover **“procesos sociales encaminados a construir una gestión local con transparencia”**; que se aplicarán inicialmente en 4 municipios, luego en 6 y finalmente en 12 adicionales, durante los años 2005 y 2006. **ANEXO 7**

Como dejo expresado, en las diversas fases del proyecto se utilizaron las entrevistas personales como herramienta metodológica, con los diversos actores institucionales, personales, políticos y sociales involucrados desde el inicio y los que se incorporaron en el proceso, todas ellas dirigidas a formular el proyecto de ordenanza de control social y de rendición de cuentas municipales, a promover su aprobación y a lograr la implementación de las herramientas, instrumentos y procesos para hacer efectivo el control social, motivo fundamental del proyecto de cambio.

Múltiples y diversas fueron las reuniones de trabajo mantenidas con los actores directos y los que podría considerar indirectos como la Comisión de los Derechos Humanos del Consumidor y la Democracia Popular, cuyos resultados son motivo de reflexión en este trabajo.

Una herramienta orientadora cuya importancia es vital, resulta ser el Plan General de Acción, elaborado como parte de las actividades del Programa de Maestría, entre lo que puedo destacar el ejercicio del couch horizontal, que resultó ser altamente útil para mi trabajo.

La sistematización del proyecto de cambio es también una herramienta metodológica que recoge la experiencia acumulada en el proceso y las posibilidades de continuación futura, más allá de la conclusión del Programa de Maestría.

Concluyo señalando que en general las principales herramientas utilizadas han sido las reuniones y los seminarios-talleres, que han servido para actualizar y mejorar los conocimientos sobre el tema de la transparencia y eficiencia en la gestión local y apoyar la metodología de aplicación de este tema por parte de la AME, en las municipalidades ecuatorianas.

Se han realizado según el marco lógico del PC, en su parte de planificación como en la matriz operativa, las reuniones y talleres previstos y necesarios.

Asesoramiento

Desde el inicio del programa, tanto en el primer módulo presencial y los siguientes virtuales, los maestrantes contamos con las orientaciones y asesoría de todos los coordinadores del Programa sobre el contenido y alcances que debe tener el proyecto de cambio a ser desarrollado en el curso de los estudios de postgrado, lo que generó inquietudes y expectativas, despertaron interés y generaron dudas y cuestionamientos.

Conforme al acertado diseño del Programa de Maestría, todo el proceso tiene la virtud del acompañamiento permanente de un couch que despeja las inquietudes, promueve reflexiones, hace un seguimiento continuo al conjunto de las acciones propuestas y emprendidas, brinda asesoría sobre las inquietudes que surgen, lo que contribuye a una adecuada orientación técnica y metodológica que permite aproximarse a realizaciones más adecuadas, oportunas y convenientes.

En el proceso conté con una importante asistencia de mi couch Yolanda Gaete, con quien mantuve una fluida comunicación personal en diversas reuniones de trabajo sobre el tema específico o académicas relacionadas con el tema, o utilizando medios electrónicos especialmente el aula virtual.

Su actividad laboral en la Agencia de Cooperación Alemana y la relación de tan importante institución con la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas en la que presto mis servicios profesionales, ha sido de gran valía, inclusive se ha presentado la grata oportunidad de impulsar proyectos conjuntos, especialmente que dicen relación con la aplicación de la Ley Orgánica de Transparencia y Responsabilidad Fiscal.

He de destacar la preocupación, motivación y estímulo constante de mi couch, su pericia en el manejo de los temas así como la facilidad de comunicación enriquecieron el avance y el análisis en la formulación del PC y la elaboración del presente trabajo.

De otra parte he de destacar el importante apoyo brindado en las diferentes etapas del Programa de Maestría, especial interés y aporte recibí en el couch horizontal, experiencia altamente orientadora, especialmente para incorporar las rectificaciones oportunas.

No puedo y no debo dejar pasar por alto la asesoría que en forma indirecta recibí de diversos actores que están trabajando en temas referidos a la transparencia en la gestión pública como el Dr. Alí Losada, Director de Asesoría Jurídica e Ing. Xavier Gutiérrez, Director de Prevención de la Comisión del Control Cívico de la Corrupción; Dra. Valeria Merino y Andrés Tobar de Transparencia Internacional y del colega y amigo Dr. José Swing-Ex técnico de GTZ; finalmente la experiencia de la Municipalidad del Cantón Pedro Moncayo de la Provincia de Pichincha y las reuniones de trabajo con funcionarios de dicha institución fueron importantes para enriquecer mi trabajo.

III CONCLUSIONES

CAPÍTULO V.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1.- Impactos del PC en el entorno

El desarrollo y aplicación del Proyecto de Cambio, ha generado impactos en determinados segmentos de la sociedad civil y de la sociedad política, en algunas municipalidades ecuatorianas, especialmente aquellas en las que intervinimos, en la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas y otras entidades.

La concientización y motivación de los actores acerca del tema de la transparencia tomó mucho más tiempo y energía de lo previsto y en sí es un paso sustancial, pero no suficientemente sólido su resultado final. El cumplimiento de los objetivos previstos para las municipalidades de Sucre y Zamora fue parcial, por no haber previsto el tiempo suficiente para el cambio en la dimensión social y política, además por haber subestimado las resistencias y limitaciones.

A pesar de haber modificado los objetivos específicos en el transcurso del PC, no logré una definición coincidente con el proceso en la realidad.

En el mediano plazo se espera que el PC tenga mayor incidencia en el sector político, ya que se espera que a partir del marco legal vigente los dignatarios municipales impulsen las estrategias de transparencia y eficiencia.

Los resultados obtenidos son los siguientes:

- 1.- **Contamos con una propuesta para la discusión.-** Hasta la fecha ninguna municipalidad del país ha incorporado en la legislación seccional un instrumento jurídico para regular los mecanismos, procedimientos y herramientas para hacer efectivo el control social y la rendición de cuentas públicas; por tanto, si no todos, la mayoría de las 219 municipalidades ecuatorianas, cuentan con la propuesta de **ORDENANZA QUE REGULA EL CONTROL SOCIAL Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS MUNICIPALES**, que les sirve de base para la discusión y aplicación en sus jurisdicciones, lo cual de suyo tiene singular importancia.

No será fácil, ni espero que en el tiempo inmediato todas las municipalidades aprueben e implementen la propuesta; pero está presentada en la mesa de discusiones, ha sido considerada por organizaciones políticas e incorporada en los planes de los gobiernos municipales presentados por candidatos a alcaldes en varias jurisdicciones del país, algunos de los cuales fueron elegidos el 17 de octubre de 2004.

Uno de los documentos a ser entregados por la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas es nuestra propuesta de ordenanza, además será motivo de análisis en el proceso de capacitación dirigido a todos los señores Alcaldes

elegidos el 17 de octubre. Dicha capacitación se impartirá noviembre y diciembre de 2004, en cinco jornadas de dos días cada una; a los concejales y directores municipales, en una segunda etapa, a partir de enero del 2005. Además es parte de las acciones concretas en el marco del convenio interinstitucional celebrado entre la AME, la Comisión del Control Cívico de la Corrupción y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo sobre **“governabilidad local transparente”**.

- 2.- **Incorporar en la agenda local el interés por el control social y promover la implementación de herramientas para el acceso a la información.**- La Asociación de Municipalidades Ecuatorianas se encuentra en el proceso de diseño de la página web que permitirá, a la propia institución y a las municipalidades ecuatorianas, iniciando en diez de ellas como proyecto piloto, divulgar la información básica que se genera, especialmente aquella establecida en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, que concuerda con lo que dispone la respectiva ordenanza municipal, lo que contribuirá a facilitar el control social.
- 3.- **Por mandato legal las municipalidades ecuatorianas “están obligadas a facilitar y promover el control social”**.- El desarrollo del PC, me involucró en este interesante tema del control social. Habiendo sido parte importante de mis responsabilidades laborales la promoción del trámite y aprobación de la Ley Orgánica Reformatoria de la Ley de Régimen Municipal, logré que en la aprobación en segundo debate se incorpore en el inciso segundo del Art. 4 de la Ley 2004 – 44, publicada en el Registro Oficial No. 429 del 27 de septiembre de 2004, el texto siguiente: **“En cualquier caso, sin perjuicio de los mecanismos de control ejercidos por la Contraloría General del Estado, las municipalidades ejercerán la regulación y control de las obras o servicios, a fin de garantizar su eficiencia, eficacia y oportunidad. Además están obligadas a facilitar y promover el control social”**.

Esta incorporación en la ley, facilita la aprobación y aplicación de los mecanismos y herramientas para tal efecto, haciendo uso de la facultad legislativa seccional reconocida en la Constitución Política de la República.

El hecho de que las municipalidades estén obligadas legalmente a facilitar y promover el control social, incidirá directamente en la acción de los concejos municipales y deja abierta la oportunidad para que la sociedad civil y los organismos públicos y privados interesados en el tema demanden su cumplimiento.

- 4.- **El concejo municipal de Zamora tramita la aprobación de la ordenanza de control social y de rendición de cuentas.**- Con mucha lentitud, avanza el trámite de aprobación del proyecto de ordenanza presentado en el marco del PC, en el cantón Zamora, provincia de Zamora Chinchipe; conforme al trámite legal en el primer debate se incorporan las observaciones de los señores concejales por lo que se espera que el tratamiento en segundo debate será relativamente más ágil.

Es evidente que la actual administración municipal no aplicará en la práctica los instrumentos y herramientas propuestos en el proyecto; sin embargo, se espera quede iniciado el proceso y que quien ganó las elecciones le de continuidad.

- 5.- **La municipalidad del cantón Sucre, no tramitó la aprobación de la ordenanza, pero existe interés en otras.-** Pese a las reiteradas manifestaciones de apertura y predisposición para aprobar y aplicar un instrumento jurídico que institucionalice el control social y la rendición de cuentas, la municipalidad del Cantón Sucre no llegó a tratarla; sin embargo, existe interés de otros gobiernos seccionales, especialmente aquellos que tienen experiencia de participación de la sociedad civil por ejemplo en la formulación del presupuesto participativo como es el caso de Pedro Moncayo, Tiwintza y otros.
- 6.- **Despertamos el interés en la sociedad civil y organizaciones políticas por el control social sobre la gestión pública.-** A través de los seminarios, conferencias, asistencia técnica, entrevistas en medios de comunicación social realizadas en el marco del proyecto de cambio, hemos despertado el interés de diversas organizaciones sociales de Zamora, Sucre y otros cantones por incorporar en las políticas locales, la transparencia como eje de la gestión.
- 7.- **Lo que no se logró concretar.-** Si bien no fueron instalados físicamente los sistemas informáticos para procesar la información, como dejo señalado en líneas anteriores, queda en marcha un programa a ser instalado como parte del programa de la AME, sobre "Municipios Electrónicos", a su vez queda comprometida la capacitación a los funcionarios municipales responsables de este proceso.

Debido a que no ha concluido el trámite y aprobación de la ordenanza, no existen resultados sobre la implementaron de medios informativos ni procesos de rendición de cuentas retroalimentadas con la participación de la sociedad civil.

5.2.- Que he aprendido como agente de cambio.

- A veces nos ilusionamos con cierta facilidad sobre logros que creemos fáciles de conseguir, pues a menudo asumimos que los demás creen como nosotros en aquello que consideramos positivo, importante y necesario; mas aun cuando es parte de las insistentes demandas ciudadanas. Sin embargo, la resistencia al cambio es una realidad que hay que enfrentar; para tener éxito en cualquier propósito es menester prevenir y no soslayar las resistencias.
- Un aprendizaje importante es la inconveniencia de emprender un proceso de cambio en el que el agente de cambio pueda dar lugar con razón o sin ella, a que los actores involucrados en el proceso, interpreten o se formen ideas erradas en el sentido que el tema o propuesta interesa al agente para obtener beneficio o sirva de promoción propia, mucho más cuando las aspiraciones de éstos se vean de algún modo amenazadas, como ocurriera en mi experiencia.

- El control social y la rendición de cuentas tiene sus defensores: la sociedad civil y las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que dedican sus esfuerzos a reducir la corrupción; ahí están importantes aliados naturales. Los actores políticos, por su parte ven al control social como una amenaza, especialmente porque consideran que sus opositores acuden al uso de la información con la finalidad de obtener réditos electorales al cuestionar los actos y contratos públicos celebrados por ellos, lo que los vuelve muy sensibles.

Si bien la oposición de actores políticos claves no se pone de manifiesto en forma directa, tampoco los dignatarios asumen compromisos serios, que incluya la voluntad política para priorizar en su agenda una política institucional de transparencia que permita poner de manifiesto que efectivamente se es honesto.

- Un aprendizaje interesante es que los agentes de cambio debemos ser constantes impulsores de cambios en la cultura social y política encaminada hacia el fortalecimiento de personalidades sólidas y consolidadas en principios y valores; pequeños acontecimientos o intervenciones intermitentes no son apropiadas para alcanzar una cultura basada en valores.
- En tiempos electorales y no electorales, la sociedad civil y la sociedad política debate sobre la necesidad de contar con políticos honestos, a la hora de elegir no existen parámetros eficaces que permitan medir los grados de predisposición a delinquir o la fortaleza del discurso y su relación con la vida cotidiana de quienes la enarbolan; tampoco existen propuestas claras y concretas sobre los mecanismos y herramientas para combatir la corrupción y garantizar eficiencia en la gestión pública. Por tanto, uno de los aprendizajes consiste en que los agentes de cambio debemos ser capaces de incorporarnos activamente en la actividad política en orden a ofrecer propuestas consistentes, sólidas y realizables, ser parte de las decisiones y alimentar permanentemente los principios y valores éticos personales y colectivos. Resulta más efectivo impulsar los cambios desde el ejercicio del poder político, por manera que los técnicos debemos procurar el acceso democrático a él, para aplicar lo que nos proponemos.
- El proceso de cambio es inagotable, por lo que requiere de continuidad en el tiempo y en el proceso.
- Entre lo más destacado de mi aprendizaje es el concepto del proyecto de cambio, es decir, analizar los cambios deseados y diseñar todo un proyecto con metas, metodologías etc., con la complejidad reflejada en este trabajo.

Segundo, que la dimensión social del proceso de cambio es de igual importancia que la dimensión técnica, pero que es más difícil y consume mucho más tiempo y esfuerzos.

Finalmente, la importancia de tener espacios de reflexión durante la ejecución del PC, - y la necesidad de incorporar modificaciones al mismo.

La combinación de un trabajo práctico con uno teórico resulta muy interesante. Un instrumento importante es la elaboración de la tesis, tratando de sistematizar y evaluar la experiencia desarrollada en la práctica. Importante es también el proceso de interrelación con la coaching, experiencia académica que tiene interés en mis actividades cotidianas.

5.3.- Reflexiones sobre el proceso de aprendizaje de la formulación y aplicación del PC

Considero que sobredimensioné las perspectivas de aplicación del PC, puesto que las decisiones políticas resultaron más complejas y difíciles de lo esperado.

Implementar instrumentos jurídicos encaminados a implementar herramientas e instrumentos para transparentar la gestión en instituciones municipales que no han desarrollado procesos previos de participación de la sociedad civil en áreas como la planificación o formulación del presupuesto, resulta altamente complejo debido a la carencia de cultura de participación democrática desde el gobierno local y desde la sociedad civil. Se hace necesario crear previamente una cultura de democracia participativa construida sobre la base del respeto a la diversidad política, cultural, étnica, de género, de generación tanto en los gobernados como gobernantes, a fin de que se facilite la relación entre sí.

La mayoría de gobernantes tiene temores inconfesados a permitir que la sociedad civil ejerza el control de sus actividades y de los resultados de su gestión; prevalece y agrada más la cómoda información clasificada, esto es, solo aquello que debe ser de dominio público y esconder todo lo que pueda afectar la imagen personal o institucional.

Los líderes y las organizaciones concientes de la conveniencia de la incorporación de la sociedad civil en procesos de gestión pública facilitan la institucionalidad de su participación en la planificación, presupuestación, ejecución y control.

El proyecto de cambio motivo de este trabajo, ha permitido avanzar en la legislación seccional, como es el caso de incorporar en la ley, la obligación de las municipalidades de facilitar y promover el control social y contar con un instrumento jurídico que sirve de base para su discusión y aplicación en función de la facultad legislativa seccional.

Constituye una experiencia incompleta por el limitado avance en las municipalidades en las que se aplicó el PC, pero interesante especialmente por las condiciones de sostenibilidad en el futuro cercano.

Todo este proceso ha enriquecido formidablemente mi interés por la educación en valores, por la participación en procesos que generen transparencia y eficiencia en la gestión pública y por el control que la sociedad civil debe realizar respecto de los resultados de la gestión de los administradores públicos y por los mecanismos de rendición de cuentas participativa desde y hacia los gobernantes y la sociedad civil.

5.4.- Reflexiones sobre el cumplimiento de la Hipótesis

La hipótesis planteada fue la siguiente: **Es posible implementar herramientas y procedimientos para el control social y la rendición de cuentas en las municipalidades ecuatorianas, especialmente de Zamora y Sucre, en orden a fortalecer la confianza pública y privada para impulsar la descentralización y el mejoramiento de la gestión del desarrollo local.**

En el orden constitucional y legal no solo es posible sino obligatorio para las municipalidades ecuatorianas crear las condiciones para el control social, lo que solo será posible a través de la implementación de herramientas e instrumentos y procedimientos previamente establecidos concertadamente para cumplir con la garantía del debido proceso.

Políticamente, es necesario fortalecer una cultura de participación social encaminada a aceptar mutuamente entre los gobernantes y gobernados, que a la sociedad civil organizada le sea permitido ejercer el control sobre los actos y contratos públicos, así como la oportunidad de cuestionar los resultados de la gestión.

Específicamente en el Cantón Sucre por la idiosincrasia de sus habitantes y el cambio de la correlación de fuerzas políticas al interior del concejo municipal considero necesario impulsar con fuerza su implementación en el tiempo que le queda para cumplir el período de la actual administración, lo que en principio ha sido comprometido.

En el caso de Zamora, el alcalde electo Ing. Héctor Apolo Berrú, durante la campaña electoral propuso enfáticamente impulsar el control social y la rendición de cuentas, por lo que institucionalmente desde la AME, estaremos pendientes de su implementación a efectos de brindar el apoyo técnico necesario.

En conclusión, considero que la hipótesis puede verificarse positivamente con el transcurso del tiempo y solo cuando se implementen las herramientas planteadas en la propuesta, será factible un mayor análisis y evaluación, hacerlo ahora resulta prematuro.

5.5.- Recomendaciones

Recomendaciones generales para la elaboración de un PC

En términos generales respecto a la formulación y aplicación del PC coincido con las siguientes consideraciones y recomendaciones:

- Un verdadero proceso de cambio es largo y complejo. Recomendación: Será apropiado dividir el proceso de cambio en etapas y formular un PC para cada

etapa, de maneja que diferentes maestrantes den continuidad hasta su completa conclusión.

- Elaborar una matriz de planificación con una jerarquía de objetivos. El objetivo general exprese la situación esperada de todo el proceso de cambio, mientras los objetivos específicos del PC determinen las etapas.
- Tener en consideración que un proceso de cambio busca cambiar actitudes y comportamientos humanos que no se puede lograr sino en el largo plazo. Los objetivos específicos del PC deben contener los cambios esperados en este sentido, considerando etapas continuas para darle sostenibilidad al proceso.
- Debe existir siempre flexibilidad en el PC. Durante su ejecución pueden aparecer otras prioridades o circunstancias que demanden cambios significativos, siempre que guarden relación con los objetivos.
- Desde el inicio se debe orientar la dimensión del PC en orden a obtener logros tangibles, teniendo en cuenta los recursos disponibles y la capacidad real de influir en los actores. Es más fácil aumentar actividades posteriormente que ejecutar un PC demasiado complejo por su tamaño.
- Prevenir a los maestrantes que no participen en proyectos de cambio en los que tengan intereses que puedan generar en los actores involucrados, ideas equivocadas que frenen el proceso porque sus intereses se consideren amenazados de algún modo.
- Para aplicar el PC, al agente de cambio le corresponde medir el grado o nivel de influencia que puede efectivamente tener sobre la organización escogida y los líderes o dirigentes de ella.
- Un alto conocimiento de la personalidad, actitudes y aptitudes de los líderes de la organización en la que se aplique el PC, permitiría anticipar posibles cuellos de botella o fortalezas.
- Contar con una estrategia bien definida para estimular un involucramiento efectivo de los actores sujetos del cambio propuesto.
- Procurar que el mapeo de los actores vinculados con el PC permita tener claro su rol, posiciones, sus potencialidades, posibilidades y limitaciones en orden a que la definición de los mismos sea la adecuada.
- El agente de cambio debe incorporar a los actores y líderes de la organización objeto del PC en todo el proceso, a fin de facilitar la ejecución y que sus resultados no le sean ajenos.

Recomendaciones para la sostenibilidad del PC

Con el propósito de dar continuidad o sostenibilidad a mi PC, me permito formular las siguientes recomendaciones generales:

- Difundir en todos los foros dirigidos a los organismos del régimen seccional autónomo ecuatoriano, organizados con la participación de las instituciones involucradas en este PC, (AME, CCCC, TI-CLD, GTZ), las políticas y propuestas de transparencia y eficiencia en la gestión local.
- Promover en el largo plazo desde la Universidad y las organizaciones no gubernamentales, que las instituciones educacionales y la familia incorporen la formación en valores, como una acción principal e inaplazable.
- Promover que los actores involucrados en este PC especialmente la AME, continúen con la aplicación de convenios y programas que se encuentran en marcha.
- La aplicación de un nuevo PC referente a la implementación y aplicación de las herramientas para el acceso a la información y para la rendición de cuentas en asambleas populares.
- Es necesario que correlativamente al marco jurídico existente en el país, la AME impulse políticas y los procesos planteados en este PC, para implementar el control social y la rendición de cuentas en los organismos del régimen seccional autónomo.
- Las organizaciones que asesoran y asisten a los gobiernos municipales y éstos mismos deben emprender sendas campañas de difusión que logren disminuir la resistencia al proceso por parte de los dignatarios y servidores municipales sobre el control social.
- La AME por su parte incluirá en los procesos de capacitación y asistencia técnica orientada a dignatarios y funcionarios municipales, sobre la obligación de facilitar el control social y de rendición de cuentas públicas, así como su contenido, alcance y bondades de una política de transparencia y eficiencia.
- El marco jurídico constitucional y legal es suficiente para aplicar el control social y la rendición de cuentas, se hace necesario aprobar e implementar el ordenamiento seccional: la ordenanza.
- En orden a procurar la continuidad del PC, independientemente de que otros maestrantes en el futuro promuevan la aplicación de las herramientas planteadas, la AME, impulsará las diversas formas analizadas en este trabajo, la aprobación del proyecto de ordenanza propuesto, así como de su implementación para procurar el objetivo de construir gobiernos locales transparentes y eficaces para el desarrollo local.

Confieso que me resulta altamente satisfactorio haber sido parte del proceso que hemos iniciado en el marco del proyecto de cambio, además como parte del cumplimiento de las responsabilidades laborales que me corresponden por el ejercicio actual de la Dirección de Gestión de Asesoría Legal de la AME, estoy comprometido a procurar la continuidad del trámite del proyecto de ordenanza de

control social y rendición de cuentas municipales, así como para la implementación de las herramientas e instrumentos para el control social y el procedimiento para la rendición de cuentas municipales, más allá de la conclusión del período de estudios y de la presentación de este trabajo.

Por tanto me comprometo a mantener informada a la Dirección Académica del Programa de Maestría en Descentralización y Desarrollo Local de la Universidad de la Américas sobre el avance y los resultados que podamos obtener en el futuro cercano.

***“ Es nuestra convicción de que la corrupción no es inmortal,
no es invulnerable; para que un país distribuya los frutos
de su crecimiento en forma equitativa, es necesario
también que exista un progreso moral ”***

Cornelio Merchán

BIBLIOGRAFÍA

Asamblea Nacional Constituyente, (1998), Constitución Política de la República del Ecuador, publicada en el Registro Oficial No. 1 del 11 de agosto de 1998. Quito-Ecuador.

Congreso Nacional, (Ley 2004-44), Ley Reformatoria de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 429 del 27 de septiembre del 2004.

Congreso Nacional, (Ley 2004-34), Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Registro Oficial No. 337 del 28 de mayo del 2004.

Congreso Nacional, (2002 - 72), Ley Orgánica de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, publicada en el Registro Oficial No. 589 del 4 de junio del 2002

Congreso Nacional, (Ley No. 1997-27), Ley Especial de Descentralización y Participación Social, publicada en el Registro Oficial No. 169 del 8 de octubre de 1997.

La Hora de la Transparencia en América Latina, Juan Lozano / Valeria Merino, GRANICA / CIELDA 1998

Control Social de Servicios, Sistematización, Metodología e Instrumentos de una Experiencia de Veeduría Social, Ediciones Abya – Yala 2003.

Conferencia Nacional, Participación de la Sociedad Civil en al Lucha Anticorrupción, Editorial El Conejo 2001

Valor para vivir los valores, Jorge Yarce, Grupo Editorial Norma, 2004



Dr. Angel Torres Maldonado
Director de Gestión de Asesoría Legal

MUNICIPIOS TRANSPARENTES Y CONFIABLES PARA EL DESARROLLO LOCAL

La lucha contra la corrupción es parte de la agenda política nacional, al punto que será motivo de análisis por parte de la Asamblea General de la OEA que se realizará, a mediados de este año, en la ciudad de Quito, pues la percepción de actos de corrupción en el Ecuador, según Transparencia Internacional, es alta y preocupante. No conozco si existe un incremento real, o si esta percepción obedece a la amplia información difundida a partir de las investigaciones realizadas por la Comisión Cívica de Control de la

Corrupción sobre presuntos actos ilícitos, entre los cuales también se cuentan los originados en organismos seccionales autónomos. Los efectos no se limitan a supuestos enriquecimientos no justificados de unos pocos en detrimento de los demás, sino que aumenta la ineficiencia de la gestión, reduce el crecimiento económico, aumenta la brecha social y deteriora la legitimidad del Estado.

Según versiones que resulta común escucharlas, la sociedad justifica a

La gestión pública debe ser eficaz, eficiente y transparente, para asegurar calidad y buenas prácticas que generen confianza para el desarrollo local.

Un Proyecto de Cambio aplicado a las municipalidades de Zamora y Sucre





Efecto multiplicador al resto de municipalidades con la finalidad de reducir los costos de intervención que se generarían.

La AME, a través de la Dirección de Gestión de Fortalecimiento Municipal, realizará reprogramaciones trimestrales, para excluir los municipios que no den respuesta oportuna y en el tiempo estipulado al requerimiento solicitado y se incluyan nuevas demandas de las municipalidades que se encuentren en lista de espera.

AME deberá constituir equipos técnicos de base simultáneos que interactúen en microregiones predefinidas e implementen pasantías en las municipalidades que hayan alcanzado un desarrollo sostenido.

La organización de las actividades para el año venidero deberán contemplar en lo posible la asociatividad de varios municipios inmersos en un área específica de intervención, así como la contratación de expertos internacionales aprovechando la cooperación que brindan las diferentes instituciones vinculadas a la AME.

Para poder ejecutar la programación del 2004 se ha previsto la cantidad de USD 1.775.000, planteamiento que se pone a consideración para su aprobación por parte de la Asamblea.

Apoyar la ejecución del proyecto de Desarrollo de Soluciones de Tecnologías Informáticas y Comunicación, implementado por la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas y recomendar su aplicación en los municipios del país.

Solicitar a la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas la elaboración de un proyecto de utilización de energía alternativa que sustituya el consumo de gasolina en base a la obtención de etanol de la caña de azúcar a fin de destinar los recursos petroleros para la atención de la deuda social.

De no cumplir las exigencias económicas planteadas por esta Asamblea General, autorizar al Comité Ejecutivo para que determine la fecha a fin de iniciar las acciones de paralización municipal en el país.

Considerando que la Proforma presupuestaria de la AME para el año 2004, presentada por el Comité Ejecutivo y puesta a consideración de la Asamblea General, recoge con precisión lo que las Municipalidades del país consideran prioritario para su mejor desarrollo; que la nueva estructura orgánica, se sujeta a las normas legales y técnicas vigentes en materia presupuestaria; que igualmente, se han considerado las funciones y objetivos de la Entidad, a través de los cuales se sujetarán, los Programas de Administración General, Gestión Administrativa y Financiera, Fomento y Desarrollo Municipal y Gastos Comunes de la Entidad y Servicio de la Deuda; y que el nuevo Organigrama Estructural de la Institución, es adecuado a las funciones administrativas y técnicas desarrolladas en cada una de las áreas respectivas, se aprueba la Proforma presupuestaria de la Asociación de Municipalida-

des Ecuatorianas correspondiente al ejercicio económico del año 2004, cuyo detalle se inserta y recomendar al Comité Ejecutivo y a la Secretaría General, su correspondiente ejecución;

INGRESOS .-

Los Ingresos Presupuestarios para el año 2004, ascienden a la suma de \$ 3.300.000 dólares, cuyas fuentes de financiamiento son las siguientes:

Los aportes de las Municipalidades del país, equivalentes al 4 por mil de sus Ingresos efectivos, por un valor de \$ 2' 700.000 dólares.

Los Ingresos provenientes de intereses por operaciones en el Banco, y además el arrendamiento del Auditorio y la sala de capacitación, por un valor de \$ 29.000 dólares.

Los Ingresos provenientes del sector privado CARE - ARD-3D, por un valor de \$ 75.800 dólares.

El saldo estimado de caja- bancos por un valor de \$ 495.200 dólares.

EGRESOS .-

Los recursos presupuestarios para que pueda operar la Institución, tienen un monto total de \$ 3'300.000 dólares, cuyo detalle es el siguiente:

GASTO CORRIENTE .-

El total de gasto corriente es de \$ 1'435.365 dólares, equivalente al 43,50 %, y se distribuye porcentualmente de la siguiente manera:

Remuneraciones:	25,42	%
Bienes y Servicios		
de Consumo:	15,38	%
Gastos		
Financieros:	1,97	%
Transferencias Corrientes	0,73	%

GASTOS DE CAPITAL .-

El total de gastos de Capital es de \$ 1'814.635, equivalente al 54,99 %, y se distribuye porcentualmente de la siguiente manera:

Bienes Muebles		
(Gastos de Capital):	2,06	%
Otras Inversiones:	52,93	%

SERVICIO DE LA DEUDA .-

Para el pago del servicio de la Deuda, se asigna un valor de \$ 50.000 dólares, equivalente al 1,51 %.

Finalmente, la sumatoria de los Gastos Corrientes, Gastos de Capital y Servicio de la Deuda, equivalen al 100 % del total de los Egresos presupuestarios para el ejercicio financiero del 2004, de esta manera se mantiene el principio de equilibrio presupuestario entre Ingresos y Gastos de la Institución.

La descripción de los Programas, Subprogramas y Proyectos, están debidamente justificados al detallarse con precisión todos los objetivos y metas programadas para el presente ejercicio financiero del 2004, respaldados con el debido financiamiento, recursos humanos y materiales.

Se recomienda fortalecer el correo electrónico, a través del Internet y capacitar al personal de las diferentes Instituciones Municipales, para dar un mejor servicio de calidad a la Comunidad.

Considerando la labor positiva desarrollada por la AME a favor de los Municipios del País, reconoce que la Entidad, ha tenido una actitud sobresaliente en el campo económico, particular que confirma en lo que a sueldos y salarios se refiere, y que es digno de emular ya que durante los periodos del año 2003 y 2004, se mantienen los mismos porcentajes de gasto, sin variación, todo lo cual es digno de reconocimiento y aplauso, si se toma en cuenta la política salarial mantenida sin alzas, pese a la inflación que ha tenido el País.

Solicita a las autoridades y funcionarios de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, continúen con la misma seriedad, responsabilidad y transparencia, con la que se ha manejado los recursos recibidos por la Institución, reflejado en el informe financiero analizado.

RESOLUCION DE APROBACION DEL PRESUPUESTO DE LA ASOCIACION DE MUNICIPALIDADES ECUATORIANAS

En razón de que el Presupuesto de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas para el ejercicio económico 2004, elaborado por la Secretaría General, formulado por el Comité Ejecutivo y puesto a consideración de esta Asamblea General, luego del estudio y análisis correspondiente ha recibido informe favorable de la Comisión de Asuntos Económicos, la XXVII Asamblea General Ordinaria de Municipalidades Ecuatorianas, por unanimidad resuelve su aprobación y encarga su ejecución al Comité Ejecutivo de la Entidad, a través de la Secretaría General de la AME.

Designar a la ciudad de Loja, como la sede principal para la XXVIII Asamblea General Ordinaria de Municipalidades Ecuatorianas y a la ciudad de Latacunga como sede alterna.

Santo Domingo de los Colorados, 12 de Diciembre de 2003.

Don Kléber Paz y Miño Flores
ALCALDE DE SANTO DOMINGO DE LOS COLORADOS
PRESIDENTE DE LA XXVII ASAMBLA GENERAL DE MUNICIPALIDADES ECUATORIANAS

Lic. Guillermo Tapia Nicola
SECRETARIO GENERAL DE LA ASOCIACION DE MUNICIPALIDADES ECUATORIANAS



quien incrementa su patrimonio en forma indebida, siempre que haga obras; cultura que debe cambiar ya que es preciso que la sociedad política y civil enerve la rentabilidad de la ética como objetivo superior; la confianza pública genera cooperación de la sociedad en diversas manifestaciones, hace más eficiente la gestión y permite ampliar un valor apreciado: la credibilidad. En consecuencia, la gestión política eficiente y transparente promueve la cooperación y confianza institucional y personal y, de ahí, la rentabilidad de la ética.

Es responsabilidad de toda sociedad política y civil enfrentar este cáncer; contribuir al cambio de la cultura de la gestión pública, no solo en el discurso sino en acciones concretas mediante la incorporación de políticas y herramientas que hagan factible el acceso de los ciudadanos a la información respecto de los actos y contratos públicos, así como institucionalizando mecanismos de evaluación colectiva como medio de rendición de cuentas respecto de los objetivos y el destino de los recursos, y, de igual manera, sobre las formas y

los resultados de su gestión e inversión; es necesario, además, que la administración de justicia garantice la oportuna y drástica aplicación de sanciones penales, mientras que la sociedad ejecute las sanciones morales a los infractores.

No basta que la gestión sea eficaz y eficiente, debe mostrarse de manera verificable, incorporando a la sociedad civil en la evaluación y seguimiento. No es suficiente pasar información a la comunidad para mejorar la gestión, sino que es indispensable generar espacios periódicos de retroalimentación por medio de la evaluación hecha por la sociedad en un verdadero proceso de comunicación que supera a la simple información. Tampoco podría afirmarse que la gestión pública transparente es suficiente. En consecuencia, la gestión pública debe ser eficaz, eficiente y transparente, para asegurar calidad y buenas prácticas que generen confianza para el desarrollo local.

Una gestión local caracterizada por la cooperación entre la sociedad civil organizada y su gobierno local, orientada al mejoramiento de la ges-

tion institucional que procure la satisfacción de la calidad de vida de todos los sectores poblacionales a través de mecanismos concertados de comunicación e intercambio de opiniones que permita evaluar y ejercer un auténtico control social, basado en la responsabilidad y racionalidad de las autoridades locales y en la participación de una ciudadanía analítica y constructiva, genera como resultado: confianza, eficiencia y eficacia en la gestión institucional.

Con el ánimo de contribuir en este propósito, en calidad de maestrante del Programa Latinoamericano de Maestría en Descentralización y Desarrollo Local, de la Universidad de las Américas, que se realizó gracias al auspicio de la AME y la GTZ, estoy desarrollando un Proyecto de Cambio aplicado a las municipalidades de Zamora y Sucre (oportuna-mente se pondrá a consideración de todas las municipalidades ecuatorianas), con el objeto de crear las normas y herramientas que regulen el acceso oportuno a la información y comunicación confiables, así como los mecanismos de evaluación de la gestión local, para promover y fortalecer un entorno transparente que genere confianza colectiva.

Dejo expresa constancia de la apertura y entusiasta apoyo de las autoridades de las municipalidades, para este proyecto, cuya ejecución y aplicación romperá los actuales paradigmas.

El municipalismo ecuatoriano tiene vivo interés en promover una gestión participativa, eficaz y transparente, en beneficio de sus habitantes.



DESCENTRALIZACIÓN

¿SOFISMA O REALIDAD?



Iván Edmundo Carrera Allías
Periodista-AMI

Los inicios del Tercer Milenio dejaron claro para los ecuatorianos la necesidad de que la modernidad, la tecnología avanzada, los novísimos sistemas de administración, cobren vigencia ante los retos de un mundo conflictivo con mayores necesidades insatisfechas.

La corriente de la descentralización, desconcentración, autonomías, distritaciones, nuevos sistemas de divisiones territoriales, con miras a lograr mayores y mejores objetivos en la solución de problemas comunes con la presencia de mayor grado de autogestión y participación de los Gobiernos Locales, surge como una necesidad urgente en Ecuador actual.

Las herramientas para posibilitar esta acción se crean en 1997 con la Ley de Descentralización del Estado y Participación Social y se afianzan con la Ley de Modernización del Estado. Desde esa época se han dado los primeros pasos para más tarde, ya sobre el año 2000, empezar a transferir competencias y realizar acciones desde el Gobierno Central hasta los Gobiernos Locales, concretamente a los Municipios.

Han pasado varios años desde que políticamente ante el país y desde la Presidencia de la República se entregaron, en el papel, asignaciones para el manejo de áreas de servicios comunales a los Muni-

cipios. Los resultados son negativos: Ecuador prácticamente no ha avanzado en Descentralización.

EL PAPEL DE LOS MUNICIPIOS

Los municipios poco pueden hacer, cuando la voluntad política del Gobierno ha sido mínima para atender el proceso de descentralización, salvo una lírica declaratoria: "La Descentralización es una Política de Estado", y dos o tres reuniones organizadas bajo la dirección del Consejo Nacional de Modernización de la Comisión de Descentralización, creada por el Primer Mandatario, con la presencia de mandos medios como delegados de Ministros de Estado, haciendo muy poco para avanzar en el proceso.

La percepción de los especialistas en el tema, involucrados como estudiosos privados desde las Universidades, o inmersos en el proceso como parte de las organizaciones no gubernamentales y de Organismos Seccionales, que son parte fundamental del proceso, es que puede existir voluntad política del Primer Mandatario, sin embargo sus cercanos colaboradores: Ministros de Estado y funcionarios al más alto nivel, no caminan por el andarivel presidencial y más bien obstaculizan el avance del proceso.

¿FALTA DE VOLUNTAD POLITICA O DESCONOCIMIENTO?

El país, desde 1997 y por más de siete años, ha visto y participado de un sinnúmero de manifestaciones de la más variada índole, desde el proselitismo político del Poder Central y de Poderes Regionales y Provinciales, hasta los actos académicos, seminarios, simposios, encuentros, consultas populares, libros, mesas redondas, etc en busca de acertar con el modelo de descentralización que

la nación requiere. Sin embargo el avance es mínimo.

La descentralización en el Ecuador, es un tema crucial y de primera importancia, sin embargo, paradójicamente, nadie en el Poder Central se quema las manos por ella, porque su vigencia aparentemente trae una serie de situaciones y conflictos que no se quiere enfrentar.

Esta falta de decisiones, según casi todos los 219 Alcaldes del País, los 22 Prefectos Provinciales y miles de Consejeros Provinciales, Concejales Municipales y miembros de las Juntas Parroquiales, al igual que millones de compatriotas, proviene de las autoridades que manejan el Poder Central y que tienen en sus manos la posibilidad de aplicar las Leyes, entregar los recursos y adoptar decisiones en torno a la descentralización.

Los ejemplos de estas falencias y retrocesos están a la vista y son claros; si hablamos de descentralización en la salud, salvo pequeños y mínimos programas como el caso de la maternidad gratuita y la entrega de la competencia de atención de salud a Municipios en un número no mayor a los dedos de una mano, el proceso está prácticamente paralizado y no camina porque los recursos requeridos para atender a la población no son transferidos, a más de otros agravantes como la presencia de una oposición frontal por parte de los eternos sindicatos de trabajadores. Oposición total y ciega a si quiera pensar que los Municipios se hagan cargo del manejo de la salud, porque ven "el peligro de perder su hegemonía y prebendas", en el manejo de los recursos económicos de la salud.

Este triste panorama se observa en el caso de la educación por la presencia de la politizada Unión Nacional de Educadores, en el transporte y tránsito terrestre con los gremios de transportadores, cho-



**PLAN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS
COMISIÓN PERMANENTE DE SEGUIMIENTO**

Oficio N°. CPADH- 00050

Quito, 3 de septiembre del 2004

**ASUNTO: CERTIFICACIÓN DE GESTION DE LA SUBCOMISIÓN DE
DERECHOS HUMANOS DEL CONSUMIDOR.**

A nombre de la Comisión Permanente de Seguimiento al Plan Nacional de Derechos Humanos del Ecuador, aprobado por el Gobierno Ecuatoriano con categoría de Ley de la República el 18 de junio de 1998, me permito informar a través de la presente que, durante el cumplimiento de nuestra agenda de trabajo prevista para el presente año, hemos recibido con mucho interés la propuesta de implementar a nivel de la administración municipal, el proyecto de ordenanza que "regula el control social y la rendición de cuentas de la gestión municipal" presentado por la Asociación de Municipalidades del Ecuador, a través de la valiosa participación del Dr. Angel Torres, autor de la propuesta.

En consideración de que dichos espacios de control social, permitirían orientar el respeto de los derechos humanos y promover la aplicación de políticas publicas en esta materia, nuestra Subcomisión sectorial para los derechos humanos de los(as) consumidores(as), se encuentra desarrollando las acciones más inteligentes a fin de respaldar la implementación de la señalada propuesta.

Aprovecho la oportunidad para expresar nuestros sentimientos de consideración y estima.

Atentamente,


Wilson Mañorga Benalcázar
COORDINADOR EJECUTIVO



ANEXO No. 3

**PROYECTO DE ORDENANZA QUE REGULA EL CONTROL SOCIAL
Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA GESTIÓN MUNICIPAL**

EL CONCEJO MUNICIPAL DEL CANTON

CONSIDERANDO:

- Que es necesario establecer las formas de control social y de rendición de cuentas de las entidades del régimen seccional autónomo, conforme determina el Art. 237 de la Constitución Política de la República;
- Que, la Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, establece la obligación de los alcaldes de divulgar los planes y el resultado de evaluación de los mismos y sus correctivos, así como la información presupuestaria, financiera y contable a efectos del control social;
- Que, mediante la Ley Reformatoria de la Ley Orgánica de Régimen Municipal publicada en el Registro Oficial 429 del 27 de septiembre de 2004, en la parte final del Art. 14, establece la "obligación de facilitar y promover el control social";
- Que, mediante decreto ejecutivo 122, publicado en el Registro Oficial No. 25 del 19 de febrero del 2003, el Gobierno Nacional declara política de Estado la erradicación de la corrupción y el combate a la impunidad;
- Que, es deber de la institución municipal establecer sus propios sistemas de información para control ciudadano;

En uso de las atribuciones constitucionales y legales, expide la siguiente:

**ORDENANZA QUE REGULA EL CONTROL SOCIAL Y LA RENDICIÓN DE
CUENTAS DE LA GESTIÓN MUNICIPAL DEL CANTÓN**

**TÍTULO I
DEL CONTROL SOCIAL**

Art. 1.- **Ámbito.**- La presente ordenanza regula el control social, los mecanismos de acceso a la información confiable, veraz y oportuna que se genere en la municipalidad así como los instrumentos de rendición de cuentas de los resultados de la gestión municipal y del uso eficiente de los recursos humanos, económicos y materiales.

Art. 2.- **Definición.**- Entiéndase por control social al derecho que emana del principio de democracia participativa, mediante el cual la sociedad civil de forma sistemática, objetiva y voluntaria, se organiza con el fin de vigilar la gestión municipal.



El control social se ejerce cuando los ciudadanos vigilan el ejercicio del poder local en los espacios de evaluación participativa.

Los ciudadanos accederán a la información en forma oportuna y veraz que les permita fundadamente demandar el cumplimiento de planes y programas institucionales, a objeto de mejorar las condiciones y calidad de vida de los vecinos del cantón, haciendo uso eficiente y transparente de los recursos económicos, humanos y materiales.

Art. 3.- **Principios.**- La gestión municipal se inspira en principios y valores éticos de integridad, probidad, transparencia, responsabilidad y eficiencia.

Toda información que posea la municipalidad se presume pública, salvo las excepciones previstas en la ley; por tanto, adoptará las medidas para promover y garantizar la producción, sistematización y difusión de información veraz que de cuenta de la gestión de las autoridades y funcionarios municipales.

La Municipalidad respeta y garantiza el derecho ciudadano a vigilar y fiscalizar los actos de la administración del gobierno local.

Art. 4.- **Objetivos.**- *Son objetivos del control social:*

1. Estimular la organización social.
2. Concertar instrumentos de control ciudadano sobre las políticas, presupuestos, planes, programas y proyectos municipales.
3. Promover una cultura democrática de participación social y el ejercicio de la ciudadanía responsables y apoyar a las organizaciones e instituciones en los procesos participativos de toma de decisiones públicas y del ejercicio del control social.
4. Generar un sistema de comunicación y de información dirigida a la sociedad civil.

Art. 5.- **Instrumentos para el Control Social.**- A efectos de garantizar el ejercicio del control social, la municipalidad define como instrumentos válidos al acceso a información de calidad, veraz y oportuna, así como los procesos de rendición de cuentas públicas sobre los resultados de la planificación, presupuesto, ejecución de obras y prestación de servicios y evaluación de la gestión local conforme a los procedimientos previstos en esta ordenanza.

TITULO II DE LA INFORMACIÓN

CAPÍTULO I DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN

Art. 6.- **Información Pública.**- Se considera información pública a todos los datos o documentos referentes a los actos decisorios del Concejo, del Alcalde y de los



funcionarios municipales; a los procesos de contratación pública; las políticas públicas, planes, programas y proyectos; la información presupuestaria, financiera y contable; las tarifas y precios de los servicios públicos; los ingresos, egresos y registros municipales.

Ningún funcionario municipal podrá negar a los ciudadanos el acceso a la documentación que se halle en su poder en razón de sus funciones a su cargo o de archivos que se hallen en su custodia.

Art. 7.- **Información Gratuita.**- El acceso a la información pública será gratuito en tanto no se requieran la reproducción de materiales que respalden a ésta, en tal caso, el peticionario cubrirá los costos de reproducción de la información.

Art. 8.- **Excepciones al derecho de acceso a la información.**- No procede el acceso a la información pública personal que se deriva de sus derechos personalísimos y fundamentales establecidos en los artículos 23 y 24 de la Constitución Política de la República.

CAPÍTULO II DE LA PRODUCCION Y DIFUSIÓN DE LA INFORMACIÓN

Art. 9.- **Responsables del acceso a la información.**- El Alcalde creará las condiciones administrativas, técnicas, operativas y de publicidad que aseguren el acceso de la ciudadanía a la información sobre la gestión municipal.

Art. 10.- **Sesiones Públicas.**- Las sesiones del concejo serán públicas con las excepciones previstas en la ley. Se garantiza la libre asistencia de los ciudadanos al lugar de reunión y de los periodistas que podrán difundir total o parcialmente los asuntos allí tratados.

Art. 11.- **Responsables.**- El alcalde designará a los servidores municipales responsables de la producción ordenada y de la difusión sistemática de información de calidad, la que será actualizada mensualmente.

Art. 12.- **De la difusión de información.**- Para difundir la información, la municipalidad se obliga a crear y mantener un portal de información o página web, así como colocarla en sitios públicos de mayor afluencia, y / o en programas difundidos a través de medios de comunicación colectiva, en impresos u otros medios.

Sin perjuicio de lo cual, la Municipalidad en concordancia con la disposición contenida en el Art. 2 del Decreto No. 122 publicado en el Registro Oficial No. 25 del 19 de febrero de 2003 que declara la anticorrupción como política de Estado, asume el Proyecto de Información de Contrataciones Públicas – Contratante con el carácter de oficial.

Art. 13.- **Información a ser difundida.**- Se producirá y difundirá la información relevante de la gestión local contenida en documentos escritos, fotografías,



grabaciones, soportes magnéticos o digitales o en cualquier otro formato que haya sido creada u obtenida por la municipalidad, especialmente la siguiente:

1. Ordenanzas, Acuerdos y Resoluciones del Concejo aprobados y en trámite;
2. Actas, resúmenes o resoluciones del Concejo y de los actos administrativos del Alcalde, directores y funcionarios que beneficien o afecten al interés general de la sociedad local;
3. Los montos de los ingresos mensuales por transferencia de asignaciones o recaudaciones tributarias, no tributarias y otras;
4. Sobre el destino, forma y resultados del manejo de recursos económicos y materiales;
5. Planes, programas y proyectos municipales en ejecución y futuros;
6. Información completa y detallada sobre los procesos precontractuales, contractuales y de adjudicación en las contrataciones de obras, bienes y o servicios celebrados con personas naturales o jurídicas y su grado de cumplimiento;
7. Los registros de contratistas calificados y los requisitos para su inscripción;
8. La información presupuestaria, financiera y contable;
9. Texto íntegro de contratos colectivos, cartas de intención y convenios;
10. Detalle de los contratos de crédito con determinación de la fuente de ingresos con que se pagarán;
11. La nómina de funcionarios, empleados y trabajadores permanentes y ocasionales, el nivel de formación y sus ingresos totales mensualizados;
12. Las evaluaciones de gestión, producidas por asambleas, comités o instituciones;
13. Las demás, establecidas en la ley o resueltas por el concejo.

CAPITULO III PROCEDIMIENTOS PARA ACCEDER A LA INFORMACIÓN

Art. 14.- **De la solicitud de información.**- Toda persona natural o jurídica tiene derecho a solicitar y recibir información veraz, completa y oportuna.

Art. 15.- **Requisitos.**- La solicitud será dirigida al alcalde y contendrá los siguientes datos:

1. Identificación del peticionario,
2. Precisión de los datos o información motivo de la solicitud,
3. Determinación del lugar de recepción de la información,
4. Firma y rúbrica del solicitante

Art. 16.- **Entrega de información.**- El alcalde o su delegado dispondrá inmediatamente al funcionario a cuyo cargo se encuentre la información requerida para que por Secretaría General sea entregada en el plazo de diez días contados desde la fecha de presentación de la solicitud, que podrá prorrogarse por cinco días más, por causas debidamente justificadas e informadas al peticionario.

Si la municipalidad no dispusiera de la información solicitada o estuviese dentro de las excepciones se informará en forma motivada al solicitante; o, si estuviere



disponible al público por cualquier medio, se le hará saber la fuente, el lugar y la forma en que puede tener acceso a dicha información.

Art. 17.- **Falta de contestación.**- La denegación de acceso a la información o la falta de contestación a la solicitud, en el plazo previsto, dará lugar a los recursos administrativos, judiciales y constitucionales y a la imposición a los funcionarios de las sanciones previstas en la ley de Transparencia y Acceso a la Información.

TÍTULO III DEL PROCESO DE RENDICIÓN DE CUENTAS

Art. 18.- **De la Responsabilidad.**- Los dignatarios, funcionarios, empleados y trabajadores municipales asumen plena responsabilidad por sus acciones u omisiones, debiendo rendir cuentas ante la sociedad civil por la forma de su desempeño y los resultados razonables de su gestión en términos de eficacia, eficiencia y economía; por la administración correcta y transparente de los asuntos de su cargo.

Art. 19.- **Acción Pública para Presentar Denuncias.**- Cualquier ciudadano podrá presentar denuncias de actos de corrupción siempre que lo haga por escrito, se identifique con nombres y apellidos completos y señale dirección o domicilio; el denunciante, será parte del proceso investigativo con derecho de acceso al expediente.

Las denuncias recibidas pasarán a conocimiento del Alcalde para el trámite respectivo a través del área correspondiente, de cuyo resultado obligatoriamente será notificado el ciudadano denunciante y la Comisión de Vigilancia.

De existir mérito se remitirá a la Comisión Cívica del Control de la Corrupción, a la Dirección Provincial de la Contraloría General del Estado o a la Delegación Distrital del Ministerio Público para la investigación y sanción si hubiere lugar.

Art. 20.- **De la convocatoria a las Asambleas.**- Durante los meses de enero y julio de cada año, obligatoriamente el Concejo convocará a la asamblea cantonal y coordinará con las Juntas Parroquiales Rurales la realización de asambleas parroquiales a objeto de presentar por intermedio del Alcalde la información sobre el destino, forma y resultados del manejo de recursos, el estado de avance de los planes, programas y proyectos previstos en el plan operativo anual, así como la evaluación presupuestaria. Pondrá a disponibilidad de los miembros de la asamblea, los documentos que sustenten la información y faciliten su verificación.

Art. 21.- **De la Integración de la Asamblea Cantonal.**- La asamblea cantonal se integra por el Alcalde, Concejales, directores y gerentes de empresas municipales; los presidentes, directores o jefes de las instituciones públicas y de las organizaciones religiosas, sociales, políticas, deportivas, culturales, productivas, económicas o financieras, profesionales, indígenas, campesinas, de género y generación, públicas o privadas, existentes y las que se crearen, de organismos no gubernamentales establecidas en el Cantón, los presidentes de las Juntas



Parroquiales Rurales y la ciudadanía en general. Los asistentes, previamente acreditados, tendrán voz y voto en las deliberaciones.

Será presidida por uno de sus miembros presentes designado por la asamblea, inmediatamente después de instalada por el Alcalde; no podrá presidirla el Alcalde, los Concejales, los funcionarios municipales ni dirigentes de la organización política a la que pertenezca el Alcalde.

En caso de ausencia temporal lo reemplazará aquel a quien el presidente designe.

Art. 22 .- Del Comité de Vigilancia Cantonal .- La Asamblea Cantonal conformará un Comité de Vigilancia constituido por el Presidente de la Asociación de Juntas Parroquiales Rurales del Cantón; un representante de las organizaciones religiosas, productivas, económicas o financieras y de profesionales; un representante de organizaciones sociales, políticas, deportivas, culturales, indígenas y campesinas; un representante de organizaciones de género, generación y de asociaciones de consumidores; y, el Presidente de la asamblea, quien la presidirá. Tendrá las siguientes atribuciones:

1. Presentar informes que contendrán los resultados de la evaluación participativa de la gestión municipal, efectuada por la Asamblea Cantonal. Este informe deberá hacerse público por cualquier medio de comunicación e información y será conocido en la siguiente asamblea cantonal.
2. Designar comisiones especiales de seguimiento y evaluación de la ejecución de proyectos o programas priorizados y que las instituciones del Estado prevean realizar.
3. Remitir expedientes a los organismos de control o de juzgamiento cuando existan fundamentos que justifiquen la presunción de la existencia de hechos contrarios a la ley o la moral pública, a fin de que se inicien las investigaciones del caso.
4. Controlar que los recursos municipales sean invertidos en los planes, programas y proyectos priorizados conforme a la planificación estratégica Cantonal y Parroquiales.
5. Solicitar cualquier tipo de información que estime conveniente con el fin de cumplir sus objetivos.
6. Verificar y vigilar que las actuaciones públicas se realicen conforme a las normas legales vigentes, durante y después de su ejecución.

Art. 23.- Prohibición .- La Asamblea y el Comité no podrán utilizar la información obtenida, con fines político electorales.

Art. 24.- De la Asamblea Parroquial.- Las asambleas parroquiales se constituirán y funcionarán de conformidad con la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales y su Reglamento General.

Art. 25.- Del procedimiento de las Asambleas Cantonal y Parroquiales.- Una vez conocido el informe presentado por el Alcalde, el presidente de la asamblea abrirá el debate en el cual los asambleístas podrán cuestionar justificadamente las políticas,



los actos y contratos municipales y pedirán las rectificaciones necesarias para asegurar la eficiencia y transparencia de la gestión municipal.

La asamblea podrá emitir votos de censura o aplauso por la gestión, los que serán difundidos para información de la sociedad civil.

DISPOSICIONES GENERALES

PRIMERA.- Una vez celebrados los contratos de ejecución de obras, prestación de servicios o adquisición de bienes, el Secretario General remitirá inmediatamente un ejemplar al Presidente del Comité de Vigilancia y cuando corresponda a una parroquia rural, al Presidente de la respectiva Junta Parroquial y al Presidente de la Comunidad o Barrio beneficiario.

SEGUNDA.- Sanciones.- La inobservancia o incumplimiento de la presente ordenanza por parte de los dignatarios de elección popular, sin perjuicio de las acciones civiles y penales a las que hubiere lugar, serán sancionados por el concejo, por su propia iniciativa o de las organizaciones de la sociedad civil, según la gravedad de la falta con:

- a) llamado de atención que será difundido por los medios de comunicación locales,
- b) sanción pecuniaria de hasta una remuneración mensual unificada y la difusión de la misma por los medios de comunicación local.

Si el incumplimiento obedece a la obstrucción, obstaculización o negligencia de los servidores municipales responsables de proveer información o de los encargados de su ejecución, dará lugar a las sanciones establecidas en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

TERCERA.- Si el Concejo retardare la convocatoria a la asamblea cantonal, y siempre que haya constado en el orden del día de al menos una sesión, las convocará el Alcalde e informará de tal hecho al concejo, a la asamblea y a la sociedad civil.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

PRIMERA.- Hasta que la municipalidad instale el portal de información o página web, la información se difundirá por cualquier medio disponible.

SEGUNDA.- La presente ordenanza entrará en vigencia a partir de su aprobación sin perjuicio de su publicación en el Registro oficial.



"Aplicación de la Ordenanza Municipal de Acceso a la Información Pública"

Los abajo firmantes, involucrados desde diferentes niveles de responsabilidad en el proceso de genuina aplicación del derecho de acceso a la información pública en el Municipio de Zamora, conscientes de los potenciales beneficios asociados con la *implementación de medios para efectivizar este derecho e interesados en tomar todas las medidas posibles a nuestro alcance para promover la transparencia e incrementar la participación ciudadana en la gestión pública*, hemos querido asumir los siguientes COMPROMISOS:

Como funcionarios municipales:

- En nuestra calidad de alcalde, concejales, y funcionarios municipales, nos comprometemos a implementar todas las medidas necesarias para viabilizar el derecho ciudadano al derecho al acceso a la información pública;
- Utilizaremos todos los medios a nuestro alcance para entregar información de calidad, de manera oportuna y generalizada, bajo las previsiones legales y normativas vigentes; y,
- Para estos efectos, nos comprometemos públicamente a promover una Ordenanza Municipal de Acceso a Información Pública, cumplirla y hacerla cumplir para el beneficio de la colectividad.

Como ciudadanos:

- Apoyaremos el proceso de implementación de una Ordenanza Municipal de Acceso a Información Pública;
- Buscaremos organizarnos para cumplir con nuestra obligación de observar y retroalimentar a la función pública, bajo las previsiones legales y normativas vigentes; y
- Haremos uso de la información para beneficio de la comunidad, con una actitud proactiva que busque apoyar el funcionamiento gubernamental.

Dado en Zamora, a 6 de mayo del 2004.

María Teresa Flores T.
CONSEJERO PROXICIAL

Alvar Carrón P.
PRES. PART. SOC. Cristiana

José Morales
No: 1900102082

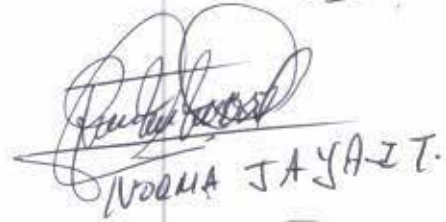
Concejal del
Ayuntamiento de Zamora

CASA DE LA CULTURA



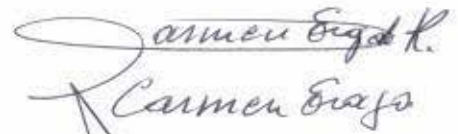

Zaid Cassius


J. Santos Morán

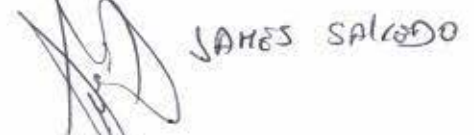

NOEMA JAYAIT.

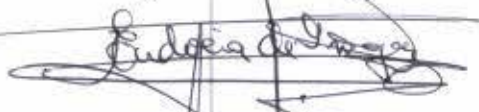

Amable Chinkium


EDISON

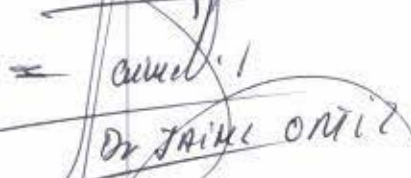

Carmen Grafo


Selvia Piedra


JAMES SALGADO


Eudora de


Marcelo Veintimilla


Dr. JAIME ORTIZ


Angel Gonzales


Juan


Luis B. Amador


Enrique


Dr. ENRIQUE RAMÓN RIVAS.



Wagon de Taxis y 20 de Nizkor
Teléfono: 2003 228 + 2003 224
Fax: 2000 277

ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE ZAMORA
SECRETARÍA GENERAL
Zamora - Ecuador

HERMAN ESPINOSA ORDOÑEZ
SECRETARIO GENERAL
ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE ZAMORA.

CERTIFICO:

Que, la I. Cámara Edilicia reunida en sesión ordinaria de fecha de 11 de octubre del año 2004, RESOLVIÓ, designar a la Lic. Fani Pineda Ochoa, Dr. Enrique Ramón Rivas y Lic. Over Rebilla Merizalde para que se digen realizar un análisis previo del proyecto presentado por usted, referente a la Ordenanza que Regula el Control Social y la Rendición de Cuentas de la Gestión Municipal del cantón Zamora, previo a continuar su análisis en primer debate, una vez que se ha procedido a aprobar los considerandos de la presente ordenanza.

Particular que certifico rigiéndome en los archivos que reposan en la Secretaría, en caso de ser necesario.

Zamora, 19 de octubre de 2004.

Herman Espinosa Ordoñez
SECRETARIO



Ilustre Municipalidad de Zamora

e-mail: asesores@ilustrezamora.gov.ec



DEMOCRACIA POPULAR

CONSEJO DIRECTIVO NACIONAL

Quito, 12 de julio del 2004

Doctor
ANGEL TORRES MALDONADO
SECRETARIO GENERAL DE DEMOCRACIA POPULAR – UDC
Presente.-

Apreciado Compañero:

En consideración de su propuesta presentada en Sesión Ordinaria del Consejo Directivo Nacional del 1 de julio del presente año, y por estimar conveniente para los intereses partidarios, el Consejo Directivo Nacional de la Democracia Popular – UDC, resolvió:

“Recomendar a los candidatos a Prefectos Provinciales y Alcaldes de las diferentes jurisdicciones del país auspiciados por nuestra organización política, la incorporación en el Plan de Gobierno Local, del Proyecto de Ordenanza de Control Social y Rendición de Cuentas como estrategia para promover la transparencia y eficiencia en procura gestionar acuerdos en los Gobiernos Locales.

Además, en los eventos académicos organizados por el Partido y auspiciados por la Fundación Konrad Adenauer, será incorporado como uno de los temas materia de análisis para su implementación.

Finalmente, la referida propuesta será parte del análisis y definiciones del Proyecto de Gobierno Local que la Democracia Popular está discutiendo en torno a la modernización de sus propuestas de Gobierno en los diversos niveles.

Atentamente,



Juan Manuel Fuertes
PRESIDENTE NACIONAL
DEMOCRACIA POPULAR - UDC



CONVENIO No. 307-DAJ-04

CONVENIO MARCO DE COOPERACION INTERINSTITUCIONAL ENTRE LA ASOCIACION DE MUNICIPALIDADES ECUATORIANAS, LA COMISION DE CONTROL CIVICO DE LA CORRUPCION Y EL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

La Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, AME, a la que en adelante se podrá hacer referencia por su nombre, por su sigla o como "La Asociación" legalmente representada por el señor Doctor Fernando Guerrero Guerrero, en su calidad de Presidente del Comité Ejecutivo, Encargado; la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, legalmente representada por el señor Doctor Ramiro Larrea Santos, en su calidad de Presidente, quien en adelante se denominará por sus siglas "C.C.C.C"; y, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, legalmente representada por el señor René Mauricio Valdés, Representante Residente en el Ecuador, quien en lo posterior, se denominará "UNDP", en forma libre y voluntaria acuerdan celebrar el presente convenio marco de cooperación interinstitucional de conformidad con las siguientes cláusulas:

PRIMERA.- ANTECEDENTES:

- 1.1. La Comisión de Control Cívico de la Corrupción se creó el 4 de marzo de 1997 mediante Decreto No. 107-A con el nombre de Comisión Anticorrupción. La Constitución Política de la República establece que la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, es una persona jurídica de derecho público, con autonomía e independencia económica, política y administrativa y actuará en representación de la ciudadanía.
- 1.2. En el artículo 2 de la Ley Orgánica de Control Cívico de la Corrupción, se determina que, la C.C.C.C. realizará las acciones necesarias para la prevención, investigación, identificación e individualización de los actos de corrupción, así como para la difusión de valores y principios de transparencia en el manejo de los asuntos públicos. En este contexto la C.C.C.C. tiene atribuciones para formular programas y dirigir campañas contra la corrupción, así como diseñar un Plan Nacional de Prevención.
- 1.3. La Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, AME, es un organismo autónomo de derecho público, con personería jurídica establecida por la Ley Orgánica de Régimen Municipal, de representación, asistencia y coordinación de las Municipalidades del Ecuador, cuyos fines se encuentran establecidos en dicha Ley y en los Estatutos que la rigen, relacionados con la defensa de la autonomía y el mejoramiento de la administración y la gestión local, para lo cual coordina a través de sus oficinas técnicas regionales en todo el país, la participación e involucramiento de los diferentes gobiernos locales en proyectos



y programas de descentralización, modernización desarrollo regional, fortalecimiento de la administración financiera y técnica.

- 1.4. El numeral 29 del "Plan de Acción del Programa del País", acordado entre el Gobierno del Ecuador y el UNDP para el periodo 2004-2008, prevé que el UNDP apoye acciones orientadas a mejorar y transparentar la función pública y del sector civil.
- 1.5. La Comisión de Control Cívico de la Corrupción, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la AME cuentan en el país con experiencias propias y en conjunto, promueven la transparencia como herramienta de fortalecimiento de los gobiernos locales.

SEGUNDA.- OBJETIVO GENERAL:

Con los antecedentes expuestos, la C.C.C.C, el UNDP y la AME, por medio del presente instrumento, expresan su compromiso de trabajar coordinadamente por el desarrollo integral y armónico de procesos sociales encaminados a construir una gestión local con transparencia.

TERCERA.- OBJETIVOS ESPECIFICOS:

El presente Convenio Marco involucra los siguientes objetivos específicos, acordados y consensuados entre UNDP, AME y la C.C.C.C:

- Fortalecer la gobernabilidad democrática mediante programas y proyectos de prevención de la corrupción y el fortalecimiento de los procesos de gestión local transparente.
- Apoyar procesos de formación en valores para la ciudadanía a fin de rescatar actitudes que promuevan la ética, la honestidad y la transparencia en todos los sectores sociales.
- Promover el involucramiento de la sociedad civil en su legítimo derecho a la exigibilidad de cuentas a las autoridades elegidas.

CUARTA.- COMPROMISOS Y RESPONSABILIDADES:

- a) Serán responsabilidades y compromisos de las partes, en la medida de su integración en el marco programático y de la disponibilidad de recursos, apoyar actividades que propendan al cumplimiento de los objetivos detallados, para lo cual firmarán convenios de colaboración específicos.
- b) Coordinar lineamientos metodológicos con la finalidad de facilitar la implementación de actividades y el cumplimiento de los objetivos de cada institución, permitiendo además la actuación de cada una de las partes sin pérdida de identidad institucional.
- c) Compartir el material documental producido durante el período de vigencia del presente Convenio.



- d) Procurar el diseño de proyectos conjuntos que contribuyan a implementar estrategias de lucha contra la corrupción a nivel seccional.
- e) Cooperar con otras instituciones nacionales o con otras entidades de cooperación internacional que se encuentre colaborando con alguna de las instituciones firmantes del presente Convenio Marco, en actividades relacionadas con la transparencia local.
- f) Las publicaciones realizadas en el marco de los programas o proyectos ejecutados en conjunto, contarán con las identificaciones de las tres instituciones, tal como consta en el encabezado del presente Convenio Marco.
- g) El ámbito prioritario de ejecución de las acciones para construir una gestión local con transparencia constituye el proyecto "Municipios Transparentes" (ECU/03/006), ejecutado hasta la fecha por UNDP y la C.C.C.C.

QUINTA.- PLAZO:

El presente Convenio marco tiene una duración de dos (2) años, contados a partir de la fecha de su suscripción y será objeto de renovación, previo común acuerdo de las partes.

SEXTA.- FINANCIAMIENTO:

La C.C.C.C, UNDP y la AME proporcionarán, en la medida de sus posibilidades y sus marcos de acción en el país, el cofinanciamiento de actividades orientadas al cumplimiento de los objetivos de este Convenio. Sus montos se definirán a través de convenios específicos.

SÉPTIMA.- MODIFICACIONES Y TERMINACIÓN:

- 7.1 El presente Convenio Marco sólo podrá ser modificado en alguna de sus cláusulas por acuerdo de las partes que lo suscriben.
- 7.2 El presente Convenio Marco de cooperación podrá terminarse en cualquier momento si se presenta una de las siguientes causas:
 - a. Por mutuo acuerdo de las partes.
 - b. Por cualquier razón fuera del control de las instituciones firmantes debido a caso fortuito o fuerza mayor.

OCTAVA.- CONVENIOS ESPECIFICOS:

Para el desarrollo de los diversos proyectos que se formulen en cumplimiento de los objetivos previstos en este Convenio, las partes celebrarán los convenios específicos que sean necesarios para viabilizar su ejecución.

NOVENA.- RELACION DE DEPENDENCIA:

Para la realización de todas las acciones y programas de colaboración las partes manifiestan expresamente que entre el personal de ambas instituciones no existirá



relación laboral alguna, por lo cual no están obligadas a proporcionar, en ningún caso, remuneración o prestaciones adicionales.

DECIMA.- DOCUMENTOS QUE FORMAN PARTE INTEGRAL DEL CONVENIO:

- a) Nombramiento del señor Presidente del Comité Ejecutivo, Encargado de la AME.
- b) Nombramiento del señor representante de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción.
- c) Nombramiento del señor representante residente del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

UNDECIMA.- CONTROVERSIAS Y ACEPTACION:

11.1 Todo desacuerdo o controversia que no pueda ser resuelto amigablemente se resolverá exclusivamente mediante arbitraje con arreglo al Reglamento de Arbitraje de la Comisión de Naciones Unidas para el Desarrollo Mercantil Internacional (CNUDMI). Las partes acatarán el laudo arbitral emitido como fallo definitivo de cualquier desacuerdo o controversia.

Para constancia y en fe de aceptación de lo expresado, las partes suscriben el presente Convenio en tres ejemplares del mismo tenor y valor, en la ciudad de Quito, Distrito Metropolitano, a 1 de septiembre del 2004.

Dr. Ramiro Larrea Santos
PRESIDENTE
COMISION DE CONTROL CIVICO
DE LA CORRUPCION

Dr. Fernando Guerrero G.
PRESIDENTE
Asociación de Municipalidades
Ecuatorianas (E)

René Mauricio Valdés
REPRESENTANTE RESIDENTE
Programa de las Naciones Unidas para
el Desarrollo

③

4 NOV 2004