

La Transparencia en la Administración Pública del Ecuador. Las Compras Públicas Electrónicas el “Cubo de Cristal” de la Accountability y Buen Gobierno

ANDRES MARTINEZ MOSCOSO

Doctor (c) Estudios Políticos y Constitucionales, Universidad de Alicante, España, Máster Universitario Oficial en Protección Internacional de los Derechos Humanos, Universidad de Alcalá de Henares, España, Máster en Liderazgo Político y Dirección Pública de Instituciones Político-Administrativas, Universidad de Alicante, España, Especialista en Derecho Constitucional y Abogado de los Tribunales de Justicia de la República, Universidad del Azuay, Ecuador, Investigador del Observatorio Lucentino de Administración y Políticas Públicas Comparadas, Doctorando Área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Alicante Universidad de Alicante, Profesor e Investigador, Universidad del Azuay. Profesor y Asesor, Universidad de Cuenca.

Submissão: 23.08.2013

Decisão Editorial: 19.09.2013

RESUMEN: El presente estudio realiza una aproximación desde la Ciencia Política y de la Administración, y el Derecho; a una de las herramientas más emblemáticas de la Administración Electrónica Ecuatoriana: el Portal de Compras Públicas, para lo cual demuestra el grado de importancia que tiene la transparencia y rendición de cuentas, como instrumento de lucha contra la corrupción y como variable de medición del nivel de gobernanza.

Para lograr lo antedicho, se compara esta herramienta electrónica de la contratación pública, con un cubo de cristal puesto a disposición de la ciudadanía, a fin de elevar la percepción de confianza, participación, transparencia y fiscalización. Además se establecen los retos a los cuales la Administración Electrónica Ecuatoriana se debe someter, así como el reforzamiento al que se deben someter los servidores públicos en materia de ética profesional a fin de cerrar el círculo virtuoso.

ABSTRACT: The paper makes an approximation since the Politic Science and Public Administration, and Law to one of the most emblematic tools of the Ecuadorian E-Government: E-Procurement Web Site, and show which is the level of importance that the transparency and the accountability represent like an instrument to combat the corruption problem and how this variable its use to weight the level of governance.

For find a solution for the problem descript, the study compare the E-Procurement tool with a cube made of crystal which shows the citizens the reality at its interior, the paper considerate that this phenomenon increase the level of trust, participation and citizen control of the State. The paper traces the new objectives and challenges for Ecuadorian E-Government and the role of the government employees with ethic behavior in order to close the virtuous circle.

PALABRAS CLAVES: Transparencia; Accountability; Contratación Pública; Administración Electrónica; Derecho Público.

KEY WORDS: Transparency; Accountability; E-Procurement; E-Government; Public law.

SUMARIO: Introducción. I – La Constitución del Buen Vivir: Antecedentes y cambios en Ecuador; 1.1 La Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información; 1.2 La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; 1.2.1 El Sistema de Contratación Pública; II – La importancia de la Administración Electrónica; III – La Gobernabilidad y los Estados; 3.1 Las variables para su medición; 3.1.1 La Percepción de Corrupción; 3.1.2 La Rendición de Cuentas; IV – ¿Qué hacer para mejorar? 4.1 Las instituciones privadas; 4.2 El plano internacional; V – La Ética Pública y la Gestión Pública; VI – La Transparencia y la Participación Ciudadana; VII – Reflexiones finales y recomendaciones a futuro; Bibliografía básica consultada.

INTRODUCCIÓN

El objetivo general del presente estudio, es demostrar cómo una política pública como las compras públicas electrónicas, pueden ayudar a mejorar la transparencia, y disminuir la percepción de corrupción, con la consecuente mejora de los índices de gobernabilidad.

El principio de transparencia aplicado a la democracia, tiene como objetivo principal generar en los ciudadanos la capacidad de controlar y fiscalizar desde sus hogares, así como permite al gestor público hacer efectivos el principio de publicidad con respecto a sus actuaciones y lograr la plena “*accountability*” o rendición de cuentas.

A mayor transparencia, mayor percepción de seguridad jurídica y en consecuencia disminución de percepción de corrupción, principal variable que se tiene en cuenta a la hora de medir el grado de gobernabilidad de un Estado.

En su célebre obra “El proceso”, su autor Franz Kafka, realiza un recorrido con su personaje “Josef. K” por las injusticias que muchas veces ofrece la Administración Pública y la verticalidad del Poder, frente a la cual el ciudadano común, no tiene opción de defenderse e incluso es tan complicado el proceso que termina sintiéndose en indefensión. Todo lo cual podría ser tomado conforme lo sugieren las narraciones “kafkianas”, como el ciudadano frente a una gran puerta burocrática que no puede flanquear. En este contexto, el Estado Ecuatoriano a través de la aplicación de un política pública integral, la Administración Electrónica, con herramientas como el Portal de Compras Públicas, quiere eliminar esa lejanía que ha tenido siempre el ciudadano así como busca generar mayor eficacia, eficiencia y seguridad en los procesos, convirtiendo así al sistema en el ejemplo fiel del “cubo de cristal de la Administración Pública”, entendida ésta como la posibilidad que tienen los ciudadanos, concursantes y proveedores, que a través de una plataforma web abierta se vea todo el proceso, sin trabas, procesos ocultos, simulando la administración un cubo de cristal que desde cualquiera de sus caras representan grandes ventanales que permiten la aplicación efectiva de los principios de transparencia, participación y fiscalización.

Además en este estudio se reflexionará sobre la Gobernabilidad en los Estados y concentrará su estudio en la variable de percepción de corrupción y rendición de cuentas, donde se muestran los riesgos, estadísticas, para así ver cómo el Ecuador puede mejorar esta situación a través de la Administración Electrónica, y a través de la rendición de cuentas, la transparencia y la participación ciudadana. Finalizará el estudio con unas recomendaciones de futuro, sobre el estado actual del tema objeto de estudio.

I – LA CONSTITUCIÓN DEL BUEN VIVIR: ANTECEDENTES Y CAMBIOS EN ECUADOR

La apuesta que la Constitución del Ecuador (2008) plantea es la construcción de un Estado Constitucional de Derechos y Justicia, cuya plena aplicación permita el desarrollo de un régimen del Buen Vivir que de manera integral mejore la calidad de vida de las ecuatorianas y ecuatorianos. Y para ello es necesario contar con una Administración Pública¹ que la define como un servicio a la colectividad, misma que se encuentra atada a principios básicos que garantizan que cumpla su función, en los cuales la eficacia, la eficiencia, la calidad, la jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación, son los puntales donde se asienta un nuevo concepto de Administración, que aspira a superar los retos de la gestión pública del siglo XXI y que permitan el goce pleno del régimen del buen vivir.

Por su parte, en la materia de estudio la máxima norma del Estado señala que a diferencia de lo que ocurría en el pasado, las compras públicas deben estar sujetas al cumplimiento de cinco criterios: eficiencia, transparencia, calidad, responsabilidad ambiental y social.

De esta manera el Art. 100 en su numeral cuarto señala de manera expresa que en todos los niveles de gobierno la participación será un eje central de gestión, y sobre todo esta debe ser tomada en cuenta a fin de fortalecer la democracia, para lo cual se aplicará constantemente mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y control social.

Muestra de ello es que en el texto constitucional del 2008, como respuesta a la propuesta de apropiación de lo público a favor de los ciudadanos, así como dotarles de todas las herramientas para que participen y realicen un efectiva fiscalización del poder público, se crea la Función de Transparencia

1 El concepto de Administración pública está estrecha e indisolublemente ligado al Derecho administrativo, ya que es precisamente éste el que surge como necesidad para regularla, tanto en lo que concierne a sus peculiares estructuras internas, así como por lo que se refiere a su comportamiento ad extra. (Vizueta, 2003, p. 118). Por otro lado siguiendo a García de Enterría, para el Derecho Administrativo la Administración es una persona jurídica, de esta manera señala que "... es el único factor que permanece siempre, que no cambia como cambian los órganos y las funciones, y por él se hace posible el Derecho Administrativo. Todas las relaciones jurídico-administrativas se explican en tanto la Administración Pública, en cuanto persona, es un sujeto de Derecho que emana declaraciones de voluntad, celebra un contratos, es titular de un patrimonio, es responsable, es justiciable, etc". (García de Enterría, E, en Vizueta, 2003, p. 122).

y Control Social, conocida como quinto poder y que se encuentra integrada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las superintendencias.

1.1 LA LEY ORGÁNICA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

El contexto histórico de aprobación de esta normativa se da a inicios del presente siglo, el 18 de mayo de 2004, y se fundamentaba en las disposiciones constitucionales de la Carta de 1998, así como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y en la Convención Americana de Derechos Humanos.

A diferencia de lo que ocurre en otras legislaciones, donde el acceso a la información pública² se la hace sobre un catálogo cerrado de documentos sobre todo concernientes al ciudadano, en el caso ecuatoriano sucede lo contrario, pues toda información que posea el Estado es pública y de libre acceso, estableciéndose tan sólo excepciones respecto de la información reservada³, la cual suele justificarse por razones de interés público general o estatal. Documentación que deberá ser entregada al solicitante en el plazo de 10 días, prorrogables 5 más por causas justificadas.

A criterio de Mendel, (2009, p. 79) el objetivo de la ley ecuatoriana es no sólo garantizar el acceso a la información, sino que además ajustar la legislación a los parámetros exigidos en el plano internacional en materia de transparencia y rendición de cuentas, así como dotar de los recursos necesarios para que la ciudadanía ejerza un control social más efectivo que permita la supervisión en la toma de decisiones.

De esta manera antedicha los ciudadanos a través de la verdadera veeduría y control social, están atentos de las acciones u omisiones por parte de la Administración Pública, pero sobre todo refuerzan la democracia ecuatoriana y en consecuente al Estado de Derecho, pues a mayor libertad de información, mayor será el conocimiento y la posibilidad de realizar una adecuada

2 “En muchos países, uno de los mayores obstáculos para acceder a la información es el mal estado que se llevan en los registros. Los funcionarios a menudo no saben qué información tienen o, incluso si pueden hacerla saber, pues no pueden encontrar los registros que están buscando. Una buena gestión de los documentos oficiales no es sólo fundamental para la aplicación efectiva del derecho a la información y gestión de la información, sino que constituye una de las principales funciones del gobierno moderno y hacerlo bien es crucial para la efectiva la entrega de todos los objetivos de servicio público.” Trad. de (Mendel, 2009, p. 38).

3 Art. 17. LOATIP “...No procede el derecho a acceder a la información pública, exclusivamente en los siguientes casos: a) Los documentos calificados de manera motivada como reservados por el Consejo de Seguridad Nacional, por razones de defensa nacional... 1) Los planes y órdenes de defensa nacional, militar, movilización, de operaciones especiales y de bases e instalaciones militares ante posibles amenazas contra el Estado; 2) Información en el ámbito de la inteligencia, específicamente los planes, operaciones e informes de inteligencia y contra inteligencia militar, siempre que existiera conmoción nacional; 3) La información sobre la ubicación del material bélico cuando ésta no entrañe peligro para la población; y, 4) Los fondos de uso reservado exclusivamente destinados para fines de la defensa nacional; y, b) Las informaciones expresamente establecidas como reservadas en leyes vigentes”.

participación ciudadana en los procesos de planificación, construcción y toma de decisiones estatales, regionales, provinciales, cantonales o parroquiales.

Marco Navas (2004) considera "...importante regular el ejercicio del derecho de acceso a la información pública de manera que brinde mayores oportunidades a las personas, a los grupos y a las comunidades, para obtener información necesaria que permita construir activamente la democracia en un espacio público".

De esta forma uno de los aciertos que tuvo la L.O.A.T.I.P. y que sin duda fue innovadora para el momento, pero que en la actualidad se ha convertido ya en un imperativo de obligatorio cumplimiento en todas las instituciones del Estado es proporcionar a la ciudadanía en su Portal Web correspondiente, la Información pública respecto a la gestión administrativa que en la mayor parte de organizaciones se encuentra bajo el icono "Ley de Transparencia"⁴. Dentro de lo cual encontramos cinco grandes apartados de conformidad al Art. 7 del mencionado cuerpo legal: información organizacional, información sobre actividades y servicios, información económica y financiera, información legal, y otra información. Lo cual es verificado de manera anual por parte de la Defensoría del Pueblo, institución a la que se debe entregar no sólo la información sobre el cumplimiento de la L.O.A.T.I.P., sino también el detalle de las solicitudes de acceso y su trámite, así como el listado semestral de la posible información considerada como reservada. Lo cual en caso de incumplimiento por parte del servidor público, éste puede ser sancionado una vez finalizado el correspondiente trámite, que puede acarrear desde multas, suspensión en funciones, hasta la destitución del cargo.

Contar con información oportuna, transparente y veraz, contribuye sin duda significativamente a luchar en contra de la percepción de corrupción que viven los países.

1.2 LA LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

Conocida es la doctrina que al hablar sobre los principios de la Contratación Pública, señala que éstos son: concurrencia, igualdad entre oferentes, publicidad y transparencia, a lo que José Roberto Dromi (1998) agrega la equidad y la eficiencia.

En este contexto la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, publicada el 22 de julio de 2008, dentro de la transición que vivió el país durante el proceso constituyente, la cual viene a articular los ya existentes

4 Por ejemplo en Gran Bretaña, ha tenido mucho éxito la rendición de cuentas que desarrolla David Cameron, a través de su Web Institucional, denominada "10 Downing Street", que hace referencia al número de la residencia del primer ministro, donde consta toda la información, cifra por cifra de dónde se van los impuestos de los contribuyentes, incluso con las facturas de agua, luz, teléfono o internet de las instituciones. Disponible en la Red: <https://www.gov.uk/government/organisations/prime-ministers-office-10-downing-street> último acceso 17/06/2013.

procesos de contratación y adquisición de bienes y servicios, pero que pone su mayor énfasis en la planificación, organización, ahorro de recursos, y transparencia a la hora de ejecutarlos a través de un sistema ágil y sobre todo que aprovecha de manera satisfactoria las herramientas desarrolladas por las TIC; cuyo ámbito de actuación engloba a todos los organismos y dependencias del Estado y que se lo desarrolla en los ocho numerales del artículo primero del mencionado cuerpo legal.

Es claro que los objetivos del Sistema Nacional de Contratación Pública además de garantizar tanto la calidad del gasto público, así como su correcta ejecución, llena un vacío que sufría la normativa ecuatoriana al dejar de lado la discrecionalidad en la adjudicación de contratos y regirlo en un sistema público, de libre acceso tanto a los usuarios así como a los ciudadanos de manera personal directamente en el portal, o por medio de veedurías creadas para el efecto; del mismo modo propicia la participación de las pequeñas y medianas empresas, PYMES, siendo desde ese punto ya innovador respecto a convertir al sistema en un dinamizador de la economía.

Además con la creación del Registro Único de Proveedores, RUP, dentro del sistema, para inscribir a las personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras, se cumple con el principio de publicidad y libre acceso a la información, pues de esta manera se elimina las posibles discrecionalidades por parte de las Administraciones Públicas de solicitar más documentos de los necesarios, así como contar con registros paralelos o con oferentes preferidos.

Se define así las normas comunes a todos los procesos de contratación pública, tanto para adquisición de bienes⁵ y prestación de servicios, al igual que la contratación de consultoría y procesos dinámicos como compras por catálogo, subasta inversa, licitación, cotización y menor cuantía, situaciones especiales y por supuesto aquellas contrataciones que se enmarquen en situaciones de emergencia, mismas que bien es cierto se sale del esquema, también exige cierta rigurosidad y cumplimiento de un procedimiento, pues debe estar debidamente fundamentadas y argumentadas, pues de igual manera se encuentran expuestas al proceso de fiscalización posterior.

1.2.1 El Sistema de Contratación Pública

A partir de la creación del Portal de Compras Públicas, el cual es administrado por el Instituto Nacional de Contratación Pública, INCOP, los ciudadanos, los proveedores y las Administraciones Públicas, pueden con tan solo

5 A criterio de (Rose, Ackerman, 2001) "Los bienes de consumo son los principales candidatos de los sobornos, porque puede ser difícil a posteriori descubrir se entregaron realmente o no. En Malawi, por ejemplo, los autores descubrieron que en el Servicio de Publicaciones del Gobierno se habían "comprado" artículos de papelería inexistentes por varios millones de dólares".

un clic⁶ tener a su disposición tanto el catálogo electrónico de instituciones y contratistas, así como un informe detallado y estadísticas sobre los procesos de contratación, su estado y fechas importantes, pero también permite de manera pública, transparente y veraz conocer de primera fuente las instituciones que han incumplido con el Estado, lo cual cumple un doble propósito: primero, conocer a aquellos proveedores que no han honrado sus compromisos con el Estado para evitar su contratación; y segundo, que los proveedores sientan una presión indirecta para no constar en dicho listado⁷ y por ende quedar inhabilitado, con lo cual la respuesta y satisfacción de la entrega de bienes y servicios es mayor.

La disposición general quinta de la ley, se refiere a las Seguridades Informáticas que se emplearán durante todo el proceso, para lo cual se entiende que el Portal de Compras Públicas durante todo el momento utilizará métodos actualizados y confiables para garantizar en todo momento la veracidad y exactitud de los procesos; sin embargo, la percepción en el usuario ecuatoriano es distinta, propia muchas veces de su idiosincrasia y sobre todo de su desconfianza respecto de la tecnología al haber estado “divorciado” mucho tiempo de estos recursos. Por lo que hace falta que se trabaje en demostrar al ciudadano cuales son las herramientas que ofrece el sistema, las seguridades así como la imposibilidad existente que desde la propia Administración se puedan manipular los procesos, y que por ejemplo en los sorteos públicos al tratarse de un sistema basado en algoritmos mal se puede direccionar o beneficiar a un determinado proveedor.

II – LA IMPORTANCIA DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

Una de las respuestas frente a la globalización es el correcto entendimiento y aprovechamiento de la Internet, pues no importa la ideología que defiendan todos los individuos interactúan a través de dicha plataforma (Eigen, 2004, p. 104), siendo sin duda su aporte más significativo la transparencia que ofrece, pues un servidor puede almacenar todo tipo de información en todos los formatos pero sobre todo ponerlo a disposición de los ciudadanos, sin importar donde se encuentra con tan solo contar con una conexión.

En este contexto, la *e-democracia* es necesaria no solo para mejorar los procesos democráticos sino también como manera de utilizar las TIC en beneficio en la correcta prestación de los servicios públicos. “... se refiere

6 Dentro de la materia, una de las buenas prácticas constituye el denominado Sistema OPEN “Mejora de Procedimiento en Línea”, desarrollado por la municipalidad de Seúl, Corea del Sur, en 1999, en el cual “Goh Kun, ex alcalde, director de TI de Corea y primer ministro del país, llega especialmente lejos en cuanto a la implementación de un Estado transparente; los ciudadanos pueden seguir en todo el país el curso de aquellas transacciones administrativas de sus intereses”. (Eigen, 2004, p. 104).

7 De esta manera se unificó en un sólo listado, las múltiples bases de datos que tenían las Instituciones, y en particular la de Registro de Contratistas Incumplidos y Adjudicatarios Fallidos, administrado por la Contraloría General del Estado.

a la aplicación de las TIC en la búsqueda mejoras en la satisfacción de las necesidades democráticas de los ciudadanos” (Belmonte, 2007, p. 3). La misma autora considera que es fundamental entender al *e-government* como aquel uso de las TIC en las Administraciones Públicas con el fin de mejorar la prestación en los servicios, misma que debe comprenderse en 3 apartados:

- a) e-democracia.– aplicación de TIC para reforzar la democracia (voto electrónico).
- b) e-administración.– uso de las TIC para mejorar los servicios públicos. Mejor y más barato. (back office) gestión más eficiente.
- c) e-gobernanza.– nueva forma de gobernar con la ayuda de las redes.

Situación que en el presente estudio se concentra en los literal b) y c); y de esta manera hace falta comprender que nos encontramos en un momento en el cual la aplicación de las TIC en los procesos político-administrativos debe pasar de lo meramente tecnocéntrico, y pasar a mejorar real y objetivamente la democracia, a través de:

- a) *Los servicios públicos.*– a través de la internet se pueden ofrecer mejores servicios. Las ventajas de las TIC es que ya no existen barreras y los servicios pueden ser 24 horas, 365 días al año, lo cual facilita la accesibilidad de los usuarios ciudadanos.
- b) *La participación ciudadana.*– entendida como la forma que tienen los ciudadanos de interactuar en la política. Va más allá del tema meramente electoral. Las TIC sirven para crear nuevos espacios para democracia representativa y participativa. No se puede llegar automáticamente a una sociedad política sin representantes, se deben dar mayores elementos de control del elector sobre el mandatario.

Por su parte García Martín (2010), dentro de la Administración Electrónica señala que se pueden distinguir al menos tres aspectos que son necesarios tener en cuenta:

- a) *A manera de instrumento.*– esto es como una herramienta que contribuye a la ejecución del trabajo dentro de una administración, ya sea en el antes, durante o después (planificación, ejecución o evaluación).
- b) *De manera transversal en los procesos.*– dando un valor agregado en los mismos y tiéndolos de modernidad, versatilidad y calidad.
- c) Como una *política pública independiente*⁸ que es desarrollada dentro de una Administración Pública; y que tiene como misión

8 “...la suma de actividades de los gobiernos, bien por medio de una actuación directa, bien por medio de agentes, en la medida en que tenga una influencia sobre la vida de los ciudadanos”. (Peters, 1986, p.6) en Canales, José Manuel. (2002).

principal establecer una línea de actuación que ponga en pleno relieve las ventajas y se convierte en un fin, no solo en una ayuda y/o herramienta.

Sin embargo, no hace falta que la Administración alcance sólo la informatización de sus procesos y la difusión de sus servicios por la Red, sino que del otro lado (usuario-ciudadano) también se encuentre preparado para responder con la tecnología apropiada (tener al menos un ordenador o en la actualidad un Smartphone) y sobre todo que se encuentre en capacidad de utilizarlo (pues los actuales destinatarios de las Administraciones Públicas no son precisamente nativos digitales), si al menos estos dos presupuestos no se cumplen el proceso se quebrará debido a la conocida “brecha digital”.

III – LA GOBERNABILIDAD Y LOS ESTADOS

Tal como lo señala, Manuel Alcántara Sáez (1994), la gobernabilidad llega asociada a la estabilidad democrática y la paz social, en consecuencia evita la crisis de la democracia y consecuente del Estado. Pese a ello alrededor del mundo no todos los países tienen Estados de Derecho, al contrario existen problemas que ocasionan que el propio Estado entre en “Crisis”, pues no cumple a cabalidad con todas sus funciones y competencias que le dicta la Constitución por ejemplo, o su grado de corrupción o violencia es tan elevado que el gobierno no puede hacer nada al respecto y éste ha quedado en manos de terroristas, narcotraficantes o grupos subversivos (Estados fallidos⁹).

La gobernabilidad permite entender cómo y qué elementos se deben tener en cuenta a la hora de presentar un gobierno diferente, preparado para las nuevas circunstancias en el cual se permita la participación de las personas, el intercambio de ideas y no la imposición, para lo cual sabrá establecer nuevos canales de diálogo y tomar de manera conjunta las decisiones junto con los ciudadanos. Para construir el concepto de gobernabilidad, es necesario acudir a la definición de la Real Académica Española de la Lengua, la cual señala que *gobierno* es la “acción y efecto de gobernar o gobernarse”, pero también se lo entiende como el órgano, es decir “conjunto de los ministros de un Estado”, y por su parte define a la *gobernabilidad* como “cualidad de gobernable”.

Siendo objetivo primordial de todo gobierno democrático alcanzar el *desarrollo*, para ello cada Estado define sus propios parámetros de cómo entenderlo, cómo desarrollarlo, así como las maneras para alcanzarlo. En el caso ecuatoriano el régimen de desarrollo que se busca es el buen vivir o *sumak kawsay*.

Continuando con el concepto de gobernabilidad, es necesario tomar las palabras del profesor José Manuel Canales Aliende, quién al referirse al

9 Un claro ejemplo es la situación actual que atraviesa Somalia.

tema hace una recapitulación histórica y no se refiere solamente a que en los informes del Banco Mundial se empezó a utilizar la palabra gobernabilidad, sino que cuando se inicia a hablar sobre el futuro del gobierno en los setenta, autores como Michel Croizer, Huntngton y Watanuki ya se refieren al tema, de la misma manera que lo hacen en Estado Unidos en los noventa en el conocido informe del entonces vicepresidente AL GORE denominado: “Crear un gobierno que trabaje mejor y cueste menos”, en el cual afrontaba el dilema de cómo gobernar a través de un sistema que en el plano político ofrezca más, demandando menos de los contribuyentes.

No se debe olvidar que el término gobernabilidad a la final es una traducción del término inglés “*governance*”:

“Rules, processes and behavior that affect the way on which powers are exercised at European level, particularly as regards openness, participation, accountability and coherence”¹⁰.

“Government; exercise of authority; direction; control; management, either of a public officer, or of a private guardian or tutor”¹¹.

Razón por la cual autores como Josep Vallés consideran que en lugar de la traducción literal, que sería *governancia*, se debería utilizar el término *governación* entendida como una prueba o test para valorar el rendimiento de un sistema político, y de gran tradición en España y en América Latina.

Los organismos multilaterales como el *Banco Mundial* realizan una diferenciación entre lo que llaman “buena” y “mala” gobernabilidad, entendida la primera como: “... personificada por intermedio de un proceso de toma de decisiones predecible y abierto y una democracia imbuida de un *ethos* profesional actuando en fomento del interés público, el estado de derecho, el proceso de transparencia, y el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en los temas públicos”.

Mientras que la “mala gobernabilidad” o “bad governance” es aquella que se caracteriza “por un proceso de toma de decisiones arbitrario, una burocracia muy grande, sistemas legales injustos, Poder Ejecutivo que ejerce un poder abusivo, una sociedad civil apática de la vida pública e importantes prácticas corruptas” (Banco Mundial: 2000)¹².

3.1 LAS VARIABLES PARA SU MEDICIÓN

Las variables o indicadores han jugado un rol protagónico a la hora de diagnosticar en cada una de las sociedades el cumplimiento o no de unos

10 Este concepto hace relación al ámbito geográfico de la UNIÓN EUROPEA, UE.

11 Webster’s 1828 American Dictionary.

12 Disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1004084> último acceso 13.04.2013.

mínimos que permitan ejercer el gobierno con legitimidad y en consecuencia den la certeza y garantía para el correcto desarrollo tanto social como económico en determinado Estado.

En el ámbito de la gobernabilidad, uno de los estudios más serios que existe sobre la materia es el que ofrece el Banco Mundial, por más de 15 años y que establece 6 indicadores principales para medir la gobernabilidad en los Estados.

Los indicadores de Gobernabilidad desarrollados por el Instituto del Banco Mundial, abarcan 212 países¹³ y territorios y se basan en 35 fuentes de datos diferentes para captar información estadística de los países, y las opiniones de las decenas de miles de personas de todo el mundo que participan en encuestas de percepción, así como de miles de especialistas pertenecientes a organizaciones no gubernamentales y a los sectores público y privado. Estos indicadores recopilan información sobre las capacidades de los Estados para administrar los recursos públicos y generar políticas de forma eficiente y transparente que respondan a las demandas sociales. (FPDG, 2011, p. 3)

Los seis indicadores¹⁴ que permitirán que un Estado goce de una calificación sobresaliente o por el contrario deficiente, son: Percepción de Corrupción, Estado de Derecho, Efectividad de Gobierno, Rendición de Cuentas, Estabilidad Política, y Calidad de Regulación.

Para los fines del presente estudio, tan sólo se tomarán los indicadores de percepción de corrupción y de rendición de cuentas.

3.1.1 La Percepción de Corrupción

Una de las principales variedades del abuso del poder¹⁵ es precisamente la corrupción, la cual según cifras de Transparencia Internacional mueve alrededor del mundo un aproximado de cinco billones de dólares, lo que representa por ejemplo un producto interno bruto, PIB, similar al de un país medio europeo como España. (García, 2008, p.21). Y es precisamente en los peores escenarios, donde los índices de corrupción se encuentran más altos, pues la Administración se deja de despachar en las oficinas y pasa a ser realizada en los pasillos de las influencias junto al testaferrismo, donde la corrupción acompaña al Poder como la sombra al cuerpo (Nieto, 2012, p. 192-193).

13 Son 193 Estados miembros de ONU. Palestina y Vaticano (observadores). Y el resto corresponden a otros territorios dependientes, islas, etc.

14 Se ha criticado este tipo de indicadores pues consideran que se realiza una evaluación de corte subjetiva al Estado, sin embargo, es importante destacar que se usan un sin número de fuentes para la evaluación de cada indicador justamente para evitar que el análisis se base en información tergiversada, con lo cual con una muestra que repite una tendencia determinada ya no es posible equivocarse y evaluar injustamente a un país.

15 "... consiste en el uso de las instituciones públicas para reforzar el poder partidista y dificultar la labor de la oposición, tanto de la oposición de otros partidos como la de la sociedad civil... suele haber una voluntaria quiebra o manipulación de las reglas procedimentales de la democracia para beneficio partidista, pero puede hacerse plenamente dentro de la ley". (Villoria, 2006, p. 256-257).

Según el concepto que presenta el Banco Mundial (2011), para definir como variable de gobernabilidad, la “Percepción de corrupción.– es la existencia de pagos adicionales para obtener contratos, licencias y permisos, controles de precios y a la producción, requerimientos de especial atención por parte de las instituciones encargadas de brindar seguridad y justicia”. (Banco Mundial, 2011)

Entendido en la manera cómo la Administración Pública y sus órganos usan su posición o cargos¹⁶ para generar incremento de ganancias privadas valiéndose del poder; así como la presión o dependencia existente del gobierno con respecto a intereses privados.

El avance y desarrollo de la corrupción¹⁷ hace o que sus actores conforme avanzan en la ejecución de sus fechorías perfeccionen sus tácticas para no dejar rastro alguno del ilícito, ocasionando en las Administraciones serios perjuicios que se traducen en: desvío de recursos; ineficiencia en el funcionamiento de las organizaciones; incumplimiento del plan de gobierno, clientelismo político; insatisfacción de las necesidades de la población; y la consecuente pérdida de confianza en las instituciones y en el gobierno. (Diego, 2010).

Es por ello que existen razones por las cuales es importante preocuparse por la corrupción al interior de un Estado, y que a criterio de (Villoria, 2006) las define como razones políticas, económicas, institucionales, de gestión y sociales, que se desarrollan a continuación:

A las primeras atribuye no solo la mercantilización del gobierno por parte del sector empresarial con su desmedida influencia, sino que además lo califica como el cambio de la política ideológica a una de “confianza” y la consecuente mediatización de esta, entendido como tal el alto coste de las campañas políticas, mismas que son financiadas por el sector privado a cambio de “favores” durante la gestión.

Por su parte, las razones económicas vienen explicadas por la creciente globalización y por ende la abierta tentación por parte de empresarios de los países desarrollados para sobornar a aquellos Estados en vías de desarrollo a fin de generar mayores rendimientos en los proyectos que emprendan, lo cual encontraría una explicación en los “índices de corrupción” realizados por al ONG, Transparencia Internacional.

16 El inicio de la corrupción se da el momento en el que el Poder (entregado por los ciudadanos a un tercero, mandatario) es traicionado al no utilizarse para cumplir con su objetivo de satisfacer las necesidades públicas y se deriva para obtener un beneficio particular. (Nieto, 2012, p. 192). Lo cual termina en lo que se conoce como “desgobierno de lo público”.

17 A nivel regional para saber que sucedía en el primer lustro de este siglo “Un estudio del Banco Mundial aparecido en 2002 revela que en el 50% de los contratos estatales en Colombia se pagan sobornos. Otro estudio del Banco Mundial estima los costes de la corrupción en este país en 2600 millones de dólares anuales, lo que representa un 60% de la deuda del país”. (Eigen, 2004, p. 279-280); sin embargo, a la fecha Colombia gracias a las medidas acertadas para luchar en contra de la Corrupción se encuentra en el puesto 78 según Transparencia Internacional.

Según fuentes de Peter Eigen, en su obra *redes de la corrupción* (2004) “...los cinco países en los que sus empresas son más propicias al soborno son, por orden: Rusia, China, Taiwán, Corea del Sur e Italia. Pero los cinco países en los que los gobiernos realizan más prácticas ilegítimas son: Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Japón y China”. (Villoría, 2006, p. 79-80). Con lo cual queda demostrado que no siempre el pertenecer a aquellos países en vías de desarrollo es sinónimo de corrupción¹⁸, pues incluso las grandes potencias¹⁹ en busca de beneficios económicos sacrifican en múltiples ocasiones sus principios.

En tercer punto, las razones institucionales, pues las instituciones²⁰ tienen de por sí un valor intrínseco, es decir que son portadoras de valores, y tienen un lado extrínseco pues reducen la incertidumbre y permiten la calidad en las Políticas. Es por ello que cuando estas no existen (dictadura) o se encuentran seriamente lesionadas la posibilidad para que la corrupción se desarrolle es mucho más alta. Por ello para generar mayor institucionalidad al interior del Estado implementar la meritocracia contribuye para contar con talento humano capaz y preparado para prestar el servicio público al ciudadano.

La cuarta razón se centra en la gestión, y pone como principal exponente a los procesos de privatización y externalización de servicios que supuso la aplicación de los presupuestos neoliberales de la Nueva Gestión Pública, que si bien es cierto, conforme lo explica (Olías de Lima, 2001), estas ayudarían a generar especialización, elevarían la competencia, así como sistemas de evaluación constante, dejaría la puerta abierta para que so pretexto de diligencia y rapidez se prescindan de controles previos y el Estado a través de sus instituciones pierdan cada vez sus competencias y vías de fiscalización; es por ello que el caso estudiado del portal de Compras Públicas, éste genera seguridad, previsión y hace efectivo el control del Estado evitando la arbitrariedad de los gestores públicos o políticos en la administración de la cosa pública.

Por último, la razón social viene a explicar como la corrupción cada vez importa más en la vida de las personas, ocupando por ejemplo en el Latinobarómetro el cuarto lugar en la preocupación de la sociedad. Sin embargo, es necesario que dicha preocupación de los ciudadanos se canalice a través de

18 Incluso se llegó a pensar que en ocasiones la corrupción era buena para los países en vías de desarrollo, pues generarían una especie de desregulación no oficial, así como completarían los bajos salarios de los funcionarios. Propuestas que no calaron de manera profunda, así como fueron desestimadas por múltiples informes que confirmaron las consecuencias negativas, siendo así que desde 1995 en adelante con investigaciones del Instituto del Banco Mundial.

19 “En Alemania, los sobornos se pagaron aparentemente para obtener contratos por un valor de 2.500 millones de marcos para construir la Terminal 2 en el aeropuerto de Frankfurt. Según el fiscal, la corrupción condujo a un aumento de precios que oscilaron entre el 20 y 30%”. (Rose-Ackerman, 2001, p.38).

20 “... se deduce que las instituciones importan y, en particular, aquellas que son coherentes con el desarrollo de los mercados, proporcionando un marco de seguridad y estabilidad a las inversiones y el tráfico económico”. (Villoría, 2006, p. 88).

dotarles de medios suficientes para que estos vuelven a creer en la clase política y en la Administración.

En este sentido el cubo de cristal que representa el sistema de contratación pública no solo que genera transparencia al mostrar el proceso de compras públicas durante todas sus fases, sino que además a través de las TIC ofrece el canal idóneo para que la sociedad acceda, se informe, cuestione, denuncie e incluso actúe a través de veedurías ciudadanas.

Por lo que la tarea para combatir la corrupción no es sencilla ni tiene que basarse en un proceso de “moralización”, sino que es preciso entenderla a través de su naturaleza sus causas y efectos, a fin de luchar contra ella desde diferentes frentes.

A continuación se muestra el gráfico elaborado por Transparencia Internacional sobre la percepción de corrupción en el caso ecuatoriano.



Fuente: Transparencia Internacional (2012)

Frente a estos datos, Ecuador ha venido trabajando a través de la Secretaria Nacional de Transparencia de Gestión, en un elaborado y articulado “Plan Nacional de Transparencia y Lucha contra la Corrupción”²², el cual respecto de la materia estudiada puede a través de su primero, segundo y tercer objetivo, otorgar soluciones adecuadas y a mediano plazo para luchar frente a este fenómeno, pues se prevé “contar con una administración pública ética,

21 Transparencia Internacional (2012). El índice de percepción de corrupción mide a los países dentro de cómo se percibe este en su sector público. Para lo cual se lo elabora a partir de datos de expertos y ejecutivos así como instituciones reputadas e independientes. Disponible en la Red: <http://www.transparency.org/country#ECU> última consulta 05/06/2013.

22 Disponible en la Red: http://www.transparencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/PLAN_DE_TRANSPARENCIA_.pdf última consulta 7/07/2013

transparente y eficiente”, de igual modo se propende hacia el fortalecimiento de “la participación ciudadana, el control social y la cultura de transparencia”, y por último que todo esto se encuentre debidamente articulado con las demás funciones del Estado.

Pese a ello es necesario recordar que el servidor público, debe hacer suyos estos principios, valorarlos, interiorizarlos y sobre todo ponerlos en práctica en el desarrollo de sus actividades, lo cual tan solo se alcanza con un verdadero convencimiento personal e íntimo.

3.1.2 La Rendición de Cuentas

Su concepto²³ deriva del inglés “accountability” que se lo ha venido traduciendo como control, fiscalización o responsabilidad, y son justo estas palabras los elementos que integran la rendición de cuentas a los mandantes. Por tanto ésta involucra “...el derecho a recibir información y la obligación correspondiente de divulgar todos los datos necesarios. Pero también implica el derecho a recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio del poder”. (Schedler, 2004, p. 14).

Además es propia de la idea misma de la delegación de poder, pues a través de las urnas en las países democráticos se eligen a los representantes de la ciudadanía quienes tienen la responsabilidad de administrar el Estado, así como cumplir con las aspiraciones de sus mandantes. Se considera como el respeto y la posibilidad de ejecutar libremente los derechos civiles y políticos, así como la participación por parte de la ciudadanía en la elección de los gobernantes y su control al contar con información veraz, actualizada y fundamentada.

Dentro de la misma línea (Schedler, 2004, p. 12) indica que para que proceda la rendición de cuentas será necesario el establecimiento de dos condicionamientos básicos: “...por un lado, la obligación de los políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público; por otro, incluye la capacidad de sancionar a los políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos”.

Es por ello que los mandatarios tienen la obligación de explicar las distintas actuaciones que realizan en el ejercicio de su cargo, sobre todo de manera periódica, pues caso contrario pierde el fundamento del mismo.

La costumbre en Latinoamérica, ha sido que los Jefes de Estado realicen una rendición de cuentas pública al menos una vez al año, pues la mayor parte de sus textos constitucionales exigen al Ejecutivo se lo haga ante el órgano Legislativo. Esto es lo que se conoce como sesión parlamentaria de control al Ejecutivo.

23 “Rendición de cuentas.– Libertades individuales, transparencia electoral, libertad de prensa, participación e integración social y política, transferencia ordenada de poder, concesión de intereses y rendiciones de cuentas por los funcionarios”. (Banco Mundial, 2011)

Sin embargo, debido a los elevados índices de corrupción, los nuevos líderes de la región han optado por tomar maneras alternativas de rendir cuentas a sus mandantes, por ejemplo a través de programas semanales de radio y televisión, así como mediante canales nacionales en las cuales se hace el mismo ejercicio, cambiando de auditorio y de periodicidad.

IV – ¿QUÉ HACER PARA MEJORAR?

4.1 LAS INSTITUCIONES PRIVADAS

Los movimientos sociales así como las distintas organizaciones de la sociedad civil, se han interesado por el problema de la corrupción, sobre todo sus iniciadores fueron aquellos que se constituyeron en Estados Unidos de América, tales como el *Common Cause* (1979), Centro Carter (1982), Transparencia Internacional (1993) y ya en el ámbito latinoamericano podemos destacar a la Comisión Andina de Juristas (1982), Probidad para América Latina (PAL) (1994), PROÉTICA²⁴ (2001), entre otras. Pese a ello las críticas que han recibido algunas de ellas se centran sobre todo debido a las formas mediante las cuales desarrollan sus actividades así como por sus fuentes de financiamiento, puesto que estos factores restan independencia y autonomía en sus actuaciones.

Constituye un elemento trascendental que no tan sólo las Administraciones Públicas cuenten con Códigos de Ética, sino también las empresas privadas, ya que es necesario generar una mayor sensibilidad hacia la corrupción por parte de los gestores privados y sus agentes, pues son estos los que interactúan con el Estado, generando así un respeto mutuo basado en la percepción del interés general. (García, 2008, p. 53). Caso contrario nada se puede hacer de manera aislada y solamente desde una esquina del problema.

4.2 EL PLANO INTERNACIONAL

Desde finales del siglo pasado los Estados²⁵ preocupados por el fenómeno de la corrupción, y de cómo éste se apoderaba principalmente de sus Administraciones Públicas, causando en sus ciudadanos inseguridad y con efectos negativos que alejaban la inversión extranjera; diseñaron unos instrumentos jurídicos que buscaban sobre todo la cooperación en el plano internacional para el combate de este grave problema. De este modo se redactaron un sinnúmero de acuerdos que se resumen en el siguiente cuadro:

24 Su labor se desarrolla dentro de los principios de: Transparencia; Neutralidad; Independencia; Complementariedad; Profesionalismo; Publicidad; y, Flexibilidad.

25 “En 1992, en Italia se llevó a cabo la operación “Manos Limpias”, que trajo a la luz casos de financiamiento ilícito de partidos políticos y abusos desde los puestos públicos con el fin de obtener ganancias individuales. En 1994 el Consejo de Europa creó un Grupo Multidisciplinario sobre la corrupción.” (Diego, 2010, p. 1).

TABLA 1. PRINCIPALES INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN			
INSTRUMENTO INTERNACIONAL	FECHA CELEBRACIÓN	OBJETIVO	ÁMBITO
Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción	31.10.2003	Promover y fortalecer medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción	Mundial
Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada	15.11.2000	Promover la cooperación para prevenir y combatir más eficazmente la delincuencia organizada transnacional	Mundial
Convención Interamericana contra la corrupción	29.03.1996	Promover y fortalecer el desarrollo de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar y sancionar y erradicar la corrupción.	Regional (países miembros OEA)
Convenio relativo a la lucha contra los actos de corrupción en los que estén implicados funcionarios de las Comunidades Europeas o de Estados miembros de la Unión	25.06.1997	Establecimiento de medidas de cooperación interestatal y armonización legislativa para actuar frente a actos de corrupción.	Regional (miembros de UE)
Convención de la Unión Africana para la prevención y lucha contra la corrupción	12.07.2003	Promover y reforzar los mecanismos necesarios para prevenir, descubrir, castigar y erradicar la corrupción.	Regional (Miembros de UA)
Código Iberoamericano de de Buen Gobierno. ¹	05.11.2006	Alcanzar el buen gobierno. ²	Regional (Iberoamérica)

Fuente: Elaboración propia.

V – LA ÉTICA PÚBLICA Y LA GESTIÓN PÚBLICA

Dos conceptos básicos para que los Estados en la actualidad puedan alcanzar una gestión pública que cumpla con su papel dentro de la sociedad, se relaciona directamente con la calidad de su democracia y en la forma mediante la cual desarrolla prácticas de buen gobierno, y uno de esos elementos que lo sustentan constituye justamente la ética pública, la cual como parte de la ética que busca el “deber ser” de la sociedad, en este caso su papel se desarrolla más en el ámbito público de los gestores políticos y públicos y la relación de éstos con los ciudadanos. (Canales, 2007, p. 3).

TABLA 1. LOS PRINCIPIOS DE LA GESTIÓN PÚBLICA DEL SIGLO XXI	
Excelencia	La búsqueda de calidad e innovación en los procesos
Eficacia	Los objetivos planteados han sido alcanzados debido a la correcta elección de alternativas que garantizan un mayor beneficio.
Eficiencia	La diferencia existente entre los recursos empleados y resultados obtenidos.
Economía	Entendida como la correcta distribución de escasos recursos entre los miembros de la sociedad.
Ética	El correcto comportamiento de los servidores públicos.
Emprendimiento	La Nueva Gestión Pública busca nuevos campos y apoya la incursión en áreas no explotadas previamente por la Administración Pública.
Equidad	El trabajo bajo principios solidarios para alcanzar la igualdad
Ecología	El respeto al medioambiente

TABLA 1. LOS PRINCIPIOS DE LA GESTIÓN PÚBLICA DEL SIGLO XXI	
Elegibilidad	La libertad e independencia en el proceso de selección de gestores y de bienes y servicios.
Evaluación	La revisión de la ejecución, impacto y resultados de la puesta en marcha de una política pública.
Empowerment	La delegación de funciones.

Fuente: Elaboración propia a partir de (Canales, 2007, p. 4-5).

“El arranque de la Ética del gobierno y de la Administración como disciplina científica se produjo en los EE.UU²⁶ en la década de los setenta...” (García, 2008, p.50), donde se dio una trascendental importancia a la educación y prevención como formas mediante las cuales se debía combatir la corrupción, pues senadores como Douglas, consideraban que dichas prácticas no se debían al dolo o falta de ética de los funcionarios, sino al contrario a su falta de formación e ignorancia. Sin embargo, no olvidemos que son estos los que en su papel de representantes del Estado se encuentran encargados de tutelar el bien común a través del establecimiento y administración de los servicios públicos.

Es por ello la trascendencia que tiene la lucha contra la corrupción como instrumento que mejora a los actores, y sobre todo hace que disminuya la percepción en la sociedad de inseguridad jurídica.

Sin embargo, tal como lo señala Jaime Rodríguez (2010, p. 269 y sig.) quien apela por la construcción de un Estado Ético, es necesario comprender que cuando hablamos de Ética²⁷, ésta automáticamente estará determinada a un tipo de política, así como vinculada con una filosofía específica: liberal, republicana o comunitaria. En este contexto, se puede decir que en la sociedad del siglo XXI, la Ética se encuentra en tiempos de crisis pues hace falta repensar aquellos valores comunitarios, a fin de alcanzar una ciudadanía participativa y ajena a la indiferencia. Crisis que ha sido producida por el modelo neoliberal en el cual el individuo posmoderno se apegue a modelos hedonistas que como Bauman (1999) señala se basan en necesidades subjetivas y pasajeras que superponen los planes individuales de vida sobre aquellos comunitarios o propios de la polis, con la consecuente crisis de valores públicos y la distorsión

26 Sin embargo, nuestra tradición hispánica a diferencia de lo que sucede con los anglosajones donde a criterio de Max Weber se aplica una “ética calvinista”, esto es basado en la mayor capacidad de ahorro e inversión de los grupos sociales, se puede apreciar incluso en la literatura hispanoamericana, muestra de ello son los personajes que aparecen en el propio Quijote, donde Cervantes supo plasmar la picardía y el oportunismo, donde las riquezas no se conseguían con trabajo y tesón, sino al contrario se debían a golpes de suerte o presiones por la fuerza. (Llorente, 2005, p.74)

27 En la vida pública se termina reflejando la ética del cuerpo social; los cuales a veces terminan comportando grandes escándalos que afectan a la sociedad cuando se da sobre personajes conocidos que irritan a la sociedad; pese a ellos variaciones de la corrupción también se presentan en actividades familiares, sociales, en ámbitos públicos y privados.

1 Su antecedente se encuentra en el Foro Iberoamericano de combate a la corrupción del CLAD, en junio de 1998 en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.

2 Fundamento 4. “...que busca y promueve el interés general, la participación ciudadana, la equidad, la inclusión social y la lucha contra la pobreza, respetando todos los derechos humanos, los valores y procedimientos de la democracia y el Estado de Derecho.”

de la prestación de los servicios públicos para satisfacer intereses generales y privilegiar el capital privado individual. Pues solo de esta manera se comprende la desmedida búsqueda del poder político por élites económicas y sociales que aspiran hacerse con la Administración Pública para ponerla a su servicio a fin de obtener prebendas de todo tipo para sus empresas o familias.

Es aquí donde cobra trascendencia la *Ética Pública*²⁸, puesto que su fin último es aplicarla hacia el servicio e interés general que realizan los servidores públicos. Para lo cual utiliza todos los medios para seleccionar al personal "...más idóneo para gobernar, de personas capaces y leales a la constitución política y que tengan un gran sentido de justicia". (Naessens, 2010, p. 335). La misma autora señala que para que esto se logre cada organización pública es óptimo que cuente con un Código de *Ética*²⁹ que permita cumplir al menos con seis directrices: 1) El servicio al interés general; 2) La imparcialidad y la transparencia; 3) El uso de los bienes públicos; 4) La responsabilidad profesional; 5) La lealtad a la administración; y, 6) La humanización de la Administración.

Sin embargo, de poco servirá conocer a la perfección los valores en los que se fundamenta la *Ética Pública*³⁰, mas, su importancia radica en aplicarla en el día a día.

VI – LA TRANSPARENCIA Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Con el intenso desarrollo de las TIC en el presente siglo, el acceso a basta información de manera libre y sobre todo rápida genera en la sociedad la posibilidad de traspasar fronteras y flanquear muros que antes estuvieron puestos y que privilegiaban por ejemplo las actuaciones de las Administraciones Públicas, frente a ello los ciudadanos exigen de estas mayor transparencia³¹, entendida como la posibilidad de obtener mayor información de manera más clara y precisa ya sea sobre sujetos, organismos o situaciones determinadas, para que con esta se potencien nuestra posibilidad de elección, de fiscalización y comprensión, necesarias en toda sociedad democrática. (Naessens, 2010, p. 346). Por ello no siempre esta cualidad se encuentra en todas las organizaciones públicas, y es menester de la población exigir su desarrollo y cumplimiento, pues solo de esta manera se puede concebir el concepto de buen gobierno.

28 "Señala los principios y los valores deseables para ser aplicados en la conducta del hombre que desempeña la función pública". (Diego, 2009, p. 32).

29 A nivel nacional, la Función Ejecutiva Cuenta con un "Código de *Ética* para el Buen Vivir", elaborado por la Secretaría Nacional de Transparencia y Gestión. Disponible en la Red: http://www.transparencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/12/CODIGO_ETICA_.pdf último acceso 07/07/2013.

30 El proceso de asimilación de la *ética* en el servidor público debe darse a través de: a) Reflexión y deliberación; b) Adquirir conocimiento; c) Distinguir entre lo conveniente y lo nocivo; d) Adoptar principios positivos; e) Asumir deberes; y, f) Actuar de manera íntegra y responsable. (Diego, 2010, p. 421).

31 Para Guerrero Gutiérrez (2008), se puede entender desde tres distintas esferas a la transparencia: la primera como una calidad de un objeto; la segunda como atributo de un sujeto; y, la última como atributo de un grupo o colección de sujetos.

Y no hay mejor manera que alcanzar lo antes dicho, sino dotando a la ciudadanía de toda la información de los actos y contratos del Estado, que como se señalaba cuando se trataba acerca de los principios de la L.O.A.T.I.P., en el caso ecuatoriano la entrega y publicidad de información pública es la norma, a contrario de otros Estados donde esto es la excepción, y es aquí donde recae la importancia del Portal de Compras Públicas, pues no solo agiliza la gestión pública y ahorra ingentes recursos para la Administración, sino que permite a los ciudadanos acceder en tiempo real, cual si se tratase de un cubo de cristal, que desde todas sus caras de manera cristalina se puede divisar, comprender y evaluar el proceso de Contratación Pública.

Siguiendo a Sartori (2009), a diferencia de lo que sucede respecto de la participación con la democracia electoral en la cual basta sólo con que los ciudadanos se encuentren debidamente informados de a quién elegir y saber qué hace quién lo va a dirigir; distinta es la relación con la democracia entendida como participación pues en ésta "...un ciudadano participante que decide él mismo también las cuestiones (en vez de delegar a los representantes)". Este autor entiende que para que opere la denominada participación ciudadana es necesario que ésta sea voluntaria y personal, es decir que nazca del individuo (de abajo hacia arriba), pues caso contrario si se le obliga dejaría de ser participación en el sentido propiamente dicho de la palabra y se convertiría en movilización (de arriba hacia abajo), y si seguimos esta tesis la verdadera "fuerza" de la participación se daría en concentraciones pequeñas donde cada individuo lo hace cumpliendo las condiciones señaladas, situación diametralmente a lo que sucede en nuestra sociedad pues avalamos y consideramos participación a las grandes concentraciones humanas. (Sartori, 2009, p. 35-36).

De acuerdo a aquella reflexión kantiana que señala que "...el hombre no debe ser tomado nunca como medio, sino como fin". (En Vergara, 2008, p. 31), es necesario que para alcanzar un verdadero desarrollo de la sociedad hace falta que se lo construya a partir de mayores libertades para los ciudadanos, los cuales tienen la obligación de hacer efectivos tales derechos y volverse protagonistas y no simples actores pasivos pues su participación es clave a la hora de hablar de desarrollo, y en nuestro caso de Buen Vivir.

VII – REFLEXIONES FINALES Y RECOMENDACIONES A FUTURO

Una de las características fundamentales que le debemos a la transparencia, es su obligatoriedad de encontrarse presente en toda democracia, pues de su existencia depende que los gobernantes rindan cuentas, así como que los ciudadanos tengan acceso a la información con la que cuenta la Administración Pública. Por ello es necesario insistir que corrupción y democracia son hasta tal punto incompatibles que, conforme lo señala Nieto (2012), en rigor, no puede hablarse de una democracia que sea corrupta, pues deja de ser democracia y pasa a ser desgobierno de lo público.

Del mismo modo, el hecho señalado de poder contar con esta información no sólo permite enterarse de los acontecimientos, sino sobre todo posibilita un debate público, así como una constante fiscalización ejercida no sólo por el legislativo, sino en esta oportunidad a través del control social de la propia ciudadanía que realiza de manera periódica una evaluación de eficacia administrativa hacia la administración.

Además coincidiendo con las reflexiones que hacen Baena y Cruz (2011), la necesidad de contar con una normativa adecuada que garantice el libre acceso a la información permite no solo hacer visibles los casos de corrupción, sino que sobre todo se convierte en una herramienta que permite tanto en la prevención así como en el control, a la par que crea adecuados medios de participación para que los ciudadanos estén atentos a las actuaciones de las instituciones públicas y supervisar que estas se desenvuelvan dentro de los parámetros del debido proceso que debe regir en todo Estado de Derecho.

Son importantes los pasos que se ha dado en el Estado Ecuatoriano para desarrollar la ética pública, a través de un gobierno mucho más abierto a través de las múltiples plataformas de la Administración Electrónica que han permitido contar con una mejor transparencia que contribuye a la construcción y toma de decisiones, así como mejoran los niveles de confianza de la ciudadanía en “lo público”, pues la percepción de que los servidores públicos gestionan la Administración de manera correcta bajo principios de justicia se va elevando poco a poco.

Por lo que siguiendo a García (2008, p. 45), dentro de la gestión pública si se desea tener resultados más eficaces e eficientes, el trabajo no se puede concentrar en tan solo invertir capital en el desarrollo de programas anticorrupción, pues como se ha dicho ya en el presente trabajo solamente la democracia y mayores niveles de libertad permiten al ciudadano volver a creer en sus instituciones, con lo cual el Estado se consolida crece, se desarrolla y luego redistribuye riqueza hacia la sociedad.

Oscar Diego Bautista (2010), destaca que para que triunfe la transparencia y los problemas como el de la corrupción disminuyan, es necesario trabajar en la consolidación de la burocracia (cuerpo institucional consolidado), la aplicación estricta de la ley, el reclutamiento de los servidores públicos por mérito, la reforma salarial y sobre todo una necesaria y publicitada rendición de cuentas por parte de los gestores públicos; y para ello la Administración Electrónica presenta una serie de herramientas que deben ser aprovechadas por los gobiernos para que los ciudadanos se encuentren directamente conectados con esta, la fiscalicen y vean lo diáfanos que pueden llegar a ser las actuaciones públicas, lo cual se convertiría en aquella “caja de cristal” que compara el presente estudio con el Portal de Compras Públicas.

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA CONSULTADA

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel (2012). *El Oficio de Político*. Editorial TECNOS S.A. Madrid.

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel (1994). *Gobernabilidad, Crisis y Cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.

ARIEL REZZOAGLI, Bruno (2005). *Corrupción y contratados públicos. Una visión desde la fiscalización del Tribunal de Cuentas*. Ratio Legis. Salamanca.

ÁVILA, Ramiro; NAVAS, Marco; SIMÓN, Farith (2004). *La promoción del derecho de acceso a la Información Pública en el Ecuador*. Coalición Acceso. Quito.

BAENA OLABE, Paloma, y CRUZ VIEYRA, Juan (2011). *Acceso a la información y políticas de transparencia focalizada*. Notas técnicas # IDB-TN-321. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.

BARRAGÁN, Daniel (2009). *El Acceso a la Información: Una necesidad, Un derecho, Una realidad!*. Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental. Quito.

BAUMAN, Zygmunt (1999). *Modernidad líquida*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.

BELMONTE, Irene (2007). "¿Pueden ser las nuevas tecnologías un instrumento para reforzar las democracias?". Revista de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de la Universidad Miguel Hernández de Elche. Volumen I – número 2. 1-23 pp.

CANALES ALIENDE, José Manuel et al. (2007). *Documentos básicos de Ética Pública y lucha contra la corrupción*. Editorial Club Universitario. San Vicente del Raspeig. España

CASTRO CUENCA, Carlos Guillermo (2009). *La corrupción en la contratación pública en Europa*. Ratio Legis. Salamanca.

DIEGO BAUTISTA, Oscar (2009). *Ética pública y buen gobierno. Fundamentos, estado de la cuestión y valores para el servicio público*. Toluca: Instituto de Administración Pública del Estado de México.

DIEGO BAUTISTA, Oscar (2010). ¿Por qué se corrompen los Servidores Públicos?. Cuadernos de ética para servidores público. Serie 9. Universidad Autónoma del Estado de México. México D.F.

DIEGO BAUTISTA, Oscar (2010). *Construyendo un dique internacional para contener la corrupción*. Cuadernos de ética para servidores público. Serie 10. Universidad Autónoma del Estado de México. México D.F.

DIEGO BAUTISTA, Oscar (2010). *El control de conductas corruptas mediante el fortalecimiento de valores ético*. En Peña, Lorenzo, Ausín, Txetxu y Diego, Oscar (eds). *Ética y servicio público*. Plaza y Valdés editores. Madrid.

DE LA MATA BARRANCO, Norberto J. (2004). *La respuesta a la corrupción pública. Tratamiento penal de la conducta de los particulares que contribuyen a ella*. Editorial Comares, S.L. Granada.

DE SOUSA SANTOS, Boaventura (2003). *Democracia y Participación*. El ejemplo del Presupuesto Participativo. Ediciones de Intervención Cultural/ El viejo topo. Barcelona.

EGUIGUREN, Genaro (ed.). (2001). *Nuevas instituciones de la contratación pública*. Corporación Editora Nacional/ Universidad Andina Simón Bolívar. Quito.

EIGEN, Peter (2004). *Las redes de la corrupción. La sociedad civil contra los abusos del poder*. Ed. Planeta. Barcelona.

DROMI, José Roberto, en, Gordillo, Agustín (1998). *Tratado de Derecho Administrativo*. Biblioteca Jurídica Diké. p 29.

- GARCÍA MEXÍA, Pablo (2008). *Ética y gobernanza. Estado y sociedad ante el abuso del poder*. Tirant lo Blanch. Valencia.
- GARCÍA, José Aurelio (2010). "La administración electrónica al servicio de las políticas públicas". En *Revista Documentación Administrativa*. No. 286-287. pp. 273-295.
- GUERRERO GUITERRÉZ, Eduardo (2008). *Para entender la transparencia*. Nostra Ediciones. China.
- LOPERENA, Josep María (2011). *El circo de los corruptos. Monserga de torpes, perversos y demás fantoches de lo inmoral*. Flor del viento ediciones. Barcelona.
- LÓPEZ ARÉVALO, Wilian (2012). *Tratado de Contratación Pública*. Editorial Jurídica del Ecuador. Quito.
- LLORENTE MARTÍNEZ, Rodrigo (2005). "Economía y política en el Quijote". *Boletín de la Academia colombiana*. Tomo 56, No. 229-230. P. 68-78.
- MARTÍNEZ MOSCOSO, Andrés (2013). *Módulo sobre Gobernabilidad y Liderazgo*. Universidad de Cuenca. Cuenca. Ecuador.
- MENDEL, Toby (2009). *The Right to information in Latin America. A Comparative Legal Survey*. UNESCO. Quito
- NAESSSENS, Hilda (2010). *La ética pública y su proyección en el valor de la transparencia*. En Peña, Lorenzo, Ausín, Txetxu y Diego, Oscar (eds.). *Ética y servicio público*. Plaza y Valdés editores. Madrid
- NIETO, Alejandro (2012). *El desgobierno de lo público*. Editorial Ariel. Madrid.
- Peña, Lorenzo, AUSÍN, Txetxu y DIEGO, Oscar (eds.). (2010). *Ética y servicio público*. Plaza y Valdés editores. Madrid.
- PINAZO HERNANDIS, Javier (2007). *Neoinstitucionalismo estratégico y gobernabilidad: Un enfoque sistémico y prospectivo para políticas de gestión pública en América Latina*. Universidad de Alicante. Alicante.
- REBOLLO VARGAS, Rafael (1996). *La revelación de secretos e informaciones por funcionarios públicos*. CEDECS Editorial S.L. Barcelona.
- RIBAS JUNIOR, Salomão (2000). *Corrupção endêmica. Os Tribunais de Contas e o combate à corrupção*. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Florianópolis.
- RIBAS JUNIOR, Salomão (2003). *Ética, Gobierno y Sociedad*. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Florianópolis.
- RODRÍGUEZ ARANA, Jaime (2010). *Ideología y política en la ética pública, La cuestión del Estado ético*. En Peña, Lorenzo, Ausín, Txetxu y Diego, Oscar (eds.). *Ética y servicio público*. Plaza y Valdés editores. Madrid.
- ROSE-ACKERMAN, Susan (2001). *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reformas*. Siglo XXI de España Editores. Madrid.
- RODRÍGUEZ LÓPEZ, Pedro y Sobrino Martínez, Ana I. (2008). *Delitos contra la Administración Pública*. Editorial Bosch.S.A. Barcelona.
- SARTORI, Giovanni (2009). *La democracia en 30 lecciones*. Santillana Ediciones. Madrid.
- SCHEDLER, Andreas (2004). "¿Qué es la rendición de cuentas?". En *Cuadernos de Transparencia*, núm. 3 México: Instituto Federal de Acceso a la Información.
- VIDAL-BENEYTO, José (2010). *La corrupción de la democracia*. Catarata. Madrid.
- VILLORIA MENDIETA, Manuel (2006). *La corrupción política*. Editorial Síntesis. Madrid.

VERGARA, Javier (Coord). (2008). *Formación para la ciudadanía. Un reto de la sociedad educadora*. Editorial Ariel S.A. Barcelona.

VIZUETA FERNÁNDEZ, Jorve (2003). *Delitos contra la Administración Pública: estudio crítico del delito de cohecho*. Editorial Comares, S.L. Granada.

VV.AA. (2012). *La corrupción a examen*. Thomson Reuters Arazandi. Pamplona.

WEBER, Max (1982). *Escritos políticos II*. Folios Ediciones. S.A. México.

NORMATIVA CONSULTADA

Constitución de la República del Ecuador.

Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información.

Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.