

**Análisis comparado de las políticas
públicas y mejores prácticas de
transparencia en Ecuador 2004-2014**

Irma Jara Iñiguez

Irma Jara Iñiguez

Es gerente del Centro de Educación Continua del Instituto de Altos Estudios Nacionales. Es Ph.D. en Administración por la Universidad Andina Simón Bolívar. Tiene el grado de MBA por la Universidad de Quebec, Canadá, y máster en Administración de Empresas por la Escuela Superior Politécnica del Litoral. Fue Subsecretaria del Ministerio del Trabajo a cargo del sistema de meritocracia en la administración central e institucional. Trabajó como asesora de la Consejería de Gobierno de la Presidencia de la República del Ecuador, en temas de gestión pública, procesos y estructuras. Previamente, se desempeñó como Subsecretaria General de Transparencia de la Secretaría Nacional de Administración Pública, a cargo de liderar la aplicación de políticas de transparencia de gestión, así como la investigación de hechos de corrupción. Fue coordinadora estratégica en el Consejo de la Judicatura, dentro del Programa de Reestructuración de la Función Judicial, en donde desarrolló nuevos modelos de gestión y realizó acciones de transferencia y gestión del conocimiento. En el Ministerio de Inclusión Económica y Social fue coordinadora general de Gestión Estratégica, a cargo de los planes de mejora de la calidad. También fue secretaria técnica de Capacitación y Formación Profesional.

Las comunicaciones con la autora pueden dirigirse a:
Instituto de Altos Estudios Nacionales
CEC EP Quito, Ecuador
E-mail: ijarainiguez@gmail.com

Análisis comparado de las políticas públicas y mejores prácticas de transparencia en Ecuador 2004-2014*

Los Estados americanos, durante la primera década del 2000, adoptaron varios principios en el ámbito de la transparencia y acceso a la información. Para lograr modificar sus prácticas ha sido necesario desarrollar los respectivos marcos institucionales e implementar acciones que garanticen su efectividad en una era digital que, a su vez, ha incrementado la demanda de información por parte de la ciudadanía. En Ecuador, a partir de mayo de 2004, se cuenta con una Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública; en febrero de 2007 se declara como política de Estado la lucha contra la corrupción en la administración pública; y en 2008, con la nueva Constitución de la República, se crea la Función de Transparencia y Control Social, entre otras, para proteger el ejercicio y cumplimiento de los derechos, prevenir y combatir la corrupción y fomentar e incentivar la participación ciudadana.

Este es un estudio del caso Ecuador, para el período 2004-2014, que analiza el avance y grado de coherencia entre la normativa e instrumentos desarrollados y las acciones implementadas desde las instituciones del Estado, en relación con la transparencia en la gestión pública. Identifica las buenas prácticas y las contrasta con los resultados obtenidos en mediciones internacionales.

Se utilizó un análisis cualitativo y documental, con un esquema basado en la comparación diacrónica. Se determinaron dos fases, teniendo en cuenta como aspecto relevante las reformas constitucionales y estas como contexto primordial para las acciones públicas y los cambios institucionales realizados.

La identificación de las buenas prácticas se realizó sobre la base de un análisis y valoración, en forma binaria, principalmente de instrumentos técnicos homologados, sistemas informáticos de diversa complejidad, espacios públicos de participación ciudadana, espacios comunitarios, normativa inclusiva, códigos de ética, accesibilidad y capacitación. Se evidencia que, conforme se desarrolla el marco institucional y se fortalecen los mecanismos y herramientas de transparencia gubernamental, la percepción de la corrupción disminuye ligeramente.

Los esfuerzos de investigación posteriores a este artículo se podrán enfocar en los resultados en cuanto a la sostenibilidad de las buenas prácticas y su relación con la percepción de la corrupción.

Palabras clave: Política de Acceso a la Información; Corrupción Administrativa; Transparencia; Análisis Histórico; Ecuador

Recibido: 27-06-2016 y 02-01-2017 (segunda versión). Aceptado: 10-01-2017.

(*) La autora expresa un reconocimiento especial a la Secretaría Nacional de Administración Pública, SNAP, por las facilidades de acceso a la información.

Comparative Analysis of Public Policies and Best Practices of Transparency in Ecuador 2004-2014

The American States during the 2000s adopted several principles in the area of transparency and access to information. To achieve change their practices has been necessary to develop the respective institutional frameworks and implement actions to ensure their effectiveness in a digital age, which in turn has increased the demand for information from the citizens. In Ecuador, from May 2004, it has Organic Law of Transparency and Access to Public Information; in February 2007 declared as a State policy the combat against corruption in public administration, and in 2008 with the new Constitution of the Republic, the Function of Transparency and Social Control, among others, is created to protect the exercise and enforcement of rights, prevent and combat corruption and to promote and encourage citizen participation.

This is a case study about Ecuador for the period 2004-2014, which analyzes the progress and degree of coherence between the rules and instruments developed and actions implemented from the State Institutions, regarding transparency in public administration. It identifies best practices and contrasts with the results obtained in international measurements.

It was used a qualitative and documentary analysis, with a scheme based on a diachronic comparison. Two phases were determined, taking into account as relevant aspect the Constitutional changes, and these as a essential context for the public actions and the institutional changes made.

The identification of best practices is made on the basis of an analysis and valuation in binary form, being mainly: technical instruments homologated, technological systems of varying complexity, creation of public spaces for citizen participation, community spaces, inclusive regulations, codes of ethics, accessibility and training. It is evident that as the institutional framework is developed and the mechanisms and tools of government transparency are strengthened, the perception of corruption decreased slightly.

The research efforts subsequent to this article may focus on outcomes in terms of the sustainability of good practices and its relation with the perception of corruption.

Key words: Information Access Policy; Administrative Corruption; Transparency; Historical Analysis; Ecuador

Introducción

El Estado, a través de sus instituciones, está llamado a planificar el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos humanos, generar una gestión pública transparente, preventiva y libre de corrupción. Es así que Ecuador ha implementado varios

A raíz de la Constitución de 2008, Ecuador declara que el pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación. Se crea entonces la Función de Transparencia y Control Social.

instrumentos con el objetivo de lograr este cometido. El estudio está dirigido a realizar un análisis comparado diacrónico para evidenciar cómo el país ha evolucionado en la última década respecto a institucionalidad, prácticas y resultados en el ámbito de la transparencia.

En el año 2003, la Organización de Naciones Unidas (ONU), en la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción aprobada por la Asamblea y entrada en vigor el 14 de diciembre de 2005, estableció en su artículo 10 el acceso a la información como un derecho humano. En Ecuador, en mayo de 2004, se publica la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (*Registro Oficial*, Suplemento N° 337 del 18 de mayo de 2004). Más adelante, en febrero de 2007 se declara como política de Estado la lucha contra la corrupción en la administración pública.

A raíz de la Constitución de 2008, Ecuador declara que el pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación. Se crea entonces la Función de Transparencia y Control Social para promover e impulsar el control de las entidades y organismos del sector público y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, para que lo realicen con responsabilidad, transparencia y equidad; fomentar e incentivar la participación ciudadana; proteger el ejercicio y cumplimiento de los derechos; y prevenir y combatir la corrupción.

En el año 2014, teniendo como base el Plan Nacional para el Buen Vivir (2013-2017), la Secretaría Nacional de Administración Pública desarrolla el plan de gobierno electrónico como una vía para fomentar la participación de los ciudadanos y como plataforma para una gestión pública transparente. Destaca tres pilares fundamentales: Gobierno Cercano, Gobierno Abierto, Gobierno Eficiente y Eficaz (SNAP, 2014b).

Ecuador evidencia avances respecto al uso de las plataformas electrónicas y otras acciones de gobierno electrónico como:

- *GPR (Gobierno por Resultados)*, que permite tener un acceso adecuado a la planificación de entidades públicas y la automatización de procesos.
- *SIN (Sistema Nacional de Información)*, que permite el acceso a datos acerca de información relevante para la planificación del desarrollo y las finanzas públicas.
- *El Portal de Compras Públicas*, que muestra en detalle el costo de una obra o servicio, todo en tiempo real.

- *El Sistema de Gestión Documental, QUIPUX*, que busca suprimir el uso de papel gracias al intercambio de información en línea.
- *Homologación de las páginas web* de las entidades del Gobierno, con su acceso a información relacionada a la LOTAIP (Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública).
- *Accesibilidad web* para promover el cumplimiento de la normativa de accesibilidad para el contenido *web*, a fin de apoyar la inclusión y la equidad de oportunidades de las personas con discapacidades en el acceso a la información, principalmente en portales *web* del Estado.
- *Normativa en otros lenguajes*, específicamente kichwa y braille como herramienta fundamental para el conocimiento y ejercicio de los derechos.

Para profundizar y conocer los niveles alcanzados respecto al ejercicio de los derechos de la ciudadanía, el presente estudio analiza el avance y grado de coherencia entre la normativa e instrumentos desarrollados y las acciones implementadas desde las instituciones del Estado en relación con la transparencia en la gestión pública, identificando las buenas prácticas y contrastando con los resultados obtenidos en mediciones internacionales.

1. Métodos y materiales

Se utilizó para el estudio un análisis cualitativo a partir de una investigación documental de 2004 a 2014. Se analizó también la información de carácter cuantitativo, buscando generar datos descriptivos que privilegiaran el acceso al significado de las acciones desde la perspectiva y percepción de los tomadores de decisión y la opinión pública.

En relación con las técnicas de recolección de información, además del análisis documental aplicado durante todo el proceso, se trabajó con base en un esquema construido a partir de los antecedentes teóricos y empíricos de las políticas de transparencia y lucha contra la corrupción en el país a lo largo de una década. El esquema está basado en un estudio diacrónico del marco legal e institucional, de las herramientas utilizadas y las buenas prácticas.

Para la selección de la documentación se tuvo en consideración criterios académicos, institucionales e internacionales, así como los servidores y la ciudadanía. Entre las fuentes relevantes de información respecto a las acciones de transparencia desarrolladas y la identificación de buenas prácticas se encuentran las presentadas en la I y II Reunión de Ministras, Ministros y Altas Autoridades de Pre-

vención y Lucha contra la Corrupción, en el marco de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, CELAC (SNAP, 2015).

Las instituciones en torno a las que se priorizó el análisis fueron la Secretaría Nacional de Administración Pública, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y la Defensoría del Pueblo. Estas fueron identificadas como las que ejercen roles fundamentales respecto a regulación, seguimiento y control.

Se parte de que la comparación como método es un aporte al control empírico de los fenómenos políticos que incorpora elementos históricos, políticos, económicos y sociales para comprender la evolución de las políticas públicas, así como los rasgos que en distintos contextos presentan los cambios en el rol de las organizaciones y la institucionalidad. Para la determinación de aspectos de relevancia en el análisis se consideraron varios hitos en relación con la construcción de las políticas públicas de transparencia en Ecuador, entre ellos: vigencia de las constituciones políticas, vigencia y enfoque de planes de desarrollo, cambios de Gobierno, régimen político y cambios institucionales (Jara, 2015).

Para la medición de los resultados se tomó como referencia -a efectos académicos- el índice de percepción de la corrupción (IPC), publicado por la organización Transparencia Internacional (TI) desde 1995, y que mide, en una escala que va desde cero (percepción de muy corrupto) a diez¹ (percepción de ausencia de corrupción), los niveles de percepción de corrupción en el sector público en un país determinado y consiste en un índice compuesto que se basa en diversas encuestas a expertos y empresas.

Para la identificación de las buenas prácticas se realizó un análisis y valoración en forma binaria (0-1: verdadero-falso) de las características de las iniciativas o acciones ejecutadas en el período establecido, y las que obtienen en la sumatoria de estas el puntaje más alto son las que se constituyen, para efecto de este estudio, en buena práctica. Las características fueron evaluadas sobre la base del análisis documental y, adicionalmente, a través de la verificación en las que se encuentran vigentes.

Marco referencial

Desde 1946, la Asamblea General de la ONU trabajó con el concepto de libertad de información y, en su Resolución 59, afirmó que “la libertad de información es un derecho humano fundamental y [...] la piedra angular de todas las libertades a las que están consagradas las Naciones Unidas”.

En 1948, los Estados americanos adoptaron la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, que en su artículo IV establece que toda persona tiene derecho a la libertad de investigación y en el artículo XXIV indica que toda persona tiene derecho a presentar peticiones a cualquiera autoridad competente, ya sea por motivo de interés general o particular y el de obtener pronta resolución (OEA, 1948).

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita en 1969, indica en el numeral 1 del artículo 13 que toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Derecho que comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección (OEA, 2007).

Entre los Principios de Lima, adoptados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el año 2000, se incluyen los de acceso a la información como derecho humano, el acceso a la información en una sociedad democrática, transparencia y desarrollo, obligaciones de las autoridades, legislación sobre acceso a la información, excepciones al acceso a la información y protección legal al acceso a la información. Respecto a transparencia y desarrollo, se indica que el acceso a la información es indispensable para el escrutinio y el debate adecuado sobre las acciones de gobierno, como condiciones para la transparencia en la gestión de las entidades públicas y para evitar la corrupción, así como otros abusos del poder. Destaca que este derecho permite también alcanzar mayores niveles de participación en la vida política, económica, social y cultural en un país (OEA, 2000).

En el año 2003, la ONU, en la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 31 de octubre de 2003 en su 51ª sesión plenaria y que entra en vigor el 14 de diciembre de 2005, establece en su artículo 10 el acceso a la información como un derecho humano.

La Corte Interamericana reconoce que el principio de máxima divulgación debe regir el actuar de los Estados (OEA, 2007) y presidir los principios rectores de acceso a la información, que ordenan, a su vez, diseñar un régimen jurídico en el cual la transparencia y el derecho de acceso a la información sean la regla general sometida a estrictas y limitadas excepciones (OEA, 2010).

A partir de estos principios los Estados deben administrar el hecho de que la información de interés público les pertenece a las personas,

por lo que se debe garantizar el acceso a través de una protección judicial adecuada. Adicionalmente, para lograr modificar las prácticas estatales se deben adoptar programas de capacitación a los órganos, autoridades y funcionarios encargados de atender las solicitudes de información y garantizar la efectividad a través de un procedimiento administrativo expedito para la tramitación y resolución de las solicitudes de información, fijando plazos para resolver y entregar información (OEA, 2007).

No obstante la vigencia de varias normas relacionadas con el derecho a la información, como las mencionadas, más de la mitad de las leyes han sido promulgadas en los últimos 20 años. En estas dos décadas, hasta el año 2014, más de 90 países habían adoptado leyes para regular el ejercicio del derecho a acceder a la información en manos de organismos públicos (Vleugels 2012, citado en Fumega, 2014), y a 2016 hay más de 100 leyes aprobadas en la materia en países de todo el mundo y otras 20 o 30 en estudio (UNESCO, s.f.). La principal característica de estas normas es la inclusión de disposiciones que permiten a las personas solicitar información pública. En América Latina y el Caribe, al año 2016, son 23 los países que han adoptado leyes que regulan el acceso a la información pública (*ibídem*).

Este contexto legal ha llevado a su vez a desarrollar los respectivos marcos institucionales para asegurar la transparencia y el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública. Por otro lado, los adelantos tecnológicos y, en general, la era digital han incrementado la demanda de información por parte de las personas, contribuyendo a generar transformaciones en los comportamientos. De hecho, el funcionamiento tradicional de la administración pública se ha transformado, enfatizando en las prácticas de gobierno electrónico para responder a estas demandas mediante el incremento de las capacidades de almacenamiento, interoperabilidad, disposición, accesibilidad y difusión de la información, eliminando -o minimizando- con ello las restricciones creadas por los funcionarios públicos en cuanto al acceso.

El acceso a Internet fue reconocido como derecho humano fundamental en mayo de 2011. Frank La Rue (ONU, 2011), relator especial de la ONU para la protección de la libertad de expresión e información, en su informe analiza las principales tendencias y desafíos al derecho de todas las personas a buscar, recibir e impartir información e ideas de todo tipo a través de Internet, y destaca la naturaleza única y transformadora de Internet para promover el progreso de la sociedad en su conjunto. Recomienda que los Estados adopten

políticas y estrategias eficaces y concretas, elaboradas en consulta, para que Internet sea ampliamente disponible, accesible y asequible para todos, resaltando que las restricciones al flujo de información por este medio deben ser las mínimas posibles, excepción hecha de unas cuantas circunstancias excepcionales y limitadas, prescritas por el derecho internacional sobre los derechos humanos.

Marco conceptual

Por derecho de acceso a la información se entiende, según Villanueva (2003: XXIV), “la prerrogativa de la persona a acceder a datos, registros y todo tipo de información en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público y/o cumplen funciones de autoridad, con las excepciones taxativas que establezca la ley en una sociedad democrática”.

En relación con la corrupción, esta -por su naturaleza- no es un fenómeno directamente observable, pero sí sus efectos: la percepción de los ciudadanos sobre sus instituciones y los servicios que ofrecen, el papeleo excesivo para un trámite, la malversación de fondos en la construcción de una obra pública, la ineficiencia en el gasto público, el abuso de poder, la defraudación fiscal, la utilización en beneficio personal o político de información pública, entre otros aspectos.

Según Transparencia Internacional (2009: 48), “la transparencia es la cualidad de un gobierno, empresa, organización o persona de ser abierta en la divulgación de información, normas, planes, procesos y acciones. Como regla general los funcionarios públicos, gerentes y directores de empresas y organizaciones, y las juntas directivas tienen la obligación de actuar de manera visible, predecible y comprensible en la promoción de la participación y la rendición de cuentas”. A su vez, define corrupción política como “manipulación de políticas, instituciones y normas de procedimiento en la asignación de recursos y financiamiento por parte de los responsables de las decisiones políticas, quienes abusan de su posición para conservar su poder, estatus y patrimonio” (*ibídem*: 35).

La rendición de cuentas se define como el requerimiento a una organización para explicar a la sociedad sus acciones y aceptar consecuentemente la responsabilidad de las mismas. La rendición de cuentas favorece la responsabilidad entre todas las partes mediante la mejora de los mecanismos de consulta y de diálogo para reforzar la legitimidad de las políticas públicas. Sus principales instrumentos son la provisión de información sobre políticas y acciones de las diferentes

instituciones, así como la creación y el estímulo de oportunidades para la consulta y la participación activa de los ciudadanos en la construcción de las políticas públicas (Nonell, 2002).

La transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información son aspectos que van de la mano y se consideran herramientas fundamentales para mejorar la gestión de las organizaciones y las acciones de prevención en la lucha contra la corrupción, que en particular afecta el goce de los derechos económicos, sociales y culturales, en mayor grado en los grupos más vulnerables (IEEPP, 2013).

Caso Ecuador

Dentro del contexto económico y social en Ecuador, el período posdolarización (2000-2006) estuvo protagonizado por inestabilidad política y frecuentes cambios de Gobierno. Desde el punto de vista macroeconómico, sin embargo, se consiguió, la estabilidad de precios. Entre 2000 y 2005, el país creció a tasas reales superiores al 4% (excepto en 2003), por encima de las observadas en la década precedente y a las de la media de América Latina (Martín Mayoral, 2009). La incidencia de la pobreza seguía siendo elevada, similar a la observada antes de la crisis, y los indicadores agregados ocultaban las diferencias existentes entre los diferentes sectores de la población (BID, 2008).

Del análisis realizado durante el período 2004-2014, se presenta un hito en el año 2008 en el marco constitucional, y en 2011 se realiza también una reforma importante pero principalmente en el ámbito judicial. Los planes de desarrollo se formulan en los años 2007, 2009 y 2013. Las reformas constitucionales y los instrumentos derivados de estas orientan la institucionalidad que se instaura posterior a 2008.

Dentro del régimen democrático presidencial, las líneas políticas encabezadas por el Ejecutivo fueron las de Lucio Gutiérrez, del Partido Sociedad Patriótica, quien fue removido por el Congreso en abril de 2005 y sucedido por su Vicepresidente, Alfredo Palacio; y de Rafael Correa, de Alianza País, electo en 2007, reelecto en 2009 y en 2013. Es así que desde el año 2007 se ha tenido una estabilidad política inusual para un país que, en los últimos diez años, tuvo cuatro presidentes.

El presidente Rafael Correa, en su mandato, ha defendido una mayor intervención del Estado y de la sociedad en la actividad política y económica del país. Convocó a una consulta popular en 2007 con el objetivo de formar una Asamblea Constituyente, en la que obtuvo mayoría, lo cual facilitó la aprobación de las reformas planteadas por su Gobierno. En la nueva línea de gestión pública en el Ecuador se

emprendió un proceso de organización sobre la base de una matriz de diferenciación funcional, en la que se establecieron los papeles de cada organismo en relación con sus facultades y competencias facilitándose la coordinación (Apaza, 2011).

En relación con los indicadores del entorno institucional, las mediciones del Foro Económico Mundial, específicamente en materia de confianza pública en los políticos y de transparencia en la formulación de políticas de Gobierno, si bien mejoran desde el 2006-2007 al 2011-2012, siguen siendo bajos en su calificación y ocupan los últimos puestos en el *ranking* mundial respecto al imperio del derecho y calidad normativa (Jara, 2015).

Entre los cambios relevantes en la institucionalidad de transparencia en Ecuador se producen, en el período de análisis, los siguientes.

Desde febrero de 2003 se encontraba dispuesta una política anticorrupción que declaraba como política de Estado la erradicación de la corrupción y el combate a la impunidad, por ser uno de los fines primordiales del Estado el que garantice una administración pública regida por principios de ética y servicio público. Se estableció el denominado sistema anticorrupción, ordenando medidas con el fin de erradicar la corrupción en la contratación pública, como la publicación de procesos por medios electrónicos, pactos de integridad, ampliación de obligados a la declaración juramentada de bienes, sanciones, contraloría social y acceso a la información, y conectividad anticorrupción².

En mayo de 2004 se publica la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, LOTAIP (*Registro Oficial*, Suplemento N° 337 del 18 de mayo de 2004), que establece que se difundirán a través de un portal de información o página *web* la información mínima actualizada a disposición del público, así como desplegar los medios necesarios implementados en la misma institución para tales efectos³. Se le encarga a la Defensoría del Pueblo el seguimiento al cumplimiento de la Ley en cuanto al acceso a la información pública, la promoción, vigilancia y garantías. Más adelante, en el artículo 1 del Decreto Ejecutivo N° 122 del 16 de febrero de 2007 (*Registro Oficial*, N° 31 del 1° de marzo de 2007) se declara como política de Estado la lucha contra la corrupción en la administración pública.

En junio de 2004 se crea la Comisión para la aplicación del Sistema Nacional Anticorrupción del Ecuador, SAE⁴, conformado por el Presidente de la República, el Contralor General del

De forma general, al año 2004 el marco institucional en Ecuador abordaba el ámbito de transparencia y acceso a la información con un énfasis en la lucha contra la corrupción.

Estado, el Procurador General del Estado, el Fiscal General del Estado, la Comisión de Control Cívico de la Corrupción y un representante de la ciudadanía designado por el Presidente de la República (Decreto Ejecutivo N° 1776, *Registro Oficial*, N° 360 del 21 de junio de 2004).

Así, de forma general, al año 2004 el marco institucional en Ecuador abordaba el ámbito de transparencia y acceso a la información con un énfasis en la lucha contra la corrupción, siendo dicho marco constituido por la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, Contraloría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Procuraduría General del Estado, Consejo Nacional de la Judicatura, superintendencias, Defensoría del Pueblo, Comisión de Fiscalización del Congreso Nacional y otras organizaciones de la sociedad civil vinculadas al trabajo anticorrupción.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, con un nuevo mandato en la temática de análisis, estableció entre sus objetivos el de garantizar el acceso a la participación pública y política entre cuyas metas de acción se encontraban las de promover el acceso a la información pública; propiciar la rendición de cuentas de los funcionarios públicos y la lucha contra la corrupción; promover mecanismos de codecisión y cogestión pública; propiciar el incremento de la participación ciudadana en actividades públicas; generar información oportuna y precisa sobre las condiciones de vida de los ecuatorianos; y promover la asociatividad, las redes sociales y la organización social. El mismo instrumento, en relación con las reformas del Estado, entre sus políticas anota la de simplificar y transparentar los procesos de provisión de servicios públicos.

En este marco, en el año 2007 se crea la Secretaría Nacional Anticorrupción, adscrita a la Presidencia de la República, para ejecutar la política gubernamental anticorrupción y elaborar las estrategias para investigar, determinar y poner en conocimiento de las autoridades competentes los actos de corrupción en los que incurrieren los funcionarios de la Administración Pública Central e Institucional, inclusive las instituciones autónomas que formen parte de ellas; y de aquellas en las que las referidas administraciones sean accionistas o socias. Esta Secretaría coordinaría sus acciones con otros entes como la Contraloría General del Estado, el Ministerio Público y la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, de conformidad con los preceptos de la carta política a esa fecha (Decreto Ejecutivo N° 122, *Registro Oficial*, N° 31 del 1° de marzo de 2007).

En 2008, ya con la nueva Constitución aprobada, en lugar de aquella Secretaría se crea la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión (Decreto Ejecutivo N° 1511, *Registro Oficial*, Suplemento N° 498 del 31 de diciembre de 2008), con un enfoque de mayor intervención del Estado y en el marco de las reformas institucionales promovidas por el presidente Correa. Esta nueva Secretaría se fusiona en el año 2013 con la Secretaría Nacional de Administración Pública bajo la denominación de Subsecretaría General de Transparencia (Decreto Ejecutivo N° 1522, *Registro Oficial*, Suplemento N° 13 del 12 de junio de 2013), que permanece hasta el año 2014, convirtiéndose luego en la Secretaría Técnica de Transparencia de Gestión⁵ (Decreto Ejecutivo N° 450, *Registro Oficial*, Suplemento N° 343 del 29 de septiembre de 2014). Estos cambios en la estructura de las instituciones se realizan, ya que con las reformas normativas correspondía a la Secretaría Nacional de Administración Pública establecer las políticas, metodologías de gestión e innovación institucional y herramientas necesarias para el mejoramiento de la eficiencia, calidad y transparencia de la gestión en las entidades y organismos de la Función Ejecutiva.

Como un relevante cambio en la institucionalidad se destaca que, a raíz de la Constitución de 2008, se declara que el pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público en ejercicio de su derecho a la participación. En este marco, se crea la Función de Transparencia y Control Social para promover e impulsar el control de las entidades y organismos del sector público y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, para que los realicen con responsabilidad, transparencia y equidad; fomentar e incentivar la participación ciudadana; proteger el ejercicio y cumplimiento de los derechos; y prevenir y combatir la corrupción.

La Función de Transparencia y Control Social está conformada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las superintendencias legalmente constituidas. El Comité es el órgano de articulación y coordinación de la Función de Transparencia y Control Social, y tiene una presidencia, una vicepresidencia y una secretaría técnica.

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social se instrumenta en 2009 mediante ley y tiene entre sus atribuciones las relacionadas con promover la formación en transparencia y lucha

contra la corrupción, así como establecer mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, y de las personas jurídicas del sector privado que presten servicios públicos, desarrollen actividades de interés público o manejen recursos públicos; y mecanismos para someter a evaluación de la sociedad las acciones del Estado y de las personas jurídicas del sector privado en el ámbito de su competencia con atención al enfoque de derechos, a los resultados esperados y obtenidos, a los recursos financieros empleados y a los métodos utilizados sobre su gestión. Realiza actividades de lucha contra la corrupción e investiga denuncias a petición de parte (*Registro Oficial*, Suplemento N° 22 de septiembre de 2009).

A su vez, la Defensoría del Pueblo es la entidad a la que corresponde defender y excitar de oficio o a petición de parte la observancia de los derechos fundamentales individuales o colectivos que la Constitución Política de la República, las leyes, los convenios y tratados internacionales ratificados por el Ecuador garanticen (*Registro Oficial*, N° 7 del 20 de febrero de 1997, reformado el 25 de septiembre de 2012).

En el nuevo período de Gobierno, el Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013, en su objetivo diez referido a garantizar el acceso a la participación pública y política, identifica entre sus políticas la de fortalecer, generar e innovar formas de control social y rendición de cuentas a los mandantes; garantizar el libre acceso a información pública oportuna; y promover el desarrollo estadístico y cartográfico para la generación de información de calidad (Senplades, 2009).

Por su parte, el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, en su objetivo uno referido a consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular, identifica entre sus políticas la de profundizar la presencia del Estado en el territorio nacional, garantizando los derechos de la ciudadanía; consolidar la participación ciudadana en los procesos de elaboración de políticas públicas y en el relacionamiento Estado-sociedad; y fortalecer los mecanismos de control social, la transparencia de la administración pública y la prevención y la lucha contra la corrupción (Senplades, 2013).

2. Resultados y discusión

Teniendo en cuenta como aspecto relevante los cambios constitucionales, no únicamente de reformas, sino cambios de orientación

principalmente política y estos como marco fundamental para las acciones públicas propuestas y los cambios institucionales realizados ya destacados, se delimitó el análisis diacrónico a dos fases:

Fase 1, 2004-2008, iniciando la institucionalidad en transparencia

En este período se registra una nueva Constitución con una nueva orientación político-económica y de derechos. Este lustro es políticamente relevante, ya que se evidencian tres líneas políticas distintas desde los Gobiernos en ejercicio (uno sin terminar su período y otro de sucesión), generando caos de gobernanza que culmina en grandes cambios de institucionalidad y orientación política. Se ejecuta un plan de desarrollo. En relación con las instituciones de transparencia se evidencia al final del período cambios en la representatividad, apareciendo en escena una nueva institucionalidad bajo el enfoque de la Constitución vigente.

Tabla 1
Institucionalidad y resultados Fase 1

Año	Normativa relevante	Instituciones representativas	Acciones referidas	Indicadores (IPC: <i>Ranking</i> ; Calificación) (Nota 2)
2004	Constitución 1998. Política de Estado anticorrupción. LOTAIP. Ley Orgánica de la Función Legislativa (fiscalización).	Comisión para la Aplicación del Sistema Anticorrupción. Defensoría del Pueblo. Contraloría General del Estado (Nota 1). Comisión de Fiscalización del Congreso Nacional. Comisión de Control Cívico de la Corrupción ⁶ . Otras organizacionales civiles.	Publicación de procesos -convocatorias contratación ⁷ , registros de contratistas calificados, pactos de integridad ⁸ , ampliación de obligados a la declaración juramentada de bienes, sanciones ⁹ , contraloría social ¹⁰ y acceso a la información, conectividad anticorrupción.	(2004) IPC: 112/145; 2.4. (2005) IPC: 117/158; 2.5. (2006) IPC: 138/163; 2.3.
2005				
2006				

2007	Constitución 1998. Política de Estado de lucha contra la corrupción. LOTAIP. Ley Orgánica de la Función Legislativa (fiscalización).	Defensoría del Pueblo. Secretaría Nacional Anticorrupción. Ministerio Público. Contraloría General del Estado. Comisión de Control Cívico de la Corrupción.	Monitoreo en contratación pública, acceso a la información pública; seguimiento en contratación pública, informes técnicos;	(2007) IPC: 150/179; 2.1.
2008	Constitución 2008 ¹¹ . LOTAIP. Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Ley Orgánica de la Función Legislativa (fiscalización).	Defensoría del Pueblo. Contraloría General del Estado. Secretaría Nacional Anticorrupción y Comisión de Control Cívico de la Corrupción en Transición - Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (acorde con nueva Constitución).	acompañamiento a procesos de rendición de cuentas, contratación pública; evaluación a los servicios y a las recomendaciones en cuanto a contratación pública; protocolos de procedimiento de gestión de denuncias.	(2008) IPC: 151/180; 2.

Fuente: elaboración propia.

Nota 1: la institucionalidad articulaba la lucha contra la corrupción con la Contraloría General del Estado y otras entidades como Fiscalía General del Estado, Procuraduría General del Estado, Consejo Nacional de la Judicatura, superintendencias.

Nota 2: el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional es un índice compuesto basado en sondeos y encuestas realizadas por instituciones independientes y llevadas a cabo entre empresarios y analistas de países; se concentra en la corrupción del sector público.

Ranking. Se refiere a la posición que ocupa el país en relación con la totalidad de países incluidos, siendo 1 la posición del menos corrupto.

Calificación. Se refiere a la percepción del grado de corrupción visto por empresarios y analistas de riesgo, con la metodología de la organización de Transparencia Internacional, y se extiende entre 10 puntos (altamente limpio / ausencia de corrupción) y 0 puntos (altamente corrupto).

Fase 2, 2009-2014, construyendo la institucionalidad en transparencia

Esta fase es políticamente relevante ya que, luego de largos períodos de inestabilidad política y de falta de gobernanza, se evidencia en este quinquenio una permanente y única línea política mayoritaria, y un mismo Gobierno en ejercicio. Se ejecuta y se realiza monitoreo y medición explícita del plan de desarrollo, que es actualizado en

concordancia con la nueva Constitución por parte del Gobierno. En relación con la institucionalidad de transparencia, se efectúan varios ajustes a las principales instituciones existentes a fin de que sus objetivos y servicios respondan a la nueva orientación constitucional registrándose tres hitos importantes en los años 2012, 2013 y 2014.

Tabla 2
Institucionalidad y resultados Fase 2

Año	Normativa relevante	Instituciones representativas	Acciones referidas	Indicadores (IPC; Ranking; Calificación)
2009	Constitución 2008. LOTAIP. Código de Ética para el Buen Vivir. Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social. Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.	Defensoría del Pueblo. Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión. Contraloría General del Estado (Nota 1). Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Comités de ética institucionales.	Monitoreo a la contratación pública y acceso a la información pública (Herramienta: Portal de Compras Públicas). Seguimiento en contratación pública (Informes técnicos). Acompañamiento a procesos de rendición de cuentas y contratación pública. Evaluación a los servicios y a las recomendaciones en cuanto a contratación pública. Protocolos de procedimiento de gestión de denuncias.	(2009) IPC: 146/180; 2.2. (2010) IPC: 127/178; 2.5. (2011) IPC: 120/182; 2.7. (2012) IPC: 118/174; 32/100.
2010				
2011				
2012				
2013	Ley Orgánica de la Función Legislativa (fiscalización). Códigos de ética institucionales. Plan Nacional de Gobierno Electrónico.	Defensoría del Pueblo. Contraloría General del Estado. Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Subsecretaría General de Transparencia. Comités de ética institucionales.	Producción de instrumentos metodológicos y técnicos homologados para todas las instituciones del Estado (monitoreo, seguimiento, evaluación). Reproducción de cápsulas de audio dramatizado de socialización masiva, para el empoderamiento de los temas de transparencia. Material insertado en los sistemas de audio de las áreas de atención ciudadana de las instituciones. Videos con historias producidas en películas de corta duración que invitan a la reflexión de las actitudes y del comportamiento humano. Instrumentos de educación virtual. Cooperación interinstitucional para seguimiento.	(2013) IPC: 102/175; 35/100.
2014		Defensoría del Pueblo. Contraloría General del Estado. Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Secretaría Técnica de Transparencia de Gestión. Comités de ética institucionales.	Instrumentos de educación virtual. Cooperación interinstitucional para seguimiento. Comités de Ética y Códigos de Ética. Materiales edu-comunicacionales, tanto en sistema de escritura braille, como en lengua kichwa y lengua de señas. Sistemas informáticos: Quipux (gestión documental), GPR (gobierno por resultados); SIN (Sistema Nacional de Información); PTC (portal de trámites ciudadanos).	(2014) IPC: 110/174; 33/100.

Fuente: elaboración propia.

Nota 1: la institucionalidad articulaba la lucha contra la corrupción con la Contraloría General del Estado y otras entidades como Fiscalía General del Estado, Procuraduría General del Estado, Consejo Nacional de la Judicatura, superintendencias.

Buenas prácticas

El concepto de “buena práctica” no es solo lo que aparenta en el lenguaje ordinario; es decir, va mucho más allá de lo que puede ser una práctica considerada como buena por sus autores y posee unos rasgos característicos que hacen de ella algo más preciso. La UNESCO, en el marco de su programa MOST (*Management of Social Transformations*), ha especificado cuáles son los atributos del concepto. En términos generales, propone que las buenas prácticas deben ser:

Innovadoras: desarrollan soluciones nuevas o creativas.

Efectivas: demuestran un impacto positivo y tangible sobre la mejora.

Sostenibles: por sus exigencias sociales, económicas y medioambientales pueden mantenerse en el tiempo y producir efectos duraderos.

Replicables: sirven como modelo para desarrollar políticas, iniciativas y actuaciones en otros lugares (UNESCO, s.f.).

En específico, se entiende como buena práctica de transparencia la iniciativa o acción que hace pública la información sobre reglas, planes, procesos, acciones, gestión, resultados, recursos empleados, que los Gobiernos llevan a cabo (IEEPP, 2013).

Los resultados obtenidos luego de la aplicación del análisis binario respecto a las características que definen una buena práctica, evaluadas a partir del análisis documental, información expuesta en talleres representativos de todas las funciones del Estado, así como ante organismos internacionales, son:

Tabla 3
Buenas prácticas, Fase 1

Acción	Valoración				Total	Buena práctica
	Innovadora	Efectiva	Sostenible	Replicable		
Publicación procesos de convocatorias de contrataciones.	0	0	1	1	2	0
Registro de Contratistas.	0	0	0	1	1	0
Ampliación de obligados a la declaración juramentada de bienes.	0	1	1	1	3	1
Contraloría social.	0	0	0	0	0	0
Pactos de integridad.	0	0	1	1	2	0
Solicitudes de acceso a información pública.	0	1	1	1	3	1
Acompañamiento procesos.	1	0	0	1	2	0
Conectividad anticorrupción.	1	0	0	0	0	0
Monitoreo y seguimiento de contratación pública.	0	1	1	0	2	0
Protocolo de gestión de denuncias.	0	0	0	1	1	0

Fuente: elaboración propia.

La acción de ampliación de obligados a la declaración juramentada de bienes para todos los funcionarios públicos, que de conformidad con la Convención Interamericana contra la Corrupción tengan esta calidad, logra una amplia cobertura en relación con lo previamente establecido que abarcaba únicamente a los funcionarios de libre nombramiento y remoción, los de período fijo y los dignatarios de elección popular. Su control desde las unidades de recursos humanos y la Contraloría General del Estado se realiza sin mayores ajustes y puede optimizarse gradualmente. Por lo tanto, es una práctica efectiva, sostenible y replicable.

En relación con las solicitudes de acceso a información pública, durante este período se establece una institucionalidad sostenida hasta la presente fecha, liderada por la Defensoría del Pueblo y con mecanismos de control que se han ido optimizando a través de las tecnologías de información y comunicación, y los sistemas de gestión documental. La Ley Orgánica de Acceso a la Información Pública es el instrumento de exigibilidad para dar cumplimiento a este derecho humano, y a partir de la misma se generan instrumentos técnicos que permiten realizar un seguimiento consistente y sencillo respecto al cumplimiento. Asimismo, se han establecido programas de capacitación a los funcionarios públicos para favorecer el acceso a la información por parte de la ciudadanía. Puede, pues, calificarse como una práctica efectiva, sostenible y replicable.

La publicación de los procesos de convocatorias de contrataciones es una acción que responde a la norma de que las entidades del Estado ecuatoriano dependientes del Ejecutivo, sin excepción, publiquen por medios electrónicos las convocatorias para concursos de ofertas y/o licitaciones previas a la selección de contratistas, así como los documentos precontractuales y demás documentación del proceso. Una de las limitantes en este período fue la efectividad respecto al acceso y seguimiento.

El registro de contratistas es una acción referida a que las entidades del Estado ecuatoriano dependientes del Ejecutivo publiquen anualmente, por medios electrónicos, los respectivos registros de contratistas calificados y los requisitos para su inscripción.

La promoción de pactos de integridad, si bien es una práctica sostenible y replicable, no resulta efectiva ni innovadora, ya que está sujeta al vaivén del cumplimiento de las voluntades en aspectos que, en términos generales, forman parte de los principios ya establecidos en la administración pública.

La contraloría social se refiere al ejercicio del derecho ciudadano a vigilar y fiscalizar los actos del poder público. Si bien respecto a esta acción existe la normativa, su implementación como práctica plena desde la ciudadanía no se evidencia como concretada en este período.

La promoción de pactos de integridad, como acuerdos voluntarios suscritos entre todos los actores que intervienen directamente en un proceso de contratación con recursos públicos, si bien es una práctica sostenible y replicable, no resulta efectiva ni innovadora, ya que está sujeta al vaivén del cumplimiento de las voluntades en aspectos que, en términos generales, forman parte de los principios ya establecidos en la administración pública, desde la Constitución hasta leyes del servicio público.

El acompañamiento de procesos de contratación pública se realiza a través de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción. Durante este período se le identifica aún en proceso de optimización y mejora, ya que la estructura y los procesos definidos para tal efecto por parte de la Comisión no brindan adecuada cobertura, pues se efectúan básicamente para aquellos que tienen impacto político.

La conectividad anticorrupción es una acción referida a que las entidades brinden las facilidades suficientes y necesarias para la conexión de sus bases de datos con las de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción.

El monitoreo y seguimiento de contratación pública, realizado a través de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción con la información electrónica o las denuncias recibidas, durante este período se encontró aún en proceso de optimización y mejora, debido a que para la selección de procesos o verificación de fases no se había definido claramente la aplicación de parámetros y/o criterios de riesgo u otra metodología que permita cumplir con los objetivos en términos de eficiencia y oportunidad.

El protocolo de gestión de denuncias es un instrumento dirigido a facilitar el trámite de las denuncias que los funcionarios tienen la obligación de recibir, sin más formalidad que cierta información básica; pero en este período no goza de los atributos para valorarlo como buena práctica, ya que se evidencia aún la existencia de limitaciones en el despacho de trámites, entre otras, la falta de interoperabilidad de los sistemas informáticos y de accesibilidad de los datos que permitan agilizar la respuesta a la ciudadanía.

Tabla 4
Buenas prácticas, Fase 2

Acción	Valoración				Total	Buena práctica
	Innovadora	Efectiva	Sostenible	Replicable		
Instrumentos técnicos homologados: Manual de cumplimiento LOTAIP; matriz homologada.	1	1	1	1	4	1
Instrumentos técnicos homologados: páginas <i>web</i> institucionales. Se diseñan para que se permita la generación de los datos en aplicativos digitales, dando así la facilidad a la ciudadanía para que pueda ejercer su legítimo derecho de acceso a la información pública.	1	1	1	1	4	1
<i>Rankings</i> ¹² .	0	0	1	1	2	0
Rendición de cuentas presenciales.	1	0	0	1	2	0
Sistemas Informáticos: Quipux, sistema de gestión documental; GPR, gobierno por resultados; PTC, portal de trámites ciudadanos; Socio Empleo.	1	1	0	1	3	1
Generación de espacios públicos de participación ciudadana.	1	1	0	1	3	1
Infocentros (espacios comunitarios que garantizan acceso inclusivo a TIC).	1	1	0	1	3	1
Publicación de normativa y documentos en otros lenguajes.	1	1	1	1	4	1
Códigos de ética.	1	0	1	1	3	1
Comités de ética.	1	0	0	1	2	0
Desarrollo de materiales educacionales e instrumentos de socialización.	1	0	0	1	2	0
Accesibilidad / aplicaciones virtuales.	1	1	0	1	3	1
Capacitación virtual.	1	1	1	1	4	1

Fuente: elaboración propia.

Respecto a los instrumentos técnicos homologados, tanto para usuarios como para las instituciones que ejercen el control, se identifican los siguientes: guía metodológica para la aplicación de parámetros técnicos para el cumplimiento de la transparencia activa, en todas las entidades poseedoras de información pública; instructivo para la evaluación en el monitoreo de los parámetros técnicos para el cumplimiento de la transparencia activa; matriz homologada para la calificación mensual de los parámetros técnicos sobre el cumplimiento; plantilla homologada para calificación del monitoreo mensual a la información pública; guía para la presentación del informe anual sobre el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública.

Las páginas *webs* institucionales referidas a este período incluyen un *link* de transparencia en plantillas *web* homologadas, lo que facilita y favorece el acceso a la información y la transparencia en los procesos. En este período también se inicia la optimización de este instrumento a través de un proceso de reestructuración (versión 3.0), para contar con diferentes secciones para el manejo de la información pública, rendición de cuentas, empoderamiento de la ética, contratación pública y capacitaciones virtuales.

En cuanto a los sistemas informáticos, se cuentan, entre otros, el sistema de gestión documental (QUIPUX), el de gobierno por resultados (GPR), que incluye indicadores por proyectos ligados a los objetivos institucionales y a los del plan nacional de desarrollo, y el portal de trámites ciudadanos (PTC). Todos estos sistemas garantizan una administración pública con eficiencia y eficacia, ya que permiten que en conjunto todas las instituciones mantengan estándares de transparencia, manejo y acceso a la información. Adicionalmente, el sistema socio-empleo (con varios módulos) permite las postulaciones para concursos de méritos y oposición, búsqueda de empleo, registro del proceso de selección y sus resultados, favoreciendo la transparencia respecto al ingreso al servicio público.

La generación de espacios públicos de participación ciudadana es una acción que se realiza periódicamente, en donde se fomentan iniciativas y se da a conocer el sentir ciudadano mediante la presentación de propuestas concretas de proyectos para incidir y forjar una gestión pública transparente y libre de corrupción.

Los infocentros son espacios comunitarios de participación y desarrollo; su creación garantiza el acceso inclusivo a las Tecnologías de la Información y Comunicación de las poblaciones de parroquias rurales y urbanas marginales del Ecuador. En dichos centros se insertan los

Se evidencia en este período el diseño, traducción y reproducción de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública en sistema de escritura braille y en lengua kichwa.

cursos de educación virtual a fin de poder llegar a esta importante población del país para su correspondiente conocimiento y sensibilización.

En relación con la acción de publicación de normativa y documentos en otros lenguajes, se evidencia en este período el diseño, traducción y reproducción de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública en sistema de escritura braille y en lengua kichwa, para ser distribuida a las asociaciones, escuelas e institutos de enseñanza a personas con discapacidad visual a través de la Secretaría Técnica de Discapacidades (SETEDIS), así como en las zonas rurales del país para su correspondiente difusión a la población indígena; y la publicación en kichwa de documentos relacionados con ética para el buen vivir, lo que permite ampliar la cobertura.

Para la elaboración de códigos de ética institucionales se estableció un procedimiento de asesoría y promoción, y en este período más de 100 instituciones de la Función Ejecutiva aprobaron sus códigos institucionales.

La capacitación virtual sobre temas de transparencia a nivel básico en dos ambientes, dirigidos a la ciudadanía y a los servidores públicos, se realizó principalmente en tres temáticas: acceso a la información pública, rendición de cuentas a la ciudadanía y principios y valores para el empoderamiento de la ética para el buen vivir, con sus correspondientes sistemas de evaluación. Este tipo de acción representa una herramienta que cumple con los parámetros de buena práctica y permite fortalecer y promover la transparencia en doble vía y con un costo relativamente bajo.

Para la accesibilidad se evidencian acciones relacionadas con el desarrollo e implementación de aplicaciones virtuales que permiten el acceso a páginas *web* institucionales o a información pública en otros lenguajes, en sistemas especiales para no videntes, generación de datos en aplicaciones digitales, entre otros.

Se puede anotar, así, que el Estado, a través de sus instituciones, genera instrumentos técnicos y utiliza las herramientas tecnológicas que permiten realizar distintas acciones de transparencia de manera más práctica y eficiente. Con ello se puede dar cumplimiento a los compromisos asumidos por cada institución de acuerdo a los requerimientos de la ciudadanía y enmarcados en los sustentos legales, como son, a la fecha de corte, la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información y la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, con el objetivo de viabilizar un Estado transparente, preventivo y libre de corrupción.

Así como el acceso a la información pública es una de las mejores prácticas de transparencia, el proceso de rendición de cuentas también se ha

convertido en un ejemplo a seguir; no obstante, los procesos ejecutados aún deben consolidar la participación de la ciudadanía como mecanismo de control social y generar aportes a las instituciones del Estado.

Para contribuir a la transparencia se hace necesario enfatizar en la sostenibilidad de las acciones previo a su implementación, tanto desde el aspecto de los recursos económicos como del técnico y político. Ello a fin de que, conjuntamente con sus características innovadoras, puedan ser efectivas y replicables en todas las instituciones.

La Tabla 5 muestra, para el período de estudio, la relación entre los resultados obtenidos luego de implementar acciones de transparencia, en términos de buenas prácticas, y su proyección.

Tabla 5
Institucionalidad, buenas prácticas y resultados

Fase	Institucionalidad transparencia	Identificación buenas prácticas	Percepción corrupción	Tendencia percepción corrupción
1	En desarrollo	2	Alta	Alta
2	Desarrollada	7	Alta	Media

Fuente: elaboración propia.

3. Conclusiones

En el período de estudio se evidencia un avance progresivo en el desarrollo de la institucionalidad en transparencia en el ámbito normativo, de estructuras, organizaciones, procesos y acciones. La administración pública en Ecuador ha enfatizado las prácticas de gobierno electrónico para responder a las demandas de información y rendición de cuentas exigida por la ciudadanía, y ha desarrollado instrumentos para la transparencia en la gestión pública dentro del marco normativo establecido; para ello, las acciones desarrolladas han requerido incremento de las capacidades, infraestructura tecnológica, avances de interoperabilidad y aplicaciones para la accesibilidad. A su vez, el desarrollo de la institucionalidad viabiliza o facilita la ejecución de acciones en un plazo más corto.

Del análisis diacrónico, e identificadas las acciones de la administración y partiendo de los atributos de buenas prácticas referidos por la UNESCO (s.f.), se determinaron nueve buenas prácticas de transparencia -que cumplen al menos con tres de los cuatro atributos-, concordantes con la

Existe una mayor ejecución de acciones y buenas prácticas de transparencia en el período en que la tendencia en la percepción de la corrupción disminuye.

normativa vigente: ampliación de obligados a la declaración juramentada de bienes, solicitudes de acceso a la información pública, instrumentos técnicos homologados, páginas *web* y *links* de transparencia homologados, desarrollo de sistemas informáticos, espacios de participación, espacios comunitarios con acceso inclusivo a TIC, publicaciones y documentos en otros lenguajes, códigos de ética aprobados, aplicaciones virtuales para accesibilidad y capacitación virtual.

Para las acciones en las que solo se identifican hasta dos atributos -de buenas prácticas- se deben desarrollar ajustes a fin de optimizar recursos y favorecer la obtención de resultados o, en su defecto, determinar nuevas acciones sobre la base de innovación.

Del análisis comparado con el índice de percepción de la corrupción se evidencia que a medida que se fortalecen los mecanismos y herramientas de transparencia gubernamental con énfasis en el acceso a la información, en la participación y la colaboración desde la ciudadanía para consolidar las acciones de gobierno abierto, la percepción de la corrupción disminuye ligeramente. Igualmente, se identifica que existe una mayor ejecución de acciones y buenas prácticas de transparencia en el período en que la tendencia en la percepción de la corrupción disminuye.

En relación con las diferentes fases de reformas identificadas en el caso estudiado, si bien en el largo plazo estas pueden contribuir al ordenamiento o fortalecimiento de la institucionalidad, en el corto plazo estos ajustes ocasionan que los instrumentos no alcancen a constituirse como una buena práctica, ya que por motivos de cambios estructurales y organizacionales en general, estos deben también ser ajustados o suspendidos en su aplicación, lo que a su vez conduce a cambios en los trámites y a que las percepciones de la ciudadanía sean desfavorables ante los constantes cambios. Al respecto, resulta necesario focalizarse en el ámbito institucional de la transparencia, identificando elementos específicos de desempeño institucional que permitan definir la pertinencia y priorizar las reformas, así como valorar la existencia o no de un marco institucional de transparencia con característica dinámica.

En un análisis macro, considerando los diferentes aspectos de la institucionalidad para la transparencia mostrados en la normativa propuesta, las instituciones rectoras y la coherencia de acciones, se puede observar en el caso de estudio que su desarrollo acompaña la tendencia a una percepción de corrupción que disminuye (ligera y lentamente en el marco de la medición del IPC). No obstante, mantener esta tendencia o acelerarla dependerá de que la institucionalidad desarrollada continúe su fortalecimiento y se sostengan las acciones y buenas prácticas.

Teniendo en consideración las particularidades locales, así como las dificultades de medición del constructo de corrupción, que se mide con un índice de percepción y a través de sus efectos, se identifica que con el fin de alcanzar un análisis más preciso y profundo se requiere impulsar la construcción de indicadores e índices contextualizados a nivel de región, que permitan identificar oportunidades específicas de fortalecimiento regional e institucional, precisar y optimizar las acciones de transparencia y prevención con el objetivo de minimizar la corrupción.

En este contexto, es recomendable generar un instrumento que mida una(s) forma(s) específica(s) pero común(es) a las buenas prácticas de transparencia en la región en función de la información a la que es posible tener acceso, a fin de obtener resultados de la comparación de forma objetiva, confiable y coincidente en cada país.

Notas

(1) O 100, según últimos períodos.

(2) Decreto Ejecutivo N° 122, publicado en el *Registro Oficial*, N° 25 del 19 de febrero de 2003, mediante el cual el Presidente de la República estableció como política de Estado la erradicación de la corrupción y el “combate a la impunidad” e instauró el Sistema Nacional Anticorrupción del Ecuador, SAE.

(3) LOTAIP, Art. 7. Difusión de la Información Pública. Por la transparencia en la gestión administrativa que están obligadas a observar todas las instituciones del Estado que conforman el sector público en los términos del artículo 118 de la Constitución Política de la República y demás entes señalados en el artículo 1 de la presente Ley, difundirán a través de un portal de información o página *web*, así como de los medios necesarios a disposición del público, implementados en la misma institución, la información mínima actualizada, que para efectos de esta Ley se la considera de naturaleza obligatoria (...).

(4) Decreto Ejecutivo N° 1776. Art. 2. Objetivos del SAE. El Sistema Anticorrupción del Ecuador - SAE buscará cumplir los siguientes objetivos: a) optimizar el funcionamiento institucional y del conjunto de organismos de control y juzgamiento (...); b) fomentar una gestión transparente y de calidad en las instituciones que lo conformen (...); c) impulsar el control social del Estado y la corresponsabilidad de las organizaciones del sector privado y de la ciudadanía en general (...).

(5) Decreto Ejecutivo N° 450. Artículo 1. (...) las competencias, atribuciones, representaciones, delegaciones, derechos y obligaciones que le corresponden a la Subsecretaría General de Transparencia, constantes de decretos, reglamentos y demás normativa vigente, serán asumidas por la Secretaría Técnica de Transparencia de Gestión, en el ámbito de su competencia. La Secretaría Técnica de Transparencia de Gestión ejercerá las facultades de coordinación, gestión, seguimiento y evaluación de la implementación de las políticas públicas en el ámbito de su competencia (...).

(6) La Carta Política de 1998 en su Art. 220 instituyó como organismo de control especializado a la Comisión del Control Cívico de la Corrupción, a la que otorgaba independencia política, administrativa y económica y reconocía en ella la representatividad de la sociedad civil (Ley 39, *Registro Oficial*, N° 253 del 12 de agosto de 1999).

(7) Proyecto Contratanet.

(8) Por pactos de integridad se entienden los acuerdos voluntarios suscritos entre todos los actores que intervienen directamente en un proceso de contratación con recursos públicos, para fortalecer la transparencia, la equidad y la probidad de la modalidad contractual escogida (Decreto Ejecutivo N° 122, publicado en *Registro Oficial*, N° 25 del 19 de febrero de 2003).

(9) Por incumplir los deberes relativos a la no exigencia de documentos o requisitos adicionales a los legalmente previstos y al incumplimiento del término máximo de 15 días para la resolución de solicitudes presentadas a la Administración; por negar, rehusar o retardar decisiones o contravenir disposiciones legales o reglamentarias expresas en la sustanciación, o resolución de procedimientos disciplinarios (Decreto Ejecutivo N° 122, publicado en *Registro Oficial*, N° 25 del 19 de febrero de 2003).

(10) Se garantiza el derecho ciudadano a vigilar y fiscalizar los actos del poder público consagrados en la Constitución.

(11) Publicada el 20 de octubre de 2008.

(12) El ranking institucional demuestra el grado de cumplimiento de la Ley.

Bibliografía

Apaza, Carmen (2011), *Estudio comparativo sobre procesos de reforma de estructuras públicas en países seleccionados*, Asunción, OEA.

Asamblea Nacional de Ecuador (1997), "Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo", en *Registro Oficial*, N° 7, 20 de febrero (reformado el 25 de septiembre de 2012), Quito.

_____ (2007), "Constitución de la República del Ecuador", en *Registro Oficial*, N° 449, 20 de octubre de 2008, Quito. Codificada con modificaciones de Referéndum y Consulta Popular del 7 de mayo de 2011.

_____ (2009), "Ley del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social", en *Registro Oficial, Suplemento* N° 22, septiembre, Quito.

BID (2008), *Evaluación del Programa de Ecuador 2000-2006*, Washington, BID. Oficina de Evaluación y Supervisión.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2006), "Alegatos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Claude Reyes y otros", en *Serie C*, N° 151, Párrafo 58 c, San José, Costa Rica.

Fumega, Silvana (2014), *El uso de las tecnologías de información y comunicación*

- para la implementación de leyes de acceso a la información pública*, Santiago, Consejo para la Transparencia; World Bank. Group Governance; Red de Transparencia y Acceso a la Información.
- IEEPP (2013), *Buenas prácticas de transparencia en la gestión pública y privada*, Managua, Instituto de Estudios Estratégicos de Políticas Públicas.
- Jara, Irma (2015), “Cómo deben ser consideradas las características y limitaciones locales en las teorías de construcción de las políticas públicas. Estudio de las políticas de capacitación en el Ecuador: 1978-2011”, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar. Tesis Doctoral.
- Martín Mayoral, Fernando (2009), “Estado y mercado en la historia de Ecuador desde los años 50 hasta el gobierno de Rafael Correa”, en *Nueva Sociedad*, N° 221, pp. 120-136.
- Naessens, Hilda (2010), “Ética pública y transparencia”, documento presentado en el XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles: Congreso Internacional, Universidad de Santiago de Compostela. Centro Interdisciplinado de Estudios Americanistas Gumersindo Busto; Consejo Español de Estudios Iberoamericanos, Santiago de Compostela, España, septiembre.
- Nonell, Rosa (2002), *Transparencia y buen gobierno*, Barcelona, Fundación AMICS de la UPC.
- OEA (1948), *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*, Washington, OEA.
- _____ (1969), *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, San José, OEA.
- _____ (2000), “Principios de Lima”, Lima, Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- _____ (2007), *Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información: relatoría especial para la libertad de expresión*, Washington, Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- _____ (2010), *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano: relatoría especial para la libertad de expresión*, Washington, Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- ONU (1946), Resolución 59, Londres, ONU. Asamblea General.
- _____ (2003), *Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción*, Viena, ONU. Asamblea General.
- _____ (2011), *Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad*, Frank La Rue, s.l., ONU. Asamblea General. Consejo de los Derechos Humanos.

- SNAP (2014a), Talleres previos a la II Reunión, Quito, Secretaría Nacional de la Administración Pública. Subsecretaría de Prevención.
- _____ (2014b), *Plan Nacional de Gobierno Electrónico 2014-2017*, Quito, Ecuador. Version 1.0.
- _____ (2015), “Memoria”, documento presentado en la II Reunión de Ministros, Ministras y Altas Autoridades de Prevención y Lucha contra la Corrupción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe, Quito, Ecuador, diciembre de 2014.
- Presidencia de la República del Ecuador (2002), “Decreto Ejecutivo N° 2428: Estatuto de Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva-ERJAFE”, en *Registro Oficial*, N° 536, Quito, 18 de marzo, última reforma 8 de abril de 2015.
- _____ (2004), “Decreto Ejecutivo N° 1776”, en *Registro Oficial*, N° 360, Quito, 21 de junio.
- _____ (2007), “Decreto Ejecutivo N° 122”, en *Registro Oficial*, N° 31, Quito, 1° de marzo.
- _____ (2008), “Decreto Ejecutivo N° 1511”, en *Registro Oficial*, Suplemento N° 498, Quito, 31 de diciembre.
- _____ (2013), “Decreto Ejecutivo N° 1522”, en *Registro Oficial*, Suplemento N° 13, Quito, 12 de junio.
- _____ (2014), “Decreto Ejecutivo N° 450”, en *Registro Oficial*, Suplemento N° 343, Quito, 29 de septiembre.
- Senplades (2007), *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010*, Quito, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- _____ (2009), *Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013*, Quito, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- _____ (2013), *Plan Nacional de Desarrollo / Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017: Primera*, Quito, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. Resolución N° CNP-002-2013 del 24 de junio de 2013.
- Transparencia Internacional (2009), *Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción*, Berlín, Secretaría Internacional, <http://www.transparency.org>, 08-12-2016.
- Transparencia Internacional España (2015), *Indice de Corrupción Internacional*, Madrid, Transparencia Internacional España. <http://transparencia.org.es>, 19-10-2015.
- UNESCO (s.f.), “Programa MOST (Management of Social Transformations)”, París, UNESCO, <http://unesco.org/new/es/education/networks/global-networks/aspnet/good-practices>, 30-10-2015.
- Villanueva, Ernesto (2003), “Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica”, México, Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas (Serie Doctrina Jurídica; N° 165).