

**UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR, SEDE  
ECUADOR  
COMITÉ DE INVESTIGACIONES**

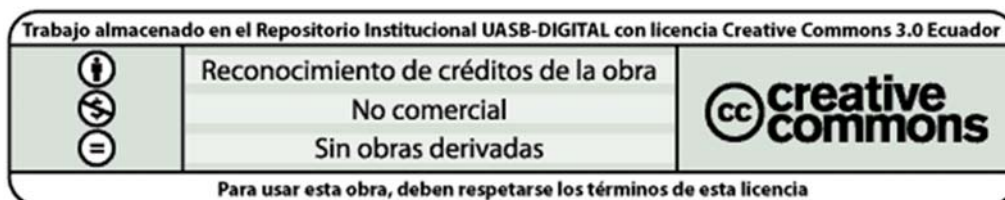
INFORME DE INVESTIGACIÓN

**Estudio del modelo de gestión aplicado a la transparencia y control  
social como Función de Estado  
Caso Ecuador 2008-2018**

INVESTIGADOR RESPONSABLE

Irma Jara Iñiguez

**Quito- Ecuador  
2019**



## Resumen

En Ecuador, a partir de la Constitución del 2008, se establece la Función de Estado de Transparencia y Control Social. El desempeño de esta nueva institucionalidad, su jerarquía y vigencia es analizada en relación con el ejercicio de la participación ciudadana para la vigilancia, supervisión y fiscalización del Estado. A través de una investigación descriptiva y documental, se realiza un análisis cualitativo y diacrónico al modelo de gestión de transparencia y control social para el periodo del 2008 – 2018, desde los aspectos legalidad y legitimidad en relación con la consolidación del poder ciudadano para la prevención y lucha contra la corrupción. La Nueva Administración Pública es utilizada como dispositivo conceptual con el propósito de estructurar una discusión académica y realizar argumentación práctica y administrativa. Se concluye que el modelo no consolida el poder ciudadano como actor que contrabalancee el poder público; identificando los problemas en legalidad y legitimidad que ocasionan la ineficacia del modelo.

**Palabras Claves:** Ciudadanía, Control Social, Modelo de Gestión, Prevención y Lucha contra la Corrupción, Transparencia

## Datos del Investigador

Irma Jara-Iñiguez, es PhD en Administración por la Universidad Andina Simón Bolívar. Es Docente - Investigadora en el Centro de Gobierno y Administración Pública del Instituto de Altos Estudios Nacionales. Por varios años se ha desempeñado en la gestión pública y participado en proyectos trascendentales para la transformación del Estado y el servicio público.

## Tabla de contenido

<b>Resumen .....</b>	<b>2</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>4</b>
<b>Investigación.....</b>	<b>6</b>
<b>1. Marco Teórico y Referencial .....</b>	<b>6</b>
<b>1.1. Argumentación y Doctrinas Administrativas.....</b>	<b>6</b>
<b>1.2. Nueva Gestión Pública.....</b>	<b>7</b>
<b>1.3. Modelo de Gestión .....</b>	<b>9</b>
<b>1.4. Transparencia.....</b>	<b>10</b>
<b>1.5. Control social .....</b>	<b>11</b>
<b>2. Breve Contexto del caso Ecuador 2008-2018.....</b>	<b>11</b>
<b>3. Metodología .....</b>	<b>13</b>
<b>4. Resultados y Discusión .....</b>	<b>14</b>
<b>4.1. Modelo de Función de Transparencia y Control Social como función de Estado. ....</b>	<b>15</b>
4.1.1. Competencias y Legalidad.....	15
4.1.2. Procesos, Interrelacionamiento e implementación .....	24
<b>4.2. Análisis y discusión de niveles de legalidad establecidos y alcanzados .....</b>	<b>35</b>
<b>4.3. Incidencia del modelo de gestión en el control de la ejecución del gasto público .....</b>	<b>40</b>
<b>4.4. Niveles de legitimidad según indicadores internacionales.....</b>	<b>46</b>
<b>4.5. Poder ciudadano como Función de Estado, incidencia en la prevención y lucha contra la corrupción.....</b>	<b>48</b>
<b>4.6. Argumentación práctica y doctrinaria. Análisis en contraste con doctrinas de la Nueva Gestión Pública. ....</b>	<b>54</b>
<b>5. Conclusiones.....</b>	<b>57</b>
<b>6. Recomendaciones .....</b>	<b>58</b>
<b>7. Bibliografía .....</b>	<b>58</b>

## Introducción

El Ecuador dentro de un proceso permanente de construcción del poder ciudadano, prescribió en su Carta Magna (EC 2008) que la participación ciudadana es un derecho. Reconoce al pueblo como mandante y fiscalizador del poder público y, estableció a la Función de Transparencia y Control Social como función de Estado para promover e impulsar el control de las entidades y organismos del sector público, y de las personas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, así como, para prevenir y combatir la corrupción (Arts. 100, 204).

La Función de Transparencia y Control Social está formada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las superintendencias. En esta construcción, la jerarquía otorgada a la transparencia está vinculada y se evidencia con la vigencia y el desempeño de la institucionalidad que da sustento a la organización y al ejercicio del poder, y la efectividad del poder democrático depende de las condiciones en que realmente se decide someterse a la vigilancia y supervisión de los ciudadanos.

Si bien las acciones y estrategias delineadas y planteadas para esta función mantienen concordancia con los compromisos y declaraciones en las instancias y mecanismos regionales e internacionales. No obstante, en esta década de implementación del poder ciudadano como una función de Estado en Ecuador, se han evidenciado al igual que en otros países de la región, varios escándalos de corrupción de impacto internacional en los que se han encontrado involucradas autoridades designadas o controladas por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, como el caso “Odebrecht”, “Petroecuador”, “Refinería del Pacífico”, relacionados con sobornos, tráfico de influencias, peculado y otros delitos contra la administración pública; a partir de los cuales, se han establecido varias acciones y reacciones de la ciudadanía –como sociedad- en contra de la capacidad de respuesta desde esta función.

A partir de un análisis de contraste con varios parámetros que incluyen indicadores internacionales, se evidencia que Ecuador aún se encuentra en bajos niveles de categorización en cuanto a la lucha contra la corrupción. Ante esta situación, en febrero de 2018 -a 10 años de la expedición de la Constitución y creación de esta nueva función- la ciudadanía se pronunció mayoritariamente en una Consulta Popular, respecto a la pregunta presentada por el Ejecutivo, para enmendar la Constitución y reestructurar al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, así como para dar por terminado

el periodo constitucional de sus actuales miembros, y adicionalmente, que el Consejo que asuma transitoriamente sus funciones tenga la potestad de evaluar el desempeño de las autoridades cuya designación le corresponde, pudiendo anticipar la terminación de sus periodos.

Como todo orden jurídico y político del Estado, debe constreñirse a su legalidad y legitimidad, se investiga la experiencia en Ecuador -única en la región-, de poder ciudadano, como modelo de gestión en un Estado de Derechos y de Justicia, contrastando con los resultados en la prevención y control de la corrupción y la respuesta ciudadana a los representantes ante el poder, al final de una década de implementación, permitiendo esto describir y delinear en términos de lecciones aprendidas -para toda la región- a la administración y la gestión pública, lo que a su vez permitirá implementar, trasladar y/o resolver las interrogantes de los países andinos y latinoamericanos en general, acerca de las prácticas en este ámbito.

La investigación analiza el modelo de gestión de transparencia y control social como función de Estado, desde la argumentación administrativa para promover el debate y el diálogo en el quehacer de los Estados. Se realiza un minucioso y detallado examen de esta experiencia como caso, para derivar en comprensiones novedosas acerca de problemas en las organizaciones para la gestión pública, mientras que a su vez se discute sobre aspectos doctrinales y los argumentos de política actuales que serán complementados con altos niveles de argumentación práctica, siguiendo a Hood (2011).

La investigación es descriptiva y documental, y se estudia el caso Ecuador para el periodo del 2008 - 2018, respecto de las acciones y resultados del ejercicio del poder ciudadano en la prevención y control de la corrupción, en especial el plan nacional. Se utiliza un esquema basado en un estudio diacrónico del marco normativo, institucional, gestión, mecanismos, herramientas utilizadas y buenas prácticas. Así mismo, la Nueva Administración Pública es utilizada como dispositivo conceptual siguiendo a Barzelay (2001).

Para medición de los resultados se tomará como referencia –a efectos académicos- principalmente, el índice de percepción de la corrupción –IPC-, que es publicado por la organización Transparencia Internacional, TI, desde 1995, el indicador mundial de gobernanza, *WGI*, indicadores de gobierno abierto y, los de confianza pública en los políticos y transparencia en la formulación de políticas públicas emitidos por el *World Economical Forum*.

El objetivo planteado y desarrollado es indagar, determinar y describir aspectos de legalidad y legitimidad en este modelo de gestión que permitan la efectividad del poder ciudadano y, el fortalecimiento de la democracia en la prevención y lucha contra la corrupción.

## **Investigación**

### **1. Marco Teórico y Referencial**

#### **1.1. Argumentación y Doctrinas Administrativas**

Hood y Jackson (1997, 62) establecen que un análisis profundo de la argumentación administrativa debe prestar atención a las filosofías administrativas, doctrinas, y justificaciones, y concluyen que las doctrinas administrativas deben ser catalogadas y ordenadas como unidades básicas de análisis de la ciencia administrativa; y, que además de la dimensión que se ocupa de la conexión entre diseño y desempeño se debe atender el nexo entre argumento y aceptación (316).

Se parte de que las doctrinas administrativas ofrecen respuestas aceptadas a las interrogantes sobre lo que se debe hacer en lo administrativo, convirtiéndose estas en prescripciones (Hood y Jackson 1997, 57); las justificaciones, son las razones para la adopción de las doctrinas y, las filosofías administrativas son un conjunto de doctrinas con sus justificaciones (59).

El concepto de argumentación administrativa entonces es un término que abarca los conceptos de argumento administrativo y filosofía administrativa (Barzelay 2001, 2). A su vez, un argumento administrativo es el producto del razonamiento práctico sobre cómo organizarse; al igual que todos los argumentos prácticos, un argumento administrativo indica los motivos y razones que dan sustento a sus conclusiones, los cuáles suelen ser valores administrativos<sup>1</sup> como la eficiencia, la honestidad y la flexibilidad (Barzelay 1999,184).

Cuando estos valores son centrales en la gestión, se institucionalizan a través de mecanismos; y, si los valores tipo theta como la honestidad son los prioritarios, estos acordes con Hood (2011, 63) persiguen: evitar que los organismos públicos estén a cargo

---

<sup>1</sup> Hood (1991) identificaron tres grupos de valores administrativos: Sigma que priorizan la eficiencia y eficacia del desempeño de la tarea; theta priorizan a la honestidad y la equidad; lambda priorizan la flexibilidad y robustez.

por parte de grupos no representativos; evitar procedimientos arbitrarios; y, una práctica clásica es la de incluir organismos de investigación anticorrupción independientes. Una manera de medir los resultados es la confianza pública y la capacidad para ejercer efectivamente la participación ciudadana. En los procesos se realiza énfasis en la transparencia en las operaciones públicas, como por ejemplo los reportes públicos detallados, defensorías, leyes de libertad de información, procedimientos de veedurías, etc (64). En definitiva, se busca a través de estos valores reducir al mínimo la corrupción en la utilización de la gestión pública en favor de intereses particulares.

La argumentación práctica es un manejo académico en el ámbito de la gestión pública y los argumentos están estructurados, en parte, por la relación comprendida entre sus propuestas y razones, por lo que, la discusión crítica se basa en la evaluación de dicha relación (Barzelay 1999, 209-10).

## **1.2. Nueva Gestión Pública**

La Nueva Gestión Pública desde Hood y Jackson (1997) es considerada como un punto de vista acerca del diseño organizativo en el sector público, es decir como argumento administrativo y como una filosofía administrativa aceptada, a su vez Aucoin (1995) sostiene que es un argumento doctrinario que recurre no solo a aspectos de buen desempeño de las organizaciones sino también a concepciones del buen y responsable gobierno (Barzelay 2001, 25).

Para Aucoin (1997, 291) un buen gobierno requiere diseños organizativos que promuevan la dirección democrática, el control y la rendición de cuentas para contribuir al cumplimiento del estado de derecho, los valores y la ética, la imparcialidad del servicio, las políticas públicas y prestación de servicios, y la administración de la confianza pública. Sostiene que la administración pública requiere reunir características de jerarquía, especialización y estandarización desde su concepción pura, pero teniendo en cuenta que al tratar de adoptar los nuevos diseños, que se enfocan en las doctrinas como las de promover la prestación integrada de servicios, el desarrollo de políticas horizontales y, la autoridad de gestión delegada, no son suficientes el diseño organizativo y la gestión del rendimiento, sino que se requieren otros factores como el liderazgo de los administradores públicos (Aucoin 1997, 304-5).

La NGP acorde con Barzelay (2002, 23) es un debate en torno a aspectos relacionados con la teoría y respecto a cómo estructurar, gestionar y controlar la burocracia y, parte de doctrinas generales y lineamientos específicos enfocados en la

gestión gubernamental, gestión pública y el liderazgo público. El eje argumental es que la implementación de determinados modelos de gestión pública conlleva la satisfacción de las aspiraciones generales, sobre lo que debe ser un gobierno eficiente y responsable (24).

Gobierno eficiente entendido como la adecuación de los productos y servicios a las políticas socialmente aceptables y sustantivamente convenientes, y a la gestión efectiva y eficiente. Como gobierno responsable se argumenta que los servidores serán controlados, de forma más efectiva, por el órgano de poder democráticamente elegido, cuando esté definido el nivel jerárquico que es responsable de los servicios (Barzelay 2002, 24).

En América Latina, el término nueva gestión pública sin perder su dominante denotación administrativa incorpora también componentes institucionales y políticos de la acción del gobierno, lo que representa el aporte conceptual y práctico latinoamericano respecto a las reformas de la administración pública (Aguilar 2006, 145).

El CLAD, en el marco del consenso de 1998 establece entre las características y objetivos de las reformas: a) la profesionalización de la burocracia; b) la administración pública debe ser transparente y sus administradores han de ser responsables democráticamente ante la sociedad, por lo que se exige combatir las politizaciones clientelares y sobre todo la corrupción; c) servicios descentralizados; d) desconcentración organizacional de las actividades del gobierno; e) control de los resultados; f) la mayor autonomía gerencial debe ser contrapesada con nuevas formas de control, lo que incluye el control social, y mecanismos para controlar el poder público; g) superar la visión dicotómica que contrapone lo estatal a lo privado; h) suministro de servicios hacia el ciudadano-usuario; i) demanda ciudadanas; j) modificar el papel de la burocracia en el marco de la democratización del poder público, incrementando el grado de responsabilización del servidor público ante la sociedad, los políticos, los representantes de la sociedad (Aguilar 2006, 207-8).

En cuanto a la adopción de las corrientes de la NGP, Ramió y Salvador (2005, 29) afirman que la mayoría de la literatura y equipos de gobierno representan más bien a la corriente neoempresarial, siendo la corriente neopública la minoría en lo académico. Esta última es la que tiene entre sus características: el refuerzo del concepto de ciudadanía para un discurso abierto y pluralista; reforzar valores y creación de una cultura administrativa asociada a la eficacia, eficiencia y, a la ética en la gestión pública; reconocimiento de



derechos de garantía a los ciudadanos; servicios enfocados en la satisfacción ciudadana, simplificación y oportunidad; incrementar la calidad y número de funcionarios (31).

Respecto a la implementación de la Nueva Gestión Pública, Ramió y Salvador (2005, 35) exponen que la mayoría de las administraciones públicas latinoamericanas no poseen una cultura organizativa configurada sobre valores públicos, lo que provoca entonces la introducción de valores neopresariales en los que la economía, eficacia y eficiencia se transforman en fines perdiéndose de vista los objetivos de los programas públicos y la perspectiva de la ciudadanía a la que se dirigen. Esto a pesar de que, como indican Ramió y Salvador (2005, 68) los ciudadanos, bajo las actuales concepciones, se han convertido en propietarios de la Administración y como tales le exigen resultados; y, es en este sentido, que la Nueva Gestión Pública está orientada a incrementar la eficacia y la eficiencia de la Administración pública en busca de su legitimidad.

Teniendo en cuenta el debate, el análisis utiliza para la argumentación a la Nueva Gestión Pública y el elemento central de sus doctrinas que se refiere al principio de que las organizaciones públicas existen para satisfacer demandas y necesidades ciudadanas, por lo cual, al ciudadano se le otorgan potestades en el diseño, la prestación y la evaluación de los bienes y servicios públicos. El estudio discute, dentro de la argumentación administrativa, a la transparencia y control social como doctrinas para evitar el abuso de poder por parte de los gobernantes y, convertir al ciudadano en agente de vigilancia y control del sector público (Hood 2006).

Se buscan comprensiones acerca de problemas en las organizaciones dentro de la nueva gestión pública, mientras que a su vez se discute sobre las controversias doctrinales y los argumentos de política actuales que serán complementados con altos niveles de argumentación práctica (Barzelay 1999).

### **1.3. Modelo de Gestión**

Se concibe al modelo de gestión de lo público como un artefacto organizativo que se constituye en una tipología práctica o conjunto de elementos que tienen los Estados y sus organizaciones para cumplir con sus mandatos, competencias y atribuciones constitucionales y legales que justifican su existencia y les obligan a proveer bienes y servicios acorde con el contrato social, que origina una estructura política regente (Felcman 2016).

Un modelo de gestión de lo público marca la hoja de ruta para alcanzar los objetivos esperados en el marco del sistema político que rige; se trata también de la vía

en la que el ciudadano identifica lo público, sus capacidades, y prácticas que evidencian la autoridad gubernamental y su relación con sus asociados en el contrato social. Entre los elementos se definen: tecnologías centrales y de gestión; recursos, productos y servicios para satisfacer diferentes categorías relacionadas con objetivos, metas, etc; y, la alineación con el sistema social (Felcman 2016).

Acorde con Waissbluth y Larraín (2009 541-2) el concepto de modelo de gestión pública, o modelo de agregación de valor público se trata del conjunto de definiciones clave que es necesario visualizar desde un inicio, respecto de cómo la organización (o el Estado) creará valor público, y lo llevará a sus usuarios o beneficiarios y actores involucrados. Debe considerar aspectos de carácter estratégico y de implementación y contener: definición de su propuesta de valor, público objetivo, oferta de servicios derivada de sus competencias, interrelaciones, alianzas, procesos y funciones y la organización que el Estado o la institución tendrán para proveer los bienes y/o servicios. Se trata de asegurar la eficacia en la ejecución, el impacto de las políticas públicas, y la posterior evaluación y retroalimentación.

Sobre esta base, el estudio analiza el modelo de gestión de la transparencia y control social desagregando los aspectos según lo indicado por Waissbluth y Larraín (2009 541-2) y Felcman (2016). Se entiende también que este modelo pretende jerarquizar y representar al poder ciudadano en concordancia con lo prescrito en la Constitución (EC 2008) que describe su construcción como la participación en forma protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes.

#### **1.4. Transparencia**

Existen diversas perspectivas para entender la transparencia, es así como, Christopher Hood (2006), identifica formas para entender la transparencia, como:

1. Gobierno de reglas, que basa su actividad en normas y regulaciones estables y conocidas; es decir, está relacionada con la idea de un Estado de Derecho.
2. Franqueza, que refiere a la exigencia de que los asuntos de interés público se discutan y manejen a la vista de todos y con verdad.
3. Libre acceso a la información pública, que es una forma frecuente de entender actualmente la expresión transparencia.

4. Transparencia social, que refiere a hacer visibles y debatir abiertamente las situaciones sociales (Hood en Velasco 2013, 386-7).

Entre otras, también se identifican las siguientes:

5. Participación ciudadana en la toma de decisiones, que refiere a la toma de decisiones colectiva a partir del intercambio de argumentos entre gobierno y sociedad.

6. Regímenes claros en su contabilidad, que refiere a contar con criterios o estándares para conocer cómo gasta sus recursos el gobierno (Velasco 2013, 388).

### **1.5. Control social**

Si bien la delegación de autoridad desde el mandante faculta al gobierno a actuar en nombre de la sociedad, administrando los recursos públicos y emitiendo actos de autoridad, esto lo obliga también a rendirle cuentas de los actos que realiza en función de su mandato. En este contexto, el ejercicio de las acciones del gobierno y sus autoridades está sujeto al control social, el cual aumenta la legitimidad democrática y empodera a la ciudadanía en sus responsabilidades, fortaleciendo la corresponsabilidad social y la gobernabilidad democrática (Arcos et al. 2011, 106)

## **2. Breve Contexto del caso Ecuador 2008-2018**

Al 2006, las demandas de organizaciones ciudadanas que solicitaban una Asamblea Constituyente proyectaban que esta sería un instrumento idóneo para encauzar la reforma política y poner fin a un ciclo; esto, dentro de un escenario en que la agenda electoral se enmarcaba también en el intento de despartidizar las instituciones, esta noción de cambio, con el ascenso al poder de Rafael Correa como Presidente de la República, hace referencia también al complejo e incierto ajuste entre variables institucionales e ideológicas (Ramírez 2008, 174) al que se enfrentaba el Estado y la Sociedad.

La Constitución de la República del Ecuador que fue aceptada el 28 de septiembre de 2008, con un voto de *sí* del 63.93%, pretendía renovar el poder ciudadano estableciendo una nueva configuración del poder político ejercida a través de la participación ciudadana en conjunto con otros órganos del poder público.

Esta reforma debía llevar a la instauración de un nuevo ordenamiento político, pasar a una democracia participativa y resolver la inestabilidad y problemas de gobernabilidad de las últimas décadas con un sistema fragmentado, falta de incentivos

para la cooperación y bloqueos políticos por doquier; por lo que, en su implementación se requería trabajar en la relación de los poderes del Estado, para responder a las demandas sociales y superar el conflicto político (Freidenberg y Pachano 2016, 59).

Pero siguiendo a Pachano y García (2015, 143-4) los avances en la normatividad no han tenido una correlación directa con las prácticas de los actores políticos, que más bien han mostrado un escaso cumplimiento, y que por otro lado, han deteriorado de una manera no lineal a la ciudadanía política y la ciudadanía civil, y en aquello han incidido los hechos como la ineficiencia e ineficacia de los organismos y la persistencia de altos niveles de corrupción que se han mantenido a lo largo del tiempo.

Respecto a la sociedad ecuatoriana, se anota que tampoco ha variado respecto a algunos de sus rasgos excluyentes, intolerantes y conservadores -que la han distinguido en algunos aspectos-, siendo la evidencia empírica más bien una muestra de un peligroso retroceso acorde con Arévalo y Basabe-Serrano (2017, 406), lo que favorece el incremento de la conflictividad política que, a su vez, conduce en el corto plazo a escenarios de inestabilidad institucional.

Luego de un cambio presidencial en el que el sucesor para el periodo 2017-2021 Lenin Moreno, era de la misma línea política del Ex Presidente Correa, a pocos meses de su posesión se inicia un distanciamiento y desacuerdos respecto al estado en que el nuevo gobernante recibió el País luego de una década en el Poder de su antecesor, situación agravada por una serie de escándalos de corrupción que expusieron a varias altas autoridades del gobierno anterior, lo que derivó en varios cuestionamientos al rol de la función de transparencia y en específico el CPCCS, afirmándose que no había desarrollado un buen papel, ya que incluso el ex Contralor General del Estado es un prófugo de la Justicia (Diario El Universo 2018, Sección Noticias)

Este contexto derivó en una propuesta de consulta popular, cuya pregunta 3, tenía cuatro impactos en el CPCCS y en sus autoridades, en caso de ganar el sí. El resultado afirmativo implicaba enmendar la Constitución para reestructurar a la institución; dar por terminado el periodo constitucional de los miembros que se encontraban al momento de la consulta; la instalación de un nuevo Consejo transitorio hasta la elección del nuevo organismo; evaluar el desempeño de las autoridades cuya designación le corresponde y de ser el caso anticipar la terminación de sus periodos. En resumen, a través de la respuesta afirmativa a esta pregunta se re institucionalizaría el poder ciudadano.

Luego de realizada la consulta, el 63,08% respondió afirmativamente a la tercera pregunta; es decir, la ciudadanía decidió retirar el poder a quienes legalmente lo

representaban, afirmándose así por esta vía que dicha representación no respondía al mandato ciudadano. Uno de los cambios fundamentales contenidos en el Anexo de la pregunta 3 es que los consejeros sean elegidos por sufragio universal, directo, libre y secreto cada cuatro años, y es la forma en que se pretende legitimar democráticamente las decisiones que adopten los nuevos consejeros así elegidos (Raza 2018 en Diario El Universo 2018, Sección Noticias)

### **3. Metodología**

La investigación descriptiva y documental, estudia el caso Ecuador para el periodo del 2008 - 2018<sup>2</sup>, respecto de las acciones y resultados del poder ciudadano en la prevención y control de la corrupción.

La Nueva Administración Pública es utilizada en la investigación como dispositivo conceptual con el propósito de estructurar una discusión académica comparada y aterrizada sobre los cambios contemporáneos (Barzelay 2001), y, entre sus doctrinas la transparencia y prevención.

Se utiliza un análisis cualitativo, a partir de la investigación documental del 2008-2018, incluyendo informes relacionados con el seguimiento de compromisos de la convención interamericana contra la corrupción (en específico la herramienta MESICIC), información de la ejecución de políticas y estrategias del Plan Nacional de Prevención y Lucha contra la Corrupción, PNPLCC, 2013-2017 y, de los procesos de rendición de cuentas.

Se utiliza como técnica complementaria a la entrevista semiestructurada, aplicando un protocolo y guía con los tópicos a abordar, a partir de objetivos concretos. No obedece a una representación estadística, sino que consiste en el estudio detallado de la información obtenida de las conversaciones con los entrevistados, cuyos perfiles fueron previamente delineados, como profesionales expertos y actores relevantes de la FTCS. Para favorecer la triangulación, se analiza también la información de carácter cuantitativo, a través de indicadores, generando datos descriptivos, privilegiando el acceso al significado de las acciones desde la perspectiva y percepción de los tomadores de decisión y la opinión experta y ciudadana.

---

<sup>2</sup> Cortado a octubre de 2018 en consideración del periodo de investigación requerido y la fecha para la presentación de resultados

Con relación a las técnicas de recolección de información, además del análisis documental aplicado durante todo el proceso, se trabaja con base a un esquema construido a partir de los antecedentes 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 modelo de gestión, enfocado en el marco normativo, institucional, gestión, mecanismos y herramientas utilizadas y, prácticas, teniendo en cuenta que en el periodo de análisis se presentan dos momentos de transición para el CPCSS, el primero 2009-2010 previo a la posesión del primer pleno por concurso y, el segundo a partir de 2018 luego de la consulta popular.

Para medición de los aspectos de legitimidad y resultados se toma como referencia –a efectos académicos– : el índice de percepción de la corrupción, IPC,<sup>3</sup> que es publicado por la organización Transparencia Internacional, TI; el índice de gobernanza mundial, o *World Governance Index*, WGI;<sup>4</sup> indicadores de gobierno abierto (incluidos la medición de los criterios de transparencia fiscal y compromiso ciudadano);<sup>5</sup> y, los componentes de confianza pública en políticos y transparencia en la formulación de políticas gubernamentales del pilar institucional, en el índice de competitividad global, ICG,<sup>6</sup> del *World Economic Forum*.

#### 4. Resultados y Discusión

---

<sup>3</sup> La calificación del IPC correspondiente a un país indica el grado de corrupción en el sector público según la percepción de empresarios y analistas de país, entre 100 (percepción de ausencia de corrupción) y 0 (percepción de muy corrupto) (TI 2018)

<sup>4</sup> El índice selecciona cinco grandes campos, llamados indicadores, que, agregados, constituyen el WGI: Paz y seguridad; Estado de derecho; Derechos humanos y participación; Desarrollo sostenible; Desarrollo humano. Cada uno de estos indicadores se divide en varios subindicadores, en un total de 13, y cada uno de estos subindicadores es el resultado de la agregación de varios índices (41 en total). Los datos utilizados para calcular los índices y determinar el WGI provienen de bases de datos publicadas anualmente por las principales organizaciones internacionales y por ONG especializadas en el área de gobierno. La base de países para el cálculo mundial es de 179 (Forum for a New World Governance 2010)

<sup>5</sup> Transparencia Fiscal referida a la publicación oportuna de los documentos presupuestarios esenciales constituye los componentes básicos de la responsabilidad presupuestaria y un sistema presupuestario abierto; y, Compromiso Ciudadano referido a la apertura a la participación ciudadana y el compromiso en la formulación de políticas y la gobernanza, incluidas las protecciones básicas para las libertades civiles (OGP 2018, Eligibility criteria)

<sup>6</sup> El ICG, mide la competitividad como el conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan el nivel de productividad de un país. Incluye un promedio ponderado de componentes, cada uno de los cuales mide un aspecto diferente de la competitividad, estos componentes se agrupan en 12 categorías, que se denominan los pilares de la competitividad. Los componentes que interesa a este análisis son el de 1.04 que se refiere a la confianza pública en los políticos y el 1.10 sobre la transparencia en la formulación de políticas gubernamentales. Se califican de 1 al 7, donde 7 es mayor confianza (WEF 2018, Report)

Acorde con lo estipulado en la Constitución, es necesario asegurar las condiciones para el equilibrio de poderes dentro del Estado y la participación ciudadana como fuente de vigilancia y control del sector público. A efectos de determinar aspectos de legalidad y legitimidad en el modelo de gestión para la transparencia y control social como función de Estado del caso Ecuador 2008-2018 y, a partir de esto, identificar las condiciones que permitan la efectividad del poder ciudadano y el fortalecimiento de la democracia en la prevención y lucha contra la corrupción; se argumenta desde las doctrinas de la nueva gestión pública, respecto al grado en que el modelo permite habilitar este poder.

#### **4.1. Modelo de Función de Transparencia y Control Social como función de Estado.**

Siguiendo a Waissbluth y Larraín (2009 541-2) y Felcman (2016), como resultado del estudio, a continuación se describe, para luego discutirlo, al Modelo de Función de Transparencia y Control Social como función de Estado, a través de sus componentes de competencias y legalidad y, Procesos, interrelacionamiento e implementación.

##### **4.1.1. Competencias y Legalidad**

La Constitución promulgada en el 2008, como hito trascendental en cuanto a modelo de gestión, crea la Función de Transparencia y Control Social (FTCS) reconociendo al pueblo como mandante y primer fiscalizador del poder público en ejercicio del derecho de participación. La Función está formada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las Superintendencias (EC 2008, Art. 204); y, se crea una instancia de coordinación para la FCTS (EC 2008, Art. 206).

A su vez se prescribe la participación en todos los niveles de gobierno con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social, establece además la posibilidad de organizar otros mecanismos de participación ciudadana tales como audiencias públicas, cabildos populares, asambleas, consejos consultivos, observatorios, silla vacía y veedurías a fin de aprobar planes de desarrollo en las diversas instancias territoriales e institucionales del Estado (EC 2008, Art. 100); de esta manera se institucionaliza la participación de los ciudadanos en la gestión pública, especialmente en relación con la fiscalización y la lucha contra la corrupción.

La participación pasa a ser un principio orientador de la acción, la gestión y el funcionamiento de las instituciones públicas (Morales 2008, 173). En esa misma línea, se fortalece la democracia directa, mediante la ampliación de la revocatoria del mandato a todas las autoridades públicas (EC 2008, Art. 105), así como el reconocimiento de la iniciativa de la ciudadanía para presentar proyectos de ley, reformas o derogatoria (EC 2008, Art. 103).

Del contexto Constitucional se deriva la conceptualización de la participación como una manifestación jerarquizada en un mismo nivel que la representación política, y además de reconocer el derecho a la participación se amplía la condición ciudadana y los sujetos de la participación. A través de lo dispuesto en el artículo 96 se define a las organizaciones colectivas en una forma amplia e incluyente, reconociendo todas las formas de organización de la sociedad para desarrollar procesos de autodeterminación e incidencia en la gestión pública y control social, prescribiendo que las organizaciones podrán articularse en diferentes niveles. El artículo 97 describe el papel que las organizaciones pueden desempeñar.

No obstante, en cuanto al modelo, con esta estructura y competencias el Estado debía adecuar sus procedimientos para gestión y administración para facilitar e incentivar la participación de la ciudadanía en la discusión y el control de los procesos gubernamentales, situación que se torna compleja ya que la Constitución no lo deja claro en su diseño de Consejo, organismos, comité, secretarías técnicas y actividades ciudadanas, sin incluso contar la Función de Transparencia con una representación legal específica como función, sino a través del Secretario Técnico del órgano de coordinación.

El Comité de Coordinación de la Función de Transparencia y Control Social (CCFTCS) tiene amplias atribuciones, siendo las más destacadas la de formular las políticas públicas, coordinar el plan de acción de las entidades y el PNPLCC, presentar propuestas de reformas legales, y está sujeto al control de la Asamblea Nacional (Órgano Legislativo). El Presidente y Vicepresidente de la FTCS ejercen a su vez tal representación en el Comité y son elegidos rotativamente con una duración de un año, entre los representantes de las entidades que conforman la FTCS. La secretaria técnica – con rango de subsecretaría de Estado- es el órgano operativo del Comité, con autonomía administrativa y financiera y su máxima autoridad es elegida por el Comité y representa legal, judicial y extrajudicial al Comité y a la Secretaría (EC 2013, Art. 6,7,12,13,14).

Previo a la instrumentación de la Ley de la función, es decir durante 5 años desde la creación de la FTCS, no se tenía un órgano operativo que facilite el cumplimiento de



las atribuciones del Comité, es así como la secretaría general de la FTCS era un puesto rotativo ya que estaba a cargo de un funcionario de la entidad del Presidente de la función (EC 2009a, Art. 5)

El CPCCS se crea para promover e incentivar el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana, impulsar y establecer mecanismos de control social en los asuntos de interés público, y designar a las autoridades<sup>7</sup> (EC 2008, Art. 207-8). Entre sus amplias atribuciones se destacan estimular procesos de deliberación pública y formación de la ciudadanía, establecer mecanismos de rendición de cuentas, organizar el proceso y vigilar la transparencia en selección de autoridades estatales; presentar propuestas normativas e investigar denuncias que afecten el interés social y, ser parte procesal (EC 2009b, Art. 5-13).

Designa primeras autoridades de: Procuraduría General del Estado y Superintendencias desde ternas remitidas por el Presidente; Defensoría del Pueblo, Contraloría General del Estado (que forman parte igualmente de la FTCS); Defensoría Pública, Fiscal General del Estado y miembros del Consejo de la Judicatura de la función judicial; Consejo Nacional Electoral y miembros del Tribunal Contencioso Electoral de la función electoral, luego de agotar el proceso de selección. Adicionalmente, designar a las autoridades y delegados de la ciudadanía que determine la ley (EC 2009b, Art.5).

Dentro de la función, la Contraloría General del Estado es el órgano encargado del control de la utilización de los recursos estatales, y la consecución de los objetivos de las instituciones que dispongan de recursos públicos (EC 2008, Art. 211); las Superintendencias son las encargadas de la vigilancia, auditoria, intervención y control (EC 2008, Art. 213); y, la Defensoría del Pueblo se encarga de la protección y tutela de los derechos de los habitantes del Ecuador y la defensa de los derechos de los ecuatorianos que estén fuera del país (EC 2008, Art. 215).

Adicionalmente, la Constitución determina derechos, responsabilidades y obligaciones que coadyuvan en la transparencia y lucha contra la corrupción, como son el derecho a la seguridad jurídica, que se fundamenta en el respeto a la Constitución y la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes (EC 2008, Art. 82); las responsabilidades ciudadanas que incluyen la de administrar honradamente y con apego irrestricto a la ley el patrimonio público, y denunciar y combatir los actos de corrupción; asumir las funciones públicas como un

---

<sup>7</sup> Según se perseguía, para lograr la despartidización de la designación de autoridades, que antes obedecía a criterios de correlación netamente política a través del órgano legislativo

servicio a la colectividad y rendir cuentas a la sociedad y a la autoridad; el deber de participar en la vida política, cívica y comunitaria del país, de manera honesta y transparente (EC 2008, Art. 83); y, el sistema de garantías constitucionales de carácter normativo o jurisdiccional diseñadas para la garantía de los derechos (EC 2008: Título III, Arts. 84-94).

De esta manera, conforme se ha descrito, como instrumento normativo la Constitución compromete e involucra a los actores y establece garantías para trabajar por la transparencia y lucha contra la corrupción, y para lograr esa finalidad, se debe concordar a través de las leyes permitiendo mayor concreción.

La Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información tiene el propósito de garantizar y normar el ejercicio del derecho a la información, permitir la fiscalización de la administración pública y de los recursos públicos efectivizándose el control social; así como, la facilitación de la participación ciudadana en la toma de decisiones de interés general y su fiscalización (EC 2004).

Se establece que toda la información que emane o que esté en poder de las instituciones, organismos y entidades, personas jurídicas de derecho público o privado que, para el tema de la información tengan participación del Estado o sean concesionarios de éste, las organizaciones de trabajadores y servidores de las instituciones del Estado, instituciones de educación superior que perciban rentas del Estado, las organizaciones no gubernamentales (ONGs), están sometidas al principio de publicidad; por lo tanto, toda información que posean es pública, salvo las excepciones establecidas en dicha Ley. Se define la obligación de difundir a través de un portal de información o página web, así como de los medios necesarios a disposición del público información mínima actualizada, la que se tipifica (EC 2004).

Ley Orgánica de la Función de Transparencia y Control Social (EC 2013) regula la estructura institucional, el funcionamiento de la FTCS y de su Comité de Coordinación, detallando sus atribuciones.

La Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (2009b)<sup>8</sup> regula la organización, funcionamiento y atribuciones del CPCCS. Define el proceso de conformación y régimen de elecciones del CPCCS. Esta Ley ha tenido 5 modificaciones en 9 años (2010, 2012, 2014, 2017, 2018), siendo la última la que responden al mandato ciudadano expresado mediante referéndum (EC 2009b).

---

<sup>8</sup> Modificada al 31 de marzo de 2018

Las reformas al 2018 se enfocaron en el régimen de elecciones para la conformación del CPCCS que pasaron de un sistema de selección a uno de sufragio universal y procesos derivados de este, redefiniendo el periodo de sus miembros a 4 años; modificación de requisitos para ser Consejero, aumento de las prohibiciones; terminación anticipada de los cargos de los miembros del CPCCS en funciones; conformación de un Consejo Transitorio; evaluación de las autoridades designadas por el CPCCS y posibilidad de un cese anticipado de sus funciones. El Consejo Transitorio es el encargado de realizar las acciones para cumplir con el Mandato popular.

La Ley Orgánica de Participación Ciudadana busca propiciar, fomentar y garantizar los derechos de participación en la toma de decisiones, iniciativa normativa y de reforma constitucional, consulta y revocatoria del mandato, la organización, la gestión pública con el concurso de la ciudadanía y la deliberación pública entre Estado y sociedad para el seguimiento y control social de las políticas públicas, construcción de presupuesto, y la prestación de servicios públicos, fortalecer el poder ciudadano, el funcionamiento de la democracia participativa, la rendición de cuentas y el control social. Se definen instancias y mecanismos para la participación (EC 2010a).

En esta Ley, se evidencia la restricción en el aspecto de rendición de cuentas toda vez que la ley indica que es derecho ciudadano solicitar la rendición de cuentas a las entidades obligadas siempre que dicho procedimiento no esté estipulado en la Constitución o la Ley, por lo que se entendería que la ciudadanía solo tiene acceso a los procesos de rendición de cuentas organizados por el CPCCS, al encontrarse así en la Ley.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD, norma la participación ciudadana como una de las funciones en los Gobiernos Autónomos Descentralizados, GAD; prescribe la participación ciudadana en la construcción de planes, presupuestos, la promoción de la organización ciudadana y vigilancia de la ejecución de obras y calidad de servicios públicos en los GAD parroquiales rurales, para la consulta sobre estudios, evaluaciones de impacto social, toma de decisiones y vigilancia en temas de recursos naturales; norma el ejercicio de las competencias que otorgan personería jurídica a las organizaciones sociales sin fines de lucro, en el marco del sistema nacional de organizaciones sociales, especialmente de los gobiernos autónomos descentralizados regionales (EC 2010b, Art. 29, 31, 32, 136, 141, 143, 146).

En el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, COPFP, se norma la coordinación de los mecanismos participativos para el funcionamiento del Sistema

Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, la participación ciudadana en la formulación de planes y políticas de nivel nacional. Regula la participación de los cuatro delegados de la sociedad civil en el Consejo Nacional de Planificación, y de los tres representantes de las instancias de participación de los consejos de planificación de los GAD. Norma la participación ciudadana en todas las fases del ciclo de planificación y de elaboración de políticas públicas (EC 2010c, Art 2, 4, 13, 21, 28, 29, 37, 46).

La Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo establece trámites y procedimientos para proteger y tutelar los derechos de la ciudadanía, entre ellos, garantiza el acceso a la información generada en entidades públicas o en las privadas que manejen fondos del Estado o realicen funciones públicas (EC 1997).

La Ley Orgánica de Contraloría General del Estado<sup>9</sup> establece el sistema de control, fiscalización y auditoría del Estado con la finalidad de examinar, verificar y evaluar el cumplimiento de los fines del sector público, y la utilización de recursos, administración y custodia de los bienes públicos (EC 2002, Art.1).

Se destacan también en esta fase, la expedición de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación pública, la misma que incluye aspectos y principios de publicidad, transparencia y vigilancia tecnológica. Se crea el registro único de proveedores, se establece el uso obligatorio de las herramientas del Sistema, para rendir cuentas, informar, promocionar, publicitar y realizar todo el ciclo transaccional de la contratación pública y, de los modelos (EC 2008: Arts. 4, 9, 14 y 16). Se establecen y tipifican sin embargo regímenes, procedimientos especiales y excepciones, los que a la fecha se encuentran en discusión y revisión debido al abuso en su utilización llegando a representar esta vía un monto de 50% de los recursos utilizados en la compra pública (Vallejo 2018).

La Ley Orgánica del Servicio Público promueve la profesionalización y formación permanente de servidores públicos bajo los principios de calidad, calidez, competitividad, descentralización, desconcentración, eficacia, eficiencia, equidad, igualdad, lealtad, oportunidad, participación, racionalidad, responsabilidad, solidaridad, transparencia, unicidad y universalidad que promuevan la interculturalidad, igualdad y la no discriminación; todos ellos orientados a la gestión transparente y libre de corrupción (EC 2010d).

---

<sup>9</sup> Promulgada en 2002 y modificada a diciembre de 2015

Ley del Sistema Nacional de Registro y Datos Públicos crea los mecanismos para hacer efectivo el acceso a la información producida en las instituciones públicas, las privadas que manejen fondos públicos, así como también el derecho de acceso universal a las tecnologías de información y comunicación (EC 2010e).

En el Código Integral Penal se establecen delimitaciones respecto al acceso y difusión de la información privada o reservada de otra persona sin autorización, estableciendo las sanciones, pero especificándose que no son aplicables estas normas cuando se trata de información pública de acuerdo con lo previsto en la ley (EC 2014, Art. 178).

A la fecha no se cuenta con una Ley de protección de datos personales, que permita determinar de manera más precisa lo personal de lo público, regularizar y normalizar el tratamiento de datos personales que se encuentran en las bases de datos públicas y privadas, evitando así demoras o restricciones innecesarias en información y formatos a los que se debe acceder a favor del derecho de acceso a la información pública.

Respecto a la garantía de acceso a la información, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece en su artículo 47, que la acción tiene por objeto garantizar el derecho, cuando: ha sido denegado expresa o tácitamente; no es completa o ha sido alterada o cuando se ha negado el acceso físico a las fuentes de información; y así mismo, cuando la denegación se sustente en el carácter secreto o reservado de la misma (EC 2009c, Art 47).

La Ley Orgánica de la Función legislativa<sup>10</sup> establece que las autoridades de otras funciones y organismos públicos deben presentar su informe anual de labores ante el pleno (EC 2009d, Art. 44-7) y que la Asamblea puede proceder al enjuiciamiento político de altos funcionarios (EC 2009d, Art. 78-82, 85). Es así, que, durante el año 2011, a menos de dos años de funcionamiento se realizó el proceso de juicio político en contra de la Presidencia del CPCCS, por un supuesto incumplimiento de funciones referido a varios procesos de designación de autoridades. La Tabla 1 resume la normativa más relevante en cuanto a transparencia y control social y sus propósitos.

Tabla 1  
**Normativa relevante en cuanto a Transparencia y Control Social**

<b>Año/ Vigencia</b>	<b>Normativa</b>	<b>Objetivos/ Propósitos para Transparencia y Control Social</b>
--------------------------	------------------	--

<sup>10</sup> Promulgada en el 2009, con última modificación de marzo de 2012

2008 Reformas 2011 2018 Enmienda 2015	Constitución de la República	Reconocer al pueblo como mandante y fiscalizador del poder público. Establecer la participación en todos los niveles de gobierno y definir mecanismos. Crear Función de Transparencia y Control Social.
2004	Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información	Garantizar y normar el ejercicio del derecho a la información, permitir la fiscalización de la administración pública y de los recursos públicos efectivizándose el control social y participación ciudadana
2013	Ley Orgánica de la Función de Transparencia y Control Social	Regular la estructura institucional, el funcionamiento de la FTCS y de su Comité de Coordinación
2009 Reformas 2010 2012 2014 2017 2018	Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social	Regular la organización, funcionamiento y atribuciones del CPCCS.  Reforma del 2018 responde a Referéndum y se enfoca en el régimen de elecciones para conformación del CPCCS, pasando de un sistema de selección a uno por sufragio universal.
2010 Reforma 2011	Ley Orgánica de Participación Ciudadana	Propiciar, fomentar y garantizar los derechos de participación. Establecer consulta y revocatoria del mandato. Definir instancias y mecanismos de participación
2010	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y descentralización, COOTAD	Normar la participación ciudadana como una de las funciones en los Gobiernos Autónomos Descentralizados
2010	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, COPFP	Normar la coordinación de los mecanismos participativos para el funcionamiento del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa
1997	Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo	Establecer trámites y procedimientos para proteger y tutelar los derechos de la ciudadanía. Garantizar el acceso a la información generada en entidades públicas o en las privadas que manejen fondos del Estado o realicen funciones públicas
2002 Reforma 2015	Ley Orgánica de Contraloría General del Estado	Establecer el sistema de control, fiscalización y auditoría del Estado con la finalidad de examinar, verificar y evaluar el cumplimiento de los fines del sector público, y la utilización de recursos, administración y custodia de los bienes públicos
2008	Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación pública	Rendir cuentas, informar, promocionar, publicitar y realizar todo el ciclo transaccional de la contratación pública y, de los modelos. Incluir aspectos y principios de publicidad, transparencia y vigilancia tecnológica. Crear el registro único de proveedores.
2010 Varias Reformas	Ley Orgánica del Servicio Público	Incluir desempeño con enfoque en la gestión transparente y libre de corrupción.
2010 Reforma 2017	Ley del Sistema Nacional de Registro y Datos Públicos	Crear los mecanismos para hacer efectivo el acceso a la información y el derecho de acceso universal a las tecnologías de información y comunicación

2015	Código Integral Penal	Establecer delimitaciones respecto al acceso y difusión de la información privada o reservada de otra persona sin autorización, estableciendo las sanciones,
2009	Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional	Garantizar los derechos Constitucionales
2009 Reforma 2012	Ley Orgánica de la Función legislativa	Establecer que las autoridades de otras funciones y organismos públicos deben presentar su informe anual. Enjuiciar políticamente por incumplimiento de funciones
<b>Función de Transparencia y Control Social</b>		
<b>Año/ Función</b>	<b>Instituciones</b>	<b>Atribuciones</b>
2009	Comité de Coordinación	Formular políticas, coordinar plan de acción y el PNPLCC, presentar propuestas para reformas
2009	CPCCS	Promover e incentivar derechos de participación ciudadana. Impulsa control social y designa autoridades
1998	Defensoría del Pueblo	Protección y tutela de derechos
1967	Contraloría General del Estado	Controlar la utilización de recursos estatales y la consecución de objetivos.
1927 Varias Reformas y Derogatorias	Superintendencias	Vigilancia auditoría, intervención y control

Fuente: EC (1997; 2002; 2004; 2008; 2009a; 2009b; 2009c; 2009d; 2010a; 2010b; 2010c; 2010d; 2010e; 2013; 2014)

Elaboración: Autora

Los planes nacionales de desarrollo 2007-2010, 2009-2013 recogen en su objetivo 10, el de garantizar el acceso a la participación pública y política, y entre sus políticas, las de promover la formación ciudadana; procurar el acceso a la información pública como herramienta de LCC; fortalecer, generar e innovar formas de control social y rendición de cuentas a los mandantes (EC SENPLADES 2007, 2009); y, el plan nacional de desarrollo 2013-2017, incluye como objetivo 1 el de consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular y, la política referida a consolidar la participación ciudadana en los procesos de la elaboración de políticas públicas y en el relacionamiento Estado- Sociedad; y la de fortalecer los mecanismos de control social, la transparencia de la administración pública y la prevención y lucha contra la corrupción (EC SENPLADES 2013).

En el marco institucional el modelo de gestión de la función de transparencia y control social, además de su concordancia y relación causal con la Constitución, debe relacionarse y promover el cumplimiento de la normativa internacional en la materia y de la cual es miembro o suscriptor, como las siguientes:

Convención Interamericana contra la Corrupción de 1996 que en reconocimiento de que para combatir la corrupción es responsabilidad de los Estados la erradicación de

la impunidad y que la cooperación entre ellos es necesaria para la acción en este campo sea efectiva, establece varias definiciones y medidas preventivas como normas de conducta y códigos de ética; régimen de prevención de conflictos de intereses; capacitación; sistemas para la contratación de personal; sistemas de control y recaudación de ingresos; sistema de declaraciones de ingresos de servidores; sistemas para la adquisición transparente de bienes y servicios; y, órganos de control superior para prevenir, detectar, sancionar y erradicar prácticas corruptas (OEA 1996).

La convención dispone del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, MESICIC, que es un instrumento intergubernamental de apoyo en la implementación de las disposiciones de la Convención, a través de evaluaciones luego de las cuáles se formulan recomendaciones específicas (OEA 2018).

En el marco internacional se encuentra también, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (ONU 2003); el Plan Andino de Lucha Contra la Corrupción (CAN 2007); las declaraciones y planes de acción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños en materia de prevención y lucha contra la corrupción (CELAC 2013, 2014a, 2014b, 2015a, 2015b, 2015c, 2016a, 2016b, 2017a, 2017b).

La normativa internacional es amplia y suficiente para el desarrollo de políticas internas de transparencia y lucha contra la corrupción y, adicionalmente en el marco del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, se han desarrollado: Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la gestión pública (CLAD 2009); de Código Iberoamericano de Buen Gobierno (CLAD 2006); Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (CLAD 2016) y Carta Iberoamericana de Ética e integridad en el sector público (CLAD 2018).

#### **4.1.2. Procesos, Interrelacionamiento e implementación**

A partir de las competencias y atribuciones derivadas de la Constitución y Leyes, la FCTS y el CPCCS deben ejecutar varios procesos para su cumplimiento, para lo cual se interrelacionan con varias entidades de una misma o distinta función de Estado y con la ciudadanía, a título propio o de forma organizada.

La estructura y representación con la que cuenta la FCTS para el ejercicio de sus atribuciones es el Presidente, quien se indica representa <sup>11</sup> a la función, y el

---

<sup>11</sup> Sin anotarla como representación legal, judicial o extra judicial



Vicepresidente, siendo ambos rotativos, duran un año en sus funciones y se eligen dentro los miembros que la conforman; un órgano denominado Comité de Coordinación, conformado por todos los miembros de la función; una Secretaría Técnica con rango de Subsecretaría de Estado, que se crea como órgano operativo, cuyo Secretario tiene la representación legal, judicial y extrajudicial de esta Secretaría y del Comité de Coordinación; y, una comisión interinstitucional asesora conformada por las unidades de coordinación de cada miembro de la función (EC 2013).

La Secretaría Técnica en su estatuto de gestión organizacional por procesos, identifica en su cadena de valor dos macroprocesos que corresponde al de coordinar y articular acciones y el de fomentar la participación ciudadana para la prevención y el combate de la corrupción; y, como único proceso agregador de valor se establece el de gestión técnica que a su vez identifica como grupos de productos/ servicios los de coordinación y ejecución de políticas públicas, difusión y comunicación, planificación y control de gestión (ECU CCFTCS 2014).

La FCTS, desde su instancia de coordinación, tiene como principales procesos y actividades para su gestión: expedir resoluciones para la formulación de políticas públicas de transparencia, control social, rendición de cuentas, promoción de la participación ciudadana y, prevención y lucha contra la corrupción; coordinar el plan de acción de las entidades integrantes de la función; articular la formulación del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción; y, elaborar proyectos de reformas legales.

Por lo que, para la efectiva ejecución de los procesos y obtención de los productos/ servicios para los cuales dicha instancia fue creada es requerida su articulación con todas las funciones del Estado, y, en el ámbito específico de lucha contra la corrupción es relevante la coordinación específica con la Contraloría General del Estado, la Fiscalía y el Consejo de la Judicatura, ya que desde sus ámbitos y competencias intervienen en cuanto a la determinación de sanciones y responsabilidades administrativas, civiles o penales respectivamente, elementos importantes para la lucha contra la impunidad.

En el Reglamento de funcionamiento de la FCTS se estipula que las reuniones de la instancia de coordinación sean al menos bimensuales; sin embargo, no se encuentran en la página web de la función ningún registro de estas reuniones, sus actas o resoluciones. Por otro lado, la articulación con otras funciones del Estado requiere de una metodología y convocatorias que la posibiliten ya sea normativamente o a través de acuerdos inter-funcionales, con el fin de concretar de forma articulada y optimizando

procesos las acciones de Transparencia y el Control Social. No se evidencia, sin embargo, instrumentación alguna para efectivizar esta articulación, y tampoco acuerdos o pactos nacionales al respecto.

Con esta institucionalidad de la FTCS, conforme lo indica SENPLADES (2013), hasta el 2012, si bien se había avanzado en la mejora de la transparencia, el control social y la lucha contra la corrupción, se debía mejorar su alcance. La implementación se muestra como una recopilación de resultados de las acciones de los miembros, pero sin llegar a alcanzar o determinarse un grado de avance consistente a partir de los objetivos y acciones programáticas planteadas en el PNPLCC.

Del informe a diciembre de 2017 se muestran entre lo más relevante, los siguientes avances que se han realizado: acciones de control, investigaciones, supervisiones y monitoreo; ejecución e impulso de acciones de capacitación a formadores, estudiantes y ciudadanía en general; concursos a fin de promover valores, y el ejercicio de los derechos; elaboración del catálogo de denuncias y derechos; con el propósito de combatir la impunidad se han emitido sanciones desde las entidades competentes<sup>12</sup>; respecto al derecho de acceso a la información pública se indica que el 99% de instituciones públicas han presentado el informe anual de acceso a la información pública<sup>13</sup>, el 98.9% de solicitudes han sido atendidas y el 97% de las instituciones presentó la rendición de cuentas; se han emitido normativas, regulaciones y buenas prácticas.

El PNPLCC a pesar de ser realizado en el 2013, es decir 5 años después de la disposición constitucional, no determina el mecanismo o instrumento de seguimiento desde la sociedad civil, el cual debió estar sujeto a su consideración toda vez que se indica que la construcción del mencionado plan tuvo el carácter de participativo. Únicamente incluye un propósito genérico de que la sociedad civil es responsable de reportar alertas y quejas sobre visos de corrupción o manejos sospechosos de los recursos, bienes y servicios públicos y, sobre indicios de actos de corrupción generados en el sector privado; pero no se indica la forma en que los reportes de las entidades miembros de la Función y desde la instancia de coordinación deben ser sometidos a consideración de la sociedad civil, para la evaluación de los avances de dicho instrumento (FTCS 2013).

---

<sup>12</sup> Nótese que se refiere a sanciones desde otras entidades y las que conforman la FTCS

<sup>13</sup> La Institución responsable del monitoreo de las acciones de acceso a la información pública es la Defensoría del Pueblo, miembro de la FCTS. Del 2013 al 2016 el porcentaje de instituciones públicas que presentan el informe anual de acceso a información pública pasa de 74,9% al 99% (FTCS 2018).

Esta deficiencia se verifica también por la dificultad de ubicación de reportes de avances o de labores para la rendición de cuentas que deberían estar sujetos a control social en la página de la Función; de la búsqueda a través de diversos mecanismos y fuentes se determinó la existencia de informes de los periodos 2009, 2010, 2015, 2016 y 2017 (EC FTCS 2010; 2016; 2017; 2018).

El PNPLCC no identifica indicadores o metas para la medición y valoración del cumplimiento de sus objetivos generales o específicos, sin embargo en los informes de labores incluyen indicadores de índole operativo sin posibilidad de contraste, lo que muestra la debilidad en su formulación con lo que se prevé la dificultad en su seguimiento. La aplicación de herramientas, mecanismos para regularizar procesos y, articular acciones y planes entre todas las funciones del Estado y los niveles de gobierno, presentan esfuerzos institucionales repetidos y por tanto ineficacia pública. La Tabla 2 muestra el cumplimiento reportado en el último periodo fiscal en la rendición de cuentas presentada por el organismo a la Asamblea Nacional como ente fiscalizador.

Tabla 2  
Valoración de la Rendición de Cuentas de la FTCS a la Asamblea Nacional.

Objetivo Plan (PNPLCC)	Indicadores Informe 2017	Cumplimiento Reportado al 2017	Correspondencia con objetivo/ programa
Incrementar la eficiencia en la aplicación de los mecanismos de prevención y lucha contra la corrupción a través de herramientas técnicas, informáticas y científicas	Porcentaje de instituciones públicas que presentan el informe anual de acceso a la información pública	99%	Parcial
	Número de acciones de control ejecutadas	77.900	Parcial
	Número de casos remitidos a la Fiscalía	1.399	No
	Número de sanciones administrativas y civiles emitidas a los entes controlados	52.619	Parcial
	Número de normas implementadas	2.175	Parcial
	Número de eventos de capacitación realizados	18.612	Parcial
	Número de ciudadanos capacitados	844.721	Parcial

Garantizar la realización y cumplimiento de los derechos individuales y colectivos, mediante la aplicación de políticas específicas de participación, transparencia, control social y lucha contra la corrupción	la y	Porcentaje de solicitudes de acceso a la información pública atendidas por instituciones del Estado	98.9%	Si
	y		9,50 <sup>14</sup>	Si
	la de	Tiempo promedio de respuesta a pedidos de acceso a la información pública a nivel de instituciones del Estado	376.066	Parcial
	de participación, transparencia, control social y lucha contra la corrupción	Número de trámites ciudadanos gestionados	97%	Parcial
Incrementar los espacios de participación ciudadana directa mediante la implementación de diversas opciones de control social	los de	Mecanismos impulsados de control social y participación ciudadana	37.811	Parcial
	directa	Número de ciudadanos que participaron en los mecanismos de control social y participación ciudadana	596.413	Parcial
	de control social	Número de solicitudes de acceso a la información pública presentadas a nivel de instituciones del Estado	281.612	Parcial

Fuente: FTCS (2018a)

Elaboración: Autora

El Plan Nacional incluye acciones programáticas para cada objetivo, pero el informe al 2017 por parte del representante de dicha función no revela ningún avance al respecto. No obstante, a efectos de verificar si las acciones propuestas han sido desarrolladas y sometidas al control social a través de los diferentes mecanismos de gobierno abierto disponibles, como es el caso de los portales web institucionales, se realizó una revisión y los resultados se muestran en la Tabla 3.

Tabla 3  
**Difusión de avances de acciones programáticas**

<b>Acciones Programáticas</b>	<b>Identificación Otras fuentes</b>	<b>Observaciones</b>
O1. P1. Diseño de mecanismos inter-institucionales para la prevención y lucha contra la corrupción		

<sup>14</sup> Se coloca el dato medido al 2017

Diseño y construcción de la base de datos de denuncias	Parcial	No se evidencia una base de datos única como FCTS identificando el estado. Se identifica espacio para consulta y registro de traslado. Catálogo de denuncias
Diseño y Construcción de la RED para el intercambio de información tendiente a la prevención de la corrupción	No	Se identifica existencia de redes de transparencia desde la coordinación del CPCCS
Proyecto de vigilancia del debido proceso para evitar la impunidad	No	No se evidencia como proyecto
Diseño y construcción de normas técnicas y legales para la protección de los datos personales	Parcial	
<i>02. P2. Rescate de la Ética Pública y Fortalecimiento de los Mecanismos de Participación, Transparencia y Control Social.</i>		
Suscripción del Gran Pacto Social Nacional Para la Prevención y Lucha Contra la Corrupción	No	Se evidencian solo acuerdos bilaterales de cooperación.
Universalización de la aplicación del código de ética pública laica	No	
Diseño y construcción de un modelo de monitoreo de participación ciudadana, control social y rendición de cuentas	Si	Desde la Defensoría del Pueblo y el CPCCS
Implementación y aplicación de un Modelo de Prácticas Transparentes	Si	Se identifica en los informes del CPCCS
Capacitación y formación para el Empoderamiento Social para la "Garantía de Derechos"	Parcial	Se capacita a facilitadores; no existen indicadores. Se capacitó a estudiantes náscico y bachillerato
<i>03.P3. Profundización de los Mecanismos de Democracia Participativa y Gobernabilidad.</i>		
Establecimiento del Foro Permanente para el Fortalecimiento del Modelo Participativo	No	
Impulsar proyectos de investigación para el fortalecimiento de la gobernabilidad	No	
Creación del Observatorio ciudadano para el seguimiento del Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción	No	

Fuente: FCTS (2017)

Elaboración: Autora

Respecto a los recursos de la función, cabe indicar que apenas en el 2013, con la expedición de la Ley de la FCTS mediante disposición general segunda se estableció que el Ministerio de Finanzas asignara los recursos necesarios para su organización y funcionamiento, de conformidad con el presupuesto que apruebe el Comité de Coordinación (EC 2013, Disposición General Segunda). Sin embargo, de los reportes públicos se desprende que al 2015, el presupuesto de la Secretaría Técnica se asignó dentro del presupuesto de la Superintendencia de Comunicación; al 2016 el presupuesto asignado fue US\$ 686.504,34 con un devengado del 62,62%,<sup>15</sup> del cual el 24% corresponde a gastos de personal. Al 2017, el presupuesto asignado fue de US\$

<sup>15</sup> Se muestran diferencias entre lo publicado en el link de LOTAIP y el monto de la cédula presupuestaria del Ministerio de Finanzas.

445.795,13 con un devengado del 55.13%, del cual el 75,8% corresponde a gastos de personal. Para el 2018, se muestra un presupuesto de US\$ 363.084; es decir se evidencia que el rubro de asignación a la Secretaría Técnica ha ido disminuyendo en concordancia con su nivel de ejecución (FTCS 2018b).

En consideración de la problemática para la asignación de recursos para la FCTS así como el nivel de porcentaje de gasto de personal, se afirma que en cuanto a la perspectiva financiera – presupuestal del modelo implementado, como indica Aguilar (2008, 22) se ha dado por supuesto que en razón de los beneficios públicos que este cambio en la carta política aspira a generar, al resolver problemas públicos y minimizar fenómenos sociales como la corrupción, es una obligación estatal proveerla de los recursos necesarios para que esté en aptitud de desarrollar sus actividades; y al hacerlo, en el proceso de diseño y al programar su gestión no se incluyó el análisis de este aspecto para la implementación de la política, teniendo por ende problemas en el nexo causal de los mecanismos de gestión con la legalidad establecida.

El CPCCS consta de una coordinación técnica y dos secretarías misionales: la de transparencia y lucha contra la corrupción y la de participación ciudadana y control social. Acorde con su Reglamento define como procesos agregadores de valor los de: gestión de coordinación técnica; la de gestión técnica de transparencia y lucha contra la corrupción (admisión y orientación jurídica, transparencia, investigación y patrocinio); la de gestión técnica de participación y control social (promoción de la participación, control social, y rendición de cuentas).

Entre sus productos se determinan: formulación de políticas, propuestas normativas, orientación jurídica a ciudadanía; registro digital de denuncias y su estado; índices; orientación, formación, capacitación, y promoción; informes concluyentes de casos investigados; seguimiento de procesos judiciales o administrativos; impulso de acciones legales y administrativas; actuación procesal; acciones legales y de apoyo; debate y deliberación pública; implementación de plan de monitoreo de participación; diseño e implementación de mecanismos de control social; gestión del enlace entre el Estado y la Ciudadanía; mecanismos y gestión de la rendición de cuentas; y, gestión del conocimiento a partir de la memoria histórica.

Respecto a la implementación, las acciones a destacar se detallan: diseño de la metodología de rendición de cuentas, la cual cuenta con tres componentes: a) Acceso a la información; b) Foros Ciudadanos; y, c) Incidencia en la gestión de lo público; eventos de deliberación pública Ciudadanía-Estado, frente al control Social realizados con

representantes de organizaciones sociales de los gobiernos descentralizados (GADs) y los generados para discusión de leyes y planes; veedurías a proyectos/ procesos; plan nacional de violencia de género; capacitación a veedores, consolidación y activación de veedurías activadas en provincias y nacional; escuelas de formación ciudadana implementadas; conformación y fortalecimiento de asambleas ciudadanas; observatorios ciudadanos implementados por temática<sup>16</sup>; capacitación a personas para que presenten denuncias y pedidos sobre actos de corrupción; instituciones públicas implementando el modelo de prácticas transparentes; oficinas móviles; redes ciudadanas de transparencia; aprobación e implementación del modelo de territorios transparentes y participativos; inclusión de cátedras de participación y control social en carreras de derecho en varias universidades; etc (CPCCS 2010; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015; 2016; 2017; 2018). Respecto al mecanismo de la silla vacía, en la práctica, solo en una minoría de GADs se han aprobado ordenanzas que regulan la aplicación de este derecho y se ha puesto en marcha.

Al 2015, se destaca el rediseño del sistema informático para el registro y entrega del informe de rendición de cuentas al CPCCS en línea, lo que permitió que se realice un monitoreo permanente y se implementaron módulos de RC en las escuelas de formación ciudadana (CPCCS 2016). La participación en RC cubrió un total de 3867 instituciones al 2017, con un 11,23% de las instituciones que aún incumplen su obligación (CPCCS 2017; 2018).

Respecto al índice de transparencia público, la metodología de cálculo aún se encuentra en proceso de fortalecimiento, a pesar de que en el año 2014 se realizó el cálculo del índice 2013 en muestra de 20 instituciones públicas (CPCCS 2016). En el 2016, se realizó la metodología para incorporación como operación estadística de las encuestas del índice y se encontraba elaborado el índice territorial de transparencia (ITT) y la guía metodológica, de la que se obtuvieron como resultados: 379 instituciones públicas que aplicaron el sistema, de los cuáles 127 son GADs y 252 empresas públicas, obteniéndose una medida de 78% (CPCCS 2017). Al 2017, no obstante, las cifras muestran un nivel mínimo de avance de 52,89% en cuanto a la construcción de índice de transparencia pública y 50% respecto a la socialización a la ciudadanía, en el marco del proyecto de inversión del índice de transparencia (CPCCS 2018).

---

<sup>16</sup> El informe a 2017, se incluyen dos observatorios: Seguridad y Salud de los Trabajadores del Ecuador 2016-Decreto Ejecutivo 23-93-Ámbito Nacional. Observatorio de la Familia-Plan Familia. Accionar Nacional

En resumen, al 2017, si bien son decenas de actividades realizadas, son pocos los avances que de manera objetiva pueden evidenciarse respecto al cumplimiento de los objetivos estratégicos declarados. Aunque el CPCSS tenía un Plan Estratégico para el periodo 2015-2018, no obstante, se realizó un nuevo Plan para el periodo 2016-2020; por lo que, en estas circunstancias resulta complejo realizar un análisis de evolución y avances ya que se cambian los objetivos, estrategias e indicadores. En detrimento, en la definición de indicadores no se identifican las variables utilizadas en forma que se permita comprobar si los diversos indicadores coadyuvan al cumplimiento del objetivo estratégico. Los resultados de varios indicadores se muestran por encima del 100% lo que evidencia la imprecisión en la proyección o determinación de metas.

Los indicadores referidos a los objetivos estratégicos, que se muestran en el informe 2017 y se destacan son: avivar el poder ciudadano (41,67%); construir puentes firmes entre la ciudadanía y Estado (45,56%); fortalecer las capacidades de gestión y recursos institucionales (27,71%); y como macroactividades,<sup>17</sup> se resalta la dificultad para empoderar a la ciudadanía sobre mecanismos de control social para contribuir a una gestión pública transparente y participativa (67%), sistematizar las prácticas ciudadanas sobre mecanismos de control social (50%), conformar y activar redes ciudadanas de transparencia (66%) (CPCSS 2018). Si bien, los porcentajes relacionados con los objetivos estratégicos se refieren a un avance que estaba planificado de forma progresiva, llama la atención su definición y resultado teniendo en cuenta que no se muestra una línea base, el contraste con los resultados de las macroactividades y, que la entidad al 2017 contaba con 8 años de funcionamiento.

Con relación a la investigación de denuncias, se registra la existencia de congestión, atrasos y represamientos debido a la falta de respuesta por parte de las entidades públicas a las que se realizan los requerimientos de información respecto de los hechos denunciados y la falta de capacidad institucional. Las cifras muestran que en el último año de esta fase se despacharon el 66% y de los trámites ya represados de años anteriores se despachó el 34%, siendo las represadas la mayoría. No obstante, estas cifras, en los indicadores anotados como avance en el informe de rendición de cuentas se muestra un porcentaje de cumplimiento por sobre el 100% respecto a denuncias y pedidos, lo que evidencia que los indicadores no están diseñados para aportar al cumplimiento de los objetivos estratégicos o visibilizar el avance de las macroactividades requeridas para la

---

<sup>17</sup> Porcentaje de cumplimiento anual



satisfacción ciudadana, sino únicamente respecto a las expectativas y limitantes operativos de la entidad (CPCCS 2018). Adicionalmente, en la página no aparecen las resoluciones de los procesos de investigación en el ámbito de lucha contra la corrupción.

En cuanto a denuncias e informes que están en proceso en otras instituciones (Contraloría General del Estado o Fiscalía) el informe de MESICIC (2014) enuncia que es necesario fortalecer la coordinación interinstitucional para dar mayor efectividad a la disposición constante en el artículo 13, numeral 6 de la ley orgánica del CPCCS que dispone que los informes emitidos por el CPCCS son de trámite obligatorio y tienen validez probatoria; adicionalmente, recomienda que el Estado podría llevar a cabo un estudio sobre el grado de implementación de las recomendaciones formuladas por el CPCCS y, en los casos en que éstas no están siendo implementadas determinar cuál es la causa de ello, para identificar retos y adoptar medidas correctivas (MESICIC 2014, párrafo 50).

Respecto a los recursos del CPCCS, de los reportes públicos se desprende que al 2009, el presupuesto asignado fue US\$ 3.872.080 y el devengado del 94,58% del cual el 71,5% corresponde a gastos de personal. Al 2017, el presupuesto asignado fue de US\$12.072.893,78 y el devengado del 98,73%, del cual el 76,8% corresponde a gastos de personal. La tabla 4 a continuación detalla de forma resumida los principales resultados de indicadores/objetivos al 2017:

Tabla 4  
**CPCCS: Estado de indicadores/ objetivos relevantes al 2017**

<b>Indicador/ Objetivo</b>	<b>Valor</b>
<i>Indicador</i>	
Presupuesto asignado	\$12.072.893,78
Presupuesto devengado	98,73%
Rendición de Cuentas(entidades)	3867
Incumplimiento Rendición de Cuentas	11,23%
Avance construcción índice de Transparencia Pública	52,89%
Despacho denuncias/ Trámites represados	34%
Despacho denuncias	66%
<i>Objetivo<sup>18</sup></i>	
Avivar el poder ciudadano	41,67%
Establecer puentes ciudadanía y Estado	45,56%
Fortalecer capacidades de gestión	27,71%
Empoderar ciudadanía	67%
Sistematizar prácticas	50%
Conformar/ activar redes ciudadanas	66%

<sup>18</sup> Acumulado en relación con los objetivos estratégicos del plan 2016-2020, corte 2017.

Fuente: CPCCS (2018)  
Elaboración: Autora

En el 2018, el total del presupuesto requerido para el cumplimiento del Mandato Popular del 4 de febrero, por parte del CPCCS transitorio (CPCCS-T) es de US\$ 3'681.162,77 que incluye también el fortalecimiento de los mecanismos de transparencia y lucha contra la corrupción; es decir, se evidencia que el rubro de asignación a la Secretaría Técnica ha ido disminuyendo en concordancia con su nivel de ejecución (CPCCS-T 2018a).

Del ejercicio del CPCCS-T hasta Octubre del 2018, derivado del mandato popular se evidencian, entre otras, las siguientes acciones: emisión del mandato de evaluación de las autoridades designadas por el CPCCS; evaluación en el desempeño de los cargos de: Superintendentes de Comunicación, Economía Popular y Solidaria, Bancos, Compañías, Valores y Seguros, Ordenamiento territorial y gestión del suelo; Consejo de la Judicatura, Consejo Nacional Electoral; Fiscal; Jueces de la Corte Constitucional; y, designación de los encargos para los puestos de autoridades que han cesado en sus funciones, hasta la elección de los titulares (CPCCS-T 2018b).

Se emitió el mandato del proceso de selección y designación de autoridades en aplicación de las enmiendas a la Constitución aprobadas; se declara la terminación anticipada de la veeduría ciudadana respecto al cumplimiento del mandato popular correspondiente a la pregunta 3, por no existir delegación formal y por inconsistencias; y, se conforma el banco de veedores y comisionados (CPCCS-T 2018b). En cuanto a la designación de autoridades, la Tabla 5 muestra el detalle de los procesos realizados.

Tabla 5  
**CPCCS-T: Procesos para Designación de Autoridades**

<b>Tipo de Proceso</b>	<b>Autoridad</b>
Concurso Público	Consejo Nacional Electoral, CNE Tribunal Contencioso Electoral
Ternas enviadas por Ejecutivo	Procuraduría General del Estado Superintendencia de Economía Popular y Solidaria Superintendencia de Control de Poder del Mercado
Ternas enviadas por Funciones/Instituciones del Estado	Consejo de la Judicatura

Fuente: CPCCS-T (2008b)  
Elaboración: Autora

En otros temas atinentes a sus competencias, el CPCCS-T realizó el Reglamento para congestión de denuncias, reglamento de gestión sobre actos u omisiones que afecten la participación o corrupción.

Las acciones del CPCCS-T han recibido cuestionamientos desde varios sectores de la sociedad civil y los partidos políticos, en relación con los procesos de designación y/o del encargo de algunas de sus autoridades; sin embargo, de manera general la ciudadanía ha mostrado respaldo a esta coyuntura. En este contexto, el Presidente del CPCCS-T, realizó declaraciones públicas respecto a la eliminación del CPCCS indicando que para tal efecto se analiza consultar a la ciudadanía, a propósito del calendario electoral de 2019 (El Comercio 2018b, Sección Política); esto ha desatado, aún más, cuestionamientos desde varios sectores políticos y sociales, tanto en cuanto a la legalidad de la propuesta, como respecto a la incidencia que esta decisión tendría en el ejercicio del derecho a la participación ciudadana.

#### **4.2. Análisis y discusión de niveles de legalidad establecidos y alcanzados**

Se parte de que la legalidad se define para proteger el sistema de mandatos públicos y que a su vez es un atributo del poder democrático (Uvalle 2016, 202); y por otro lado, que la eficacia pública se obtiene cuando el marco legal del Estado incluye como lícitas las acciones que se consideran causalmente idóneas para producir los resultados esperados y, si el modelo de gestión que sustenta su acción es compatible con esos imperativos legales (Aguilar 2008, 11).

En el análisis y discusión siguiendo a Aguilar (2008, 25) se considera también el modo y alcance del régimen político, su disposición o capacidad para encontrar consensos básicos, y la relación entre poderes por su incidencia en la implementación.

En el marco normativo se evidencian las constantes reformas de esta nueva institucionalidad de Transparencia como poder ciudadano, en tiempos relativamente cortos: enmiendas Constitucionales y Legales (Constitución [3], Ley de Participación Ciudadana [1], Ley del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social [5]), lo que evidencia el resultado de ensayo y rectificación al que se someten las prácticas de la administración pública, y con un alto impacto luego del cambio del Ejecutivo.

Como resultado de la introducción de disposiciones sin objetivos claros o consensuados e inadecuadamente difundidos política y socialmente, durante los procesos de reforma se configuró una institucionalidad inconsistente y débil, según se deriva del análisis de los aspectos políticos del ordenamiento legal y constitucional.

El CPCCS por su conformación y designación, por la vía de concurso de méritos y oposición, no expresa la voluntad popular, ya que sus miembros no son elegidos por la ciudadanía, aunque se le han designado muchas funciones, principalmente las de designación de autoridades que corresponden al legislativo en las democracias contemporáneas –legislativo cuyos representantes son electos por la ciudadanía-. Si bien, el propósito era constituir un órgano que represente la voluntad popular y que por tanto este conformado por mandatarios, se constituyó uno que no es representativo afectando la relación entre poderes del Estado al infringir este principio (Freidenberg y Pachano 2016, 60).

La Función de Transparencia y el CPCCS, por su organización y diseño, es una forma de estatización de la participación y el control social, y por ende la participación ciudadana pierde su carácter autónomo (Freidenberg y Pachano 2016, 60). Se institucionaliza la participación y, por ende el poder ciudadano, dentro de una función y un órgano público. El diseño constitucional para la función conduce a erosionar la voluntad ciudadana, sometiéndola a las decisiones de pequeños grupos, y estableciendo un tutelaje sobre la voluntad popular a través de los diferentes mecanismos establecidos y regulados como comisiones ciudadanas, consejos, veedurías, etc. En definitiva, se restringe y delimita, antes que asegurar y promover, la participación ciudadana, que queda reducida en varios mecanismos estatales; y, se tiende a convertir a la ciudadanía y sociedad en instrumento del Estado.

La participación ciudadana a través de las organizaciones sociales se encontró restringida hasta el 2017, debido a que con el poder del régimen presidencialista se limitó y controló a las organizaciones sociales y ciudadanas a través de los Decretos Presidenciales 16 y 739; por lo que, los mecanismos y procesos de registro establecidos para las organizaciones sociales, como parte del modelo de gestión en el periodo de estudio, limitaron el ejercicio de los derechos reconocidos en la constitución. Por tanto, no se ha cumplido con el propósito a través de implementación de acciones que sean técnico causales. Por otro lado, la participación de la ciudadanía directa a través de movilizaciones fue criticada, cuando eran opositoras al régimen; obligándose así a ejercer el derecho de la participación y control social a través de la coordinación de un ente Estatal, como el CPCCS, las modalidades y mecanismos prescritos y reglados bajo el concepto de que la normativización lo facilitará, cuando en realidad lo delimita y restringe, cercándose así los canales para el intercambio entre la sociedad y las instancias políticas.

Por otro lado, como se ha mostrado a través de la administración –derivada del mandato- y los resultados de la gestión, a pesar de que los organismos deben actuar en conjunto, cada uno apuntó en sentidos específicos, sin advertirse enlaces formales para promover la dirección deseada. Se muestra que, al contrario, no existe cohesión al interior, lo que provoca resultados contrarios a los objetivos de consolidación democrática y de gobernabilidad buscados a través de esta nueva función, de ahí que sus resultados y los efectos provocados en la ciudadanía y el sector político hayan sido negativos.

Con esto es posible afirmar que el diseño institucional ha contribuido a la inestabilidad política y a la fragmentación de la representación. La reforma ha tendido al desequilibrio de poderes, no sólo entre el ejecutivo y legislativo sino el de transparencia y las demás funciones del Estado. Es decir, el modelo de gestión que sustenta su acción no es compatible con esos imperativos legales, y por lo tanto las acciones no producen los resultados esperados.

### **¿Representantes del Poder Ciudadano?**

Ninguna de las autoridades representantes de las entidades que conforman la Función de Transparencia y Control social es elegido por democracia directa. El CPCCS es elegido por concurso de méritos y oposición organizado por el CNE y, los demás miembros de la función son designados por parte del CPCCS: el Defensor del Pueblo y el Contralor General del Estado luego de un proceso de selección; y, los Superintendentes de entre las ternas propuestas por el Presidente de la República, luego del proceso de impugnación y veeduría. Las veedurías ciudadanas son reguladas también por este Consejo (EC 2010f).

Con estas características, eran previsibles los cuestionamientos respecto a la conformación del CPCCS ya que, acorde a la Constitución 2008, esta autoridad es la que nombra a los vocales del CNE, pero a su vez sus consejeros fueron seleccionados por el CNE como entidad que organizaba el concurso público de oposición y méritos.

Adicionalmente, el Art. 209 de la Constitución establece que las comisiones ciudadanas de selección se integren por un delegado por cada Función del Estado e igual número de representantes por las organizaciones sociales y la ciudadanía, escogidos los últimos en sorteo público de entre los postulantes que cumplan con los requisitos; se dispone también que las comisiones sean dirigidas por uno de los representantes de la ciudadanía con voto dirimente. Esta prescripción conlleva críticas, ya que de los cinco

representantes al proceso de designación/ selección de autoridades, en tres interviene el CPCCS; y, adicionalmente interviene, acorde con la potestad otorgada por el numeral 9 del Art. 208 de la Constitución, respecto a organizar el proceso y vigilar la transparencia en la ejecución de los actos de las comisiones ciudadanas de selección de autoridades estatales (EC 2008).

Respecto a este diseño para el proceso de selección de los consejeros del CPCCS, Ospina (2013, 150) indica que “la conformación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, solo por medio de un abuso del lenguaje puede ser considerado por alguien como participación social o ciudadana. Es, [...] un mecanismo de selección de la burocracia, no un mecanismo de democratización participativa de la sociedad y del Estado”.

El primer pleno transitorio del CPCCS se conformó en enero de 2009, sus integrantes fueron designados por la Comisión Legislativa y de Fiscalización durante el periodo de transición; sus miembros tenían la obligación constitucional de elaborar la propuesta de la Ley Orgánica de PCCS y la reglamentación de las comisiones que seleccionarán a autoridades de control, luego de lo cual este pleno cesó en sus funciones en septiembre de 2009.

El primer Pleno del Consejo, electo mediante concurso de méritos y oposición efectuado por el Consejo Nacional Electoral<sup>19</sup>, luego de un proceso de impugnación de candidatos bajo veeduría ciudadana, se posesionó en marzo de 2010. Cabe indicar que el Reglamento aplicado incluyó la prohibición de participación política previa o el desempeño de cargos de elección para presentarse al concurso; por lo tanto, conforme indica Pachano (2010) se castigó la experiencia política, en el intento *aparente* de despolitizar el CPCCS, pero esta prohibición –que es doctrinal- sería también inconsistente bajo el enfoque de que el Consejo es una de las funciones del Estado.

El Proceso de selección en esta fase fue cuestionado por diversos sectores por falta de transparencia o irregularidades que el Consejo Nacional Electoral no logró desvirtuar (Noboa 2015); lo que llevó a que los resultados sean criticados por diversos sectores sociales y políticos. La Corporación Participación Ciudadana (2016, 6) menciona que existe una “ficción de la participación de la ciudadanía en dicho nombramiento, [y que] las irregularidades en los eventos de selección, y la confusión entre concurso

---

<sup>19</sup> La Constitución de 2008 considera al poder electoral como una función del Estado, y la conforman el Consejo Nacional Electoral encargado de las elecciones, y el Tribunal Contencioso Electoral encargado de resolver litigios electorales.

meritocrático y hoja de vida, caracterizan un inextricable proceso cuya finalidad es favorecer los propósitos estratégicos del régimen de presidencialismo reforzado en curso”.

Adicionalmente, la Contraloría General del Estado en informe emitido en el 2014, observó a dicho proceso: “Según el informe de la Dirección de Auditoría de Administración Central, en 2009 se presentaron 1 249 postulantes al concurso. La Comisión de Apoyo recomendó la admisión de 327, quienes cumplieran con todos los requisitos. Pero el Pleno del CNE decidió admitir a 362, quienes pasaron a las etapas de méritos y oposición” (Noboa 2015, Actualidad párrafo 5).

Con este antecedente, para la selección del segundo pleno se evidenció desinterés de la ciudadanía en participar, lo cual según los medios de comunicación se debió al descrédito del CNE, la falta de transparencia e independencia del organismo electoral frente al gobierno, así como debido al poco avance evidenciado en la gestión del CPCCS (Diario Expreso 2015).

El Segundo Pleno del Consejo se posesionó en julio de 2015, estos consejeros ejercerían para el periodo 2015-2020; pero en medio de una gran cantidad de escándalos de corrupción y críticas emitidas por el Presidente Lenín Moreno (2017- 2021), y debido a las objeciones que tenía el organismo como resultado de la situación que vivía el País, se impulsó la Consulta popular en febrero de 2018, en el que como resultado se aprobó que se enmiende la Constitución de la República.

El resultado de la consulta popular en que la ciudadanía se pronunció mayoritariamente con el *sí* a las reformas planteadas en lo referente al CPCCS, evidencian que los Consejeros previamente seleccionados no se consideraban por la ciudadanía como sus representantes, ya que fue justamente el poder ciudadano en las urnas quien mandó el cese de sus supuestos representantes y la reestructuración del organismo.

El Pleno de Transición vigente fue electo por la Asamblea de siete ternas enviadas por el ejecutivo, en febrero de 2018. Pero este nuevo Consejo tampoco ha estado exento de críticas, respecto a su independencia política, que ahora constitucionalmente deben haber tenido al menos una moratoria de cinco años. Para este caso, el CNE, emitió una certificación por cada uno de los candidatos en el que se certifica por documento oficial que ninguno de los Consejeros incurre en dicha inhabilidad (CPCCS-T 2018c).

### 4.3. Incidencia del modelo de gestión en el control de la ejecución del gasto público

Las prácticas de transparencia se enfocan comúnmente en temas de presupuesto y recursos públicos para generar credibilidad y mejorar la confianza; y, el acceso permanente a la información puede favorecer las actividades, la toma de decisiones y la participación ciudadana. En contraste, O'Neill's Reith Lectures (2002, 63-79 en Heald 2006, 62) plantea que, para aumentar la confianza, el objetivo debe ser reducir la corrupción. Es decir no se trata solo de un flujo de información cada vez más amplio, para cuyo mantenimiento se requiere de inversión, recursos y costos requeridos para la transparencia, principalmente en TIC, sino de fortalecer la credibilidad de la ciudadanía sobre la base de una sociedad y Estado sostenido en una cultura de valores de honestidad, lo cual a su vez reduce los esfuerzos del control social y fortalece el rol de la ciudadanía en la colaboración con el Estado, fortaleciendo así el contrato social.

En este contexto, conforme lo enuncia Heald (2006, 60) en una relación de compensaciones, la transparencia se relaciona directa o inversamente – según el caso y contexto- con la confianza, efectividad, la responsabilidad, autonomía y control interno, confidencialidad, privacidad y anonimato, y, legitimidad. En definitiva, las acciones de transparencia por sí solas, o como acciones no concatenadas en el marco de un plan en el que participe y colabore la ciudadanía no será fiel a la expectativa de reducción de corrupción presente en la sociedad, aun cuando es un medio de prevención y lucha contra esta.

En forma consistente, para complementar las acciones de transparencia, entre los mecanismos de control social definidos por el CPCCS se encuentran: Veedurías Ciudadanas, Observatorios, Defensorías Comunitarias y Comités de Usuarios; por lo que, para analizar cómo estos contribuyen a la obtención de los resultados de prevención y lucha contra la corrupción se identifican los requisitos para su habilitación y el nivel de complejidad para ejercer sus acciones y las atribuciones que tiene el CPCCS en el proceso de su conformación y desempeño, según se muestra en la Tabla 6.

Tabla 6  
Aplicación de Mecanismos de Control Social

Mecanismo	Objetivo	Requisitos Inicial	Nivel de Complejidad Acreditación	Competencia CPCCS
-----------	----------	--------------------	-----------------------------------	-------------------



Veedurías Ciudadanas	Vigilar, fiscalizar y gestión administrativa	4	Alta	Registro/ Acreditación Coordinación Apoyo Aprobación Plan y Cronograma Resolver sobre Informe Seguimiento Socializar
Observatorio	Diagnóstico y Seguimiento Técnica/ Política Pública	5	Alta	Registro Coordinación Apoyo Aprobación Plan y Cronograma Resolver sobre Informe Seguimiento Socializar
Defensorías Comunitarias	Promoción, defensa y vigilancia de los derechos	NA	Medio	Apoyo/ Asesoría Coordinación
Comités de Usuarios	Observa e incide en calidad del Servicio. Interlocutar entre los prestadores del servicio y los usuarios/as. Recrepta quejas y denuncias	6	Medio	Registro/ Acreditación Coordinación Apoyo Aprobación Plan y Cronograma Resolver sobre Informe Socializar Seguimiento/ Derivación

Fuente: CPCSS (2018, LOTAIP); EC CPCSS (2016); EC CPCSS (2017a); EC CPCSS (2017b)

Elaboración: Autora

Se identifica que los mecanismos tienen una complejidad media/alta respecto al objetivo y requisitos para su aplicación desde la ciudadanía y, varias interacciones en el proceso con el CPCSS, entidad que a través de sus competencias y atribuciones puede marcar el *camino a seguir*. En relación con los resultados de la aplicación de estos mecanismos, conforme las competencias del CPCSS, dicha entidad debería tener artefactos y mecanismos que permitan la gestión del conocimiento, y tener dispositivos de almacenamiento de la información obtenida de todos los mecanismos de control social cuyas diferentes fases son coordinadas por la entidad, de tal manera que sea posible realizar seguimiento y evaluación de estos instrumentos. Sin embargo, en la página web no se encuentra información completa (no se registran las resoluciones del organismo respecto a los diferentes mecanismos; no se accede a los observatorios –que sí aparecen en los informes; si bien hay una guía para la sistematización de buenas prácticas, no se encuentra un registro de buenas prácticas) y se evidencia información no depurada o consolidada, existen diferencias en la clasificación de requisitos, la normativa está desordenada.

En relación al mecanismo de veeduría ciudadana que tiene el carácter de temporal de conformidad con el plan de trabajo y su cronograma y, se conforma con un mínimo de

tres integrantes por sus propios derechos o por delegación de organizaciones sociales (EC 2016, Art 10); de los informes publicados en el portal institucional del CPCCS, del 2013 al 2018 se identifican veedurías de ejecución de procesos precontractuales y contractuales en órganos descentralizados y de prestación de servicios, verificándose un mayor número respecto al seguimiento a los procesos de selección de autoridades, conforme se indica en la Tabla 7.

Tabla 7  
**Control Social a través de Veedurías**

<b>Periodo</b>	<b>Veedurías Contratación</b>	<b>Total Veedurías</b>
2013	10	36
2014-2015	5	48
2015-2016	9	23
2016-2017	24	113
2018	5	11

Fuente: CPCCS (2018, veedurías ciudadanas)  
Elaboración: Autora

Adicionalmente a estos datos, se destaca de los informes del MESICIC la implementación de la Veeduría Ciudadana para Transparentar la Subasta Inversa Corporativa de Medicamentos, SICM, en el marco del convenio de cooperación entre el CPCCS y el SERCOP, según lo informado durante la visita in situ por uno de los representantes de la veeduría ciudadana conformada por 57 ciudadanos. La SICM consistió en el procedimiento mediante el cual se identificaron y seleccionaron oferentes nacionales e internacionales, para la provisión de medicamentos de uso y consumo humano para la Red Pública Integral de Salud, el cual se menciona como ejemplo positivo (OEA MESICIC 2016), en el informe de la visita.

Si bien se han ejecutado veedurías ciudadanas abordando varios aspectos en distintos niveles de gobierno, incluyendo procesos de contratación pública, ejecución de gastos y presupuesto, estos esfuerzos son relativos considerando los niveles del gasto público en ascenso, pasando del 34,5% del PIB en el 2008 al 38,1% en el 2017, según se muestra en la Tabla 8; y la adopción de una progresiva deuda externa, que pasó del 27,2% del PIB en el 2008 al 46,1% en el 2018 y cuyos montos se indican en la Tabla 9.

Tabla 8  
**Nivel de Gasto Público**

Año	Gasto Público \$	Gasto Público \$ PIB
2017 <sup>20</sup>	38,291,7	38,1%
2008	21,328,1	34,5%

Fuente: EC Ministerio de Finanzas (2018a); EC Ministerio de Finanzas (2018b)

Elaboración: Autora

Tabla 9  
Niveles de Deuda Externa

Año <sup>21</sup>	Deuda Externa M\$	Deuda Externa % PIB	Deuda Interna M\$ PIB	Deuda Interna %	Total Saldo M\$	Total % PIB
2018	34000,0	32,7%	13978,3	13,4%	47978,3	46,1%
2017	31749,8	30,8%	14785,0	14,3%	46535,6	45,2%
2008	10088,9	16,3%	3645,1	5,9%	13734,0	27,2%

Fuente: EC Ministerio de Finanzas (2008)

Elaboración: Autora

Con este nivel y aumento de gastos, dada la debilidad en la implementación de los mecanismos de control, no es difícil prever las críticas, pero respecto al análisis de legitimidad más allá de las críticas por la conducción económica del país, son las críticas y cuestionamientos a la relación del gasto con la corrupción, a pesar de la existencia de un modelo con categoría de función de Estado para la transparencia y control social el cual se esperaba coadyuve a la mejora en la transparencia fiscal y a la disminución de la percepción en cuanto a la corrupción en referencia al gasto público.

El control social debió tener alta relevancia en los aspectos de presupuesto y los relacionados con el gasto público, ya que como se indicó esto permite generar credibilidad y mejorar la confianza; pero en relación a estos, las acciones de la función no están legitimadas ya que en contraste se evidencia como parte de la transparencia fiscal un bajo índice de presupuesto abierto, *Open Budget Index*, OBI, principalmente un incumplimiento al no encontrarse disponible o publicado el presupuesto ciudadano y los informes de auditoría, conforme se muestra en la Tabla 10:

Tabla 10  
Índice de presupuesto abierto

Año	OBI	Observaciones
-----	-----	---------------

<sup>20</sup> Provisional

<sup>21</sup> Los cortes 2008 y 2017 son a diciembre, el corte a 2018 es a junio.

2008	38%	No disponible/ No publicado: Documento Preliminar; Presupuesto Ciudadano; Revisión de mitad de año; Informe de Auditoría
2010	31%	No disponible/ No publicado: Documento Preliminar; Presupuesto Ciudadano; Revisión de mitad de año; Informe de Auditoría
2012	31%	No disponible/ No publicado: Presupuesto Ciudadano; Revisión de mitad de año; Informe de Auditoría
2015	50%	No disponible/ No publicado: Documento Preliminar; Presupuesto Ciudadano; Revisión de mitad de año (publicado tarde); Informe de Auditoría
2017	49%	No disponible/ No publicado: Documento Preliminar; Presupuesto Ciudadano; Revisión de mitad de año; Informe de Auditoría

Fuente: International Budget Partnership. IBP (2018)

Elaboración: Autora

Con estos niveles, si bien el índice de presupuesto abierto ha subido del 38% en el 2008 hasta el 49% en el 2017, se siguen evidenciando problemas y restricciones para el acceso de esta información desde la ciudadanía y por ende para el ejercicio del control social, el cual se encuentra seriamente limitado en este ámbito; y, siendo uno de los principales factores para la transparencia fiscal sus avances no se muestran desagregados en la rendición de cuentas de la FTCS o el CPCCS acorde con sus atribuciones. El discreto avance en este indicador es también una consecuencia de las dificultades de coordinación interinstitucional, como una falla del modelo, en el que está ausente la identificación de las especificidades y mecanismo de coordinación, así como la definición de metas e indicadores y mecanismos de evaluación.

Como resultado, la percepción alrededor de la transparencia, desde el Ejecutivo en funciones es consistente con los indicadores y las reflexiones anotadas: “[En] el gobierno anterior hubo total falta de transparencia, lo que generó problemas y mató la confianza en la economía ecuatoriana. Volvió a decir que no encontró la mesa servida sino un desequilibrio fiscal muy fuerte” (Diario El comercio 2018a, Sección Política).

La percepción del manejo del gasto público se visibiliza en las declaraciones del primer mandatario: “El presidente de la República Lenin Moreno informó este martes que, aunque el país no está quebrado, enfrenta una situación económica difícil, esto debido a la falta de mesura” (Diario El Universo 2017, Sección Política).

Más allá de las declaraciones, alrededor del manejo económico, en relación con el Código de Planificación y Finanzas Públicas de Ecuador, el límite de la deuda no debía superar el 40% del PIB; pero el Decreto 1218, emitido el 20 de octubre de 2016, reformó el reglamento de ese Código para cambiar el cálculo de ese límite estableciéndose que en la fórmula no se incluyeran los créditos del Estado con otras entidades públicas, lo que posibilitó seguir contratando deuda sin requerir de la aprobación de Asamblea, ni del Plan de Fortalecimiento y Sostenibilidad Fiscal. Posteriormente, según indica la Contraloría

General del Estado, en su informe final de examen especial a la deuda pública contratada entre enero de 2012 y mayo de 2017, con ese nuevo cálculo presuntamente se redujo del 38% al 27,4% al cierre del 2016 con relación al PIB, lo que permitió contraer más deuda (Contraloría General del Estado 2018).

Respecto a la eficacia del control, si bien es posible crear instancias burocráticas que vigilen directamente los servicios públicos en las organizaciones o la gestión de instancias gubernamentales, es claro que, a su vez, siempre se necesitará la creación de otras instancias que vigilarán a las primeras y así sucesivamente, lo que resultaría ineficaz, ya que además de incrementar el gasto público, difícilmente se conseguirían los resultados esperados, debido a que esta espiral de control genera lentitud y parálisis. Por lo que, si el Gobierno como prestador del servicio es quien posee la información necesaria para evaluar las políticas que ejecuta, la transparencia, pero así mismo, la implementación efectiva de mecanismos que permitan ejercer el control social son estrategias que permiten ejercer no solo un derecho consagrado en la Constitución como parte del poder ciudadano, sino que coadyuva a obtener resultados y por ende la legitimidad buscada.

El ejercicio de las labores de vigilancia y control por parte de la sociedad contribuye a mejorar la regulación de los procesos y disminuir los costos de la administración, ya que se facilita al gobierno el control y la coordinación de las acciones de diversas dependencias, gracias a la vigilancia de la ciudadanía que realiza el escrutinio de los funcionarios públicos, ya que como afirma Wampler (2004, 76) la participación de organizaciones de la sociedad civil presiona para que los funcionarios y representantes respeten la ley, y por tanto, este mecanismo actúa junto a otros, minimizando así, en ese marco, los riesgos de corrupción.

Pero, para este caso, minimizar la corrupción tiene una débil posibilidad con las condiciones establecidas en los mecanismos diseñados para el control social debido a que como se muestra en la Tabla 6, las competencias del CPCCS sobre el accionar de estos mecanismos son amplias empezando con la acreditación y, por ende, resulta discutible y poco creíble que se ejerza control social real desde la ciudadanía, ya que las acciones dependen –al final- de consejeros del CPCCS; y, por lo tanto, en último término los resultados de control social no están representando las acciones de la ciudadanía y del ejercicio del poder ciudadano.

Finalmente, como indica Welp (2016, 103), para el éxito de una institución de participación ciudadana, esta debe ser capaz de cumplir con sus objetivos e incidir en la definición de asuntos públicos; permitir a los ciudadanos ser parte de la deliberación y

comunicación pública que a su vez incrementa sus competencias, educación cívica y capital político y, conseguir el incremento de ciudadanos participantes, así como su continua y oportuna participación.

#### **4.4. Niveles de legitimidad según indicadores internacionales**

La transparencia en el sector público inevitablemente plantea problemas sobre la distribución del poder y los recursos, ya que a través de esta la ciudadanía y la sociedad esperan que la administración pública además de generar productos y resultados demuestre el debido proceso, equidad, participación y deliberación. Si bien la transparencia puede contrarrestarse con la legitimidad – una vez que esta ha sido alcanzada-, también la transparencia se usa como estrategia de legitimación (Curtin 1998: 107-10).

Para la implementación, el Estado debe construir un esquema eficaz para la transparencia condicionado por el marco constitucional; pero, en un contexto de conflicto con los medios y otros sectores el gobierno busca construir una barrera que proteja la información que considera sensible acorde con su contexto político. Sin embargo, la divulgación proactiva o transparencia activa suele descartar la incidencia de rumores que en caso contrario aumentan. Por lo que, si al institucionalizar la transparencia y el control social existen debilidades estructurales, de representación, conformación y organizativas, esto contribuye al incumplimiento de la política pública, desatando en cadena la relación de (des) compensaciones en cuanto a confianza, percepción de corrupción y por ende legitimidad.

Si la administración de la función encuentra su legitimidad en la aceptación social de los servicios que entrega y los resultados alcanzados acorde con el mandato recibido, se construye el valor público esperado. Por lo que, para conocer los niveles de legitimidad, es útil el contraste con los índices internacionales generalmente aceptados, que a continuación se discuten<sup>22</sup>.

En el índice de percepción de la corrupción, IPC, Ecuador pasó de una calificación de 2/10 y un puesto de 151/180 en el 2008 a una de 32/100 y un puesto de 117/180 en el 2018, traducidos a porcentaje se evidencia un aumento en la calificación, no obstante, esta sigue mostrando altos niveles de corrupción. En la región de América Latina y el

---

<sup>22</sup> Y que adicionalmente puedan permitir un análisis comparado para efectos del estudio.

Caribe, Ecuador tiene en la última medición una posición de 17/22, y se encuentra muy por debajo del índice promedio que alcanza 41.9 (TI 2018).

Al remitirse a la percepción de la ciudadanía, la corrupción aumentó en el 2017 respecto al año anterior, acorde con la medición del Barómetro Global de la Corrupción, GCB por sus siglas en inglés, respecto a su pregunta ¿el nivel de corrupción en este país aumentó, disminuyó o se mantuvo igual? en la que en Ecuador el 53% de los encuestados indicó que aumentó.

El índice de gobernanza mundial, WGI, para Ecuador pasó de un puesto 87/179 en el 2008 al 63/179 en el 2011, con un valor de 0.648/ 1 en esta última medición, la cual se ubica por encima del promedio mundial que es de 0.616/1. A su vez, dentro de América Latina y el Caribe esta cifra ubica a Ecuador en el puesto 14/23 y por debajo del índice promedio en la región que es de 0.655/1. Dentro de la evolución de este índice, en el aspecto específico del indicador de *Estado de derecho* alcanza una medición al 2011 de 0.489/1 y el de *respeto a los derechos humanos y participación* de 0.643/1 (Forum for a new World Governance 2010).

Lo que muestra que la evolución del Ecuador en su ranking WGI desde el 2008 a 2011, se realiza prácticamente fuera del contexto de la relación legalidad- acciones de la nueva función, ya que el primer pleno del CPCCS constituido para el ejercicio de las atribuciones establecidas en la ley se posesionó en marzo de 2010 y, la ley de la FCTS se promulgó en el año 2013.

En lo referente al índice de competitividad global, ICG, en su pilar de instituciones, se registra una pobre evolución en las mediciones de 2008-2009 al 2017-2018 en lo referido a: confianza pública en los políticos que pasa del ranking 130/134 al 132/137 (calificación 1.6/7), y en cuanto a la transparencia de la formulación de políticas gubernamentales pasa del 131/134 al 117/137 (calificación 3.3/7), respectivamente. Sin embargo, la percepción sobre la problemática para hacer negocios varía desde la identificación de la corrupción como el mayor problema, con una calificación de 14.7 a colocarla como el cuarto problema con una calificación de 11.8/20.

En cuanto a la calificación de gobierno abierto de la organización *Open Government Partnertship*, OGP, respecto a los criterios de elegibilidad, al 2017, el criterio de transparencia fiscal que básicamente se refiere a la publicación oportuna de los documentos presupuestarios esenciales, que constituyen los componentes básicos de la responsabilidad presupuestaria y un sistema presupuestario abierto, ligado al indicador OBI ya descrito, tiene un resultado de 2/4; y, en el de compromiso ciudadano que refiere

a la apertura para la participación ciudadana y el compromiso en la formulación de políticas y la gobernanza, incluidas las protecciones básicas para las libertades civiles<sup>23</sup>, la calificación obtenida es de 3/4 (OGP 2018, *Eligibility Criteria*).

Estos datos han colocado al 2018 a Ecuador como elegible para su participación en la Alianza para el Gobierno Abierto, de la cual el Ejecutivo notificó su compromiso y, actualmente, el país se encuentra en proceso de elaboración del primer plan de acción. Es importante anotar que los puntos requeridos para la elegibilidad se completaron en la última fase de este periodo de estudio, proyectándose avances en cuanto a los aspectos de transparencia, colaboración y participación ciudadana en los próximos periodos, que estarán inevitablemente sometidos al escrutinio de la sociedad.

#### **4.5. Poder ciudadano como Función de Estado, incidencia en la prevención y lucha contra la corrupción**

La jerarquización e institucionalización del poder ciudadano como función de Estado debía servir para fomentar la participación, deliberación, colaboración y corresponsabilidad ciudadana y así entonces se promovería la construcción de la legitimidad política de esta función –entendida como parte de la eficacia pública.

Sin embargo, en apariencia, la ciudadanía se habría preocupado poco colectivamente por los resultados del sector público, salvo para, en ocasiones, plantear una desarticulada crítica al funcionamiento de la Administración y, su preocupación se ha enfatizado -como tradicionalmente- en el uso de recursos del sector públicos y el gasto público; preocupación que se manifestó principalmente a partir de 2017-2018 a raíz del proceso de cambio presidencial.

Pero, como se evidenció de los indicadores internacionales, respecto a varios parámetros que definen el resultado de los esfuerzos en transparencia y control social, como la percepción de la corrupción, se han alcanzado bajos niveles, por lo que con esta medición los esfuerzos o el desempeño de la función no se ven legitimados. Así mismo, de la opinión pública y del propio discurso del Ejecutivo en funciones, es claro que las

---

<sup>23</sup> Este criterio tiene como fuente el índice de la democracia que es una clasificación hecha por la Unidad de Inteligencia de *The Economist*, para determinar el rango de democracia en 167 países. Para Ecuador el índice de la democracia pasó del 5,64/10 en el 2008 al 6,02/10 en el 2017, calificándose como democracia imperfecta, ubicándose por debajo de la región (América Latina y el Caribe) que se ubica con un promedio de 6.26. En la que la categoría que comprende el funcionamiento del gobierno, relacionado con su transparencia y mínimo de eficiencia, se obtuvo 4.64/10, datos que no ha variado mucho en estos años (OGP, 2018).



acciones de prevención y lucha contra la corrupción desde el modelo de función que pretende ser el representante del poder ciudadano, no han sido suficientemente eficaces.

La percepción y opinión ciudadana es la expresión de la evaluación de la eficacia pública, y en este caso, no se aprecia la obtención del resultado público, porque como indica Aguilar (2012, 6):

Debe entenderse como resultado público el producto final de un proceso causal técnica y democráticamente apropiado, que es apreciado por los ciudadanos porque perciben que se ha producido un cambio real en el estado de la situación social calificada de indeseada e inaceptable, cambio que ellos demandaban y exigían, y porque perciben que en el cambio se han respetado los valores políticos y humanistas del estado democrático.

Cuando existe una verdadera representación política que es constitutiva del gobierno democrático y esta señala que el resultado obtenido y valor público construido es consistente con la carta política y la agenda de gobierno y, efecto de su acción, siendo correspondiente con la demanda de la ciudadanía que el gobierno ha procesado en conformidad con el mandato recibido, esta manifestación es aceptada, pero en su defecto ante la ausencia de una representación, se exhibe la necesidad de recurrir a la ciudadanía colectiva que se expresa a través de la opinión; más aún cuando la opinión pública en la democracia es un instrumento de control, la cual puede llegar a tener un gran impulso de corrección (Rosal 2006, 63).

La transparencia como modelo entonces debería ser congruente con los valores, principios y organizaciones que la conforman como una expresión de la razón jurídica y política, produciendo ámbitos de institucionalidad para armonizar la individualidad y la colectividad sobre bases de entendimiento y cooperación (Uvalle 2016, 218).

Con el objetivo de indagar respecto a la jerarquía otorgada a la transparencia en el Estado ecuatoriano vinculada con la institucionalidad, que da sustento a la organización y al ejercicio del poder de la FTCS; y, en cuanto a la participación ciudadana como un derecho, al pueblo como mandante y fiscalizador del poder público y como Función de Estado, complementariamente al análisis documental, se realizaron entrevistas semiestructuradas a expertos y profesionales relacionados con la temática de estudio, seleccionados a partir de perfiles previamente delineados, para un análisis detallado de la información desde ámbitos y perspectivas en distintas instancias del modelo. En

consideración a la confidencialidad solicitada, en adelante se los denominará: *Abogado Constitucionalista*; Ex – miembro de la FTCS; Miembro del CPCCS-T.

Desde la perspectiva del *Abogado Constitucionalista* (Entrevista Personal, 30 de junio de 2018), opina respecto a la jerarquía otorgada que:

[El CPCCS en la práctica] es una simple oficina de agencia de nominación de cargos lo que incluso se está viviendo en el consejo transitorio (...). No se están tomando en cuenta la participación ciudadana y la lucha contra la corrupción, como objetivos; y, se está restando la capacidad que tenía la asamblea para ello (...).

La FTCS como función no ha emitido ninguna resolución (...). No hay un solo caso en el que el CPCCS haya intervenido como parte procesal. (...). Hemos creado un organismo absolutamente ineficiente para el objeto principal [en cambio] para el gobierno de turno si es muy expedito.

Si [el CPCCS] tuviera como objetivo [solo] la participación ciudadana podría estar bien, pero si tiene el control social, se solapa con las otras entidades de la función y otras funciones (...). La única salida es una nueva asamblea constituyente, para salir de esta situación del país (...). El control social debería hacerse a la Asamblea (...) para que exista el contrapeso entre el legislador y el pueblo. El CPCCS puede evaluar a cualquiera acorde con la Constitución, pero no lo ha hecho y hay traslapes. Podrían conformar la función de transparencia todos los miembros de control, pero no el CPCCS.

Respecto a la participación Ciudadana indica que:

No se está haciendo el uso de la información y de la rendición de cuentas

Respecto a la designación de los miembros del CPCCS por sufragio universal, opina que:

[Se podría] Incluir lista en la votación de asambleístas para la designación de CPCCS, pero no va a ser operativo.

Desde la perspectiva del *Ex – miembro de la FTCS* (Entrevista Personal, 18 de julio de 2018), opina respecto a la jerarquía otorgada que:

Existía un legislativo fuertemente cuestionado, y ese cambio que se estableció en Ecuador estaba respondiendo a una lógica de dar salida a un modelo político que en el país no había funcionado (...) se quiso establecer un nuevo modelo político descansando en el CPCCS gran parte de la responsabilidad política (...). En la medida que el poder sea mejor distribuido en una representación más amplia como la Asamblea quizás estas fuerzas pasen a ser equilibradas; es también un tema de ponerles herramientas adecuadas al uso de poderes (...)

La reunión de los órganos en la FCTS no fue efectiva, en las reuniones de la FCTS había un trabajo enfocado en la lucha contra la corrupción pero que no tenía la eficacia desde los órganos de control, por lo que se organizaban campañas, charlas, capacitaciones que eran insuficientes.

Respecto a la designación de los miembros del CPCCS por sufragio universal, opina que:

Si queremos mantener un CPCCS, se podría realizar la elección de los miembros desde los Asambleístas, representantes estos de la ciudadanía, de tal manera que todos los partidos tengan sus cuotas políticas (...) esto es legítimo siempre que sea transparente.

Respecto a la participación Ciudadana indica que:

La participación ciudadana tiene que ser viabilizada a través de un órgano que tenga esas competencias específicas (...). El control político que puede ejercer el legislativo es el más legítimo que puede haber en democracia (...) los mecanismos de participación ciudadana deben ser canalizados por un órgano.

Desde la perspectiva del *Miembro del CPCCS-T* (Entrevista Personal, 14 de agosto de 2018), opina respecto a la FCTS y el CPCCS:

[En el CPCCS] tenemos que recomendar cambios en la normativa para prevenir la corrupción, y entre los cambios que presentaré será eliminar la función (...), respecto a la participación, las delegaciones provinciales en definitiva no es otra cosa que una entrega de folletos de participación (...). Por otro lado, al estar con el CPCCS es una participación del Estado (...) entonces eso no es democrático (...), no funciona; para el control de la corrupción lo ideal es que se haga a través de los Asambleístas, desde su

función fiscalizadora. Estas organizaciones se dieron porque se desgastó el legislativo hubo corrupción administrativa (...) fue una respuesta a querer hacer las cosas diferentes.

Se desprende del análisis realizado que el modelo de poder ciudadano como función de Estado no ha podido incidir para la mejora de la prevención y la lucha contra la corrupción debido a inconsistencias en la institucionalidad como la falta de representatividad del CPCCS, la cantidad de responsabilidades; concentración de actividades; adicionalmente, existe coincidencia en cuanto que el control al gobierno se realice desde el legislativo y que la participación si puede ser institucionalizada pero con una lógica político-administrativa diferenciada.

Se discuten también fallas normativas que permitan vigilar la publicación de información, pero no la calidad de la información; la debilidad normativa que permite que otras normas restrinjan el acceso a la información y, hasta la fecha, la no aprobación de la ley de datos personales. La obligatoriedad normativa para asegurar la disponibilidad, acceso y calidad de la información es fundamental ya que desafortunadamente, la evaluación que se puede realizar derivada del acceso a la información puede parecer riesgosa para los políticos y por lo tanto temen a la exposición de los datos objetivos que pueda ser la evidencia de un fracaso y, que, por ende, esto debilite su credibilidad.

Adicionalmente, las dificultades normativas acontecen como un efecto del recelo de mostrar la corrupción por parte de las autoridades de turno ya que, se entiende a la corrupción como un problema de fracaso institucional, que, aunque de hecho puede serlo, se transforma además en un fracaso político seguro al no hacer nada y/o no exponer los resultados de este combate.

Aunque los informes de la FCTS y el CPCCS (2018) han descrito como avances los mecanismos activos de transparencia utilizando tecnologías de la información y comunicación, estos no tienen una cobertura total, por lo que, en la práctica solo favorecen el control social parcialmente, ya que quienes no tienen acceso quedan excluidos del ejercicio de este derecho.

Para la obtención de resultados, es necesario fortalecer las estructuras de los diversos órdenes de gobierno, que forman parte de la institucionalidad, como medio que permite prevenir y combatir la corrupción, teniendo en cuenta que estos son los ejecutores de las acciones directas, preventivas y correctivas en cuanto a la corrupción

administrativa principalmente, ser transparentes y dar la apertura para el control social, caso contrario se producen bloqueos, limitantes o en el mejor de los casos un lento avance.

El abordaje de la prevención y el combate de la corrupción requiere considerar dos aspectos, uno referido a los niveles de corrupción actuales y el otro referido a la tipología de las prácticas de corrupción en contexto. Los altos niveles de corrupción, una vez que generan gran descontento, presionan a que se realice su combate, y una vez que la lucha contra la corrupción es evidente esto favorece la confianza de la ciudadanía en las acciones implementadas y el ejercicio control social, generándose así un ciclo virtuoso. En cuanto al contexto, a manera de ejemplo, las redes sociales actualmente son un mecanismo común utilizado para realizar denuncias por parte de la ciudadanía, si bien en un Estado de Derecho es necesario que se cumpla con el debido proceso, el marco legal y las acciones de la administración deben abordar estas nuevas prácticas con el propósito de dar respuesta a las demandas sociales, las cuales tienen incidencia directa en la percepción de la corrupción.

El combate de la corrupción debe atender también que las nuevas prácticas se articulan de forma local, nacional, regional e internacionalmente, por lo que, es imprescindible la coordinación y cooperación en todas las vías para erradicar la corrupción como crimen organizado y la estructural. El abordaje de estos aspectos debe ser fortalecido desde la estructura organizacional, los procesos y, la representación y legitimidad de la autoridad, para propiciar un enfoque sistémico para enfrentar la corrupción, fortaleciendo los mecanismos de coordinación efectiva entre los órganos públicos involucrados en su combate.

Según Uvalle (2016, 211) la articulación funcional entre el poder público y el público ciudadano se fortalece en la medida en que se da repuesta a las demandas que llevan a la vigencia de un poder responsable que es capaz de generar confianza a los ciudadanos, sociedad civil y sector productivo.

Un gobierno debe sujetarse a la Constitución y consistentemente al control de los otros poderes públicos del Estado, en este caso, en específico sujeto al control del poder legislativo y el de transparencia, y además de rendir cuentas a los poderes públicos como representantes de la ciudadanía, lo debe hacer ante el público ciudadano. En este modelo en el que uno de los poderes del Estado es el de transparencia y control social, con el propósito de diferenciar sus atribuciones de asesoría a la ciudadanía respecto a la participación y control del ejercicio directo del derecho, su delimitación debe realizarse sin discrecionalidad o requisitos que impidan una verdadera participación.

#### 4.6. Argumentación práctica y doctrinaria. Análisis en contraste con doctrinas de la Nueva Gestión Pública.

Del análisis y resultados descritos respecto a la implementación del modelo de transparencia instaurado como función de Estado, contrastado con los componentes doctrinarios de la nueva gestión pública (como perspectiva teórica de este estudio ); y, a pesar de que este modelo en sus principios, retórica, y diseño de planes enuncia el seguimiento de algunas doctrinas típicas de la NGP, no obstante, en la práctica estas no se cumplen lo que conlleva a que la gestión en el ámbito institucional conformado se presente como un agregado de acciones ejecutadas que además de escasas, carecen de articulación y complementariedad y, por tanto no aseguran la efectividad y eficacia del poder ciudadano, los detalles de su aplicación se muestran en la Tabla 11, en la que se indica como 1=aplica y 0=no aplica.

Tabla 11  
Aplicación de Doctrinas

Doctrina	Aplica	Justificación
Gestión profesional activa	0	En la rendición de cuentas no se evidencia la responsabilidad de las acciones propias. Se prevalece la difusión del poder
Estándares y mediciones explícitos del desempeño	0	La rendición de cuentas no contiene metas que se expresen claramente que permita una revisión crítica de los objetivos para contrastar el desempeño.
Mayor énfasis en controles de resultados	0	Se realiza más énfasis en los procedimientos que en los resultados
Cambio hacia la desagregación de las unidades del sector público	0	Las unidades internas CPCCS y entre órganos de la FCTS no son “manejables”, sus productos/ servicios no están adecuadamente delimitados
Optimización de uso de recursos	0	El presupuesto (otros gastos) tiene baja ejecución. La ejecución del gasto es mayoritariamente a gastos de personal, sin hacer más con menos
Burocracia pública independiente	0	Se realizan concursos de méritos y oposición o procesos de selección de ternas para las autoridades; pero los designados no gozan de la categoría de independientes desde la opinión pública y de expertos.

Fuente: Barzelay (2001); CPCCS (2010; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015; 2016; 2017; 2018); EC CPCCS (2011); EC CCFTCS (2014); Hood (2006;1991); Hood y Jackson (1997).

Elaboración: Autora

No solo no parecen priorizarse valores como la mejora de la eficiencia o de la eficacia y la orientación a los resultados, sino los planteamientos de carácter más político o de implicación de la ciudadanía en las acciones implementadas. Así, observando contenidos y desarrollos de estos instrumentos se identifica que dejan sin atender los roles más vinculados a la naturaleza democrática. Se infiere también de los informes del Consejo que valores como la frugalidad – en algunos planes- se hayan establecido a expensas de las garantías de la transparencia y equidad.

Si bien la NGP se argumenta como un trabajo apolítico dentro de la cual pueden alcanzarse muchos valores diferentes en forma eficaz, ya que las distintas prioridades y circunstancias políticas pueden procesarse con el sistema de gestión de la NGP (Hood 1991, 56); el problema adicional en el marco de la NGP, es que se asumen los valores como algo dado, lo que puede haber llevado a que se eliminaran los instrumentos instituidos previamente para asegurarlos.

Los argumentos prácticos que se relacionan con este resultado son:

- El marco normativo divide y superpone competencias en cuanto a prevención y lucha contra la corrupción entre los miembros del CPCCS, traslapando actividades y dejando una débil capacidad al CPCCS (Contraloría-CPCCS)
- El sistema de elección y selección de los miembros de la FTCS está sometido a la injerencia directa del CPCCS
- El sistema de conformación de comisiones ciudadanas de selección está sometido a la injerencia del CPCCS
- El sistema de veedurías ciudadanas selección está sometido a la injerencia del CPCCS
- La conformación del CPCCS no tiene la clásica y directa representación ciudadana por su forma de selección por concurso de méritos y oposición
- La vía selección del CPCCS, por su naturaleza meritocrática, desde lo conceptual, no persigue la representación sino el cumplimiento de requisitos preestablecidos en el marco de *las mejores capacidades técnicas*.

Diluyéndose las responsabilidades de a quien se nombra, por ser sujeto de un concurso y no de designación directa o por sufragio universal.

- Si bien la selección por concurso de méritos y oposición pareciera una aplicación doctrinal de *tipo como*, acorde al análisis realizado, no se ha enfatizado en la aplicación doctrinal de *tipo quién*, en específico la selección a los mejores y más brillantes para los campos de responsabilidad.
- El sistema de selección del CPCCS depende del CNE cuyos miembros son a su vez electos por CPCCS<sup>24</sup>
- El modelo permite cooptación por intereses político-partidistas; por la concentración de responsabilidades. Incidencia del Ejecutivo, cuando existe concentración de poderes bajo un hiper-presidencialismo.
- El modelo permite concentración de responsabilidades y produce desbalance de poderes.
- El modelo permite concentración de actividades en un sólo un órgano y genera ineficacia

Adicionalmente, siguiendo lo indicado por Aguilar (2006, 207-8) y en el marco de las características definidas por el CLAD respecto a la reforma administrativa y lo relacionado con la responsabilidad democrática de los administradores y servidores públicos ante la sociedad, este aspecto aún está pendiente por desarrollar ya que si bien se han realizado esfuerzos de rendición de cuentas desde las máximas autoridades, según lo reglado por el CPCCS este instrumento está enfocado en el procedimiento y no en el resultado, lo que ha ocasionado que no se facilite el ejercicio ciudadano de control social, ni se promueva su participación; y, tampoco se registra eficacia en las acciones delineadas en específico para la responsabilización de los servidores en general, como en el caso de los comités de ética.

A la luz de los procesos y acciones descritas, con el contraste realizado sobre la base del análisis de las justificaciones doctrinales siguiendo a Barzelay (2001), Hood (2006;1991) y, Hood y Jackson (1997) y a partir de la exposición de los argumentos prácticos, anclados en la definición de Barzelay (1999), se evidencia que si bien el modelo tiene enfoques de los valores tipo theta por la misión y competencia de la función creada, no obstante, esta pretensión, no cumple con las doctrinas para una nueva gestión pública, ya que, para serlo, la transparencia y control social como doctrinas se deben enfocar en evitar el abuso de poder por parte de los gobernantes y, convertir al ciudadano

---

<sup>24</sup> Si bien, al inicio existió un régimen de transición.



en agente de vigilancia y control del sector público (Hood 2006). No se cumple con los resultados esperados respecto a asegurar el poder ciudadano.

## 5. Conclusiones

Acorde con las doctrinas de la nueva gestión pública, no solo que a través de la institucionalidad prescrita para la FCTS y el CPCCS no se han alcanzado resultados de gestión profesional efectiva, medición del desempeño, control de resultados, optimización de recursos, gestión independiente y unidades desagregadas, incurriendo en la ineficacia debido a que sus acciones no han sido técnico causales con el imperativo legal, sino que no han derivado en legitimidad, ya que, los resultados no corresponden a la expectativa ciudadana, como mandante.

Existe confusión respecto al poder público y poder ciudadano y la participación de la ciudadanía directa/ representativa, se asume equivocadamente que las atribuciones de la ciudadanía pueden ser emanadas desde un órgano administrativo y ante esta confusión, no hay posibilidades de tender hacia una democratización significativa de la administración pública si la ciudadanía no puede constituirse como actor político que pueda balancear el poder de la burocracia, incluida la que representa el poder/ función de transparencia y control social y, la controle efectivamente.

La transparencia como una doctrina es una condición para potenciar la contribución de la ciudadanía a la democracia y a la eficacia y viabilizar el control social que puede ayudar a incluir los principios de la igualdad y el pluralismo en la representación que se ejerce a través de las instituciones políticas y, así mejorar la calidad democrática de las decisiones. Por lo que, se debe desarrollar no solo por las instituciones que conforman la administración pública central, sino por parte de las fiscalizadoras; para este caso, la FTCS y el CPCCS, al no tener disponibilidad y accesibilidad real de la información de sus diferentes procesos y resoluciones en el ámbito de la prevención y lucha contra la corrupción, su limitada asesoría y, falta de fluidez en el desarrollo de los productos resultantes del control social han incidido en que el poder ciudadano a la postre no sea efectivo y se desaliente la participación.

El modelo de gestión de transparencia y control social analizado por tanto no cumple con las condiciones de legalidad y legitimidad, ya que conforme los aspectos expuestos por Waissbluth y Larraín (2009 541-2) y Felcman (2016) no está clara la

hoja de ruta y la relación Ciudadanía -Estado, no estuvo claro desde un inicio cómo se crearía valor público y se entregaría a la ciudadanía y a todos los actores involucrados. No se consideraron aspectos de carácter estratégico y de implementación en torno a sus competencias, interrelaciones, alianzas, procesos y funciones. Es nula la evaluación y la retroalimentación.

## 6. Recomendaciones

Respecto al estudio es necesario continuar la investigación hacia una siguiente fase, una vez que se concluya la labor del CPCCS-T, evaluando las modificaciones de la reestructura institucional acorde con el mandato ciudadano; y la gestión resultante del nuevo CPCCS elegido por sufragio universal.

Los resultados del análisis y las determinaciones de este estudio deben difundirse en el marco de la región Andina y de Latinoamérica para visibilizar desde las instancias nacionales hacia las regionales e internacionales la problemática encontrada, con el propósito de que se tengan en consideración al establecer las estrategias para la prevención y lucha contra la corrupción.

## 7. Bibliografía

- Aguilar, Luis F. 2006. *Gobernanza y Gestión Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_. 2008. “Marco para el análisis de las políticas Públicas”. En: *Administración & Ciudadanía* 3(2):9-28. Santiago de Compostela: Ecola Galega de Administración Pública (EGAP).
- \_\_\_\_\_. 2012. “Política pública: una mirada al presente y al futuro”. *Revista Opera* (12): 31-61. Bogotá, Colombia; Universidad de Externado de Colombia.
- Arcos, Carlos, Arturo Villavicencio, Fernando López Parra, Carlos Marchán y Guadalupe Soasti. 2011. “Participación Ciudadana y Control Social para Servidoras y Servidores Públicos”. En *Colección Nuevo Estado: Gobernabilidad, Derecho y Democracia*, Verónica Cañas y Nanna Birck, Coord, . Quito, EC: Editorial IAEN.
- Arévalo, María y Basabe-Serrano, Santiago. 2017. “La democracia en Ecuador: déficit institucional y conservadurismo social (1979-2016)”. En *Política Latinoamericana contemporánea*, Godofredo Vidal de la Rosa (Coord).

- Universidad Autónoma Metropolitana. Biblioteca de Ciencias y Humanidades. Colección Sociología. Serie Estudios.
- Aucoin, Peter. 1995. *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*. Montreal: IRPP.
- Aucoin, Peter. 1997. "The design of public organizations for the 21 st century: why bureaucracy will survive in public management". *Canadian Public Administration* 40(2): 290-306.
- Barzelay, Michael. 1999. "How to argue about new public management". *International Public Management Journal* 2(2): 183-216.
- Barzelay, Michael. 2001. "La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros)". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. (19):1-35.
- Barzelay, Michael. 2002. "La Nueva Gestión Pública. Una invitación al Diálogo Globalizado". *Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública*. 1(2): 22-28.
- CAN. 2007. Decisión 668. *Plan Andino contra la Corrupción*. Adoptada el 13 de junio. <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=1>
- CELAC. 2013. *Declaración de Santiago*. I Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. Santiago, Chile. 27 y 28 de Enero de 2013.
- \_\_\_\_\_. 2014a. *Declaración de Quito*. II Reunión Especializada de Ministros, Ministras y Altas Autoridades de Prevención y Lucha contra la Corrupción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños.
- \_\_\_\_\_. 2014 b. *Plan de Acción*. II Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. Habana, Cuba. 28 y 29 de Enero de 2014.
- \_\_\_\_\_. 2015 a. *Plan de Acción*. III Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. Belén, Costa Rica. 29 de Enero de 2015.
- \_\_\_\_\_. 2015 b. *Declaración Especial 11 sobre transparencia y lucha contra la corrupción*. III Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. Belén, Costa Rica. 29 de Enero de 2015.
- \_\_\_\_\_. 2015 c. *Declaración de Panamá*. III Reunión Especializada de Ministros, Ministras y Altas Autoridades de Prevención y Lucha contra la Corrupción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. Panamá, Panamá. 16 de octubre de 2015.

- \_\_\_\_\_. 2016 a. *Plan de Acción*. IV Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. Quito, Ecuador. 27 de Enero de 2016.
- \_\_\_\_\_. 2016 b. *Declaración Especial 11 sobre transparencia y lucha contra la corrupción*. IV Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. Quito, Ecuador. 27 de Enero de 2016.
- \_\_\_\_\_. 2017 a. *Plan de Acción*. V Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. Punta Cana, República Dominicana. 25 de Enero de 2017.
- \_\_\_\_\_. 2017 b. *Declaración Especial 20 sobre sobre transparencia y fortalecimiento institucional para la lucha contra la corrupción en Guatemala*. V Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. Punta Cana, República Dominicana. 25 de Enero de 2017. Quito, Ecuador. 27 de Enero de 2016.
- CLAD. 2006. *Código Iberoamericano de Buen Gobierno*. Montevideo, Uruguay. 23 de junio.
- \_\_\_\_\_. 2009. *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. Aprobada por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Lisboa, Portugal, 25 y 26 de junio de 2009
- \_\_\_\_\_. 2016. *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto*. Aprobada por la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Bogotá, Colombia, 7 y 8 de julio.
- \_\_\_\_\_. 2018. *Carta Iberoamericana de Ética e Integridad en la Función Pública*. Aprobada por la XVIII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Antigua. Guatemala, 26 y 27 de julio.
- Contraloría General del Estado. 2018. “Contralor aprobó y publicó el Informe Final del examen especial a legalidad, fuentes y usos de la deuda pública”. *Contraloría General del Estado Central del Estado*. Central de Medios. Dirección de Comunicación Interinstitucional. Boletín de Prensa No. 013. <http://www.contraloria.gob.ec/CentralMedios/BoletinesPrensa/18004>
- Corporación Ciudadana. 2016. *La participación ciudadana en Ecuador*. Ruth Hidalgo, Milagros Egas y Natalia Salgado (Eds). Quito: Corporación Ciudadana
- CPCCS. 2010. “Informe de Rendición de Cuentas 2009”. CPCCS <http://www.cpccs.gob.ec/es/participacion-ciudadana-y-controlsocial/rendicion-de-cuentas/informe-de-rendicion-de-cuentas/>
- \_\_\_\_\_. 2011. “Informe de Rendición de Cuentas 2010”. CPCCS

- <http://www.cpccs.gob.ec/es/participacion-ciudadana-y-controlsocial/rendicion-de-cuentas/informe-de-rendicion-de-cuentas/>
- \_\_\_\_\_. 2012. “Informe de Rendición de Cuentas 2012”. CPCCS  
<http://www.cpccs.gob.ec/es/participacion-ciudadana-y-controlsocial/rendicion-de-cuentas/informe-de-rendicion-de-cuentas/>
- \_\_\_\_\_. 2013. “Informe de Rendición de Cuentas 2012”. CPCCS  
<http://www.cpccs.gob.ec/es/participacion-ciudadana-y-controlsocial/rendicion-de-cuentas/informe-de-rendicion-de-cuentas/>
- \_\_\_\_\_. 2014. “Informe de Rendición de Cuentas 2013”. CPCCS  
<http://www.cpccs.gob.ec/es/participacion-ciudadana-y-controlsocial/rendicion-de-cuentas/informe-de-rendicion-de-cuentas/>
- \_\_\_\_\_. 2015. “Informe de Rendición de Cuentas 2014”. CPCCS  
<http://www.cpccs.gob.ec/es/participacion-ciudadana-y-controlsocial/rendicion-de-cuentas/informe-de-rendicion-de-cuentas/>
- \_\_\_\_\_. 2016. “Informe de Rendición de Cuentas 2015”. CPCCS  
<http://www.cpccs.gob.ec/es/participacion-ciudadana-y-controlsocial/rendicion-de-cuentas/informe-de-rendicion-de-cuentas/>
- \_\_\_\_\_. 2017. “Informe de Rendición de Cuentas 2016”. CPCCS  
<http://www.cpccs.gob.ec/es/participacion-ciudadana-y-controlsocial/rendicion-de-cuentas/informe-de-rendicion-de-cuentas/>
- \_\_\_\_\_. 2018. “Informe de Rendición de Cuentas 2017”. CPCCS  
<http://www.cpccs.gob.ec/es/participacion-ciudadana-y-controlsocial/rendicion-de-cuentas/informe-de-rendicion-de-cuentas/>
- CPCCS-T. 2018a. “LOTAIP”. Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Accedido 20 de agosto. <http://www.cpccs.gob.ec/es/transparencia-lotaip/>
- CPCCS-T. 2018b. “Designación de Autoridades”. Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Accedido 10 de diciembre. <http://www.cpccs.gob.ec/designacion-de-autoridades/>
- CPCCS-T. 2018c. “Aclaración CPCCS-T”. Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. <http://www.cpccs.gob.ec/2018/06/aclaracionoficial/?print=pdf>
- Diario El comercio. 2018a. “Lenín Moreno: ‘Prometimos una cirugía a la corrupción, lamentablemente la podredumbre había avanzado mucho’”. *El Comercio.com. Sección Política*. 27 de julio.

<https://www.elcomercio.com/actualidad/leninmoreno-cirugia-corrupcion-ecuador-economia.html>.

Diario El comercio. 2018b. “Julio César Trujillo propondrá una Consulta Popular para eliminar el Consejo de Participación Ciudadana” *El Comercio.com. Sección Política*. 1 de octubre.

<https://www.elcomercio.com/actualidad/trujillo-consulta-popular-cpcs-eliminacion.html>.

Diario Expreso. 2015. “Disminuye el interés para ir al Consejo de Participación”. 4 de marzo. [https://www.expreso.ec/historico/disminuye-el-interes-para-ir-al-consejo-de-pa-CAGR\\_7603430](https://www.expreso.ec/historico/disminuye-el-interes-para-ir-al-consejo-de-pa-CAGR_7603430)

Diario El Universo. 2017. “Lenín Moreno reconoce en Ecuador situación económica difícil”. *El Universo. Sección Política*, 11 de Julio.

Diario El Universo. 2018. “Con pregunta 3 se reestructuraría el Consejo de Participación Ciudadana”. 15 de enero. <https://www.eluniverso.com/noticias/2018/01/12/nota/6562746/pregunta-3-se-reestructuraria-consejo-participacion-ciudadana>

EC. 1997. *Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo*. Registro Oficial 7 de 20 de febrero de 1997. Última modificación 9 de marzo de 2009.

EC. 2002. *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*. Registro Oficial Suplemento 595 de 12-jun.-2002 Última modificación: 18-dic.-2015

EC. 2004. *Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Registro Oficial Suplemento 337 de 18 de mayo de 2004

EC. 2008. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008. Última modificación febrero de 2018.

EC. 2009a. *Reglamento Interno de Integración y Funcionamiento de la Instancia de Coordinación de la Función de Transparencia y Control Social*. Registro Oficial 582. 4 de mayo de 2009.

EC. 2009b. *Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social*. Registro Oficial Suplemento 22. 9 de septiembre de 2009. Última modificación 23 de marzo de 2018.

EC. 2009c. *Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*. Registro Oficial Suplemento 52 de 22 de octubre de 2009.

EC. 2009d. *Ley Orgánica de la Función Legislativa*. Registro Oficial Suplemento 642 de 27 de julio de 2009. Última modificación 27 de marzo de 2012.

- EC. 2010a. *Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social*. Registro Oficial Suplemento 175 de 20 de abril de 2010. Última modificación: 11 de mayo de 2011
- EC. 2010b. *Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización*. Registro Oficial Suplemento 303 de 19 de octubre de 2010.
- EC. 2010c. *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*. Registro Oficial Suplemento 306 de 22 de octubre de 2010. Última modificación: 12 de septiembre de 2014.
- EC. 2010d. *Ley Orgánica del Servicio Público*. Registro Oficial Suplemento 294 de 06 de octubre de 2010.
- EC. 2010e. *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos*. Registro Oficial Suplemento 162 de 31-mar.-2010
- EC. 2010f. *Reglamento de veedurías para los procesos de selección de los miembros de las comisiones ciudadanas y para la designación de autoridades*. Resolución No. 005-019-2010-CPCCS
- EC. 2013. *Ley Orgánica de la Función de Transparencia y Control Social*. Registro Oficial Suplemento 53. 7 de agosto de 2013.
- EC. 2014. *Código Integral Penal*. Registro Oficial Suplemento 180 de 10-feb.-2014  
Última modificación: 29-dic.-2017
- EC. CCFTCS. 2014. *Estatuto Orgánico por Procesos de la Secretaría Técnica del Comité de Coordinación de la Función de Transparencia y Control Social*. Resolución Nro. CCFTCS-2014-001
- EC. CPCCS. 2011. *Reglamento Orgánico por Procesos del CPCCS*. Resolución No. 006-075-2011-CPCCS
- EC. CPCCS. 2016. *Reglamento General de Veedurías Ciudadanas*. Resolución No. PLE-CPCCS-388-22-11-2016
- EC. CPCCS. 2017a. *Instructivo para Conformación de Comité de Usuarios*. Subcoordinación Nacional de control Social
- EC. CPCCS. 2017b. *Instructivo para la Conformación de Observatorios Ciudadanos*. Subcoordinación Nacional de control Social
- EC. CPCCS. 2018. “Veedurías Ciudadanas”. CPCCS  
<http://www.cpces.gob.ec/es/participacion-ciudadana-y-control-social/control-social/veedurias-ciudadanas/>
- EC. Ministerio de Finanzas. 2008. “Deuda Pública a junio del 2008”. *Ministerio de Finanzas. Subsecretaría de Financiamiento Público*.

- \_\_\_\_\_. 2018a. "Informe de Ejecución Presupuesto General del Estado. Ejercicio Fiscal 2017". *Ministerio de Finanzas* <https://www.finanzas.gob.ec/biblioteca/>.
- \_\_\_\_\_. 2018b. "Información Fiscal del Sector Público No Financiero Histórica 2000-2012". *Ministerio de Finanzas* <https://www.finanzas.gob.ec/indicadores-fiscales/>.
- EC. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES. 2007. "Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010". *SENPLADES*.  
<http://www.buenvivir.gob.ec/versiones-plan-nacional>
- EC. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES. 2009. "Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013". *SENPLADES*.  
<http://www.buenvivir.gob.ec/versiones-plan-nacional>
- EC. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES. 2013. "Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017". *SENPLADES*.  
<http://www.buenvivir.gob.ec/versiones-plan-nacional>
- Felcman, Isidoro Luis. 2016. "Nuevos modelos de gestión pública: Tecnologías de gestión, cultura organizacional y liderazgo después del big bang paradigmático. Aportes para reflexionar sobre el destino de la gestión pública después de la crisis financiera global de 2008". *Revista Estado y Políticas Públicas*. (6): 117-131.
- FTCS. 2010. *Informe de la FTCS 2009-2010*. Quito, Ecuador
- \_\_\_\_\_. 2016. *Informe Anual de Labores 2015*. Quito, Ecuador
- \_\_\_\_\_. 2013. *Plan Nacional de Prevención y Lucha contra la Corrupción*. Comité de Coordinación. Quito, Ecuador.
- \_\_\_\_\_. 2017. Rendición de Cuentas 2016. *FCTS* <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/contenido/informes-de-funciones-o-instituciones-del-estado>.
- \_\_\_\_\_. 2018a. Rendición de Cuentas 2017. *FCTS*, <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/contenido/informes-de-funciones-o-instituciones-del-estado>.
- \_\_\_\_\_. 2018b. "LOTAIP". *FCTS*. <http://www.ftcs.gob.ec/transparencia/lotaip>
- Forum for a new World Governance. 2010. *WGI: World Governance Index. 2011 Report. Proposal papers series*.
- Freidenberg, Flavia y Pachano Simón. 2016. *El Sistema Político ecuatoriano*. Quito, EC: Flacso.



- Heald, DA. 2006. "Varieties of transparency". En *Transparency: The Key to Better Governance?*, Christopher Hood y David Heald (Eds), 25-43. Oxford University Press, Oxford.
- Hood, Christopher y Jackson, Michael. 1997. *La Argumentación Administrativa*. México: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_. 2006. "Transparency in a historical perspective". En *Transparency: The Key to Better Governance?*, Christopher Hood y David Heald (Eds). British Academy Scholarship online. DOI: 10.5871/bacad/9780197263839.001.0001
- \_\_\_\_\_. 2011. "¿Una gestión pública para todo momento?". En *Nueva gestión Pública*, Guillermo M. Cejudo (Comp), 48-74. México: Siglo XXI Editores.
- Hughes, Owe E. 2003. *Public Management and Administration. An Introduction*. 3ra. New York: Palgrave Macmillan
- International Budget Partnership. IBP. 2018. "Open Budget Survey". *International Budget Partnership*. <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/results-by-country/country-info/?country=ec>
- Morales, J.P. 2008. "Los nuevos horizontes de la participación". *La Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis desde la doctrina y el derecho comparado*, R. Ávila (ed.). Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Noboa, Adriana 2015. "Informe revela anomalías de selección del CPCCS". *El Comercio*. Sección Actualidad. 27 de enero.  
<https://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador-informe-anomalias-seleccion-cpcs.html>.
- OEA. 1996. Conferencia Especializada sobre el Proyecto de Convención Interamericana Contra La Corrupción. *Convención Interamericana contra la Corrupción*. Caracas, Venezuela.
- \_\_\_\_\_. MESICIC. 2016. "Informe. Mecanismo de seguimiento de la implementación de la convención interamericana contra la corrupción". *Organización de los Estados Americanos*. Vigésima Séptima Reunión del Comité de Expertos. Del 12 al 15 de septiembre de 2016. Washington DC.
- \_\_\_\_\_. MESICIC. 2014. "Informe. Mecanismo de seguimiento de la implementación de la convención interamericana contra la corrupción". *Organización de los Estados Americanos*. Vigésima Séptima Reunión del Comité de Expertos. Del 17 al 21 de marzo de 2014. Washington DC.

- \_\_\_\_\_. 2018. "Que es Mesicic". *Organización de los Estados Americanos. Secretaría de Asuntos Jurídicos*. [https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic\\_intro\\_sp.htm](https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic_intro_sp.htm)
- OGP. 2018. "Eligibility Criteria". *Open Government Partnership*. <https://www.opengovpartnership.org/how-join>
- ONU. 2003. Resolución 58/4 de la Asamblea General, de 31 de octubre. *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. Suscrito por Ecuador en la ciudad de Mérida, México. Diciembre de 2003.
- Ospina, Pablo. 2013. "La participación ciudadana en Ecuador (2009-2012)". *Horizonte de Derechos Humanos, 2012*. Programa Andino de Derechos Humanos. 147-161.
- Pachano, Simón. 2010. "Ecuador: El nuevo sistema político en funcionamiento". *Revista Ciencia Política* 30(2): 297-317.
- Pachano, Simón y García, Sergio. 2015. "Ecuador un régimen híbrido". *Revista Latinoamericana de Política Comparada* 2:123-148. CELAEP.
- Ramió, Carles y Salvador, Miquel. 2005. *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*. Barcelona: Fundación CIDOB. Ediciones Bedlaterra, S.L.
- Ramírez, Franklin. 2008. "Democracia friccionada, ascenso ciudadano y posneoliberalismo en Ecuador". En *La nueva política en América Latina. Rupturas y Continuidades*, Carlos Moreira, Diego Raus, Juan Carlos y Gómez Leytor (Coordinadores). Uruguay: Ediciones Trilce.
- Rave, Juan C. 2016. "Modelos de gestión pública y organizaciones públicas. Un análisis de dependencia". *Revista Académica Digital Difusiones*. <https://www.revistadifusiones.net/index.php/difusiones/article/view/20/38>
- Rosal, Renzo L. 2006. "Transparencia y gobernabilidad en las políticas públicas". En *Transparencia en la gestión pública. Ideas y experiencias para su viabilidad*. Francisco Mezones (Ed.). Banco Interamericano de Desarrollo. Magna Terra Editores S.A.
- RT News. 2018. "Ecuador: Contraloría determina 'responsabilidad penal' de Correa por manejo de deuda pública". 9 de abril. *RT News Sección Actualidad*. <https://actualidad.rt.com/actualidad/267986-ecuador-acusan-correa-deuda-publica>
- Transparencia Internacional. 2018. *Corruption Perception Index 2017*. <https://www.transparency.org>

- Transparencia Internacional. 2018. *Índice de Percepción de la Corrupción 2008*.  
[https://webantigua.transparencia.org.es/ipc\\_\\_s/ipc\\_2008/tabla\\_sintetica\\_de\\_resultados.pdf](https://webantigua.transparencia.org.es/ipc__s/ipc_2008/tabla_sintetica_de_resultados.pdf)
- Uvalle, Ricardo. 2016. “Fundamentos de la transparencia en la sociedad contemporánea”.  
En: *Revista Mexicana de Ciencias Públicas y Sociales*. Universidad Nacional Autónoma de México. Nueva Época I.XI (226): 199-220
- Vallejo, Silvana. 2018. “Investigarán en Ecuador abusos en contratación pública: Sercop”. *Ecuador TV noticias*. 23 de agosto.  
<http://www.ecuadortv.ec/noticias/primera/1/ecuador-contratacion-publica>
- Velasco, Ernesto. 2013. “¿Puede la nueva gestión pública fortalecer la transparencia gubernamental?: El caso de la gestión del desempeño”. *Revista de Gestión Pública* 2(2): 383-404.
- Waisbluth, Mario y Larraín, Fernando. 2009. “Modelos de gestión pública: implicancias para la planificación, evaluación y control de gestión del Estado”. En *Un mejor Estado para Chile: Propuestas de Modernización y Reforma*, Coordinación y Edición V. Tomicic y C. Garcia, 549-559. Chile: CSP
- Wampler, Brian. 2004. “Expanding Accountability through Participatory Institutions: Mayors, Citizens, and Budgeting in Three Brazilian Municipalities”. *Latin American Politics and Society* 46(2):76.
- Welp, Janina. 2016. “La participación ciudadana como compromiso democrático”. *Revista Mexicana de Derecho Electoral* 10, julio-diciembre: 97-121. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas.