

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Derecho

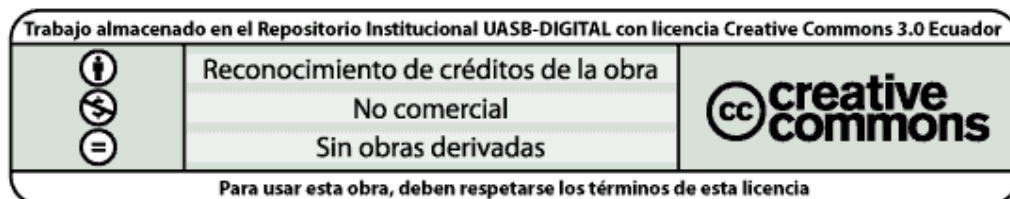
Programa de Maestría en Derecho Administrativo

**La afectación del principio de transparencia por la indebida
aplicación del mecanismo de rendición de cuentas**

Autora: Érika del Cisne Jiménez Soto

Tutor: Christian Masapanta Gallegos

Quito, 2017



CLÁUSULA DE CESIÓN DE DERECHO DE PUBLICACIÓN DE TESIS

Erika del Cisne Jiménez Soto autora de la tesis “LA AFECTACIÓN DEL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA POR LA INDEBIDA APLICACIÓN DEL MECANISMO DE RENDICIÓN DE CUENTAS”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, y que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Máster en Derecho Administrativo en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que, en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autora de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Quito, 5 de enero de 2017

.....
Érika del Cisne Jiménez Soto

RESUMEN

El principio constitucional de transparencia plantea un Estado donde su gestión y gasto se manejen de forma pública hacia la ciudadanía. Para que ello se produzca existen diversos mecanismos que permiten que la información estatal llegue a la ciudadanía; siendo uno de los más óptimos la rendición de cuentas, la misma que es entendida como una forma de participación ciudadana en el control sobre lo público.

En el Ecuador, dicha rendición de cuentas se ha venido desarrollando como una simple aplicación mecánica implementada por las instituciones públicas para informar acerca de su gestión a la ciudadanía, en el marco de cumplir lo que señala la Constitución y bajo el ‘control’ del Consejo de Participación Ciudadana. Empero tales informes no se han sujetado a toda la normativa vigente; puesto que, al no existir una real participación ciudadana, se estaría afectando seriamente la transparencia hacia lo público, impidiendo cumplir con los fines ulteriores del Estado.

La presente tesis de maestría investiga el menoscabo que en materia de control social se ha producido en el Ecuador, fruto de la indebida aplicación de la rendición de cuentas sin una mayor participación ciudadana. Para el efecto se revisa de manera teórica y conceptual los temas de transparencia, control social y rendición de cuentas, y se analiza la normativa vigente en el país. Seguidamente se estudia, por un lado, la aplicación del mecanismo de rendición de cuentas en las instituciones estatales y se patentiza los puntos de vista de un segmento ciudadano respecto a ello; mientras que, por otro lado, se efectúa una comparación de las prácticas de tal rendición de cuentas en otros países latinoamericanos, respecto de lo actuado en el Ecuador.

DEDICATORIA

A mi amado esposo, por su apoyo incondicional en esta maravillosa etapa de mi vida.

A mi madre por ser pilar fundamental en todas las metas propuestas
y por sus sabios consejos.

AGRADECIMIENTOS

A Dios, por las bendiciones brindadas a lo largo de mi vida.

A mi padre, por ser mi ejemplo como persona y profesional,
y por los valores que me inculcó.

A mi amado esposo, porque sin él nada de esto hubiera sido posible, por impulsarme
cada día a ser una mejor persona y profesional, brindándome su apoyo constante y amor.

A mi madre, por su apoyo incondicional y por ser mi ejemplo de mujer.

Al doctor Christian Masapanta Gallegos, por el apoyo brindado en este proceso de
investigación, y por sus valiosos aportes y tiempo dedicado.

A la Universidad Andina Simón Bolívar, institución que permitió formarme como
Mágister en Derecho Administrativo, de una manera responsable y ética.

Al Área de Derecho de la Universidad, y en especial a la doctora Eddy De la Guerra,
por la valiosa colaboración y gentilezas brindadas.

Y finalmente a mis queridos compañeros, con quienes compartimos momentos
inigualables, tanto como amigos, cuanto en las mutuas colaboraciones académicas.

CONTENIDO

Introducción	7
CAPÍTULO PRIMERO	
TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS	9
1. Definición y análisis del Principio de Transparencia	9
2. Evolución histórica del Principio de Transparencia	12
3. El Principio de Transparencia en la realidad jurídica ecuatoriana	18
4. Control Social	20
5. Definición y análisis de la Rendición de Cuentas	26
CAPÍTULO SEGUNDO	
APLICABILIDAD DE LAS RENDICIONES DE CUENTAS EN EL ECUADOR	32
1. Análisis de la normativa sobre la Rendición de Cuentas en el Ecuador	32
2. Observación y análisis del mecanismo de Rendición de Cuentas en el Ecuador	43
CAPÍTULO TERCERO	
ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS	47
1. Modelo Valorativo	47
1.1. El caso ecuatoriano	47
1.2. El caso argentino	50
1.3. El caso colombiano	52
2. Modelo Pragmático	53
3. Hacia un modelo exitoso de rendición de cuentas	59
Conclusiones	63
Bibliografía	66
Anexo	71

INTRODUCCIÓN

El principio constitucional de transparencia nos plantea un Estado en el cual su aparato estatal se maneje de una manera pública hacia la ciudadanía, tanto en su gestión como en el gasto público. Sin embargo, dicho principio tiene que valerse de algunos mecanismos para que la información llegue a la ciudadanía; y en tal sentido, uno de los mecanismos más óptimos es la rendición de cuentas.

Tal rendición de cuentas es un mecanismo de participación ciudadana que permite que los ciudadanos ejerzan control sobre lo público. En tal sentido, y de acuerdo a lo establecido en la Constitución de la República del Ecuador, es deber y responsabilidad que todas y todos los ecuatorianos: “asumir funciones públicas como un servicio a la colectividad y rendir cuentas a la sociedad y a la autoridad, de acuerdo con la ley”, previendo la misma norma constitucional que el Consejo de Participación Ciudadana tendrá la atribución de “establecer mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público”, actualmente se está desarrollando los mismos.

Empero, de la doctrina revisada y de la observación de la aplicación de la rendición de cuentas, se desprende que no se la ha venido realizando de una manera adecuada, puesto que no tiene un real alcance encaminado hacia una verdadera participación ciudadana, ya que se ha convertido en una aplicación mecánica con el único fin de cumplir con la obligación establecida constitucionalmente y controlada por el Consejo de Participación Ciudadana.

Si no existe una debida aplicación de la rendición de cuentas, no podemos hablar de una verdadera participación ciudadana; y, por lo tanto, se estaría afectando la transparencia de las instituciones públicas, puesto que se afecta la practicabilidad y materialidad de dicho principio, que en definitiva no permite lograr cumplir con los fines propuestos por el Estado. El objetivo ulterior se orienta a contar con un Estado transparente, ya que la experiencia ha demostrado claramente que, mientras menos transparencia exista, más expuestos estamos a la concreción de actos no transparentes o, lo que es peor, a gravísimos actos de corrupción.

La rendición de cuentas de algunas instituciones ha caído en un simple cumplimiento de la obligación; evidenciándose, además, que la autoridad que rinde cuentas únicamente informa los aspectos de su conveniencia. En tal virtud, tal rendición

o se ha convertido en un acto proselitista; o simplemente no cumple con su verdadero objetivo, pues la información contenida en la rendición no llega a todos los interesados, sino a las personas que le conviene a la institución que llegue. Por lo tanto, nos encontramos frente a un acto que sirve para propaganda de la autoridad y no para ejercer un auténtico control por parte de la ciudadanía.

La normativa desarrollada es escasa, no estableciéndose que la rendición de cuentas deba informar tanto lo bueno como lo malo de la gestión; como por ejemplo no informar la gestión no efectuada y sus causas. Sin embargo, si pudiésemos contar con una base legal lo suficientemente fuerte, en donde se establezcan procedimientos jurídicos y técnicamente desarrollados, se podrá alcanzar a través de la rendición de cuentas un fortalecimiento de la transparencia en la gestión pública.

En este sentido, la pregunta central de la presente investigación se orienta a conocer cómo la indebida aplicación de la rendición de cuentas afecta la practicabilidad y materialidad del principio de transparencia en la gestión pública, llegando a menoscabar el control social. Para lograr la respuesta, se han planteado como objetivos evaluar las prácticas de la rendición de cuentas, en las instituciones públicas del país, y comparar las prácticas exitosas desarrolladas por otros países en sus rendiciones de cuentas, examinando cómo esto ha favorecido al desarrollo de la transparencia de sus gestiones públicas.

Un primer punto de partida será revisar diversas perspectivas de carácter conceptual sobre el Principio de Transparencia, para seguidamente abordar la evolución histórica de la transparencia -desde algunos puntos de vista teóricos- así como diversos conceptos doctrinarios sobre control social y rendición de cuentas. Un segundo punto será familiarizarse con la normativa vigente en el país sobre la rendición de cuentas, incorporando al conocimiento general la visión que la ciudadanía tiene acerca del tema a través de un sondeo aplicado a un grupo de individuos; lo que se complementa con acciones de observación y análisis del mecanismo de rendición de cuentas a una de las principales instituciones estatales. Finalmente, un tercer punto está encaminado a comparar las prácticas en temas de rendición de cuentas -e incluso en transparencia y participación ciudadana- de dos estados latinoamericanos: Colombia y Argentina, respecto a nuestro país. Cada uno de estos puntos, finalmente configura un capítulo de esta tesis, a la cual se añaden una serie de enunciados concluyentes.

CAPÍTULO PRIMERO

TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

El presente capítulo comprende cuatro subtemas. El primero de ellos abordará, desde las perspectivas conceptuales, cómo es entendido el principio de transparencia por diversos tratadistas. En segundo lugar, se revisará brevemente la evolución histórica de la transparencia, desde diversos enfoques teóricos propuestos por algunos pensadores mundiales; para precisar el tema en el marco de la realidad jurídica ecuatoriana. Finalmente, se establecerán una serie de conceptos teóricos sobre control social y rendición de cuentas, a efectos de comprender su importancia; configurando tales acciones como ejes fundamentales en la construcción del concepto y práctica de ‘transparencia’ en un Estado de Derecho.

1. Definición y análisis del Principio de Transparencia

El principio de transparencia, tan importante en la mayoría de las legislaciones, ha sido estudiado por algunos académicos; sin embargo, en los últimos años ha ido adoptando una connotación únicamente política, sin analizarse su objetivo primordial. Para ello conviene examinar su verdadera definición, lo cual permitirá considerar si dicho principio está siendo correctamente aplicado, o en su defecto, es menoscabado. Para el efecto conviene acudir a una de las definiciones más claras, la cual contiene elementos esenciales de este principio. En tal sentido, Luis Enrique Aguilar Cardoso define a la transparencia como el:

[...] conocimiento público de datos, documentos, procesos de toma de decisiones e informaciones sobre la actividad de los organismos estatales; [incluyendo], a la vez, la posibilidad de verificar su exactitud por los ciudadanos. Es decir, un primer componente de este concepto es la necesidad de que todo proceso de toma de decisiones estatales sea público, y se encuentre respaldado por un sistema de administración de información que permita su conocimiento y escrutinio por la ciudadanía.¹

¹ Luis Enrique Aguilar Cardoso, Juan Carlos Huároc Portocarrero y Luis Eduardo Pérez-Albela Pighi, *Probidad y Transparencia en los Países Andinos*, (Lima: Comisión Andina de Juristas, 2005), 37.

Por su parte, Bernardo González-Aréchiga determina el objeto de la transparencia como:

[...] el cumplimiento de garantías de revelación entre actores de una sociedad. No está garantizada por la cantidad o la oportunidad de información revelada sino por la garantía de que se habrán de satisfacer “las necesidades de apertura” de cada uno de los miembros frente a los otros. Cumple con una función preventiva frente a la corrupción, la irresponsabilidad y otros problemas de agencia.²

De lo señalado por los dos anteriores autores, se puede destacar que ineludiblemente se liga a la transparencia con el acceso a la información pública; es decir, la transparencia se encuentra enfocada en un verdadero acceso de la ciudadanía, a la información que se genera en las instituciones públicas, y a las decisiones que toman los funcionarios públicos. Sin embargo, Aguilar Cardoso va más allá de aquello, pues su definición no se refiere al mero hecho de acceder a la información, sino que dicha información debe, a su vez, ser parte del escrutinio de la ciudadanía.

En los conceptos antes señalados se destaca el hecho de que toda decisión de las personas que integran la Administración Pública debe gozar de publicidad, lo cual permite conocer las razones que derivaron en esa decisión; y, que según lo aseverado por González- Aréchiga, colabora como una función preventiva para evitar los actos de corrupción en la Administración Pública, pues al ser el ciudadano un observador permanente de la actividad de la administración pública, también se convierte en un actor fundamental, evitando el que la administración incurra en actos de no transparencia o de corrupción que no solo afectan a los recursos públicos, sino que también tiene un alcance hacia la imagen que maneja la ciudadanía de las instituciones públicas.

El experto en rendición de cuentas Ángel Martínez Armengol, al referirse a la transparencia, señala que “[...] en la función pública puede ser entendida como un atributo, una práctica, una garantía legal, un valor organizacional o un elemento que contribuye a fortalecer los valores de la democracia y a incrementar la eficacia en el quehacer gubernamental”.³

² Bernardo González-Aréchiga, “Transparencia en el rescate bancario: ¿Problemas de agencia, corrupción, imperfecciones de mercado o captura regulatoria?”, en Irma Eréndira Sandoval, coord., *Corrupción y transparencia: Debatando las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*, (México D.F.: Siglo XXI editores, 2009), 164.

³ Ángel I. Martínez Armengol, *La transparencia como herramienta de rendición de cuentas*, (Veracruz: s/e, 2011), 1.

De su lado, el jurista y Ministro de la Suprema Corte de Justicia de México, José Ramón Cossío, en su amplio análisis efectuado sobre el principio de transparencia señala que, en la actualidad, la definición más común es la que refiere dicha transparencia “[...] para eludir la cualidad consistente en permitir el pleno acceso de la ciudadanía a las determinaciones provenientes de los órganos del Estado, y a los procesos que derivan”.⁴

Ahora bien, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española conceptúa a la transparencia como “cualidad de transparente”; y, al remitirnos a la definición que nos ofrece el mismo texto para el término ‘transparente’, se encuentran las siguientes acepciones:

1. adj. Dicho de un cuerpo: Que permite ver los objetos con nitidez a través de él.
2. adj. Dicho de un cuerpo: traslúcido.
3. adj. Que se deja adivinar o vislumbrar sin declararse o manifestarse.
4. adj. Claro, evidente, que se comprende sin duda ni ambigüedad.⁵

Tales acepciones permiten así, relacionar al principio de transparencia con algo traslúcido, claro, que puede verse con nitidez; es decir, se puede comparar a este principio con una caja de cristal, en cuyo interior se engloba toda la actividad de la administración pública; mientras el ciudadano, desde afuera, puede observar detenidamente el contenido de dicha caja.

Luis Ugalde, en su amplia experiencia en participación política e investigación en temas referentes al principio de transparencia, la define como:

[...] abrir la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público, mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información del gobierno. La transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información en la vitrina pública para que aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de haya anomalías en su interior.⁶

⁴ José Ramón Cossío, “Transparencia y Estado de Derecho”, en John M. Ackerman, coord., *Más allá del acceso a la información. Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho*, (Estado de México: siglo XXI editores, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Universidad de Guadalajara y otros, 2008), 100.

⁵ Tomado de la versión digital del Diccionario de la Lengua Española, (Real Academia Española y Asociación de Academias de la Lengua Española, 2014, 23ª edición).

⁶ Luis Carlos Ugalde, *Rendición de Cuentas y Democracia en México* (México D.F.: Instituto Federal Electoral, 2002), 17.

Es decir, el maestro Ugalde, al referirse a la transparencia le concede un status de obligación por parte, no solo de las instituciones burocráticas sino también de las organizaciones políticas. Además, establece que no constituye un mero acto de rendición de cuentas a un ciudadano en específico, puesto que la transparencia va mucho más allá; es decir, constituye una práctica de ubicar la información pública en una vitrina para que las personas que tengan interés recurran a analizar la misma y, además, en caso de que encuentren anomalías, sean estos ciudadanos los encargados de sancionar las mismas. Es decir, el objetivo primordial del principio de transparencia es llevar al escrutinio público la actividad de la administración pública, evitando que se incurra en actividades de corrupción, lo cual afecta gravemente el destino de los recursos públicos.

2. Evolución histórica del principio de transparencia

El tema de la transparencia no simplemente ha sido analizado en los últimos años. Su historia data desde hace varios siglos; y, para referirnos a ello, es necesario remitirnos al acceso a la información pública a través de la historia, cuando aquella fue relacionada con los asuntos vinculados al Estado.

Así, desde tiempos antiguos, fue estudiada por importantes pensadores clásicos tales como: Platón y Aristóteles; avanzando su análisis hasta las teorías expuestas por pensadores contemporáneos como, por ejemplo, Kant,⁷ Bobbio,⁸ Habermas⁹ y Rawls.¹⁰ Por otro lado, el manejo de la información sobre temas estatales se convierte además en el manejo del poder. En tal sentido, el modelo de Estado marca que exista una mayor o menor regulación del poder de acceso a la información pública; razón por la cual, la transparencia se convierte en el fundamento que permite poner en práctica los principios

⁷ Immanuel Kant (1724-1804), filósofo prusiano de la Ilustración, precursor del idealismo alemán, y el más importante representante del criticismo.

⁸ Norberto Bobbio (1909-2004), jurista y politólogo italiano, conocido además como el 'filósofo de la democracia', pues en su obra política defendió siempre la democracia, los derechos del hombre y la paz.

⁹ Jürgen Habermas (1929), filósofo y sociólogo alemán, famoso en particular por sus trabajos sobre filosofía práctica (ética, y filosofía política y del Derecho).

¹⁰ John Rawls (1921-2002), filósofo estadounidense y uno de los más importantes del siglo XX. En su teoría política expone que los principios sobre los cuales se fundamenta la noción de justicia, es decir la libertad e igualdad, son el fundamento de una sociedad democrática, fundamentada en la cooperación justa entre los ciudadanos.

éticos que constituyen la esencia de un Estado democrático de derechos y justicia. Empero, para llegar a estos avances, se ha producido un largo proceso histórico.

La visión de Platón es de defensa política de la sociedad cerrada; es decir, donde el acceso a los asuntos de Estado se mantiene de una manera restringida. El argumento reside en que “la verdad sólo está en el Estado, y que la justicia consiste en que cada uno ocupe el lugar que le corresponde en una jerarquía social de escalones inamovibles”.¹¹ Según Platón, la política debía ser vivida por todos, pero el ejercicio del poder estaba reservado para quienes se consideraba como intelectualmente superiores, en virtud de la complejidad de los saberes que se necesitan para gobernar.

Platón dejó claro un modelo de Estado de la aristocracia intelectual: un modelo en el cual la sociedad justa se encuentra dividida en estratos. En el sistema platónico el conocimiento sobre las verdades de la política únicamente le pertenece a la aristocracia, bajo la afirmación de que únicamente ella puede trascender los prejuicios e ignorancia de los demás estratos; quienes, a su vez, pueden opinar, pero no saber. Según el filósofo griego, el Estado se asemeja a una organización piramidal en cuya cúspide se encuentra la aristocracia.

Por otro lado, para Aristóteles, la forma de uso del poder político planteado por Platón, en donde el poder político se encuentra en manos de pocos, conduce a que quienes lo ejercen utilicen un lenguaje que, aunque parezca claro, oculta su verdadero sentido. Aristóteles denomina como *sophismata* a los componentes del discurso que, en definitiva, permiten utilizar al saber como una forma de poder, lo cual provoca que los gobernantes gobiernen a sus súbditos según sus intereses particulares.

Esta unión entre el *saber* y el *poder* en manos de pocos, es la base de la existencia de lo que el historiador denominó como el *arcana imperii*, lo que significa ‘secretos del poder’;¹² entendidos como una serie de verdades, evaluaciones, documentos y archivos, y cuya información es de exclusivo dominio de los hombres del poder.

Los secretos de Estado y la manera restringida de cómo ellos circulan son el origen de la llamada ‘*Razón de Estado*’, para lo cual contamos con las corrientes

¹¹ Jesús Rodríguez Zepeda, *Estado y Transparencia: un paseo por la filosofía política*, (México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2004), 13.

¹² Carlos Coloma, traductor (1794), *Los Anales de Cayo Cornelio Tácito*, (Madrid: Tomo I. 2ª edición, Imprenta Real, 1794), 133.

filosóficas de Nicolás Maquiavelo y de Thomas Hobbes. Maquiavelo manejó un pensamiento político que confrontaba las ideas dominantes de la Iglesia. Él se oponía a que la política se encuentre subordinada a la Iglesia ya que esta última únicamente debía encargarse de la vida espiritual de la gente y no de su desenvolvimiento político. En su época la información y verdades del poder político se entendían como patrimonio exclusivo de los gobernantes y líderes de la Iglesia.

Así, Maquiavelo fue el primero que empieza a utilizar el concepto de Estado tal como lo entendemos hoy en día, con los componentes que lo caracterizan: como un poder político centralizado, ubicado en un territorio y con su propia soberanía. Él sostiene que el poder político tiene intereses propios y por lo tanto es un error subordinar los fines del Estado a cualquier otra cosa que no sea obtener y conservar el poder.¹³

El Estado es superior a cada una de las partes que lo componen, y el interés particular de cada individuo solo tiene sentido si es que están alineados con los intereses estatales. De esto surge el principio del interés superior del Estado, cuyo modelo - sostenido por Maquiavelo- correspondía a la Monarquía Absoluta.¹⁴

Hobbes¹⁵ fue el principal teórico del modelo de Estado conocido como *Absolutista*. Él apoya la idea de Maquiavelo, en la cual se evidencia que el poder político tiene intereses propios, que a veces son contrarios a los de los ciudadanos. Asimismo, postula que la restricción informativa, el sofocamiento de la libertad de expresión y de creencias religiosas, y la prohibición del pluralismo ideológico, son las condiciones necesarias para salvaguardar la paz social y el orden público; debiendo el soberano suprimir toda clase de pluralismo.¹⁶

La visión alternativa a la concepción absolutista es la del Estado Liberal, modelo diseñado por John Locke;¹⁷ y en cuyo esquema se hizo posible pensar en la prioridad de las razones de los individuos particulares por sobre el secretismo estatal.¹⁸ Este modelo

¹³ Al respecto Cfr. Maquiavelo, *El Príncipe*, (Buenos Aires: Talleres Gráficos DIDOT, 1946), 7.

¹⁴ La Monarquía Absoluta es una forma de gobierno que se basa en el principio de que el monarca tiene el poder absoluto y total en términos políticos.

¹⁵ Thomas Hobbes (1588-1679), filósofo inglés que en su obra *Leviatán* aportó de forma substancial para el desarrollo de la filosofía política.

¹⁶ Thomas Hobbes, *El Leviatán*, (México: Fondo de Cultura Económica, 1984), 34.

¹⁷ John Locke (1632-1704), pensador inglés considerado como el padre del empirismo y del liberalismo moderno.

¹⁸ El secretismo estatal es entendido como una forma sistémica estatal, en donde sus actividades no son dadas a conocer al ciudadano, pues únicamente se reservan para quienes están a cargo del poder. En el

debe ser entendido como un Estado que no puede ejercer su poder sobre las libertades de los ciudadanos, es decir se empieza a hablar de un *Estado transparente*.

Según Locke, los individuos tienen por naturaleza derechos fundamentales, por lo tanto, la existencia del Estado se justifica en su obligación de velar por el cumplimiento de estos derechos esenciales; y en tal sentido, los ciudadanos ponen en manos del Estado la responsabilidad de ejercer justicia.

En este modelo, a diferencia del absolutista en donde se contaba con el gobernante, nace la figura del mandatario, quien no se encarga de mandar sino de ser mandado. Así, en este modelo, el objetivo principal es proteger la propiedad privada, lo cual se lo realiza a través de un gobierno representativo. De ello deviene que, en la democracia representativa de corte liberal se produzca una delegación de poder por parte de la ciudadanía a su mandatario, quien es el encargado de representar y tutelar los derechos del ciudadano.

Normativamente, los intereses de los particulares siempre resultan superiores a los posibles intereses del Estado; y, en el caso de que se contrapongan, siempre dominarán los primeros, por lo tanto, el Estado no crea ni garantiza derechos, únicamente los tutela.¹⁹

De esto podemos inferir que el modelo del Estado liberal es el primero en plantear la necesidad de transparencia; es decir, el derecho de todo ciudadano a conocer lo que sucede al interior del Estado para que se dé un efectivo ejercicio de la justicia.

La tradición liberal también nos ofrece una clasificación no conocida en el modelo absolutista; es decir, una división entre lo público y lo privado. Estos términos, según el pensador alemán Jürgen Habermas, nacieron para marcar una oposición. De esto se deduce que los servidores del Estado son personas públicas que tienen un oficio público, al igual que los bienes estatales también son públicos. Por otro lado, se encuentra la gente privada, cuyos bienes y actividades no se realizan con los recursos públicos sino privados. A partir del reconocimiento de esta clasificación se hizo necesario establecer una normativa, para que todo aquello que sea operado en la esfera

Estado Liberal prima el interés de los ciudadanos frente a este mecanismo de reservar los temas del Estado para el conocimiento de pocos, lo que permite que el ciudadano tenga conocimiento sobre los asuntos que le afectan.

¹⁹ Cfr. John Locke, (1960) *Two Treatises on Government*. P. Laslett, editor (Cambridge: Cambridge University Press, 1960).

pública sea conocido tal y como es. De ello nos damos cuenta que el principio de publicidad hace referencia al derecho de las ciudadanas y los ciudadanos de conocer de manera transparente lo que sucede dentro del Estado.

Al arribar a los siglos XIX y XX, los ideales de la Ilustración alcanzaron algunas naciones, produciendo, por lo tanto, el nacimiento de un modelo de Estado republicano, en donde se recoge del liberalismo elementos como el gobierno mandatario, los derechos inviolables de la persona, y la supresión de los *arcana imperii*²⁰ es decir los secretos de Estado.

Jean-Jacques Rousseau,²¹ padre del republicanismo, señaló que la diferencia entre lo público y lo privado radica entre la voluntad de todos y la voluntad general. Para él, en el Estado liberal, pese a que se respeta la voluntad de todos, tal voluntad apela al bien particular e inclusive en ciertos casos se afecta el bien común; de manera que, la voluntad que debe prevalecer es la general, en donde siempre se vele por el bien común. En el modelo republicano, el fin principal de la transparencia no es controlar el número de información que circula, sino la posibilidad de acceso abierto a la información.

La teoría planteada por Rousseau contradice al Estado Liberal, de manera principal en cuanto a la definición del contrato social; pues el pensador es crítico al señalar que:

[...] si todos los hombres renuncian a su libertad natural y la ponen en manos de la sociedad (que se constituye con esta renuncia), pero no en las manos de ningún individuo particular, recibirán de la sociedad la misma libertad que han otorgado, sólo que ahora reforzada y protegida por la colectividad. Dicho de otro modo, los hombres reciben una libertad cívica o política a cambio de su libertad natural. La libertad no se pierde en ningún momento; más bien, se enriquece para permitir el desarrollo plenamente humano de todos los contratantes. [...].²²

Aunque el modelo republicano se ampara en la existencia de una sociedad abierta sostenida por la transparencia gubernamental, queda el problema de la calidad de

²⁰ Los *arcana imperii* o secretos de Estado han sugerido la idea de ocultar los grandes temas políticos, con la finalidad de obtener un beneficio con tales actitudes. En tal sentido, los *arcana imperii* se contraponen con la idea de publicidad y transparencia.

²¹ Jean-Jacques Rousseau (1712-1778). Escritor y filósofo franco-suizo, autor de *El Contrato Social* y otras, donde desarrollan sus teorías republicanas y nacionalistas.

²² Tomado de: http://www.ine.mx/documentos/DECEYEC/estado_de_derecho_y_democracia.htm [2017, enero 02].

sus argumentos de sustentación que circulan en la esfera pública, sobre todo por el grave problema de la educación de los ciudadanos. Kant ofrece la solución a este problema para quien la política no tiene ningún sentido si no se expresa como derecho, “De ello la necesidad de una sociedad en que la naturaleza de las acciones políticas pueda discutirse entre un público capaz de evaluar, dudar, discutir, criticar y proponer, solamente puede cumplirse al amparo de una normativa que garantice el pleno acceso de los derechos de los ciudadanos a su participación activa dentro de la esfera pública”.²³

En los modelos democráticos, la activa participación de los ciudadanos es una de sus principales preocupaciones. El modelo democrático es el único en considerar el conjunto de los ciudadanos como la base principal del ejercicio del poder, al punto de que su ausencia conduce a un Estado no-democrático, o una democracia a medias, opaca o poco confiable. En tal sentido, un Estado democrático es, generalmente, un *Estado de Derecho*; en virtud de que las acciones estatales se sujetan a la norma jurídica.

El *Estado de Derecho* -concepto desarrollado durante el liberalismo- consiste en:

[...] la sujeción de la actividad estatal a la Constitución y a las normas aprobadas conforme a los procedimientos que ella establezca, que garantizan el funcionamiento responsable y controlado de los órganos del poder, el ejercicio de la autoridad conforme a disposiciones conocidas y no retroactivas en términos perjudiciales, y la observancia de los derechos individuales, colectivos, culturales y políticos.²⁴

Es decir, la actividad estatal debe estar de acuerdo al Derecho, aplicándose lo contemplado en la Constitución para todos los procedimientos y observándose siempre los derechos individuales.

El Estado de Derecho se compone de dos premisas importantes como son: la supremacía de la Constitución y la separación de funciones en ejercicio del poder. El Estado de Derecho en un régimen democrático permite, a más de los reconocimientos de los derechos individuales del ciudadano, también:

²³ Instituto de Altos Estudios Nacionales y Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión, *Transparencia en la Gestión Pública y Control Social*, (Quito: IAEN, 2010), 10.

²⁴ *Estado de Derecho*. Disponible en: http://mercaba.org/FICHAS/Capel/estado_de_derecho_01.htm [2016, marzo 28].

[...] el reconocimiento de los partidos políticos, de la garantía de los procesos electorales libres e imparciales, la descentralización del poder, el fortalecimiento de la organización, las facultades y funcionamiento de los cuerpos representativos, la adopción de formas de democracia semi-directa, de los sistemas representativos, el referéndum legislativo, el plebiscito, la iniciativa popular, [e incluso] la revocatoria de los representantes.²⁵

Según el politólogo alemán Josef Thesing, “en un modelo de Estado de derecho, no es el hombre el que está al servicio del Estado, sino el Estado [se haya] en función del hombre. Es así como se interpreta que un Estado de derecho debe actuar de manera limitada, previsible y calculable”.²⁶ Esto es un avance significativo para que el ciudadano sienta que el Estado va a garantizar sus derechos.

Posteriormente al Estado de derechos, nace el *Estado Constitucional de Derechos*, entendido como “una etapa superior al Estado Social de Derecho y un concepto amplio, que alude al gobierno sometido a leyes, con énfasis en el respeto a los derechos y garantías de las personas. El Estado Constitucional de Derechos se fundamenta en la subordinación de la legalidad a la Constitución rígida, con rango jerárquico superior a las leyes, como normas de reconocimiento de su validez”.²⁷

En esa línea, el *Estado Social de Derechos* se preocupa de que la ciudadanía pueda acceder a muchos derechos más, que le permitan disfrutar de una vida digna.

3. El principio de transparencia en la realidad jurídica ecuatoriana

La Constitución de la República del Ecuador,²⁸ establece en el artículo 3 como un deber primordial del Estado “8. Garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción”; es decir, el Estado asume como su obligación el ofrecer a los ciudadanos un ambiente libre de corrupción, de lo cual parte que la transparencia es un deber a cargo de la

²⁵ Vivanco, A. (19/07/2008) *El Estado de Derecho*. Disponible en: http://www.derechoecuador.com/index.php?option=com_content&task=view&id=4695 [2013, marzo 5], 16. *Estado Constitucional de Derechos y justicia*, (s.f.). Disponible en: http://www.derechoecuador.com/index.php?option=com_content&view=article&id=6359:ecuador-estado-constitucional-de-derechos-y-justicia&catid=256:noticias-de-interes [2013, marzo 5].

²⁶ Cfr. <http://www.derechoecuador.com/articulos/detalle/archive/doctrinas/derechoconstitucional/2015/11/18/estado-social-de-derecho-y-estado-constitucional-de-derechos> [2016, marzo 28].

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ Constitución de la República del Ecuador. Publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008. LEXIS [2016, marzo 29].

administración. La propia norma, al referirse a la administración pública, ha previsto en el artículo 227 que uno de los principios bajo los cuales se debe regir es la transparencia y evaluación; por lo tanto, la administración pública debe mantenerse totalmente abierta hacia la ciudadanía, a excepción de los casos especiales que la propia ley determine.²⁹

Además, enfatizando en el hecho de que la Constitución de la República del Ecuador es una Constitución de derechos, conviene remitirse a lo señalado en el artículo 18, numeral 2 de la misma, en el cual se establece como un derecho de las personas “Acceder libremente a la información generada en entidades públicas, o en las privadas que manejen fondos del Estado o realicen funciones públicas. No existirá reserva de información excepto en los casos expresamente establecidos en la ley. En caso de violación a los derechos humanos, ninguna entidad pública negará la información”.

Resulta pertinente señalar que, si el acceso a la información pública se encuentra contemplado como un derecho en la Constitución, es de aplicación directa; es decir, las instituciones no pueden alegar falta de ley para su aplicación. En tal sentido, se patentiza que este derecho tiene como finalidad principal transparentar la gestión y el gasto público.

El acceso a la información no necesariamente tiene que ser solicitado por el ciudadano, sino que también es obligación de la administración, de manera continua, proveer la información generada a la ciudadanía. Para ello la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública³⁰ señala en el artículo 7,³¹ que las

²⁹ Las excepciones que el legislador ecuatoriano desarrolló para el acceso a la información que reposa en las instituciones públicas, es que dicha información sea reservada o confidencial, lo cual se encuentra desarrollado en el artículo 6 de la LOTAIP, que al respecto de la información confidencial señala que: “Se considera información confidencial aquella información pública personal, que no está sujeta al principio de publicidad y comprende aquella derivada de sus derechos personalísimos y fundamentales, especialmente aquellos señalados en los artículos 23 y 24 de la Constitución Política de la República”; mientras que la información reservada se encuentra definida en el artículo 17. Sin embargo, para que la institución alegue alguna de estas circunstancias para negar el acceso a la información pública, será necesario que dicha información de manera previa haya sido declarada como reservada. En el caso de la información confidencial, la propia ley señala que se podrá acceder a la misma siempre que se cuente con una orden judicial, por ser parte relevante en una investigación. Además, aunque la ley no lo prevea de manera expresa, es necesario señalar que las empresas públicas -las cuales fueron creadas a partir de la promulgación de la Ley Orgánica de Empresas Públicas- manejan información empresarial, que debería también gozar del status de información reservada, porque ello le permitiría contar con igualdad de condiciones al competir con la empresa privada.

³⁰ Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Publicada en Registro Oficial Suplemento 337 de 18 de mayo de 2004. LEXIS [2016, marzo 31].

³¹ Art. 7.- Difusión de la Información Pública.- Por la transparencia en la gestión administrativa que están obligadas a observar todas las instituciones del Estado que conforman el sector público en los términos del artículo 118 de la Constitución Política de la República y demás entes señalados en el artículo 1 de la presente Ley, difundirán a través de un portal de información o página web, así como de los medios necesarios a disposición del público, implementados en la misma institución, la siguiente información

instituciones públicas, y también los privados que cuenten con un presupuesto del 50% que se genere de recursos públicos, deberán publicar en sus páginas web la información señalada en dicho artículo.

Cabe mencionar que el Principio de Transparencia ha sido recogido por algunas de las leyes ecuatorianas, siendo, a mi criterio, una de las más importantes la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública;³² ya que esta norma es la que regula las compras públicas, teniendo como objetivo primordial el que se lo ejecute de una manera transparente. Así, en su artículo 4 se enuncian los principios rectores de la contratación pública, señalando que “Para la aplicación de esta Ley y de los contratos que de ella deriven, se observarán los principios de legalidad, trato justo, igualdad, calidad, vigencia tecnológica, oportunidad, concurrencia, **transparencia, publicidad**; y, participación nacional”.³³ De allí que resulta primordial que la contratación pública se maneje de manera transparente y con publicidad, lo cual permitirá igualdad de condiciones al participar; y, sobre todo y con dicho artículo, se encauce en evitar el incurrimento de actos no transparentes o de corrupción.

4. Control Social

La manera óptima de garantizar la transparencia es a través de un efectivo ‘control social’, el cual ha sido definido de diversas maneras, entendiéndose según la época en la cual se lo analice. Así, en el texto *Control Social de Servicios* se encuentra una definición preliminar que lo precisa como “[...] las formas en las que la sociedad evita que se rompan sus costumbres o normas, y los mecanismos por los cuales se excluye a quien se desvía de las normas [...]”.³⁴

Más adelante, en el mismo texto, se halla una definición más acertada a las circunstancias actuales, cuando a este término se lo entiende como: “Las formas en las que los ciudadanos/as o las personas participan para vigilar que algo, que sea de interés

mínima actualizada, que para efectos de esta Ley, se la considera de naturaleza obligatoria: [ver toda la información requerida, en el mismo Art. 7 de la LOTAIP].

³² Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Publicada en Registro Oficial Suplemento 395 de 04 de agosto de 2008. LEXIS [2016, marzo 31].

³³ El resaltado me corresponde.

³⁴ Ministerio de Bienestar Social, Agencia de Cooperación Alemana GTZ y Programa Mundial de Alimentos, *Control Social de los Servicios: Sistematización, metodología e instrumentos de una experiencia de veeduría social sobre la calidad de los servicios públicos*, (Quito: Abya Ayala, 2003), 12.

común, se realice de manera adecuada”;³⁵ es decir, que el ciudadano opta por los diversos mecanismos que le entrega la ley para poder observar y ejercer control en algo que es de interés común.

Para el análisis del control social es importante conocer cuál es la definición que el *Consejo de Participación Ciudadana y Control Social* maneja, al ser este el órgano encargado de llevar adelante los procesos de control social. En su página electrónica se menciona que el Control es “el derecho y el deber de los ciudadanos y ciudadanas quienes, como ejercicio de su derecho de participación ciudadana, controlan el buen manejo de la gestión de lo público, [existiendo] para ello una diversidad de instrumentos, con la finalidad de incidir en decisiones sobre las políticas públicas, en todos los niveles de gestión de lo público”.³⁶ Según esta definición, el control social es el mecanismo mediante el cual se puede obtener una verdadera participación ciudadana.

En tal sentido, la *participación ciudadana* es propuesta como un excelente mecanismo de control -tal como lo menciona el destacado jurisconsulto Julio César Trujillo-, en donde la sociedad civil “[...] deposita sus anhelos y esperanzas, [puesto que tal participación se configura] como un freno eficaz [frente] a los eventuales abusos de poder provenientes de un poder ejecutivo fortalecido en la Constitución de 2008”; confiando además que la participación social llegue a convertirse en un poder incluso más eficaz que el ejercido por el poder legislativo y el poder constitucional,³⁷ permitiendo en consecuencia, balancear el poder cada vez más acaparador por parte del ejecutivo y evitando a su vez afectaciones de cualquier tipo al interés común.

Por otro lado, conviene recalcar que los logros obtenidos hasta el momento en materia de participación ciudadana, no pueden ser entendidos como ‘mercedes’ de las Constituciones de 1998 y 2008, donde se las consigna como derechos; puesto que para alcanzarlos se suscitaron una serie de acontecimientos históricos, donde la lucha de diversos grupos sociales fue muy importante. En ese marco, y “respecto de la incidencia

³⁵ *Ibíd*em, 12.

³⁶ Cfr. <http://www.cpccs.gob.ec/?mod=control>, [2014, julio 30].

³⁷ Julio César Trujillo, “Sociedad Civil, Estado y Participación”, en Santiago Andrade, Agustín Grijalva y Claudia Storni, editores, *La Nueva Constitución del Ecuador. Estado, derecho e instituciones*, (Quito: Corporación Editora Nacional / Universidad Andina Simón Bolívar - Sede Ecuador, 2009); citado por Silvana Sánchez Pinto, “Participación Social en la Creación del Derecho: Realidad y Desafíos”, en Ramiro Ávila Santamaría, comp., *Estado Derecho y Justicia. Estudios en honor a Julio César Trujillo*, (Quito: Corporación Editora Nacional / Universidad Andina Simón Bolívar - Sede Ecuador, 2013), 139.

de la sociedad civil en el Estado, [se] establece como un antecedente histórico los hechos previos a la masacre del 15 de noviembre de 1922, en Guayaquil, en donde los sectores obrero y social se organizaron en defensa de sus derechos, ejerciendo sus derechos de libertad de asociación y de expresión, haciendo uso de sus garantías extra-institucionales [...]”.³⁸

Respecto a los derechos de participación ciudadana, el jurista Hólger Córdova, mantiene la misma tesis de Trujillo al mencionar que “la evolución de estos derechos, en el Ecuador, no han sido una dádiva o una concesión de los Estados, ni un reconocimiento de los gobiernos de turno, [sino que] han sido una conquista histórica suscitada a través de las luchas sociales en este país [...]”;³⁹ es decir, para alcanzar los derechos de participación ciudadana de los cuales los ecuatorianos hoy disfrutamos, se ha vivido una larga lucha social que en diversas ocasiones ha sido alterada e incluso reprimida por algunos gobiernos y por sectores provenientes de las élites políticas y económicas del país.⁴⁰

En la obra *Control Social de las Administraciones Públicas* se menciona que:

[...] no están desprovistos de razón todos aquellos que insisten en exigir el Control Social de la Administración Pública. Ellos saben, perciben o, mínimamente perciben, sienten que el carácter social (del pueblo, para el pueblo, público), como la racionalidad (claridad de objetivos y adecuada movilización de medios) de la actual Administración Pública, presentan déficits que requieren mayor atención sobre los enlaces que unen los discursos y las prácticas de los gobiernos representativos y de sus intrincadas relaciones representantes-representados.⁴¹

De lo antes mencionado queda claro que el control social permite que lo expresado en los discursos de los representantes sociales se lleve a la práctica; de ahí la

³⁸ Sánchez Pinto, 141.

³⁹ Holger Paúl Córdova Vinuesa, *Derechos de Participación sin Poder Popular*, en *Revista Palabra*, (Quito: Editorial Universitaria, 2014), 142.

⁴⁰ Al respecto se puede revisar: Angélica Bernal, comp., *De la exclusión a la participación. Pueblos Indígenas y sus Derechos Colectivos en el Ecuador*, (Quito: Abya Yala, 2000); Leonardo Espinoza, *Historia del movimiento obrero en el Ecuador*, (Cuenca: Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Cuenca, 1995); Osvaldo Alborno et. al., *28 de Mayo y fundación de la CTE*, (Quito: CEN-INFOC, 1984); Milton Luna, *Historia y conciencia popular*, (Quito: CEN, 1989); Carolina Larco y León Espinosa, *El pensamiento político de los movimientos sociales*, (Quito: Ministerio Coordinador de la Política, 2012); entre muchos más.

⁴¹ Valdemir Pires, “Control Social de la Administración Pública: entre lo político y económico”, en Álvaro Martín Guedes y Francisco Fonseca, coords., *El Control Social de la Administración Pública. Escenario, balances y adelantos en Brasil*, (Madrid: Instituto Nacional de la Administración Pública, 2010), 21.

necesidad de que la ciudadanía se empodere de dicho control, sin permitir que sus representantes olviden las promesas realizadas en las urnas.

El control social debe trascender al mero hecho de revisar los actos de las autoridades de elección popular, sino que sobre dicho control deben recaer todos los actos de la Administración Pública, en los cuales están involucrados los funcionarios y servidores de la administración estatal.

Tal control social es necesario para mantener la transparencia en la función pública, buscando evitar que se dé un mal uso de lo público, puesto que la afectación al Estado por actos irresponsables por parte de funcionarios de la Administración Pública conlleva a que el propio Estado se vea afectado no sólo en temas económicos, sino también en torno a la confianza del ciudadano hacia las instituciones públicas, provocando que éste no tenga seguridad en los actos de la gestión estatal.

Cuando existe un verdadero control social también se configura una verdadera transparencia, lo que en términos generales construye una ‘cultura’ de transparencia en el marco de la administración del Estado, la misma que debe ser vista como parte de la cotidianidad del servidor público. Paralelamente, se debe cimentar una apropiada conducta y actitud del servidor ante el manejo de lo público, en donde, el control ciudadano -fundamentalmente- y el control institucional, son los ejes cardinales para evitar la corrupción.

La participación ciudadana es trascendental, no sólo para legitimar la gestión de las autoridades electas en las urnas, sino también -a través de los derechos de participación ciudadana- para ejercer control sobre lo público. El artículo 1 de la Constitución del 2008 refiere que “la soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de **las formas de participación directa previstas en la Constitución**”.⁴² En tal sentido, la participación ciudadana es elevada al rango de derecho y se convierte en un mecanismo mediante el cual el pueblo puede ejercer su soberanía, tal como la consignan los preceptos constitucionales.

Hólger Paúl Córdova define a los derechos de participación ciudadana como *construcciones sociales*; es decir, “son determinaciones que las hacen los pueblos y las sociedades, que no las hace el Estado por sí mismo y para sí, ni tampoco los jueces,

⁴² El resaltado me corresponde.

legisladores o autoridades estatales, sino que son derechos creados y ejercidos directamente por los individuos, a título personal o desde la auto-organización”.⁴³ De esta manera, los derechos de participación ciudadana, en teoría, pueden ser ejercidos directamente por los ciudadanos, advirtiéndose además que se los puede llevar adelante desde la auto-organización, es decir, desde la propia sociedad organizada; convirtiéndose así en sujetos activos de estos derechos y posibilitando que los grupos sociales se reúnan persiguiendo un objetivo común.

Córdova también hace referencia a la función del Estado frente a estos derechos al tener únicamente la función de garantizarlos; señala que, “si asumimos que los derechos de participación no provienen del Estado -en el sentido de que no dependemos de éste, sino de la intervención ciudadana para su ejercicio-, la responsabilidad estatal es garantizarlos, mediante su respeto y la creación de condiciones para su protección y ejecución, sin caer en interpretaciones que los menoscaben”.⁴⁴ De ahí, que las instituciones públicas se encuentren en la obligación de brindar las facilidades necesarias para que los ciudadanos puedan acceder a los derechos de participación ciudadana que se hallan señalados en la normativa ecuatoriana y que conducen a mantener un Estado transparente, en donde el uso de lo público sea conocido por los ciudadanos. En este sentido se evita que la Administración Pública incurra tanto en actos irregulares cuanto en actos de corrupción, tales como el cohecho, la concusión, el enriquecimiento ilícito, el peculado, entre otros, que terminan por afectar gravemente al Estado.

Por su parte, la *Agenda de Seguridad y Lucha Contra la Corrupción* realizada en el año 2008, señala como uno de los factores que generan y reproducen la corrupción, a la “vulnerable participación y control social frente a la gestión pública”;⁴⁵ es decir, que la falta de aplicación del control social a través de una vulnerable participación ciudadana, coadyuva a que el fenómeno de la corrupción empeore en el país, puesto que el ciudadano no asume un verdadero rol de control, sino que únicamente se convierte en un mero espectador de los actos que se producen en la Administración Pública.

⁴³ Paúl Córdova Vinuesa, *Las Limitaciones de las Veedurías Ciudadanas en Contratación Pública reguladas por el Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP) en relación a la legislación ecuatoriana sobre participación y control social*, Estudio previo a la obtención del título de Especialista de Derecho de la Contratación Pública en la Universidad Castilla - La Mancha, 2014, p. 14.

⁴⁴ *Ibíd.*, 14.

⁴⁵ Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa, *Agenda Nacional de Seguridad y Lucha contra la Corrupción*, (Quito: Secretaría Nacional Anticorrupción, J.M. Impresores, 2008), 26.

El impacto del control de la gestión pública desde la participación ciudadana, apropiadamente ejercido, tiende a “mejorar dos asuntos concretos: i) la forma en que la administración pública suministra bienes y servicios, y, ii) el uso y consumo que de ellos hace la ciudadanía”;⁴⁶ y, en concordancia con ello, se puede afirmar que el control social, correctamente encaminado, propicia que la administración pública efectúe una correcta gestión de los bienes y servicios a ella encomendados, así como también permite que la ciudadanía pueda hacer un buen uso de los mismos.

De ello se colige que la participación ciudadana asume una efectiva importancia en la tarea de evitar los abusos de poder por parte de las diferentes funciones estatales, tal como lo menciona Silvana Sánchez Pinto, al sostener que:

[...] para que la sociedad civil se convierta en el freno eficaz a los eventuales abusos de poder provenientes del poder ejecutivo, es indispensable el respeto y garantía del derecho a la participación social en el procedimiento legislativo, precisamente con la finalidad de exigir que un proyecto de ley, contrario a la Constitución, sea reconducido a los valores, principios y derechos constitucionales y a los estándares internacionales de protección de derechos humanos.⁴⁷

Es decir, el Estado -así como opera con los diferentes derechos enunciados en la Constitución y convenios internacionales- también debe ofrecer los mecanismos necesarios para que los ciudadanos puedan hacer uso de la participación social, tal como lo prevé la Constitución de la República del Ecuador, a través de los mecanismos de participación ciudadana enunciados en la misma.

En tal sentido, la Constitución del 2008 dedica un capítulo a la participación ciudadana, mencionando en el artículo 95 como debe proveerse dicha participación.⁴⁸ Este artículo evidencia que la participación puede ser tanto de manera individual cuanto

⁴⁶ Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Gobierno, Departamento Administrativo de Acción Comunal y Veeduría Distrital, *Control Social a la Gestión Pública*, (Bogotá: Centro Editorial Javeriano, 2000), 9.

⁴⁷ Sánchez Pinto, 151.

⁴⁸ Art. 95.- Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera 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, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.

de manera colectiva, suministrándole gran valor al control de la gestión pública; incluso enunciando un poder ciudadano.⁴⁹

5. Definición y análisis de la Rendición de Cuentas

La definición de la Rendición de Cuentas contiene algunos elementos, los cuales deben ser analizados desde varios contextos, en virtud de que no puede ser concebida desde una sola visión; pues puede tanto generarse como una simple obligación de las instituciones de cumplir con lo determinado en los mandatos legales, o también puede ser analizado como uno de los resultados del control social o ser entendido como una actividad compuesta tanto por la obligación de las administraciones públicas, fruto del control social.

Para ese análisis es necesario abordar algunas definiciones de eruditos en la rendición de cuentas, las cuales permitirán conocer visiones diversas sobre el tema. De ello obtendremos como resultado el conocer el verdadero significado de este mecanismo innovador, lo que nos permitirá realizar un análisis a fondo del tema; cuyo objetivo ulterior se orienta a conocer si en el Ecuador se cuentan con los elementos que debe contener una óptima rendición de cuentas.

Para el efecto conviene analizar las definiciones de algunos autores extranjeros que se han dedicado al estudio de este tema, pero además también recurriremos al análisis de autores nacionales, que permitan conocer la aplicación de la rendición de cuentas en Ecuador; lo cual, y en conjunto, ofrecerá un análisis crítico, permitiendo así aportar a una rendición de cuentas cuyo propósito cardinal es transparentar la gestión y el gasto público.

Luis Carlos Ugalde, define acertadamente a la rendición de cuentas como:

[...] la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales, de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento. Los mandantes o principales supervisan

⁴⁹ A continuación de dicho artículo se especifican los principios rectores de la mencionada participación ciudadana y, finalmente, señala los mecanismos por los cuales se podrá viabilizar la misma; es decir, a través de los mecanismos de democracia representativa, directa y comunitaria.

también a los mandatarios o agentes para garantizar que la información proporcionada sea fidedigna.⁵⁰

De esta definición se puede advertir que la rendición de cuentas deriva de una delegación realizada a un servidor público mediante un contrato, el cual puede ser formal o informal. Además, se destaca que existe una responsabilidad mutua; es decir, por un lado, tenemos la obligación del administrador de llevar a cabo la rendición de cuentas y, por otro lado, la obligación de los mandantes de efectuar un control de la información proporcionada; y, en caso de que la información proporcionada no sea fidedigna, se deberán aplicar las sanciones correspondientes.

El politólogo austríaco Andreas Schedler, al referirse a la rendición de cuentas, maneja su concepto anglosajón del *accountability*, mientras que, para referirse a la obligación de los gobernantes de dar respuesta a la solicitud de información de los ciudadanos, recurre al concepto de *answerability*. Es preciso señalar que Schedler en su amplio estudio sobre la rendición de cuentas no ofrece una simple definición, sino que se encarga de estudiar todos sus componentes, para ello señala que “[...] la rendición de cuentas abarca de manera genérica tres [formas] diferentes para prevenir y corregir abusos de poder: obliga al poder a abrirse a la inspección pública; lo fuerza a explicar y justificar sus actos, y lo supedita a la amenaza de sanciones”;⁵¹ es decir, nos encontramos ante tres aspectos: información, justificación y sanción.

El planteamiento de Schedler se refiere a la responsabilidad que tiene la administración sobre sus actos, los cuales deben ser informados a la ciudadanía de una manera clara. Es decir, se alude a la obligación de las personas que ostentan un mandato conferido por los ciudadanos, de informar los actos que viene ejecutando; pero también se refiere a la obligación del ciudadano de exigir que se le entregue dicha información de una manera clara, por lo tanto, se realiza una vigilancia y monitoreo continuo.

Luego de que la administración se encargue de publicitar su información, también se encuentra obligada a justificar sus actos, la cual debe ser confeccionada con su debido sustento técnico y con términos de fácil comprensión. Al respecto es

⁵⁰ Ugalde, 14.

⁵¹ Andreas Schedler, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, (México, D. F.: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2008), 13. Una versión anterior de este texto apareció en inglés bajo el título “Conceptualizing Accountability”, en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner, editores, *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, (Boulder y Londres: Lynne Rienner Publishers, 1999), 13-28.

necesario enfatizar que todos los actos de la administración deben contar con una base legal, y también deben enmarcarse en las políticas públicas.

De manera posterior entramos a la fase sancionatoria, la cual se encuentra justificada en el hecho de que, si únicamente se efectúa una simple entrega de información, sin justificar los incumplimientos en los cuales se ha incurrido, la rendición de cuentas no tendría razón de ser, en virtud de que el servidor público debe estar consciente que todos sus actos acarrearán responsabilidad y por lo tanto están sujetos a diversas sanciones. Uno de los más efectivos es señalado por Schedler como el castigo electoral, cuando él afirma que “[...] en el momento de las elecciones, cuando los ciudadanos llaman a cuentas a los políticos por medio del voto, su amenaza fundamental es el despido -la amenaza de separar a los ‘corruptos e ineptos’ de sus cargos-”.⁵²

El castigo antes expuesto es de fácil aplicación en democracias maduras, las cuales no permiten que una persona que ha incumplido con sus promesas de campaña vuelva a ocupar un cargo público, al contrario de otros países -como Ecuador- donde la historia nos ha demostrado que la memoria colectiva es frágil.

Con lo antes expuesto, y tomando como referencia a Schedler, la politóloga y docente de la FLACSO México, Karina Ansolabehere, señala que la Rendición de cuentas es un concepto difuso, que se compone de dos dimensiones, siendo estas:

- a) la posibilidad de respuesta (*answerability*) de los servidores públicos a los ciudadanos, esto es la información de sus actividades y la justificación de éstas; y b) la posibilidad de sancionar (*enforcement*) cuando algún servidor público no se atiene a la normativa vigente en el desarrollo de su tarea. Dimensiones ambas que pueden darse juntas o separadas, más o menos intensamente.⁵³

Por su parte, el también politólogo Enrique Peruzotti señala que “la idea de rendición de cuentas contiene dos dimensiones distintivas que merecen ser remarcadas analíticamente: 1) La obligación que tienen los funcionarios públicos de informar acerca de sus decisiones y justificarlas públicamente (*answerability*); y 2) la capacidad de

⁵² *Ibíd.*, 22

⁵³ Karina Ansolabehere, “Mirando a los que miran: Rendición de cuentas del poder judicial, perspectivas y paradojas”, en Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea coord., *La Ciencia del Derecho Procesal Constitucional*, (Buenos Aires: Universidad Nacional Autónoma de México y Rubinzal-Culzoni Editores, 2009), 73.

imponer sanciones a aquellos funcionarios públicos que hayan violado sus deberes o incumplido sus obligaciones (enforcement)”.⁵⁴ Por lo tanto, el no cumplimiento de esta obligación debería acarrear de manera inevitable la imposición de una sanción.

Asimismo, el politólogo argentino Guillermo O’Donnell clasifica a la rendición de cuentas en posiciones vertical y horizontal. Para el primero caso se refiere a que “[...] el recurso de elecciones razonablemente limpias y libres, los ciudadanos pueden castigar o recompensar a los representantes votando a favor o en contra de ellos, o de los candidatos que ellos apoyan, en la próxima elección [...]”.⁵⁵ Sin embargo, luego enfatiza al analizar lo poco eficaz de este tipo de rendición de cuentas ya que solo se realiza cada tiempo; además, tal como ya se mencionó antes, en democracias poco evolucionadas las elecciones no son asumidas con responsabilidad.

O’Donnell define a la rendición de cuentas horizontal como:

[...] la existencia de organismos estatales que están legalmente habilitados y autorizados, y de hecho dispuestos y capacitados, para emprender acciones que abarcan desde la fiscalización rutinaria hasta sanciones penales o destitución, en relación con actos u omisiones de otras instituciones del Estado, que puedan calificarse, en principio o presuntamente, como ilícitos [...] Se trata de actos de funcionarios, elegidos o no, que en su mayor parte ocupan puestos en las altas esferas del Estado o el régimen. Esos actos entrañan un grave desacato de lo que la tradición republicana demanda de esos funcionarios, es decir, sujetarse a la ley y/o dar decidida prioridad al interés público, no a sus intereses privados.⁵⁶

Es decir, se refiere a la necesidad de que se creen organismos estatales encargados de desarrollar un control a través de la rendición de cuentas. Para ello plantea que tales organismos deben estar habilitados y autorizados por ley, y que se hallen en capacidad de imponer diversas clases de sanciones ante acciones, omisiones e incluso ante el cometimiento de ilícitos.

⁵⁴ Enrique Peruzzotti, *Marco Conceptual de la Rendición de Cuentas*, Ponencia preparada para la Reunión Técnica de la Comisión de Rendición de Cuentas de la Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior (OLACEFS), Auditoría General de la Nación, Buenos Aires, Argentina, 28 y 29 de agosto de 2008 (Buenos Aires: Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella, 2008), 4. Tomado de <http://acij.org.ar/wpcontent/uploads/2010/12/peruzzotti-marco-conceptual-de-la-rendic3b3n-de-cuentas.pdf>. [2016, abril 16].

⁵⁵ Guillermo O’Donnell, “Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías”, Ponencia preparada para la conferencia «Institutionalizing Horizontal Accountability» celebrada en Viena en junio de 1997, organizada por el *Institute for Advances Studies* de Viena y el *International Forum for Democratic Studies*. Tomado de http://nuso.org/media/articles/downloads/2645_1.pdf. [2016, abril 10], p. 2.

⁵⁶ *Ibidem*, 14

Schedler, al referirse a esta clasificación planteada por O'Donnell, señala que el control vertical “[...] describe una relación entre desiguales, entre superiores y subordinados, entre principales y agentes. En las democracias representativas, encuentra sus dos expresiones cardinales en los controles electorales y societales [...]”;⁵⁷ y al referirse a la rendición de cuentas horizontal destaca que “[...] el actor que exige cuentas está ‘a la altura de los ojos’ de quien rinde cuentas, que los dos están en posiciones de poder equiparables [...]”;⁵⁸ sin embargo, Schedler es crítico al establecer que no es aconsejable que se aplique solo uno de estos mecanismos, para lo cual plantea que:

El truco consiste entonces, en establecer un sistema de rendición de cuentas que no se parezca ni a una pirámide ni a un archipiélago. Posiblemente, su arquitectura ideal sería una red recursiva de agencias de control que mantengan relaciones intransitivas de rendición de cuentas. “A” rinde cuentas a “B”, quien rinde cuentas a “C”, quien a su vez rinde cuentas a “A” nuevamente. Recordemos el juego de niños: piedra, papel o tijera. Nadie tiene la supremacía absoluta, nada está siempre del lado de los perdedores. Por fin, los controladores son controlados por todos.⁵⁹

La experta en Gestión del Desarrollo, Fabiola Santillán Peralvo, señala que “La Rendición de Cuentas alude a las obligaciones de los mandantes y funcionarios públicos de dar a conocer a la ciudadanía respecto del mandato que asumen en las urnas o, en la designación para el desempeño de la función pública”;⁶⁰ es decir, en esta definición se destaca el hecho de que el voto otorgado en las urnas obliga a que los funcionarios públicos informen en todo momento a la ciudadanía las actividades desarrolladas.

Es necesario subrayar que el mecanismo de rendición de cuentas se origina en la necesidad de conocer las actividades que viene desarrollando la Administración Pública, para evitar que se cometan actos de corrupción. Justamente este mecanismo nace de la disconformidad de la gente con los que ostentan el poder público, buscando transparentar toda la gestión y gasto público. Así, en la actualidad se le ha ido confiriendo mayor importancia a la aplicación de este mecanismo; sin embargo,

⁵⁷ Schedler, 34.

⁵⁸ *Ibíd.*, 36.

⁵⁹ *Ibíd.*, 37.

⁶⁰ Fabiola Santillán Peralvo, “El Control social y la Rendición de Cuentas: Herramientas de la Gestión Local”, en Eduardo Égüez edit., *Buscando caminos para el desarrollo local*, (Quito: Corporación Mashí, Terranueva – Gestión Social y EcoCIENCIA, 2005), 126.

también se ha planteado que se lo deba realizar de una manera óptima, evitando incurrir en prácticas que afecten su aplicación. Desde la academia ecuatoriana se plantea que:

La rendición de cuentas responsable no es un fin. Es un proceso serio y sistemático. Nace de la planificación participativa y de compromisos colectivos para lograr objetivos en beneficio de todos. En unos casos, ese compromiso nace de las ofertas de campaña. En otros, de contratos o funciones asumidas que deben ser de dominio público. Esos compromisos se deben traducir en bienes y servicios que cumplan requisitos de calidad, costos, tiempo, respeto al medio ambiente y elevados valores éticos que generen confianza en los usuarios. A partir de estos compromisos se deben elaborar planes estratégicos y operativos en todos los niveles de organizaciones, con indicadores que permitan medir objetiva y periódicamente la calidad de gestión de los mandatarios, cuyos resultados se deben informar a la ciudadanía.⁶¹

Este análisis permitirá, en el tercer capítulo, construir un ejercicio de derecho comparado, para lo cual se buscará examinar en los países a estudiarse, cual práctica de rendición de cuentas reúne los elementos necesarios, a efectos de ser considerado como óptimo en el marco de aplicación de tales elementos en nuestra realidad.

⁶¹ Edison Estrella, Leonidas Molina y Marcelo Pico, “Rendición de Cuentas, Control y Auditoría para la Transparencia”, en Julio Echeverría-Cesar Montúfar, editores, *Plenos Poderes y transformación Constitucional*, (Quito: Abya-Yala, Diagonal Capítulo Ecuador, 2008), 183.

CAPÍTULO SEGUNDO

APLICABILIDAD DE LAS RENDICIONES DE CUENTAS EN EL ECUADOR

El presente capítulo abarca dos subtemas. El primero de ellos está relacionado con la normativa existente en el Ecuador sobre el tema de rendición de cuentas, y en el cual se incluye un sondeo practicado a cincuenta personas sobre la gestión, imparcialidad e involucramiento ciudadano en el ejercicio de rendición de cuentas respecto al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS). En segundo lugar, se despliega una observación y análisis del mecanismo de rendición de cuentas a la institución que obtuvo la mayor parte del presupuesto estatal, de acuerdo al *Justificativo Proforma Presupuesto General del Estado 2015*, realizado por la Subsecretaría de Presupuesto; es decir el Ministerio de Electricidad y Energía Renovable.

1. Análisis de la normativa sobre la rendición de cuentas en el Ecuador

La Constitución de la República del Ecuador contempla la organización colectiva, para lo cual prevé en el artículo 96 que:

Art. 96.- Se reconocen todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación e incidir en las decisiones y políticas públicas y en el control social de todos los niveles de gobierno, así como de las entidades públicas y de las privadas que presten servicios públicos.

Las organizaciones podrán articularse en diferentes niveles para fortalecer el poder ciudadano y sus formas de expresión; deberán garantizar la democracia interna, la alternabilidad de sus dirigentes **y la rendición de cuentas.**⁶²

Es decir, el objetivo de que la sociedad se organice se orienta a avalar la democracia interna, la alternancia de dirigentes y, además, a garantizar la rendición de cuentas. En tal sentido, este artículo está relacionado a la participación ciudadana, la cual debe ser entendida como:

⁶² El resaltado me corresponde.

Un derecho, un deber y un mecanismo para ejercer ciudadanía. Es una relación que se establece en el encuentro de dos procesos concretos: uno, es la capacidad de participar, que implica contar con las habilidades, las capacidades y los conocimientos que cada grupo y cada persona han desarrollado a partir de sus experiencias, lo cual se constituye en herramientas para ello; y otro, es la oportunidad de participar, referida al espacio o campo que la iniciativa oficial (la política) le deja y le permite a la iniciativa y la responsabilidad de los participantes.⁶³

Esta definición de participación ciudadana nos permite entender a la misma, en primer término, como las destrezas desarrolladas por un grupo determinado que parten de su experiencia, como por ejemplo un grupo que ha desarrollado temas de género; luego se refiere a los espacios que se generan desde el poder para los grupos antes señalados, tales como las veedurías en un proceso electoral. De esta manera, se le confiere a la participación ciudadana el nivel de un derecho, pero también, se concibe como un deber para que la sociedad se organice y cuente con sus dirigentes.

Sobre el concepto antes desarrollado, es preciso señalar la pretensión de que dicha participación se desenvuelva de manera ordenada, caso contrario no surtiría ningún efecto; empero, también se la supedita a los espacios que se confieren desde el poder, es decir, queda sujeta a los intereses de los grupos políticos que, de acuerdo a sus fines, conferirán espacios para que los diferentes grupos sociales realicen actividades de control.

La Constitución de la República del Ecuador, al referirse a los diferentes niveles de gobierno, establece en el artículo 100 que la participación en dichas instancias se ejercerá, entre otras cosas, para: “Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social”. De ello se deduce que existe una práctica común por parte del legislador ecuatoriano de manejar los conceptos de transparencia, rendición de cuentas y control social. Al respecto conviene señalar que no se deben manejar estas palabras como sinónimos, pues cada una tiene sus propias connotaciones. Así, Luis Carlos Ugalde considera que:

La falta de rigor analítico para usar el concepto “rendición de cuentas” provoca que en ocasiones se use como sinónimo de algunos [otros] conceptos con los que guarda estrecha relación pero que son diferentes. Entre ellos: responsabilidad política, responsividad, control, fiscalización y transparencia. Sin embargo, es preciso distinguir

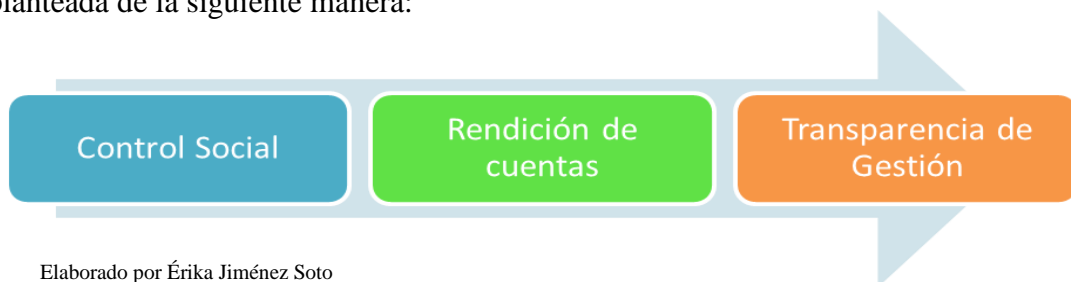
⁶³ Ofelia Tobón Correa y Consuelo García Ospina, *Fundamentos Teóricos y Metodológicos para el Desarrollo Comunitario en Salud*, (Manizales: Universidad de Caldas, 2004), 54.

las diferencias para mitigar la ambigüedad que con frecuencia acompaña al uso del término “rendición de cuentas”.⁶⁴

A pesar de lo señalado por Ugalde, y aunque no se deben manejar de manera equívoca dichos conceptos, sí es pertinente señalar que se encuentran relacionados. Es más, se considera que la suma de responsabilidad, control, fiscalización, rendición de cuentas, entre otros mecanismos, logran alcanzar una gestión transparente. Más adelante, el mismo Ugalde, al referirse a la transparencia señala que:

La transparencia es una característica que abre la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público, mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información del gobierno. Sin embargo, la transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información en la “vitrina pública” para que aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior. La transparencia es un instrumento de un sistema global de rendición de cuentas, mas sería impreciso usarlo como sinónimo de aquél.⁶⁵

De lo antes señalado, se puede concluir que la transparencia reúne los mismos elementos que la rendición de cuentas, tal como lo define Andreas Schedler en el capítulo anterior de esta investigación, donde este autor plantea la analogía de la caja de cristal para referirse a la gestión pública, la misma que de manera continua es vista desde afuera por los ciudadanos. De lo anotado se evidencia que sirve para entender la razón, por la cual el legislador tiende, en los diferentes articulados de la Constitución, a manejar de manera continua los conceptos de control, rendición de cuentas y transparencia. Empero, es preciso que se entienda que los diferentes mecanismos de control -como la rendición de cuentas- desembocan en el principio de transparencia para la administración pública; es decir, se maneja como una fórmula, la cual puede ser planteada de la siguiente manera:



Elaborado por Érika Jiménez Soto

⁶⁴ Ugalde, p. 15.

⁶⁵ *Ibíd.*, p. 18.

Asimismo, la Constitución establece que la determinación de las políticas públicas bajo las cuales se registrarán las rendiciones de cuentas estarán a cargo de la Función de Transparencia y Control Social,⁶⁶ para lo cual es preciso remitirse a su Ley Orgánica,⁶⁷ la misma que, en el número 5 del artículo 3, prevé a la rendición de cuentas como un principio de dicha función al señalar que:

Todas las instituciones públicas, sus autoridades y representantes legales, las autoridades de elección popular y las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios públicos o desarrollen actividades de interés público, tienen el deber de elaborar un informe de labores público, periódico, oportuno, transparente y en lenguaje asequible, que se presentará al menos una vez al año respecto de los servicios públicos que prestan.

En dicho artículo se determina la obligación de todas las instituciones del sector público, y del privado que reciban fondos públicos o que presten un servicio público, así como también de las autoridades de elección popular, de elaborar un informe con las labores desarrolladas, de una manera oportuna, transparente y periódica que, de acuerdo al mismo, se presentará al menos una vez al año. Sobre esto último, se destaca el hecho de que en la ley no se determina que únicamente se lo deba realizar una vez al año, sino que se establece un mínimo, lo cual se analizará más adelante cuando se aborden las resoluciones emitidas por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.⁶⁸

El artículo 89 de la Ley de Participación Ciudadana⁶⁹ define a la rendición de cuentas como:

⁶⁶ Función que se crea con la Constitución de la República del Ecuador del 2008, que de acuerdo a su artículo 204, “[...] promoverá e impulsará el control de las entidades y organismos del sector público, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, para que los realicen con responsabilidad, transparencia y equidad; fomentará e incentivará la participación ciudadana; protegerá el ejercicio y cumplimiento de los derechos; y prevendrá y combatirá la corrupción”.

⁶⁷ Ley Orgánica de la Función de Transparencia y Control Social. Publicada en el Registro Oficial Suplemento 53 de 07 de agosto de 2013. LEXIS.

⁶⁸ Este Consejo fue creado con diversos objetivos, tales como: i) promover el ejercicio de los derechos de participación y control social de lo público, ii) combatir la corrupción y promover la transparencia; y iii) designar, a través de Comisiones Ciudadanas de Selección o ternas enviadas por el Ejecutivo, a las autoridades que le corresponda de acuerdo con la Constitución y la Ley. Asimismo, se estipula que el Consejo debe manejarse de una manera autónoma, imparcial y siempre buscando la transparencia de la función pública; para ello debe promover la participación ciudadana a través de diversos mecanismos, en donde el ciudadano se empodere del control a todos los entes estatales.

⁶⁹ Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Publicada en el Registro Oficial Suplemento 175 de 20 de abril de 2010. LEXIS.

[...] un proceso sistemático, deliberado, interactivo y universal, que involucra a autoridades, funcionarias y funcionarios o sus representantes y representantes legales, según sea el caso, que estén obligadas u obligados a informar y someterse a evaluación de la ciudadanía por las acciones u omisiones en el ejercicio de su gestión y en la administración de recursos públicos.

En este artículo se establecen las características específicas de la rendición de cuentas; es decir, dicho mecanismo obedece a un procedimiento ordenado, siguiendo un método o sistema, que además debe realizarse de forma voluntaria e intencionada⁷⁰ y para todas las personas. En este artículo también se refieren a los sujetos obligados a informar y a someterse a la evaluación ciudadana, tanto por las acciones y también por las omisiones, y por las acciones desarrolladas durante su gestión y en la administración de los recursos públicos.

En el artículo 89 de la Ley de Participación Ciudadana, asimismo se establece que:

Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual o colectiva, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, y demás formas lícitas de organización, podrán solicitar una vez al año la rendición de cuentas a las instituciones públicas o privadas que presten servicios públicos, manejen recursos públicos o desarrollen actividades de interés público, así como a los medios de comunicación social, siempre que tal rendición de cuentas no esté contemplada mediante otro procedimiento en la Constitución y las leyes.

Sobre este artículo, resulta pertinente señalar que la redacción que pretendió darle el legislador es retórica, pues no se encuentra apegada a la realidad nacional, ya que la idea consiste en que la rendición de cuentas sea solicitada por los ciudadanos, tanto de forma individual como colectiva. Frente a ello, se restringe dicha solicitud a ‘una sola vez al año’, lo cual se contradice con el número 5 del artículo 3 de la Ley Orgánica de la Función de Transparencia y Control Social, en donde se establece un mínimo de una vez al año.

En tal sentido, dicho artículo se convierte en restrictivo, pues al final conduce a un proceso organizado desde los grupos de poder, en el cual únicamente se exige la

⁷⁰ Sobre esta característica es preciso señalar que la rendición de cuentas, debería ser voluntaria, esto refiriéndose al deber ser de la misma; sin embargo, en la práctica se lo realiza de manera obligatoria, ya que las instituciones que no realicen su rendición de cuentas de manea anual se encuentran sujetas a sanciones.

aplicación del mecanismo de rendición de cuentas una vez al año; además, esto no permite que la ciudadanía pueda exigir el que se realice un ejercicio de rendición de cuentas cuando se considere necesario, sino únicamente -como se reitera- una vez al año.

Ahora, es también oportuno analizar los mecanismos desarrollados por el Consejo de Participación Ciudadana, organismo al cual se lo institucionaliza a partir de la Constitución del 2008, que en concordancia con el artículo 207 “[...] promoverá e incentivará el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana, **impulsará y establecerá mecanismos de control social en los asuntos de interés público**, y designará a las autoridades que le corresponda de acuerdo con la Constitución y la ley [...]”; es decir, como parte de sus funciones, deberá promover el control social en todos los asuntos que se consideren de interés público, y no necesariamente los que se prevean desde el gobierno de turno.

La Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social⁷¹ señala en el número 2 del artículo 5, como una de las atribuciones de este novísimo organismo, el “establecer mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, y las personas jurídicas del sector privado que presten servicios públicos, desarrollen actividades de interés público o manejen recursos públicos”; es decir, le habilita para que aplique los mecanismos que considere necesarios para la rendición de cuentas; para luego considerar en el artículo 9 que:

Es atribución del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social establecer mecanismos para someter a evaluación de la sociedad, las acciones del Estado y de las personas jurídicas del sector privado que presten servicios públicos, manejen recursos públicos o desarrollen actividades de interés público; con atención al enfoque de derechos, a los resultados esperados y obtenidos, a los recursos financieros empleados y a los métodos utilizados sobre su gestión.

La rendición de cuentas será un proceso participativo, periódico, oportuno, claro y veraz, con información precisa, suficiente y con lenguaje asequible. La rendición de cuentas se realizará al menos una vez al año y su convocatoria será amplia, a todos los sectores de la sociedad relacionados y debidamente publicitada.

⁷¹ Publicada en el Registro Oficial Suplemento 22 de 09 de septiembre de 2009. LEXIS.

Del análisis de este artículo conviene destacar que en él se mantienen elementos de las leyes antes referidas; sin embargo, en la misma sí se establece el mínimo de un año, sin restringirle. Además, se pueden destacar algunos elementos con una mayor connotación técnica, ya que se señala que la práctica de la rendición de cuentas deberá, de manera necesaria, contar con un enfoque hacia los derechos humanos, a los resultados, a los recursos financieros y a los métodos que se utilicen en la gestión de los entes obligados a realizar rendición de cuentas.

El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en concordancia con los artículos 3,⁷² 54,⁷³ 303,⁷⁴ 304⁷⁵ y 305⁷⁶ del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD),⁷⁷ expidió el 03 de marzo de 2016 la Ordenanza Metropolitana N° 0102, con la cual sustituye la Ordenanza N° 187, sancionada el 06 de julio de 2006, que promueve y regula el Sistema Metropolitano de Participación Ciudadana y Control Social, definiendo en su artículo 88 a la rendición de cuentas como:

[...] un proceso sistemático, deliberado, interactivo, periódico, oportuno, universal y obligatorio, a través del cual los funcionarios públicos informan sobre su gestión a la ciudadanía debe realizarse bajo un enfoque de derechos, en función a los resultados esperados y obtenidos, la información publicada, los recursos públicos invertidos y los métodos utilizados en la gestión.

⁷² g) Participación ciudadana.- La participación es un derecho cuya titularidad y ejercicio corresponde a la ciudadanía. El ejercicio de este derecho será respetado, promovido y facilitado por todos los órganos del Estado de manera obligatoria, con el fin de garantizar la elaboración y adopción compartida de decisiones, entre los diferentes niveles de gobierno y la ciudadanía, así como la gestión compartida y el control social de planes, políticas, programas y proyectos públicos, el diseño y ejecución de presupuestos participativos de los gobiernos. En virtud de este principio, se garantizan además la transparencia y la rendición de cuentas, de acuerdo con la Constitución y la ley.

⁷³ Art. 54. Funciones.- Son funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal las siguientes:

d) Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y la gestión democrática de la acción municipal.

⁷⁴ Derecho a la participación.- El derecho a la participación ciudadana se ejercerá en todos los niveles de los gobiernos autónomos descentralizados a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria [...].

⁷⁵ Sistema de participación ciudadana.- Los gobiernos autónomos descentralizados conformarán un sistema de participación ciudadana, que se regulará por acto normativo del correspondiente nivel de gobierno, tendrá una estructura y denominación propias [...].

⁷⁶ Garantía de participación y democratización.- Los gobiernos autónomos descentralizados promoverán e implementarán, en conjunto con los actores sociales, los espacios, procedimientos institucionales, instrumentos y mecanismos reconocidos expresamente en la Constitución y la ley; así como otras expresiones e iniciativas ciudadanas de participación necesarias para garantizar el ejercicio de este derecho y la democratización de la gestión pública en sus territorios.

⁷⁷ Publicado en el Registro Oficial N° 303 de 19 de octubre de 2010.

Luego, la mencionada ordenanza establece en el artículo 89 que las autoridades de elección popular están obligadas a rendir cuentas sobre:

- a) Plan de trabajo y ofertas planteadas formalmente en la campaña electoral;
- b) Planes estratégicos;
- c) Proyectos metropolitanos;
- d) Planes operativos anuales;
- e) Presupuesto general y presupuesto participativo;
- f) Iniciativas de legislación, fiscalización y políticas públicas, en el marco de las agendas legislativas presentadas por las y los concejales metropolitanos; y,
- g) Actuación en las delegaciones realizadas por el Alcalde o Alcaldesa Metropolitana y el Concejo Metropolitano, a nivel local, nacional e internacional.

La Ordenanza en mención constituye un acierto y un avance en materia de rendición de cuentas, toda vez que tiene como objeto principal alimentar los mecanismos de participación ciudadana y control social, más aún cuando profundiza en la rendición de cuentas, determinando los temas sobre los cuales debe rendirse cuentas; sin embargo, es excluyente cuando únicamente define la obligación para las autoridades de elección popular cuando su carácter debería ser general para todo servidor público.

Sobre tal organismo, antes de continuar con el análisis de la rendición de cuentas, es necesario describir que del sondeo⁷⁸ efectuado a un grupo de cincuenta personas (25 hombres y 25 mujeres, con título de tercer nivel en carreras afines a las ciencias sociales), se obtuvo los siguientes resultados:

1) ¿Conoce la gestión que realiza el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS)?

De los datos obtenidos podemos constatar que únicamente el 29% de las personas investigadas conocen acerca de la gestión que lleva a cabo el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), mientras que el 71% restante asegura no conocer dicha gestión.

⁷⁸ Es preciso señalar que se ha optado por este mecanismo puesto que el sondeo, o también denominado estudio de opinión, es una pequeña investigación acotada en sus alcances y basada en una metodología cuantitativa; teniendo como objetivo principal brindarnos información valiosa, más aún cuando en esta investigación resulta innecesario considerar como universo al número total de la población del Distrito Metropolitano de Quito (Sobre aspectos teóricos del sondeo, Cfr. PROMER, *Manual de Sondeos de Mercado*, Santiago de Chile: 2002, pp. 9-10).

Esto refleja la poca difusión que mantiene tal organismo de control, el mismo que, de acuerdo a la Constitución de la República del Ecuador y la normativa secundaria, cumple funciones de vital importancia para promover la participación ciudadana y el control social.

2) *¿Confía en la imparcialidad del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social?*

De los resultados se patentiza que un 10% de las personas confían en la imparcialidad de dicho organismo, mientras que un 90% de las personas, no. Esto se debería al hecho de que la elección de los miembros del CPCCS ha estado sujeto a diversas críticas, en particular por considerar que son ciudadanos afines al gobierno actual, pues éstos han intervenido, anteriormente, en cargos relacionados a asesorías de diversos ministerios o son figuras políticas.

Tal apreciación mayoritaria afecta de manera grave a una buena práctica de la rendición de cuentas, ya que al ser este organismo el encargado de su difusión y aplicación no se cuenta con una verdadera confianza por parte de la ciudadanía.

3) *¿Ha tenido conocimiento, por parte del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, de cómo puede participar en un ejercicio de rendición de cuentas?*

Apenas un 8% de los investigados ha tenido conocimiento de cómo participar en un ejercicio de rendición de cuentas, frente a un 92% que no tiene conocimiento.

De estos datos se colige que, desde su creación, dicho organismo no cumple con uno de sus roles fundamentales: la obligación de llegar a la ciudadanía, actores fundamentales en la rendición de cuentas, para que éstos puedan exigir que la rendición de cuentas cumpla con sus cometidos. La pregunta 3) llevó a plantear una cuarta pregunta.

4) *¿Considera necesaria la existencia del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social para la aplicación de la rendición de cuentas?*

En esta pregunta, el 24% de las personas respondieron que sí están de acuerdo en que siga existiendo el CPCCS para la aplicación de la rendición de cuentas, mientras que el 76% no considera necesario a este organismo. Esto se justifica en virtud de la poca confianza que tiene el ciudadano en su imparcialidad; y además porque de las respuestas anteriores, un número minoritario ha tenido conocimiento sobre cómo puede ser su efectiva participación en las rendiciones de cuentas de los obligados a realizarla.

Ahora bien, analizados los datos de las cuatro preguntas anteriores, se concluye que no se justifica la necesidad de la existencia del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) para la aplicación de la rendición de cuentas; puesto que, al no gozar de la confianza ciudadana y al no haber realizado una debida difusión de la importancia de este valioso mecanismo para que se ejerza un auténtico control social, no cumple con los fines para los cuales se creó este Consejo. Es más, su mal manejo podría desencadenar en un abandono de los diversos mecanismos que la Carta Política provee.

Es necesario que dicho organismo represente los anhelos y aspiraciones de la ciudadanía, para lo cual es imprescindible que sus miembros no representen los intereses de los diversos movimientos políticos. Además, su trabajo debe estar encaminado a mejorar los mecanismos de participación ciudadana y de control social, y en este caso específico la rendición de cuentas; caso contrario no de justifica la existencia del CPCCS.

Ahora, sobre el desconocimiento ciudadano sobre la rendición de cuentas, se puede concluir que las instituciones públicas no realizan una óptima difusión de las mismas, además no promueven el involucramiento de la ciudadanía en su ejecución. Por lo tanto, no se cumple con su verdadero objetivo, el cual es transparentar la gestión y el gasto público.

Continuando con el análisis de la normativa ecuatoriana relacionada a la rendición de cuentas, es importante analizar la Resolución No. PLE-CPCCS-041-29-12-2015, con la cual se establece la metodología a observar la aplicación de la rendición de cuentas. El artículo 1 establece las siguientes fases:

Fase 1: Elaboración del informe de rendición de cuentas.

Fase 2: Presentación a la ciudadanía del informe de rendición de cuentas.

Fase 3: Entrega del informe de rendición de cuentas al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.⁷⁹

Luego, en dicha Resolución se contempla un cronograma, el cual parte desde el mes de enero, con una entrega del informe hasta el mes de marzo. Además, en el artículo 3 se señala que la rendición de cuentas deberá realizarse en audiencias públicas y horarios que faciliten la asistencia de la ciudadanía; y, en el mismo artículo se especifica que deberán observarse los criterios de austeridad, evitando gastos en alimentación, hospedaje, viáticos, etc.⁸⁰

Dicha resolución no analiza los aspectos de fondo que debe contener una óptima rendición de cuentas, puesto que solo establece tres fases; sin señalar los requisitos que deben cumplirse en los informes que se elaboren, y que son los que se entregan a la ciudadanía. Además, no prevé las consecuencias en las cuales estarán sometidos los funcionarios responsables de no realizar una debida rendición de cuentas; es decir, si no informasen de manera veraz sobre las actividades desarrolladas y sobre el gasto en el cual han estado inmersos.

Por otro lado, el artículo que refiere a la austeridad es fruto de la situación económica que ha vivido el país desde finales del año 2015; empero, tales criterios de austeridad deberían mantenerse de forma permanente, ya que no se justifica el hecho de que, en anteriores años, se haya mal utilizado la obligación de las instituciones públicas de rendir cuentas, a efectos de incurrir en exceso de gasto público.

⁷⁹ Cfr. <http://www.cpccs.gob.ec/docs/niceditUploads/tempo/1452094552Resoluci%C3%B3n%20No.%20PLE-CPCCS-041-29-12-2015.pdf> [2016, mayo 20].

⁸⁰ Esta disposición contenida en el artículo 3 de la Resolución llama la atención, toda vez que, en algunos de los eventos de rendiciones de cuentas realizadas en años anteriores se gastaban cuantiosas cantidades de recursos públicas, con gastos tales como material didáctico, alimentos, alquiler de locales, viáticos para que se movilicen los funcionarios; sin embargo, en algo que no se invirtió recursos fue en realizar una efectiva difusión hacia la ciudadanía, para que asista a dichos eventos.

Asimismo, es necesario establecer un proceso ordenado que reglamente las rendiciones de cuentas a nivel de todas las instituciones públicas, pero que, sobre todo, sirva como mecanismo para transparentar la gestión de esas instituciones. Para ello es fundamental que, a partir de lo determinado en la Constitución de la República del Ecuador, se fortalezca el principio de transparencia; y, además, se procure siempre garantizar el derecho de los ciudadanos a acceder, en cualquier momento que lo requiera, a la información generada con los recursos públicos, puesto que, de la encuesta aplicada se evidencia la poca confianza que los ciudadanos tiene hacia el Consejo de Participación Ciudadana y, lo que es peor, el desconocimiento que se tiene sobre los ejercicios de rendición de cuentas ejecutados por diversas instituciones.

2. Observación y análisis del mecanismo de rendición de cuentas en el Ecuador

Para efectuar este análisis se procedió a revisar el informe de rendición de cuentas del año 2015 de la institución a la cual se destinó la mayor parte del presupuesto estatal, de acuerdo al *Justificativo Proforma Presupuesto General del Estado 2015*, realizado por la Subsecretaría de Presupuesto;⁸¹ la misma que determinó en primer lugar, al sectorial de recursos naturales, con el Ministerio de Electricidad y Energía Renovable, a la cabeza.

Se buscó el informe de rendición de cuentas del año 2015 en la página del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social; sin embargo, no hay tal informe, sino únicamente se encuentra información hasta el año 2014. Por tal razón, el análisis se lo elabora con los informes de gestión de dicho año.

Es preciso señalar que no se trata de un análisis amplio que detalle cada actividad desarrollada, sino que se refiere a una matriz que contiene sólo porcentajes ejecutados; lo que no nos permite ejecutar un amplio análisis a efectos de conocer los componentes de dichas actividades.

El Ministerio de Electricidad y Energía Renovable en su informe de rendición de cuentas, ingresa primero los datos generales de la institución, como el número de zonales, por ejemplo. Luego refiere el número de usuarios, de acuerdo al sexo,

⁸¹ Cfr. <http://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/01/Justificativo-de-Ingresos-y-Gastos-Proforma-2015-PDF.pdf>. 26 de mayo de 2016

incluyéndose un recuadro para el género GLBTI (con un dato de cero usuarios), aunque no se señala el número de usuarios por nacionalidad o pueblos.⁸²

En lo referente a la implementación de políticas públicas para la igualdad, se puntualiza que sí se han aplicado; sin embargo, no se determinan el número de usuarios, para luego señalar una acción desarrollada en este sentido, con un resultado que a su vez se transforma en un producto.

Luego se expone la aplicación de las políticas públicas generacionales, de discapacidades, de género y de movilidad humana. En cada una de ellas se refiere que se ha realizado un ‘taller’, dando como resultado el levantamiento de *líneas bases* de cada uno de estos sectores dentro del sector eléctrico, sin lograr determinar -en ninguno de ellos- datos relacionados al sexo, etnia ni pueblo de los usuarios que han accedido a la aplicación de dichas políticas.

En lo relativo a la planificación participativa, se advierte que no se han implementado mecanismos de participación ciudadana para la formulación de políticas y planes institucionales, ni se ha logrado coordinar con las instancias de participación existentes en el territorio; es decir, existe una nula aplicación de los mecanismos de participación ciudadana, convirtiéndose la rendición de cuentas en el único mecanismo de acercamiento de la ciudadanía a las actividades desarrolladas por este ministerio. Más adelante, en el recuadro relacionado con los mecanismos de participación ciudadana, se señala que se produjo una Audiencia Pública, lo cual puede ser verificado en un link adjunto. Además, en los mecanismos de control social generados por la comunidad, no se visualiza ninguna aplicación de algún mecanismo.

Para el proceso de rendición de cuentas se han establecido pasos a seguirse, tales como: la conformación del equipo de rendición de cuentas, el diseño de la propuesta del proceso de rendición de cuentas, la evaluación de la gestión institucional, el llenado del formulario de informe de rendición de cuentas establecido por el CPCCS, la redacción del informe, la socialización interna y aprobación del informe de rendición de cuentas, la difusión del informe, la planificación de eventos participativos, la realización del evento de rendición de cuentas, la incorporación de los aportes ciudadanos en el

⁸² Al respecto conviene señalar que sobre este dato hay una incoherencia, toda vez que no es posible que no existe algún usuario que se identifique como GLTBI. Ello evidencia una falencia al momento de registrar el mencionado dato.

informe, la entrega del informe al CPCCS a través del ingreso de dicho informe al sistema virtual, y los principales aportes de los ciudadanos recibidos.⁸³

Posteriormente, el informe expone la incorporación de los aportes ciudadanos de la rendición de cuentas del año en la gestión institucional; para lo cual se describe, en primer lugar, el compromiso que se ha asumido con la comunidad, el porcentaje de avance de cumplimiento, la descripción de los resultados alcanzados, y el link a través del cual se puede verificar dicho cumplimiento.

En segundo lugar, refiere los mecanismos empleados para realizar la difusión y comunicación de la gestión institucional. En este caso se ha cumplido, en mayor grado, a través de medios digitales y radio; y, en menor número, por medio de la televisión y prensa escrita.

En este punto conviene señalar que existe un gran desarrollo sobre el cumplimiento de la ejecución programática, respecto de las metas establecidas al inicio de cada año. Para el efecto se señalan: el objetivo estratégico y competencias exclusivas, la meta POA, el indicador de meta, un comparativo entre los resultados planificados y los resultados cumplidos, el porcentaje del cumplimiento de la gestión, y la descripción de la gestión por meta; visualizándose, finalmente, que se ha logrado un porcentaje total de cumplimiento de gestión, del 98,28%.

Sobre lo antes anotado, es pertinente señalar que los datos contenidos en el informe solo se refieren a números; sin analizar si los mismos han cumplido con criterios de eficiencia y/o eficacia. Es decir, no se puede conocer si en realidad las actividades desarrolladas por la institución constituyen un verdadero aporte para la gestión del sector eléctrico, ni tampoco si los recursos destinados se encuentran justificados u optimizados.

Sobre el cumplimiento de la ejecución presupuestaria, se puntualiza: la meta, el presupuesto planificado, el presupuesto ejecutado, el porcentaje de cumplimiento del presupuesto (que alcanza un 95,78%), y el link de verificación. Esto va ligado con el total de presupuesto institucional, en el cual se obtiene un porcentaje de ejecución presupuestario del 97,10%.

En el formulario, además, existe una descripción de los procesos de contratación y compras públicas de bienes y servicios, señalando el tipo de servicio, el estado actual,

⁸³ Esto se refiere a preguntas que son planteadas por los ciudadanos que asisten al evento de rendición de cuentas, es decir no involucra lo que el ciudadano opina sobre la gestión de la institución.

y el link de verificación; sin presentarse con claridad el objeto del proceso, ni la razón para llevar adelante dicha contratación.

Al final del formulario se reseña el cumplimiento de las recomendaciones de los organismos de control, en el cual se incluye: la entidad que recomienda, el número de informe de la entidad que recomienda y el número de informe de cumplimiento, el porcentaje de cumplimiento de las recomendaciones, y la descripción de la observación realizada; así como también el link de verificación.

Es preciso señalar que, en el formulario proporcionado por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social a las instituciones para la rendición de cuentas, se aporta sólo con datos numéricos y actividades desarrolladas, sin un amplio y detallado análisis de la gestión llevada a cabo, así como sobre el gasto ejecutado. Esto, en definitiva, no permite transparentar las actividades desarrolladas por las instituciones; es decir, este tipo de formulario no proporciona datos que permitan un verdadero control social.

La verificación de los resultados ingresados en el formulario no constituye un requisito obligatorio para ninguna institución, lo cual nos conduce a inferir que los datos ahí consignados, pueden no ser reales o sean exagerados. Es más, que no se cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, oportunidad, transparencia, y demás características que deben reunir las instituciones públicas y las privadas que cuentan con recursos públicos.

Finalmente, tal como ya se señaló anteriormente, el limitar la rendición de cuentas a un ejercicio anual también limita el control social. Además, al establecer un formato tan básico, que contiene únicamente datos porcentuales y no otros componentes que permitan conocer mejor la gestión de las instituciones estatales, no constituye un real aporte para transparentar la gestión pública; y, en tal sentido, no contribuye a alcanzar los objetivos que se pretenden con la rendición de cuentas.

CAPÍTULO TERCERO

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

En el presente capítulo se analizarán las prácticas en rendiciones de cuentas de dos Estados que pertenecen a la familia germánico romano. Para ello se escogieron dos países que poseen un sistema político, cultural y social, semejante al Ecuador; considerando además de que en ellos se han desarrollado temas de transparencia y de participación ciudadana. Estos países son Colombia y Argentina.

La metodología⁸⁴ se orienta a revisar, no solo la legislación de estos Estados, sino además abordar la investigación que se ha desarrollado en los mismos sobre el mecanismo de rendición de cuentas; sin embargo, cabe insistir que no se pretende caer en un simple ejercicio comparativo, sino que el objetivo consiste en revisar los elementos positivos de su legislación y analizar si ello es adaptable para la realidad ecuatoriana, puesto que no sólo se quiere lograr mejorar la práctica de la rendición de cuentas, sino también fortalecer el principio de transparencia, lo que con el tiempo contribuirá a disminuir los actos de corrupción y los actos no transparentes.

Cabe señalar que tanto los gobiernos de Ecuador, Colombia y Argentina tienen en la agenda política temas de participación ciudadana, siendo la rendición de cuentas uno de sus mecanismos; empero, en esta parte de la investigación nos centraremos únicamente en la manera de transparentar la gestión pública. Para ello se realizará un análisis comparativo, basándonos en un modelo valorativo y pragmático.

1. Modelo Valorativo

1.1. El caso ecuatoriano

La rendición de cuentas en el Ecuador ha sido definida como:

[...] las obligaciones de los mandatarios y funcionarios públicos de dar a conocer a la ciudadanía respecto del mandato que asumen en las urnas o, en la designación para el desempeño de la función pública. Al control social se lo ubica

⁸⁴ Esta metodología fue desarrollada por el doctor Pablo Alarcón, para lo cual se recurre a un análisis del modelo valorativo y pragmático.

desde dos enfoques; el primero entendido únicamente como la herramienta para vigilar la gestión pública y el combate a la corrupción y, un segundo entendido como una herramienta para garantizar el ejercicio democrático del poder, para monitorear el desenvolvimiento de las estrategias de desarrollo y de las políticas sociales; un instrumento que, en suma, apoye el cambio social.⁸⁵

Por lo tanto, partiendo de esta definición, tenemos como primer elemento que la rendición de cuentas es entendida como una obligación de los mandatarios y de los funcionarios públicos, los cuales de manera necesaria deben informar la gestión desarrollada. Esto como una herramienta de vigilancia a efectos de evitar que se incurra en actos de corrupción, y como una manera de garantizar un ejercicio democrático del poder, con el objetivo ulterior de asegurar que la gestión se halle encaminada a cumplir con las políticas públicas y las estrategias de desarrollo propuestas; a fin de lograr un verdadero cambio social.

Un modelo de rendición de cuentas se plantea con los siguientes objetivos:

[...] a) mantener informada a la comunidad en forma periódica respecto de la gestión; b) garantizar el ejercicio democrático de poder, a través de la presentación de información de la gestión para consolidar la democracia participativa; c) facilitar el ejercicio del derecho de la ciudadanía a ejecutar el control social de las acciones u omisiones de los gobernantes y funcionarios públicos y/o de quienes manejen fondos públicos, mediante procesos de evaluación del desempeño; y, d) prevenir y evitar la corrupción y la ineficiencia.⁸⁶

En este sentido, podemos advertir que en la doctrina desarrollada en el Ecuador se concede la primacía a una rendición de cuentas enfocada en el control social, en la cual la primera preocupación se orienta a fortalecer el sistema democrático, con la finalidad de evitar el incurrimento en actos de corrupción.

La Secretaría Nacional de Inteligencia ha identificado los puntos débiles de este mecanismo de participación ciudadana, al señalar que:

[...] la rendición de cuentas, uno de los factores necesarios para el desempeño de la vida política en democracia, se encuentra atrapada entre dos polos tensos. Por un lado, la rendición de cuentas, especialmente la horizontal funciona

⁸⁵ Eduardo Égüez, edit., *Buscando Caminos para el Desarrollo Local*, (Quito: Corporación Mashí, 2005), 126.

⁸⁶ *Ibíd.*, 136-137.

inadecuadamente porque existe una subordinación o cooptación de las instancias de control público a los intereses coyunturales del ejecutivo; y, de otro lado, existen tensiones provenientes de las culturas políticas que condicionan los niveles de autonomía de organizaciones de la sociedad civil y limitan de varias maneras las potencialidades de exigibilidad de los derechos ciudadanos frente a las autoridades.⁸⁷

Es decir, en los estudios practicados también se analizan las debilidades de las rendiciones de cuentas en Ecuador, puesto que las mismas se hallan sujetas a los intereses políticos; es decir, no existe una autonomía de los órganos encargados de realizar el control respectivo para que dichas rendiciones de cuentas cumplan con los requisitos necesarios para fortalecer el principio de transparencia. En los últimos años se ha podido constatar que los miembros de esos organismos se encuentran previamente comprometidos con los intereses político-partidistas; así como se evidencia -en algunos casos- el temor de contrariar a alguna autoridad pública, es decir, estos vicios no permiten que la rendición de cuentas cumpla con su verdadero objetivo.

La investigación desplegada por Edison Estrella, Leonidas Molina y Marcelo Pico, va mucho más allá de solamente definir a la rendición de cuentas o de desarrollar un simple ejercicio crítico; sino que además se plantea como debería realmente llevarse a la práctica el mecanismo materia de este análisis, al plantear que:

Los procesos de rendición de cuentas deben tener, como mínimo, los siguientes elementos: objetivos, metas e indicadores comparados con los logros alcanzados; señalamiento de las causas y las responsabilidades que asumen los funcionarios, en todos los niveles, por lo que no han podido cumplir. Esta información debe ser al menos mensual, estar al alcance de todos, y ser evaluada con rigurosidad [...] En el sector público, los resultados no son únicamente de ese tipo; se orientan, además, a mejorar la calidad de vida de la sociedad que se constituye en accionista de la empresa llamada Estado.⁸⁸

⁸⁷ Katalina Barreiro Santana y Fredy Rivera Vélez, *Rendición de cuentas, Democracia e Inteligencia*, en Fredy Rivera Vélez, coord., *Inteligencia estratégica y Prospectiva*, (Quito: FLACSO, Sede Ecuador, Secretaría Nacional de Inteligencia y Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo AECID - OCE Ecuador, 2011), 154.

⁸⁸ Edison Estrella, Leonidas Molina y Marcelo Pico, *Rendición de Cuentas, Control y Auditoría para la Transparencia*, en Julio Echeverría y César Montúfar, *Plenos Poderes y Transformación Constitucional*, (Quito: Diagonal, capítulo Ecuador y Ediciones Abya-Yala, 2008), 183.

Es decir, se plantea el “deber ser” de la rendición de cuentas, marcando los elementos que deben constituir dicha práctica, llegando inclusive a plantear que el encargado de rendir cuentas no sólo se encargue de señalar los logros alcanzados, sino que además se realiza un llamado a las autoridades y funcionarios públicos para brindar explicaciones satisfactorias a la ciudadanía sobre las razones por las cuales no se han podido cumplir las metas trazadas. Se señala asimismo la necesidad de que la rendición de cuentas se efectúe cada mes, y no de forma anual, tal como se lo viene efectuando en el momento actual. En comparación con la empresa privada, en el ámbito público la sociedad es accionista del Estado; razón por la cual los servidores públicos o estatales están en la obligación de rendir cuenta a este exigente accionista.

1.2. El caso argentino

En el caso de la República Argentina, la Auditoría General de la Nación,⁸⁹ ha procedido a definir a la rendición de cuentas como:

[...] un aspecto fundamental para la gobernabilidad de los países (entendida ésta como la capacidad de los gobiernos para usar eficazmente los recursos públicos en la satisfacción de las necesidades comunes); y constituye un principio de la vida pública, mediante el cual, los funcionarios depositarios de la voluntad del pueblo están obligados a informar, justificar y responsabilizarse públicamente por sus actuaciones.⁹⁰

De esta definición se puede evidenciar que, en la República Argentina, la rendición de cuentas tiene como objetivo cardinal el hecho de que los depositarios de la voluntad del pueblo informen, justifiquen y se responsabilicen por sus actuaciones; lo cual coadyuva a fortalecer el control sobre los gobernantes, tanto en el gasto público, cuanto en la gestión efectuada. Asimismo, esta definición patentiza el “deber ser” de este mecanismo, el mismo que ejecutado de una manera

⁸⁹ Organismo constitucional con autonomía funcional que asiste técnicamente al Congreso de la Nación en el ejercicio del control externo del Sector Público Nacional, mediante la realización de auditorías y estudios especiales para promover el uso eficiente, económico y eficaz de los recursos públicos y contribuir a la rendición de cuentas y sus resultados para el perfeccionamiento del Estado en beneficio de la sociedad. Tomado de <http://www.agn.gov.ar/mision> [2015, julio 15].

⁹⁰ Tomado de: <http://www.agn.gov.ar/rendicion-de-cuentas#> [2015, julio 17].

comprometida y responsable, permite cumplir con los grandes objetivos estatales; sin embargo, conviene también analizar si dicho mecanismo en la Argentina cumple con los requisitos mínimos enunciados en este concepto.

La definición de Enrique Peruzzotti es mucho más amplia, pues señala que la rendición de cuentas “implica el establecimiento de un sistema institucional de control basado en la creación de agencias y mecanismos especializados de fiscalización que poseen la autoridad para evaluar el comportamiento de determinadas agencias públicas, y **para aplicar sanciones a aquellas agencias o funcionarios que se consideren en falta** [...]”.⁹¹

En este sentido, se prevé sanciones para cuando se considere que se ha incurrido en alguna falta; sin embargo, el autor no es específico al determinar que se puede entender como ‘falta’, puesto que por un lado se entendería que se refiere a la ausencia de aplicación de la rendición de cuentas, o también, el autor puede referirse al caso en que las autoridades no hayan cumplido con lo ofertado.

Más adelante, el mismo autor plantea dos dimensiones para la rendición de cuentas, al señalar que tal rendición se trata de:

- 1) la obligación que tienen los funcionarios públicos de informar acerca de sus decisiones y justificarlas públicamente (answerability); y
- 2) la capacidad de imponer sanciones a aquellos funcionarios públicos que hayan violado sus deberes o incumplido sus obligaciones (enforcement).⁹²

Es decir, se aborda tanto la obligación de los funcionarios de informar sobre las acciones realizadas y que las mismas cuenten con el justificativo necesario; y, a partir de ello, implementar las acciones que se consideren pertinentes para los funcionarios que incumplen sus obligaciones. Esto en realidad constituye un punto diferenciador, ya que en el Ecuador aún no se aborda los efectos de que un funcionario no haya asumido de manera correcta las obligaciones encomendadas. Es necesario destacar que estas sanciones únicamente podrán ser impuestas posteriormente a la ejecución de una debida rendición de cuentas.

⁹¹ Enrique Peruzzotti, *Marco Conceptual de la Rendición de Cuentas*, Ponencia preparada para la Reunión Técnica de la Comisión de Rendición de Cuentas de la Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior (OLACEFS), Auditoría General de la Nación, Buenos Aires, Argentina, 28 y 29 de agosto de 2008, 3 (El resaltado me corresponde).

⁹² *Ibíd.*

1.3. El caso colombiano

En el caso del Estado colombiano se ha considerado la siguiente definición por parte de su gobierno:

[...] es la obligación y una buena práctica de gestión de un actor, [el] informar y explicar sus acciones a otros, que igualmente tienen el derecho de exigirla, en términos políticos y basados en la organización del Estado. El proceso de Rendición de Cuentas se realiza a través de un conjunto de estructuras, prácticas y resultados que permiten a los servidores públicos interactuar con otras instituciones estatales, organismos internacionales, la sociedad civil y los ciudadanos en general.⁹³

En este aserto se le provee a la rendición de cuentas de un cuerpo compuesto de una estructura, práctica y resultados; e igualmente se contempla una relación de obligación por parte del funcionario o mandatario público, y un derecho a que se lleve a cabo esta rendición por parte de la ciudadanía. Además, se señala como un beneficio el hecho de que la persona que realiza la rendición de cuentas tenga un mayor acercamiento hacia la sociedad, así como hacia otras instituciones estatales y organismos internacionales.

En un documento elaborado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social de la República de Colombia, se plantea una relación total de la rendición de cuentas con la transparencia, al señalar que:

[...] la rendición de cuentas presupone, pero también fortalece, la transparencia del sector público, el concepto de responsabilidad de los gobernantes y servidores y el acceso a la información como requisitos básicos. Adicionalmente, la rendición de cuentas es una expresión del control social, por cuanto éste último comprende acciones de petición de información y explicaciones, así como la evaluación de la gestión y la incidencia de la ciudadanía para que esta se ajuste a sus requerimientos.⁹⁴

⁹³ *Manual Único de Rendición de Cuentas*, Presidencia de la República, Prosperidad para Todos, Departamento Administrativo de la Función Pública y otros, (Bogotá, 2014), 13. Tomado de <http://www.anticorrupcion.gov.co/Documents/Publicaciones/ManualRendicionCuentas.pdf>.

⁹⁴ Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia Departamento Nacional de Planeación, *Política de Rendición de Cuentas de la Rama Ejecutiva a los Ciudadanos*, (Bogotá: Departamento Administrativo de la Función Pública Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha Contra la Corrupción, 2010) 13. Tomado de http://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-3651_documento.pdf

En esta definición se evidencia que el objetivo primordial de la rendición de cuentas consiste en fortalecer la transparencia; pero, además, se hace referencia a la necesaria responsabilidad, tanto de los gobernantes, como de los servidores públicos; estableciéndose el acceso a la información como un requisito esencial de la misma. Posteriormente se señala que dicho mecanismo implica, de manera necesaria, la presencia del control social a través del requerimiento de información y de explicaciones sobre determinado tema por parte del ciudadano, lo cual se patentiza en una valoración de la gestión pública.

2. Modelo Pragmático

La Constitución del Ecuador contempla a la rendición de cuentas como un mecanismo de participación ciudadana, la cual podrá realizarse en cualquier nivel de gobierno, permitiendo transparentar los diversos procesos en la administración pública.⁹⁵ Además, la Constitución de Montecristi trae como novedad la creación de la *Función de Transparencia y Control Social*, con los objetivos de promover la participación ciudadana, así como también un control de la gestión pública; estableciendo en su artículo 206 como atribución de dicha instancia de coordinación: “1. Formular políticas públicas de transparencia, control, rendición de cuentas, promoción de la participación ciudadana y prevención y lucha contra la corrupción”; mientras que el artículo 208 -tal como se ha señalado- establece como deber y atribución del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social: “2. Establecer mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, y coadyuvar procesos de veeduría ciudadana y control social”.

Siendo la Constitución, de acuerdo a lo establecido en la misma, la primera norma a ser observada, se procede a emitir la *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*, en la cual se contempla en su artículo 88 la definición de la rendición de cuentas como un derecho de los ciudadanos, al señalar que:

⁹⁵ Constitución de la República del Ecuador [2008], tít. IV, “Participación y organización del poder”, cap. Primero, “Participación en democracia”, art. 100 ([Quito]: Asamblea Nacional, Comisión Legislativa y de Fiscalización), 68.

Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual o colectiva, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, y demás formas lícitas de organización, podrán solicitar una vez al año la rendición de cuentas a las instituciones públicas o privadas que presten servicios públicos, manejen recursos públicos o desarrollen actividades de interés público, así como a los medios de comunicación social, siempre que tal rendición de cuentas no esté contemplada mediante otro procedimiento en la Constitución y las leyes.

Por lo tanto, se establece la obligación de las instituciones públicas o instituciones que manejan fondos del Estado, de rendir cuentas a la ciudadanía. Sin embargo, se limita tal derecho al señalar que éste únicamente se podrá exigir una vez al año, lo cual en nuestra opinión es restrictivo; además de que afectaría la esencia de la rendición de cuentas, la cual debería poder ser exigida cuando se considere oportuno por el ciudadano o cuando se genere la duda de que la administración podría estar incurriendo en algún acto que afecte los intereses ciudadanos. Ello lo ha convertido en un mero trámite para las instituciones, las cuales no le otorgan la relevancia necesaria. Este es uno de los motivos por el cual la ciudadanía no asume un rol protagónico en las rendiciones de cuentas, que termina afectando el control social; ya que al conocer previamente que las instituciones públicas se encuentran obligadas realizar una vez al año el ejercicio de rendición de cuentas, ésta ya no se configura como un efectivo ejercicio de control social.

En la República Argentina se rigen en primer plano por la Constitución Nacional, y a su vez las provincias dictan sus propias constituciones, las cuales tienen que guardar concordancia con la nacional. Las normas que se refieren a la aplicación del principio de transparencia, y también a la obligación de rendir cuentas, son las siguientes:

- Constitución de la República.- Artículo 41: El derecho a ser provisto de información ambiental por las autoridades públicas.
- Ley de Responsabilidad Fiscal N° 25.152. Establece que la documentación e información de la Administración Pública Nacional (APN) tendrá carácter de “información pública”, de libre acceso para toda institución o persona interesada.
- Decreto de Mejora de la Calidad de la Democracia y sus Instituciones (N° 1172/03).- Establece que *todos los ciudadanos pueden acceder libremente a cualquier tipo de información (documentos escritos, fotográficos, grabaciones, soporte magnético, digital, o en cualquier otro formato) creada u obtenida por el Poder Ejecutivo Nacional o que obre en su poder o bajo su control o cuya*

producción haya sido financiada total o parcialmente con fondos públicos. De esta manera, se garantiza que todas las personas, sin distinción, puedan solicitar información sobre las actividades de gobierno, controlar la gestión y participar activamente en la toma de decisiones.

- Decreto de Compras y Contrataciones (N° 436/00) y Decreto de Régimen de Transparencia de la Oferta Pública (N° 677/01).- El Programa de Transparencia para Obras Públicas y Contrataciones del Ministerio de Justicia contempla la publicación en Internet de los pliegos para las licitaciones y la posibilidad de que los interesados hagan sugerencias y correcciones sobre los proyectos. El control recae en la Oficina Anticorrupción (OA) y la Sindicatura General de la Nación (SIGEN).
- Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública o Ley N° 25.188.- Establece un conjunto de deberes, prohibiciones e incompatibilidades aplicables, sin excepción, al conjunto de personas que se desempeñen en la función pública en todos sus niveles y jerarquías. La Declaración Jurada Patrimonial que deben presentar los funcionarios ante la Oficina Anticorrupción es una importante herramienta para la ejecución de políticas de transparencia. Sobre las denuncias se menciona que los actos de corrupción que involucren a funcionarios públicos nacionales se pueden denunciar en forma anónima, con identidad reservada o pública, ante la Oficina Anticorrupción (OA).
- Ley 25.831 (de 2004) o Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental (B.O.: 7/01/2004).- Una norma que ha marcado un importante logro en la materia. La ley establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para garantizar el derecho de acceso a la información ambiental que se encontrare en poder del Estado, tanto en el ámbito nacional como provincial, municipal y de la Ciudad de Buenos Aires, como así también de entes autárquicos y empresas prestadoras de servicios públicos, sean públicas, privadas o mixtas. En el artículo 3 se establece que para acceder a la información ambiental no será necesario acreditar razones ni interés determinado.
- Estatuto del Periodista Profesional o Ley 12.908.- Establece en su artículo 13 que el periodista tiene derecho al “acceso libre a toda fuente de información de interés público”.
- Código de Minería, artículo 268.- La autoridad de aplicación estará obligada a proporcionar información a quien lo solicitare respecto de la aplicación de las disposiciones de la presente
- Ley de Procedimiento Administrativo o Ley 19.549.- Determinar las circunstancias y autoridades competentes para calificar como reservadas o secretas las actuaciones, diligencias, informes o dictámenes que deban tener ese carácter, aunque estén incluidos en actuaciones públicas.
- Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional o Ley 25.152.- Art. 8°: La documentación de carácter físico y financiero producida en el ámbito de la Administración Nacional y que se detalla a continuación, tendrá el carácter de información pública y será de libre acceso para cualquier institución o persona interesada en conocerla [...]
- Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos o Ley 25.600.- Artículo 58: Sesenta (60) días después de finalizada la elección, el presidente y tesorero del partido y los

responsables económico- financiero y político de la campaña deberán presentar, en forma conjunta, ante la Justicia Federal con competencia electoral del distrito correspondiente, un informe final detallado de los aportes públicos y privados recibidos, con indicación de origen y monto, así como de los gastos incurridos con motivo de la campaña electoral. Deberá indicarse también la fecha de apertura y cierre de la cuenta bancaria abierta para la campaña. Asimismo, deberán poner a disposición la correspondiente documentación respaldatoria. Artículo 59: El juez federal con competencia electoral dará traslado a la Auditoría General de la Nación de la presentación formulada por el partido para que, dentro del plazo de cuarenta y cinco (45) días hábiles judiciales, remita un informe de evaluación de las finanzas partidarias. Por el mismo plazo, la documentación presentada estará en la secretaría correspondiente para conocimiento del Ministerio Público y del público en general.⁹⁶

De las leyes antes señaladas, se evidencia un gran desarrollo normativo en Argentina, lo cual se encuentra justificado en un valioso compromiso, tanto de algunas instituciones públicas como también de los privados; lo cual ha significado un profundo análisis enfocado a la prevención del cometimiento de actos de corrupción. La inversión realizada se encuentra justificada al momento que se evita el incurrimento de los funcionarios en actos no transparentes, lo cual conlleva un ahorro para el Estado.

Por otro lado, en el estado colombiano se encuentra prevista la rendición de cuentas a partir de la expedición de la Constitución de 1991, en la cual se contempla “el derecho ciudadano de vigilar la función pública y la obligación de los gobernantes de abrirse a la inspección pública y responder por sus actos”;⁹⁷ emitiéndose, además, a lo largo de su historia, algunos documentos normativos, pero sobre todo documentos institucionales.

De la revisión del *Manual Único de Rendición de Cuentas*, elaborado en conjunto por algunas instituciones de la República de Colombia, se destaca un desarrollo normativo bastante reciente en temas referentes a la práctica de la rendición de cuentas. Esto permite afirmar que, en los tiempos de auge democrático, se ha llevado el tema de control social al discurso de la administración pública. En tal sentido, se registra en orden cronológico la normativa que hace referencia a la rendición de cuentas:

⁹⁶ Secretaría Nacional de la Administración Pública, *Análisis comparativo del marco legal e institucional de 5 países miembros de la CELAC en el ámbito de prevención de la corrupción y transparencia de la gestión pública*, (Quito; Secretaría Nacional de la Administración Pública, 2014), 46-50 (Información cfr. con normativa argentina).

⁹⁷ *Manual Único de Rendición de Cuentas*, 23.

- Ley 152 de 1994: Plan de Desarrollo
- Ley 489 de 1998: Organización y funcionamiento de la Administración pública
- Ley 594 de 2000: General de Archivos
- Ley 734 de 2002: Código Disciplinario Único
- Ley 850 de 2003: Veedurías Ciudadanas
- Ley 962 de 2005: Racionalización de trámites y procedimientos administrativos
- Ley 1437 de 2011: Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo
- Ley 1474 de 2011: Estatuto Anticorrupción
- Ley 1551 de 2012: Nuevo Régimen Municipal
- Ley 1712 de 2014: Transparencia y Derecho de Acceso a la Información Pública
- Decreto 3851 de 2 de noviembre de 2006
- Decreto 028 de 10 de enero de 2008
- Decreto 2482 de 3 de diciembre de 2012
- Decreto 2641 de 17 de diciembre de 2012
- Decreto 2693 del 21 de diciembre de 2012.⁹⁸

De la normativa antes citada se evidencia que existe un avance que se origina en temas relacionados a la veeduría y control social; además se enfoca en temas de anticorrupción y como una obligación para garantizar el acceso a la información pública, lo cual puede ser analizado a través de los mecanismos tecnológicos en línea. Es decir, tanto desde el legislador como desde el gobierno, se busca -a través de decretos- que la función pública exponga un proyecto de su gestión desde el inicio de la misma; proyecto que deberá ser exhibido a través de informes subidos en páginas web, a efectos de que la ciudadanía acceda a ellos. Tal hecho, a futuro, está encaminado a prevenir actos de corrupción.

Ahora bien, del estudio comparativo realizado entre los tres países se evidencia que en Argentina se ha desarrollado un amplio análisis doctrinario sobre el mecanismo

⁹⁸ *Manual Único de Rendición de Cuentas*, 25-26.

de rendición de cuentas; lo cual, además, se halla plasmado en la normativa que se ha emitido al respecto. Por su parte, en Colombia y desde la academia, también se han concentrado una serie de esfuerzos para estudiar los componentes que debe tener un ejercicio de rendición de cuentas; sin embargo, la normativa desarrollada se enfoca de manera primordial en la veeduría, lo cual -y en concordancia con lo planteado en el primer capítulo de este trabajo- no es recomendable, toda vez que, si bien los dos mecanismos buscan transparentar la gestión pública, cada uno tiene definiciones y componentes diferentes.

Asimismo, conviene señalar que, en los tres países, desde lo social, el desarrollo del mecanismo de rendición de cuentas obedece a la necesidad que tiene la ciudadanía para evitar el cometimiento de actos de corrupción; sin embargo, en el caso argentino, donde el control social ha evolucionado de mejor manera, esto no se ve plasmado en la práctica, toda vez que en los últimos meses se hablan de graves casos de corrupción originados en época del kirchnerismo.⁹⁹ Por lo tanto, aún falta que se aplique un ejercicio efectivo de rendición de cuentas, en donde la gestión de lo público se encuentre expuesta de manera continua a ojos de la ciudadanía.

Empero, se pueden seleccionar algunos elementos positivos del mecanismo de rendición de cuentas en los países estudiados, a efectos de asimilarlos a nuestra realidad, ya que del análisis del Ecuador se concluye que dicha rendición de cuentas se encuentra ligada a lo político, aunque sin enfocarse en las formas de llegar efectivamente hacia el ciudadano.

En el caso argentino se exhibe un notable desarrollo desde los estudios realizados por diversos académicos, lo cual se ve plasmado en la expedición de normativa, la cual se enfoca en la transparencia a través del acceso a las actividades desarrolladas por el sector público; enfatizándose, además, la rendición de cuentas en dicha normativa.

⁹⁹ Al respecto, en un artículo del diario *La Nación* de la República de Argentina se señala que: “El aluvión de investigaciones contra ex funcionarios kirchneristas se exhibe, por primera vez, en números oficiales: la Justicia avanza con 60 causas que intentan determinar si los dirigentes del anterior saliente gobierno, incurrieron en actos de corrupción. Al menos 25 referentes de primera línea, como la ex presidenta Cristina Kirchner y una decena de ex ministros, aparecen procesados e imputados en distintas causas por enriquecimiento ilícito, incumplimiento de deberes y administración fraudulenta, entre otros delitos. La información se desprende del análisis realizado por LA NACIÓN sobre el Observatorio de la Corrupción que lanzó ayer [28 de octubre de 2016] la Corte Suprema, para que la información básica de las investigaciones judiciales más relevantes sea de acceso público a través de la página web del Centro de Información Judicial (CIJ) [...]”. Al respecto, Cfr. “Investigan 60 casos de corrupción del kirchnerismo”, en <http://www.lanacion.com.ar/1951531-investigacion-60-casos-de-corrupcion-del-kirchnerismo> [01-11-2016].

En el caso de Colombia, los diversos estudios se han plasmado en normativa referente a la transparencia y a la rendición de cuentas de los servidores públicos. Sin embargo, se puede concluir señalando que se encuentra a la par de lo realizado en el Ecuador; toda vez que aún no se alcanza un mecanismo con el cual se pueda fortalecer dicho mecanismo, a través del cual se logre una real transparencia que fortalezca la gestión pública.

3. Hacia un modelo exitoso de rendición de cuentas

En este punto es conveniente señalar que, en virtud del análisis desarrollado en la presente investigación, se plantea un modelo que recoge las mejores características de las definiciones antes citadas, con la finalidad de que la rendición de cuentas ayude a fortalecer el principio de transparencia y no lo vulnere, tal como ha venido ocurriendo en los últimos tiempos. En tal sentido, y como aporte fundamental de esta investigación, consideramos que el ejercicio de rendición de cuentas, en primer lugar, parte desde el momento en que una persona inscribe su candidatura para ocupar un cargo público. Es en este momento que dicho candidato debe adjuntar un plan de trabajo, el cual debe estar elaborado en concordancia al Plan Nacional del Buen Vivir o al Plan de Ordenamiento Territorial, dependiendo si la institución a la cual va a representar tiene un ámbito nacional o local.

En este plan de trabajo deben establecerse objetivos claros y precisos, explicitando los medios a utilizarse, tanto económicos como humanos. Es decir, es fundamental que cada uno de los objetivos trazados cuente con un detalle claro de la manera cómo se lo va a ejecutar -de acuerdo a la normativa vigente-, teniendo siempre como fin ulterior el garantizar el cumplimiento de alguno de los derechos previstos en la Constitución de la República del Ecuador, ya que este es el deber de todas las instituciones del Estado.

Luego, el funcionario público, al inicio de su gestión, deberá convocar a los sectores sociales involucrados, los cuales se encargarán de enriquecer el ya denominado ‘proyecto de trabajo’; determinando actividades precisas, con tiempos, alcances y presupuestos. El equipo de trabajo que acompañará a cada servidor, sean estos directores

o coordinadores, deberán concebir -por su parte- un pequeño proyecto, de acuerdo al área que representen y en concordancia con el proyecto principal.

Cada institución deberá ajustar, de manera técnica y planificada, su Plan Operativo Anual (POA) al proyecto antes señalado; plan operativo que deberá contar con la oportuna publicidad ante la ciudadanía, para lo cual se podrán usar los medios electrónicos y otros medios de comunicación. Cuando inicie el segundo semestre del año calendario, será necesario que las instituciones convoquen a los representantes de los diversos sectores sociales, con el objeto de presentar un primer ejercicio de rendición de cuentas, en el cual se considera que se revisen los siguientes elementos:

1. Exposición de los objetivos y actividades establecidos en el POA
2. Mecanismos desplegados para el cumplimiento
3. Nivel de cumplimiento
4. Actividades y objetivos no alcanzados
5. Explicación de los motivos por los cuales no se dio el cumplimiento
6. Mecanismos a través de los cuales se alcanzará el cumplimiento de los objetivos y actividades en los próximos seis meses de gestión.

Ahora, tal como se expuso en líneas anteriores, es necesario plantear una reforma a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, en la cual ya no se limite la rendición de cuentas a un ejercicio que solo deba realizarse una vez al año. Es más, la información debe siempre estar preparada a cualquier momento que se la requiera. En este sentido, sólo el evento público, en el cual se convocan a todos los sectores de la ciudadanía, debe efectuarse dos veces al año: uno en el mes de agosto, para determinar si es pertinente ejecutar un cambio al plan de trabajo inicial; y el otro en el mes de abril, donde se revisará el cumplimiento total de lo propuesto al inicio de la gestión.

Cuando ya se cuente con dicha información, se deberá designar a un grupo social determinado -que no represente a ningún partido político- a efectos de verificar los cumplimientos de cada institución y de cada servidor. Luego de ello deberá emitirse un informe, el mismo que debe ser de conocimiento general de la ciudadanía. Para ello se deberá recurrir a los diversos medios de comunicación, así como los digitales,

dividiendo dicho informe en: propuestas cumplidas, propuestas cumplidas de manera parcial e incumplimientos.

También se deberá incluir en la Ley antes citada, un mecanismo de sanción, para de acuerdo al grado de incumplimiento no justificado, sancionar al servidor responsable; para lo cual será necesario recurrir a los organismos legalmente capaces para sancionar, tal como la Contraloría General del Estado. Dichas sanciones pueden ser de orden pecuniario, aunque además se deberá contemplar la destitución de los involucrados, puesto que es importante dejar sentados antecedentes para que el ciudadano que ingrese a formar parte del servicio público asuma con responsabilidad sus obligaciones.

Empero, el servidor que cuente con los justificativos necesarios, que evidencien las razones por las cuales no pudo llevar a buen término sus promesas de inicio de gestión - como la carencia de recursos, falta de apoyo de otras instituciones, o incluso causas de fuerza mayor- deberá poder impugnar las decisiones sancionatorias.

Finalmente, los servidores que incumplieron con su obligación, deben quedar impedidos durante un período de gobierno para ejercer cualquier cargo público. Seguidamente, si optan por ingresar nuevamente al sector estatal deberán presentar disculpas públicas ante la ciudadanía por no haber cumplido con su proyecto de gestión.

Las medidas antes citadas buscan fortalecer el principio de transparencia, asegurándole al ciudadano que cuando el Estado aplica el mecanismo de rendición de cuentas, está efectivamente entregando una información real, tanto de la gestión efectuada, como del gasto público incurrido. Ello evita a largo plazo el que incurra en diversos actos contra la administración pública; ya que ésta, tal como se expresó anteriormente, deberá ser manejada como si se tratara de algo que reposa en una caja de cristal, donde todos sus actos pueden ser observados por los administrados.

Como mecanismo para fortalecer los gobiernos participativos y transparentes se plantea el mecanismo denominado datos de gobierno abierto, a través del cual se genera la apertura de los datos y de la información generada por las instituciones públicas. El movimiento OPEN KNOWLEDGE ECUADOR, señala que:

Los datos abiertos tienen el poder de mejorar la transparencia, y de habilitar la colaboración entre diferentes actores: los ciudadanos, la sociedad civil, la industria, los medios, los políticos y la academia. Además, son un medido que tiene el potencial de

hacer que los ciudadanos se vinculen en la resolución de los problemas ciudadanos. En términos de interoperabilidad, es fundamental que los datos publicados sean publicados con licencias abiertas, que sea legibles tanto para los seres humanos, como por agentes máquina (Machine-readable data), en formatos no propietarios y con características que permitan mezclarse con otros sets de datos que favorezcan su re-uso. Tanto esto aplica únicamente a los datos y la información pública, producida o de responsabilidad de los gobiernos o entidades controladas por el gobierno y no está relacionada con los datos sobre los ciudadanos, que son y deben permanecer privados.¹⁰⁰

Es decir, a través del gobierno abierto, la información pública debe ser puesta a conocimiento de la ciudadanía, para lo cual deberá ser proporcionada a través de los diversos medios electrónicos, con facilidades de acceso para todos los que deseen acceder.¹⁰¹ Considero que esto fortalece la transparencia y es una manera de realizar una rendición de cuentas permanente; sin embargo, para lograr su efectiva aplicación, el Estado debe contar con los elementos electrónicos necesarios y con el personal capacitado para que realicen una actualización continua de la información.

Otra de las ventajas del gobierno electrónico es que tiene un alcance territorial mayor, pues desde cualquier sector el ciudadano puede acceder desde un medio electrónico a la información pública; empero, esto también excluye a las personas que no cuentan con acceso a internet.

¹⁰⁰ Tomado de: <http://ec.network.okfn.org/2014/07/16/principios-de-datos-de-gobierno-abierto/> [2017, enero 2].

¹⁰¹ Un ejemplo práctico de gobierno abierto en el Ecuador es el Sistema Oficial de Contratación Pública, a través del cual se accede a la información referente a los procesos de contratación pública, para lo cual las instituciones públicas, deben subir toda la información relevante que se suscite en el mencionado proceso, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y su Reglamento de aplicación (Al respecto, Cfr. <https://www.compraspublicas.gob.ec/ProcesoContratacion/compras/> [2017, enero 2]).

CONCLUSIONES

General

De todo lo expresado debemos concluir que, tal como se viene aplicando la rendición de cuentas en el Ecuador, se menoscaba el principio de la transparencia; pues no goza de los elementos necesarios para hacerla confiable y participativa. Además, no cuenta con una participación protagónica de los diversos grupos sociales, los cuales deben ser los encargados de aplicar este mecanismo, así como de sancionar los incumplimientos de los servidores públicos encargados de ejecutar su plan de trabajo. En tal sentido, conviene reformar la normativa relacionada, con el fin ulterior de que el control ciudadano sea continuo sobre la gestión y gasto público.

Para efectivizar ello, las instituciones públicas deberán brindar las facilidades necesarias para acceder a la información y desarrollar, además, un proceso en el cual se entrega información verídica, y de manera ágil y oportuna. También podemos señalar las bondades del gobierno abierto el cual permite una rendición de cuentas continua, fortaleciendo de esta manera la transparencia de la gestión pública.

Específicas

1. La rendición de cuentas ha sido abordada por diferentes académicos, quienes han desplegado un extenso análisis de dicho mecanismo, aportando diversos elementos que le permitan convertir en un mecanismo efectivo para transparentar la gestión pública. En virtud de esto, se habla de una rendición de cuentas horizontal y vertical, en donde el principal protagonista es el ciudadano, quien ejerce un control continuo de la gestión pública; es decir, no se enfoca en un control realizado desde una institución pública.
2. En la doctrina revisada en el presente trabajo de investigación, se concuerda en la necesidad de que el objetivo primordial se oriente a fortalecer el principio de la transparencia, lo cual permite que se evite el incurrimento de actos de corrupción, los cuales no solo afectan los recursos públicos, sino que además

merman la confianza del ciudadano hacia la administración pública. Se patentiza que este ciudadano no se siente identificado con las personas que se encuentran frente a una institución pública, lo que en definitiva conduce -con el tiempo- a no ejercitar una real participación ciudadana en las diferentes decisiones que se deban adoptar. La administración pública se ve gravemente afectada con el aislamiento del ciudadano, pues no cuenta con sus valiosos aportes, los cuales indudablemente permitirían conocer sus verdaderas necesidades, que por ende serían satisfechas.

3. El objetivo primordial de la rendición de cuentas, en el caso específico del Ecuador, consiste en garantizar la aplicación del principio de transparencia, enunciado en el artículo 204 de la Constitución de la República, así como en los diversos cuerpos normativos relacionados al sector público. Conviene señalar que esto último es de reciente data, puesto que para llegar a hablar de 'Estado transparente' se debió recorrer un largo camino, el cual se inicia en el *arcana imperii*; es decir, en un Estado donde prima el secreto. Luego de ello vendrá una larga y compleja evolución -fruto principalmente de los grandes aportes de diversos académicos-, que dará como resultado la *accountability*; es decir, la obligación que tienen los servidores públicos de rendir cuentas de sus actos, así como de asumir la responsabilidad por sus omisiones y/o acciones, lo que en definitiva se encuentra plasmado en la Constitución.
4. En la presente investigación, otro eje hallado consiste en que, más allá de la importancia que resulta en sí el acto de rendir cuentas, son los contenidos de dichos informes los que poseen más valor. En ellos no sólo deben destacarse si la rendición de cuentas se efectuó, sino lo que no se pudo alcanzar durante la gestión o que se lo efectuó de manera incompleta. Por otro lado, los doctrinarios resaltan la necesidad de que la rendición de cuentas no se limite a un simple trámite burocrático, sino que ésta se entienda como un ejercicio continuo; y no solamente como se halla planteado en la legislación ecuatoriana, que la considera sólo como un evento público a desarrollarse una vez al año.

5. Es necesario, además, señalar que en esta investigación se deja sentada la necesidad de que los servidores públicos que no hayan cumplido con sus promesas de campaña -ni durante el ejercicio de su gestión- deban ser sujetos de diversos mecanismos de sanción. Sin embargo, consideramos que el mecanismo más efectivo de sanción es no volver a otorgarle nunca más el voto a tal ciudadano, puesto que éste dio poco o nulo valor a la confianza otorgada por la ciudadanía para que el primero trabaje en defensa de los intereses comunes.

6. De la revisión de la normativa ecuatoriana se debe referir que, aunque la Constitución de la República del Ecuador cite en diversas partes de su texto la garantía de un Estado transparente, tal como se ha planteado el mecanismo de rendición de cuentas en los diversos cuerpos normativos, no se podrá alcanzar dicho objetivo; pues al momento de burocratizar este mecanismo a través del Consejo de Participación Ciudadana, se deja de lado a su principal protagonista: el ciudadano. Dicho organismo no ofrece la información necesaria, ya que del examen realizado en el segundo capítulo de este trabajo y a pesar de que en su página electrónica se halle ubicado un link de acceso a los informes de rendición de cuentas de las instituciones públicas, éste no se encuentra actualizado. Además, el formato de informe no ha sido construido de una manera clara, a efectos de que el ciudadano promedio lo comprenda. De ello podemos aseverar que no se justifica la existencia de esta institución, no sólo por su poca eficiencia sino también por su poca credibilidad, ya que sus miembros han sido identificados de una u otra manera con el gobierno actual.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Cardoso, Luis Enrique, Juan Carlos Huároc Portocarrero y Luis Eduardo Pérez-Albela Pighi, *Probidad y Transparencia en los Países Andinos*, Lima: Comisión Andina de Juristas, 2005.
- Albornoz, Osvaldo et. al., *28 de Mayo y fundación de la CTE*, Quito: CEN-INFOC, 1984.
- Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Gobierno, Departamento Administrativo de Acción Comunal y Veeduría Distrital, *Control Social a la Gestión Pública*, Bogotá: Centro Editorial Javeriano, 2000.
- Ansolabehere, Karina, “Mirando a los que miran: Rendición de cuentas del poder judicial, perspectivas y paradojas”, en Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea coord., *La Ciencia del Derecho Procesal Constitucional*, Buenos Aires: Universidad Nacional Autónoma de México y Rubinzal-Culzoni Editores, 2009.
- Barreiro Santana, Katalina y Fredy Rivera Vélez, “Rendición de cuentas, Democracia e Inteligencia”, en Fredy Rivera Vélez, coord., *Inteligencia estratégica y Prospectiva*, Quito: FLACSO, Sede Ecuador, Secretaría Nacional de Inteligencia y Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo AECID-OCE Ecuador, 2011.
- Bernal, Angélica, comp., *De la exclusión a la participación. Pueblos Indígenas y sus Derechos Colectivos en el Ecuador*, Quito: Abya Yala, 2000.
- Coloma, Carlos, traductor (1794), *Los Anales de Cayo Cornelio Tácito*, Madrid: Tomo I. 2ª edición, Imprenta Real, 1794.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia Departamento Nacional de Planeación, *Política de Rendición de Cuentas de la Rama Ejecutiva a los Ciudadanos*, Bogotá: Departamento Administrativo de la Función Pública Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha Contra la Corrupción, 2010.
- Córdova Vinuesa, Holger Paúl, *Derechos de Participación sin Poder Popular*, en *Revista Palabra*, Quito: Editorial Universitaria, 2014.
-
- _____, *Las Limitaciones de las Veedurías Ciudadanas en Contratación Pública reguladas por el Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP) en relación a la legislación ecuatoriana sobre participación y control social*, Estudio previo a la obtención del título de Especialista de Derecho de la Contratación Pública en la Universidad Castilla - La Mancha, 2014.

- Cossío, José Ramón, “Transparencia y Estado de Derecho”, en John M. Ackerman, coord., *Más allá del acceso a la información. Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho*, Estado de México: siglo XXI editores, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Universidad de Guadalajara y otros, 2008.
- Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española y Asociación de Academias de la Lengua Española, 23ª edición, 2014.
- Egüez, Eduardo, edit., *Buscando Caminos para el Desarrollo Local*, Quito: Corporación Mashi, 2005.
- Espinoza, Leonardo, *Historia del movimiento obrero en el Ecuador*, Cuenca: Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Cuenca, 1995.
- Estrella, Edison, Leonidas Molina y Marcelo Pico, “Rendición de Cuentas, Control y Auditoría para la Transparencia”, en Julio Echeverría y César Montúfar, editores, *Plenos Poderes y transformación Constitucional*, Quito: Diagonal, capítulo Ecuador, Ediciones Abya-Yala, 2008.
- González-Aréchiga, Bernardo, “Transparencia en el rescate bancario: ¿Problemas de agencia, corrupción, imperfecciones de mercado o captura regulatoria?”, en Irma Eréndira Sandoval, coord., *Corrupción y transparencia: Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*, México D.F.: Siglo XXI editores, 2009.
- Hobbes, Thomas, *El Leviatán*, México: Fondo de Cultura Económica, 1984.
- Instituto de Altos Estudios Nacionales y Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión, *Transparencia en la Gestión Pública y Control Social*, Quito: IAEN, 2010.
- Larco, Carolina y León Espinosa, *El pensamiento político de los movimientos sociales*, Quito: Ministerio Coordinador de la Política, 2012.
- Locke, John (1960) *Two Treatises on Government*. P. Laslett, editor, Cambridge: Cambridge University Press, 1960.
- Luna, Milton, *Historia y conciencia popular*, Quito: CEN, 1989.
- Manual Único de Rendición de Cuentas*, Bogotá: Presidencia de la República, Prosperidad para Todos, Departamento Administrativo de la Función Pública y otros, 2014.
- Maquiavelo, Nicolás, *El Príncipe*, Buenos Aires: Talleres Gráficos DIDOT, 1946.
- Martínez Armengol, Ángel I., *La transparencia como herramienta de rendición de cuentas*, Veracruz: s/e, 2011.

- Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa, *Agenda Nacional de Seguridad y Lucha contra la Corrupción*, Quito: Secretaría Nacional Anticorrupción, J.M. Impresores, 2008.
- Ministerio de Bienestar Social, Agencia de Cooperación Alemana GTZ y Programa Mundial de Alimentos, *Control Social de los Servicios: Sistematización, metodología e instrumentos de una experiencia de veeduría social sobre la calidad de los servicios públicos*, Quito: Abya Ayala, 2003.
- O'Donnell, Guillermo, *Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías*, Ponencia preparada para la conferencia «Institutionalizing Horizontal Accountability» celebrada en Viena en junio de 1997, organizada por el Institute for Advances Studies de Viena y el International Forum for Democratic Studies, Viena: 1997.
- Peruzzotti, Enrique, *Marco Conceptual de la Rendición de Cuentas*, Ponencia preparada para la Reunión Técnica de la Comisión de Rendición de Cuentas de la Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior (OLACEFS), Auditoría General de la Nación, Buenos Aires, Argentina, 28 y 29 de agosto de 2008, Buenos Aires: Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella, 2008.
- Pires, Valdemir, “Control Social de la Administración Pública: entre lo político y económico”, en Álvaro Martín Guedes y Francisco Fonseca, coords., *El Control Social de la Administración Pública. Escenario, balances y adelantos en Brasil*, Madrid: Instituto Nacional de la Administración Pública, 2010.
- Rodríguez Zepeda, Jesús, *Estado y Transparencia: un paseo por la filosofía política*, México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2004.
- Sánchez Pinto, Silvana, “Participación Social en la Creación del Derecho: Realidad y Desafíos”, en Ramiro Ávila Santamaría, comp., *Estado Derecho y Justicia. Estudios en honor a Julio César Trujillo*, Quito: Corporación Editora Nacional / Universidad Andina Simón Bolívar - Sede Ecuador, 2013.
- Santillán Peralvo, Fabiola, “El Control social y la Rendición de Cuentas: Herramientas de la Gestión Local”, en Eduardo Égüez edit., *Buscando caminos para el desarrollo local*, Quito: Corporación Mashí, Terranueva – Gestión Social y EcoCIENCIA, 2005.
- Schedler, Andreas, “Conceptualizing Accountability”, en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner, editores, *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder y Londres: Lynne Rienner Publishers, 1999.
- _____, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, D. F.: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2008.
- Secretaría Nacional de la Administración Pública, *Análisis comparativo del marco legal e institucional de 5 países miembros de la CELAC en el ámbito de prevención de*

la corrupción y transparencia de la gestión pública, Quito; Secretaría Nacional de la Administración Pública, 2014.

Tobón Correa, Ofelia y Consuelo García Ospina, *Fundamentos Teóricos y Metodológicos para el Desarrollo Comunitario en Salud*, Manizales: Universidad de Caldas, 2004.

Trujillo, Julio César, “Sociedad Civil, Estado y Participación”, en Santiago Andrade, Agustín Grijalva y Claudia Storni, editores, *La Nueva Constitución del Ecuador. Estado, derecho e instituciones*, Quito: Corporación Editora Nacional / Universidad Andina Simón Bolívar - Sede Ecuador, 2009.

Ugalde, Luis Carlos, *Rendición de Cuentas y Democracia en México*, México D.F.: Instituto Federal Electoral, 2002.

NORMATIVA JURÍDICA

Constitución de la República del Ecuador.

Ley Orgánica de Empresas Públicas.

Ley Orgánica de la Función de Transparencia y Control Social.

Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

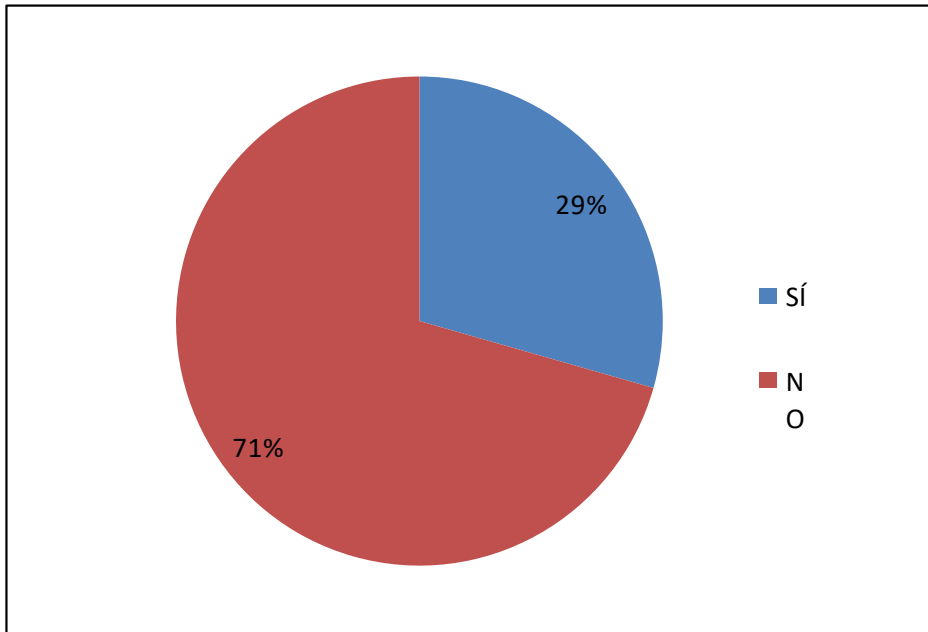
FUENTES ELECTRÓNICAS

- “El Estado de Derecho” en: http://www.derechoecuador.com/index.php?option=com_content&task=view&id=4695 [2013, marzo 5].
- “Estado de Derecho”, en: http://mercaba.org/FICHAS/Capel/estado_de_derecho_hm [2016, marzo 28].
- “Estado Constitucional de Derechos y justicia”, en: http://www.derechoecuador.com/index.php?option=com_content&view=article&id=6359:ecuador-estadoconstitucional-de-derechos-y-justicia&catid=256:noticias-de-interes [2013, marzo 5].
- “Investigan 60 casos de corrupción del kirchnerismo”, en <http://www.lanacion.com.ar/1951531-investigan-60-casos-de-corrupcion-del-kirchnerismo> [2016, noviembre 1].
- <http://www.derechoecuador.com/articulos/detalle/archive/doctrinas/derechoconstitucional/2015/11/18/estado-social-de-derecho-y-estado-constitucional-de-derechos> [2016, marzo 28].
- <http://www.cpccs.gob.ec/?mod=control> [30-07-2014].

- <http://acij.org.ar/wpcontent/uploads/2010/12/peruzzotti-marco-conceptual-de-la-rendicic3b3n-de-cuentas.pdf>. [2016, abril 16].
- http://nuso.org/media/articles/downloads/2645_1.pdf. [2016, abril 10].
- <http://www.cpcs.gov.ec/docs/niceditUploads/tempo/1452094552Resoluci%C3%B3n%20No,%20PLE-CPCCS-041-29-12-2015.pdf>. [20 de mayo de 2016].
- <http://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/01/Justificativo-de-Ingresos-y-Gastos-Proforma-2015-PDF.pdf>. [26 de mayo de 2016].
- <http://www.agn.gov.ar/rendicion-de-cuentas#>. [17 de julio de 2015].
- <http://www.agn.gov.ar/mision>.
- <http://www.anticorrupcion.gov.co/Documents/Publicaciones/ManualRendicionCuentas.pdf>.
- http://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-3651_documento.pdf

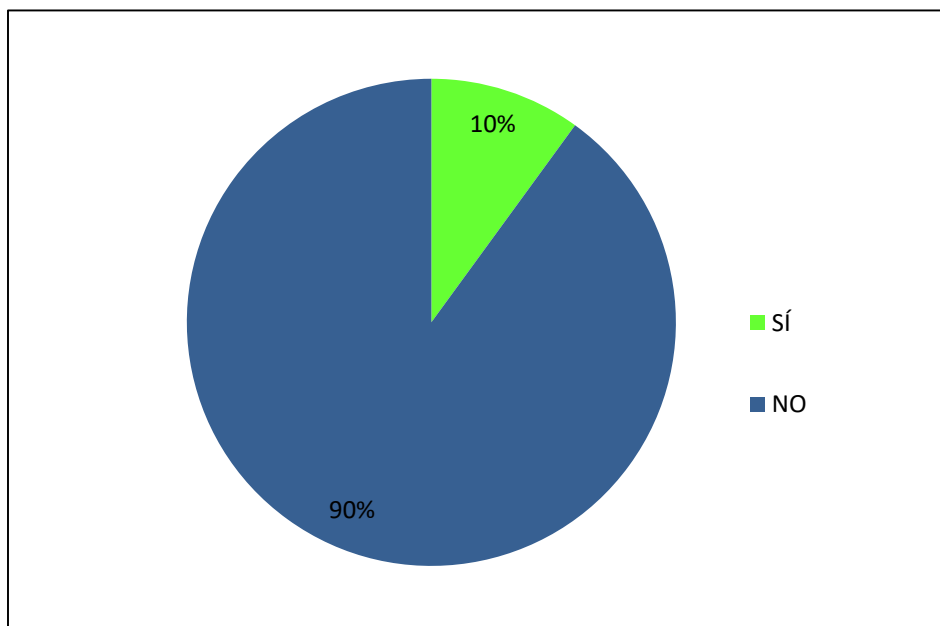
ANEXO

- 1) ¿Conoce la gestión que realiza el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS)?



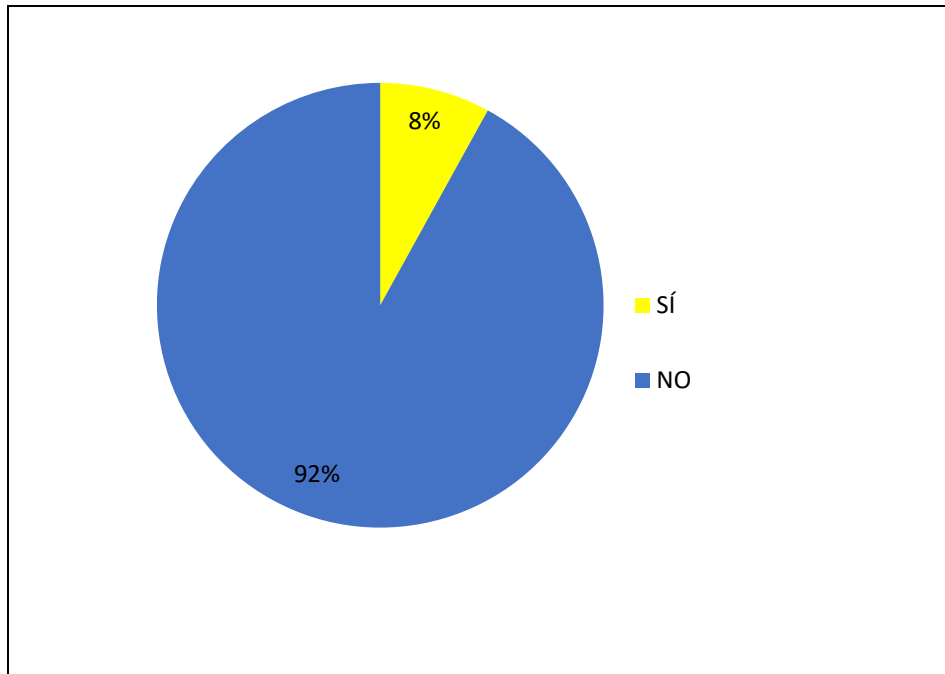
Elaborado por Érika Jiménez Soto

- 2) ¿Confía en la imparcialidad del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social?



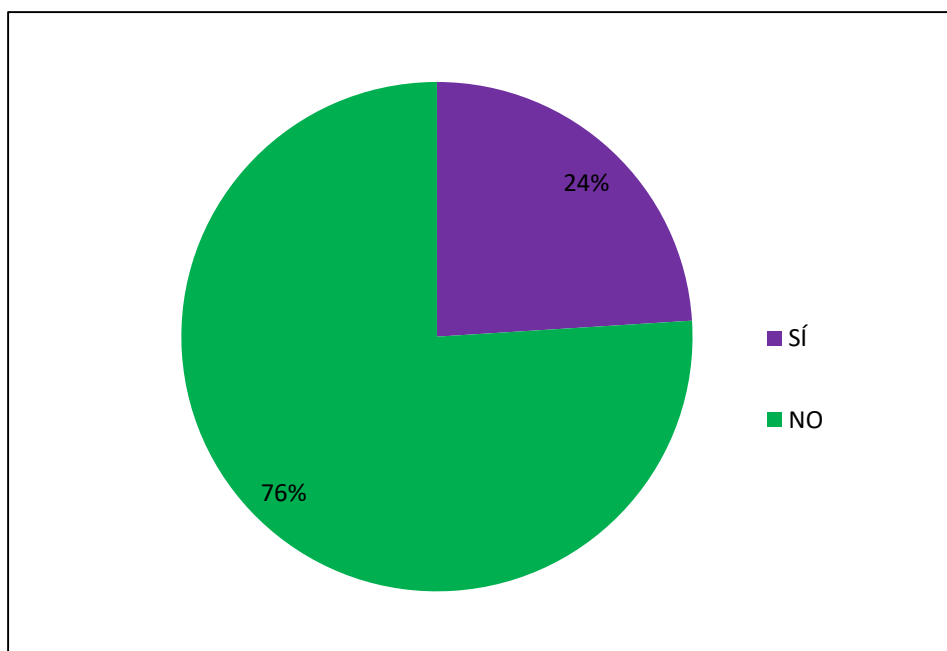
Elaborado por Érika Jiménez Soto

3) **¿Ha tenido conocimiento, por parte del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, de cómo puede participar en un ejercicio de rendición de cuentas?**



Elaborado por Érika Jiménez Soto

4) **¿Considera necesaria la existencia del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social para la aplicación de la rendición de cuentas?**



Elaborado por Érika Jiménez Soto