

# EL BUEN GOBIERNO DESDE UNA PERSPECTIVA IBEROAMERICANA. UN ESPECIAL ANÁLISIS DEL CASO ECUATORIANO



José Manuel Canales Aliende  
Andrés Martínez Moscoso  
Coordinadores).

Facultad de Ciencias Económicas y  
Administrativas de la Universidad de Cuenca (Ecuador), y  
Observatorio Lucentino de Políticas Públicas Comparadas, del área de Ciencia Política y de la  
Administración de la Universidad de Alicante (España)

La presente obra cuenta con la revisión de pares académicos bajo la coordinación del Observatorio  
Lucentino de Políticas Públicas Comparadas, Universidad de Alicante.

© Universidad de Cuenca, 2014

**Derecho de Autor:**

CUE - 001763  
ISBN: 978-9978-14-277-6  
PRIMERA EDICIÓN, 2014.

**Coordinado por:**

© José Manuel Canales Aliende &  
© Andrés Martínez Moscoso.

**Año: 2014.**

Editado por: Facultad de Ciencias Económicas  
y Administrativas de la Universidad de Cuenca.  
Observatorio Lucentino de Políticas Públicas  
Comparadas, del área de Ciencia Política y de la  
Administración de la Universidad de Alicante.

Las Instituciones y Coordinadores de la presente  
publicación no se responsabilizan del contenido  
de los artículos, los cuales son de responsabilidad  
exclusiva de sus autores.

**Fotografía de Portada:**

Efrén Guerrero Salgado.

**Diseño & Diagramación:**

Unidad de Comunicación.

**Impresión:**

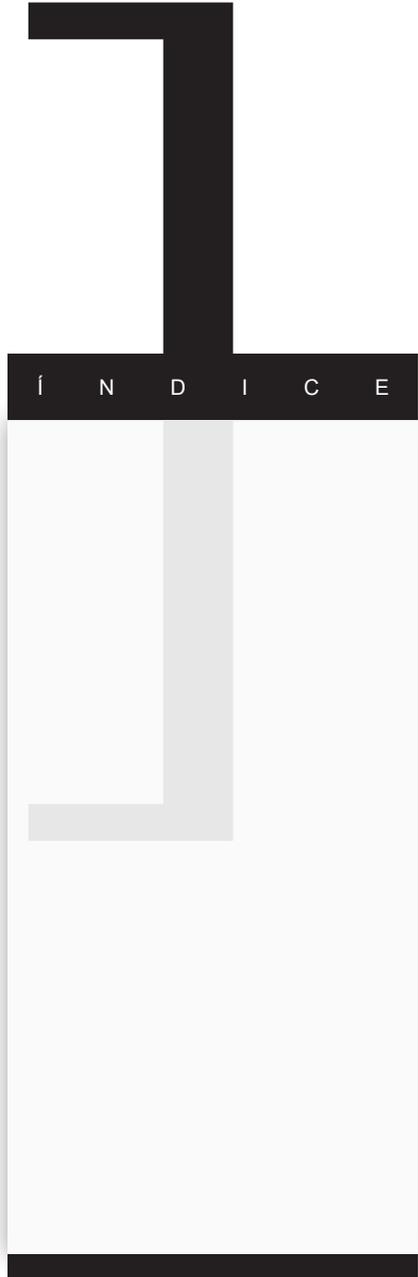
Talleres Gráficos de la Universidad de Cuenca.

500 ejemplares  
Cuenca – Ecuador  
Octubre de 2014

Todos los derechos reservados. Este libro no  
podrá ser reproducido, ni total ni parcialmente  
sin el permiso escrito de los autores.









<b>I Parte:</b>	<b>13</b>	<b>Sumario:</b>	<b>109</b>
La Ética Pública y la Transparencia		1. Breve introducción.	
		2. Algunos conceptos básicos.	
<b>Capítulo 1.</b>	<b>15</b>	3. El caso del cantón Cuenca.	
<b>Algunas reflexiones sobre la transparencia y el buen gobierno. Por José Manuel Canales Aliende.</b>		4.- Las principales conclusiones.	
		5.-Bibliografía básica consultada.	
<b>Sumario:</b>	<b>17</b>	<b>Capítulo 6.</b>	<b>125</b>
1. Breve introducción y planteamiento general.		Participación ciudadana en tiempos de extractivismo.	
2. El paradigma de la gobernanza y sus principales características.		Estatus de la propiedad y gestión de territorio. Por <b>Efrén Guerrero Salgado.</b>	
3. Breve epílogo.			
4. Bibliografía básica consultada.		<b>Sumario:</b>	<b>127</b>
<b>Capítulo 2.</b>	<b>27</b>	1. Breve introducción.	
La infraestructura ética en la lucha contra la corrupción y el fortalecimiento democrático. El caso de la República del Ecuador (1997 – 2014). Por <b>Bernabé Aldeguer Cerdá.</b>		2. La literatura y los casos.	
		3. El desarrollo de la idea general.	
<b>Sumario.</b>	<b>29</b>	4. La gobernabilidad y la tenencia de la tierra	
1. La lucha contra la corrupción y las políticas públicas para el fortalecimiento democrático.		5. Conflictos de posesión de la tierra	
2. La infraestructura ética. Concepto y elementos básicos constitutivos.		6. Acceso a la tierra: aspectos legales y administrativos.	
3. La infraestructura ética en Ecuador.		7. Los estándares interamericanos mínimos del derecho a la propiedad en el sistema interamericano de protección de derechos humanos.	
4. El marco institucional.		8. El derecho a la propiedad en la jurisprudencia de la corte constitucional ecuatoriana.	
5. Marco formativo.		9. Propiedad de la tierra, extractivismo y participación ciudadana: tensiones y expectativas.	
6. Referencias bibliográficas y bibliografía básica.		10. Conclusiones.	
Anexo I.		11. Bibliografía básica consultada	
Anexo II.		<b>III Parte.</b>	<b>157</b>
<b>Capítulo 3.</b>	<b>65</b>	La Política y los gobiernos locales.	
La Transparencia y acceso a la información pública a través de las TIC. La L.O.A.T.I.P. en Ecuador y la brecha digital. Fortalezas, oportunidades y retos. Por <b>Andrés Martínez Moscoso.</b>		<b>Capítulo 7.</b>	<b>159</b>
<b>Sumario:</b>	<b>67</b>	La Política Local como Escuela de Ciudadanía: La ciudad identidad y la universalidad. Por <b>Manuel Rodríguez Maciá.</b>	
1. Breve introducción y planteamiento general.		<b>Sumario:</b>	<b>161</b>
2. La transparencia en el Ecuador		1. Breve Introducción y planteamiento general.	
3. El impacto de las TIC en Ecuador.		2. La ciudad como alternativa.	
4. Las principales conclusiones.		3. Recuperar la memoria de la ciudad.	
5. Referencia bibliográfica y bibliografía básica consultada.		4. Una ciudad integrada.	
6. Anexos.		5. La ciudad intangible.	
<b>Capítulo 4.</b>	<b>89</b>	6. El municipio como incentivar del desarrollo económico.	
Hechos y complejidades de la moral tributaria. Por <b>Victor Aguilar Feijó</b>		7. La ciudad, un espacio sin fronteras.	
<b>Sumario:</b>	<b>91</b>	8. Las principales conclusiones.	
1. Breve introducción.		9. Referencia bibliográfica y bibliografía básica consultada.	
2. La literatura y los casos.		<b>Capítulo 8.</b>	<b>183</b>
3. El desarrollo de la idea general.		Disparidades económicas territoriales en Ecuador. ¿Convergencia o divergencia?.	
4. Principales conclusiones.		Por <b>Rodrigo Mendieta Muñoz.</b>	
5. Bibliografía básica consultada.		<b>Sumario:</b>	<b>185</b>
<b>II Parte:</b>	<b>105</b>	1. Introducción.	
La Participación Ciudadana		2. Marco de referencia.	
<b>Capítulo 5.</b>	<b>107</b>	3. Disparidades económicas territoriales en Ecuador.	
Los que no asisten, también existen. Un balance de los presupuestos participativos en el cantón Cuenca. Por <b>Ana Cecilia Salazar Vintimilla.</b>		4. ¿Convergencia o divergencia territorial en Ecuador?.	
		5. Principales conclusiones.	
		6. Bibliografía básica consultada.	
		<b>IV Parte.</b>	
		Índice de los Autores.	<b>203</b>



## **Breve Prólogo**

El presente apartado no constituye en sí mismo un estudio introductorio a la obra, sino que al contrario, tiene por intención constituirse en un breve resumen de los principales acontecimientos generados durante el proceso de investigación que ha derivado en la publicación del presente libro y generar en sí un mapa mental al lector, de las propuestas que cada uno de los autores hacen en ésta publicación.

En el año 2011, la Universidad de Cuenca y la Universidad de Alicante, a través de sus Rectores, suscribieron un Convenio de Colaboración Universitaria Internacional, y dentro de las colaboraciones específicas se encontraban la de realizar ediciones conjuntas de monografías, razón por la cual desde el Observatorio Lucentino de Administración y Políticas Públicas Comparadas de la Universidad de Alicante o Grupo Permanente de Investigación de la UA, vio la oportunidad de trabajar en conjunto con la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Cuenca, en una publicación relativa al Buen Gobierno, como paradigma de la Gobernanza, y para lo cual decidimos preparar la presente obra, no como un resultado final, sino al contrario como un punto de partida de futuras colaboraciones e investigaciones.

El libro ha sido pensado como un texto académico, pero a la vez también como algo cercano al público en general, gracias a su enfoque interdisciplinar en el que participan ocho académicos y que permite que algunos de los principios que forman parte del Buen Gobierno, sean abordados bajo una perspectiva iberoamericana del caso ecuatoriano.

La obra se encuentra dividida en tres grandes partes: 1ª) Ética Pública y Transparencia; 2ª) Participación Ciudadana; y, 3ª) Política y Gobiernos Locales. Dan un total de ocho capítulos, que se inician con un capítulo que viene a ser el estudio introductorio, a cargo del Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Alicante, Dr. José Manuel Canales Aliende, quien se detiene en explicar el paradigma de la Gobernanza y sus principales características, definiendo al Buen Gobierno, y detallando ochos principios: a) Transparencia y Apertura (“Open Government”); b) Receptividad; c) Integridad Ética; d) Vías de Participación en su interior de sus empleados, y de la ciudadanía en el exterior; e) Rendimiento de cuentas, y exigencia de responsabilidades; f) Eficacia, Eficiencia y Economía; g) Accesibilidad física y documental a sus instituciones; h) Legalidad

y calidad de las leyes aprobadas; i) Respeto y garantía eficaz de los derechos humanos; j) Evaluación de los resultados de la gestión; y, k) Emprendimiento y ecología.

Tres las reflexiones planteadas por el profesor Canales Aliende, que son básicas a la hora de hablar de Buen Gobierno, y que son: la primera, la necesidad de encontrar un equilibrio entre Estado, Sociedad y Mercado; la segunda, el comprender que la democracia es mucho más que el ejercicio del voto o la existencia de los partidos políticos, es pues la posibilidad de activar la participación ciudadana; y, por último, que uno de los males actuales de la Administración Pública es la corrupción, la cual no sólo debe ser combatida a través de luchas ex post, sino sobre todo mediante su prevención.

El segundo capítulo, es abordado por el Doctor, D. Bernabé Aldeguer Cerdá, quien de manera pormenorizada y esquemática, explica los principales elementos que componen la infraestructura ética, para lo cual utiliza el método de estudio de caso, en perspectiva diacrónica (cross-time one-case study), en el caso ecuatoriano (1997-2014). Es de destacar la recopilación y el análisis de la normativa e institucionalidad realizada, sumada a la investigación que el autor lleva a cabo, todo lo cual permite tener una infraestructura ética sólida basada en la transparencia, el acceso a la información pública y al empoderamiento de los ciudadanos.

En el tercer capítulo, D. Andrés Martínez Moscoso, realiza una aproximación a la transparencia y al acceso a la información pública como elementos del Buen Gobierno, para lo cual analiza también el caso ecuatoriano, y se detiene a estudiar el impacto que ha tenido la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública en un escenario no ideal de desarrollo de las Tecnologías de la Información y Comunicación, así como explica el cumplimiento de la misma por parte de las instituciones del Estado, así como aborda el acceso de la población ecuatoriana a internet y la brecha digital.

Como corolario de la primera parte del libro, D. Víctor Gerardo Aguilar Feijó, desarrolla los hechos y las complejidades de la Moral Tributaria, con el principal objetivo de demostrar la problemática existente para modelar y generar resultados a partir de otorgar algoritmos a comportamientos humanos que son la base moral de las personas; y para ello, analiza el problema de la moral tributaria, describiendo nueve hechos que tienen sin duda, influencia en la moral de las personas en su relación con la Administración Tributaria.

La segunda parte del libro se detiene en el análisis de la Participación Ciudadana como elemento del Buen Gobierno, para lo cual, la obra incluye un estudio realizado por Dña. Ana Cecilia Salazar Vintimilla, quien no sólo explica la complejidad y extensión de la real participación ciudadana dentro de las Administraciones Públicas, sino que también toma como referencia un caso de estudio a través de los presupuestos participativos en el Cantón Cuenca. El capítulo reflexiona acerca de las razones por las cuales tan sólo un segmento de las organizaciones sociales, y una parte de la población se han incorporado en los mecanismos de participación propuestos por la Ley de Participación Ciudadana Ecuatoriana, pero que la tensión que se genera entre aquellos que no participan directamente en dichos mecanismos es muy fuerte, calificando la autora como que “los que no asisten, también existen”, en referencia al trabajo de Boaventura de Sousa

Santos, titulado: "Sociología de las Ausencias"; pues los primeros han sido incorporados muchos veces tan sólo como una forma de cumplimiento de formalidades que trae la ley.

La segunda parte es complementada con el capítulo relativo a la participación ciudadana en tiempos de extractivismo, en el cual su autor, D. Efrén Guerrero Salgado, analiza los conflictos sociales que se generan en los Estados bajo el esquema desarrollista, para lo cual no sólo argumenta su exposición a través de la normativa, doctrina y jurisprudencia, tanto nacional como internacional, sino también se vale de su experiencia profesional como ex-Director de Gestión de Conflictos del Ministerio del Interior (Ecuador). A lo largo del capítulo se pueden constatar las tensiones que se generan en un sistema, que para su autor no sólo que la participación ciudadana ha sido potenciada, sino al mismo tiempo ésta ha sido constreñida.

La tercera y última parte del libro, se ocupa a su vez de la Política y los Gobiernos Locales, para lo cual han sido seleccionados dos capítulos: el primero, a cargo del Dr. Manuel Rodríguez Macía, quien plantea una interesante visión sobre la identidad de la ciudad, como una escuela de ciudadanía, para lo cual fundamenta parte de su trabajo en el pensamiento del filósofo francés Emmanuel Mounier. Sin lugar a dudas que el capítulo cobra importancia no sólo por el enfoque académico que Rodríguez Macía hace, sino sobre todo debido a su amplia experiencia en la gestión de Gobiernos Locales, en particular de la ciudad de Elche (Valencia-España), de la cual fue su alcalde y promotor de la Declaratoria de Patrimonio Inmaterial por parte de la UNESCO (2001) de la fiesta más importante de la ciudad, el Misteri d'Eix: "... testimonio vivo del teatro religioso europeo medieval y de la devoción a la Virgen". En definitiva, el autor toma a la ciudad como punto de partida y como alternativa al centralismo, y como generadora de identidad a través de la recuperación de su memoria, así como generadora de integración social y en consecuencia seguridad, y advierte del rol que el municipio debe jugar en su correcta gestión.

El libro concluye en su octavo capítulo, con el trabajo del Dr. Rodrigo Mendieta Muñoz, quien presenta un trabajo empírico, en su línea de investigación sobre el Desarrollo Económico Subnacional. Para ello toma el caso del Ecuador de los últimos años, y se pregunta si las disparidades económicas entre los territorios subnacionales se han ampliado o disminuido, luego del ingente gasto en inversión social, educación e infraestructura, así como con la nueva normativa relativa a los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Sin lugar a dudas los resultados obtenidos por el Dr. Mendieta Muñoz, contribuyen al análisis de la realidad ecuatoriana, y sobre todo constituye éste estudio una aportación, desde la academia ecuatoriana en ésta materia.

Las virtudes y enseñanzas son en su totalidad de los autores de los capítulos, quienes con su desinteresada colaboración han hecho posible este primer monográfico sobre Buen Gobierno.

Esperamos pues por todo lo anterior, que esta publicación sea de interés de los lectores.

**Fabián Carrasco Castro**  
**Rector de la Universidad de Cuenca**





P A R T E

## ***La Ética Pública y la Transparencia***

---

EL BUEN GOBIERNO DESDE UNA PERSPECTIVA  
IBEROAMERICANA. UN ESPECIAL ANÁLISIS DEL  
CASO ECUATORIANO





C A P Í T U L O

***Algunas reflexiones sobre la Transparencia y el Buen Gobierno.***

---

Canales Aliende, José Manuel. Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Alicante, España.



## **SUMARIO:**

1. Breve introducción y planteamiento general.
2. El paradigma de la Gobernanza y sus principales características.
3. Breve epílogo
4. Bibliografía básica consultada.



## **1. Breve introducción y planteamiento general.**

La imbricación entre economía y sociedad, y entre éstas y la política, tiene una larga tradición doctrinal en las ciencias sociales, y constituye hoy un paradigma. El mundo actual es complejo y diverso, en un contexto de globalización, y no puede por tanto analizarse desde sólo perspectivas y visiones unilaterales, sino en base a explicaciones multivariables y con aportaciones plurales disciplinares.

Sin un análisis previo y reflexivo de la realidad; es difícil poder afrontar la adopción de decisiones estratégicas y adecuadas, a la vez que fruto de éstas, proceder a una adecuada, eficaz, transparente y responsable actuación pública. El modelo existente de sistema político implicará un determinado modelo de Estado, de Gobierno y de Administración Pública.

Varias han sido las causas y los efectos de la situación actual de crisis estructural y múltiple, en la que vivimos hoy; y una manifestación de ella sería la crisis de los sistemas político-administrativos.

A esta crisis de falta de legitimidad democrática y de respuesta a los desafíos y problemas planteados, se pretende responder básicamente con lo que se ha denominado Gobernanza o Buen Gobierno, frente a la precedente “desinstitucionalización democrática” o falta de calidad democrática y el fracaso en el desarrollo de la cultura y valores públicos y en la capacidad de gobernar. El buen gobierno por otro lado, es la antítesis, y la prevención y el remedio de la corrupción política y administrativa.

Hay que señalar que el Buen Gobierno, entre otros principios y valores implica sustancialmente lo siguiente:

- a) Transparencia y Apertura (“Open Government”).
- b) Receptividad.
- c) Integridad Ética.
- d) Vías de Participación en su interior de sus empleados, y de la ciudadanía en el exterior.
- e) Rendimiento de cuentas, y exigencia de responsabilidades.

- f) Eficacia, Eficiencia y Economía.
- g) Accesibilidad física y documental a sus instituciones.
- h) Legalidad y calidad de las leyes aprobadas.
- i) Respeto y garantía eficaz de los derechos humanos.
- j) Evaluación de los resultados de la gestión.
- k) Emprendimiento y ecología.

El Buen Gobierno, es también equivalente al paradigma de la Gobernanza, e implica además sobrevalorar la relación dinámica y dialéctica del gobierno con la sociedad civil; superando visiones precedentes y obsoletas de la contemplación estática del gobierno. Este a su vez, también se considera como un requisito imprescindible para el desarrollo económico.

## **2. El paradigma de la Gobernanza y sus principales características.**

La Real Academia de la Lengua Española, en su sesión del 21 de diciembre del 2000, definió así la Gobernanza: "Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad, y el mercado de la economía".

De esta definición antedicha, me gustaría resaltar lo siguiente:

- a) La gobernanza, es ante todo y sobre todo un modo de gobernar; no es pues el único, y se deduce que es un novedoso modo de gobernar. Este modo de gobernar tendrá por tanto, sus propias características diferenciadoras, de otros.
- b) La gobernanza, es un arte. Requiere pues un rodaje, una experimentación, un aprendizaje. No es una fórmula mágica o teoría completa, que nos dé la respuesta concreta. El carácter de arte, hace que necesite desarrollarse hasta lograr resultados satisfactorios.
- c) El arte o modo de gobernar, es un medio o instrumento, para lograr un fin que sí es claro e inequívoco, aunque genérico y programático: "el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero".
- d) Ese fin del desarrollo no es único, sino plural y complementario: "desarrollo económico, social e institucional"; alejándose pues de la concepción unidimensional neoliberal y economicista de la década de los sesenta y setenta, fruto del llamado "pensamiento único"; haciendo hincapié además en el desarrollo social frente a los graves problemas sociales de hoy, y también institucional fruto de las aportaciones del "neoinstitucionalismo".
- e) Además el desarrollo, en sus varias facetas complementarias e integradas, debe ser no coyuntural o caprichoso; sino duradero o permanente.
- f) El efecto o resultado de ese desarrollo, producirá "un sano equilibrio", es decir un justo, adecuado, e integrado equilibrio, entre el Estado, la sociedad y el mercado.
- g) Es relevante señalar que la gobernanza, supone sobre todo la superación de la dicotomía del dualismo entre Estado y sociedad, y de economía y sociedad, fruto de una concepción que tiene sus orígenes en el siglo XIX, con el nacimiento del Estado de Derecho. Estamos ante una nueva forma de relacionarse y articularse el Estado, la sociedad, y el mercado de la economía. La relación es a tres, y no de dos en dos, y de forma separada.

h) En la definición de la Real Academia aparece la sociedad, que debemos entender como sociedad civil. Esta es la nueva protagonista en la relación, que tiene y que va a reclamar su papel, básicamente a través de la participación ciudadana o participación de sus miembros. Esa mención expresa de la sociedad, es lo que conlleva a caracterizar por implícita, que toda gobernanza debe ser democrática por esencia.

Existe una correlación importante a su vez, entre gobernanza y sociedad civil, siendo ambas fruto y manifestación simultánea de la realidad de cada contexto histórico y geopolítico. El concepto de sociedad civil a su vez, es polisémico, y expresivo de la articulación de las distintas redes, asociaciones y movimientos sociales; y cuando ésta sea más relevante más papel jugaría en cada sistema político analizado.

Hay que señalar que el Buen Gobierno, es un medio para lograr el fin de la democracia plena, auténtica, de calidad o fortalecida; y también a la vez “la felicidad” de la sociedad civil y de la ciudadanía. La calidad de la democracia, es más allá que el ejercicio temporal del voto y que la legitimación representativa de los partidos.

Un principio y un factor relevante de la manifestación del Bueno Gobierno, entre los varios antes señalados, es sin duda el de la participación ciudadana. Esta busca nuevas fórmulas, además de las clásicas, a las que se consideran insuficientes. La Democracia Participativa y la Deliberativa complementan, y amplían la democracia representativa clásica.

El capital social es un elemento o factor cuantitativo y cualitativo a su vez, que manifiesta la calidad de la democracia; y debe haber una coherencia entre capital social expresivo de la sociedad y de ésta con la democracia, determinando el grado e intensidad de la articulación social y de la participación ciudadana. En un análisis sociopolítico integral hoy de una sociedad y un sistema sociopolítico, deben contemplarse además del capital físico (territorio e infraestructuras básicamente), y el capital o talento humano (clave para la sociedad actual del conocimiento), también el capital social.

La corrupción política y administrativa, no son nuevas en la humanidad, si bien hoy se manifiestan también de formas diversas; y constituyen la amenaza y el azote a su vez del buen gobierno, y por ende de la calidad de la democracia. Esta a su vez produce una desafección progresiva de los ciudadanos hacia las instituciones públicas a las que deslegitiman, y a un alejamiento crítico de la clase política; e implica la debilidad de las instituciones y valores públicos en la sociedad. Si bien siempre ha existido la corrupción, hoy se demanda más por la ciudadanía no sólo su mayor prevención, sino sobre todo la mayor exigencia de responsabilidades.

Ahora bien la corrupción no sólo tiene unos costes políticos y sociales, sino también económicos, pues afecta al funcionamiento normal de la Hacienda Pública de cualquier país, y hace que se produzca un incremento del fraude fiscal y del gasto público innecesario.

Por otro lado, no basta sólo con la lucha y represión de la corrupción en sus varias facetas, sino que es fundamental su prevención, básicamente a través de la educación y cultura cívicas democráticas, sustancialmente mediante la ética pública.

Hay sectores administrativos prioritarios en la prevención y lucha contra la corrupción, y que básicamente son los siguientes: a) el urbanismo; b) la contratación pública; c) la financiación de los partidos políticos y asociaciones de diverso tipo; d) las subvenciones a la cooperación internacional.

Como parte de las medidas adoptadas para el Buen Gobierno, en algunos países se han puesto en marcha proyectos de gobierno y gestión pública en red, y de "Gobierno Abierto" ("Open Government"), y en particular podría citarse el memorándum del Gobierno de Obama, de enero de 2009, sobre Transparencia y Gobierno Abierto, basado en tres pilares básicos: a) Transparencia; b) Colaboración; y c) Participación.

Ahora bien, el Buen Gobierno, como ha puesto de relieve el neoinstitucionalismo, requiere además: a) un cambio organizativo profundo; b) un cambio en la cultura política; c) un liderazgo adecuado al medio; d) una potenciación de la participación ciudadana, para hacer realidad el capital social.

A nivel europeo, podrían citarse como documentos básicos de interés, los siguientes:

- a) El Libro Blanco de la Gobernanza Europea, aprobado en 2001, por la Comisión Europea; y que constituye un auténtico Código normativo y programático a la vez, para todas las instituciones y países miembros de la Unión Europea.
- b) La propuesta del Grupo de Derecho Administrativo, del Consejo de Europa, que ha desarrollado también "Treinta y tres principios del Buen Gobierno", que es también un auténtico Código de buen Gobierno, y que contiene una síntesis y mezcla heterogénea de distintos principios, valores, y reglas de actuación, comunes a todos los países miembros; y que además están a su vez positivizados en la mayoría de los ordenamientos jurídicos de los países miembros.
- c) El proyecto "non nato" de Constitución de la Unión Europea, que contenía también una serie de principios del Buen Gobierno y de la Buena Administración Pública.

El republicanismo y el humanismo cívico, son unas corrientes de pensamiento actual, que se inspiraron en la historia de Roma en la que se ensalzaban los valores de la "res publica", la "civitas" y las virtudes cívicas, y que pretende legitimar y fortalecer el papel de lo público, de sus valores y de las instituciones de éste carácter; frente a los duros y frontales ataques sufridos por el neoliberalismo surgido tras la crisis del petróleo en 1973, y luego expandido por todo el mundo, el cual se caracteriza sustancialmente, como es sabido, por las notas de: individualismo, conductismo, consumismo y capitalismo salvaje. Este neoliberalismo, en el contexto actual de la globalización, y sobre todo por su carácter incontrolado; han supuesto un debilitamiento progresivo de todo lo público. No obstante, en la historia ha habido también múltiples pensadores preocupados por el buen gobierno.

El republicanismo cívico y sus distintas modalidades, sería hoy pues una de las ideologías básicas explicativas y legitimadoras del llamado Buen Gobierno o Gobernanza Democrática, expresión que es ante todo y sobre todo una “idea-fuerza”, que pretende convertirse además en una realidad viva. Una manifestación y efecto a la vez del Buen Gobierno, entendido éste en sentido amplio, es la Buena Administración, que implica una plena vigorización y modernización de la misma, con visión estratégica, e impregnada de valores públicos democráticos.

Sin perjuicio de que numerosas instituciones públicas y privadas han seleccionado y propuesto, unos indicadores para la medición de la transparencia y del buen gobierno, y de que éstos puedan ser útiles y orientativos; mi opinión personal es que la transparencia y el Buen Gobierno son aspectos básicamente cualitativos, y son fruto básicamente de la cultura y de la idiosincrasia política de cada país en cada momento histórico.

Las Administraciones Públicas contemporáneas, están llamadas hoy más que nunca, a satisfacer las demandas de la ciudadanía y de la sociedad civil, legitimando su acción siempre en la búsqueda del interés general, a través de políticas públicas adecuadas a esas finalidades y con la praxis de una gestión pública inspirada también en los valores y los principios orientadores antedichos del Buen Gobierno. Estos a su vez, aprobarán y aplicarán diversas medidas técnicas, e instrumentos para llevarlo a cabo del mejor y más eficaz modo, a saber: a) Los Códigos de Ética Administrativa; b) Las Cartas de Servicios; c) La Implantación de la filosofía y técnicas de la planificación estratégica y de evaluación, etc.

Ahora bien, la Gestión Pública actual sin perjuicio de su titularidad pública, no excluye la participación en ella del llamado “Tercer Sector” o de las empresas, y para la colaboración mutua. El Paternariado y los Consorcios, aparecen como nuevas y útiles fórmulas organizativas de actuación público-privado. Dentro de la Administración Pública, un aspecto relevante y estratégico a considerar, es el papel en ella de los empleados públicos, o “servicio civil de carrera”. La profesionalidad, la honestidad, y la independencia de éstos, constituyen sin duda un requisito previo e imprescindible, para una gestión pública moderna, eficaz y de calidad democrática.

Hay que señalar además que existen aprobados en la actualidad, con diversos ámbitos territoriales de aplicación, (Estados, Gobiernos Locales, etc.) numerosos Códigos del llamado Buen Gobierno. Entre ellos destacaría: El Código Iberoamericano de Buen Gobierno, aprobado en Montevideo el 23 de junio de 2006. Estos Códigos son ciertamente útiles en principio, pero plantean en muchas ocasiones el problema de su falta de coercitividad, y pueden llegar a convertirse en papel mojado, y por tanto inútiles por su no aplicabilidad, y por la ausencia de responsabilidad exigible.

Por último, habría que señalar también que el Buen Gobierno debe ser estratégico, y no cortoplacista, pues el logro de políticas públicas satisfactorias para la ciudadanía no es ni fácil ni se resuelve en pocos días.

### **3. Breve epílogo.**

El logro de la calidad democrática, una de cuyas manifestaciones sería el Buen Gobierno, requiere un marco conceptual e institucional más amplio, ya que debe contemplarse dentro de la realidad de cada sistema político-administrativo. En el sentido antedicho, no bastarán sólo el conjunto de medidas que se incluyen dentro del llamado Buen Gobierno, sino que también se deberán éstos acompañar y completar, con una transformación de la configuración y actuación de los principales actores e instituciones políticas de carácter decisorio y representativo. En particular, destacaría la variable esencial, aunque no única, de la importancia de la democracia interna y de la transparencia de los partidos políticos; y de la selección y de la capacitación meritocrática y ordenada de las élites políticas, para que en su sistema político administrativo pueda lograrse eficazmente el Buen Gobierno.

Además de lo anterior, es obvio que el marco conceptual y el contenido del Estado de Derecho, debería reforzarse más y hacerse plenamente democrático. No bastan Estados de Derecho formales y simbólicos, sin que éstos lo sean de verdad en su praxis; y en particular resulta en mi opinión dentro de ésta institucionalización y consolidación del Estado de Derecho, frente a su debilidad, se deberían priorizar básicamente de forma clara e inequívoca, los siguientes objetivos:

- a) Una clara separación de los poderes del Estado.
- b) Una preeminencia del Parlamento, como expresión de la soberanía popular, frente al Presidencialismo irresponsable y sin control.
- c) La aprobación y vigencia de una legislación reguladora de la transparencia y financiación de los partidos políticos.
- d) La eficacia y la garantía plena de los Derechos Humanos.
- e) Una legislación penal eficaz contra los delitos de corrupción.
- f) Una Administración de Justicia; independiente, profesional y rápida.
- g) Una legislación reguladora de los lobbies y de los grupos de presión.
- h) Una legislación protectora y garante de la intimidad personal.
- i) La aprobación y la puesta en marcha de nuevas vías de participación democrática de los ciudadanos y de la sociedad civil.
- j) Una educación escolar que transmita conocimientos y valores cívicos.
- k) El establecimiento de un "servicio civil de carrera" profesional y meritocrático.
- l) La evaluación como filosofía y técnica de control, y exigencia de responsabilidades en su caso.

#### 4. Bibliografía básica consultada.

- ACKERMAN, J. (Coordinador). (2008). Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho. México. Siglo XXI de Editores.
- ACKERMAN, Rose. (2001). La corrupción y los gobiernos. Madrid, Edit. Siglo XXI, Iberoamericana.
- BECK, Ulrich (2002). La sociedad del riesgo global. Madrid. Siglo XXI de Editores, S.A.
- BERGERVEN, Nicolás y GARDELS, Nathan (2012). Gobernanza Inteligente para el siglo XXI. Una vía intermedia entre Occidente y Oriente. Madrid. Santillana Ediciones Generales, S.L.
- BOBBIO, Norberto (2000). El futuro de la democracia. México. Fondo de Cultura Económica.
- BOIN, Arjen y otros (2007). La política de la gestión de la crisis. El liderazgo político bajo presión. Madrid, Edición y Traducción del I.N.A.P.
- CAMPS, Victoria (2010). La democracia sin ciudadanos. La construcción de la ciudadanía en las democracias liberales. Madrid. Editorial Trotta.
- CANALES ALIENDE, José Manuel (2002). Lecciones de Administración y de Gestión Pública. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alicante.
- CANALES ALIENDE, José Manuel (2009). Documentos Básicos para la Modernización y el Fortalecimiento de las Administraciones Públicas en Iberoamérica. Editorial Club Universitario. Alicante.
- CARRILLO FLOREZ, Fernando y CORDERO, Luis Alberto (Editores) (2007). Hacia el Buen Gobierno. Tareas aún pendientes. San José de Costa Rica. Fundación Arias para la Paz y el Progreso.
- COTARELO, Ramón y CRESPO, Ismael (2012). La comunicación política y las nuevas tecnologías. Madrid. Ed. La Catarata.
- CROZIER, Michel (1992). Estado Moderno. Estado Modesto. Estrategia para el cambio. México. Fondo de Cultura Económica.
- DAHL, Robert (1999). La democracia. Una guía para los ciudadanos. Madrid, Editorial Taurus.
- DONOLO, Carlos (1999). ¿Cómo gobernar mañana?. Barcelona. Editorial Galaxia Gutenberg y Círculo de Lectores.
- DROR, Yeherkel (1994). La capacidad para gobernar. Informe al Club de Roma. Barcelona. Editorial Galaxia Gutenberg y Círculo de Lectores.
- FERNANDEZ-ALBERTOS, José (2012). Democracia Intervenida. Políticas Económicas en la Gran Depresión. Madrid. Los Libros de la Catarata y Fundación Alternativas.
- FERRARO, Agustín (Ed.) (2007). En busca del buen gobierno. Nuevas perspectivas sobre política y gestión del Estado en América Latina. Barcelona. Ediciones Bellaterra, S.L.
- FRANCISCO DÍAZ, Andrés de (2007). Ciudadanía y democracia. Un enfoque republicano. Madrid, Asociación de Libros de la Catarata.
- GARCIA PELAYO, Manuel (1986). El Estado de Partidos. Madrid. Alianza Editorial, S.A.
- GINER, Salvador y SARASA, Sebastián (Editores). (1997). Buen Gobierno y política social. Barcelona. Editorial Ariel, S.A.
- GRACIAN, Baltasar (1993). El Arte de la Prudencia. Edición y traducción de José Ignacio DIEZ FERNANDEZ. Madrid. Ediciones Temas de Hoy, S.A.
- HECLO, H. (2008). Pensar institucionalmente. Barcelona. Editorial Paidós, S.A.
- HELD, David (2010). Cosmopolitismo: Ideales y Realidades. Madrid. Alianza Editorial, S.A.
- HERMET, Guy (2008). El invierno de la democracia. Auge y decadencia del gobierno del pueblo. Barcelona. Los libros del Lince.
- INNERARITY, Daniel (2011). La democracia del conocimiento. Por una sociedad inteligente. Barcelona. Editorial Paidós, S.A.
- KUNG, H. (2000). Reivindicación de una ética mundial. Madrid. Editorial Trotta.
- LAMO DE ESPINOSA, Emilio (9 de junio de 2013). "Sociedad Civil y Regeneración Democrática" en el período ABC. Madrid, Página 3.

- LOPEZ ARANGUREN, José Luis (1868). *Ética y Política*. Madrid. Ediciones Guadarrama, S.A.
- MARAVALL, José María (2013). *Las promesas políticas*. Barcelona, Editorial Galaxia Gutenberg.
- MARCH, James y OLSEN, Johan (1997). *El redescubrimiento de las instituciones*. La Base Organizativa de la Política. México. Fondo de Cultura Económica.
- MARTINEZ, Antonia (2006). *Representación y Calidad de la Democracia en España*. Madrid. Editorial Tecnos, S.A.
- MARTINEZ CUADRADO, Miguel y MELLA MARQUEZ, Manuel (2012). *Partidos políticos y sistemas de partidos*. Madrid. Editorial Trotta.
- MONTERO, José Ramón y TORCAL, Mariano (14 de junio de 2013). "No es descontento, es la desafección", artículo en el periódico "EL PAIS". Madrid. Pág. 31.
- NATERA PERAL, Antonio (2001). *El liderazgo político en la sociedad democrática*. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales.
- NORTH, Douglass C. (1993). *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño económico*. México. Fondo de Cultura Económica.
- O.C.D.E. (2003). *El Gobierno del futuro*. Madrid. Traducción y Edición del B.O.E. y del M.A.P.
- PEREZ DÍAZ, VICTOR (1997). *La esfera pública y la sociedad civil*. Madrid. Editorial Taurus.
- PETERS, Guy (2003). *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona. Editorial Gedisa.
- POWELL, Nalter y DIMAGGIO, Paul (Compiladores). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México. Fondo de Cultura Económico.
- PUTNAM, Robert (1993). *Making Democracy Work. Civic tradicions in Modern Italy*. New Jersey Princeton University Press.
- RAMOS, César (2013). *Democracia Hacker. El poder de los ciudadanos*. Granada. Algón Editores.
- ROSANVALLON, Pierre (2010). *La legitimidad democrática*. Barcelona. Editorial Paidós, S.A.
- ROTHKOPS, David (2008). *El Club de los elegidos. Cómo la élite del poder global gobierna el mundo*. Barcelona. Ediciones Urano, S.A.
- ROVIRA, Antonio (Coord.) (2003). *Gobernanza Democrática*. Madrid. Marcial Pons.
- SARTORI, Giovanni (2001). *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*. Madrid. Editorial Taurus, S.A.
- SOSA WAGNER, Francisco y FUERTES, Mercedes (2011). *La Bancarrota del Estado y Europa como pretexto*. Madrid. Marcial Pons.
- TAMAMES, Ramón (2012). *La crisis de la deuda soberana en la eurozona: España, un proyecto de país*. Madrid. Ediciones Turpial, S.A.
- TIRA, Giovanni y VOLOTTI, Giovanni (Ed.) (2013). *Reforming the Public Sector. How to Achieve Better Trasparency, Service and Leadership*.
- TOURAIN, Alain (2011). *Después de la crisis. Por un futuro sin marginación*. Madrid. Editorial Taurus, S.A.
- Varios Autores (2010). *Calidad Democrática y Buen Gobierno*. Madrid. Federación Española de Municipios y Provincias.
- VILLORIA MENDIETA, Manuel (2011). "¿Más libertad o más felicidad? El Buen Gobierno del siglo XXI". En *Reforma y Democracia*. Revista del C.L.A.D. nº51, pag. 7 a 44.
- VON BEYME, Klaus (1996). *Teoría Política del Siglo XXI. De la modernidad a la postmodernidad*. Madrid. Alianza Editores, S.A.

***La infraestructura  
ética en la  
lucha contra la  
corrupción y el  
fortalecimiento  
democrático.  
El caso de la  
República  
del Ecuador  
(1997 – 2014)<sup>1</sup>***

---

Aldeguer Cerdá, Bernabé. Dr. en Derecho por la Universidad de Alicante. Investigador del Observatorio Lucentino de Administración y Políticas Públicas Comparadas. Área de Ciencia Política y de la Administración. Universidad de Alicante (España).

---

<sup>1</sup> Agradezco a Andrés Martínez Moscoso y al Profesor Dr. D. José Manuel Canales Aliende, sus comentarios y sugerencias. Cualquier error es, por supuesto, sólo a mí imputable.



## **SUMARIO:**

1. La lucha contra la corrupción y las políticas públicas para el fortalecimiento democrático.
  2. La infraestructura ética. Concepto y elementos básicos constitutivos.
  3. La infraestructura ética en Ecuador.
    - 3.1. El contexto internacional y latinoamericano.
      - 3.1.1. La Convención Interamericana contra la Corrupción (1996).
      - 3.1.2. La Red de Instituciones de Combate a la Corrupción y Rescate de la Ética Pública (RICOPEP) (1998).
      - 3.1.3. La Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción (ONU, 2003).
      - 3.1.4. La Declaración de Quito – Alianza Regional de Oficinas Anticorrupción (2003).
      - 3.1.5. Otras iniciativas y declaraciones latinoamericanas de interés.
      - 3.1.6. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
    - 3.2. El marco legal nacional.
      - 3.2.1. La Constitución de la República del Ecuador.
      - 3.2.2. La Ley de 12 de agosto de 1999, de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción.
      - 3.2.3. La Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (2001).
      - 3.2.4. La Ley Orgánica, de 18 de mayo de 2004, de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2004).
      - 3.2.5. El Código de Ética para las servidoras y los servidores de la Fiscalía General del Estado (2009).
      - 3.2.6. La Ley Orgánica de Servicio Público (2010).
      - 3.2.7. El Código de Ética para el Buen Vivir.
      - 3.2.8. El Código Orgánico Penal (2013).
  4. El marco institucional.
    - 4.1. La Contraloría General del Estado.
    - 4.2. La Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión.
    - 4.3. La Función de Transparencia y Control Social.
    - 4.4. El Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción.
  5. Marco formativo.
  6. Referencias bibliográficas y bibliografía básica consultada
- Anexo I. Glosario de términos sobre Ética Pública, según el artículo 13 del Acuerdo núm. 006 – CG – 2012 del Contralor General del Estado.
- Anexo II. El marco conceptual del Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción



## ***1. La lucha contra la corrupción y las políticas públicas para el fortalecimiento democrático.***

El presente estudio tiene como principal propósito exponer los elementos que componen la infraestructura ética existente en el contexto contemporáneo (1997 – 2013) de la República del Ecuador, identificando: 1) La expresión punitiva de la Ética Pública, en la lucha contra la corrupción, en tanto que lo que no se debe hacer; así como, 2) Enumerando aquellas medidas en vigor y posibles indicaciones que, a futuro, permitan una concreción positiva de la Ética Pública, como lo que se debe hacer en orden al fortalecimiento democrático y la institucionalización de la transparencia y el acceso a la información pública. Los párrafos subsiguientes, tras una breve introducción sobre la conexión existente entre las estrategias de lucha contra la corrupción y el fomento de las políticas públicas para el fortalecimiento democrático, realiza un repaso descriptivo de los principales componentes sobre los que se erige la infraestructura ética del Ecuador, identificando el marco legal, institucional y de formación cívica que lo articula.

El texto aborda, pues, un estudio de caso, en perspectiva diacrónica (cross-time one-case study) que de forma exhaustiva y en profundidad, permite disponer de un escenario sobre la naturaleza y los atributos de la contemporánea infraestructura ética ecuatoriana. Dicho ejercicio antedicho se realiza desde una aproximación eminentemente institucionalista, como requisito para futuros pronósticos y propuestas de fortalecimiento ético y democrático, en el ámbito de la participación ciudadana, así como en el del fomento de la confianza política, en tanto que, de acuerdo con Cortina (1998): “(...) el afán de recobrar la confianza perdida en las instituciones que conforman la vida pública es el que invita a reforzar su credibilidad con actuaciones que sean dignas de ella” (Cortina, 1998).

El impulso y el diseño de las políticas públicas para el fortalecimiento democrático, deben su plena efectividad a la integración de las mismas en un programa coherente de transparencia, acceso a la información pública, y a la generación de una infraestructura ética que permita el empoderamiento de la ciudadanía en el acceso a los recursos del poder y a la información generada por las instituciones públicas.

La implementación de estrategias participativas que no contemplen políticas públicas complementarias, no sólo de lucha contra la corrupción, sino de una perspectiva positiva de la Ética Pública, puede desembocar en una frustración de partida que deslegitime, debilite y aboque al fracaso a dichas políticas públicas de fortalecimiento institucional de la democracia y de la participación ciudadana.

De acuerdo con Dallmayr (1974), los fundamentos axiológicos de las sociedades contemporáneas, vienen dados por una suerte de contemporánea atrofia de la aptitud para el razonamiento moral práctico bajo parámetros de claro escepticismo ético en el marco liberal-pluralista de las sociedades industriales de Occidente (Dallmayr, 1974), siendo el pluralismo, en cualquier caso, un reflejo y claro fundamento ontológico de los sistemas políticos de Occidente (Blokland, 2001).

Del mismo modo, el fortalecimiento de la cohesión social, resulta insoslayable como propósito del fortalecimiento público, de modo que, como expone Blokland (2001): "In order to make it possible, Manheim incidentally considered social justice to be absolutely imperative. An excessive degree of inequality in income, assets, educational opportunity, employment, and nutrition undermines consensus and thereby democracy too" (Blokland, 2001).

En las sociedades plurales desde un punto de vista moral y axiológico y, en un contexto, en definitiva, donde conviven diferentes morales de máximos, la asunción de los parámetros éticos de referencia requiere de: "(...) procesos de deliberación en la esfera pública para ir descubriendo los valores y principios de una ética cívica común a los distintos grupos. En sociedades moralmente republicanas el proceso de deliberación en la esfera pública es esencial para decidir conjuntamente acerca de lo justo y de lo injusto, de lo correcto y de lo incorrecto" (Cortina, 2002).

Además de todo ello, y en tal contexto, la corrupción implica un conjunto de conductas y acciones que, a cargo de funcionarios, directivos y cargos públicos electos, suponen una vulneración de aquello que legitima el funcionamiento y la propia existencia de la Administración Pública; a saber: la satisfacción del interés general. Siguiendo a Nye (1997), la corrupción viene dada por: "(...) la conducta que se desvía de los deberes formales de la función pública, debido a intereses privados (personales, familiares o de camarilla) de ganancias monetarias o de estatus; o que viola las reglas en contra del ejercicio de ciertos tipos de influencias privadas" (Nye, 1997).

En lo concreto, la OCDE (2009) ha enumerado algunas acciones incardinadas en la corrupción; a saber: 1) "Corruption including bribery, kickbacks, nepotism, cronyism and clientelism. 2) Fraud and theft of resources, for example through product substitution in the delivery which results in lower quality materials. 3) Conflict of interest in the public service and in post-public employment. 4) Collusion. 5) Abuse and manipulation of information. 6) Discriminatory treatment in the public procurement process. 7) The waste and abuse of organisational resources". (OCDE, 2009).

En el año 2003, el Banco Mundial, considerando un período de tiempo comprendido entre los años 1998 y 2001, concluyó que Ecuador presentaba los niveles más bajos de toda América Latina, en cuanto al control de la corrupción se refiere. De acuerdo con Sotomayor (2008), la corrupción, en Ecuador, resulta inserta en ámbitos centrales del propio sistema político, y: "sus ramificaciones afectan a las instancias que –con plenas facultades y atribuciones- debieran controlarla" (Sotomayor, 2008).

El Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción, en su "Proyecto de reformas al Código Penal para adecuarlo a las disposiciones de la Convención Interamericana contra la Corrupción", define, como actos de corrupción, los siguientes:

- a) "El requerimiento o la aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;
- b) El ofrecimiento o el otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para ese funcionario público o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;
- c) La realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero;
- d) El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualesquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo; y
- e) La participación como autor, co-autor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo".

En suma, tal y como se explicita en la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, esta: "socava la democracia y el Estado de Derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana" (Naciones Unidas, 2004).

## ***2. La infraestructura ética. El concepto y sus elementos básicos constitutivos.***

La noción de infraestructura ética, permite concebir la gestión de la ética y de la integridad desde una perspectiva holística, considerando un conjunto coherente y coordinado de políticas e instrumentos que, adecuadamente articulados, permitan superar la fragmentación de las medidas para fomentar la ética en las Administraciones Públicas, y de este modo garantizar su máxima efectividad y plena vigencia. Así, en el contexto de una Infraestructura Ética dada: "cada función y cada elemento constituyen un bloque de construcción independiente

e importante, pero los elementos individuales deben complementarse y reforzarse unos a otros, necesitan interactuar para lograr la sinergia necesaria y convertirse en una infraestructura coherente e integrada” (Bertok, 2001).

De acuerdo con Termes i Anglés (2000), el diseño de una infraestructura ética, por medio de la elaboración de Códigos de Ética aplicadas a las Administraciones Públicas, basados en valores democráticos, profesionales, éticos y públicos, requiere de una serie de elementos, no sólo externos, tales como el compromiso político, un apropiado marco legal y una implicación y vigilancia por parte del público, sino también internos; a saber: 1. Mecanismos de responsabilidad y control; 2. Códigos generales de conducta, códigos específicos; 3. Necesidad y funciones de un organismo especializado en ética pública; 4. Orientación y formación de los funcionarios; y, 5. Auditorías éticas (Termes i Anglés, 2000).

Según Matías Azín (2005), desde una perspectiva genuinamente normativa:“(...) debe asegurarse un fuerte compromiso por la defensa de los valores y la ética pública (...)” (Matías Azín, 2005), principalmente desde el punto de vista de los empleados públicos, en tanto que, de acuerdo con la OCDE (2010): “los funcionarios públicos se encuentran al frente de la preservación de los valores que conforman la infraestructura ética del gobierno, como la imparcialidad, la legalidad y la integridad” (OCDE, 2010). La propuesta de Matías Azín (2005) contempla una infraestructura ética configurada por los siguientes tres bloques: A) La orientación ética (compromiso ético, código de conducta y actividades de socialización profesional); B) El control (marco legal, mecanismos efectivos de responsabilidad y el compromiso de los ciudadanos); y, C) La Gestión Ética (condiciones de trabajo adecuadas y órganos de coordinación) (Matías Azín, 2005).

Según Román Masedo (2001) a la hora de delimitar el concepto de infraestructura ética conforme a los elementos que se asocian a cada una de las funciones de la ética, y que son los siguientes: 1) La función de orientación ética (elementos: el compromiso político, los códigos de conducta y las actividades de socialización profesional); 2) La de control (elementos: marco legal, mecanismos efectivos de responsabilidad, compromiso de los ciudadanos); y, 3) La función de gestión de la ética pública, cuyos elementos vienen dados por las condiciones de trabajo adecuadas y la existencia de órganos de coordinación (Román Masedo, 2001).

Desde la perspectiva del presente estudio, se considera como infraestructura ética el conjunto coherente de las disposiciones normativas y reglamentarias sobre Ética Pública, tanto desde un punto de vista negativo o punitivo, como positivo, así como el marco institucional en el que se desarrollan e implementan las políticas públicas de promoción de la Ética en la Administración Pública, en conjunción con las disposiciones formativas que, en el ámbito cívico y profesional de la función pública, se destinan a generar una trama de valores y a la adquisición de un conjunto de conocimientos sobre las virtudes en el ámbito de las Administraciones Públicas.

La perspectiva integral de los sistemas de infraestructura ética, con carácter holístico, se focalizan en medidas sobre unas áreas relacionadas y estratégicas, tales como las de contrataciones en el sector público, los mercados de valores, la resolución de concursos y subvenciones públicas, la gestión presupuestaria, o los catálogos de medidas disciplinarias en el marco de la Función Pública, y en la promoción del mérito y la capacidad como principios básicos de los procesos de reclutamiento y promoción en el seno de las Administraciones Públicas.

Existe, pues, una amplia perspectiva sobre la lucha contra la corrupción que vaya más allá del propio Sector Público, y que incardine tales estrategias, no sólo en el marco de las instituciones públicas, sino que permita trascender al Sector Privado, en el marco del cual se desarrollan las funciones del sistema político. De este modo, a través de los correspondientes mecanismos de combate de la corrupción, es posible ir más allá del impacto económico de las conductas.

En este sentido integral antedicho, se manifiesta también la Declaración de Quito, sobre Desarrollo Social y Democracia frente a la incidencia de la Corrupción, en virtud de la cual: "(...) la lucha contra la corrupción debe realizarse con apego a los principios de transparencia y rendición de cuentas de la gestión gubernamental, de equidad, de responsabilidad e igualdad ante la ley, de las normas del debido proceso en los procesos penales y en los procedimientos civiles o administrativos sobre derechos de propiedad, así como la necesidad de salvaguardar la integridad y fomentar una cultura de rechazo a la corrupción (Organización de los Estados Americanos, 2004).

La noción de infraestructura ética, nos remite a una noción propositiva de la Ética, superando la aproximación punitiva o negativa de la misma y, de este modo, consolidando una perspectiva que vaya más allá de la construcción de categorías y tipologías sobre la corrupción. De acuerdo con Saltos (2002): "La mayoría de los trabajos y acciones se han centrado en la caracterización y diagnóstico del problema" (Saltos, 2002), constituyendo una apuesta conceptual y metodológica de indudable trascendencia, la de reforzar el carácter normativo de la Ciencia Política en el ámbito de la lucha contra la corrupción desde la perspectiva de aquello que se debe hacer, no sólo evitando conductas reprobables y corruptas, sino fomentando también aquellas que permitirían desactivar los mecanismos y las condiciones en que opera la corrupción.

### **3. La infraestructura ética en Ecuador.**

#### **3.1. El contexto internacional y latinoamericano.**

La elección del estudio de caso en tanto que estrategia metodológica permitirá abordar el carácter contingente de las estrategias y las políticas públicas de lucha contra la corrupción y de fomento de la Ética Pública y la Transparencia. Si bien, esta estrategia no debe obviar la necesidad de considerar ciertos mecanismos de coordinación entre diferentes contextos administrativos, políticos y culturales, así como lo es el caso de Ecuador en el seno de América Latina. De lo anterior, se deduce la importancia de abordar el análisis de los elementos específicos del marco legislativo e institucional que conforman la infraestructura-

ra ética de Ecuador, si bien, en el marco de las iniciativas, las declaraciones y las convenciones aprobadas e impulsadas por los organismos internacionales con los que el Estado ecuatoriano se encuentra relacionado.

### **3.1.1. La Convención Interamericana contra la Corrupción (1996).**

La Convención Interamericana contra la Corrupción, fue aprobada en Caracas, el 29 de marzo de 1996, por la Organización de Estados Americanos (OEA), fue ratificada por el Congreso Nacional de Ecuador por medio del Decreto Ejecutivo No. 336, de 21 de julio del 2000.

Sus propósitos fueron los siguientes:

a) Promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados miembros, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción; y

b) Promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados miembros a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio. El texto tipifica, a su vez, como actos de corrupción, los siguientes:

a) El requerimiento o la aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;

b) El ofrecimiento o el otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otro beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para ese funcionario público o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;

c) La realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero;

d) El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualesquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo; y

e) La participación como autor, coautor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo.

En el artículo VII de esta Convención, se conmina a la adopción de reformas en el marco de las legislaciones nacionales, que permitan armonizar sus normativas y reglamentaciones penales, civiles y administrativas en la lucha contra la corrupción, con respecto a lo dispuesto en la Convención.

De acuerdo con Canales Aliende et alt. (2007), la Convención Interamericana contra la Corrupción “es un importante e innovador instrumento multilateral para abordar el tema de la corrupción en el continente americano, constituyendo el primer compromiso internacional para la promoción del buen gobierno y del sistema más amplio de cooperación contra la impunidad” (Canales Aliende et alt., 2007).

### **3.1.2. La Red de Instituciones de Combate a la Corrupción y Rescate de la Ética Pública (RICOREP) (1998).**

Ecuador forma parte de la Red de Instituciones de Combate a la Corrupción y Rescate de la Ética Pública (RICOREP), surgida como resultado del Foro Iberoamericano sobre el Combate a la Corrupción en Iberoamérica (Explorando iniciativas y comparando experiencias), celebrado en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia), los días 15 y 16 de Julio de 1998, y organizado por el Centro Latinoamericano de Administración y Desarrollo (CLAD) y la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID). RICOREP dispone de una publicación periódica por medio de la cual se transmiten las más importantes noticias, publicaciones y eventos sobre las cuestiones de interés relativas a los propósitos y objetivos de la misma.

### **3.1.3. La Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción (ONU, 2003).**

La Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, fue aprobada, por medio de la Resolución 58/4 de la Asamblea General, de 31 de octubre de 2003<sup>2</sup>. Previamente a la misma, y en las distintas regiones y áreas geopolíticas internacionales, se habían adoptado textos relevantes en el combate contra la corrupción, tales como:

- a) La ya citada Convención Interamericana contra la Corrupción (OEA, 1996);
- b) El Convenio relativo al a lucha contra los actos de corrupción en los que estén implicados funcionarios de las Comunidades Europeas o de los Estados Miembros de la Unión Europea (Consejo de la Unión Europea, 26 de mayo de 1997).
- c) El Convenio sobre la lucha contra el soborno de los funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales (OCDE, 21 de noviembre de 1997).
- d) El Convenio de derecho penal sobre la corrupción (Comité de Ministros del Consejo de Europa, 27 de enero de 1999);
- e) El Convenio de derecho civil sobre la corrupción (Comité de Ministros del Consejo de Europa, 4 de noviembre de 1999);
- f) La Convención de la Unión Africana para prevenir y combatir la corrupción (Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Africana, 12 de julio de 2003).

Son finalidades de la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción (ONU, 2003), las siguientes:

- a) Promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción;
- b) Promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos; y,
- c) Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.

2 Las Resoluciones más relevantes, en materia de combate contra la corrupción, aprobadas por Naciones Unidas, han sido las siguientes: 55/61, de 4 de diciembre de 2000; 58/188, de 20 de diciembre de 2000; 56/186, de 21 de diciembre de 2001; 57/244, de 20 de diciembre de 2002; 56/260, de 31 de enero de 2002; 57/169, de 18 de diciembre de 2002; así como la Resolución 2001/13, del Consejo Económico y Social, de 24 de julio de 2001. Cabe considerar, igualmente, la Resolución 51/59 de la Asamblea General, de 12 de diciembre de 1996, en cuyo anexo se incardina el Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos.

El texto establece una amplia reglamentación respecto de una serie relevante de áreas, tales como:

- a) La contratación pública y la gestión de la Hacienda Pública;
- b) El acceso a la Función Pública y la elaboración de códigos de conducta;
- c) El proceso de adopción y de codificación legislativa y normativa en materia de lucha contra la corrupción y promoción de la integridad;
- d) El aumento de la transparencia, y el acceso a la información pública;
- e) La articulación del poder judicial, y la regulación de las garantías procesales en el trámite judicial contra la corrupción;
- f) La corrupción en el sector privado y el blanqueo de dinero;
- g) La tipificación de delitos tales como:
  - El soborno, en el sector público y privado.
  - La malversación o peculado;
  - La apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario público;
  - El tráfico de influencias;
  - El abuso de funciones;
  - El enriquecimiento ilícito;
  - El encubrimiento;
  - La obstrucción de la justicia;
- h) La cooperación interinstitucional, tanto nacional como internacional.

La Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, fue ratificada por Ecuador, en Mérida (Yucatán – México), en la Conferencia Política de Alto Nivel, de las Naciones Unidas, celebrada entre los días 9 y 11 de diciembre del año 2003.

### **3.1.4. La Declaración de Quito – La Alianza Regional de las Oficinas Anticorrupción (2003).**

El año 2003, los Estados de Argentina, Colombia, Ecuador y Perú, firmaron la Declaración de Quito, con motivo del Segundo Encuentro Sub-regional de Oficinas Anticorrupción, impulsada por la Comisión de Control Cívico de la Corrupción de Ecuador, por medio de la cual se creaba la Alianza Regional de Oficinas Anticorrupción.

La Declaración de Quito se fundaba en la precedente Declaración de Lima, adoptada en el marco del Seminario Internacional “Ética Pública y Lucha Anticorrupción: bases para una política regional” (Lima, 18-19 de junio de 2003). La Declaración de Quito tenía como ámbito y propósito fundamental, la cooperación técnica y de prevención de la corrupción, en áreas tales como:

- a) La extradición, la restitución de capitales, y la cooperación judicial internacional.
- b) El enriquecimiento ilícito, el lavado de activos, y la recuperación del producto de la corrupción;
- c) La armonización regional del tratamiento penal de la corrupción;
- d) La declaración de bienes y el conflicto de intereses; y,
- e) La participación ciudadana en el combate contra la corrupción.

### **3.1.5. Otras iniciativas y declaraciones latinoamericanas de interés.**

Las declaraciones y convenciones realizadas en el ámbito Latinoamericano, han contribuido sin duda, a generar una base normativa suficiente para legitimar, a nivel legislativo, pero también retórico e ideológico, las medidas de lucha contra la corrupción en el marco de la normativa latinoamericana en general, y de la ecuatoriana en general. De una manera clara, la OEA, en su Declaración de Quito, sobre Desarrollo Social y Democracia frente a la Incidencia de la Corrupción (Quito, 2004), destacó la importancia de la cooperación internacional contra la corrupción, que, si bien: "(...) debe ser respetuosa de la soberanía y de la integridad territorial de los Estados y del principio de no intervención en los asuntos internos" (Quito, 2004).

Cabría destacar, entre otros documentos, adoptados por la Organización de los Estados Americanos (OEA), los siguientes:

- a) La Carta Democrática Interamericana – Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones – 11 de septiembre de 2001 (Lima – Perú).
- b) La Declaración de Santiago sobre Democracia y Confianza Ciudadana: Un nuevo compromiso de Gobernabilidad para las Américas (Sesión Plenaria de 10 de junio de 2003).
- c) La Declaración sobre Seguridad en las Américas (Sesión plenaria de 28 de octubre de 2003, México).
- d) La Declaración de Nuevo León (Cumbre Extraordinaria de Las Américas (Monterrey, México, 12 – 13 enero 2004).
- e) El Documento sobre las "Conclusiones y las recomendaciones de medidas concretas para fortalecer el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC)" (1 y 2 de abril de 2004).
- f) La Declaración de Quito sobre Desarrollo Social y Democracia frente a la Incidencia de la Corrupción (Quito, 8 de junio de 2004).

Con carácter ejecutivo, la OEA ha impulsado, también:

- a) El Programa Interamericano para Combatir la Corrupción; y,
- b) La Red Interamericana de Cooperación contra la Corrupción.

En el marco de la Comunidad Andina, constituida por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, y teniendo como precedente la Declaración del Consejo Presidencial Andino sobre la Lucha contra la Corrupción (Cartagena de Indias, 27 de mayo de 1999), se llevaría a cabo la aprobación del Plan Andino de Lucha Contra la Corrupción, en junio del año 2007, aprobada con el objetivo de "promover el establecimiento de políticas, estrategias, metas y mecanismos para aumentar la eficacia y eficiencia en la lucha contra la corrupción que realizan los Países Miembros de la Comunidad Andina, a través de acciones de cooperación, en el marco de las legislaciones nacionales y de las convenciones internacionales sobre la materia, con el fin de compatibilizar la normativa de los Países Miembros, en aquellos casos que su ordenamiento jurídico interno lo permita,

y adoptar estrategias comunes para coadyuvar a la erradicación de prácticas y delitos de corrupción en el ámbito comunitario, mediante la prevención, investigación, sanción de éstos y, cuando proceda, la recuperación de activos”<sup>3</sup>. En el marco de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), en Noviembre del año 2012, se creó el “Consejo Suramericano en Materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional”, con acuerdos y estrategias dirigidas al combate contra la corrupción.

Además, en el año 2013, la II Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), fijaría, por medio de la Declaración de La Habana y el Plan de Acción 2014, las pautas para la lucha contra la corrupción y la mejora de la Gestión Pública. Así, la Declaración de La Habana señalaría, en su artículo 42, los resultados de la Primera Reunión Especializada de Ministros, Ministras y Altas Autoridades de Prevención y Lucha contra la Corrupción (Santa Cruz de Bolivia), según el cual: “Reafirmamos la Declaración de Santa Cruz, denominada “Ama Qhilla, Ama Llulla y Ama Suwa” (no robar, no mentir y no ser flojo), de la Primera Reunión Especializada de las Ministras, Ministros y Altas Autoridades de Prevención y Lucha contra la Corrupción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), adoptada en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, el 8 de noviembre de 2013, en la cual se establece, entre otros temas, que los delitos de corrupción deben combatirse de forma rigurosa y sin impedimentos para su investigación, enjuiciamiento y sanción con respecto a las legislaciones nacionales y a los acuerdos internacionales vigentes; asimismo, celebramos la creación de un Grupo de Trabajo especializado en la Prevención y Lucha contra la Corrupción, que elaborará un Plan de Trabajo con el fin de promover e impulsar las líneas de acción según las bases y prioridades establecidas en la Declaración y en el Plan de Acción de CELAC para 2014, optimizando recursos, complementando los trabajos desarrollados en otros mecanismos y foros multilaterales y evitando la duplicación de esfuerzos”.

En el ámbito de las legislaciones nacionales de América Latina, destacan las siguientes disposiciones normativas con rango de Ley, sobre la regulación de principios de Ética Pública y Conducta en el ámbito de la Función Pública; a saber:

- a) El Código de Ética Profesional del Servidor Público Civil del Poder Ejecutivo Federal (1994), de Brasil.
- b) El Código de Ética para el Funcionario Público (1997), de Venezuela.
- c) El Código de Ética de la Función Pública (1999), de Argentina.
- d) El Código de Ética del Servidor Público (2001), de República Dominicana.

<sup>3</sup> Son propósitos específicos del Plan Andino de Lucha Contra la Corrupción (2007), los siguientes: 1) Propiciar el diseño y aplicación de políticas de Estado contra la corrupción que, a base de una efectiva cooperación entre los Países Miembros, refuercen los planes nacionales en la materia, contribuyan a la eficacia y transparencia de la gestión pública y privada, nacional o transnacional y generen adecuadas sinergias de integración; 2) Promover la suscripción de Acuerdos Nacionales que respalden el contenido y ejecución de los respectivos planes nacionales de lucha contra la corrupción; 3) Incentivar la mayor y más activa participación ciudadana en el mejoramiento de la gestión pública y en la vigilancia y control de los recursos del Estado; 4) Concretar mecanismos de apoyo y de intercambio de experiencias, así como contribuir a superar las dificultades en el combate a la corrupción e impunidad; 5) Impulsar en el marco de la normativa comunitaria andina el desarrollo de las legislaciones de los Países Miembros en materia de lucha contra la corrupción; y, 6) Reforzar la autonomía, independencia y capacidades de acción de las instituciones públicas competentes en la lucha contra la corrupción de acuerdo al ordenamiento jurídico de los Países Miembros y a las competencias de los órganos e instituciones de la Comunidad Andina.

- e) El Código de Ética del Servidor Públicos de la Administración Pública Federal (2002), de México<sup>4</sup>.
- f) El Código de Ética de la Función Pública (2002), de Perú.
- g) Las Normas de Conducta de la Función Pública (2003), de Uruguay.
- h) El Código de Conducta Ética del Servidor Público (2007), de Honduras.
- i) El Código de Ética de la Comisión Nacional del Servicio Civil (2009), de Colombia.
- j) El Código de Ética del Poder Ejecutivo (2012), de Paraguay.

### **3.1.6. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID).**

En BID dispone, a nivel interno, de un sistema de control y gestión de la integridad, configurado por la siguiente estructura institucional:

- a) Un Sistema de sanciones:
  - La Oficina de Integridad Institucional;
  - La Oficina de Casos; y,
  - El Comité de Sanciones.
- b) Un Sistema de resolución de conflictos, por medio del recurso a:
  - o La Ombudsperson, de carácter independiente, confidencial e imparcial; y,
  - o El Tribunal Administrativo del Banco.
- c) Las Normas éticas para sus empleados;
- d) La Política de Acceso a la Información del Banco; y,
- e) El Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación.

En relación con el Estado ecuatoriano, el BID ha impulsado diferentes proyectos, entre los que destacan, los siguientes:

- a) La transparencia en los recursos de las industrias extractivas en Ecuador (EC-T1185) (2009);
- b) La responsabilidad y la transparencia fiscal (TC0111025) (2001); y,
- c) La iniciativa interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo, que en el caso ecuatoriano se concretará, en el año 2005 por medio del proyecto EC-T1026.

1. La Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo, a la que está adscrito el Estado de Ecuador, tiene como misión: "Actuar como factor catalizador para impulsar las temáticas de ética, desarrollo y capital social por parte de gobiernos, partidos políticos, entidades empresariales, sindicatos, universidades, comunidades religiosas, organismos no gubernamentales y todas las instituciones que trabajen por el bienestar colectivo en las sociedades del continente".
2. La iniciativa se concreta por medio de diferentes servicios, entre otros: una biblioteca digital con documentos de diversa naturaleza, sobre los temas centrales entorno a los cuales orbita la iniciativa; un servicio de resúmenes (abstracts), con material actualizado; así como, el Boletín Semanal "Ética y Desarrollo".

<sup>4</sup> Para un mejor detalle de la legislación del Estado de México en materia de Ética Pública, ver Diego Bautista, O. (2010). Valores Éticos para los Servidores Públicos del Estado de México. Toluca (Estado de México): Cuadernos de Ética Para los Servidores Públicos – UNAM. Destacan, como marco legal en materia de valores éticos, para el Estado de México, los siguientes: Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México; Ley Orgánica Municipal del Estado de México; Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios; Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios; Código Administrativo del Estado de México; Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México; y, Código de Ética para los Servidores Públicos del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México (Diego Bautista, 2010).

3. Sus propósitos vienen dados por los siguientes objetivos:
  - Promover el análisis y la discusión de los desafíos y dilemas éticos e impulsar la toma de responsabilidades éticas por los principales decisores;
  - Cooperar en áreas tales como el fortalecimiento del voluntariado, el desarrollo de la responsabilidad social de la empresa privada, el aumento de la participación ciudadana, la potenciación productiva de las comunidades desfavorecidas;
  - Impulsar la inclusión de criterios y metas que impliquen dimensiones éticas y movilización de capital social en la preparación y ejecución de proyectos de desarrollo por parte de organismos internacionales y gubernamentales;
  - Promover la integración a los currículums educativos de programas sistemáticos de enseñanza del capital social y la ética para el desarrollo;
  - Conformar una red de centros académicos y de investigación que lleven adelante acciones sistemáticas de largo plazo en materia de ética y desarrollo en áreas como capacitación, investigación, publicaciones y contribución al debate público;
  - Impulsar el conocimiento y tratamiento de las temáticas de ética, desarrollo y capital social por parte de los medios masivos de comunicación; y,
  - Diseminar ampliamente por Internet los productos de la Iniciativa para ponerlos a disposición colectiva”.

### **3.2. El Marco legal nacional.**

El diseño y la adopción de un marco legal y reglamentario que dote de soporte normativo a las acciones de combate contra la corrupción, resulta un elemento clave, necesario, aunque quizás no suficiente.

Resulta necesario, pero no suficiente, en la medida en que la cobertura legal es indispensable para un eficaz sistema institucional, administrativo y judicial que implemente estrategias de lucha contra la corrupción. Si bien, dicho marco legal no resulta suficiente, pues es preciso que dichas disposiciones normativas cumplan determinadas condiciones (entre otras, claridad, rigurosidad o mínima confusión) y que, además, no entren en contradicción con el resto de las medidas previstas por el ordenamiento jurídico (códigos civiles, penales, mercantiles, de derecho público y administrativo), contando con un adecuado respaldo presupuestario y un entramado institucional independiente respecto del poder ejecutivo que observe su implementación y garantice su realización. Otra de las advertencias que cabe tener en consideración a la hora de valorar la configuración del marco normativo y reglamentario en la gestión de la ética y de la integridad, es el rango legal y el grado de efectividad y de capacidad de imponer sanciones, en caso de incumplimiento, por parte de Códigos de Ética Pública. Tales Códigos tienen, como uno de sus principales peligros, la posibilidad de incurrir en excesivamente ambiciosas declaraciones de intenciones que, resultando maximalistas y voluntaristas, lleven, de inicio, la imposibilidad de su implementación y plena realización.

La simplificación de los procesos administrativos, la introducción de una claridad a la hora de identificar los procedimientos resolutorios, y las unidades administrativas encargadas de los mismos, resultan fundamentales para una adecuada lucha contra la corrupción, máxime cuando se trata de regular los procedimientos al amparo de los cuales funcionarán los organismos independientes de lucha contra la corrupción, así como de control y rendición de cuentas.

Resulta, pues, conveniente y oportuno, para garantizar la máxima eficacia de tales normas, que no siempre disponen de una capacidad efectiva para su implementación y de sanción en caso de incumplimiento:

- a) Dotarlas de rango legal vinculante por medio de instrumentos legislativos;
- b) Establecer sanciones tipificando comportamientos ilícitos, con identificación de las penas en caso de incumplimiento;
- c) Dotar a tales instrumentos de coherencia, en el marco del resto del ordenamiento jurídico, con plena dotación presupuestaria e institucional para su consecución en el ámbito administrativo y judicial.

En relación al caso ecuatoriano, la aprobación de un marco legal específico y sectorial, con incidencia especial sobre el ámbito delictivo e irregular de la corrupción, tuvo su inicio con motivo de la aprobación del Decreto Ejecutivo 107-A, de 4 de Marzo de 1997. Si bien, previamente, se habían puesto en vigor algunas medidas sectoriales, tales como las previstas en la Ley 50/1993 de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada, por medio de la cual, en el año 1994, dio inicio su actividad el Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM). Uno de los propósitos fundamentales viene dado por la modernización del “Estado y la sociedad con eficiencia y transparencia para mejorar la calidad de vida y bienestar de los ecuatorianos”, promoviendo “un Estado ecuatoriano eficiente y descentralizado, con una regulación ágil que evite la corrupción e incentive la inversión productiva, con servicios básicos de calidad y amplia cobertura, en un ambiente de igualdad de oportunidades y solidaridad con la población desprotegida” (CONAM, 1994).

El impacto de la corrupción, sobre el conjunto de la sociedad ecuatoriana tuvo como consecuencia, en febrero del año 1997, por medio de un proceso de controvertida legalidad sobre las atribuciones del Congreso Nacional, la destitución del Presidente Abdalá Bucaram Ortiz, dando como resultado la creación de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción (CCCC), originariamente denominada Comisión Anticorrupción. Siguiendo a Saltos (2002), cabe identificar, como consecuencia de tales circunstancias, “la incorporación de códigos éticos con carácter constitucional, como sucede en el caso de la Constitución de 1998 en Ecuador, como resultado de la lucha contra la corrupción en el gobierno de Bucaram. Aunque muchas de esas normas luego quedan únicamente en el discurso” (Saltos, 2002).

El Decreto Ejecutivo 107-A, de 4 de Marzo de 1997, aprobado por el Presidente interino Fabián Alarcón Rivera, tuvo como propósito, en tanto que organismo institucionalizado de derecho público, “promover la transparencia en la Ad-

ministración Pública a través de la prevención, investigación de los actos de corrupción y la vigilancia para el juzgamiento y sanción de los responsables; además, de impulsar valores de honestidad a fin de mejorar el régimen democrático”.

La CCCC estuvo integrada, durante su vigencia, por siete componentes, elegidos, cada uno de ellos, a instancias de un colegio electoral, configurado por “mandantes”, en tanto que representantes de distintos colectivos de la sociedad, tales como: la Asociación Ecuatoriana de Editores de Periódicos, de Canales de Televisión, de Radiodifusoras y la Federación Nacional de Periodistas (medios de comunicación del país); las Federaciones Nacionales de las Cámaras de la Producción; las Centrales Sindicales y Organizaciones Indígenas, Afroecuatorianas y Campesinas, de carácter nacional y legalmente reconocidas en el país; las Organizaciones Nacionales de Mujeres del Ecuador; o, las Organizaciones de Derechos Humanos y Defensa de los Consumidores. Desde su creación, la CCCC se ocupó de casos de corrupción ligados al sector financiero y bancario; al sector petrolero; a las compras públicas, contratación<sup>5</sup> y Deuda Pública; o, el propio sistema judicial.

Con motivo de la nueva normativa constitucional vigente, la CCCC fue sustituida por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS).

### **3.2.1. La Constitución de la República del Ecuador.**

Como resultado de las recomendaciones aprobadas y propuestas por parte de la CCCC, el 30 de abril del año 1998, se procedió a la aprobación de dos artículos, por los que se reformaba la Constitución de la República del Ecuador, por medio de los cuales se constitucionalizó y dio reconocimiento máximo, en términos de rango y jerarquía legal y constitucional, a la CCCC.

El Capítulo IV sobre “la Comisión de Control cívico de la Corrupción”, en el seno del Título X (“de los Organismos de Control”), establecerá, a través de los artículos 220 y 221; las siguientes disposiciones:

“Art. 220.- La Comisión de Control Cívico de la Corrupción es una persona jurídica de derecho público, con sede en la ciudad de Quito, con autonomía e independencia económica, política y administrativa. En representación de la ciudadanía promoverá la eliminación de la corrupción; receptorá denuncias sobre hechos presuntamente ilícitos cometidos en las instituciones del Estado, para investigarlos y solicitar su juzgamiento y sanción. Podrá promover su organización en provincias y cantones. La ley determinará su integración, administración y funciones, las instituciones de la sociedad civil que harán las designaciones y la duración del período de sus integrantes que tendrán fuero de Corte Suprema.

Art. 221.- Cuando la Comisión haya finalizado sus investigaciones y encontrado indicios de responsabilidad, pondrá sus conclusiones en conocimiento del Ministerio Público y de la Contraloría General del Estado. No interferirá en las atribuciones de la función judicial, pero ésta deberá tramitar sus pedidos. Podrá

5 En el año 2003, se aprobó la aplicación electrónica Contratanet, como sistema de contratación pública del Ecuador, vigente entre 2003 y 2008, que sistematizaba la información sobre los contratos públicos y su tramitación electrónica en sus distintas fases (convocatoria, aclaraciones, apertura de ofertas, adjudicación, contrato y término). El año 2008, se creó el Portal Oficial de Compras de la República de Ecuador (<http://www.compraspublicas.gov.ec/>).

requerir de cualquier organismo o funcionario de las instituciones del Estado, la información que considere necesaria para llevar adelante sus investigaciones. Los funcionarios que se nieguen a suministrarla, serán sancionados de conformidad con la ley. Las personas que colaboren para esclarecer los hechos, gozarán de protección legal” (ver epígrafe sobre la Ley de 12 de agosto de 1999, de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción).

La Constitución de la República de Ecuador, resultante del proceso constituyente del año 2007 - 2008, implicará la inclusión, en el texto constitucional, de las disposiciones relativas a la creación de la Función de Transparencia y Control Social, regulado por medio del Capítulo V (“Participación y organización del poder”). La Función de Transparencia y Control Social, encargada de controlar la gestión del sector público, así como de prevenir y combatir la corrupción (art. 204), figura, entre sus funciones, la de “articular la formulación del plan nacional de lucha contra la corrupción” (art. 206.3). Sus atribuciones específicas son:

- a) Formular políticas públicas de transparencia, control, rendición de cuentas, promoción de la participación ciudadana y prevención y lucha contra la corrupción.
- b) Coordinar el plan de acción de las entidades de la Función, sin afectar su autonomía.
- c) Articular la formulación del plan nacional de lucha contra la corrupción.
- d) Presentar a la Asamblea Nacional, propuestas de reformas legales en el ámbito de sus competencias.
- e) Informar anualmente a la Asamblea Nacional, de las actividades relativas al cumplimiento de sus funciones, o cuando ésta lo requiera.

El texto constitucional del año 2008, incluye distintas disposiciones relativas a la probidad en la Función Pública, así como el combate de la corrupción, destacando las siguientes:

- a) El artículo 3 establece, como uno de los deberes del Estado, los de: “Garantizar la ética laica como sustento del quehacer público y el ordenamiento jurídico” (art. 3.4) y el de: “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” (art. 3.8).

El artículo 83 consagra, como uno de los deberes y responsabilidades las ecuatorianas y los ecuatorianos: “administrar honradamente y con apego irrestricto a la ley el patrimonio público, y denunciar y combatir los actos de corrupción” (art. 83.8) y Ejercer la profesión u oficio con sujeción a la ética (art. 83.12)

- b) El artículo 107, de acuerdo con el cual: “para el ingreso a la Función Judicial se observarán los criterios de igualdad, equidad, probidad, oposición, méritos, publicidad, impugnación y participación ciudadana”.
- c) El artículo 217, somete el funcionamiento del Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral a los principios de: “autonomía, independencia, publicidad, transparencia, equidad, interculturalidad, paridad de género, celeridad y probidad”.

d) En cuanto a la “ciencia, tecnología, innovación y saberes ancestrales”, el art. 387.4 señaló que será responsabilidad del Estado: “Garantizar la libertad de creación e investigación en el marco del respeto a la ética, la naturaleza, el ambiente, y el rescate de los conocimientos ancestrales” (art. 387.4).

### **3.2.2.Ley de 12 de agosto de 1999, de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción.**

Como consecuencia de lo anteriormente expuesto, en el año 1999, se aprobó la Ley 39, de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, cuyos propósito general consistía en realizar: “(...)las acciones necesarias para la prevención, investigación, identificación e individualización, de los actos de corrupción, así como para la difusión de valores y principios de transparencia en el manejo de los asuntos públicos”, de tal modo que, para la consecución de tales propósitos, la CCCC: “receptará, tramitará e investigará denuncias sobre actos cometidos por mandatarios y representantes de elección popular, magistrados, dignatarios, autoridades, funcionarios y empleados de los organismos del Estado y por las personas particulares involucradas en los hechos que se investigan y, de encontrarse indicios de responsabilidad penal en las referidas investigaciones, pondrá sus conclusiones en conocimiento del Ministerio Público, de la Contraloría General del Estado o del órgano jurisdiccional que fuese competente de conformidad con la Ley” (Art. 2).

Los principales delitos y conductas irregulares, sobre las que se centraría la CCCC, serían los casos de:

- a) Peculado.
- b) Cohecho.
- c) Extorsión.
- d) Concusión.
- e) Agiotismo.
- f) Fraudes en el sistema financiero.
- g) Acciones fraudulentas en general, “y otras similares que afecten los recursos del Estado o de las instituciones del sector público incluyendo aquellas en que participe accionariamente el sector privado” (art. 2).

De acuerdo con Sotomayor (2008): “el papel que ha cumplido la CCCC, en particular hasta el año 2004, es de especial relevancia, ya que se ha constituido en uno de los escasos espacios formales dedicados al fortalecimiento de una cultura ciudadana de lucha contra la corrupción, expresada en la necesidad de rendición de cuentas, vigilancia y control social frente a las acciones de funcionarios públicos. Ha sido también la única instancia autónoma, creada constitucionalmente, que ha podido recibir y canalizar denuncias sobre temas clave para el país que, de otra forma, no contaría con vías efectivas de investigación” (Sotomayor, 2008).

### **3.2.3. La Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (2001).**

Su finalidad fue la de regular el funcionamiento de las entidades y los organismos del sector público que mantienen relación con la gerencia financiera de las Administraciones públicas, y establece, a su vez, unas disposiciones para la evaluación periódica de la calidad y la ética profesional de los empleados dedicados a la gestión financiera (art. 12), presupuestaria (art. 51), así como el encargado de la recaudación (art. 157) y administración (art. 205) de los recursos financieros públicos.

### **3.2.4. La Ley Orgánica, de 18 de mayo de 2004, de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2004).**

La Ley Orgánica, de 18 de mayo de 2004, de Transparencia y Acceso a la Información Pública, establecía, como objetivos básicos de la misma, los siguientes:

- a) “Cumplir lo dispuesto en la Constitución de la República referente a la publicidad, transparencia y rendición de cuentas al que están sometidas todas las instituciones del Estado que conforman el sector público, dignatarios, autoridades y funcionarios públicos, incluidos los entes señalados en el artículo anterior, las personas jurídicas de derecho privado que realicen obras, servicios, etc., con asignaciones públicas. Para el efecto, adoptarán las medidas que garanticen y promuevan la organización, clasificación y manejo de la información que den cuenta de la gestión pública;
- b) El cumplimiento de las convenciones internacionales que sobre la materia ha suscrito legalmente nuestro país;
- c) Permitir la fiscalización de la Administración Pública y de los recursos públicos, efectivizándose un verdadero control social;
- d) Garantizar la protección de la información personal en poder del sector público y/o privado;
- e) La democratización de la sociedad ecuatoriana, y la plena vigencia del Estado de Derecho, a través de un genuino y legítimo acceso a la información pública; y,
- f) Facilitar la efectiva participación ciudadana en la toma de decisiones de interés general y su fiscalización” (art. 2).

### **3.2.5. El Código de Ética para las servidoras y los servidores de la Fiscalía General del Estado (2009).**

En Marzo de 2009, fue aprobado el Código de Ética, para las servidoras y los servidores de la Fiscalía General del Estado, fundamentado en:

- a) El comportamiento ajustado a la ley y el orden moral y ético;
- b) Los principios de:

1. Probidad.
2. Independencia.
3. Profesionalidad.
4. Respetabilidad.
5. Vocación de servicio.
6. Civismo.

- c) La acción basada en la iniciativa, la oportunidad, diligencia y respeto a los usuarios de los servicios institucionales;
- d) La igualdad ante la ley;
- e) La calidad en el desempeño y la colaboración interinstitucional;
- f) El fomento del “liderazgo democrático, un trato respetuoso, justo y equitativo con sus colaboradores”.

El antes referido Código, trató de reglamentar los principales ámbitos del comportamiento de sus servidoras y servidores, tales como:

- a) El comportamiento público y privado de los mismos, en el ejercicio de sus labores profesionales;
- b) El comportamiento en sus actividades económicas y financieras;
- c) El manejo de la información y de los bienes institucionales;
- d) La gratuidad de los servicios de la Fiscalía General del Estado;
- e) La aceptación, el ofrecimiento de regalos, promesas, favores u otros beneficios;
- f) El ejercicio particular de la abogacía o por interpuestas personas; y,
- g) El tráfico interno y externo de influencias.

### **3.2.6. La Ley Orgánica de Servicio Público (2010).**

La Ley Orgánica de Servicio Público, se basa a su vez, en los principios de: “calidad, calidez, competitividad, continuidad, descentralización, desconcentración, eficacia, eficiencia, equidad, igualdad, jerarquía, lealtad, oportunidad, participación, racionalidad, responsabilidad, solidaridad, transparencia, unicidad y universalidad que promuevan la interculturalidad, igualdad y la no discriminación” (art. 1).

Esta Ley, al establecer los derechos de las servidoras y los servidores públicos (art. 23), determinó el derecho a “gozar de las protecciones y garantías en los casos en que la servidora o el servidor denuncie, en forma motivada, el incumplimiento de la ley, así como la comisión de actos de corrupción” (art. 23. k). Del mismo modo, en tanto que prohibiciones a las servidoras y los servidores públicos, el art. 24 establecía algunas prohibiciones, tales como:

- a) Privilegiar en la prestación de servicios a familiares y personas recomendadas por superiores, salvo los casos de personas inmersas en grupos de atención prioritaria, debidamente justificadas;
- b) Ordenar la asistencia a actos públicos de respaldo político de cualquier naturaleza o utilizar, con este y otros fines, bienes del Estado;
- c) Abusar de la autoridad que le confiere el puesto para coartar la libertad de sufragio, asociación u otras garantías constitucionales;
- d) Ejercer actividades electorales, en uso de sus funciones o aprovecharse de ellas para esos fines;
- e) Mantener relaciones comerciales, societarias o financieras, directa o indirectamente, con contribuyentes o contratistas de cualquier institución del Estado, en los casos en que el servidor público, en razón de sus funciones, deba atender personalmente dichos asuntos;

f) Resolver asuntos, intervenir, emitir informes, gestionar, tramitar o suscribir convenios o contratos con el Estado, por sí o por interpuesta persona u obtener cualquier beneficio que implique privilegios para el servidor o servidora, su cónyuge o conviviente en unión de hecho legalmente reconocida, sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad. Esta prohibición se aplicará también para empresas, sociedades o personas jurídicas en las que el servidor o servidora, su cónyuge o conviviente en unión de hecho legalmente reconocida, sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad tengan interés; y,

g) Solicitar, aceptar o recibir, de cualquier manera, dádivas, recompensas, regalos o contribuciones en especies, bienes o dinero, privilegios y ventajas en razón de sus funciones, para sí, sus superiores o de sus subalternos; sin perjuicio de que estos actos constituyan delitos tales como: peculado, cohecho, concusión, extorsión o enriquecimiento ilícito (art. 24).

De forma concreta, el artículo 10 tipificó un conjunto de prohibiciones especiales para el desempeño de un puesto, cargo, función o dignidad en el sector público, dirigido a “las personas contra quienes se hubiere dictado sentencia condenatoria ejecutoriada por delitos de: peculado, cohecho, concusión o enriquecimiento ilícito; y, en general, quienes hayan sido sentenciados por defraudaciones a las instituciones del Estado están prohibidos para el desempeño, bajo cualquier modalidad, de un puesto, cargo, función o dignidad pública” (art. 10), siendo la concurrencia de cualquiera de tales disposiciones condenatorias, motivo de destitución, de acuerdo con el art. 48.c.

La precedente Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público (2005), se basaba en los principios de: “unicidad, transparencia, igualdad, equidad, lealtad, racionalidad, descentralización y desconcentración, productividad, eficiencia, competitividad y responsabilidad” (art. 2). La norma contenía, igualmente, disposiciones normativas sobre el papel de la Ética Pública aplicada a la formación de los recursos humanos en el seno de las Administraciones Públicas (art. 58.b).

### **3.2.7. El Código de Ética para el Buen Vivir (2012).**

A nivel nacional, la Función Ejecutiva cuenta con un “Código de Ética para el Buen Vivir”, elaborado por la Secretaría Nacional de Transparencia y Gestión, de acuerdo con el Acuerdo Ministerial n°. 996, del 15 de diciembre de 2011. El Código se aprueba en el marco de las directrices del Plan Nacional para el Buen Vivir, conforme a su objetivo 1, en tanto que realización de la transparencia y la recuperación de la ética, en la lucha contra la corrupción y el fomento de la participación ciudadana, ante el propósito de “contar con una administración pública ética, transparente y eficiente”. El Código de Ética para el Buen Vivir tiene como objetivo: “establecer y promover principios, valores, responsabilidades y compromisos éticos en relación a comportamientos y prácticas de los servidores/as y trabajadores/as públicos/as de las entidades del Ejecutivo para alcanzar los objetivos institucionales y contribuir al buen uso de los recursos públicos”. El documento y las estrategias asociadas, se basaron en un conjunto de principios y valores éticos generales, a saber: integridad, transparencia, calidez, solidaridad, colaboración, efectividad, respeto, responsabilidad y

lealtad. Se constituye, para su observancia y cumplimiento, el Comité de Ética, encargado de vigilar y garantizar la aplicación y el cumplimiento del Código de Ética para el Buen Vivir de la Función Ejecutiva.

### **3.2.8. El Código Orgánico Integral Penal.**

Los Códigos penales permiten, en el ámbito de los delitos contra la Administración Pública, identificar, desde el punto de vista punitivo, las conductas contrarias al interés general y atenten contra la integridad patrimonial y material de las instituciones públicas.

El Capítulo II (“de la función pública”) del Título V (“de las instituciones del Estado y la Función Pública”), disponía, en su artículo 120 que: “no habrá dignatario, autoridad, funcionario ni servidor público exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones. El ejercicio de dignidades y funciones públicas constituye un servicio a la colectividad, que exigirá capacidad, honestidad y eficiencia”. A continuación, el artículo 121, establece que: “las normas para establecer la responsabilidad administrativa, civil y penal por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos, se aplicarán a los dignatarios, funcionarios y servidores de los organismos e instituciones del Estado. Los dignatarios elegidos por votación popular, los delegados o representantes a los cuerpos colegiados de las instituciones del Estado y los funcionarios y servidores públicos en general, estarán sujetos a las sanciones establecidas por comisión de delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito. La acción para perseguirlos y las penas correspondientes serán imprescriptibles y, en estos casos, los juicios se iniciarán y continuarán aun en ausencia de los acusados. Estas normas también se aplicarán a quienes participen en estos delitos, aunque no tengan las calidades antes señaladas; ellos serán sancionados de acuerdo con su grado de responsabilidad” (Constitución de la República de Ecuador).

El Título III tipificó, a su vez, los “delitos contra la Administración Pública”, destacando, los delitos en relación a:

- La violación de los deberes de funcionarios públicos, de la usurpación de atribuciones y de los abusos de autoridad (Cap. V);
- Del prevaricato (Cap. VI);
- Del cohecho (Cap. VII); y,
- El enriquecimiento ilícito (Cap. VIII).

Debido a su pertenencia a la Organización de los Estados Americanos (OEA), el Estado ecuatoriano ha recibido diferentes recomendaciones que tratan de armonizar los contenidos del Código Penal ecuatoriano, en las materias de lucha contra la corrupción, con respecto a lo dispuesto en la Convención Interamericana contra la Corrupción. De este modo, a través del Informe de 31 de agosto del 2002, la OEA aprobó el documento sobre el Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción, en cuyo Anexo 9, se incluyó el proyecto de reformas al Código Penal, dando cumplimiento, de este modo, a lo acordado en la Carta de Entendimiento sobre el Mecanismo de Seguimiento de la Aplicación de la Convención (San José de Costa Rica, 4 de junio del 2001).

El anexo 9, del antes citado documento, tenía como objetivo, la ampliación del “ámbito subjetivo de los responsables de estos delitos, el ámbito temporal a los funcionarios electos o designados, sancionando infracciones cometidas incluso antes de entrar en funciones y, como desarrollo de nuestra legislación, la ampliación de la tipificación de delitos”.

El texto antes mencionado, abordaba temas y tipos delictivos, tales como los siguientes:

- a) La extradición;
- b) Los Funcionarios Públicos;
- c) El comiso;
- d) El peculado;
- e) La malversación;
- f) La información privilegiada o reservada;
- g) La concusión;
- h) El desarrollo progresivo (lucro del funcionario público);
- i) El cohecho;
- j) El cohecho activo;
- k) La ocultación y aprovechamiento de bienes;
- l) El enriquecimiento ilícito;
- m) La asociación ilícita;
- n) La prescripción;
- o) La definición de Función Pública, de Funcionario Público, y de actos de corrupción.

#### **4. El Marco institucional.**

La creación de un órgano, comité o institución unipersonal, encargado de velar por el cumplimiento efectivo de las disposiciones incluidas en el marco legal, y la realización de las correspondientes auditorías éticas, resulta fundamental para la realización de funciones tales como: “fomentar la ética; elaborar procedimientos administrativos tendentes a evitar la posibilidad de comportamientos no éticos; orientar a quien lo solicite sobre problemas éticos relacionados con la función pública; Ayudar, cuando lo soliciten, a las diferentes unidades de decisión (direcciones generales, entes autónomos, sociedades públicas, etcétera) a confeccionar, en su caso, los códigos de ética específicos; vigilar el cumplimiento del código de ética (...); promover los valores éticos y resolver los conflictos de intereses de los funcionarios públicos; efectuar, cuando proceda, auditorías de ética; atender, actuar en consecuencia y contestar las reclamaciones y denuncias que sobre el cumplimiento ético presenten tanto los ciudadanos como los propios funcionarios, y respetar en todo caso la confidencialidad del denunciante” (Termes i Anglès, 2000).

Los órganos y las instituciones incardinadas en el entramado de la infraestructura ética permiten supervisar, de manera coordinada y eficaz, la implementación de las políticas públicas de lucha contra la corrupción y fomento de conductas y prácticas éticas. Además, suponen una garantía para una mayor difusión de las medidas y dispositivos preventivos y punitivos en el marco de las políticas públicas contra la corrupción. Todo ello, de acuerdo con Cortina, implicará que si “(...) un comité supervisa el cumplimiento o incumplimiento del código, puede aumentar la confianza de los ciudadanos en las personas e instituciones responsables de la vida pública” (Cortina, 1998).

Una cuestión vital en el impulso de adecuados marcos institucionales viene dada por garantizar la independencia de los correspondientes organismos e instituciones respecto del poder ejecutivo, en orden a institucionalizar la autonomía de los mismos en sus funciones, y a la hora de dictar sus resoluciones.

#### **4.1. La Contraloría General del Estado.**

Con regulación constitucional, en el artículo 212 de la Constitución, la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (Ley n.º. 73, de 12 de junio del 2002), fundamenta la institución en los principios constitucionales, y especialmente en los de: legalidad, responsabilidad financiera, transparencia, economía, eficiencia y eficacia, junto con los criterios de equidad, y, ética y las políticas de descentralización y desconcentración operativas”.

El artículo 35, de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, hace referencia al Código de Ética de la Contraloría General del Estado, señalando que: “los servidores de la Contraloría General del Estado cumplirán obligatoriamente con el Código de Ética que expedirá el Contralor General. Las infracciones y el quebrantamiento de sus normas, originarán las responsabilidades correspondientes”, añadiendo que “el personal de la Contraloría General del Estado, en el ejercicio de sus funciones, mantendrá reserva de los asuntos que conoce y observarán la ética profesional” (art. 35), con especial atención al desempeño de las funciones del personal de auditoría (art. 79).

La Contraloría General del Estado, por medio del Acuerdo núm. 006 – CG – 2012 del Contralor General del Estado de un Código de Ética estableció, como principios éticos de la institución, los siguientes:

- a) El control, prevención y lucha contra la corrupción;
- b) La legalidad;
- c) El beneficio social; y,
- d) La imparcialidad y autonomía.

Además, se establecen, como valores de las servidoras y los servidores de la Contraloría General del Estado, los siguientes:

- a) La integridad,
- b) La transparencia;
- c) La responsabilidad; y,
- d) La lealtad.

La Contraloría, habría que señalar también, en tanto que Entidad Fiscalizadora Superior del país, participa, se relaciona y recibe aportaciones y recomendaciones técnicas de INTOSAI y OLACEFS, en tanto que institución miembro de tales organizaciones (Canales Aliende et al., 2007).

#### **4.2. La Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión.**

La adopción de una normativa, que aumente la transparencia y permita un mejor acceso a la información pública, ha sido considerada como una de las medidas y estrategias ineludibles para combatir la corrupción. La difusión de la información incursa en cualquier proceso de adopción de decisiones públicas, así como los correspondientes archivos administrativos e informes de toda

índole, suponen unos requisitos insoslayables para garantizar el derecho a una buena administración, al acceso a la información, y a la realización del principio de transparencia en el seno de las Administraciones Públicas.

Por medio del Decreto Ejecutivo 1511, del año 2008, se creó la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión, cuyos medios materiales y logísticos, procedían de la Secretaría Nacional Anticorrupción, y cuyas competencias son las siguientes:

a) "Promover una Administración gubernamental transparente, que coadyuve al fortalecimiento de las instituciones a través de un sistema integral de control de la corrupción.

b) Investigar y denunciar los actos de corrupción cometidos en Administración Pública Central e Institucional, inclusive en las denominadas autónomas, integradas por las antes mencionadas Administraciones; y, de aquellas en las que las referidas Administraciones sean accionistas o socias; y poner en conocimiento del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, el resultado de las investigaciones.

c) Fortalecer la coordinación y la cooperación entre las instituciones de gobierno, organismos de control, entidades judiciales y todos aquellos involucrados en la investigación, juzgamiento y sanción de los actos de corrupción en su ámbito de acción.

d) Generar instrumentos y manuales operativos para la implantación de los mecanismos de investigación de las denuncias receptadas en la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión.

e) Vigilar el estricto cumplimiento de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, al constituirse como política de Estado, la publicidad, transparencia y rendición de cuentas de las instituciones comprendidas en el sector público.

f) Dar seguimiento y prosecución de los procesos legales y administrativos instaurados como consecuencia de las investigaciones realizadas por esta Secretaría, y puestas en conocimiento de las autoridades competentes".

El Decreto Ejecutivo 1511, declaró la lucha contra la corrupción en el seno de la Administración Pública, como una Política de Estado.

El Decreto Ejecutivo 1511, declaró la lucha contra la corrupción en el seno de la Administración Pública, como una Política de Estado.

En la actualidad, la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión pasó a denominarse Subsecretaría de Lucha Contra la Corrupción, dependiente de la Secretaría Nacional de la Administración pública, cuya misión consiste en diseñar las políticas y estrategias para la lucha contra la corrupción y la emisión de informes técnicos legales de los presuntos actos de corrupción cometidos en la Administración Pública Central, Institucional y Dependiente; así como vigilar, motivar, impulsar el inicio de las causas y su monitoreo.

### **4.3. La Función de Transparencia y Control Social.**

La Función de Transparencia y Control Social, conocida también como Quinta Función del Estado, cuenta, a su vez, con una estructura institucional, configurada por las siguientes instituciones:

- El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, el cual es el sucesor de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, teniendo, como competencias relativas a la pre-

vencción y el control de la corrupción, entre otras, las siguientes: “Promover la participación ciudadana, estimular procesos de deliberación pública y propiciar la formación en ciudadanía, valores, transparencia y lucha contra la corrupción; Establecer mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, y coadyuvar procesos de veeduría ciudadana y control social; Investigar denuncias sobre actos u omisiones que afecten a la participación ciudadana o generen corrupción; Emitir informes que determinen la existencia de indicios de responsabilidad, formular las recomendaciones necesarias e impulsar las acciones legales que correspondan; Coadyuvar a la protección de las personas que denuncien actos de corrupción”.

- La Contraloría General del Estado, en tanto que organismo técnico para el control de los recursos públicos utilizados en el ámbito del sector público y del privado, tendrá como funciones, relativas al control y auditoría interna de los recursos públicos, así como “determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, relacionadas con los aspectos y gestiones sujetas a su control, sin perjuicio de las funciones que en esta materia sean propias de la Fiscalía General del Estado” (art. 212.2).

- Las Superintendencias., que de acuerdo con el art. 213 de la Constitución, realizarán las funciones de “vigilancia, auditoría, intervención y control de las actividades económicas, sociales y ambientales, y de los servicios que prestan las entidades públicas y privadas, con el propósito de que estas actividades y servicios se sujeten al ordenamiento jurídico y atiendan al interés general”. Forman parte de la Función de Transparencia y Control Social las Superintendencias siguientes: Bancos y Seguros; Compañías; Telecomunicaciones; Economía Popular y Solidaria; Superintendencia de Control del Poder de Mercado; y, Superintendencia de Información y Comunicación.

- El Defensor del Pueblo, que tiene como misión la protección de los derechos de la ciudadanía, entre otros, los relativos al acceso a la información pública, así como “reclamos por mala calidad o indebida prestación de los servicios públicos o privados”, junto con la facultad de: “Investigar y resolver, en el marco de sus atribuciones, sobre acciones u omisiones de personas naturales o jurídicas que presten servicios públicos” (art. 215.1 y 215.3).

#### **4.4. El Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción.**

El Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción, redactado por la Comisión de Construcción de la Política Pública de Rendición de Cuentas, y aprobado, el 1 de septiembre del año 2010, por la Instancia de Coordinación de la Función de Transparencia y Control Social.

Éste tiene como principios básicos los de autonomía, transparencia, interés público, equidad, inclusión, independencia y oportunidad; y, se proponen elementos que deberán articular el Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción los siguientes; a saber: sistémico, complementario, integralidad, corresponsabilidad social, sustentable, sostenible, preventivo, democratización de la gestión de lo público, y deliberación pública.

Los objetivos de la última edición del Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción (2013 / 2017), son los siguientes:

- a) Crear mecanismos permanentes para articular la participación de las instituciones públicas vinculadas a la lucha contra la corrupción y aplicación de sanciones.
- b) Vincular a las instituciones públicas y organismos cooperantes en la prevención y mitigación de la corrupción evitando la impunidad.
- c) Garantizar los derechos individuales y colectivos mediante la aplicación de políticas específicas de participación, transparencia, control social, lucha contra la corrupción, normas y códigos de conducta.

El Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción, sistematiza sus objetivos según la siguiente articulación de objetivos específicos, estrategias y actividades (Tabla 1), y del mismo modo, la edición del Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción 2013/2017, se basó, a su vez, sobre seis políticas públicas específicas (tabla 2), que perseguirían la efectividad de los propósitos establecidos.

## **5. El Marco formativo.**

La infraestructura ética requiere, a su vez, de un plan de orientación y formación, dirigido a los diferentes actores políticos, sociales e institucionales, implicados en los diferentes procesos de adopción de decisiones colectivas y de la Gestión Pública. De este modo, cabe identificar la formación en varios ámbitos; a saber, de los funcionarios, los cargos públicos electos y la propia ciudadanía.

La formación en valores implica, en esencia, la formación cívica, por medio de la transmisión de principios éticos que articulen las conductas y los comportamientos, a la hora de adoptar decisiones en el marco de los dilemas cotidianos en el ejercicio público. Cabe aludir, como señala Cortina (1998), a la tarea de la Ética de la Administración Pública; a saber: “la de generar convicciones, forjar hábitos, desde los valores y las metas que justifican su existencia” (Cortina, 1998)<sup>6</sup>.

La mera aprobación de instituciones y marcos regulatorios formales, no basta para atajar, en cualquier contexto, unas cotas elevadas de corrupción, máxime cuando estas son estructurales y se encuentran enraizadas en las lógicas de funcionamiento interno en el entramado institucional de referencia.

La Constitución Ecuatoriana, reconoce también la evaluación y la constatación adecuada de la probidad en cuanto al acceso a la Función Pública en los siguientes ámbitos institucionales:

- La Función Judicial (art. 170);
- El Consejo de la Judicatura (art. 180.3);
- La Corte Nacional de Justicia (art. 183.3);
- El Defensor Público General (art. 192.3);
- El Fiscal General del Estado (art. 196.3);
- El Notariado (art. 200);
- El Tribunal Contencioso Electoral (art. 220); y,
- La Corte Constitucional (art. 433.3).

<sup>6</sup> Siguiendo con Cortina (1998): “(...) bastante más efectivo es introducir en las escuelas de Administración Pública la reflexión ética sobre todos estos temas, de forma que se considere desde el principio como un componente indispensable de un buen ejercicio de la profesión. Porque un buen profesional es sólo quien domina técnicas, sino el que lo hace desde los valores y para los bienes propios de su profesión” (Cortina, 1998).

La Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, derogada por la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP), identificó también la formación en valores éticos, como uno de los componentes fundamentales para la selección y la promoción interna de los servidores públicos ecuatorianos. De este modo, el artículo 58.b, identifica, como una de las funciones que corresponde a las unidades de administración de recursos humanos, la de: “Promover, diseñar, programar, ejecutar e intervenir en la realización de programas educativos, de ética pública y de capacitación para el personal de la institución (art. 58.b).

En la actualidad, la vigente LOSEP, en su artículo 23, párrafo q, reconoce, como uno de los derechos irrenunciables de las servidoras y los servidores públicos, “recibir la formación y capacitación continua por parte del Estado, para lo cual las instituciones prestarán las facilidades”. En relación a ello, el Ministerio de Relaciones Laborales tendrá, como una de sus competencias (art. 51, g.): “establecer políticas nacionales y normas técnicas de capacitación, así como coordinar la ejecución de programas de formación y capacitación”. De manera específica, las Unidades de Administración del Talento Humano contarán, entre una de sus atribuciones y responsabilidades (art. 52, p.), la coordinación anual de “la capacitación de las y los servidores con la Red de Formación y Capacitación Continuas del Servicio Público”. Así, el Capítulo 5 (“de la formación y la capacitación” – artículos 69 – 75), del Título V (“de la Administración técnica del Talento Humano”), reconoce que el plan de formación se alinearán con las áreas de prioridad contenidas en el Plan Nacional del Buen Vivir, de modo que el artículo 70 (“del subsistema de capacitación y desarrollo de personal”), señalará que éste: “es el subsistema orientado al desarrollo integral del talento humano que forma parte del Servicio Público, a partir de procesos de adquisición y actualización de conocimientos, desarrollo de técnicas, habilidades y valores para la generación de una identidad tendiente a respetar los derechos humanos, practicar principios de solidaridad, calidez, justicia y equidad reflejados en su comportamiento y actitudes frente al desempeño de sus funciones de manera eficiente y eficaz, que les permita realizarse como seres humanos y ejercer de esta forma el derecho al Buen Vivir” (artículo 70).

En particular, destacan los talleres de capacitación, sobre Transparencia y Control Social, impulsados desde la Función de Transparencia y Control Social en las áreas de transparencia, control social, participación ciudadana y lucha contra la corrupción,

La configuración de un marco formativo adecuado, dirigido a servidores públicos, tanto en la fase de selección, como en la de formación continua y capacitación permanente, resulta indispensable para una Función Pública profesionalizada, meritocrática, eficaz e imparcial en la gestión de los recursos públicos. Estas disposiciones permiten realizar los principios de mérito, capacidad y equidad en el acceso y el ejercicio de la Función Pública, así como los de transparencia, honestidad e integridad en la capacitación de los cargos públicos electos y su postulación en los procesos electivos.

Tabla 1. Los objetivos, las estrategias y las actividades del Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción (2013 / 2017)  
**Objetivo General. Conformar el Subsistema Nacional de Prevención y Lucha contra la Corrupción, a través de la articulación de actores, objetivos y políticas, para articular el Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción.**

Objetivos específicos	Estrategias	Actividades
LA CONSTRUCCIÓN PARTICIPATIVA DE LOS FUNDAMENTOS GENERALES PARA LA ARTICULACIÓN DEL SUBSISTEMA DE PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN	Coordinación interinstitucional para la articulación del Plan Nacional De Lucha contra la Corrupción a través del Subsistema de Prevención y Lucha contra la Corrupción	Conformación del Equipo Interinstitucional de Ejecución de la Propuesta (FTCS); Planificar actividades; Determinar cronogramas, responsables, sistema de monitoreo y evaluación y elaborar el presupuesto
	Análisis preliminar de la corrupción y su combate en el país a partir de los FUNDAMENTOS básicos	Definir criterios para la recopilación de la información, su análisis y procesamiento; Recopilar la información y experiencias; Analizar y procesar la información y experiencias; Elaborar documentos finales (insusos para la fase de participación); Aprobar documentos finales ; Desarrollar metodologías y materiales para el proceso participativo; Aprobar metodologías y materiales para el proceso participativo
LA TRANSFORMACIÓN DE LA INFORMACIÓN	Definición y priorización de temas generales de forma participativa para la conformación del Subsistema de prevención y lucha contra la corrupción	Convocar actores institucionales, ciudadanos y organizaciones sociales que comprenden comunas, comunidades, pueblos afroecuatorianos y montubios, así como nacionalidades indígenas, cantos, juntas campesinas y demás formas de organización colectiva.; Construir de forma participativa los temas generales para la conformación del Subsistema de prevención y Lucha contra la corrupción
	Sistematización y priorización del diálogo ciudadano (de los temas nacionales desde los ejes y de los distintos actores).	Organización de la información; Sistematización de la información
LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS	Formular las políticas por parte de la Instancia de Coordinación de la Función de Transparencia y Control Social	Análisis de la información; Definición de la problemática nacional en base a los resultados
	Socializar las políticas aprobadas	Encuentro de instituciones públicas sobre la definición de la problemática nacional en base a los resultados del dialogo General la propuesta de políticas sobre la base de los temas generales definidos y priorizados en los espacios participativos Someter a consideración de la Instancia de Coordinación de la Función para su aprobación
LA ARTICULACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN A PARTIR DE LA CONFIGURACIÓN DEL SUBSISTEMA DE PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN		Definir la estrategia de socialización y establecer los productos comunicacionales; Aprobar la estrategia; Elaboración de productos comunicacionales; Campaña de Comunicación
	Conformación del Subsistema de Prevención y Lucha contra la Corrupción	Convocatoria a los distintos actores involucrados en el proceso Articulación de compromisos, de forma participativa, sobre la base de las políticas y ejes; Conformación del Comité Técnico Impulsor para la articulación y ejecución del Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción (Conformación de instancias interinstitucionales de coordinación permanente); Establecer una metodología para el trabajo del Comité Técnico Impulsor (Diseño de matrices para alineamiento institucional); Construcción del programa de seguimiento y evaluación del Plan Nacional de lucha contra la corrupción
	Construcción del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción	Integración de planes de los distintos actores vinculados a proceso para el levantamiento del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción (Matriz)
	Lanzamiento del Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción	Definir la estrategia de socialización y establecer los productos comunicacionales; Aprobar la estrategia; Elaboración de productos comunicacionales; Campaña de comunicación

(Elaboración propia. Fuente: Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción (2010).

Tabla 2. Las políticas del Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción (2013 / 2017).

<b>Política No. 1:</b> Fomentar la diversificación de los mecanismos de transparencia, control social y rendición de cuentas para alcanzar un nivel óptimo de gobernabilidad	<b>Política No. 2:</b> Generar espacios y mecanismos institucionales que promuevan y faciliten el control social en la gestión pública
<b>Política No. 3:</b> Incorporar al sector privado en la prevención y lucha contra la corrupción	<b>Política No. 4:</b> Promover el ejercicio del derecho a la administración de justicia oportuna, eficaz y eficiente, de forma que se garanticen estos derechos
<b>Política No. 5:</b> Impulsar y mantener vigentes los procesos de comunicación transversal a la implementación, control, seguimiento y evaluación del Plan Nacional de Prevención Lucha contra la Corrupción	<b>Política No. 6:</b> Fortalecer los mecanismos de seguimiento al cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos por el Estado en materia de prevención y lucha contra la corrupción

(Fuente: Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción 2013/2017).

## 6. Referencias bibliográficas y bibliografía básica consultada.

- ALDEGUER CERDÁ, B (2012). "El papel de la ética pública en el fortalecimiento de los sistemas de participación ciudadana e integración en los procesos adopción y evaluación de políticas públicas", Revista de la Facultad de Ciencias Económicas, Administrativas y Contables (Universidad Libre). Núm. 3 – Diciembre de 2012 – ISSN 2027-9582 – Pereira – Risaralda (Colombia), pp. 183-193.
- ALDEGUER CERDÁ, B (2013). "Ética Pública y Gobierno Local en un contexto de crisis económica", Barataria. Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales, nº 15. ISSN: 1575-0825.
- BERTOK, J. (2001). "Construcción de una infraestructura de la ética: las experiencias recientes de los países de la OCDE". En Gestión y Política Pública, Vol. X, núm. 2, pp. 335 – 373.
- BLOKLAND, H. (2001), *Modernization and its Political Consequences*. Weber, Manheim and Schumpeter, Traducción de Nancy Smyth Van Weesep, London, University Press.
- CANALES ALIENDE, J. M. (2002), "Algunas reflexiones sobre la ética pública", en VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Octubre.
- CANALES ALIENDE, J. M. et alt. (2007). *Documentos Básicos de Ética Pública y Lucha Contra la Corrupción*. Alicante: Editorial Club Universitario (ECU).
- CANALES ALIENDE, J. M. (2011), "Crisis y Administración pública", en *El Mundo (Tribuna Invitada)*, 18 de septiembre.
- CORTINA, A. (1998). *Hasta un pueblo de demonios. Ética pública y sociedad*. Madrid: Taurus Pensamiento.
- CORTINA, A. (2002), "La Dimensión Pública de las Éticas Aplicadas", en *Revista Iberoamericana de Educación*, Núm. 29, pp. 45-64
- DAYLLMAYR, F. R. (1974), "Toward a Critical Reconstruction of Ethics on Politics" en *The Journal of Politics*, Vol. 36 (4), pp. 926-957.
- NYE, J. S. (1997). "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis", *American Political Science Review*, Vol. 61, No. 2, pp. 417-427 (June, 1967).
- ROMÁN MASEDO, Laura. 2001. "La cultura organizativa y la ética pública", en B. Olías de Lima, *La Nueva Gestión Pública*. Madrid: Prentice Hall.
- 
- SALTOS, N. (2002). "Combate a la corrupción", Cátedra Virtual CLAD, Módulo 3, "Estrategias Anticorrupción", Septiembre 2001 – Enero 2002.
- SOTOMAYOR, J. (2008). "Comisión de Control Cívico de la Corrupción de Ecuador", en Zlaquett, J. y Muñoz, A. *Transparencia y Probidad Pública. Estudios de Caso en América Latina*, Santiago: Universidad de Chile (Facultad de Derecho).
- TERMES i ANGLÉS, F. (2000). *El Código de Ética. Normas básicas para su diseño en la Administración Pública*. Barcelona: Ediciones Gestión.

## **Anexo I. Glosario de términos sobre *Ética Pública*, según el artículo 13 del Acuerdo núm. 006 – CG – 2012 del Contralor General del Estado.**

**Ética Pública.** La *Ética Pública* se refiere a los asuntos que como sociedad, compete a todos los que forman parte de ella, los asuntos y negocios públicos. La *Ética Pública* procura que en la administración pública se imponga la probidad, transparencia, integridad y el bien común. La *Ética Pública* busca el mejoramiento de la Administración Pública desde su razón de servicio a la ciudadanía.

**Principios.** Principios son las orientaciones básicas y fundamentales que determinan el obrar humano, en consideración a los derechos de los demás. Este Código de *Ética* recoge los Principios declarados como tales en la Constitución de la República del Ecuador, que tienen fuerza normativa para todos los ciudadanos. Los principios fundamentan los valores.

**Valores.** Son formas concretas de ser y actuar deseables en los individuos e instituciones, posibilitan la convivencia en un ambiente de respeto y aceptación de la dignidad humana. Los valores como cualidades humanas positivas, orientan, animan e inducen a realizar un trabajo bien hecho y, tienden a generar un ambiente de armonía con los demás.

**Misión institucional.** Es la definición específica de lo que la organización es, de lo que hace y a quien sirve con su funcionamiento. Representa la razón de ser de la institución; orienta toda la planificación y todo el funcionamiento de la misma; y se redacta estableciendo: a) la actividad organizacional fundamental; b) el concepto de servicio o producto genérico que ofrece; c) el concepto de tipos de usuarios a los que pretende atender.

**Visión institucional.** Es la definición de lo que la organización quiere ser en un futuro y hacia dónde quiere llegar. Recoge las metas y logros planteados en un lapso de tiempo. Una declaración de visión es una breve descripción de cómo quiere ser la institución y cómo desea ser percibida en un futuro por sus servidoras y servidores, sujetos de control, autoridades y ciudadanía.

**Públicos de interés.** Dentro de la teoría de la Responsabilidad Social son todos los públicos o personas u organizaciones con las que una institución se relaciona para llevar a cabo su actividad productiva o de servicios y que tienen interés en cualquier decisión o actividad de la organización. En el caso de la Contraloría General del Estado son: ciudadanía, sujetos de control, proveedores, otras instancias del Estado, organismos internacionales y medios de comunicación. **Probidad.** El Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua define probidad como honradez, rectitud de ánimo, integridad en el obrar.

**Conflicto de intereses.** Es la situación en la cual una persona pierde independencia y objetividad para tomar decisiones que pudieran afectar negativa o positivamente a terceros vinculados a dicha persona o a ella misma. Por ejemplo, si ha sido parte en el pasado inmediato de un sujeto de control u

ofrece servicios remunerados al mismo, o tiene con el sujeto de control un vínculo de sangre, civil, contractual, de amistad o puede ser sujeto de presiones o chantajes.

Secreto profesional. La información obtenida en los procesos de auditoría no deberá revelarse a terceros, ni oralmente ni por escrito, salvo a los efectos de cumplir las responsabilidades legales o de otra clase que correspondan a la institución, como parte de los procedimientos normales de ésta, o de conformidad con las leyes pertinentes.

Confidencialidad. Es aquello que se hace o se dice de manera reservada, secreta o con seguridad recíproca entre dos o más personas. Las denuncias sobre ética pública deben guardar confidencialidad. Aunque la confidencialidad puede ser necesaria en algunos casos, el proceso y el resultado deberían estar suficientemente abiertos al escrutinio y al interés público.

Interés público. Es el beneficio de la colectividad, sociedad o comunidad. Los recursos naturales del país, el cumplimiento de los derechos ciudadanos, la administración pública, la institucionalidad estatal, las empresas públicas, los servicios públicos, la conducción de la República, las instancias políticas, sociales, económicas y su organización, son asuntos de interés público. En el ámbito de la administración pública, el interés público siempre estará por encima y tendrá prevalencia sobre el interés particular.

Interés particular o personal. Opuesto al interés público es extraer ventaja para una persona en particular, natural o jurídica, de una acción económica, social, política o legal, sin importar los efectos que esta ventaja pueda tener en los otros miembros de la sociedad. El interés particular debe estar orientado y regulado por el interés público, de modo que sin eliminarlo conduzca del mejor modo posible al beneficio social.

Corrupción. Acción personal o social ilícita o ilegítima encubierta y deliberada con arreglo a intereses particulares, realizada vía cualquier cuota de poder en espacios normativos institucionalizados y estructurados, afectando deberes de función, intereses colectivos y/o la moral social.

## ***Anexo II. El marco conceptual del Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción.***

De acuerdo con el mandato constitucional, que le da a la Función de Transparencia y Control Social la atribución para prevenir y combatir la corrupción y la competencia para articular la formulación del Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción, se proponen los conceptos básicos a partir de los cuales se articulará la propuesta de dicho Plan. Estos son: buen vivir, democracia participativa, política pública, misión de la Función de Transparencia y Control Social, sistema nacional de transparencia y control social, plan nacional de lucha contra la corrupción, agendas institucionales concertadas, corrupción y rendición de cuentas.

Buen vivir. De acuerdo con lo prescrito en la Constitución de la República, el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013, propone una visión del mismo como aquella que: "... amplía los derechos, libertades, oportunidades y potencialidades de los seres humanos, comunidades, pueblos y nacionalidades, y que garantiza el reconocimiento de las diversidades para alcanzar un porvenir compartido. Esto implica una ruptura conceptual que se orienta por éticas y principios que marcan el camino hacia la construcción de una sociedad justa, libre y democrática".

La democracia participativa. En armonía con la Constitución de la República y de acuerdo a lo establecido en el Plan Nacional del Buen Vivir, la democracia participativa parte del principio de la igualdad política de los ciudadanos en la producción de las decisiones públicas que afectan la vida común y supone el mutuo reconocimiento entre individuos, todo lo cual es incompatible con estructuras sociales que involucran niveles flagrantes de exclusión y desigualdad. "La gobernanza participativa entraña la presencia de una ciudadanía activa y de fuertes movimientos sociales que trabajen en redes abiertas con los agentes estatales, en cuestiones locales y en temas nacionales y la institucionalización de múltiples dispositivos participativos a fin de que aquellos ganen en capacidad de influencia y control sobre las decisiones políticas".

Articulación. Es la propuesta conceptual, metodológica, de políticas y lineamientos estratégicos para la Construcción del Plan nacional de Lucha contra la Corrupción, a partir de la construcción del Subsistema de Prevención y Lucha contra la Corrupción.

Política Pública. A la Función de Transparencia y Control Social le corresponde dictar las políticas públicas de transparencia, control, rendición de cuentas, promoción de la participación ciudadana y prevención y lucha contra la corrupción. En tal contexto dichas políticas públicas constituirán una respuesta construida participativamente, que el Estado implementa como estrategia ante la necesidad social de prevenir y combatir la corrupción con el fin de contribuir a alcanzar el régimen del buen vivir bajo principios, objetivos y metas precisas. Sistema Nacional de Transparencia y Control Social. Se concibe un enfoque de sistema en el marco del cumplimiento del rol de la FTCS orientado a la construcción del estado participativo previsto en la Constitución y a una democracia que integre nuevos elementos en la gestión de lo público para contribuir al buen vivir, desde la responsabilidad de todos los actores involucrados, sus ámbitos y competencias.

La Función de Transparencia y Control Social contribuye a la construcción del Estado participativo y a la realización de sus fines, a través de la formulación de las políticas públicas en los ámbitos atribuidos en la Constitución en materia de transparencia, control, rendición de cuentas, promoción de la participación ciudadana y prevención y lucha contra la corrupción. En este contexto, la Función propone la construcción del Sistema Nacional de Transparencia y Control Social, como el conjunto de normas, actores institucionales y sociales, públicos y privados, de forma individual o colectiva; que permiten una debida coordinación para articular los programas, acciones, mecanismos y medidas. Por ello, sobre la base de lo previsto en el Art. 204 de la Constitución de la

República, este sistema lo conforman los siguientes subsistemas: Prevención y Lucha contra la corrupción; Control desde las instituciones y la ciudadanía; Protección de derechos; y, Participación ciudadana.

Subsistema de Prevención y Lucha contra la corrupción. Para cumplir con el mandato constitucional de formulación del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción en el marco del Sistema Nacional de Transparencia y Control Social, se iniciará con el desarrollo del Subsistema de Prevención y Lucha contra la corrupción, a través del cual se articularán las políticas que le corresponde formular a la FTCS con enfoque anticorrupción, respondiendo a una visión sistémica.

Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción. Es el conjunto de contenidos programáticos, estrategias, procedimientos, actividades y recursos, que permiten implementar la consecución de los objetivos de prevención y combate contra la corrupción, construido y priorizado a partir de los aportes, deliberación y consensos de los diversos actores involucrados.

Agendas Institucionales Concertadas. Para la articulación del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción, cada actor relacionado con el tema, elaborará sus programas, proyectos y acciones en el marco de las políticas y lineamientos estratégicos formulados por la Función de Transparencia y Control Social.

Corrupción. De acuerdo al mandato constitucional, le compete a la Función de Transparencia y Control Social, prevenir y combatir la corrupción, para lo cual, se entiende por corrupción a la acción ilícita o ilegítima encubierta y deliberada de servidores públicos o personas privadas para favorecer intereses particulares, realizada vía cualquier medio o cuota de poder en espacios normativos institucionalizados y estructurados, afectando a intereses públicos, de sujetos colectivos, individuales y a la ética.

Rendición de cuentas. La rendición de cuentas, según la disposición del artículo 83, numeral 11, de la Constitución de la República, se plantea como una responsabilidad al establecer que la función pública es un servicio a la colectividad que demanda la rendición de cuentas a la sociedad y a la autoridad de acuerdo con la Ley. Por tanto, la Rendición de Cuentas se entenderá como el conjunto de elementos funcionales que se sustenta en la interlocución Estado – ciudadanía y entre instituciones del Estado, en el que las autoridades y los administradores de lo público exponen y someten al análisis de la sociedad la información relativa a su gestión, al manejo de los recursos que la sociedad les confía, a los criterios que sustentan sus decisiones y a la conducta de sus servidores.

Ética pública. Propende a la construcción de un conjunto de principios que orientan la gestión de lo público con fundamento en la primacía del interés general sobre el interés particular. Es la aplicación de la ética en la gestión de lo público.

Gestión de lo público. La que realiza directamente el Estado, la compartida con las organizaciones sociales o el sector privado o la gestionada directamente por éstos, en asuntos de interés público.

Participación ciudadana. Es el involucramiento de la sociedad de forma individual o colectiva, en la construcción de los asuntos de interés público. Es un derecho que corresponsabiliza al estado y a la sociedad en los efectos de la intervención mutua en el ámbito de lo público.

Control social. Es el derecho y el deber que se sustenta en la participación ciudadana y su objetivo es controlar la gestión de lo público. Es la acción que ejerce la sociedad, de forma individual o colectiva, para evaluar, monitorear o dar seguimiento a los asuntos de interés público.

Institucionalidad pública. Se refiere al conjunto de instituciones, normas y relaciones Estado - Sociedad que de forma dinámica se orientan hacia el cumplimiento de los objetivos sociales sobre la base de la credibilidad y la confianza.



***La Transparencia  
y acceso a la  
información pública  
a través de las TIC.  
La L.O.A.T.I.P. en  
Ecuador y la brecha  
digital. Fortalezas,  
oportunidades y  
retos.***

---

Andrés Martínez Moscoso. Investigador del Observatorio Lucentino de Administración y Políticas Públicas Comparadas. Área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Alicante (España).



## **SUMARIO**

1. Breve introducción y planteamiento general.
2. La Transparencia en Ecuador.
  - 2.1. Los enfoques constitucionales sobre la materia.
    - 2.1.1. La Constitución de 1998.
    - 2.1.2. La Constitución de 2008.
  - 2.2. La L.O.A.T.I.P.
    - 2.2.1 Su contenido normativo.
    - 2.2.2 La transparencia y el acceso a la información pública.
      - 2.2.2.1 El catálogo abierto
      - 2.2.2.2. Las restricciones.
  - 2.3. El cumplimiento por parte de las Administraciones Públicas.
    - 2.3.1 El análisis del cumplimiento registrado en la Defensoría del Pueblo.
    - 2.3.2. El compromiso presidencial.
    - 2.3.3. Los riesgos a la privacidad de las autoridades públicas.
3. El impacto de las TIC en Ecuador.
  - 3.1. El acceso de la población ecuatoriana a internet (2009-2011).
  - 3.2. La brecha digital y sus efectos en el acceso a la información pública dentro de la Administración.
  - 3.3. Una discusión sobre el sistema de transparencia en el Ecuador.
4. Las principales conclusiones.
5. Referencia bibliográfica y bibliografía básica consultada.
6. Anexos.



## **1. Breve Introducción y Planteamiento General.**

Uno de los elementos fundamentales en todo Estado Democrático de Derecho es el funcionamiento pleno de su sistema democrático, el cual no puede ser entendido tan sólo como participar de los procesos electorales, sino también siendo parte activa en la toma de decisiones al interior de la sociedad. Es por ello que el Estado tiene la obligación de informar a sus ciudadanos de sus actuaciones, de la gestión de los recursos públicos así como del cumplimiento de sus planes de gobierno, y en tal virtud la transparencia en las actuaciones unida a la rendición de cuentas, vienen a ser dos elementos esenciales en el entendimiento del concepto del Estado del Siglo XXI. Y para que este importante objetivo se cumpla, las Tecnologías de la Información y Comunicación, TIC, ponen a nuestra disposición un sinnúmero de plataformas y herramientas que tienen gran potencial pero que han sido poco explotadas por las sociedades.

En este contexto antedicho, el presente trabajo realiza una aproximación a la transparencia y al acceso a la información pública, analizando un caso puntual, el de la República del Ecuador, a través de la relación e impactos que ha tenido la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, L.O.A.T.I.P., en un entorno desfavorable en relación a las TIC y con un alto rango de brecha digital.

Para ello el estudio se divide en dos grandes apartados, el primero que estudia la transparencia en el país, iniciando con un análisis jurídico sobre la evolución constitucional y los cambios importantes que ha sufrido la normativa ecuatoriana, así como la relación con el cumplimiento de tratados internacionales en materia de derechos civiles y políticos. Luego se concentra el estudio en la L.O.A.T.I.P., con un breve recorrido por su articulado y destacando las posibilidades que ofrece para aumentar los niveles de transparencia y acceso a la información pública en la Administración ecuatoriana, haciendo hincapié en las excepciones que indica la norma de carácter orgánico. Por último, este capítulo también se detiene en el análisis del cumplimiento de la Ley y en particular de la obligación que tienen las instituciones del Estado de publicar en sus portales web la información pública relevante, para lo cual se muestran las cifras del ente responsable en esta materia, la Defensoría del Pueblo, y se explica el comportamiento experimentado en los últimos cuatro años. Se finaliza con una

breve referencia a los riesgos que corren los funcionarios públicos al exponer su información y explica en qué consiste el denominado “compromiso presidencial”, instaurado por el presidente ecuatoriano, D. Rafael Correa Delgado. Mientras que en el segundo gran apartado del estudio, se analiza el impacto que han tenido las TIC en Ecuador, en particular el acceso a internet que tiene la población para lo cual se ha analizado las bases de datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos del Ecuador, INEC, en relación con la materia y se comentan los porcentajes y se muestran cuáles son los puntos débiles y aquellas acciones que necesitan mejora. Posteriormente se reflexiona sobre los efectos que tiene la brecha digital en el acceso real a la información pública así como a la Administración Electrónica por parte de los ciudadanos ecuatorianos, como también se reflexiona acerca de los objetivos y las realidades de la transparencia en el país. Se acaba el estudio con una serie de comentarios y recomendaciones que deberían ser tomadas en cuenta a la hora de aplicar políticas públicas que mejoren la accesibilidad así como medidas paliativas que permitan mayores niveles de transparencia en el Ecuador.

## **2. La Transparencia en Ecuador.**

Al igual que el resto de las democracias latinoamericanas, la ecuatoriana no es la excepción respecto a su corta edad, pues tan sólo a finales de la década de los setenta del siglo pasado el país dejó atrás los períodos dictatoriales, primero con una renovada Constitución aprobada por los ciudadanos y con un presidente progresista que a tan sólo pocos meses de tomar el cargo muere misteriosamente en un accidente aéreo, cuyas causas fueron explicadas asombrosamente en pocos días por una comisión militar y que en el presente año la Fiscalía General del Estado ha pedido la reapertura del caso debido a múltiples inconsistencias. Este caso del presidente Roldós Aguilera (1979-1981) puede ilustrar los rezagos de ocultamiento y tratamiento de la información que se ha dado en las últimas décadas respecto de la información pública en el Ecuador. Lo antes señalado, fue un penoso recuerdo de la presencia militar en el país, tiempo en el cual la mayor parte de información era considerada clasificada y de interés nacional, razón por la cual no se podía acceder a ella. Teniendo de esta manera el gobierno de turno una potestad totalmente arbitral de informar de acuerdo a su conveniencia del manejo del Estado, sin que exista en los primeros años del regreso a la democracia una idea de compromiso por parte del gobernante de mantener constantemente informado a los ciudadanos. Lo antes señalado se explica como un evidente divorcio o ruptura que se daba una vez ganados los comicios electorales, pues el político ahora convertido en autoridad gracias a la decisión del mandato popular, pasaba a ser una especie de individuo “ungido” que realizaba sus actividades, actos y contratos y no consideraba a los ciudadanos como tales, sino simplemente como unos administrados a quienes rendía cuenta en situaciones específicas sobre todo a través de sus comparecencias ante el Congreso Nacional, dentro del modelo de la democracia representativa.

Es importante señalar que en lo que respecta al acceso a la información personal, esto se da gracias a las reformas que sufrió la Carta Política de 1978, con la inclusión del Habeas Data como recurso que tenían los ciudadanos para acceder a los documentos o datos que sobre sí o sobre sus bienes constasen

en las entidades públicas o privadas, haciéndose una excepción de aquellas documentos que a criterio de la autoridad estuviesen catalogados como de seguridad nacional, por lo tanto, se abrió una puerta para el acceso a la información personal, pero no a la transparencia y rendición de cuentas que debía salir desde el Estado.

Además, Ecuador tiene la particularidad de no haber podido consolidar su institucionalidad durante las primeras décadas del regreso a la democracia. Muestra de ello fue la constante ruptura del orden constitucional a través de rebeliones, golpes de Estado, y situaciones sui generis, fruto de las cuales la sociedad civil se molestó del abuso del poder, así como frente a los escándalos de corrupción por parte de los gobernantes de turno, buscaban a través de vías de hecho el cambio y sobre todo el manejo honesto y transparente de los recursos públicos por parte de sus gobernantes.

No olvidemos que el objetivo principal que tiene la transparencia en todo sistema democrático tiene una doble connotación, la primera que es precisamente generar en los ciudadanos la capacidad de controlar y fiscalizar a las autoridades electas respecto del manejo de las instituciones públicas, y la segunda permitir al gestor público hacer efectivo el principio de publicidad con respecto a sus actuaciones y lograr la plena “accountability” o rendición de cuentas.

En el caso ecuatoriano como veremos a continuación se han vivido dos momentos trascendentales en esta materia, el primero con la aprobación de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información, L.O.A.T.I.P. (2004), hace más de nueve años; y la segunda el proceso constituyente vivido en el Ecuador con el apoyo de la autodenominada “Revolución Ciudadana” en el 2007, que terminó con la aprobación de la nueva Constitución de la República en 2008.

## ***2.1. Los enfoques constitucionales sobre la materia.***

Puesto que la L.O.A.T.I.P. se promulgó en 2004, de acuerdo con la vigencia de la Constitución Política de 1998, se realizará un breve análisis respecto a dicho texto constitucional, pues el mismo reproduce un modelo específico de corte neoliberal que repercutió de una manera determinada en el Ecuador. El vigente modelo constitucional recupera la presencia de la ciudadanía en lo público y su rol pasa a ser activo no sólo en la fiscalización y control, sino también en el diagnóstico, decisión y la ejecución de las políticas.

### ***2.1.1 La Constitución de 1998.***

Dos instrumentos internacionales de protección de los Derechos Humanos, fueron el antecedente fundamental para el tratamiento que hizo la Constitución Política de 1998, respecto al derecho que tienen los ciudadanos de acceder a las fuentes de información como un mecanismo para ejercer la participación democrática y la rendición de cuentas, se trata del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) y la Convención Americana de Derechos Humanos (1969). En el primer caso el Art 19 del Pacto, hace una referencia expresa al derecho a la libertad de expresión, el cual contempla una faceta múltiple de buscar, recibir y difundir información de toda índole.

Mientras que la Convención Americana en el Art. 13, realizó una pormenorización de este derecho transcendental como la libertad de pensamiento y expresión, recalcando sobre todo que la libertad de buscar y recibir información es de toda índole y que no puede ser por ninguna manera sometida a censura previa, y que tan sólo puede estar restringida por motivos para garantizar el respeto a otros derechos o a la reputación de las personas, así como a la protección de la seguridad nacional u orden público.

De esta manera en el primer artículo de la Carta Política ecuatoriana, el constituyente de 1998 definió al Estado como Social de Derecho, y dentro de su gobierno le dio las características, entre otras, de responsable y participativo, mientras que el Art. 97 al definir los deberes y responsabilidades de los ciudadanos, abrió la vía de la participación de la población en la vida política, cívica y comunitaria de manera honesta y sobre todo transparente. Mientras que en el Art. 211 al regular a la Contraloría General del Estado<sup>8</sup>, estableció que ésta se pronunciase a través de sus auditorías de gestión, respecto de la legalidad, la transparencia y la eficiencia de los resultados institucionales de las Entidades del sector público.

Sin embargo, es ya de manera expresa que el constituyente, puso al Estado como garante del acceso a las fuentes de información, ampliando los presupuestos de las normas internacionales citadas anteriormente, y en este sentido es importante la incorporación que hizo al no permitir que existiese reserva de información de ningún tipo sobre aquella que repose en archivos públicos, con la excepción de aquellos documentos que comprometan la seguridad nacional y los establecidos en la ley.

### **2.1.2. La Constitución de 2008.**

El triunfo de Rafael Correa Delgado como presidente del Ecuador, marcó un punto de quiebre, frente a la inestabilidad institucional y democrática que estuvo acostumbrado el país por décadas, lo cual trajo como consecuencia la incorporación de nuevos actores sociales en la agenda política, muestra de ello es que su propuesta estuvo acompañada de la ya conocida “Revolución Ciudadana”, y de un proyecto de convocatoria a Asamblea Nacional Constituyente que se encargase de redactar una nueva carta constitucional que respondiese a los reclamos de la ciudadanía, muchos de los cuales iban en el sentido de generar nuevos mecanismos de participación, y exigir la rendición de cuentas por parte de la Administración Pública así como la transparencia de toda la gestión pública en todos sus niveles.

El nuevo modelo constitucional ecuatoriano, se tradujo en la concepción del Estado como constitucional de derechos y justicia, esto es con un amplio catálogo de derechos, así como con las garantías que permitiesen su ejercicio a satisfacción, para así alcanzar un régimen al cual se le denominó como de “Sumak Kawsay” o Buen Vivir.

Por su parte a la Administración Pública, se la definió como un servicio a la colectividad, la cual debe cumplir los principios básicos de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación. Así también el numeral cuarto del Art. 100 del vigente texto constitucional, señalaba que la participación ciudadana sería el eje central en el cual se soportará la gestión, elemento indispensable para fortalecer la democracia, participación que sólo será posible gracias a unos mecanismos diseñados que permitan la transparencia, la rendición de cuentas y el control social. Del mismo modo, el Art. 297 determinaba que toda institución que manejase fondos públicos deberá someterse a los principios de transparencia, rendición de cuentas y control público.

Mientras que con respecto al acceso a la información pública, el Art. 91 reguló una acción específica, distinta del Habeas Data que perseguía otro propósito, la cual permitía garantizar el acceso a la información cuando ésta hubiese sido denegada de manera expresa o tácita (silencio administrativo) o a la entrega incompleta de la misma; pudiendo ser interpuesta incluso si sobre la misma se haya dicho que se trata de secreta, reservada o confidencial; y pudiendo ser reservada solamente si ésta fue declarada con anterioridad y conforme lo señala la ley. Así también, se establece la obligación constitucional a las máximas autoridades de las distintas funciones del Estado, de presentar un informe anual de rendición de cuentas dirigido hacia sus mandantes.

Un elemento destacable de la Constitución de 2008, fue la creación de un nuevo Poder del Estado, que se denominó Función de Transparencia y Control Social, basado en el principio de que el ciudadano al ser el mandante le corresponde fiscalizar de primera línea a las instituciones del Estado en ejercicio de su derecho de participación, con el objetivo de verificar que los servicios que éstas presten se hagan con responsabilidad, transparencia y equidad. A este nuevo poder estatal se le encargará también de la lucha contra la corrupción en el sector público, y la función que se encuentra conformada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las superintendencias.

Por último, un elemento que no deja de llamar la atención, es la disposición contenida en el Art. 231, la cual obligaba a todo servidor público, sin excepción, esto es desde el funcionario de la categoría más baja hasta el Presidente de la República, a realizar una declaración patrimonial juramentada (ante Notario) en la cual se señalen los activos y pasivos, así como la autorización para levantamiento de sigilo de cuentas bancarias. Esta debería ser presentada antes de posesionarse en un cargo público, ya sea que su relación contractual con el Estado, ya sea a través de contrato o como ganador de un concurso de méritos y oposición, así como a su salida de la institución previo al cobro de la liquidación correspondiente, y además tienen la obligación de renovar ésta declaración cada 2 años, conforme lo determina la ley<sup>9</sup>. Esta medida fue incorporada por el constituyente ecuatoriano, como herramienta preventiva contra el enriquecimiento injustificado que se había dado en las últimas décadas por parte de los funcionarios públicos.

## **2.2. La L.O.A.T.I.P.**

La promulgación de la ley de 18 de mayo de 2004, fue una consecuencia del importante proceso gestado desde la sociedad civil que reclamaba mayor transparencia y acceso a la documentación en las distintas esferas de la Administración Pública. Un aspecto importante que debe ser tenido en cuenta, es que la norma si bien es cierto que se fundamentaba sobre la base de la Constitución de 1998, sin embargo, realizó un avance significativo al ampliar las posibilidades de acceso así como por el establecimiento de un catálogo abierto, el cual a diferencia de lo que ocurre en el resto de la legislación comparada, toda la información es pública y de libre acceso.

El objetivo principal que perseguía la L.O.A.T.I.P., radicaba ante todo en garantizar el acceso a la información pública, así como posicionaba al Ecuador en el cumplimiento de los condicionamientos mínimos en materia de transparencia y accountability. Con lo anterior, los ganadores son los ciudadanos que tienen de este modo para sí un instrumento eficaz de veeduría y control social, al tener en todo momento vía libre para acceder a los documentos públicos, no sólo de manera física sino también la obligación de las Instituciones Públicas de consignar información relevante de su gestión en sus respectivos portales web.

### **2.2.1. Su contenido normativo.**

A diferencia de lo que ocurre con la actual legislación ecuatoriana, que se caracteriza por su extensión y excesiva regulación, la L.O.A.T.I.P. tiene tan sólo 23 artículos, una disposición general, seis disposiciones transitorias y una disposición final. Dividida en seis títulos: que van desde los Principios Generales; de la Información Pública y su difusión; de la Información Reservada y Confidencial; del Proceso Administrativo para acceder a la Información Pública; del Recursos de Acceso a la Información; y, de las Sanciones.

El derecho que tutela ésta Ley, con carácter de Orgánica, es la garantía para que los ciudadanos puedan ejercer de manera libre su derecho fundamental a la información. Para ello se fundamenta en seis objetivos: a) primero, el cumplimiento del mandato constitucional respecto a publicidad, transparencia y rendición de cuentas que están obligadas todas las instituciones del Estado, sus autoridades y funcionarios; b) segundo, la aplicabilidad del bloque de constitucionalidad sobre la materia; c) tercero, fiscalización plena de la Administración Pública así como de sus recursos por parte de los mandantes; d) cuarto, la garantía y la protección de la información personal que maneja el sector público y privado; e) quinto, el acceso pleno a la información pública como elemento de democratización y desarrollo del Estado de Derecho; y, f) quinto, abrir los espacios necesarios para que los ciudadanos participen en la toma de decisiones y fiscalización.

### **2.2.2. La transparencia y el acceso a la información pública.**

Contar con una información oportuna, transparente y veraz; contribuye sin duda significativamente a luchar en contra de la percepción de corrupción que viven los países. Es por eso, que la L.O.A.T.I.P., en su quinto y sexto

artículo, realizó una acertada distinción respecto a lo que se considera como información pública e información confidencial, respectivamente. Calificando a la primera como todo tipo de documento que se encuentre en poder de la Administración Pública, hayan sido estos creados u obtenidos por ésta y que estén bajo su responsabilidad, sin importar en el formato en el que se encuentre. Por su parte, la información confidencial es aquella información pública personal, la cual que no se encuentra dentro del principio de publicidad, por razones de estar vinculadas con los derechos personalísimos y fundamentales del individuo.

De esta manera el Art. 7, aplicando los principios de difusión de la Información Pública así como la transparencia que debe existir en la gestión administrativa de las instituciones del Estado, manda de manera obligatoria para que todas éstas publiquen al menos una información mínima actualizada en los portales web, que debe contener lo siguiente: estructura orgánica funcional, base legal, metas, objetivos y programas operativas de cada entidad; directorio completo y distributivo de personal de la institución; remuneración mensual e ingresos adicionales de todo el personal, puesto por puesto; carta de servicios; textos íntegros de contratos colectivos vigentes; formularios para quejas o reclamaciones; presupuesto anual que administra de manera detallada; resultados de auditorías internas y gubernamentales; información completa y detallada de procesos contractuales<sup>10</sup>; planes y programas; contratos de crédito externos o internos; metas e informes que permitan ser mecanismos reales de rendición de cuentas; viáticos y justificativos de viajes nacionales e internacionales; contacto del responsable de atender la información pública; entre otras para casos específicos<sup>11</sup>. Esta información deberá estar en formato accesible para el ciudadano, y ordenada de manera que evite confusiones, y al contrario garantice que ésta sea informada.

### **2.2.2.1. El catálogo abierto**

El Art.4 de la L.O.A.T.I.P., considera a la información como perteneciente a los ciudadanos, siendo el Estado así como las instituciones privadas meros depositarios de los archivos los cuales tienen la categoría de públicos y con carácter gratuito, garantizando de esta manera el libre acceso a la información. Además se considera que todo ejercicio de cualquier ente de la Administración Pública o de entes privados que manejen fondos o servicios públicos, son en principio abiertos y públicos, respetándose de esta manera la transparencia así como la rendición de cuentas, elementos fundamentales en toda sociedad democrática; del mismo modo que posibilita a los ciudadanos participar en la toma de decisiones al poder encontrarse plenamente informados frente a las decisiones de interés general. Así también resulta interesante, que el Art. 16, haga una referencia expresa a los informes anuales que deben presentar los partidos y movimientos políticos respecto de los fondos a éstos asignados<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Este apartado ha quedado eliminado con la vigencia de la Ley Orgánica de Contratación Pública, con la cual todos los procesos son públicos y electrónicos en una plataforma administrada por el Servicio Nacional de Contratación Pública, SERCOP.

<sup>11</sup> Para el caso de la Función Judicial publicar las sentencias ejecutoriadas, mientras que los organismos de control del Estado publicarán sus resoluciones ejecutoriadas, así el Banco Central los indicadores e información relevante, y los organismos seccionales, publicitarán las resoluciones de sus cuerpos colegiados.

<sup>12</sup> "El partido Sociedad Patriótica, ha incluido entre sus gastos partidarios, auditados por el Consejo Nacional Electoral, una cirugía de reconstrucción vaginal" 21/08/2013. Disponible en: <http://www.larepublica.ec/blog/politica/2013/08/21/sociedad-patriotica-incluye-una-reconstruccion-vaginal-entre-sus-gastos-partidarios/> último acceso: 18/10/2013.

Como antes se mencionaba, a diferencia de lo que sucede en la legislación comparada, el caso ecuatoriano se distingue por el catálogo abierto que brinda a su información pública, esto es considerándolo por regla general a todo archivo o documento como tal, salvo las excepciones establecidas en la ley y que hayan sido previamente establecidas. Esto es un logro que contribuye con la disminución de la percepción de corrupción en un Estado, y por ende aporta mayores niveles de gobernabilidad, pues el ciudadano se siente con la libertad de ejercer su control social de manera directa, y en caso que las autoridades públicas no muestren la transparencia y rendición de cuentas que en teoría deberían tener en sus actos, tiene un recurso expedito y garantizado en una ley orgánica para hacerlo efectivo.

Un elemento adicional que llama la atención en la gestión pública, es el contenido del Art. 10, respecto a la custodia de la información pública al exigir un manejo técnico de los registros públicos, con el objetivo que en ningún caso se justifique o se obstruya el acceso a la información pública, evitando incluso la destrucción documental por intereses particulares o institucionales, estableciendo responsabilidades civiles, administrativas y hasta penales.

### **2.2.2.2. Las restricciones.**

Son dos las excepciones que plantea la L.O.A.T.I.P., respecto al acceso a la información: 1) la primera ya expuesta que es la que se refiere a la información confidencial y que está recogida en el Art. 6, del citado cuerpo legal y que se refiere a la información pública personal, derivada de los derechos personalísimos y fundamentales del individuo, la cual no está sujeta al principio de publicidad.

Y, 2) la segunda, la que se refiere a la información calificada como de reservada, la cual se encuentra taxativamente recogida en la ley, y que son: los documentos calificados como tal por razones de defensa nacional y que hayan sido por parte del Consejo de Seguridad Nacional (planes, órdenes, operaciones y bases militares; información en el ámbito de inteligencia y contrainteligencia siempre que exista conmoción nacional; ubicación de material bélico; y, los fondos de uso reservado para fines de defensa nacional), y aquella información calificada como reservada por legislación histórica.

Todo este tipo de información tendrá este carácter por un período de 15 años, luego del cual podrá ser desclasificada, y podrá aumentarse el tiempo de protección como reservada, solamente cuando persistan los motivos de seguridad nacional.

### **2.3. El cumplimiento por parte de las Administraciones Públicas.**

La Defensoría del Pueblo<sup>13</sup> es el órgano encargado según el Art. 11 de la L.O.A.T.I.P., de garantizar la promoción del acceso a la información pública, así como establecer la vigilancia y cumplimiento de ésta, para lo cual le otorga siete atribuciones, entre las que se encuentra: a) promover el ejercicio y cumplimiento del acceso a la información pública; b) vigilar el cumplimiento de la norma

13

<sup>13</sup>Art. 215.- La Defensoría del Pueblo tendrá como funciones la protección y tutela de los derechos de los habitantes del Ecuador y la defensa de los derechos de los ecuatorianos y ecuatorianas que estén fuera del país". Constitución del Ecuador (2008).

por parte de la Administración Pública; c) vigilar el archivo de la documentación según la Ley del Sistema Nacional de Archivos; d) precautelar la calidad de la información que difundan los organismos públicos, evitando la vaguedad y confusión; e) patrocinar las causas de los ciudadanos que necesiten acceder a información pública cuando ésta haya sido negada; f) informar al legislativo semestralmente el índice de la información clasificada “reservada”; y, g) por último, la que se concentra nuestro trabajo, que es la elaboración anual de un informe de evaluación sobre el cumplimiento de la difusión de la información pública en los portales web de las instituciones de la Administración Pública sujetas a la L.O.A.T.I.P.

### **2.3.1 El análisis del cumplimiento registrado en la Defensoría del Pueblo.**

Por atribución normativa es la Defensoría del Pueblo, la institución encargada de velar por el cumplimiento por parte de las instituciones públicas respecto al cumplimiento de la L.O.A.T.I.P., para lo cual éstas deben presentar durante el primer trimestre de cada año un informe anual en el que se dé a conocer los aspectos relativos al acceso a la información pública, a través de tres áreas básicas: a) la primera que verifica el cumplimiento de los indicadores, para lo cual la Defensoría del Pueblo aprobó una Resolución<sup>14</sup> en el año 2011, a través de la cual se estableció que los “Parámetros para la aplicación de los Arts. 7 y 12 de la L.O.A.T.I.P.” con lo cual a criterio de la institución<sup>15</sup> se precautela de esta manera que la información que difundan las instituciones contribuyan al cumplimiento de los objetivos de la ley por medio de unos criterios generales y particulares (para lo cual se facilitan formularios, así como se capacita a las entidades) conforme ya se ha resaltado antes en este estudio cuando se habló del Art. 7 de la Ley. Todos estos requisitos se verificarán que hayan sido exhibidos por parte de la institución en su página web; b) la segunda relativa al número de solicitudes presentadas por los ciudadanos a las instituciones respecto al acceso de la información pública; y, c) por último, un informe semestral que detalle la información considerada como reservada dentro de los parámetros permitidos por la ley.

Sin embargo, de los datos consultados en el propio portal institucional<sup>16</sup> de la Defensoría del Pueblo, no se presenta un análisis histórico que recoja en un sólo documento el cumplimiento por parte de las instituciones obligadas por la L.O.A.T.I.P., lo cual podría deberse a la volatilidad o falta de continuidad por parte de sus titulares, pues desde que entró en vigencia en marzo de 1997 hasta la fecha, ha contado con 5 titulares en tan sólo 16 años. Pese a ello, se ha recurrido a los propios datos de la Defensoría, que año tras año han publicado noticias<sup>17</sup> sobre el cumplimiento de la ley por parte de las instituciones públicas, información que es valorada en el presente trabajo a partir del año 2009.

<sup>14</sup> Disponible en: <http://www.dpe.gob.ec/images/descargas/PAR%C3%81METROS%20PARA%20LA%20APLICACI%C3%93N%20DE%20LOS%20ARTS.7%20Y%2012%20DE%20LA%20L.O.T.I.P.pdf> última consulta: 24/10/2013.

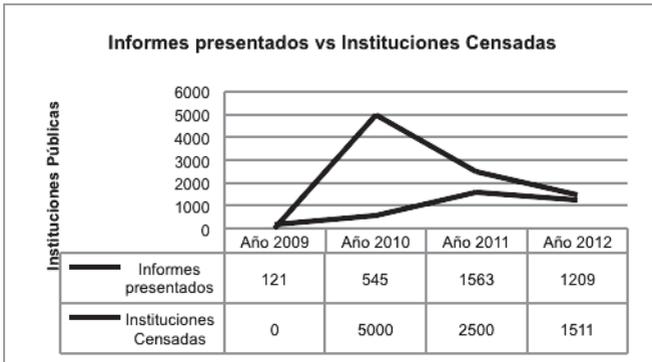
<sup>15</sup> El Defensor del Pueblo envía a inicios de año una carta a los titulares de las instituciones amparadas en la ley, en las cuales solicita el envío de la información. Se puede consultar el documento en: <http://www.dpe.gob.ec/descargas/Oficio%20circular.pdf> última consulta: 24/10/2013.

<sup>16</sup> <http://www.dpe.gob.ec/>

<sup>17</sup> Disponible en: [http://www.dpe.gob.ec/index.php?option=com\\_content&view=article&id=653:cumplimiento-de-la-ley-organica-de-transparencia-y-acceso-a-la-informacion-publica-lotaip-lungurahua&catid=45:noticiasdestacadas](http://www.dpe.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=653:cumplimiento-de-la-ley-organica-de-transparencia-y-acceso-a-la-informacion-publica-lotaip-lungurahua&catid=45:noticiasdestacadas) ; [http://www.dpe.gob.ec/index.php?option=com\\_content&view=article&id=118:entrega-informe-de-transparencia&catid=38:boletines-dpe&Itemid=85](http://www.dpe.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=118:entrega-informe-de-transparencia&catid=38:boletines-dpe&Itemid=85) ; [http://www.dpe.gob.ec/index.php?option=com\\_content&view=article&id=532:1563-instituciones-entregaron-informe-de-cumplimiento-de-la-lotaip&catid=38:boletines-dpe&Itemid=85](http://www.dpe.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=532:1563-instituciones-entregaron-informe-de-cumplimiento-de-la-lotaip&catid=38:boletines-dpe&Itemid=85) ; última consulta: 24/10/2013.

De esta manera en el año 2010, el Defensor del Pueblo informaba del cumplimiento de la Ley, por parte de 242 instituciones correspondientes al año 2009, y sin embargo, la información que proporcionaba de la nueva Administración, hablaba de tan sólo 121; mientras que en el año 2011, se censaron ya 5000 instituciones, con lo cual se elevó el cumplimiento correspondiente al 11%, que corresponde a 545, lo cual demostró un avance significativo sin lugar a dudas. Así en el informe presentado en el año 2012 correspondiente al año 2011, el censo se redujo a la mitad, 2500, pues en ocasiones las instituciones se repetían o por el contrario eran dependientes de otras que ya presentaban la información, teniendo un cumplimiento de 1563 instituciones, número elevado que se debe sin duda a un doble compromiso, el primero por parte de la Defensoría del Pueblo de promocionar y capacitar para el cumplimiento de la ley, pero también de las instituciones que a través de sus directivos y gestores se han comprometido para la vigencia de la norma.

Por último, de acuerdo a la información proporcionada en el pasado año por parte del Coordinador Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la Defensoría del Pueblo, de las 1511 instituciones censadas, para el 2012, el nivel de cumplimiento de entrega de informes fue de 1209 instituciones<sup>18</sup>.



(Fuente: Elaboración propia.)

### 2.3.2. El compromiso presidencial.

Luego de las experiencias negativas vividas durante gobiernos pasados, el régimen de Rafael Correa Delgado propuso incrementar la transparencia<sup>19</sup> al interior de su Administración Pública, no sólo a través del cumplimiento de la L.O.A.T.I.P, sino también mediante las normas respectivas de la Constitución de la República y de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, que obligan realizar una declaración de bienes a todo funcionario público al ingresar a prestar sus funciones así como al finalizar éstas. El presidente Correa en su afán de colaborar con el cumplimiento del principio de transparencia así

<sup>18</sup> Datos correspondientes al 30/10/2013.

<sup>19</sup> Debido a los elevados índices de corrupción, los nuevos líderes de la región han optado por tomar alternativas para rendir cuentas a sus mandantes, por ejemplo a través de programas semanales de radio y televisión, así como mediante cadenas nacionales en las cuales se hace el mismo ejercicio, cambiando de auditorio y de periodicidad.

como de la rendición de cuentas públicas, ordenó que tanto Ministros así como las máximas autoridades de los Ministerios y Empresas Públicas publicasen en los portales web de sus instituciones respectivas, la declaración juramentada de bienes del funcionario, así como en otro ítem una declaración que incluya todos los bienes inmuebles de la entidad. De esta manera cualquier ciudadano puede acceder a la dirección web<sup>20</sup> de cualquiera de los ministerios y con tan sólo un clic desplegar la información patrimonial de un Ministro de Estado, que contienen sus nombres completos, números de identidad (pasaporte), dirección, teléfonos de contacto, autorización para el levantamiento del sigilo bancario, detalle de las cuentas corrientes y de ahorro, tarjetas de crédito, todo con número, saldos disponibles, montos autorizados, etc.

### **2.3.3. Los riesgos de la privacidad de las autoridades públicas.**

Si bien es cierto el fin que persigue el denominado “compromiso presidencial”, que contribuye a generar mayor transparencia así como a publicitar los datos de patrimonio de los funcionarios para que sean los ciudadanos quienes tengan elementos necesarios de manera abierta para realizar un proceso constante de control social; resulta preocupante que información tan delicada como la dirección domiciliaria, números telefónicos, patrimonio, números de cuenta y tarjetas de créditos, saldos disponibles, fechas de caducidad de las tarjetas de crédito, montos aprobados, etc., estén disponibles de manera libre y abierta en la red. Aquí prevalecer la razón del Estado y el interés público, sobre el derecho a la privacidad.

Para la realización de este estudio, se tomaron de manera aleatoria la información de ocho ministerios, de los cuales la mayor parte simplemente se encuentra escaneada la escritura pública que contiene estos importantes datos personales, y en otros casos lo único que se ha hecho es tachar la dirección domiciliaria y en un solo caso esconder los números de cuentas de ahorro y tarjetas de crédito; lo cual sin duda pone en vulnerabilidad estos importantes datos del ciudadano que en ejercicio de unas funciones específicas ejerce como autoridad del Estado, pero que nada tienen que ver dichos datos con información pública, pues la misma entraría categorizada como información personal la cual debería estar sometida a un régimen de protección, pues caso contrario éstos pueden ser tomados por personas inescrupulosas que valiéndose de la apertura que presta el sistema, utilicen esta información para aprovecharse para el cometimiento de ilícitos como sustracción de fondos vía electrónica, incluso hasta presentarse casos de suplantación de identidad como lo sucedido en noviembre de 2012 con el propio presidente Correa Delgado<sup>21</sup>.

20 Compromiso Presidencial: Ministerio de Salud Pública del Ecuador: <http://www.salud.gov.ec/transparencia/>, Ministerio de Finanzas del Ecuador: <http://www.finanzas.gov.ec/transparencia/>, Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología e Innovación: <http://www.educacion-superior.gov.ec/transparencia/>, Secretaría Nacional de Administración Pública: <http://www.administracionpublica.gov.ec/transparencia/>, última consulta: 29/10/2013.

21 El ciudadano Paul Moreno Artega (@Pulcoyote), aficionado a las TIC, frente a la iniciativa presentada por el gobierno ecuatoriano a través de la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos respecto de la plataforma "Dato Seguro" <https://www.datoseguro.gov.ec/>, la misma que integra todos los datos personales de los ciudadanos en un servidor, para que éste pueda tener acceso; al ser crítico de este proceso y para demostrar sus vulnerabilidades, utilizó los datos del presidente Rafael Correa Delgado obtenidas en la web de la Presidencia, en el link "compromiso presidencial", y los utilizó para acceder ilegalmente al sistema de Datos Públicos, y demostrar que el sistema era fácilmente vulnerable con la información de la propia Red, todo lo cual lo documentó y lo mostró en su blog. Esto le valió a Moreno Artega la detención al ser acusado de acceso fraudulento a sistemas informáticos y bases de datos. Disponible en: <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/detenido-por-obtener-datos-de-correa-desde-dato-seguro-567879.html> ; <http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101431962/-1/home/goRegional/Loja#Um6GqnBSIE4> última consulta: 28/10/2013

### **3. El impacto de las TIC en Ecuador.**

#### **A) El acceso de la población ecuatoriana a internet (2009-2011).**

En el año 2008 el uso de internet en Ecuador dejaba cifras bastante bajas comparadas con la región, pues tan sólo el 25,7% de ecuatorianos lo había usado, siendo su uso mayor en la zona urbana con cerca del 34% mientras que en el área rural la misma llegaba a tan sólo el 9%<sup>22</sup>. Sin embargo, dos años después la cifra nacional se elevó al 29% en 2010, y al 31,4% en el año 2011, respectivamente.

Según los datos consignados en la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo, ENEMDUR, correspondiente al 2011, el acceso a internet se sitúa en el 31,4% de media nacional, concentrándose su uso en las siguientes provincias: Pichincha, donde se asienta la capital de la República con el 44,5% de acceso por parte de sus ciudadanos, sorprendentemente le sigue la provincia del Azuay, con el 36,9% de sus ciudadanos que utilizan la red, dato que se confirma pues su capital, Cuenca, es la única ciudad del país que maneja su propio sistema de comunicaciones, seguido por la provincia del Guayas, con el principal puerto del país con el 34,8%.

Al igual que en la mayor parte de países, el 32,6% de su población dedica el uso de internet a comunicación, seguido por el 31,1% para búsqueda de información y el 29,1% para acceso a recursos educativos. Mientras que con tan sólo el 3,4% lo utiliza para el trabajo, situación que demuestra que la brecha tecnológica existente con la Administración Electrónica, tanto en lo público como en lo privado es evidente. Una de las razones que influye en su uso tal parece ser que el lugar en el que lo hacen, pues sobre todo es en el hogar con el 38,2% versus el 9,7% que lo usa en el trabajo.

Mientras que con respecto a la telefonía móvil el 53,4% de la población ecuatoriana afirma tener un dispositivo móvil, y de este universo tan sólo el 8,4% tiene un teléfono inteligente (Smartphone) que le permite conectarse a internet, dando las principales utilidades para acceder a redes sociales, conexión a internet, juegos, música y como GPS.



(Fuente: modificación realizada a base de datos INEC (2010) incluyendo datos 2011).

### **3.2. La brecha digital y sus efectos en el acceso a la información pública dentro de la Administración Pública.**

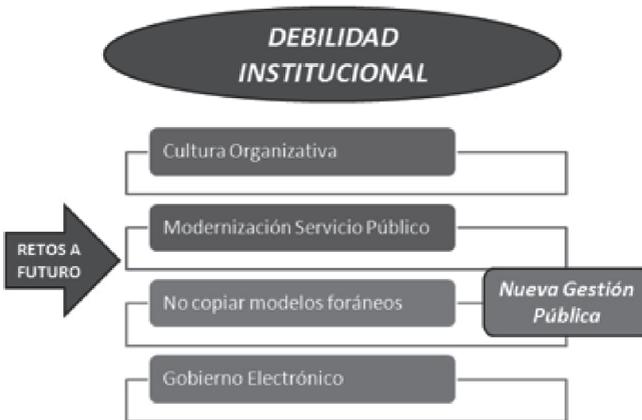
El desarrollo de la tecnología ha propiciado una nueva manera de ver las cosas en la sociedad actual, situación que asociado al uso masivo de las TIC ha llevado a que la Administración Pública tradicional se vea contagiada con su utilización, así como obligada a crear nuevos soportes para interactuar con los ciudadanos a través de éstas plataformas; claro está que en muchos casos más interés se ha tenido en el desarrollo de páginas web o aplicaciones en sentido estricto que dotar a éstas de contenido o evaluar si la misma llega directamente a un sector importante de la población, muestra de lo anterior, la creación de portales electrónicos en algunos Ayuntamientos Latinoamericanos, donde sus beneficiarios directos tienen menos del 10% de acceso a internet. Pese a ello esto no quiere decir que la Administración, no deba modernizarse y aprovechar estos nuevos recursos para optimizar la calidad de servicios y mejorar siempre los niveles de relación con los ciudadanos. (Fernández, 2008, p. 7).

Es por ello que para tener una radiografía real y objetiva de la situación de las Tecnologías de la Información y Comunicación, TIC, en el Ecuador, hace falta comprender el entorno urbano y rural, que ya se ha explicado en el apartado anterior, lo cual demuestra que las políticas públicas aplicadas en esta materia no han sido óptimas a fin de eliminar la brecha digital. Sin embargo, con la rectificación realizada en los últimos años se ha podido ascender posiciones

en el ranking de países de la región, situación que es decisiva a la hora de valorar si realmente los ciudadanos cuentan con las herramientas y recursos necesarios para acceder a la información pública, pues caso contrario de nada servirá que las instituciones públicas cumplan con las disposiciones de la L.O.A.T.I.P y pongan a disposición de los ecuatorianos la información relevante de cada entidad, si los individuos aún se encuentran aislados por la brecha digital. Brecha que es entendida como la "...postergación social de un sector de la población que, por factores económicos, y por ende, la oferta de servicios no tienen acceso a las TIC. Esta marginación tecnológica es definida como una dimensión más de la postergación social". (Katz, 2009, p.81), en este sentido es real la existencia de una brecha digital en el Ecuador, no sólo a nivel del ciudadano, sino también a través de una falta de desarrollo pleno de la Administración Electrónica, la cual en la mayor parte de casos ha llegado tan sólo a algunas capitales de provincia a través de los servicios que ofrecen los municipios a sus vecinos.

Sin embargo, es necesario reflexionar acerca de cómo la Administración Pública, debe entender la prestación de los servicios públicos en el siglo XXI, fundamento que se hace especialmente a partir de la Carta Iberoamericana de Gestión Pública, que define los parámetros y los principios para encontrar calidad en la gestión.

Dentro del concepto del nuevo servicio público, el papel del ciudadano juega es preponderante al dejar de ser un simple usuario o un "mero cliente", pues el ciudadano es "copropietario público" o "stakeholders" conforme a la doctrina actual de la democracia de calidad y buen gobierno, para cobrar un rol activo en la fiscalización y veeduría de la prestación de los servicios, generando para ello espacios de participación los cuales en el caso ecuatoriano se encuentran limitadamente definidos y sobre todo sin que las administraciones les otorguen la importancia que se merecen.



(Fuente: Elaboración propia a partir de (Ramíó y Salvador, 2005)

De esta manera a nivel nacional se pueden destacar al menos dos casos exitosos de Administración Electrónica Pública: el Servicio Nacional de Contratación Pública que permite las compras electrónicas en línea a las instituciones del sector público, y la Administración Tributaria a través de su Servicio de Rentas Internas<sup>23</sup>, el cual sin duda universaliza el acceso hacia los ciudadanos a través de la presentación de formularios y tributación mensual del impuesto al valor agregado, IVA, así como anualmente con el Impuesto a la Renta, situación que ha devengado en un importante cambio en la percepción de la ciudadanía respecto de los servicios y beneficios que pueden prestar las TIC, pues de manera paulatina se eliminaron los formularios “físicos” y ahora todo se hace en línea a través de un solvente software.

### **3.3. Una discusión sobre el sistema de transparencia en el Ecuador.**

Dentro de la materia de nuestro análisis, y luego de haber observado los datos de acceso a internet por parte de la población ecuatoriana, la interrogante persiste, y nos hace pensar si acaso es realmente posible que el ciudadano de a pie pueda con sus medios objetivos acceder a la información pública a la que se encuentran obligados las instituciones públicas, dada las limitaciones tecnológicas que se han mostrado en párrafos anteriores y que se traducen como brecha digital, y que para Katz (2009), la misma tiene al menos tres dimensiones: a) la primera referente a la subinversión en infraestructura (economía de la información) mide el nivel de competitividad; b) la segunda la subinversión en este caso de infraestructura en regiones de América Latina que son motores de desarrollo, y es importante tenerlo en cuenta pues estas subregiones dinamizan a la región; y, c) la tercera que tiene que ver con el hecho específico de la banda ancha, cuyos niveles si bien alcanzan velocidades considerables ésta no llega de forma uniforme a toda la región. (Katz, 2009 ,p. 81).

La transparencia en el nuevo contexto, debe ser entendida como la posibilidad de obtener mayor información de manera más clara y precisa, ya sea sobre sujetos, organismos o situaciones determinadas, para que con ésta se potencie nuestra posibilidad de elección, de fiscalización y comprensión, elementos básico al interior de toda sociedad democrática. (Naessens, 2010, p. 346).

Sin embargo, hasta la fecha es claro que la brecha digital en Ecuador se mantiene, pero que con las iniciativas desarrolladas por parte de la Administración Central y algunos gobiernos locales, pueden crear en el futuro el ambiente propicio para que la Administración Electrónica, tenga una mayor acogida al generar beneficios a la población así como mejores niveles de transparencia. Así pues cuando el ciudadano se encuentre realmente involucrado con el entorno digital y sobre todo con la Red, éste será capaz de acceder a la rendición de cuentas en línea que ofrecen de manera obligatoria cada institución del sector público ecuatoriano. Por ello, hasta tanto es necesario mantener los procesos tradicionales de rendición de cuentas, como informes ante la Asamblea Nacional (legislativo) en el caso de las funciones del Estado, así como ante el legislativo provincial o local en el caso de los gobiernos subnacionales, además de asambleas con los ciudadanos generando una interacción directa

entre población y autoridades públicas, así como la difusión a través de los medios de comunicación tradicionales de la información relevante respecto a la gestión integral de cada una de las instituciones públicas que reciben aportes del presupuesto General del Estado, solo de esta manera se alcanzará con el objetivo real que persigue la L.O.A.T.I.P de garantizar el acceso a la información pública por parte de la ciudadanía.

#### **4. Las principales Conclusiones.**

La Red constituye una fuente de apoyo trascendental en el desarrollo y el mantenimiento de la democracia del Siglo XXI, ya que pone en manos de los ciudadanos la información generada minuto a minuto, para que sea utilizada, difundida y valorada. Mientras que el ciudadano poco a poco pone a su disposición herramientas tecnológicas que en momentos contribuyen a defender y ejercer sus derechos, en particular el uso de las redes sociales para reivindicar sus derechos civiles y políticos.

Las TIC deben ser vistas en todo proceso de gobernanza, como aquel mecanismo que permite acceder a información de manera libre y sobre todo rápida, así como deja al conjunto de la sociedad traspasar fronteras y flanquear muros que en el pasado se construyeron para privilegiar a las élites políticas y a la actuación de sus Administraciones Públicas; es así que como ciudadanos debemos exigir mayor transparencia a través de las nuevas plataformas que la propia tecnología pone a nuestra disposición.

En el caso analizado a diferencia de lo que sucede en otros países, la L.O.A.T.I.P. ofrece un articulado positivo, y que tiene un enorme potencial que hasta la fecha no ha sido activado a su totalidad por parte de la ciudadanía, pues con ello se podría exigir mayor cumplimiento de los gobernantes a la hora de rendición de cuentas. Pero el papel para ésta no es, ni debe ser de una sola vía, sino al contrario es deber también de la sociedad acceder a la información pública, para generar debates que trasciendan a la hora de la toma de decisiones, así como empoderarse de lo público a través de una fiscalización social constante ejercida por la propia ciudadanía.

Del mismo modo la L.O.A.T.I.P., no debe ser vista como un fin en sí mismo, pues la regulación ya existe, y si bien es cierto es positiva su presencia, es más importante darle valor a través de su desarrollo y puesta en acción, pues sólo de esa manera podrán salir a la luz múltiples casos de corrupción, pero sobre todo generar una cultura de prevención a través de la participación ciudadana en los procesos de gobernanza de las instituciones públicas. Se trata pues de una ley a desarrollar al máximo posible.

Es necesario tener presente que Latinoamérica, tiene un doble reto respecto a la Administración Electrónica, pues por un lado existe el temor a su aplicación dada la elevada brecha digital aún presente, pero también es necesario presionar en este sentido, pues las cifras en otras regiones como la asiática, norteamericana o europea, dejan mucho recorrido por seguir por lo que es necesario invertir en planes que propicien mayor conectividad así como elaboración de contenidos y servicios para los ciudadanos en su relación con

la Administración. Por lo que las políticas públicas deberían enfocarse en la importancia que tiene para el presente y el futuro las TIC, para ello se requiere la consecuente capacitación o educación en las escuelas fundamentalmente, y dentro de ella la informática. Por otro lado, el uso de las TIC, puede suponer un ahorro importante de gasto público; y de eficacia y de eficiencia de la Gestión Pública.

Por último, nada de esto se podrá realizar si no es con una correcta gestión fruto de un liderazgo político basado en valores que se conviertan realmente en agentes de cambio para la región lo cual se traducirá en el desarrollo integral de los países, donde los principales beneficiarios sean los ciudadanos.

## 5. Referencias bibliográficas y bibliografía básica consultada.

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

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

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

BAÑÓN i MARTÍNEZ, Rafael, y JIMÉNEZ MEROÑO, Sergio (2010). *La Nueva Gestión Pública*. Instituto de Educación Superior TQ, Madrid.

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

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

CANALES ALIENDE, José Manuel, (2002). *Introducción al Gobierno y a la Gestión Local*. Editorial Club Universitario, San Vicente de Raspeig.

\_\_\_\_\_ (2009). *Documentos Básicos para la Modernización y el Fortalecimiento de las Administraciones Públicas en Iberoamérica*. Editorial Club Universitario, San Vicente de Raspeig.

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

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

FERNÁNDEZ SANTOS, Yolanda, FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, José Miguel y RODRÍGUEZ PÉREZ, Alicia (2008). "Modernización de la Gestión Pública. Necesidad, incidencias, límites y críticas". *Pecunia: revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales*, No. 6, págs. 75-105.

GARCÍA MEXÍA, Pablo (2008). *Ética y gobernanza. Estado y sociedad ante el abuso del poder*. Tirant lo Blanch, Valencia.

GARCÍA, José Aurelio (2010). "La administración electrónica al servicio de las políticas públicas". *En Revista Documentación Administrativa*. No. 286-287. pp. 273-295.

GUERRERO GUITERRÉZ, Eduardo (2008). *Para entender la transparencia*. Nostra Ediciones, China.

INIAP, PIEDRAFITA TRAMOSIA, Sonia (trad.) (2006). *La Modernización del Estado: El camino a seguir*. INIAP, Madrid.

INNERARITY, Daniel (2011). *La democracia del conocimiento. Por una sociedad inteligente*. Barcelona: Editorial Paidós.

KATZ, Raúl (2009). *El papel de las TIC en el desarrollo. Propuesta de América Latina a los retos económicos actuales*. Ariel, Madrid.

MARTÍNEZ GURIÉRREZ, Rubén (2009). *Administración pública electrónica*. Navarra: Editorial Civitas, S.A.

MENDEL, Toby (2009). *The Right to information in Latin America. A Comparative Legal Survey*. UNESCO, Quito.

NAESSSENS, Hilda (2010). *La ética pública y su proyección en el valor de la transparencia*. En Peña, Lorenzo, Ausín, Txetxu y Diego, Oscar (eds.). *Ética y servicio público*. Plaza y Valdés editores, Madrid.

NIETO, Alejandro (2012). *El desgobierno de lo público*. Editorial Ariel, Madrid.

OLÍAS DE LIMA, B (Coord.). (2001). *La Nueva Gestión Pública*. Prentice Hall, Madrid.

RAMIÓ, Carles, y SALVADOR, Miquel. (2005). *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*. Fundación CIDOB, Barcelona.

ROSE-ACKERMAN, Susan (2001). La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reformas. Siglo XXI de España Editores, Madrid.

SARTORI, Giovanni (2009a). Qué es la Democracia. TECNOS, Madrid.

\_\_\_\_\_ (2009b). La democracia en 30 lecciones. Santillana Ediciones, Madrid.

SCHEDLER, Andreas (2004). "¿Qué es la rendición de cuentas?". En Cuadernos de Transparencia, núm. 3 México: Instituto Federal de Acceso a la Información.

VALLÉS, Josep María (2006). Ciencia Política: una introducción. Editorial Ariel, Barcelona.

VILLACIS, Byron y CARRILLO, Daniela (2012). Estadística demográfica en el Ecuador. Diagnóstico y propuestas. INEC, Quito.

VILLORIA MENDIETA, Manuel (2006). La corrupción política. Editorial Síntesis, Madrid.

### **Bases de datos consultadas:**

- INEC, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos:
- Censo de Población y Vivienda del Ecuador (2010)
- Encuesta Nacional de Empleo y Desempleo (ENEMDU). 2009.
- Infografía sobre el uso de las TIC's en Ecuador (2011).
- Formulario de TIC's a Hogares. SIIH-ENEMDU (2012).

### **6. Anexos.**

<i>Uso de internet: Nacional</i>			
	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
<i>Educación y aprendizaje</i>	38,7%	40,0%	29,1%
<i>Obtener información</i>	30,0%	27,2%	31,1%
<i>Comunicación en general</i>	18,9%	22,4%	32,6%
<i>Por razones de trabajo</i>	7,8%	5,3%	3,4%
<i>Otro</i>	4,4%	5,0%	3,8%

Fuente: Modificación a base de datos INEC (2010).





C A P Í T U L O

***Los hechos y las  
complejidades de la  
Moral Tributaria.***

---

Victor Gerardo Aguilar Feijó, Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Cuenca (Ecuador).



## **SUMARIO:**

1. Breve introducción.
2. La literatura y los casos.
3. El Desarrollo de la idea general.
  - 3.1. El Primer hecho: Los factores que influyen en la moral.
  - 3.2. El Segundo hecho: Los cambios en la legislación y seguridad jurídica.
  - 3.3. El Tercer hecho: El entorno moral y ético.
  - 3.4. El Cuarto hecho: La educación integral y la formación en cultura tributaria.
  - 3.5. El Quinto hecho: La ideología frente al gobierno de turno.
  - 3.6. El Sexto hecho: La economía oculta, condiciones en las que se desarrolla el acto de tributar.
  - 3.7. El Séptimo hecho: La aversión al riesgo. La búsqueda de maximizar el rendimiento.
  - 3.8. El Octavo hecho: Un esquema de denuncias y efectividad de las acciones denunciadas.
  - 3.9. El Noveno hecho: Idiosincrasia "sentirse inteligente" al engañar al Estado.
4. Principales conclusiones.
5. Bibliografía básica consultada



## **1. Breve introducción.**

“Dar al César lo que es del César”, es quizás la frase con la que todo artículo sobre moral tributaria debería iniciarse, pues en tan sólo ocho palabras se plantea la problemática en forma integral.

El artículo que a continuación desarrollo, tiene por objetivo plantear elementos de juicio que demuestren la existencia de una extrema complejidad para modelar y generar resultados a partir de otorgarles algoritmos a comportamientos humanos que tienen como base la moral de las personas. En definitiva, no es igual evaluar comportamientos puramente técnicos como serían los datos de una curva de rendimientos para la tasa de interés, que la decisión de pagar un tributo para un Estado altamente corrupto.

En un primer momento, se analizará literatura seleccionada que aborda el problema de la moral tributaria en diversos niveles y desde varias perspectivas. Como se verá a continuación, los artículos elegidos expanden el problema pero esencialmente tienen como centro de atención la cuestión moral.

En un segundo momento se describen varios hechos que existen en la práctica y que a pesar de ser modelados, al ser comportamientos derivados de la moral tienen perspectivas más amplias y más complejas que el solo hecho de plasmarlas en determinado modelo, por lo que la intención del artículo es generar argumentos que inviten a pensar en que la cuestión moral vinculada al tributo merece un tratamiento mucho más allá de los modelos y, en consecuencia, su complejidad debe ser prolijamente estudiada.

Se plantean nueve hechos a ser considerados, que se analizan a la luz de los tratamientos que en diversos estudios se han hecho sobre su influencia en la moral y se generan interrogantes y conclusiones preliminares que pretenden cumplir con el objetivo planteado.

## 2. La literatura y los casos.

Pese a que el campo de la "Moral Tributaria" es un tema lo suficientemente específico como para que la primera intuición sea la de percibir que su tratamiento, su estudio y análisis no debe ser abundante, el investigador encuentra que existe una muy variada, extensa y significativa bibliografía sobre el tópico y que es precisamente esa multiplicidad de opiniones y análisis, lo que lleva a concluir que es un tema sobre el que es difícil señalar acuerdos y establecer conclusiones claras. Por esa razón quizás, lo más importante en el ámbito de la tributación no es lo que comúnmente ocurre en el centro de la campana de Gauss, porque el comportamiento humano es extremadamente difícil de modelar y predecir, por lo que "la normalidad" de un comportamiento es sólo una de sus múltiples etapas y posibilidades: "Si queremos hacernos una idea del carácter, los principios éticos y la elegancia personal de un amigo, debemos observarle en la prueba que supone pasar por momentos difíciles, no durante el esplendor rosado de su vida cotidiana." (Taleb, 2008).

Es así que se pueden encontrar trabajos de antigua data como los propuestos por Geerken & Gove (1975); Gibbs (1975); Tittle & Logan (1973); Tittle (1980), desarrollos más recientes como el de Bedoya & Vásconez (2011) para el caso ecuatoriano, y decenas de artículos en los que las aristas de estudio, los puntos de vista, las causalidades y las variables explicativas e incluso la conducta de un país en particular muestran una variopinta diversidad y, simultáneamente, detalles muy específicos.

Exclusivamente por decisión del autor del presente trabajo, se seleccionaron algunas lecturas que fundamentaban mejor la perspectiva que se le desea dar a este artículo, independientemente en esta decisión, de si se trata el tema para un país desarrollado o en vías de desarrollo, o si la óptica de arranque es desde las finanzas públicas o desde el contribuyente o de cualquier otra consideración similar. Lo que se pretende es establecer pautas para alcanzar el objetivo, que es dejar un mensaje claro sobre la temática.

Una revisión acertada debe empezar por "Theethics of taxevasion: a study of Turkishopinión" de Robert W. McGee y SerkanBenk. De acuerdo a los autores citados, se pueden establecer varios elementos (se mencionan 18 en el artículo) en los que se reflejan los tres puntos de vista que desde la Ética han dominado la decisión de evasión desde hace cientos de años. El primer punto de vista se refiere a que la evasión es "siempre o casi siempre una falta de ética" (McGee & SerkanBenk, 2011: 5); comportamiento que suele ser característico en países en dónde es muy fuerte la creencia de que las reglas deben ser impuestas por el parecer de la mayoría.

El segundo punto de vista indica que los individuos no deben aprovecharse de los beneficios de la contribución si no están siendo éticos con el pago de sus impuestos, consecuentemente, lo que puede ocurrir es que habiendo evasores, existan contribuyentes que terminan pagando más allá de lo justo.

El tercer y último punto de vista, se refiere simplemente a que el pago es un deber con Dios, y que es él quien conmina a que se cumpla con este deber. Esta visión es supremamente fuerte en círculos religiosos. Posteriormente los autores citados desarrollan estas tres visiones a la luz de varios elementos que las explican.

Para Aloys Prinz (2010), el problema de la moral tributaria se circunscribe desde la perspectiva del Estado, a cuatro tipos de individuos: a) un primer tipo en el que se encuentran aquellos que no le otorgan importancia alguna a consideraciones morales; b) un segundo tipo que tienen un comportamiento leal con el Estado; c) un tercer tipo de claro comportamiento desleal; y, d) un último grupo de individuos que poseen un comportamiento oportunista. El trabajo desarrolla cada uno de estos comportamientos y genera argumentos que sustentan su existencia en la cotidianidad.

En una perspectiva diferente, quizás más técnica, se halla el trabajo de María Gabriela Zoana (2011); la investigadora observa la existencia de una correlación negativa entre moral tributaria y el tamaño de la economía oculta; consecuentemente es de esperar que conforme se produzcan incrementos en la moralidad del individuo, el tamaño de la economía subterránea se reduzca. Aunque la evidencia empírica puede generar resultados relativamente diferentes para distintas sociedades, la lógica fundamental no se perdería. En el caso ecuatoriano, conforme la información detallada en “Estimación de la Economía Oculta en el Ecuador; Aplicación de los métodos de consumo de energía, monetario y múltiples causas. Múltiples efectos, para el período 1980-2006”, (Aguilar-Sarmiento, 2009) se concluye que para el último año de la serie, el porcentaje en el PIB atribuible a actividades de la economía sumergida, alcanza el 30%, lo que bajo la conclusión de Zoana (2011), significaría una importante falencia en moral tributaria, que efectivamente sí tiene lógica con las estimaciones oficiales de evasión.

Usando modelación para verificar algunas hipótesis, y tomando para dicha modelación a la “inclinación a cometer evasión fiscal” como variable dependiente, el trabajo de varios autores denominado “But everybody does it: the effects of perceptions moral pressure, and informal sanctions on tax cheating”(2004), encuentra significación estadística, y signos esperados para algunas causas explicativas de la evasión vinculada a falencias morales. Es así que cuando está presente la percepción en una comunidad de que existe un grupo significativo de individuos que evaden impuestos, hay un incentivo para que se produzca una degradación moral en el resto de la comunidad, esto además, posee distintas dimensiones, dependiendo del nivel de religiosidad presente en el conjunto de individuos. Otras causas modeladas tienen que ver con aspectos demográficos. La edad y el género influyen en el comportamiento impositivo del individuo. El trabajo referido encontró que, aunque con efectos pequeños, mujeres y grupos etarios de mayor edad se hallan menos inclinados a no pagar impuestos en el futuro que varones y personas de menor edad.

Se deja como último texto de revisión el trabajo realizado por Bedoya y Vásquez, funcionarios del Servicio de Rentas Internas del Ecuador, S.R.L., en el momento en el que desarrollaron el trabajo “Entendiendo la Moral Tributaria”

(2010). Su examen es más minucioso, pues evidentemente el caso ecuatoriano es el más cercano. El objetivo del artículo mencionado es, a través de modelación, con base a información primaria levantada en once ciudades del Ecuador, segmentar a los contribuyentes ecuatorianos en función de características esenciales integradas a las consideraciones morales y establecer cuanto influyen algunas variables en la decisión de pago, consecuentemente en la moral fiscal. Para tal fin, se amplía el modelo de Allingham y Sandmo (1972)<sup>24</sup>, para que tome en cuenta valores, convicciones y creencias, influencia del Estado en la decisión (los autores la denominan como “corresponsabilidad del Estado”), factor de riesgo, facilidad de pago y conocimiento del sistema tributario, factores sociodemográficos y socioeconómicos.

Los resultados indican que predomina para el caso ecuatoriano un “contribuyente leal”, en mucha menor medida un “contribuyente desleal y oportunista” frente a un Estado maximizador de beneficios y concluyen que la existencia de un “contribuyente oportunista” en cuanto a ser leal o desleal es difusa, precisamente por una alta dependencia de los factores de la moral tributaria; por lo que, en esta parte de la investigación, no se puede establecer nada concreto. En cuanto a los valores, las convicciones y las creencias, quizás como conclusión más importante, se constata la presencia de “una fuerte interacción entre los valores personales y ciudadanos, y el comportamiento tributario” (Ibíd pag 7); sin embargo, no se menciona la forma en la que estos actúan más allá de señalar la existencia de consistencia estadística.

Se deduce pues una inclinación hacia el cumplimiento cuando el ciudadano percibe un uso adecuado de los recursos del Estado, aunque con la información trabajada no se puede establecer si en la práctica se traduce en menos evasión. Sin embargo, quedaría claro que el contribuyente requiere una información constante en cuanto a rendición de cuentas por parte del Estado. También se establece que la condición de contribuyente formal (es decir con un registro en la administración tributaria) y el informal (trabajador por cuenta propia) influye en el pago, lo cual es apenas evidente. El artículo no desarrolla más allá de lo indicado, tampoco establece algún nexo entre las características que invitan a los individuos a establecerse en la economía oculta y las pautas morales; siendo esta, probablemente la falencia significativa del estudio, pues deja de lado un elevado porcentaje del PIB nacional sin el vínculo evasión-moralidad tributaria.

Por último, también se encuentran evidencias que permiten afirmar que el grado de educación influye en la decisión de pago, estableciendo que existe mayor inclinación para no pagar, cuando el nivel educativo es superior; deduciendo que la razón de este proceder podría ser que el mayormente educado conoce los elementos que le facilitan la evasión; conclusión discutible, sin lugar a dudas.

### **3. El desarrollo de la idea general.**

Los eventos que tienen como base el comportamiento, la percepción y el sentir incluso coyuntural del ser humano, resultan más difíciles de modelar y, por lo tanto, también resulta complejo el generar conclusiones que permitan actuar en consecuencia de resultados. Cuando confluyen demasiadas variables que no tiene la construcción técnica (en su forma más simple: un numerador y un denominador, resultados de interacciones susceptibles de numerar desde la objetividad de datos concretos) el generar resultados específicos y consecuentemente elementos de decisión, resulta extremadamente complicado y lamentablemente en el mejor de los casos se trabajarán elementos solo de aproximación.

De hecho, por ejemplo, entender el comportamiento del mercado, no radica en su complejidad ni en la estructura teórica del mismo, per se, ni en la mano invisible como indican los clásicos, sino en que el mercado se sustenta en un número indeterminado de variables que hallan su origen en el comportamiento humano; en otras palabras, solo quedan las aproximaciones marginales para entender los fenómenos, los promedios, los lugares comunes.

En el marco de pretender entender la moral tributaria, el evento no es más sencillo. Quizás minimizarlo hasta una situación cotidiana más simple como el vecino que debiéndole dinero al otro no decide hacer frente al pago; pueda ser un comienzo. En definitiva, ¿qué condición o condiciones morales tienen que ser diferentes para que el individuo del ejemplo, no actúe con el Estado, de la misma forma que con su vecino?.

#### **3.1. El Primer hecho: Los factores que influyen en la moral.**

¿Existen varios tipos o formas de moral en el individuo? ¿Se tienen comportamientos asertivamente morales para un evento y moralmente inferiores para otro?. Si la respuesta es positiva, las modelaciones examinadas, los estudios realizados caerían en saco roto. Si la moral es una sola, si el deudor del vecino actúa igual de mal con él como con el Estado, las condiciones para modelar las inclinaciones a no cumplir con el tributo tendrían una base más sólida. Se debe partir de un hecho: la complejidad mayor en el estudio de la moral tributaria y específicamente de los factores que la influyen, es que efectivamente existen diversos tipos de individuos que pueden abarcar una notable variedad de comportamientos frente a hechos concretos, incluso si tienen comportamientos moralmente diferentes ante hechos diferentes, pero que comparten la misma esencia<sup>25</sup>. Un acérrimo religioso pensaría que la moral es una sola: las cosas se hacen o se omiten, por tanto, la moral no puede verse influenciada por nada: se es o no se es, se tiene o no se tiene. Tributariamente hablando, los estudios existentes comprueban que la moral del Estado afecta la moral del contribuyente, en una suerte de comportamiento moral condicionado. Este es el hecho que hace más complejo su estudio. En este punto, de moral condicionada, el

25

Se debe entender que la deuda monetaria que se tenga con un individuo es un hecho diferente a la deuda que se tenga con el Estado, pero esencialmente poseen las mismas bases morales para la decisión; no así hechos como la calumnia, la infidelidad conyugal y otros que tienen otras consideraciones de base. Un calumniador compulsivo puede ser un magnífico contribuyente.

papel del Estado es ser un buen distribuidor de los recursos (ser) y además promocionar que lo es (parecer). En lo descrito está implícita la respuesta a una clásica pregunta cuando se analiza el vínculo entre moral fiscal y papel del Estado: ¿Es inmoral el contribuyente que se niega a declarar y pagar cuando los recursos están siendo despilfarrados, mal usados, y ocupados con fines ilícitos? La cima de la moralidad, sería por tanto, contribuir sin que importe su uso final; lo cual es un elemento mínimo como para que pueda ser considerado pues no ocurre así mayoritariamente en la práctica; por lo que una primera conclusión, evidentemente drástica, sería la no existencia de condiciones morales formales y únicas para el pago, mas si de una moral condicionada. “las percepciones de evasión fiscal dentro de una comunidad afectan la voluntad de un individuo para incumplir”. Brooks and Doob (1990).

### 3.2. El Segundo hecho: Cambios en la legislación y seguridad jurídica.

Un hecho menos modelado en la literatura sobre moral tributaria es el examen de la influencia de la legislación existente y la seguridad jurídica. Es más fácil cumplir si las reglas son estables y claras, pero si no lo fueran ¿sería inmoral no pagar? ¿Debe el contribuyente pagar de cualquier manera aunque a la vuelta de la esquina las reglas que regulan su pago cambien? En la práctica, como se ha observado en estudios sobre la temática, la evasión por este hecho constituye una posibilidad, por lo que es un estímulo para el incumplimiento la existencia de estas divergencias legales. ¿Influyen estos hechos en la decisión de pago? Otra vez el “juego es el mismo” y la decisión podría resultar en un planteamiento de costos y beneficios. Una matriz de retribuciones podría permitir el siguiente juego:

TABLA No. 1: LA MATRIZ DE RETRIBUCIONES CONTRIBUYENTE - ESTADO<sup>26</sup>

		ESTADO	
		Seguridad jurídica	Inseguridad Jurídica
CONTRIBUYENTE	PAGAR	(x1,y1)	(x2,y2)
	NO PAGAR	(x3, y3)	(x4,y4)

Quienes están familiarizados con Teoría de Juegos, podrán ver que más allá de la simpleza del juego, es fácilmente deducible que el equilibrio y por tanto la maximización para ambos (Estado y Contribuyente) se produciría en la casilla en la que confluyen las decisiones de “pagar” para el contribuyente y otorgar “seguridad jurídica” para el Estado, siempre y cuando sea una consi-

deración moral el pagar cuando las reglas son claras y la aversión al riesgo por incumplimiento sea significativa. Por tanto, no existirían estímulos ni para el contribuyente ni para el Estado para modificar sus decisiones de pago y seguridad jurídica, respectivamente. El juego puede plantearse con mayor complejidad: podría ser dinámico, secuencial, con información incompleta; sin embargo, en la simpleza antes mencionada queda claro que el estímulo es de rendimiento monetario, dejando muy difuso el tema moral o por lo menos difícil de describirlo.

### **3.3. El Tercer hecho: El entorno moral y ético.**

Otro estímulo analizado tiene que ver con el entorno del contribuyente. Se ha mencionado anteriormente, sobre la base de estudios muy serios, la existencia de un fuerte estímulo para pagar cuando los demás lo hacen, de igual manera, el planteamiento contrario nos invita a pensar que pueden existir individuos que afectan su moral porque los demás no pagan, en una suerte de efecto contagio o relajamiento moral por observar un mal comportamiento extendido. Esto está ligado a una decisión de no denunciar evasiones. Aunque para el caso ecuatoriano, el 49% de los individuos creen que los hechos de evasión deben ser denunciados, en la práctica las denuncias parecerían no ser congruentes con tal porcentaje. Esto hace pensar en la existencia de un sesgo en las respuestas sobre temas morales que ponen en mal predicamento los resultados de las modelaciones y por tanto abonan a la tesis general de este artículo de que tratar temas de moral para generar resultados explicativos de comportamientos individuales es extremadamente débil y, por consiguiente, su estudio debe hacérselo desde perspectivas diferentes a la modelación puramente técnica.

### **3.4. El Cuarto hecho: La educación integral y la formación en cultura tributaria.**

Varios de los trabajos revisados mencionan al nivel de educación como una variable influyente en la decisión de cumplimiento y consecuentemente con efectos en la moral del individuo. Incluso, para el caso ecuatoriano, en el estudio señalado en líneas anteriores, se afirma que existe una menor probabilidad de pago para el individuo más educado, pues este conoce con mayor detalle las formas de evadir. Este hecho nos hace pensar en algún tipo de autoformación en la temática o en la posibilidad de que en los centros de formación secundaria y superior se “enseñe” como evadir. En definitiva es una afirmación extremadamente polémica. De ser así, los programas en los que las administraciones forman en cultura tributaria al público en general, deberían suprimirse pues esta educación podría “abrirles los ojos”, como el árbol de la sabiduría para la primera mujer. Es obvio que si se enseña cómo hacer bien se puede colegir lo contrario y se estarían multiplicando los evasores por obra y gracias de las propias administraciones tributarias. En suma, desembocaríamos en la cruel paradoja de que una educación tributaria eficaz y significativa, formaría evasores también muy eficientes. En este punto entonces, ¿tiene la educación un nivel de influencia como condicionamiento moral?, ¿deben las administraciones educar a sus contribuyentes? El peso de no declarar por razones de

ignorar procedimientos es importante<sup>27</sup>, pero no más importante que el que tiene el no declarar por no contar con liquidez. Se debería entender tras lo dicho, que la generación de cultura tributaria no es necesariamente un ejercicio para influir positivamente en la moral del individuo. Ciudadanos más cultos no suponen contribuyentes moralmente más elevados.

### **3.5. El Quinto hecho: La ideología frente al gobierno de turno.**

Aunque vinculado al primer hecho, este es una especificidad. La premisa fundamental de la moralidad rezaría que se debe cumplir con las obligaciones como ciudadano, independientemente del gobierno de turno que utiliza los recursos recaudados. En los estudios analizados, este hecho no se trata individualmente, pese a que existe la intuición de que un estímulo para el relajamiento en el cumplimiento, es una posición contraria al gobierno de turno. Casos recientes han sido expuestos para la coyuntura venezolana actual, en una suerte de boicot económico por parte de grupos contrarios al gobierno, pero incluso en situaciones menos dramáticas que la venezolana, parecería que puede existir este comportamiento tanto en contribuyentes naturales como jurídicos.

### **3.6. El Sexto hecho: La economía oculta, condiciones en las que se desarrolla el acto de tributar.**

No se puede determinar quien posee mayor moral tributaria a partir de si es cuentapropista o si tiene relación de dependencia, pues el segundo tiene una declaración no espontánea, consecuencia de la generación de ingresos y por tanto de la remuneración mensual que recibe. Es decir, no tiene espacio alguno para intentar el no pago, aunque como individuo, moralmente pueda tener notables falencias. Por lo tanto, cualquier estudio de moral tributaria debe descartar este tipo de contribuyentes, pues es evidente que no tienen la posibilidad de evasión, a no ser que se produzca alguna forma de colusión para que tanto empleador como empleado deseen engañar al Estado, lo cual es posible pero menos probable, por ser sus riesgos individuales incompatibles. La economía subterránea ampliamente abordada por Tanzi y otros autores, supone una decisión moral inicial, que sólo después tiene consideraciones morales en lo tributario; pero su peso, su importancia, su dimensión, no pueden ser despreciadas en ningún análisis de la temática moral-tributaria. Especialmente en economías en desarrollo la cantidad de dinero que se “mueve” a la sombra de los controles formales es muy significativa como porcentaje del producto nacional bruto: 35 a 44% en países en desarrollo, 21 a 30% en economías en transición, 14 a 16% OCDE (Schneider & Enste, 2002). La dificultad evidentemente, es la ubicación de este tipo de individuos, por lo que su análisis particular a través de levantamiento de información primaria para conocer las causas morales de su comportamiento sería muy complicado. Consecuentemente su condición debe ser manejada en forma totalmente diferente y luego integrada a conclusiones generales. Se puede tan solo intuir que si la actividad es ilícita, como por ejemplo el tráfico de drogas, la trata de blancas, el tráfico de armas, el incumplimiento tributario es “tan solo” una consecuencia previsible de carencias morales mucho más dramáticas que la de engañar al Estado.

27

No debe entenderse esta parte del artículo como una sugerencia a la eliminación de los programas de cultura tributaria. Estos deben existir en la medida en la que se otorguen conocimientos procedimentales para el pago; lo que se quiere rescatar es el planteamiento de que si tales capacitaciones pretenden aumentar la moral tributaria, equivocan el objetivo.

Dentro de la economía subterránea, existe sin embargo un grupo de individuos que realizan actividades que no están reñidas con la ley, pero que están ocultas por economía en los trámites de formalización, por elevados costos de la formalidad entre otras causas similares. Para este grupo, las concepciones puramente morales también son discutibles, en otras palabras, la decisión de la informalidad no ilícita (el vendedor callejero que no factura ni declara, por no estar registrado en los órganos de control) minimiza el aspecto moral pues está supeditada a situaciones especialmente monetarias o de facilidad de trámites. En este grupo por tanto, podrían identificarse a los individuos que desean cumplir, pero que no tienen las facilidades para hacerlo. “la carga fiscal influye positivamente en la economía sumergida, (una mayor carga aumenta el atractivo para un comportamiento no legal)” (Zona, 2011).

### **3.7. El Séptimo hecho: La aversión al riesgo. La búsqueda de maximizar el rendimiento.**

¿Quién es moralmente inferior? ¿El profesional de la medicina que adquiere un vehículo de lujo y que lo descarga como gasto deducible aduciendo que es fundamental para su labor profesional, o el cuentapropista que decide no tributar un mes por problemas de liquidez?. ¿Quién de los dos tiene mejores posibilidades de cubrir una sanción monetaria? ¿Quién asume más riesgo? Las respuestas pueden ser discutibles, pero no se podrá negar que otorgándole un sentido objetivo, se puede concluir que hay distintas bases sobre las cuales se toman decisiones de carácter moral y que éstas están influenciadas por un ejercicio que vincula riesgo y rendimiento. Incluso no se podría descartar la existencia de individuos buscadores de riesgo que por ese sólo hecho deciden evadir estableciendo un juego de esta naturaleza con el propio Estado. Los modelos de moral tributaria son lo suficientemente generales como para obviar este tipo de detalles, pero los impactos significativos están en las colas de la campana de Gauss, no en su centro.

Pensemos en la búsqueda del rendimiento. Los negocios deben, así lo dice la teoría financiera clásica, maximizar su valor; por lo que mecanismos de elusión que siendo legales, no son justos (aquí entra la moralidad) se constituyen en un mecanismo idóneo que contribuyen a la consecución de ese fin. Si el grueso de la recaudación está en el aporte tributario empresarial, quizás es necesario un análisis de la moralidad con la que se realizan las “planificaciones tributarias”.

### **3.8. El Octavo hecho: Un esquema de denuncias y efectividad de las acciones denunciadas.**

Se ha dicho en más de una ocasión en textos precedentes, que se evidencia una influencia en la moralidad del individuo, el observar en los demás un comportamiento de incumplimiento de obligaciones y que hay en algún grado un efecto contagio. También se ha dicho, con información extraída de otros estudios, que existe un porcentaje no despreciable de personas que estarían dispuestas a denunciar estos hechos; a partir de lo cual, cabe la interrogante de ¿un proceso de denuncia sin resultados en la práctica, influye en la moral del denunciante de forma tal que él también adquiera un comportamiento de incumplimiento? Los modelos analizados excluyen esta variable por lo tanto

queda tan solo la intuición de que un denunciante que no ve en la práctica un resultado de su denuncia, no sólo que encuentra razones para no volver a efectuarla sino además podría considerar el actuar en forma contraria a la que desea la Administración. Este hecho planteado aquí como el penúltimo de los analizados, tiene además otra consideración que no ha sido estudiada a profundidad: se podría encontrar un efecto positivo en el comportamiento moral existente, si las denuncias generan sanciones claras y observables para la sociedad, logrando presumiblemente el mismo efecto que causa el establecimiento de una sanción para una empresa reconocida o para una celebridad que cometió evasión fiscal.

### **3.9. El Noveno hecho: La idiosincrasia de “sentirse inteligente” al engañar al Estado.**

Este hecho, por desconocimiento de otras realidades, se lo trata exclusivamente para el caso ecuatoriano. Quienes poseen alguna experiencia en la gestión tributaria, pueden identificar una práctica no descrita en los libros de texto ni en artículos sobre la temática, vinculada de alguna manera con la satisfacción que algunos individuos asumen ante el riesgo, por ejemplo aquella que implica el engañar al Estado por la sola búsqueda de una motivación autoestructural, personal, absoluta y llanamente individual. Aunque es sin duda un evento estadísticamente despreciable por su escasa influencia en la recaudación global, si constituye una nueva dimensión de la moralidad o como mínimo otra condición de influencia.

## **4. Principales conclusiones.**

Existe demasiadas variables en juego. En temas de moral condicionada parecería que cada individuo es una especie diferente, múltiples causas y un solo efecto (no pagar el tributo) a los que se adicionan choques entre aspectos técnicos, operativos y condicionantes morales, además de una elevada influencia del entorno, entre otros aspectos, que hacen que el estudio de la moral tributaria sea un tema extremadamente complejo, difícil de modelar y consecuentemente sus resultados deben ser tomados con precaución.

El caso en el cual tributo se paga sin la evaluación de elementos que condicionan la moral del individuo: la moral del Estado, el cumplimiento o el incumplimiento del resto de la comunidad, las variables socioeconómicas y demográficas, la condición de formalidad del ingreso entre otras tratadas aquí, resultarían la excepción a la regla y estarían más vinculados a concepciones religiosas o a una marcada aversión al riesgo de ser sancionado, que sin duda es la posibilidad más extendida.

Se puede concluir que no pueden otorgárseles un mismo análisis de moral tributaria si el sujeto es una persona natural, que si es una persona jurídica, más allá de que es una persona la que toma decisiones para los negocios; pues parece que la dimensión de lo moral cambia cuando la estructura es empresarial, cuando la maximización del valor del negocio es el objetivo. Un estudio interesante podría ser el estudiar el fenómeno exclusivamente para la empresa: es decir, el valor moral empresarial.

En cuanto a la moral tributaria para la economía oculta, su tratamiento debe ser particularizado, consecuentemente la información primaria para tratar el caso general debe buscar mecanismos de exclusión cuando se va a analizar la data. Es claro que la falencia moral en este tipo de economías es resultado de una decisión moral primitiva, pero se debe tomar en cuenta que hay formas de informalidad que no están basadas en prácticas ciertamente ilegales, mas si en sustentos como la economía de trámites, la ignorancia legal y procedimental o son resultado de legislación poco o nada flexible para la instauración de negocios propios; para estos casos, el tratamiento metodológico también debe ser discriminador.

Es verdad que las técnicas de levantamiento de información son lo suficientemente avanzadas en la actualidad como para evitar distorsiones en las respuestas de los encuestados, también es cierto que cuando lo que se pretende es inferir resultados a partir de preguntas que analizan la moral de las personas, es más probable encontrar sesgos por el simple hecho de que es natural en el ser humano el soslayar la autocrítica y evitar autoculpas morales. Para quien tiene la tarea de recaudación, es importante valorar los eventos que aunque sean poco probables, generan un mayor impacto, es por eso que la atención a estos hechos, resultados de decisiones morales, que no están en el promedio, en la práctica habitual, no deben ser menospreciados. La línea que divide la decisión entre “dar o no dar al César” es más sutil y difusa que la que los estudios y modelaciones indican.

## **5. Referencias bibliográficas y bibliografía básica consultada.**

- BEDOYA, A & VÁSCONEZ, B (2010). "Entendiendo la moral tributaria en Ecuador". En Revista Fiscalidad, Servicio de Rentas Internas del Ecuador, edición #7 segundo semestre.
- GIBBONS, R et al (1992). Un primer curso de Teoría de Juegos. Barcelona: Antoni Bosch.
- MCGEE, R & SERKAN, B (2011). "The Ethics of tax Evasion: a study of Turkish opinión" En Journal of Balkan and Near Eastern Studies, Volume 13, Number 2.
- PRINX, A (2010). "A Moral Theory of Tax Evasion". Institute of Public Economics, University of Münster.
- SARMIENTO, J & AGUILAR, V (2009). "Estimación de la Economía Oculta en el Ecuador; Aplicación de los métodos de consumo de energía, monetario y múltiples causas, múltiples efectos, para el período 1980-2006". En Revista Fiscalidad, Servicio de Rentas Internas del Ecuador, edición #3 segundo semestre.
- FRIEDRICH, S & DOMINIK, E (2002). "Ocultándose en las sombras, el crecimiento de la economía subterránea" En Revista Temas de Economía 30, Fondo Monetario Internacional.
- NASSIM, T (2008). El Cisne Negro, el impacto de lo altamente improbable. Madrid: Paidós Ibérica.
- SCHNEIDER, D (2002). "Ocultándose en las sombras, el crecimiento de la economía subterránea". Temas de Economía 30, Fondo Monetario Internacional
- WELCH, M et al (2005) "But Everybody does it. . .": the effects of perceptions moral pressure, and informal sanctions on taxcheating"; Sociological Spectrum Vol. 25.
- ZOANA, M (2011). "The moral foundation that underline the crime of tax evasion in Europe" En Contemporary Readings in Law and Social Justice" Volume 3(2).



P A R T E

## ***La Participación Ciudadana***

---

EL BUEN GOBIERNO DESDE UNA PERSPECTIVA  
IBEROAMERICANA. UN ESPECIAL ANÁLISIS DEL  
CASO ECUATORIANO



A large, bold, black graphic of the number '5' is positioned on the left side of the page. The number is stylized with a thick stroke and a slight curve at the bottom. It overlaps a white rectangular area that contains the chapter title and author information.

C A P Í T U L O

***Los que no asisten,  
también existen.  
Un balance de  
los presupuestos  
participativos en  
el cantón Cuenca.***

---

Ana Cecilia Salazar Vintimilla, Docente Investigadora  
de la Facultad de Ciencias Económicas y  
Administrativas de la Universidad de Cuenca-  
Ecuador.



## **SUMARIO:**

1. Breve Introducción
2. Algunos conceptos básicos
3. El Caso del Cantón Cuenca
- 4.- Las principales conclusiones
5. -Bibliografía básica consultada



## **1. Breve Introducción.**

La calidad de las relaciones entre representantes y representados, constituye uno de los temas de mayor intereses en el ámbito de las ciencias políticas, sobre todo durante el último período y a propósito de la trayectoria del concepto de ciudadanía.

El fortalecimiento de la participación ciudadana y la profundización de la democracia constituyen elementos relevantes en la Constitución del Ecuador, los mismos que se incorporaron con la fuerza de un largo proceso de acumulación política que se venía gestando años atrás. El desgaste de la democracia representativa, manifestada al grito de “fuera todos” constituye el antecedente para la caída del último presidente derrocado en Ecuador, acontecimiento reivindicado por quienes asumieron la identidad de ciudadanos.

Más tarde, la convocatoria a asamblea nacional, buscaría cambiar las reglas de un modelo político de influencia liberal, diseñado, entre otras causas, para detener la creciente presión social de las grandes masas sobre las minorías de la élite económica y política. Este modelo anglosajón, dio lugar a la actual democracia representativa, permitiendo que unos pocos favorecidos con el voto popular, legitimaran un espacio exclusivo para la toma de decisiones. La carta magna ecuatoriana del 2008, se constituía así, en el marco filosófico para otra calidad de democracia, naciendo una constitución calificada como una de las mejores de América Latina.

La lucha por la ciudadanía se presentó como un proyecto para una nueva sociabilidad, un formato más igualitario para las relaciones sociales en todos los ámbitos, nuevas reglas para vivir en sociedad, pero sobre todo el derecho a participar en la definición de esa sociedad y de su sistema político, el derecho a definir la sociedad de la que se quiere ser parte, y donde se reconozca los intereses del otro.

Este es el espíritu que se intentó recoger en la última Asamblea Nacional Constituyente, con el aporte de variados sectores de la sociedad civil. Una vez aprobada la nueva Constitución en consulta popular, paulatinamente se fueron escribiendo las leyes y reglamentos que operativizarían la profundiza-

ción de la participación social. El Estado dedicó todos sus esfuerzos para alinear el aparato administrativo en esa dirección. Se creó la función de Transparencia y Control Social, o el llamado quinto poder o poder ciudadano; con el fin de garantizar la participación ciudadana en los temas de la gestión pública y de reconocer la participación tanto representativa como directa: Art. 95 “Intervención protagónica en la toma de decisiones en asuntos políticos”, es decir en la planificación, gestión y control de la gestión pública. Art. 97 “las organizaciones sociales tienen derecho a reclamar, proponer obras, formular propuestas de políticas públicas o debatir presupuestos”. Por su parte la ley orgánica de Participación Ciudadana, habla de los mecanismos para ejercer la democracia directa como el referéndum, la consulta previa, la revocatoria del mandato, la conformación de consejos ciudadanos, los concejos de planificación, los presupuestos participativos, la silla vacía, asambleas locales, cabildos populares, audiencias públicas, veedurías y observatorios ciudadanos.

La Secretaría Nacional de Planificación del Desarrollo (SENPLADES), fue la encargada de elaborar el procedimiento de implementación que contempla tres momentos: 1) definir el sistema de participación ciudadana; 2) conformar el consejo de planificación local; 3) definir el equipo técnico que formulará el plan, el mismo que debe ser validado y consensuado con la ciudadanía. La tarea quedó gestada desde la institucionalidad oficial, la participación de la ciudadanía, pasó a convertirse, desde entonces, en condición necesaria del sistema administrativo; convocada, normada y monitoreada desde el estado.

La normativa jurídica sobre el tema es abundante, desde la Ley Orgánica hasta las Ordenanzas más elementales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados conocidos como GADS, los mismos que deben elaborar un Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), inscrito en el marco del Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV), y ambos deben ser elaborados de manera participativa y debidamente socializados.

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), es una entidad pública que promueve el ejercicio de la participación ciudadana; impulsa mecanismos de control y designa a las autoridades para los órganos de regulación, contraloría y seguimiento de las instituciones públicas a través de comisiones ciudadanas conformadas por 10 miembros, 5 del estado y 5 de la ciudadanía, y que son las encargadas de escoger importantes autoridades como: Defensor del Pueblo, Fiscal General, Procurador General y Superintendentes, Consejo Nacional Electoral y Tribunal Contencioso Electoral. Además el CPCCS, asumió la responsabilidad de dictar las normas y procedimientos del concurso para magistrados que integraron la primera Corte Constitucional y de los miembros del Consejo de la Judicatura. Finalmente tiene la atribución de organizar la selección de representantes ciudadanos a diferentes instituciones públicas. Describas las competencias del CPCCS, parecería que su poder es muy amplio; sin embargo, luego de cinco años de funcionamiento, este organismo no ha cumplido con las expectativas para las que fue concebido, debido a que es lento, poco conocido por la población y los resultados han dejado dudas sobre la independencia de los funcionarios designados para las tareas de regulación, control y transparencia de la gestión pública.

Desde el lado de la sociedad civil, un segmento de organizaciones sociales y una reducida porción de la población ha sido incorporada al andamiaje de la ley orgánica de participación ciudadana, a través de los diferentes espacios legalizados para esta participación; así como de procedimientos regulados desde el CPCCS y los gobiernos locales; de manera especial, las denominadas socializaciones de las políticas públicas que son requisitos para la aprobación de las mismas; situación que, ha terminado poniendo en tensión la espontaneidad de la participación social, pues los que no asisten también existen.

Como vemos la participación ciudadana en el Ecuador, se inscribe en el marco de un proyecto político cuyo eslogan es precisamente “revolución ciudadana”; a pesar de ello, sus deficiencias operativas, la han convertido en un conjunto de mecanismos oficiales de mero cumplimiento, sin el equilibrio necesario para involucrar la pluralidad de intereses, sobretodo de los más desfavorecidos. La participación es cada vez más una concesión y cada vez menos un derecho, resultado es una democracia regulada para legitimar las decisiones de los representantes políticos de las instancias de gobierno, generando un distanciamiento entre las expectativas iniciales y las experiencias desarrolladas. La revolución ciudadana padece justamente de un déficit de ciudadanía. Este proceso antes analizado, se desarrolla en el marco de una dimensión constitutiva fundamental como es la configuración del estado y de la sociedad civil y su mutua relación, que en el caso ecuatoriano, soporta el peso de las pasadas experiencias populistas, que minaron la esencia del término ciudadanía y que hoy no logran superar el nivel del eslogan.

## **2. Algunos conceptos básicos.**

Para hacer un análisis de las experiencias de participación ciudadana, es indispensable encuadrarlo en una concepción de lo que aspiramos sea la democracia, no sin antes aclarar que desde la nuestra óptica, no creemos que exista la democracia perfecta. “La democracia no sólo es una verdad en construcción. Es ante todo un “ethos”, un modo de ser, también en construcción, con base en vivencias valorativas. No se puede pensar en ser demócrata cuando no se ha experimentado el valor de la solidaridad, del altruismo, de la responsabilidad social, del espíritu cívico, del respeto por los bienes comunes y, ante todo, el respeto por la persona humana” (Herrera, 1991: 7).

Toda forma o modelo está sujeto a una serie de condicionamientos que van desde la más elementales prácticas culturales hasta los más sofisticados diseños jurídicos. Sin embargo intentaremos recuperar algunos planteamientos que recogen de mejor manera la discusión sobre el tema.

Necesitamos repensar la democracia no únicamente como un régimen político, sino como un sistema de relaciones sociales que va más allá de lo institucional y de las reformas normativas o jurídicas. La democracia no es una ciencia, no es un dogma, ni siquiera es política; es una forma de ver el mundo; es un modo de ser, una forma de vivir y de estar en el mundo. En una palabra, la Democracia es una Cosmovisión (Toro, 2012).

Boaventura De Sousa Santos plantea como necesario reconocer la “demo-diversidad”, que se sustenta en una verdadera promoción de la participación social y se encuentra en la movilidad de la comunidades locales, hacia la

constitución de nuevos poderes y nuevas capacidades, a través de procesos de aprendizaje colectivo que transparenten la información, potencien la comunicación y permitan el involucramiento en la toma de decisiones (Souza Santos, 2009: 53). Por su parte, Coraggio sostiene que “La participación no es un obstáculo, sino un recurso indispensable en la época de transición e incertidumbre por la que atravesamos, para que la economía no se defina a espaldas de la gente, sino que la incorpore como actor político, social y económico fundamental. Por lo demás, la solidaridad, la cooperación y la participación no son una restricción al interés particular, son potentes instrumentos para lograrlo” (Coraggio, 2004: 41).

En un régimen de democracia representativa, los cargos públicos de elección popular, deben responder a la confianza que reciben de la población, mínimamente con una rendición de cuentas que confronte lo ofrecido con lo cumplido, sin embargo podemos asegurar que mientras la autoridad concedida por el voto popular se ha efectivizado, la rendición de cuentas ha perdido calidad evaluativa. Quienes están en el ejercicio del gobierno, muchas veces buscan justificar, de manera artificiosa, sus decisiones; utilizando la participación para legitimar lo que hacen. Lo que nos lleva a pensar que la democracia no debe limitarse a la representatividad electoral, ya que con el ejercicio del poder, la distancia entre representantes elegidos y representados no disminuye sino todo lo contrario. Las autoridades electas suben a posiciones lejanas de sus mandantes y generalmente pierden contacto con sus electores.

Como dice Villasante, la democracia de partidos o democracia representativa, es el mejor invento hasta la fecha, para sustituir a las dictaduras y autoritarismos, pero sigue siendo un sistema defensivo, de control, basado en la desconfianza y no en la creatividad social. Estos actores llamados partidos, que reivindicaban su rol de intermediarios entre el estado y la población han logrado mantener su espacio en el poder pero cada vez más la publicidad y la propaganda política plagada de estrategias para consumo, los convierte en productos sin contenidos ni propuestas concretas para solucionar los problemas de fondo. Los esfuerzos de regímenes como el ecuatoriano, aun guardan demasiados elementos de la representatividad elitista y patriarcal (Villasante, 2011: 12).

El ejercicio de la ciudadanía se basa en el principio de autonomía, entendida como un proceso mediante el cual se logra “la restitución o el rescate integral, por parte de los sujetos sociales subalternos, de su capacidad de decidir, soberanamente, y de modo libre y voluntario” (Aguirre, 2009: 23). Mientras el ejercicio de la autoridad se sustenta en los postulados de obedecer y no mandar, representar y no suplantar, acercarse no alejarse, servir y no servirse, proponer y no imponer.

Se impone entonces la necesidad de contar con un modelo que pueda equilibrar la representatividad concedida en las elecciones, con un proceso de toma de decisiones más ordenado y coherente con la voluntad social, algunos autores lo denominan como democracia deliberativa. Para Habermas, la democracia deliberativa se provoca a raíz de la acción comunicativa tanto en plano de la esfera pública informal como en el de la esfera pública institucional. Esta forma

de democracia depende de procedimientos comunicativos que institucionalizan el discurso público. La opinión pública viene a complementar dos esferas de la política destacadas Weber: la política carismática y la política tecnocrática. Así, políticos, técnicos y opinión pública deliberan entre sí en un circuito democrático (Habermas, 1998:364).

La participación ciudadana aportaría a la construcción de la democracia deliberativa, siempre y cuando el ciudadano no solo ejerza sus derechos políticos a través del voto y luego delegue a los representantes de los partidos políticos la toma de decisiones, sino cuando se involucre en diferentes grados y etapas en el ejercicio de gobierno a fin de otorgar mayor eficacia a las decisiones públicas (Ziccardi, 2008: 32).

Para este ejercicio se requiere cualificar la participación ciudadana dotándole de nuevas condiciones como la adecuada preparación comunitaria, para promover el sentimiento de pertenencia y de cohesión comunitaria que es una de las bases de la participación social; otras condiciones como el fortalecimiento de sus organizaciones, el acceso a la información de calidad, el reconocimiento de sus saberes y talentos propios resultado de la experiencia, porque todo mundo sabe cómo quiere vivir; y, el respeto a su composición diversa y compleja. Desde el lado técnico, existen elementos que también deben ser considerados en la negociación de argumentos para la toma de decisiones, como son la apertura y la voluntad política para abrir la participación orientada hacia una identidad de corresponsabilidad y no una identidad de exclusividad. La deliberación asegura que no se imponga una opinión, sino que a través del diálogo, se puedan conocer todas las visiones, el diálogo transforma los intereses privados en colectivos y los ciudadanos deliberan con el fin de proponer acuerdos que todos apoyen por medio del consenso mínimo.

Siguiendo a Adolfo Sánchez Vásquez, “no se trata sólo de apelar a la razón dialógica, o intercambio de argumentos, libre, en mayor o menor grado, de la coerción y el dominio, sino de transformar las condiciones materiales y sociales en las que en determinados intereses imponen esa coerción y esa dominación” (Sánchez Vásquez, 1997: 336). Para este autor es importante no perder la objetividad creyendo que desaparece el peso de las relaciones sociales existentes, que son las que generan posiciones asimétricas, determinando los resultados del dialogo o configurándolo de manera distorsionada.

Es necesario asumir el diálogo como un recurso político sin olvidar que la democracia es un proyecto a construir. En este sentido no es suficiente establecer unas normas, reglas o leyes para definir el juego de la participación, sino fundamentalmente hay que construir las condiciones materiales que permitan neutralizar la ambición de un poder dominante, posibilitando así el reconocimiento del discurso como procedimiento inter subjetivo (Sánchez Vásquez, 1997: 336).

El Psicólogo Social Ignacio Martín-Baró, psicólogo social, sostiene que uno de los elementos que influye de manera definitiva en los procesos de negociación social, entre pesos desiguales (representante, funcionarios y ciudadanos) es el poder concedido legal y legítimamente. El poder juega un papel decisivo en la

conformación del orden social y sobre todo en la configuración de la percepción que las personas tienen de la realidad y en la interpretación que hacen de ella; esta influencia del poder se produce a través de dos vías distintas: una vía inmediata, “imponiendo una dirección concreta a la acción”, y una vía mediata “configurando el mundo de las personas y determinando los elementos constitutivos de esa misma acción” (Martín-Baró, 1989:93). La primera de las acepciones responde a la imposición de la que hablaba de Max Weber: el poder es “la probabilidad de que un actor dentro de una relación social esté en condiciones de hacer prevalecer su voluntad al margen de la base sobre la que descansa dicha probabilidad” (Weber, 1964:43); “entendemos por dominación un estado de cosas por el cual una voluntad manifiesta (mandato) del dominador o de los dominadores influye sobre los actos de los otros (del dominado o de los dominados), de tal suerte que en un grado socialmente relevante estos actos tienen lugar como si los dominados hubieran adoptado por sí mismos y como máxima de su obrar el contenido del mandato” (Weber, 1964:699).

La presión del poder, provoca un cambio directo e inmediato de las actitudes, conductas y sentimientos como resultado de la imposición de las normas legales, se tiende a la aceptación de los argumentos que se ofrecen y se proponen por parte de una persona o un grupo formalmente legitimado para organizar y dirigir el debate y la posible validación del acuerdo, cuya consecuencia es direccionar a los miembros de un grupo a la convergencia y la aceptación de las conclusiones desplazando las posiciones críticas.

Podemos considerar, de alguna manera, que en la experiencia ecuatoriana, a partir de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, la autoridad controla el modo en que las personas deben intervenir en los espacios de toma de decisiones; el ciudadano acepta las condiciones de la situación ofrecida por la autoridad (Milgram, 1980:37). Se crea así un estado de inocuidad social que anula la incidencia del ciudadano, convirtiéndolo en un simple receptor de los procedimientos y mecanismos implementados por el estado, que son los que terminan determinando la direccionalidad en la construcción de la realidad social.

Esta forma de abordar las experiencias de participación nos lleva a un análisis que podría dar cuenta de muchas de las cosas que hoy se han convertido una práctica política, que presentada e introducida como un mecanismo de diálogo y negociación, invisibiliza el peso del poder de unos sobre otros, generando una justificación que ejerce el poder en sí mismo más que el uso de la fuerza. Ese es el espacio del poder como influencia (A. Blanco, 2010: 22). Parafraseando a Cartwright: el poder es una relación de influencia o capacidad para provocar cambios en la forma de pensar y actuar de otra persona, en su libertad de movimiento y de elección, en las decisiones que toma, en las ideas que defiende, etc. La calidad de la democracia se basa también, en cómo se manejan los procesos, los espacios y el papel de los grupos que actúan en ellos. Las necesidades pueden estar muy claras e incluso las ideologías pueden ser muy avanzadas, pero basta que los protagonismos de dos fracciones rivales compitan de manera personal para que no se pueda llevar a cabo lo que todos quieren conseguir. Por eso las cuestiones de procedimiento no son solo cuestiones de orden formal (Villasante, 2010:35).

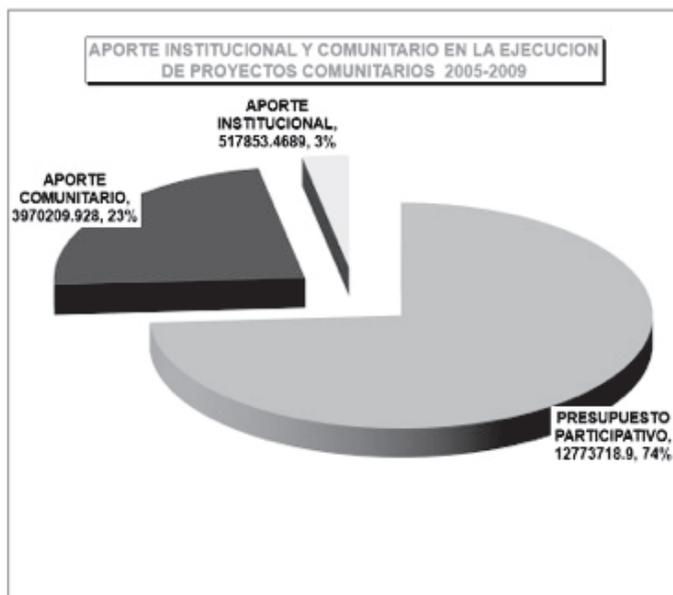
### **3. El Caso del Cantón Cuenca.**

Uno de los mecanismos más estimados de participación ciudadana, es el de los presupuestos participativos, entendido como una forma negociación para la priorización de los proyectos sociales. La normatividad jurídica lo define como “Una forma de cogestión municipal que tiene por objeto principal incorporar en el proceso de determinación de la inversión de recursos municipales a la comunidad, a través de un proceso de participación ciudadana normado y transparente que buscará mejorar las condiciones y calidad de vida de la población, a través de la distribución equitativa del poder de decisión y concertación de hombres y mujeres de todas las edades en la inversión pública propiciando la relación entre la Municipalidad, Junta Parroquial y la población”. El Gobierno local del Cantón Cuenca, cumpliendo con lo dispuesto por la ley de Participación Ciudadana y la Constitución, implementó los Presupuestos Participativos a partir del 2011, con el objetivo de: “mejorar las condiciones y la calidad de vida de la población mediante la distribución equitativa del poder de decisión y con la participación de toda la población en las decisiones de inversión pública que faciliten su relación con los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales, y que compartan la visión sobre el desarrollo humano sostenible, reforzando de esta forma la democracia compartida a través de la deliberación, decisión, gestión, ejecución y control del presupuesto público y de las políticas públicas”.

Según el Art. 9 de la Ordenanza: “La Municipalidad en coordinación con las Juntas Parroquiales, realizarán la actualización, formulación y elaboración de los planes estratégicos parroquiales, planes de ordenamiento territorial rural, urbano parroquial y de expansión urbana”. El primer paso para este procedimiento es partir de un diagnóstico participativo para la elaborar el Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PDOT). La designación del presupuesto para cada parroquia la hace el Consejo Cantonal, basándose en algunos indicadores como población, equidad territorial o capacidad de gestión administrativa. Es decir, la instancia final para definir y aprobar montos y obras es el Consejo Cantonal. Aunque la población participa en una asamblea para definir la priorización de los problemas a solucionar a través de los Comités de Desarrollo Parroquial, que son los encargados de presentar las propuestas de la Asamblea General en lo referente a presupuestos participativos, finalmente es el Consejo Cantonal quien toma la decisión final.

Los presupuestos de los GAD's se constituyen con el aporte de tres fuentes: la Junta Parroquial, la Municipalidad de Cuenca y un aporte de la población a través de los impuestos, el mismo que como se puede observar en el siguiente cuadro es importante con relación al aporte institucional.

Cuadro No. 1



Fuente: Proyecto Latinoamericano, sobre presupuestos participativos PARLOCAL

28

Uno de los actores protagónicos en la implementación de los presupuestos participativos, son los funcionarios técnicos de la municipalidad, quienes asesoran, facilitan y brindan formación técnica y jurídica a los representantes de las Juntas Parroquiales. Esta relación, evidentemente, es una relación atravesada por peso del conocimiento que los técnicos poseen; cuya opinión es una opinión profesional que prevalece sobre la opinión de la población. (Astudillo, 2012: 36).

Muchos funcionarios consideran que únicamente ellos están preparados para planificar y decidir lo que conviene hacer, desvalorizando el diálogo y la construcción de consensos. Se ha comprobado, por ejemplo que, quienes menos participan en las convocatorias para validación de la información, la construcción de propuestas, o elaboración de diagnósticos; es justamente el personal

de la institución, lo que demuestra que no se valora el aporte de la población. Siguen siendo los representantes, a través de los funcionarios municipales, los que finalmente deciden en que se invierte el presupuesto asignado.

Aquellos que tienen el poder institucional y tienen a su cargo el desarrollo de los procedimientos terminan imponiendo las opiniones. Muchos funcionarios municipales consideran que lo participativo es un adorno que permite sumar adhesiones al gobierno a través de relaciones de influencia con los líderes y autoridades de las Juntas Parroquiales, generando situaciones que han facilitado la acumulación de poder entre los representantes a los Comités de Desarrollo Local (Astudillo, 2012:37). La identificación con el partido de gobierno, hace que el mecanismo sea percibido por la población, como clientelar, porque termina favoreciendo a sectores concretos, homogéneos ideológica y hasta partidariamente, lo que le resta legitimidad. Podríamos decir que tener buenas relaciones con la Municipalidad, facilita la entrega de los fondos.

En este ambiente, la participación está sometida a una suerte de condicionamiento resultado de procedimientos que la ley define como legales, a través de los cuales la participación funciona como una concesión más que como el ejercicio de un derecho ciudadano. Para Daniel Chávez, intelectual uruguayo experto en el tema, las leyes, normas y ordenanzas sobre presupuestos participativos pueden terminar matando la participación de la gente porque tiene que hacerlo por ley, tiene que cumplir un requisito; mas no lo hace por un interés real de incidir en las decisiones, aún falta el componente de involucramiento genuino de los ciudadanos en los procesos políticos para la toma de decisiones, lo hace por presión, por miedo o por obligación.

Se habla de los presupuestos participativos como lo más elevado de los espacios democráticos, pero existen ocasiones donde se manipula la información para decidir sobre la inversión en uno u otro proyecto. Para superar esta situación, los presupuestos participativos, más allá de la simple gobernanza local, deben tener un carácter emancipador que acerque el poder a gente y solo pueden ser efectivos cuando se minimizan los pesos de poder de los actores involucrados asegurando que los procedimientos utilizados garanticen estas condiciones y por eso solo tienen sentido en el marco de un proyecto político democrático basado en una participación significativa, es decir la participación que nace del interés genuino de la población en conseguir resultados útiles para su vida cotidiana, resultados que respondan a sus necesidades concretas, más que asistir para aprobar un plan elaborado por otros.

Por atractivos que resulten los presupuestos participativos como planteamiento, resulta importante a la hora de implementarlos, asegurar la existencia de unos mínimos para garantizar que la experiencia sea efectiva, de lo contrario la frustración para quienes asisten, al no ver cumplidas sus expectativas; genera consecuencias de desencanto y desmovilización, tal como lo señala la encuesta del BID de noviembre de 2013 sobre monitoreo en ciudades emergentes y sostenibles, aplicada en la ciudad de Cuenca, que sostiene que solo un diez por ciento de la población del cantón, ha participado en alguna instancia de participación ciudadana, indicando que una de las razones por las que ya no lo hace más, es porque no ha sido escuchada. La confianza

es una de las creencias básicas con las que nos manejamos en nuestra vida social, y es precisamente una de las que queda derruida como consecuencia de una experiencia frustrante. Esa confianza es la que se encuentra en la base del sentido y el sentimiento de comunidad, que es, desde mi punto de vista, la clave para la participación. En la actualidad, ese sentimiento de comunidad ha sido manejado bajo el nombre de capital social.

El resultado ante experiencias de duda y falta de convicción ha sido especialmente nefasto ya que, no sólo se ha perdido la posibilidad de desarrollar un instrumento de democratización y dinamización política social, sino que además, se ha frustrado a la población participante, generando escepticismo y debilitando la cultura de participación y responsabilidad social (Paño, 2012: 39). La gente ya no asiste a las convocatorias de participación ciudadana porque se ha sentido defraudada.

Para que la participación sea significativa, es necesario darle a la gente la oportunidad de apropiarse de lo público, entender que la democracia implica igualdad política pero también igualdad económica, esa es la única manera en que el peso de las diferencias sociales pierde poder en las decisiones. No se trata de esperar que todas las decisiones que se tomen para gobernar una sociedad deban ser participativas, pero sí de entender que lo público es aquello que nos conviene a todos por nuestra dignidad (Toro 2010:17), por ello no existe pretexto para no abrir la discusión sobre los dineros públicos y su destino. Para Paño, mecanismos como los presupuestos participativos, en muchas ocasiones, deben enfrentar corrupción, tráfico de influencias o falta de transparencia, por ello la participación ciudadana es fundamental.

Los presupuestos participativos no deben ser mecanismos cerrados y puramente procedimentales, en tal sentido la normatividad misma debe ser flexible. La deliberación permite conciliar la libertad con la democracia, el dialogo puede acercar a personas alejadas, siempre y cuando como plantea Habermas, responda a condiciones de imparcialidad, reciprocidad, inclusión e igualdad política. No hay buenos resultados sin buenas reglas del juego (Habermas 1998: 52). La información no es comunicar lo que se va a hacer, la consulta no es preguntar pero finalmente hacer lo que nos parece. La toma de decisiones no es discutir sobre algo pero hacerlo a mi manera. La participación ciudadana está sujeta a múltiples intereses que conforman la misma diversidad social, cada uno tiene un motivo para participar, la gente participa en lo que le afecta y muchos consideran que lo que hacen los gobiernos locales no le afecta y por ello no participa; entonces la primera regla del juego es levantar la bandera de la corresponsabilidad entendida como lo pensamos y lo hacemos juntos. La democracia necesita ciudadanos comprometidos.

#### **4.- Las Principales Conclusiones.**

La intención de este texto no es hacer una crítica a los límites de la institucionalización de los derechos de ciudadanía en el caso ecuatoriano, pero es necesario precisar los efectos negativos que, paradójicamente, ha tenido la implementación de los mecanismos utilizados, de manera especial en el debilitamiento de la cultura política de la población; los mismos que no han

permitido revertir el peso de las relaciones sociopolíticas implícitas en estos procedimientos. Los mecanismos utilizados para el ejercicio de la participación, lamentablemente en múltiples ocasiones, han sido utilizados más bien como válvulas de escape para aplacar la presión social en temas conflictivos, por lo que las conquistas ciudadanas recogidas en la última constitución pueden perder significación social y credibilidad.

A pesar del esfuerzo para la construcción de la dimensión participativa, sobre todo en el caso de la experiencia de los presupuestos participativos y concretamente en el Cantón Cuenca; debemos reconocer que el proceso apenas ha quedado limitado a un ejercicio que no logra transformar las lógicas de las estructuras municipales en la gestión y priorización de la inversión. Es un error confundir discurso y realidad, tal como lo expresara Boaventura de Sousa Santos, en su trabajo sobre la Sociología de las Ausencias, donde encuentra motivación la presente artículo al señalar que, los que no asisten también existen. El riesgo de este modelo de democracia, es que en lugar de buscar transformaciones sociales, se limita a resolver de problemas; en lugar de fortalecer la participación social, se reduce a integrar a los representantes de ciertos intereses; en lugar de promover la justicia social, se limita a brindar políticas compensatorias; a través de relaciones de coordinación burocrática; en lugar de enfrentar la conflictividad social, se busca generar estabilidad, orden y pasividad( Souza Santos, 2006: 43). Al ciudadano le corresponde ofrecer sumisión a cambio de su inclusión en los espacios de participación, y de los fondos que ahí se negocien y al técnico le corresponde neutralizar el carácter de representación que, al menos en teoría, caracteriza a las organizaciones sociales, por lo que sus dirigentes son resocializados bajo el signo del color del gobierno. (Baierle, 2009:29).

Estos efectos sólo dejarán de producirse cuando la población recupere su voluntad movilizarse, cuando asuma su rol de mandante, de no ser así, seguiremos sujetos a un creciente proceso de debilitamiento de la autonomía social y de las iniciativas populares que seguirán siendo sustituidas por la negociación burocrática de proyectos, que convierte a los ciudadanos en fieles clientes.

La instrumentalización de las relaciones de confianza como una oportunidad de ascensión social personal, va fortaleciendo lo denominado como capital social, una mercancía de apreciable valor en contextos de ruptura del tejido social ( Baierle, 2009: 32).

Esto no quiere decir que los procesos conquistados no tengan sentido, y que las miles de personas que participan en ellos estarían mejor hacerlo, sin embargo es necesario precautelar que el control sobre los procesos de participación social, pase a ser administrados por los funcionarios, tratando a los ciudadanos como si no fueran capaces de decidir sobre su vida y la de sus comunidades, y vaciando de sentido la posibilidad de ejercer sus derechos si no aceptan ser parte de esta red de mediaciones políticas.

La Asamblea Nacional constituyente fue una asamblea transicional, pues mientras que de un lado pretendía fortalecer el poder presidencial y transformar la desgastada institucionalidad política y representativa del régimen ecuatoriano, promoviendo la participación ciudadana y la contraloría social al crear un nuevo poder; por otro lado, aborda tímidamente el problema del

modelo de desarrollo económico, del modo de producción y las definiciones de las relaciones entre estado, mercado y naturaleza, por un lado demandaba más y mejor estado por otro se oponía al modelo neoliberal con mediadas reformistas y tibias, por ejemplo con respecto al manejo de los recursos naturales. Esta es una transición, por cierto muy conflictiva, de un orden que ha perdido legitimidad y credibilidad, hacia otro que aún no tiene contenidos precisos y en el cual la tensión crece poniendo en riesgo el avance de un proyecto de cambio. Y en este marco resulta aún muy incierto evaluar los logros y limitaciones del cambio del modelo político administrativo que se implementó con la nueva constitución.

La pregunta final que quedaría planteada es, ¿Qué vamos a hacer para cambiar las relaciones entre estado y sociedad? En este sentido la democracia deliberativa o directa, es una forma de vida que demanda nuevas relaciones privadas y públicas, en las cuales el primer acto fundamental es el diálogo. Solo así el ejercicio de la participación ciudadana se traduce en el diálogo entre los sectores sociales y el gobierno, de otra manera los derechos fundamentales conquistados en Montecristi seguirán siendo simples aspiraciones incorporadas a una constitución escrita, seguirán confundiendo los derechos con favores y las garantías ciudadanas con concesiones clientelares.

Para cerrar esta reflexión citaré a Toqueville: La existencia de una sociedad con amplios sectores ajenos a la ciudadanía social requiere de un cambio de actitud hacia el ejercicio de una ciudadanía activa, integrada y responsable, "Aquellos que se refugian en su privacidad y dejan la política en manos de los profesionales de la cosa, están enajenado su libertad y poniendo los cimientos para futuras dictaduras disfrazadas de democracia", no es posible tener una sociedad diferente con una población indiferente.

## **5. Referencias bibliográficas y bibliografía básica consultada.**

- AGUIRRE R., C., Mandar Obedeciendo: las lecciones políticas del neozapatismo mexicano, México. Editorial Contrahistorias.
- BARÓ, I.M. (1989). Sistema, grupo y poder. Psicología Social desde Centroamérica (II). San Salvador: UCA Editores.
- BLANCO, A., Caballero, A., y de la Corte, L. (2005). CAPITULO II: "Psicología de los grupos". Prentice Hall. Madrid.
- CORAGGIO, J. (2004) Capítulo III: Las políticas Públicas participativas: ¿Obstáculo o requisito para el Desarrollo Local? Memorias del Seminario "Fortaleciendo las Relaciones Estado Sociedad Civil para el Desarrollo Local", Universidad General Sarmiento. Argentina.
- HABERMAS.J. (1998): "Política deliberativa: un concepto procedimental de democracia", cap. VII de Facticidad y validez [1992], Madrid: Trotta.
- HARNECKER, M. (2010) Inventando para no errar. El Viejo Topo. Barcelona.
- NAREDO, J.M. y otros (1996) Ciudades para un futuro sostenible. Habitat II. Ministerio de Obras Públicas. Madrid.
- PAÑO. P. y otros (2011) Viajando por los presupuestos participativos: Buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes, Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga (CEDMA) Málaga- España
- SENPLADES. (2009). Plan Nacional de Desarrollo 2009 - 2013. Quito.
- SOUSA SANTOS, B. (2006) Capítulo I: La Sociología de las Ausencias y la Sociología de las Emergencias: para una ecología de saberes. Biblioteca Virtual CLACSO
- SOUSA SANTOS, B. "Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social (encuentros en Buenos Aires)", Capítulo I. DE SOUSA
- SANTOS, B, Reinventar la democracia, reinventar el estado, Abya-Yala, Quito 2004, Pág. 41.
- SANTOS, B. (2005) El milenio huérfano. Trotta/ ILSA. Madrid-Bogotá
- SHIVA,V, (2006) Manifiesto por una democracia de la tierra. Paidós. Barcelona.
- SANCHEZ VAZQUEZ, A., Filosofía y Circunstancias (1997). ANTHROPOS. México.
- TORO, B. (2012) Conferencia sobre Ética y Democracia. Cuenca.
- VILLASANTE T, (2011): "Documento de sistematización de Diálogos y conocimientos para la planificación participativa y el desarrollo rural en Cuenca Ecuador.
- VILLASANTE, T. (2006): "Desbordes Creativos". La Catarata. Madrid.
- VILLASANTE, T. (1998) Cuatro redes para mejor vivir. Lumen Humanitas. B. Aires.
- WEBER, M. (1964) Economía y sociedad. México: F.C.E.
- ZCCARDI, A. (2008). Los procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas y exclusión social. Colombia, Colección CLACSO-CROP

### **Artículos de revista:**

- ASAMBLEA CONSTITUYENTE; "Constitución 2008. Dejemos el pasado atrás", Quito-Ecuador.
- ASTUDILLO, J. (2011): "Plan de desarrollo y ordenamiento territorial del Cantón Cuenca: Un ejercicio de encuadre metodológico". 1-42, PARLOCAL. Málaga-España.
- CORPORACION DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES; Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Quito – Ecuador, 2011.
- GÓMEZ OREA, D. (2009) MARCO CONCEPTUAL. "Formación en Ordenamiento Territorial. Documento SENPLADES. pp. 1.
- HERRERA RESTREPO, D. (1991) "La democracia: una verdad y un valor éticos en construcción". Cuadernos De Filosofía Latinoamericana. Editada por la Universidad Santo Tomas v. fasc.46-47 p.7 – 31.
- MILGRAM, S. (1980). Obediencia a la autoridad. Bilbao: Desclée de Brouwer.
- MUNICIPIO DE CUENCA: (2010) Actualización del Plan Estratégico al 2020. Cuenca.

- SALAZAR, A., (2009) Ponencia sobre Democracia y Buen Vivir, Noviembre. Universidad de Cuenca.
- VEGA, F. (2010), Comités de Desarrollo y Participación ciudadana: "Una Propuesta desde Abajo". Inédito.

***Documentos de Internet:***

BAIERLE, S. Organización Ciudades: Centro de Asesoría y Estudios Urbanos. Brasil.



C A P Í T U L O

***Participación  
ciudadana en  
tiempos de  
Extractivismo.  
Estatus de la  
Propiedad y Gestión  
de Territorio***

---

Guerrero Salgado, Efrén.  
Pontificia Universidad Católica del Ecuador.



## **SUMARIO:**

1. Breve introducción.
2. La literatura y los casos.
3. El Desarrollo de la idea general.
  - 3.1. El Primer hecho: Los factores que influyen en la moral.
  - 3.2. El Segundo hecho: Los cambios en la legislación y seguridad jurídica.
  - 3.3. El Tercer hecho: El entorno moral y ético.
  - 3.4. El Cuarto hecho: La educación integral y la formación en cultura tributaria.
  - 3.5. El Quinto hecho: La ideología frente al gobierno de turno.
  - 3.6. El Sexto hecho: La economía oculta, condiciones en las que se desarrolla el acto de tributar.
  - 3.7. El Séptimo hecho: La aversión al riesgo. La búsqueda de maximizar el rendimiento.
  - 3.8. El Octavo hecho: Un esquema de denuncias y efectividad de las acciones denunciadas.
  - 3.9. El Noveno hecho: Idiosincrasia "sentirse inteligente" al engañar al Estado.
4. La gobernabilidad y la tendencia de la tierra.
5. Conflictos de posesión de la tierra.
6. Acceso a la tierra: Aspectos legales y administrativos.
7. Los estándares interamericanos mínimos del derecho a la propiedad en el sistema interamericano de protección de derechos humanos.
8. El derecho a la propiedad en la jurisprudencia de la corte constitucional ecuatoriana.
9. Propiedad de la tierra, extractivismo y participación ciudadana: Tensiones y expectativas
10. Conclusiones.
11. Referencias bibliográficas y bibliografía básica consultada.



## **1. Introducción**

La participación ciudadana constituye la base de funcionamiento de un sistema democrático y el único espacio donde las actividades e intereses de los ciudadanos se distribuyen de manera capilar en la reorganización del sistema de intereses sociales, y la satisfacción de intereses ciudadanos. El presente texto pretende analizar cómo la participación ciudadana se ejerce en espacios de “conflicto social”, que es un escenario frecuente en Estados que plantean un esquema desarrollista.

En el Ecuador, la participación ciudadana ha sido potenciada y al mismo tiempo constreñida. Potenciada por el status constitucional reconocido a esta práctica, y la institucionalización de varias prácticas del sistema normativo. Constreñida por una generación de un sistema político con altos niveles de centralismo en la gestión de la política. Como veremos a través de la teoría, y el estudio de ciertos casos determinados, demostraremos que este delicado equilibrio entre el ser de los actores dentro de la conducta dentro del conflicto y el deber ser, impuesto por la agenda pública y la agenda política, regulada por el sistema legal, ha obligado a los ciudadanos organizados a reconstituir nuevas tácticas de acercamiento al Estado, y con eso, perder espacios y peso específico en relación a la gestión de conflictos sociales.

Para poder explicar este fenómeno, dividiremos éste texto en tres apartados. En primer lugar haremos una relación sobre la generación de conflictos sociales en el Ecuador, en particular los más críticos, con la posesión y la tenencia de la tierra. En segundo lugar se hará un análisis del estándar jurídico y administrativo establecido en torno a la propiedad. Finalmente se hará un análisis en relación a los alcances de las cuatro variables planteadas en el texto (conflictividad, acceso a la tierra, propiedad y estándares legales) en relación a los estándares establecidos por el Tribunal Constitucional Ecuatoriano, para hacer después un alcance de estos conceptos a la luz de la administración pública en relación a la construcción extractivista en el Gobierno del Ecuador .

## 2) Las características de la Conflictividad en el Ecuador.

Los conflictos sociales pueden ser definidos como situaciones en las que se dan dos elementos: a) acciones opuestas por dos o más partes involucradas; y, b) divergencia de intereses, que una parte atribuye a otra de forma negativa<sup>29</sup>. En ese orden de cosas, hay que tener en cuenta que la existencia de un conflicto no es negativo per se dentro del sistema social, sino que es ineludible y consustancial a la experiencia humana<sup>30</sup>.

El orden social es un tejido formado por el conjunto de balances de los intereses de distintos grupos sociales. La experiencia en los conflictos de tierras, mineros, petroleros y otros, demuestra que cada vez que ocurre un cambio en el balance del conflicto de intereses de los grupos sociales o de los particulares sobre sus bienes, hay una o más crisis. En este orden de cosas, la conflictividad en el territorio se expresa en todo nivel y en todo el ámbito del territorio ecuatoriano como un proceso que responde a contradicciones estructurales, institucionales y culturales que se manifiestan constantemente de maneras más o menos traumáticas.

Por otro lado, la inmensa mayoría de conflictos socio-políticos en el territorio tienen una serie de rasgos en común que deben tenerse en cuenta, para plantear una estrategia marco de solución, tal como se resume en la siguiente tabla:

CARACTERÍSTICAS	ESTRATEGIAS MARCO
a) Los conflictos en el territorio son de largo aliento en su mayor parte, y se refieren a situaciones estructurales e históricas.	El Estado debe romper con las estructuras históricas de poder sociopolítico y establecer espacios de concertación democrática.
b) Los conflictos se sostienen por las estructuras de poder y statu-quo presentes en los distintos espacios territoriales.	Se deben desarticular de manera legal los cacicazgos locales y buscar el ascenso de líderes críticos y comprometidos con la justicia social.
c) Todos los conflictos tienen un fuerte ingrediente jurídico-legal de gran complejidad.	Debe plantearse soluciones en el marco de las competencias de cada organismo estatal, a través del uso del Derecho Público
d) Un buen número de los conflictos que llegan a conocimiento del Estado dependen de la existencia de una necesidad de servicios estatales largamente insatisfechos, que generan situaciones de tensión social.	Ninguna gestión de los conflictos se hace sin la participación de los organismos estatales encargados de la satisfacción de las necesidades no satisfechas.

Tabla 1.- Características de los procesos de conflictividad social. Elaboración propia

29 p. 471.

Cfr. PRUITT, Dean G. y SUNG HEE Kim. "Social conflict."; en GILBERT, Daniel The handbook of social psychology, McGraw-Hill, 1998,

30

CASCÓN SORIANO, Paco. "Educar en y para el conflicto", El Busgosu, N.º 5, 2006, págs. 14-21.

### **3) El Problema básico del Ecuador: La ineficiente gestión de la propiedad de la tierra**

El Estado ecuatoriano, como varios países de la órbita latinoamericana, adolecen de una falla grave a nivel de su gestión de la gobernabilidad<sup>31</sup>: la falta de alcances adecuados de coordinación y acción conjunta y ordenada entre el Estado Central, establecido en los centros neurálgicos del país (Quito y Guayaquil), y los diferentes estamentos locales. Este hecho es consecuencia de las dificultades históricas de comunicación entre las ciudades, que provocaron una incapacidad, aún desde los primeros años de existencia republicana del Ecuador, para construir y poner en marcha un proyecto nacional<sup>32</sup>, en el que se se generen espacios de dependencia territorial que afectan el desarrollo nacional.

Las manifestaciones de las fuerzas políticas, en cambio, se reflejan en la organización regional, el uso o abuso de sus competencias estatales, y las relaciones de los gobiernos seccionales dentro del juego democrático. En este sentido, hemos de comprender a Ecuador como la confluencia de una serie de formaciones socio-económicas y políticas que han sido y son construidas por determinados agentes sociales que buscan afirmarse y existir con identidad y autonomía sin excluir procesos de unidad.

Con estos antecedentes, es fácil suponer que la perspectiva de una adecuada distribución de la tierra no fue (ni es) una de las prioridades para las élites ecuatorianas. Solamente es necesario analizar las estadísticas para demostrar que, a pesar de un creciente movimiento de expansión de derechos, el traslado de esos dictados jurídicos al mundo real se ve limitado por intereses sociopolíticos:

a) Las diferencias históricas del coeficiente de Gini: según el I Censo Agropecuario de 1956, Ecuador tenía un alto coeficiente de Gini de 0.86 en 1956, cosa que describía la alta concentración de la tierra en pocos propietarios, pues se heredaba desde la Colonia en la Sierra por la hacienda y en la Costa desde las grandes plantaciones cacaoteras. En este año, las propiedades de más de 100 Ha, el 2.1% de Unidades de Producción Agropecuarias, concentraban el 64.4% de hectáreas totales de producción en el país, mientras las propiedades de 2 a 10 Ha, que eran el 11% de UPAs, concentraban tan sólo el 11%. Aunque hay un índice actual de 0,463, aún no se manifiesta eso e una adecuada distribución de los bienes disponibles.

b) Falta de una reforma agraria real, que responda a los intereses de las amplias bases sociales. Las diferentes iniciativas de reforma agraria, tanto a nivel latinoamericano como ecuatoriano no han logrado completar e implantarse permanentemente en el sistema político. A pesar de que hubo logros en materia de redistribución de la tierra y control del precarismo, especialmente

<sup>31</sup> Para efectos de este proyecto, se definirá gobernabilidad bajo las siguientes acepciones:

a) Gobernabilidad como eficiencia del gobierno y del Estado para formular y aplicar políticas económicas y administrar la gestión pública.

b) Gobernabilidad como el grado de sustentación social que alcanzan las políticas públicas en medio de los ajustes modernizadores.

c) Gobernabilidad como variable política que resulta de la capacidad decisoria que emerge de las reglas del juego de cada democracia, y de las respectivas dotaciones de decisionalidad, representación y participación políticas que egresen de su sistema de gobierno, de sus sistema de partidos y de sus sistemas electorales, así como la relación entre dichas variables y los elementos distintivos de la cultura política de cada país.

d) Gobernabilidad como capacidad de administrar los ajustes producidos como consecuencia de los procesos de integración económica. Cfr. ACHARD, D.- FLORES, M.: "Gobernabilidad: Un reportaje de América Latina", Ed. Fondo de Cultura Económica. PNUD, México, 1997, pág. 23-24.

en el caso de beneficiarios de proyectos específicos y de la aplicación de decretos especiales, aún predomina la polarización latifundio-minifundio con toda su secuela de pobreza y marginalidad del campesinado<sup>33</sup>. Este fracaso puede atribuirse a una serie de factores, que se resumen en una “inadecuada evaluación de las necesidades del sector de la agricultura en transición, de una fase de subsistencia a una fase de integración con los mercados nacionales e internacionales, y en parte también a una falta de profesionalidad en la elaboración de los proyectos, en la organización y en la gestión de la reforma.”<sup>34</sup>.

c) Mantenimiento de la situación de inequidad y atentado claro al derecho a la igualdad jurídica.- En el momento de la ejecución de cualquier política de gestión de la tierra, lo que ha pasado es una definición del derecho a la igualdad que rebasa los simples niveles de ejecución jurídica, y se ingresa al plano político, especialmente en momentos en que se plantean cambios radicales en las estructuras de poder.

Si se miran atentamente los intentos de reforma agraria de 1964, 1973, 1979, y 1994 se puede anotar que el tema es repartir la tierra sin más visión que la repartición “Ricos vs. Pobres” sin tomar en cuenta que no se resuelven otros temas de fondo: falta de acceso de masas campesinas al crédito, expansión de las fronteras agrícolas de las ciudades que limitan las ofertas de tierra cultivables, control de fuentes de agua, etc. Ese hecho generó que la “igualdad” de los ciudadanos en cuanto al acceso a la tierra, se viera limitada a una reforma campesina que mantiene las estructuras perversas de poder intactas.

Al respecto, la doctrina jurídica acepta a la igualdad como el derecho a que todos y todas, de manera igualitaria, tengan acceso a la afirmación y tutela legal de la propia identidad, a partir de los elementos que hacen a cada una de las personas diferentes entre sociedad, y al mismo tiempo, únicos y dignos. Esto plantea diferencias de hecho, y otra de derecho importantes. La primera asume que la igualdad es la excepción, y que las diferencias son la regla en la experiencia humana. La segunda, es que la protección y el diseño legal, en los sistemas jurídicos donde exista una auténtica democracia sustancial, implica la existencia de otros elementos como medidas de discriminación positiva y excepciones que aseguren que las diferencias, en cada caso particular, como bienes jurídicos protegibles.

d) Ineficiente gestión de los organismos encargados de generar control administrativo en el territorio.- Es en este momento, que sucedió unos de los errores catastróficos de la gestión de la tierra en el Ecuador: la privatización de los archivos de gestión de terrenos urbanos y la superposición de jurisdicciones y espacios de gestión jurídica entre diferentes organismos. Esto ha generado una asimetría de información que impide una gestión lógica de la actividad de notarios y de los organismos del Ejecutivo y del sistema judicial.

Uno de los casos paradigmáticos de este proceso de “despojo legal” se evidencia en la situación de la tierra comunal en la Provincia de Santa Elena, en relación a las actividades de los propietarios privados. El territorio de la Provincia de Santa Elena, la división político administrativa más joven del país,

tiene una problemática arrastrada desde hace varios años: las tierras que se han entregado a las 64 comunas de Santa Elena, reguladas mediante la Ley de Comunas del año 1937, han sufrido un historial sistemático de despojo legalizado, cosa que afecta los derechos de los comuneros amparados en el art. 57 de la Constitución.

Los vacíos en la estructura jurídica de la zona han potenciado una serie de intereses económicos privados (uso de las tierras comunales para proyectos de monocultivo y turismo de masas) que chocan con los diferentes intereses económicos y políticos sobre el área. Todo esto ha desencadenado un conflicto entre la legitimidad y la legalidad de la posesión de la tierra en la zona.

e) Los recursos naturales estratégicos en manos de empresas de grandes terratenientes y aguatenientes.- Todos estos factores han generado que los bienes estratégicos a nivel nacional, lejos de ser controlados por el Estado, se encuentran en manos de varios agentes privados y corporativos, que han anulado las posibilidades de los ciudadanos para poder ejercer sus derechos elementales. Eso ha provocado que cualquier intento de retorno al control estatal o de gestión de recursos pase por el conflicto. Es importante recordar que en Ecuador, como en el resto de América Latina:

“(…) desde los primeros años de la conquista y hasta muy entrado el siglo XX, la posesión o el dominio sobre la tierra estuvieron asociados a la riqueza y al poder (...) En la primera mitad del siglo XX, en la mayoría de los países de América Latina predominó en las zonas rurales el sistema latifundista con sus medianeros, aparceros o arrendatarios; al margen de los latifundios se encontraban los minifundios familiares.”<sup>35</sup>.

Esta situación se da hasta el día de hoy y constituye una base para una serie de violaciones de derechos fundamentales.

#### **4) La Gobernabilidad y la Tenencia de la Tierra**

A nivel administrativo, las relaciones de coordinación entre el Estado Central y los gobiernos en el territorio, han sido tradicionalmente limitadas por una serie de factores: la organización del territorio, definida como la “distribución vertical del poder político, poder normativo general y particular entre diferentes niveles<sup>36</sup>”, no ha podido realizarse de manera completa en todo el territorio, lo que genera vacíos, inconsistencias y anomias en el ejercicio del poder, y que ha provocado asimetrías en la gestión del Estado a nivel de gobernaciones, intendencias, y comisarías.

El desarrollo del aparato estatal se ha visto limitado por la falta de infraestructura, obras públicas y comunicaciones. Dado que Quito y Guayaquil han sido tradicionalmente los polos de desarrollo más importantes a nivel nacional, la mayor cantidad de recursos se han distribuido a estas zonas, por lo que la

<sup>35</sup> ALEGRETT, Raúl, “Evolución y tendencias de las reformas agrarias en América Latina”, Land Reform, Land Settlements and Cooperatives, No.2, FAO, Roma, 2003, pp. 112-126.

<sup>36</sup> FAVOREU L., Droit Constitutionnel, Dalloz, Paris, décima edición, 2007, p. 395

capacidad instalada de las otras áreas y los fondos disponibles para ellas son limitados, y no han sido medios para la generación de capacidad instalada en el país.

Este hecho antes señalado está superado por la teoría actual del derecho administrativo y por las construcciones teóricas que aparejan el modelo de Estado actual. Al momento, y con el fin de solucionar los problemas previstos en párrafos anteriores, se ha propuesto un modelo de Estado descentralizado, el mismo que tiene los siguientes niveles de gestión:

- a) La descentralización horizontal que busca los contrapesos entre las funciones clásicas del Estado moderno: ejecutivo, legislativo, judicial;
- b) La descentralización vertical que persigue los equilibrios entre los niveles que se despliega el Estado: internacional, nacional, regional y local;
- c) La descentralización territorial que pretende la democracia territorial; por ejemplo, entre las ciudades grandes y las pequeñas, entre las regiones ricas y las pobres<sup>37</sup>.

A nivel político, la capacidad de gestión del Estado ecuatoriano que ameritaba, dadas las necesidades del país, una amplia presencia nacional, fue limitada en los años 80 a partir de las recomendaciones propuestas desde el consenso de Washington. Después de estas medidas de ajuste, y de la carrera por la desregulación y la libertad de comercio de los años 90, los países de Latinoamérica tuvieron que asumir que las pretendidas recetas de la los organismos y la banca multilateral eran simplemente proposiciones que llevaron a un mundo mucho más pobre, inseguro y desigual. Esto incluye, por supuesto, el modelo de desarrollo, que se origina en la forma como una sociedad organiza sus recursos materiales y sus instituciones para buscar el progreso y la satisfacción de necesidades de todos sus miembros, articulado con su historia, su cultura, su producción económica, su tradición jurídico política y sus posibilidades de adelanto científico y tecnológico<sup>38</sup>.

Dado que el Estado sufrió un desmantelamiento a manos de las concepciones neoliberales de la economía y de la Administración, la estructura pública no fue capaz ni de reducir la pobreza, ni de garantizar la estabilidad<sup>39</sup>. En este orden de cosas, el modelo que busca Ecuador se basa en la planificación, control y evaluación fuerte del destino del gasto público, para que provoque rentabilidad económica y social de la inversión<sup>40</sup>, y se logre una adecuada gestión del Estado en todo el territorio nacional.

Finalmente, la suma de estos dos elementos, el centralismo tradicional y las políticas de ajuste neoliberal provocaron un abandono de los gobiernos seccionales, la pérdida de control del Estado en zonas estratégicas y un incremento de la pobreza, la desigualdad, el desempleo y la economía informal, mediante

37 Fernando Carrión Mena. 2009. "Estado de derecho en el marco de la descentralización en Ecuador". En *Diálogo Regional: Participación Ciudadana en los procesos de descentralización en Bolivia, Chile y el Perú La Paz/Bolivia*, 14 al 15 de mayo de 2009. Disponible en el siguiente sitio web <http://www.inwent.org.pe/capacidades/docs.htm>, con acceso de 14 de junio de 2011.

38 CARDONAA. "Economía, salud-enfermedad y modelos de desarrollo" En: Carlos E, Rosa S, Gloria G (compiladores). *Cultura y Salud en la Construcción de las Américas*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología y Cultura; 1993. p. 156.

39 STIGLITZ J. El malestar de la globalización. Traducción de C. Rodríguez Braun, Alfaguara, Buenos Aires, Argentina, 2002. p. 36.

40 STIGLITZ, J.E. (1998) "More Instruments and Broader Goals: Moving toward the Post-Washington Consensus" WIDER Annual Lectures 2.

las privatizaciones y el libre comercio, que enriquecieron a unos pocos a costo de las mayorías; beneficiaron a las multinacionales a expensas de las empresas nacionales, en especial de las firmas pequeñas y medianas.”<sup>41</sup>

## **5) Conflictos de posesión de la tierra**

Los factores analizados anteriormente llevan a la siguiente conclusión: el problema principal que afecta al país está directamente relacionado al uso y tenencia de la tierra, y de este conflicto se abre una arista de sub conflictos tales como: problemas limítrofes, invasión de predios, problemas socio ambientales, uso y distribución de agua y fuentes de agua, prácticas en minería, explotación petrolera y beneficios directos, ubicación de proyectos emblemáticos, zonas protegidas ambiental y culturalmente, así como la aplicación de políticas públicas y leyes en torno a las zonas de interés. Esta situación puede analizarse en relación a dos escenarios: los espacios rurales y las zonas urbanas.

a) Las zonas rurales: aquellas con mayor explotación del suelo y/o del subsuelo, es donde se asienta un gran porcentaje de la población pobre de los países de América Latina; zonas rurales donde domina el aislamiento, el analfabetismo y las endemias. La carencia de energía eléctrica, de sistemas de abastecimiento de agua potable y sistemas adecuados de alcantarillado, junto con viviendas rústicas y malsanas obligan a las personas a ceder su territorio a las prácticas masivas e industrializadas de la producción, como búsqueda de una oportunidad económica y accesible a servicios básicos, para mejorar la calidad de vida.

b) Esto nos lleva al segundo problema que enfrenta el Estado: la invasión de tierras para hábitat. La falta de acceso laboral, el aumento de la población, las necesidades de mejorar la calidad de vida y de acceso a servicios básicos, factores políticos, económicos y ambientales, obligan a grandes cantidades de población a movilizarse permanentemente hacia las zonas urbanas en busca de una mejor oportunidad.

El fenómeno de las invasiones de suelos urbanos, nunca se ha detenido y no existen luces que diga que este fenómeno parará, debido a que las políticas de gestión y construcción urbanas no resuelven las demandas sociales que por falta de atención política y jurídica deben organizarse para mediante movilización ocupar predios de manera ilegal y muchas ocasiones violenta.

## **6) Acceso a la Tierra: Aspectos legales y administrativos**

El ejercicio adecuado al derecho a la propiedad es una base fundamental de la estabilidad de una sociedad y al mismo tiempo, una de las bases de los conflictos relacionados con el acceso a los recursos básicos<sup>42</sup>. La Historia misma de la humanidad es, si se lo analiza de determinada manera, una lucha por la propiedad de la tierra, la expansión de lo que “es mío/nuestro”, contra aquello “que tienen otros”. En este orden de cosas, los conflictos sobre los alcances

41

REID, M. El continente olvidado. La batalla por el alma de América Latina. Norma, Bogotá, Colombia, 2009. p. 187.

42

El acceso seguro a la tierra, el agua y otros recursos productivos es básico para encontrar soluciones al hambre y la pobreza. El resultado es una mayor productividad, un aumento de los ingresos a nivel de hogar y el uso sostenible de la tierra.”. FAO, Gobernanza de la Tierra en América Central. Disponible en <http://www.fao.org/docrep/013/a1934s/a1934s00.pdf>, con acceso el 04 de septiembre de 2011.

y características de la “propiedad” y relacionado con ello, la propiedad de la tierra, son una consecuencia inevitable del quehacer social<sup>43</sup> y, por ello, el Derecho surge como el único medio no reactivo de gestión de estas controversias. Frente a esta realidad, los sistemas actuales de protección de los Derechos Humanos - DD.HH.- aseguran que las personas o colectivos (grupos) que están sujetos a la jurisdicción de un Estado tengan a su disposición estándares regionales y universales a los que pueden recurrir en el caso de que sus derechos resulten lesionados o se vean amenazados por la acción u omisión de las autoridades y órganos de ese Estado. A través de estos mecanismos existe un deseo genuino de proteger la dignidad humana, fundamento indiscutible de los derechos reconocidos en todos los instrumentos jurídicos internacionales, cosa que ha llegado a convertirse en principio y fin de todo el entramado jurídico internacional<sup>44</sup>.

No obstante, al enfocarnos en el sistema ecuatoriano que, como es de conocimiento público, graves deficiencias en el acceso a la tierra, surgen varias preguntas: ¿Cuáles son las salidas a través de la jurisprudencia constitucional para generar una gestión pública eficiente? ¿El Estado ecuatoriano está generando una directriz jurídica acorde a las direcciones de política pública relacionadas con el tema? ¿Esta ratio juris, está anclada en una real politik<sup>45</sup> y al mismo tiempo se encuentra de acuerdo a los nuevos desafíos de la gestión de recursos estratégicos de Ecuador? en este apartado se sugiere la existencia de una confrontación entre la dirección de la Corte Constitucional del Ecuador (en adelante “La Corte”), con la situación actual de la tenencia de la tierra en el Ecuador, en relación a los alcances actuales del debate político-institucional en relación a la misma.

Para ello, se hará una aproximación histórica, la cual se verá enfrentada con la actual dirección de la Corte, y los dictados de gestión pública que se pueden apuntar desde el actual régimen. El objetivo del presente estudio es demostrar que este choque entre la actuación judicial y la actuación de política pública se torna para ciertos grupos sociales tradicionalmente excluidos un “derecho externo”; algo que su ejercicio, bajo determinadas circunstancias, se vuelve excesivamente regulado o abiertamente ilegal<sup>46</sup>, sin tomar en cuenta otras externalidades, como los elementos histórico-sociales, o las desigualdades manifiestas en el comportamiento institucional.

43 El conflicto tiene una presencia constante en cualquier contexto en el que hay diferentes unidades; éstas pueden ser personas, grupos, departamentos, etc., lo cual hace que todos tengamos una noción intuitiva de lo que es un conflicto, a la vez que dificulta el establecimiento de una definición unitaria para todos los tipos de conflicto. DOMINGUEZ BILBAO R. Introducción a la teoría del Conflicto de las Organizaciones. Disponible en <http://www.fcjs.urjc.es/departamentos/areas/profesores/descarga/rquuuuvz/Introducci%C3%B3n%20a%20la%20Teor%C3%ADa%20del%20Conflicto.pdf>, con acceso el 04 de septiembre de 2011.

44 Art.1 Declaración Universal de los Derechos Humanos -adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General 217 A (iii) del 10 de diciembre de 1948-. “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.”

45 Para nuestros efectos, describimos este término para describir una relación positiva, materialista, sin sentido, sólo el interés, como manera de tratar con las relaciones de poder desnudo.

46 Cfr. KENNEDY, d. La Crítica de los derechos en los Critical Legal Studies , p. 8 y ss. Disponible en <http://duncankennedy.net/documents/La%20critica%20de%20los%20derechos%20en%20cls.pdf> con acceso el 04 de septiembre de 2011.

## **7. Los estándares interamericanos mínimos del Derecho a la Propiedad en el sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos**

La Corte Interamericana de Derechos Humanos en su jurisprudencia, al interpretar el art. 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos de forma evolutiva, con el fin de ampliar su rango de protección emite fallos vinculantes para todos los Estados parte de la Convención Americana de Derechos Humanos<sup>47</sup>. Esto se ve reflejado en las legislaciones nacionales en el derecho a la propiedad especialmente la comunitaria de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas. En el caso ecuatoriano Constitución de la República<sup>48</sup> (Capítulo IV de los Derechos de las Comunidades, Pueblos y Nacionalidades en su art. 57, numerales 4,5 6, y 11) plantea que:

Art. 57 de la Constitución de la República del Ecuador.- Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos: (. . .)

4. Conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles. Estas tierras estarán exentas del pago de tasas o impuestos.
5. Mantener la posesión de las tierras y territorios ancestrales y obtener su adjudicación gratuita.
6. Participar el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras.  
(...) 11.- No ser desplazados de sus tierras ancestrales.

Además en los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos que el Estado ha ratificado, concretamente la Convención Americana de Derechos Humanos en el art. 21:

1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social.
2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley.
3. Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley.

<sup>47</sup> El Estado Ecuatoriano ratificó la Convención Americana de Derechos Humanos el 8 de diciembre de 1977, cuyo depósito lo realizó el 28 de diciembre del mismo año. Además, aceptó la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 24 de Julio de 1984 y de la Comisión de Derechos Humanos el 13 de agosto del mismo año.

Esta combinación de artículos genera un ordenamiento jurídico que es de obligatorio cumplimiento, tanto por el *pacta sunt servanda*<sup>49</sup>, como por los principios establecidos en la propia Constitución ecuatoriana según los cuales dichos instrumentos internacionales son de aplicación y cumplimiento directo e inmediato, además de prevalecer sobre las demás normas y actos del poder público, generando un mecanismo conocido como “bloque de constitucionalidad”<sup>50</sup>.

Así, conforme al marco jurídico de protección de derechos colectivos que amparan a las comunidades el ejercicio de este derecho no se agota en el reconocimiento de la propiedad sobre el territorio que posee cada comunidad, sino que abarca al derecho a gozar, conservar, salvaguardar, y exigir la reivindicación de sus tierras, lo cual supone a su vez, la obligación del Estado a realizar las medidas necesarias para garantizar una efectiva tutela. Esto se ve reflejado en la jurisprudencia de la Corte Interamericana, que plantea que el derecho a la propiedad incluye tanto los recursos naturales de los territorios, así como los elementos incorpóreos que se desprendan de ellos<sup>51</sup>. En el caso de pueblos indígenas incluye una protección amplia del derecho a la propiedad, que abarca la tutela de las actividades tradicionales desarrolladas en ese territorio<sup>52</sup>.

## **8. El Derecho a la Propiedad en la Jurisprudencia de la Corte Constitucional ecuatoriana.**

El ejercicio del derecho a la propiedad, en relación a la práctica de la Corte Constitucional ecuatoriana, se estudia de acuerdo a los siguientes elementos: a) la actual dirección de derecho propuesta por la Corte respecto a lo que es la propiedad y los alcances de este derecho – nivel ontológico –, la posibilidad de limitar el derecho a la propiedad - nivel de ponderación – y un último nivel, que implica establecer las características, o estándares que pueden darse a nivel jurídico, cuando se trata de acciones directas del Estado (desalojos o aseguramientos de territorio) para proteger el derecho a la propiedad. Cuando se revisa la propiedad<sup>53</sup> de la tierra más o menos exclusiva, siempre se plantea la idea de que la misma está limitada en ciertas maneras que estén encamina-

49 Art. 417 de la Constitución

50 Art. 11 de la Constitución de la República del Ecuador. - El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:

3.- Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte.

Para el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales no se exigirán condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o en la ley. Los derechos serán plenamente justiciables. No podrá alegarse falta de norma jurídica para justificar su violación o desconocimiento, para desechar la acción por esos hechos ni para negar su reconocimiento.

Art. 425 Inc. 2 de la Constitución de la República del Ecuador.- La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público

Art. 426 de la Constitución de la República del Ecuador.- Art. 426.- Todas las personas, autoridades e instituciones están sujetas a la Constitución. Las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, aplicarán directamente las normas constitucionales y las previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos siempre que sean más favorables a las establecidas en la Constitución, aunque las partes no las invoquen expresamente.

Los derechos consagrados en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de inmediato cumplimiento y aplicación. No podrá alegarse falta de ley o desconocimiento de las normas para justificar la vulneración de los derechos y garantías establecidos en la Constitución, para desechar la acción interpuesta en su defensa, ni para negar el reconocimiento de tales derechos.

51 Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua, párr. 148, y Caso Comunidad Indígena Xámkok Kásek Vs. Paraguay, párr. 85. Además, Comisión Interamericana, Informe de Seguimiento – Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia. Doc. OEA/Ser/L/V/II.135, Doc. 40, 7 de agosto de 2009, párr. 156.

52 Corte IDH Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay, Fondo, Reparaciones y Costas, párrs. 124, 135 y 137, y Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay, párrs. 118 y 121.

53 La definición tradicional del derecho de propiedad se basa en la enumeración de las principales facultades que integran su contenido. Así, se observa en la más famosa de las definiciones nacida en Bizancio *DOMINIUM EST IUS UTENDI ET ABUTENDI RE SUA QUATENU JURIS RATIO PATITUR*. Esta forma de definir la propiedad pasó al Código Francés de 1804 que en su artículo 544 señala que “la propiedad es el derecho de gozar y disponer de las cosas del modo más absoluto con tal que no haga de ellos un uso prohibido por la Ley o los reglamentos”, y luego a todos los Códigos Latinos que lo imitan, entre ellos los latinoamericanos.

das a un uso general, orientadas al bien común<sup>54</sup>. Nuestra Corte Constitucional, recoge estos elementos básicos y al leerlos a la luz del sistema constitucional y de las normas internacionales – definidas como instrumentos vivos, y adaptables a las necesidades cambiantes de la sociedad, hecho que ha sido aceptado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>55</sup> y la Corte Europea de Derechos Humanos<sup>56</sup> - se encuentran los siguientes puntos:

a) Existen tres elementos básicos para suponer la existencia de una Jurisdicción Constitucional:

- El reconocimiento de la Constitución como norma vinculante, valores, principios y reglas constitucionales;
- El tránsito de un juez mecánico aplicador de reglas a un juez garante de la democracia constitucional y de los contenidos axiológicos previstos en la Constitución; y,
- La existencia de garantías jurisdiccionales vinculantes, adecuadas y eficaces para la protección de todos los derechos constitucionales<sup>57</sup>.

b) La necesidad de la generación de una dirección de derecho: La Constitución vigente finalmente reconoce de manera expresa el principio *stare decisis* en el artículo 436 numerales 1 y 6 de la Carta Fundamental. La Misma corte manifiesta que *stare decisis* es el “deber de las juezas y jueces de adherirse a lo decidido por ellos mismos en el pasado o por las juezas y jueces superiores de la misma jurisdicción; o dicho en otras palabras, en virtud de este principio, el juez debe decidir de acuerdo a lo resuelto en el pasado y no contradecir lo decidido sin una razón poderosa debidamente fundamentada<sup>58</sup>”.

c) La justicia constitucional debe estar unida en sistemas de cumplimiento de sentencias.- Al respecto, la Corte Constitucional recoge el estándar propuesto por la Corte Interamericana de DD.HH. en el caso Baena Ricardo y manifiesta que si no existieran mecanismos de cumplimiento de sentencias y resoluciones constitucionales de nada serviría la presencia de garantías para la protección de todos los derechos constitucionales.

d) El carácter complejo del derecho a la propiedad.- Es interesante como varias resoluciones de la Corte se alejan de una concepción civilista del derecho a la propiedad<sup>59</sup>, en el sentido de que se entiende como un derecho de carácter polis con el que se entiende: a) El derecho a ser propietario y a disponer de los propios derechos de propiedad, que es un aspecto de la capacidad jurídica y de la capacidad de obrar reconducible sin más a la clase de los derechos civiles, y b) el derecho de propiedad concreto sobre este o aquel bien; cosa

54 Una de las mejores definiciones de este concepto se encuentra en un pronunciamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: El bien común, en el contexto de la Convención, se refiere “a las condiciones de la vida social que permiten a los integrantes de la sociedad alcanzar el mayor grado de desarrollo personal y la mayor vigencia de los valores democráticos.”. Opinión Consultiva OC-5/85 Del 13 De Noviembre De 1985 La colegiación obligatoria de periodistas (Arts. 13 Y 29 Convención Americana Sobre Derechos Humanos).

55 Cfr. Caso de los Hermanos Gómez Paquiyaui. Sentencia de 8 de julio de 2004. Serie C No 110, párr. 165. Caso Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni, supra nota 176, párr. 146; Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros), supra nota 182, párr. 193, y El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal. Opinión Consultiva OC-16/97 de 14 de noviembre de 1997. Serie A No. 16, párr. 114.

56 Cfr. Eur. Court H.R., Tyrer v. The United Kingdom, 5856/72, judgment of 25 April 1978. Series A no. A26, párr. 31.

57 CORTE CONSTITUCIONAL, Jurisprudencia Vinculante, Segundo Suplemento - Registro Oficial N° 351 - Miércoles 29 de Diciembre del 2010

58 *Ibid.*

59 FERRAJOLI, Luigi. Los Fundamentos de los Derechos Fundamentales. Edit. Trotta, Madrid, 2001, p. 29-30

que según la Corte, lleva a dos operaciones políticas: “la valorización de la propiedad en el pensamiento liberal como derecho del mismo tipo que la libertad y, a la inversa, la desvalorización de las libertades en el pensamiento marxista, desacreditadas como derechos burgueses a la par de la propiedad”<sup>60</sup>.

e) La propiedad, como derecho patrimonial, es limitable: La Corte asume, que, al contrario de los derechos fundamentales, son disponibles y están, pues, sujetos a vicisitudes, o sea, destinados a ser constituidos, modificados o extinguidos por actos jurídicos<sup>61</sup>.

f) Es necesaria una gestión pública del derecho a la propiedad, y esto depende de una gestión que se traslada a través de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. En la sentencia N.º 0005-09-SAN-CC, referente a la gestión de los Municipios de los Registros de la Propiedad, la Corte apunta que con la entrada en vigencia de la actual Constitución y la adopción un nuevo modelo de Estado no solo se reformó y derogó la anterior Constitución y las normas de todo el ordenamiento jurídico que le resulten contrarias, sino que, también a en lo que al sistema de registro corresponde, en función del Art. 265 de la Carta Magna<sup>62</sup>. En ese caso, se decidió que la fijación de tasas en el Registro de la Propiedad, depende de los Gobiernos Municipales, y no del Consejo de la Judicatura.

g) La tendencia a la búsqueda de la legitimidad de los actos administrativos: Muchas de las problemáticas referentes a la gestión de la tierra se refieren a la existencia de actos administrativos que son claramente ilegales o que, a pesar de no adolecer de vicios, son aplicados de manera arbitraria y con una evidente carga subjetiva, a fin de favorecer de manera dolosa a una persona natural o jurídica. La Corte Constitucional, en la resolución No I230-06-RA<sup>63</sup>, en el caso de uso de un supuesto uso de títulos de tipo administrativo para una apropiación ilegal de predios, decidió el análisis de la ilegitimidad del acto administrativo, en cuanto al fin, que se produce cuando “la autoridad que lo dicta lo formula con una búsqueda distinta a la pretendida por la ley, distorsionando su real esencia, utilizándola como un medio para satisfacer finalidades personales o ajenas al servicio, o sea que se ha producido un desvío del poder”<sup>64</sup>.

h) La Posibilidad de Conflictos latente: El orden social es un tejido formado por el conjunto de balances de los intereses de distintos grupos sociales. La experiencia al analizar conflictos de tierras u otros demuestran que cada vez que ocurre un cambio en el balance del conflicto de intereses de los grupos sociales o de los particulares sobre sus bienes, hay una o más crisis. En este orden de cosas, la conflictividad en el territorio se expresa en todo nivel y en todo el ámbito del territorio nacional como un proceso que responde a contradicciones estructurales, institucionales y culturales que se manifiesta constantemente de maneras más o menos traumáticas.

60 CORTE CONSTITUCIONAL, SENTENCIA N.º 021-09-SEP-CC, CASO: 0177-09-EP, Jueza Constitucional Sustanciadora: doctora Nina Pacari Vega, Quito, D.M., 13 de agosto del 2009, p. 20-24.

61 Ibid.

62 Art. 265.- El sistema público de registro de la propiedad será administrado de manera concurrente entre el Ejecutivo y las municipalidades

63 CORTE CONSTITUCIONAL, RESOLUCIÓN No I230-06-RA, Juez Constitucional Ponente: Or. Freddy A. Donoso P. Disponible en la siguiente web <http://186.42.101.3/allresco/d/!workspace/SpacesStore/5a5b86bb-7f13-453a-8e3e-369826c07fe5/I230-06-RA-res.pdf>

64 Ibid.

Al respecto, hay una serie de elementos básicos presupuestos: a) Conflictividad como un hecho: la conflictividad es una constante de la vida humana, e impregna todos los niveles de la vida tanto individual como colectivamente, sin que ello signifique que sea negativo; b) El uso de la fuerza como última opción: la tendencia de resolver los conflictos - sin importar el tipo, nivel o complejidad de los mismos - a través de caminos violentos debe reducirse; y c) El Estado tiene opciones limitadas como escenarios de resolución. Estos son la Cooperación (yo gano- tu ganas) y Negociación (Por excepción y nunca bajo vía de amenaza). En el caso de la propiedad, esta conflictividad se manifiesta en su forma más violante en invasiones y desalojos.

Respecto al tema la posición de la Corte Constitucional respecto a desalojos, muestra que la práctica del desalojo forzoso consiste en las siguientes actividades<sup>65</sup>:

a. Despojo a las personas de su casa o tierra contra su voluntad, de un modo atribuible directa o indirectamente al Estado, a través de la supresión efectiva de la posibilidad de que una persona o un grupo vivan en una casa, residencia o lugar determinados,

b. Traslado asistido (en el caso del reasentamiento) o no asistido (cuando no se trata de un reasentamiento) de las personas o grupos desalojados a otro lugar. Al respecto de este tema, hay – como en todas las áreas del Derecho – una tensión entre dos extremos normativos: en primer lugar, existe una creciente preocupación por parte del sistema internacional de derechos humanos, respecto al comportamiento de las fuerzas del orden para la ejecución de desalojos. Al respecto, el sistema de relatorías de Naciones Unidas manifiesta que “la cuestión de los traslados y los desahucios forzados se ha incluido en los últimos años en el programa internacional sobre derechos humanos porque se considera una práctica que inflige un daño grave y desastroso a los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales básicos de muchas personas, tanto en calidad de individuos como de colectividades”<sup>66</sup>; mientras que existe una capacidad legal, (y en muchos legítima) de que el Estado, en un modo responsable, ejecute medidas de fuerza contra ciudadanos que infrinjan la ley.

Al respecto, la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, están limitadas por el Art. 159 de la Constitución de la República del Ecuador que dispone como obedientes y no deliberantes, de manera que cumplan su misión con estricta sujeción al poder civil y a la Constitución; y el Art. 163 que dispone como misión fundamental de la Policía Nacional atender la seguridad ciudadana, el orden público, proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional.

65 ONU, ALTO COMISIONADO DE DERECHOS HUMANOS, Folleto Informativo No. 25 - Los Desalojos Forzados y los Derechos Humanos, disponible en <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet25sp.pdf>, con acción el 24 de septiembre de 2011.

66 COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, Subcomisión de Prevención de Discriminaciones, y Protección a las Minorías, Estudio relativo al derecho de restitución, indemnización y rehabilitación a las víctimas de violaciones flagrantes de los derechos humanos y las libertades fundamentales Informe definitivo, presentado por el Sr. Theo van Boven, Relator Especial, Doc. E/CN.4/Sub.2/1993/8, de 2 de julio de 1993, párr. 21.

Frente a esta situación, la Corte Constitucional no ha hecho un análisis de fondo sobre la forma en que se mide la pertinencia o no de la existencia de un desalojo. Por tal razón, es conveniente utilizar los estándares previstos en el sistema de Naciones Unidas y El Sistema Interamericano:

- a) Las acciones que plantee el Estado tienen que fundamentarse en el principio de efecto útil<sup>67</sup>, que es la protección de las personas – tema tratado por la Corte Interamericana de DDHH<sup>68</sup> y el Tribunal Europeo<sup>69</sup>.
- b) Cualquier interpretación o aplicación de política pública, tiene como marco de interpretación a través de una perspectiva pro-homine<sup>70</sup> y menos formalista.
- c) Definir toda acción estatal como una acción de última instancia estatal. La ONU manifiesta que todos los Estados gozan de igualdad soberana. Tienen iguales derechos e iguales deberes y son por igual miembros de la comunidad internacional, pese a las diferencias de orden económico, social, político o de otra índole<sup>71</sup>, y por tanto deben realizarse acciones soberanas de un Estado fuerte.
- d) Dado que el desalojo es una medida cautelar, podemos analizar las características típicas de esta herramienta procesal, para entender mejor su definición<sup>72</sup>:

- a. Son medidas que el juez decide adoptar antes de la sentencia, y deben considerarse como tales la anticipación provisoria de ciertos efectos de la resolución definitiva,
- b. Están encaminados a prevenir el daño que podría derivar del retraso o dilación de la misma, ya que sin la aplicación de este instrumento, el resultado final del proceso, la sentencia, carecería de eficacia, o la misma sería muy reducida.
- c. Al menos de manera teórica, dan un campo de acción amplio al juez para que tome una decisión al respecto: las medidas cautelares no se agotan en las que son materia de regulación específica, sino que son aún mayores las facultades del juez, que se extienden a otras medidas cautelares que se han dado en llamar innominadas.
- d. Están basadas en normas constitucionales sino de normas establecidas en un tratado internacional, Esta situación ha generado cierta tensión por parte de la doctrina, que ha analizado la diferencia de la eficacia jurídica, al aplicar las disposiciones emanadas de una o de otras<sup>73</sup>, dado que surge una tensión clara entre la soberanía estatal y la protección de DD.HH.<sup>74</sup>

67 Por ejemplo, ver lo establecido por la CIDH en: Caso de las Hermanas Serrano Cruz. Excepciones Preliminares. Sentencia de 23 de noviembre de 2004. Serie C. No. 118, párr. 69; Caso Baena Ricardo y otros. Excepciones Preliminares. Sentencia de 18 de noviembre de 1999. Serie C. No. 61, párrs. 66, 67 y 100; y Caso Constantine y otros. Excepciones Preliminares. Sentencia de 1 de septiembre de 2001. Serie C. No. 82, párr. 74.

68 Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri. Sentencia de 8 de julio de 2004. Serie C. No. 110, párr. 165; Caso Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni, párr. 146; Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros), párr. 193, y El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal. Opinión Consultiva OC-16/97 de 14 de noviembre de 1997. Serie A. No. 16, párr. 114.

69 Tribunal Europeo de DD.HH. Caso Tyrer v. The United Kingdom, 5856/72, sentencia de 25 de Abril de 1978. Serie A. no. A26, párr. 31.

70 "Es un criterio hermenéutico que informa todo el derecho de los DD.HH., en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos (...). Este principio coincide con el rasgo fundamental del derecho de los DD.HH., esto es, estar siempre a favor del hombre". FINO, M. "El principio pro homine. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los Derechos Humanos.". En La aplicación de los tratados sobre Derechos Humanos. por los tribunales locales, Centro de Estudios Legales y Sociales, Buenos Aires, 1997, p.163, citado por HENDERSON, H. "Los tratados internacionales de Derechos Humanos en el orden interno: la importancia del principio pro homine". En Revista del Instituto Interamericano de DD.HH., Vol. 39 (Enero-Junio 2004), p.84.

71 Asamblea General de Naciones Unidas: Declaración de la resolución 2625 (XXV) sobre principios del Derecho Internacional referente a las relaciones y a la cooperación amistosa entre Estados de acuerdo con la carta de las Naciones Unidas.

72 CALAMANDREI, P. Introducción al estudio sistemático de las providencias cautelares, traducción de Santiago Sentís Melendo, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1945, p. 43.

73 GAETA, P. La Giustizia Cautelare en el Diritto Internazionale. CEDAM, Padova, 2000, pág. 31.

74 PASTOR RIDRUEJO, J. A.: "Soberanía del Estado y Derechos Humanos: sobre la obligatoriedad de las medidas cautelares adoptadas por el Tribunal europeo de Derechos Humanos.", en RODRÍGUEZ CARRIÓN Y PÉREZ VERA (Coords.): Soberanía del Estado y Derecho Internacional. Homenaje al profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo, Universidad de Córdoba, Universidad de Sevilla, Universidad de Málaga, Tomo II, Sevilla, 2005, pp. 1002

## **9) Propiedad de la tierra, extractivismo y participación ciudadana: Tensiones y expectativas.**

a) Situación legal vigente.

Con estos antecedentes, el siguiente elemento del presente texto es concebir y analizar cómo este esquema legal empata con la problemática actual de la posesión de la tierra en el Ecuador. Como veremos, este hecho tiene consecuencias estratégicas y de largo plazo en la estabilidad institucional ecuatoriana, y en el sostenimiento del sistema económico nacional.

En primer lugar, debe asumirse los cambios en curso que suceden dentro de la estructura de poder ecuatoriana desde el año 2007. A partir de esa fecha Desde al año 2007, las instituciones, prácticas, y relaciones político ciudadanas en la República del Ecuador son un objeto de un profundo cambio a todo nivel. Desde la administración central, se ha generado un cúmulo de acciones encaminadas a la implantación de, en sus palabras “un nuevo régimen de desarrollo concebido a partir de la articulación organizada, sostenible y dinámica del sistema económico, político, socio-cultural y ambiental, y en el cual garantizar la reproducción de la vida con un horizonte intergeneracional es el centro y la finalidad de la acción estatal y social”<sup>75</sup>.

Con el fin de cumplir esta visión, el Gobierno Nacional decidió realizar una profunda reforma de las actividades de las instituciones y autoridades emplazadas en el territorio nacional, y que mantienen dependencia con diferentes instituciones. Esto se ve reflejado en la construcción de una estructura estatal nunca antes vista en la administración pública ecuatoriana, que al momento cuenta con veinte ministerios, ocho ministerios coordinadores más el cargo de vicepresidente de la república y nueve secretarías de Estado.

A nivel legal, la Constitución de la República plantea una serie de elementos a tomar en cuenta respecto a la gobernabilidad y la gestión descentralizada del territorio. Al respecto, el art. 1 de la Constitución plantea que el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia que se organiza de en forma de república y se gobierna de manera descentralizada. Por otro lado, el art 3.6 de la Constitución obliga a como deber ineludible del Estado, “promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización”. Las instituciones descentralizadas que ejerzan actividades de gestión política y de fondos públicos, están previstos en el art. 225.2 de la Constitución, y se rigen bajo los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación, consagrados en el Art. 227.

La gestión pública y su control a nivel territorial es una actividad que una tarea ineludible de la Función Ejecutiva, y se encuentra distribuido entre las distintas carteras de Estado, cuyas actividades según lo prescrito en la Constitución

75

<sup>75</sup> “Fases de la nueva estrategia de acumulación y re-distribución en el largo plazo” en SENPLADES, Plan Nacional del Buen Vivir, texto disponible en la siguiente URL <http://plan.senplades.gov.ec/web/guest/fases-de-la-nueva-estrategia>, con acceso el 14 de Junio de 2011.

ecuatoriana y el Plan Nacional del Buen Vivir están las de rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales y planes que se creen para ejecutarlas<sup>76</sup>.

En ese orden, se propone, al menos desde la visión oficial en el Gobierno Nacional, la proposición de la participación ciudadana como un mecanismo de construcción de ciudadanía, y de establecimiento de democracia sustancial, en la que los valores sociales se vean reflejados en una mayor capacidad del Estado para responder a las necesidades de los ciudadanos<sup>77</sup>. Al respecto, la Constitución plantea, como en textos anteriores, un derecho con dos aristas: una como una arista de autonomía de la sociedad civil, y otra como un mecanismo de incidencia dentro de la política pública<sup>78</sup>. En ese orden de cosas, el texto constitucional no solo busca la integración del individuo en el sistema social, sino en una amplia reconstrucción de la actividad estatal, con el fin de hacer un giro "biocéntrico" de la gestión pública. Eso significa que no sólo se trata de utilizar a la democracia como un mecanismo de gestión del individuo, sino de hacer que el sistema democrático se integre en función del ser humano, por encima del capital<sup>79</sup>. Así, la Constitución plantea que :

Art. 61.- Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos:

1. Elegir y ser elegidos.
2. Participar en los asuntos de interés público.
3. Presentar proyectos de iniciativa popular normativa.
4. Ser consultados.
5. Fiscalizar los actos del poder público.
6. Revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular.
7. Desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades, y en un sistema de selección y designación transparente, incluyente, equitativo, pluralista y democrático, que garantice su participación, con criterios de equidad y paridad de género, igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y participación intergeneracional.
8. Conformar partidos y movimientos políticos, afiliarse o desafilarse libremente de ellos y participar en todas las decisiones que éstos adopten.

Este giro en la gestión pública, a nivel de gestión de la propiedad y recursos, implica, en mi opinión, cuatro consecuencias a nivel directo: En primer lugar, hace que el trabajo de gestión de conflictos respecto a la propiedad de tierra se base en mecanismos de gestión y cooperación para llegar a soluciones concertadas<sup>80</sup>. En segundo lugar implica que la construcción de la política pública en torno al tema debería estar sujeta a elementos como la consulta previa. La consulta dentro del Derecho Internacional aparece como una necesidad de los pueblos para que sus derechos a la propiedad y a sus recursos naturales sean

76 Art. 154 Constitución

77 FERRAJOLI, Luigi. Derechos y garantías. La ley del más débil, traducción de Perfecto Andrés Ibáñez y Andrea Greppi, 3a. ed., Madrid, Trotta, 1999.

78 Cfr. CRESPO, Santiago Ortiz. "Participación ciudadana: la Constitución de 1998 y el nuevo proyecto constitucional." Íconos: Revista de Ciencias Sociales 32 (2008): 13-17.

79 Gudynas, Eduardo. "La ecología política del giro biocéntrico en la nueva Constitución de Ecuador." Revista de estudios sociales 32 (2009): 33-47. p. 44.

80 GUERRERO, Efrén. "Contexto actual de la problemática política y social en relación a los conflictos de tierra", en Marco para Gestión de conflictos de posesión de tierra. Quito, Ecuador, Ministerio del Interior / PNUD, 2011. Agosto 2012, p. 18.

respetados, por lo cual sirve para armonizar intereses estatales con los de los pueblos, convirtiéndose en una obligación estatal<sup>81</sup>, lo que ha sido reconocido por el Sistema Interamericano de protección de Derechos Humanos y por el sistema de de la ONU<sup>82</sup>.

En tercer lugar, implica que la protección a la propiedad, no solo puede limitarse únicamente a la tierra, sino al uso de la tierra, y la explotación de sus recursos. Al respecto, la Corte Interamericana<sup>83</sup> ha planteado que la propiedad abarca, entre otros, el uso y goce de los bienes, definidos como cosas materiales apropiables, así como todo derecho que pueda formar parte del patrimonio de una persona: bienes muebles, inmuebles, elementos corporales e incorporeales susceptibles de valor<sup>84</sup>. En este caso, las inversiones de las víctimas se encuadran dentro de este concepto porque son bienes avaluables en dinero, cosa confirmada por la jurisprudencia comparada<sup>85</sup>. Eso incluye la propiedad ancestral, que en el caso del Ecuador, implica que reconocimiento de la propiedad ancestral, el mantenimiento de sus costumbres jurídicas, y la consulta previa anteriormente referida, tal cual lo reza el Art. 57 de la Constitución.

Finalmente, la participación ciudadana debería pensarse desde una perspectiva que no esté limitado en una relación horizontal de poder, sino que la gestión de la propiedad de la tierra debería pasar por los organismos de poder político extendidos por el territorio. Eso, a nivel legal, esta idea se supone construida en torno a un “sistema de planificación participativa” que supone integrados a los organismos encargados de la gestión participativa en torno a la consecución de objetivos, acciones y recursos, para el mejoramiento de las actividades nacionales.

#### b) Situación actual: Extractivismo, gestión de la propiedad limitada, intrusión Estatal

El siguiente paso de este estudio es analizar si la participación ciudadana está sostenida en torno al actual sistema de gestión de la propiedad, centrándome en el caso de la extracción de bienes de territorios ancestrales. Para esto, debemos tener en cuenta los siguientes factores

a) La Conducta del Poder Ejecutivo.- El presidente del Ecuador, es el promotor de toda política pública. De manera consciente se hizo recaer sobre él la función de promoción programática del cambio de matriz productiva, haciendo que la acción del Gobierno entero pese sobre los hombros del Presidente. En este punto de esta manera, Rafael Correa actúa como un “generador de señales” que son utilizadas por los votantes como heurísticas de decisión, especialmente

81 Corte IDH, Caso del Pueblo Saramaka. vs. Surinam, párr. 129.

82 ONU, Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, Consejo de Derechos Humanos. Presentado durante el 12° período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos del 14 de Septiembre al 2 de Octubre de 2009 en Ginebra. A/HRC/12/34, 15 de julio de 2009, Párr. 41

83 Corte IDH, Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú, Reparaciones y Costas. Sentencia de 06 de febrero de 2001. Párr. 122.

84 Corte IDH, Caso Chaparro Álvarez y Lapo Iñiguez. Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170, párr. 174. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párr. 144; Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 137. Caso de la Comunidad Mowana Vs. Suriname. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 15 de junio de 2005. Serie C No. 124, párr. 129.

85 Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C-169/12: “Inversión se refiere a todo tipo de activos de carácter económico de propiedad o controlados directa o indirectamente por inversionistas de una Parte Contratante en el territorio de la otra Parte Contratante de acuerdo con la legislación de esta última incluyendo en particular, aunque no exclusivamente, los siguientes: Acciones, títulos y capital en una compañía y cualquier otro tipo de participación económica en una compañía”.

en los temas más conflictivos. Ese elemento tiene un lado positivo, en términos de reforzar la característica de “estadista” de un candidato, especialmente un personaje carismático sin membrete partidario. Otro elemento que lo ayuda, además del liderazgo, es su competencia y su posicionamiento mediático de experticia y calificación académica para la gestión de lo público<sup>86</sup>; ascetismo e independencia de grupos de interés, juventud y capacidad decisoria; esto, en un entorno de hostilidad con la figura del dirigente político tradicional, se podían identificar como sus valores. La idea se apoya considerando que el 53 % del total del padrón electoral está entre 18 y 30 años, que necesariamente es la población objetivo para cualquier candidato en el Ecuador<sup>87</sup>. El factor más importante para la campaña de consulta popular fue la participación del propio presidente como promotor de una tendencia en la misma. Su amplia aceptación desde su elección hasta el momento de la consulta popular lo volvieron el actor más importante del proceso. Su aceptación en promedio, rondaba entre el del 71 y el 73% (Actualmente ronda el 85%).

Con esos antecedentes, hubo una participación directa del presidente como sujeto político, tanto a nivel organizativo, y actuando dentro de los espacios sabatinos de “rendición de cuentas” (enlaces ciudadanos), cosa que

al ser un factor cercano, reactivo e inmediato, ayudo a mantener, a pesar de los clivajes y el factor económico, un apoyo importante.

b) Como el otro lado de la medalla su comportamiento corresponde al liderazgo de un partido de índole personalista<sup>88</sup>. Para hacer esta afirmación, es necesario ilustrar una serie de factores:

a. La popularidad sostenida del presidente: Alianza País es una estructura política que se sostiene a través del liderazgo como la plataforma de su campaña<sup>89</sup>. Este hecho se debe al carisma de Correa, y especialmente de su estilo de gobierno, que ha sido calificado de “mediático” y de “campaña permanente”<sup>90</sup>.

b. Una organización de partido clientelar, y reactiva.- El mismo partido ha decidido no realizar elecciones primarias, contraviniendo la norma explicitada en el Código de la Democracia, norma que plantea la necesidad de que los candidatos a dignidades de elección popular sean aprobados en comicios internos de cada partido.

c. Gunther y Diamond<sup>91</sup>, plantean que hay una serie de características que, al compararlo con la situación de Ecuador, se confirman en el caso de AP:

86 Estudios de maestría en Bélgica y doctorado en Economía por la universidad de Illinois en EEUU, profesor titular y director del departamento de Economía de la USFQ (la universidad ecuatoriana de colegiatura más costosa).

87 La cifra se desprende del análisis de las estadísticas del INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos), y tomando en cuenta que en el Ecuador el padrón electoral se construye con todos los ecuatorianos mayores de 18 años.

88 GUNTHER, Richard, and Larry DIAMOND. “Species of political parties a new typology.” *Party Politics* 9.2 (2003): 167-199.

89 FERNÁNDEZ, Silvana Rebaza, et al. “Revisando el concepto de democracia delegativa: el caso Ecuador.” *Arte y Práctica* (2012).

90 CONAGHAN, Catherine, and DE LA TORRE, Carlos. “The permanent campaign of Rafael Correa: Making Ecuador’s plebiscitary presidency.” *The International Journal of Press/Politics* 13.3 (2008): 267-284.

91 Op. Cit. 58.

i. La postulación está determinada por el líder del partido.- Alianza País no realiza un proceso de elecciones primarias, sino que las decisiones políticas dependen de manera directa del Presidente-Candidato-Líder Partidista.

ii. La movilización que gira en torno a la personalidad y el indiscutible ascendente del líder.- Desde el momento de la elección a Presidente de Rafael Correa, toda elección realizada ha sido tratada desde el régimen como una prueba de apoyo o rechazo ciudadano, y con un lenguaje de confrontación total contra cualquier postura opositora.

iii. Los temas puestos a debate en campaña por el candidato son eclécticos y desdibujados de una agenda ideológica clara: Al respecto, hay que destacar el fuerte aparato mediático que maneja la campaña presidencial, así como su estilo confrontacional, que hace que su liderazgo sea cultivado y explotado a su favor, como puede verse en la pugna que mantiene con la prensa privada<sup>92</sup>

iv. Esfuerzo por movilizar a las bases electorales de todo tipo, y tendencia a idéntica el bienestar de la nación con el destino del líder: Se hace hincapié en un discurso de “nosotros vs. ellos” “pasado vs. presente” y de “traición” de antiguos miembros de partido<sup>93</sup>

v. Intereses no agregados en un contexto de coalición política, sino sujetos al poder político del candidato: al respecto Alianza País, tiene un punto a su favor, ya que abandonó el factor de ser una mera operación política, a tener presencia territorial y control de amplios sectores sociales, eso sí limitados y supeditados a la autoridad presidencial.

vi. Dependencia de la autoridad del líder en la toma de decisiones gubernamentales: las características de AP, como un partido que incluye a miembros de varias facciones y proveniencias ideológicas dentro de la izquierda, y con distintas líneas de poder, obliga a un reforzamiento de la autoridad del líder, para impedir que se generen fuerzas centrífugas que destrocen la cohesión partidista.

vii. Este centralismo ha generado, polarización y aumento de la conflictividad política y social, especialmente en los temas críticos que dependen del discurso del candidato<sup>94</sup>.

d. Frente a esta situación, y al mismo tiempo, frente a una crisis de representación que sufren los demás partidos, cuyos líderes han perdido frente al empuje de la agrupación política dominante, se ha dado un efecto inverso: una caída de la capacidad de los partidos del resto del espectro político, incluyendo

92 En palabras del Secretario de Comunicación, Fernando Alvarado: “no se podía llevar adelante un proceso de cambios tan profundo como el que Correa quería, sin la polarización”. Bajo la óptica del ministro de Comunicación, la política es un ring en el que hay que vencer al contrario. “Tienes que derrotarlo en sus aspiraciones, intereses y privilegios. Tienes que ubicar al contrario en la otra esquina. Allí está la polarización”. Los medios eran, dijo, como “una maleza que había que limpiar. Le dije al Presidente que la maleza siempre está allí, y siempre iba estar, y que en consecuencia sólo tenía dos caminos: darle espacio y negociar con ellos, lo que implicaba dejar la maleza crecer, podándola sólo de vez en cuando [...] El otro camino era sacarla de la cancha”. Alvarado recuerda haberle dicho al Presidente: “Pero para eso tiene que cortar la maleza y podarla todos los días, porque no se va a morir” Muñoz B. “Ecuador se fue a la guerra” en Revista Gatopardo, edición Ecuador, No. 2, septiembre 2012.

93 Canal “Tenemos a Rafael” (15 de diciembre de 2013). “Bicicleta” Spot Oficial de Rafael Correa [Archivo de Video]. Disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=7c-bQmKGsro>

94 Cfr. RAMÍREZ GALLEGOS, Franklin. “Desencuentros, convergencias, polarización (y viceversa). El gobierno ecuatoriano y los movimientos sociales.” Nueva Sociedad 227 (2010): 83-101.

a aquellos de izquierda radical, y el ascenso de AP como la fuerza política predominante en el país, con lo que la sociedad civil se ve limitada y afectada en el ejercicio de sus derechos, especialmente los de asociación.

c) La Situación Económica del Ecuador: El Cambio de Matriz Productiva.- El discurso actual del gobierno nacional del Ecuador se basa en la necesidad de un “cambio de matriz productiva”. Esta idea supone un modelo que aparezca mucho al de “sustitución de importaciones” planteado en los años 70. Busca reemplazar el sistema agroexportador por uno de productos de valor agregado, con la particularidad que se habla de incluir elementos como el talento humano y la gestión de energías y procedimientos sostenibles y amigables con el ambiente, cosa que esta supuesta como un objetivo nacional en el Plan nacional del Buen Vivir 2013- 2017.

d) El giro respecto al discurso ecológico.- Para poder hacer la transformación de la matriz productiva del país, el gobierno ha decidido aprovechar los recursos no renovables del país, haciendo ambiciosos planes petroleros y mineros. Existen varios argumentos a favor de la extracción, que el gobierno ha utilizado para movilizar el apoyo popular. El más común y más notable es acerca del dinero que podría obtenerse de la explotación del petróleo y minas, que podría ser destinado a programas de reducción de la pobreza y gasto social<sup>95</sup>. Si bien estos argumentos pueden tener buenas intenciones, es necesario analizar desde un aspecto complementario histórico económico: el petróleo no ha ayudado a reducir la pobreza, ya que los fondos petroleros solo se han dirigido exclusivamente a sectores nacionales y hacia la deuda externa<sup>96</sup> y existen externalidades negativas masivas a la explotación del petróleo no sólo en el medio ambiente, sino en la economía nacional<sup>97</sup>.

Este tema se ve visibilizado en el caso del cambio de discurso respecto a la Iniciativa Yasuni ITT. El Yasuní es un parque natural con varios ecosistemas considerados como los más biodiversos en el mundo, por tal razón es una de las más grandes riquezas nacionales. Este Parque Nacional protege una amplia comunidad de vegetales arbóreas, la cual se extiende desde el occidente del Ecuador y el noreste de Perú hasta el Brasil. Se estima que el Yasuní podría contener alrededor de 2244 especies de árboles y arbustos, 4000 especies de plantas, 200 especies de mamíferos, que representa al 57% del total en todo el país, 610 especies de aves, 107 especies de reptiles, 150 especies de anfibios. Además es el único lugar en el planeta en el que se encuentra aproximadamente 644 especies de árboles en una sola hectárea<sup>98</sup>.

El Yasuní ITT, fue parte de una iniciativa de conservación y protección, que se consolidó mediante un proyecto de alcance internacional. Rafael Correa, en su discurso en la ONU, llamó a todos los gobiernos del mundo y organizaciones internacionales para la participación y apoyo al proyecto de protección del lugar

95 Oficio No. T.4980-SNJ-13-719 emitido por el Presidente de la República del Ecuador, 23 de agosto 2013

96 ALMEIDA A., PROAÑO J. (2008). Tigre, Águila y Waorani, una Sola Selva, una Sola Lucha. Acción Ecológica. Quito.

97 CENTER FOR ECONOMIC AND SOCIAL RIGHTS, “Rights Violations in the Ecuadorian Amazon: Human Consequences of Oil Development.” Health and Human Rights (The President and Fellows of Harvard College) 1 (1994): 82-100.

98 VARELA SANTIAGO, El Yasuni y el modelo extractivista, INREDH Ecuador. Texto disponible en la siguiente URL [http://www.inredh.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=336:el/](http://www.inredh.org/index.php?option=com_content&view=article&id=336:el/), con acceso el 20 de enero de 2014.

más biodiverso del mundo, Yasuní ITT<sup>99</sup>. Meses después, mediante una petición a la Asamblea Nacional para la declaración de interés nacional del uso de los recursos naturales no renovables de esta zona, se planteó nuevas políticas públicas de desarrollo económico, expresando la necesidad de la explotación del Bloque ITT. De ese momento en adelante, la oposición ciudadana fue categorizada de “ecologismo infantil” y contrarios al desarrollo, al punto de que la máxima autoridad los identifica con actores de oposición política.

e) La situación relativa a la Participación Ciudadana.- El 4 de junio del año 2013, el Presidente de la República publicó el Decreto Ejecutivo mediante el cual expidió el “Reglamento para el funcionamiento del sistema unificado de información de las organizaciones sociales y ciudadanas”. En ese decreto se estableció, en el Art. 26, causales de disolución de las fundaciones y ONGs, que han sido base del movimiento de la sociedad civil en Ecuador. Por otro lado, se ha limitado el accionar de varias organizaciones de defensores de derechos humanos, a través de gestiones de clausura y disolución

Si analizamos este procedimiento en relación a los elementos descritos como básicos para la gestión de la participación ciudadana en el Derecho a la Propiedad, encontramos los siguientes hallazgos:

Factor Participación Ciudadana-Propiedad	Situación Ideal	Situación Actual
<b>Mecanismos de Cooperación</b>	Integrantes dentro del sistema	Construcción de la Política Pública sin procesos políticos, nacidos de construcciones realizadas desde el Ejecutivo
<b>Uso de herramientas de consulta previa</b>	Aceptadas y Manejadas de forma transversal en la Constitución.	Se plantea una construcción de una consulta previa que no está de acuerdo al estándar internacional; No es previa, libre, informada.
<b>Concepto de Propiedad Extendido</b>	Acogido como un mecanismo de protección al giro biocéntrico de la actividad pública.	Se mantiene el esquema extractivista, sin tener en cuenta el carácter de los sistemas ecológicos como Interrelacionados y biológicos
<b>Uso de un sistema coordinado de Instituciones</b>	Debería incluirse la participación ciudadana como un factor de decisión	Con las clausuras y las expresiones de comunicación pública, se viola el Art. 66 (13) que reconoce el derecho a la libertad de asociación con lo que las personas ven limitado su potestad o participar en entidades u organizaciones con el objeto de actuar colectivamente para la consecución de los más diversos fines, siempre y cuando éstos sean legítimos.

100

Tabla 2.- Comparación de elementos participación en la discusión pública del derecho a la propiedad (elaboración propia)

Con estos antecedentes, bien se muestra que no existen al momento unos mecanismos absolutamente claro de gestión del derecho a la propiedad que aseguren la participación social. La seguridad jurídica de ciudadanos en vastas

99 Laura Rival, “Ecuador Yasuni-ITT Initiative: the old and new values of petroleum,” ed. Richard Howarth, The Transdisciplinary Journal of the International Society for Ecological Economics (International Society for Ecological Economics) 70, no. 2 (December 2010).

100 Corte IDH, Caso Escher y otros Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de julio de 2009. Serie C No. 199, párr. 169.

zonas del país se ve amenazada por conceptos amplios como “bien común”. Por otro lado, la participación de los ciudadanos en los ejercicios de política pública se ha visto limitado a ser meros espectadores de un diálogo de sordos entre actores con diferencias irreconciliables. Se observan las carencias de información en el espacio no gubernamental, que afectan la posibilidad de construir puentes de diálogo con el Gobierno, cosa que incluye una carencia de respuesta política, la asimetría de información disponible, y la falta de movilización. Eso puede explicarse principalmente por el descrédito de la clase política “tradicional” y de los espacios “tradicionales” de decisión, que fueron la base de todo el proceso político del actual régimen. Desde 1978-1979 hasta la elección de 2007 Ecuador tuvo un sistema presidencialista con bajos incentivos de cooperación interpartidista, alta fragmentación y polarización ideológica, gobiernos minoritarios, fuerte competencia centrífuga, oposiciones desleales, enfrentamientos entre poderes y actores corporativos que gozaban de gran capacidad de veto sobre las instituciones<sup>101</sup>. Con este panorama, la capacidad política del Ejecutivo hizo posible un esquema de dominación en el panorama, que no ha tenido respuesta desde la sociedad civil.

## 10) Conclusiones

Una vez analizados los principios establecidos por el juez constitucional, hay una serie de conclusiones:

a) El reto principal de la política pública a nivel de derecho de la propiedad es generar un espacio en que el fin social del derecho de la propiedad se vea equilibrado entre los intereses a nivel público como privado: esto se entiende no sólo como un proceso de reforma agraria en el sentido clásico del término, sino en un proceso de reversión de uso de la tierra, que equilibre los usos del sector público como privado para que se ejerzan de mejor manera los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Debe garantizarse el objetivo de la norma jurídica constitucional, en el sentido que proteja a las personas de abusos del derecho, y al mismo tiempo, haga que la política pública sea un medio de protección de los derechos de las personas. Al respecto, no solo basta que el Estado cumpla con sus obligaciones constitucionales y legales para garantizar y facilitar a los miembros de la sociedad el acceso a los mecanismos administrativos en el proceso de reivindicación de sus derechos a la propiedad comunitaria de la tierra, sino que tienen que ser recursos eficientes, y eso no solo implica que haya una obligación legal, sino que exista además un espacio de alcance efectivo.

b) Al respecto, la Corte Interamericana plantea, que los recursos efectivos para la protección de derechos deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal (artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos, 76 de la Constitución), todo ello dentro de la obligación general a cargo de los mismos Estados de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención a toda persona que se encuentre

<sup>101</sup> CONAGHAN, Catherine. “Políticos versus partidos: discordia y desunión en el sistema de partidos ecuatoriano.” Mainwaring, Scott y Timothy Scully La Construcción de Instituciones Democráticas. Sistemas de Partidos en América Latina (1996).

bajo su jurisdicción<sup>102</sup>. En este sentido, la Corte ha considerado que el debido proceso legal se respete en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas<sup>103</sup>.

a. En segundo lugar es fundamental proteger el interés nacional para la mayor cantidad de personas posibles, esto se explica en el sentido que el interés del Estado para cultivar un ejercicio de la propiedad, debe analizarse de manera prospectiva y estratégica. Esto implica que la construcción de la política pública en cuanto a la entrega y uso de la tierra, tiene que, de acuerdo a los datos disponibles, predecir los posibles escenarios de conflictividad futuros, teniendo en cuenta las evoluciones futuras de las variables (cuantitativas y sobretudo cualitativas) así como los comportamientos de los actores implicados, de manera que reduzca la incertidumbre, ilumina la acción presente y aporta mecanismos que conducen al futuro aceptable, conveniente o deseado<sup>104</sup>.

b. Metodológicamente, es necesario entender el principio de ponderación dentro del juego político. En nuestro caso (entre el derecho a la propiedad y el derecho a una vida digna) podemos hacer una serie de interpretaciones:

i. Márgenes de acción estructural.- Comienzan cuando termina la protección de la norma, esto quiere decir, en la problemática que nos ocupa, cómo la norma referida a límites y excepciones es controlada y limitada por el derecho a la propiedad, y viceversa.

ii. Márgenes cognitivos.- Establecer qué es lo permitido o negado de manera directa, y lo que no es ni específicamente permitido o negado, con lo que encontramos las capacidades discrecionales del Estado, y los espacios de libertad de los usuarios para actuar dentro de Derecho.

Estos márgenes se refieren tanto a los fines del caso particular (adecuando, en función de la proporcionalidad, cuál de los derechos en conflicto corresponden a los objetivos sociales).

Otro punto a tener en cuenta es la elección de medios, que se refiere a la elección que la autoridad debe hacer sobre si su trabajo en el campo particular es negativo, o positivo, especialmente en los casos en que, como la protección de la educación y la propiedad, la norma plantea una obligación de protección. Además, se necesita buscar el medio menos lesivo para los involucrados en el conflicto legal.

c. El tercer punto, y el aglutinador de este proceso interpretativo, es la ponderación, que se analiza bajo los siguientes parámetros: En primer lugar, es necesario examinar la idoneidad de la medida en función de los fines del Estado. Al establecer una protección más amplia a la educación o a la propiedad hay que plantear que el objetivo de sus actuaciones sea consistente con el fin de

102 Cf. Caso de las Hermanas Serrano Cruz, párr. 76; Caso 19 Comerciantes. Sentencia de 5 de julio de 2004. Serie C No. 109, párr. 194, y Caso Las Palmeras. Sentencia de 6 de diciembre de 2001. Serie C No. 90, párr. 60.

103 Cf. Corte IDH Caso Baena Ricardo. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párr. 127. Además, en relación al ejercicio del derecho a la libertad de asociación, estableció que a más de la facultad de conformar organizaciones, este derecho conlleva la realización común de un fin lícito, sin presiones o intromisiones de las autoridades públicas que limiten o entorpezcan, alteren o desnaturalicen dicha finalidad.

104 Cf. ORTEGA SAN MARTINI, Fernando LA PROSPECTIVA: Herramienta indispensable de planeamiento en una era de cambios, disponible en <http://www.oei.es/salactsi/PROSPECTIVA2.PDF>, con acceso el 2 de diciembre de 2013.

un Estado Social de Derecho. Es decir, es imprescindible subrayar la defensa de los derechos fundamentales como un eje transversal de su actuación; en segundo lugar, esta intervención tiene que ser eficaz, por cuanto protege de manera efectiva los derechos de los más afectados.

Además, esta intervención es necesaria, al no existir otro medio más eficiente en ese momento, y que, en el contexto de este caso, resulte menos gravoso o restrictivo. Finalmente, las medidas necesarias para limitar un derecho tendrán que ser compatibles con la normatividad.

La mejor estrategia de prevención legal es aprovechar las inmensas capacidades constitucionales. La protección de derechos humanos es una rama en constante formación y desarrollo; y se debe encontrar un acercamiento evolutivo y creativo a los instrumentos internacionales, con los principios de la Constitución. A pesar de las discusiones o interpretaciones que surjan respecto a una figura jurídica, y los procesos de prueba y error que se dan en el mundo jurídico, hay que valorar positivamente, tal como en el caso del ejercicio del derecho de la propiedad, cuando la Constitución funciona en el mundo real, al visualizar las violaciones de DD.HH. que están sucediendo en un Estado.

Como se analizó en páginas anteriores, el ejercicio de los derechos humanos no se tratan de simple proposiciones de buenas intenciones por parte del Estado, sino que se refiere a un compromiso total del Estado para proteger de manera efectiva para cumplir los derechos de las personas. La dirección actual de la Corte Constitucional demuestra que existe un deseo de aprovechar las inmensas posibilidades de nuestra Constitución, y salvaguardar a la persona frente al ejercicio arbitrario del poder público, como objetivo primordial de la protección internacional de los derechos humanos<sup>105</sup>.

En el caso ecuatoriano, esto implica que, a pesar de su amplio poder político, El Gobierno no puede gobernar por sí solo el proceso. Es necesario hacer un amplio proceso de negociación multinivel, en el que el intercambio amplio de información como recurso principal. Solamente puede darse este intercambio de información en el marco de un diálogo con la sociedad civil, cosa que es una de las condiciones mínimas para el establecimiento de un sistema democrático. Esperemos que haya una auténtica conciencia cívica entre los actores, y la propiedad de los ciudadanos, especialmente aquellos más vulnerables y con más acervos históricos, no se vean presas de una política pública que obedezca lógicas económicas que ha mostrado su amplio rechazo.

105

Cfr. Caso Tibi, supra nota 135, párr. 130; Caso "Cinco Pensionistas". Sentencia de 28 de febrero de 2003. Serie C No. 98, párr. 126; y Caso del Tribunal Constitucional, supra nota 141, párr. 89.

## **11. Referencias bibliográficas y bibliografía básica consultada.**

- ACHARD, D.- FLORES, M.: "Gobernabilidad: Un reportaje de América Latina; Ed. Fondo de Cultura Económica, PNUD; México, 1997.
- ALMEIDA A., PROAÑO J. Tigre, Águila y Waorani, una Sola Selva, una Sola Lucha. Acción Ecológica. Quito, 2008.
- CALAMANDREI, P. Introducción al estudio sistemático de las providencias cautelares, traducción de Santiago Sentís Melenudo, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1945.
- CARDONA A. "Economía, salud-enfermedad y modelos de desarrollo" En: Carlos E, Rosa S, Gloria G (compiladores). Cultura y Salud en la Construcción de las Américas. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología y Cultura; 1993.
- CARRIÓN MENA, 2009. "Estado de derecho en el marco de la descentralización en Ecuador". En Diálogo Regional: Participación Ciudadana en los procesos de descentralización en Bolivia, Chile y el Perú La Paz/Bolivia, 14 al 15 de mayo de 2009.
- CASCÓN SORIANO, Paco. "Educar en y para el conflicto", El Busgosu, N.º. 5, 2006,
- CENTER FOR ECONOMIC AND SOCIAL RIGHTS, "Rights Violations in the Ecuadorian Amazon: Human Consequences of Oil Development," Health and Human Rights (The President and Fellows of Harvard College), 1994.
- CONAGHAN, Catherine, and DE LA TORRE, Carlos. "The permanent campaign of Rafael Correa: Making Ecuador's plebiscitary presidency." The International Journal of Press/Politics 13.3, 2008.
- CONAGHAN, CATHERINE. "Políticos versus partidos: discordia y desunión en el sistema de partidos ecuatoriano." Mainwaring, Scott y Timothy Scully La Construcción de Instituciones Democráticas. Sistemas de Partidos en América Latina, CIEPLAN, Santiago de Chile, 1996.
- CRESPO, Santiago Ortiz. "Participación ciudadana: la Constitución de 1998 y el nuevo proyecto constitucional." Iconos: Revista de Ciencias Sociales 32 , 2008.
- DELER, Jean Paul. Ecuador, del espacio al Estado Nacional. Banco Central del Ecuador, Quito, 1987
- FAO, Lessons from the Green Revolution -Towards a New Green Revolution, Roma 1995.
- FERNÁNDEZ, Silvana Rebaza, et al. "Revisando el concepto de democracia delegativa: el caso Ecuador." Arte y Práctica, Editorial PUCP. Lima, Perú, 2012.
- FERRAJOLI, Luigi, Derechos y garantías. La ley del más débil, traducción de Perfecto Andrés Ibáñez y Andrea Greppi, 3a. ed., Madrid, Trotta, 1999.
- FERRAJOLI, Luigi. Los Fundamentos de los Derechos Fundamentales. Edit. Trotta, Madrid, 2001.
- GAETA, P. La Giustizia Cautelare en el Diritto Internazionale, CEDAM, Padova, 2000.
- GUDYNAS, Eduardo. "La ecología política del giro biocéntrico en la nueva Constitución de Ecuador." Revista de estudios sociales 32, 2009.
- GUERRERO, Efrén. "Contexto actual de la problemática política y social en relación a los conflictos de tierra", en Marco para Gestión de conflictos de posesión de tierra. Quito, Ecuador, Ministerio del Interior / PNUD, 2011. Agosto 2012,
- GUNTHER, Richard, and Larry DIAMOND. "Species of political parties a new typology." Party Politics 9.2, 2003.
- IERAC: Reforma agraria y desarrollo rural en el Ecuador (Documento de trabajo),
- KENNEDY, D.uncan La Crítica de los derechos en los Critical Legal Studies , p. 8 y ss. Disponible en <http://duncankennedy.net/documents/La%20critica%20de%20los%20derechos%20en%20cls.pdf> con acceso el 04 de septiembre de 2011.
- PASTOR RIDRUEJO, J. A.: "Soberanía del Estado y Derechos Humanos: sobre la obligatoriedad de las medidas cautelares adoptadas por el Tribunal europeo de Derechos Humanos.", en RODRÍGUEZ CARRIÓN Y PÉREZ VERA (Coords.): Soberanía del Estado y Derecho Internacional. Homenaje al profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo, Universidad de Córdoba, Universidad de Sevilla, Universidad de Málaga, Tomo II, Sevilla, 2005.
- PINTO, M. "El principio pro homine. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los Derechos Humanos." En La aplicación de los tratados sobre Derechos Humanos. por los

tribunales locales, Centro de Estudios Legales y Sociales, Buenos Aires, 1997, p.163, citado por HENDERSON, H, "Los tratados internacionales de Derechos Humanos en el orden interno: la importancia del principio pro homine". En Revista del Instituto Interamericano de DD.HH., Vol. 39, Enero-Junio 2004.

PRUITT, Dean G, y SUNG HEE Kim. "Social conflict.", en GILBERT, Daniel The handbook of social psychology, McGraw-Hill, 1998,

RAMÍREZ GALLEGOS, Franklin. "Desencuentros, convergencias, polarización (y viceversa). El gobierno ecuatoriano y los movimientos sociales." Nueva Sociedad 227 , (2010).

REID, M. El continente olvidado. La batalla por el alma de América Latina. Norma, Bogotá, Colombia, 2009. p. 187.

RIVAL Laura, "Ecuadors Yasuni-ITT Initiative: the old and new values of petroleum," ed. Richard Howarth, The Transdisciplinary Journal of the International Society for Ecological Economics (International Society for Ecological Economics) 70, no. 2, Diciembre 2010.

STIGLITZ, J.E. (1998) "More Instruments and Broader Goals: Moving toward the Post-Washington Consensus" WIDER Annual Lectures 2.

STIGLITZ, Joseph. El malestar de la globalización. Traducción de C. Rodríguez Braun, Alfaguara, Buenos Aires, Argentina, 2002.

## ***Jurisprudencia***

ONU, ALTO OMISIONADO DE DERECHOS HUMANOS, Folleto Informativo No. 25 - Los Desalojos Forzados y los Derechos Humanos, disponible en <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet25sp.pdf>,

Asamblea General de Naciones Unidas: Declaración de la resolución 2625 (XXV) sobre principios del Derecho Internacional referente a las relaciones y a la cooperación amistosa entre Estados de acuerdo con la carta de las Naciones Unidas.

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, Subcomisión de Prevención de Discriminaciones, y Protección a las Minorías, Estudio relativo al derecho de restitución, indemnización y rehabilitación a las víctimas de violaciones flagrantes de los derechos humanos y las libertades fundamentales Informe definitivo, presentado por el Sr. Theo van Boven, Relator Especial, Doc. E/CN.4/Sub.2/1993/8, de 2 de julio de 1993

CORTE CONSTITUCIONAL ECUADOR, Jurisprudencia Vinculante, Segundo Suplemento - Registro Oficial N° 351 - Miércoles 29 de Diciembre del 2010

CORTE CONSTITUCIONAL ECUADOR, SENTENCIA N.º 021-09-SEP-CC, CASO: 0177-09-EP, Jueza Constitucional Sustanciadora: doctora Nina Pacari Vega, Quito, D.M., 13 de agosto del 2009.

Corte IDH. Caso "Cinco Pensionistas" Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de febrero de 2003. Serie C No. 98.

Corte IDH. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72

Corte IDH. Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez Vs. Ecuador. Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2008 Serie C No. 189

Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125

Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79.

Corte IDH. Caso de la Comunidad Moiwana Vs. Suriname. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 15 de junio de 2005. Serie C No. 124

Corte IDH. Caso de las Hermanas Serrano Cruz Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de marzo de 2005. Serie C No. 120.

Corte IDH. Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2001. Serie C No. 77

Corte IDH. Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas.

Sentencia de 8 de julio de 2004. Serie C No. 110.  
Corte IDH. Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71  
Corte IDH. Caso Hilaire, Constantine y Benjamin y otros Vs. Trinidad y Tobago. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de junio de 2002. Serie C No. 94  
Corte IDH. Caso Tibi Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Serie C No. 114  
Corte IDH. El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal. Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999. Serie A No. 16  
Corte IDH. La Expresión "Leyes" en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6  
Corte IDH. La Expresión "Leyes" en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6  
Eur. Court H.R., Tyrer v. The United Kingdom, 5856/72, judgment of 25 April 1978. Series A no. A26  
ONU, Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, Consejo de Derechos Humanos. Presentado durante el 12º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos del 14 de Septiembre al 2 de Octubre de 2009 en Génova. A/HRC/12/34, 15 de julio de 2009.  
TRIBUNAL EUROPEO DE DD.HH. Caso Tyrer v. The United Kingdom, 5856/72, sentencia de 25 de Abril de 1978. Series A. no. A26, párr. 31.



# III

P A R T E

## ***La Política y los gobiernos locales.***

---

EL BUEN GOBIERNO DESDE UNA PERSPECTIVA  
IBEROAMERICANA. UN ESPECIAL ANÁLISIS DEL  
CASO ECUATORIANO





C A P Í T U L O

***La Política Local  
Escuela de  
Ciudadanía: La  
ciudad identidad y  
universalidad.***

---

Manuel Rodríguez Maciá, Observatorio  
Lucentino de Administración y Políticas Públicas  
Comparadas del Área de Ciencia Política y de la  
Administración de la Universidad de Alicante  
(España).



## **SUMARIO:**

1. Breve Introducción y planteamiento general.
2. La ciudad como alternativa.
  - 2.1. La ciudad es parte del Estado.
  - 2.2. La ciudad crea identidad.
3. Recuperar la memoria de la ciudad.
  - 3.1. La recuperación del centro histórico.
  - 3.2. La recuperación de un antiguo barrio obrero.
    - 3.2.1. Crear identidad en los barrios.
4. Una ciudad integrada.
  - 4.1. Una ciudad integrada es una ciudad más segura.
5. La ciudad intangible.
  - 5.1. La utopía de la fiesta.
  - 5.2. La fiesta es una realidad viva.
  - 5.3. La ciudad en la literatura y el arte.
6. El municipio como incentivador del desarrollo económico.
7. La ciudad, un espacio sin fronteras.
8. Las principales conclusiones.
9. Referencia bibliográfica y bibliografía básica consultada.



## **1. Breve Introducción y planteamiento general.**

El presente artículo es una reflexión sobre mi experiencia en la construcción de mi ciudad, fundamentalmente en los años en que participé en la gestión de la misma, primero como miembro del Concejo Municipal, ocupándome en diversas áreas, tales como Cultura y Turismo y posteriormente, en dos mandatos como alcalde (1987-1991 y 1991-1995). Debo confesar que a pesar de haber ocupado otros cargos de representación, tanto en la vida política regional como nacional, Diputado de las Cortes Valencianas y Diputado en el Congreso respectivamente, mi punto de referencia ha sido siempre la ciudad.

En el despertar de mi vocación política, jugó un papel importante la lectura y el estudio de la obra del filósofo francés Emmanuel Mounier; sobre la ciudad ideal en su obra, versó mi tesis de doctorado. Tengo que confesar que siempre ha permanecido en mí esa actitud utópica aprendida en la obra de Mounier (Mounier, 1974): una utopía abierta, no un mundo ideal cerrado, una utopía comprometida en construir una ciudad humana, “una ciudad armoniosa” como la llamaba el poeta Charles Péguy. De la utopía, sin renunciar a ella, a plasmarla en la “topía” cada día, es decir, en el espacio concreto. La reflexión sobre la ciudad que pretendo llevar a cabo, no es solo fruto de una especulación filosófica, o mejor sí, especulación como espejo en el que se refleja la realidad de la ciudad construida día a día.

Esa ciudad para mi tiene un nombre, es mi propia ciudad de Elche. Ciudad situada en el Sureste de España que en la actualidad se aproxima a los 250.000 habitantes. Es una ciudad que tal vez tenga las dimensiones de lo que pueda ser una ciudad ideal para vivir, un lugar en el que existen amplias posibilidades de promoción personal, ya sea en el mundo laboral como educativo, cultural, etc., y al mismo tiempo alejado de los problemas que presentan las grandes ciudades. Un aspecto a destacar en la ciudad de Elche, sería el dinamismo económico que la ha convertido en el pasado siglo XX en uno de los centros industriales significativos de España, sin renunciar a su tradición agrícola y artesanal. (Rodríguez, 2003) Una consecuencia importante de ese dinamismo económico, ha sido la intensa inmigración que se ha producido durante los

años 60 y 70, procedente en su mayor parte de otras regiones españolas y que posteriormente se ha incrementado con la población proveniente de otros países, fundamentalmente de América Latina y el Norte de África.

## **2. La ciudad como alternativa.**

Con frecuencia los problemas de nuestra sociedad se confunde con los de las grandes ciudades: los problemas de la marginación, de la drogadicción, la escasez de puestos de trabajo, de viviendas, etc. También las expectativas más esperanzadoras de un mundo con mayores posibilidades económicas, educacionales y humanas, en suma, se cifran en las ciudades.

Hoy día la ciudad puede y debe jugar un papel político de primer orden, ya que en primer lugar, nos encontramos en una sociedad en la que los poderes del Estado están reduciendo el ámbito de su soberanía en orden a entidades supranacionales; cada vez más las decisiones escapan al ámbito de competencias de los Estados; tampoco acaban de arraigar en muchos casos las subdivisiones nacionales como ámbito intermedio y sin embargo permanece la ciudad como la entidad política, llamada a ejercer un papel preponderante en nuestro tiempo. Esta preeminencia le viene del hecho de ser la entidad en la que el ciudadano puede incidir de una manera muy directa, ya que el resto de instituciones quedan muy alejadas de la posibilidad de control en las tomas de decisiones.

### **2.1. La ciudad es parte del Estado.**

La ciudad no se puede contraponer al Estado, sino que por el contrario es necesario acentuar el hecho de que es parte integrante del Estado. Los grandes temas que preocupan en las altas esferas del Estado, son los que preocupan en las políticas locales: las bolsas de marginalidad y pobreza, el necesario desarrollo económico, la vertebración de la sociedad y la inmigración; todos ellos, por concretar solo algunos casos, ocupan al Estado al igual que a los organismos internacionales, pero en el fondo, donde se originan estos problemas y donde se resuelven de mejor o peor manera es en la vida municipal. En esencia, los objetivos de la política local son los mismos que los de la estatal; lo que aporta la dimensión local, es la perspectiva de cercanía con que se ven y se abordan estos problemas. El marco del municipio es el escenario más común de la representación humana, es el lugar idóneo precisamente por esa cercanía para solucionar los problemas reales de los ciudadanos, así como para descubrir y valorar la riqueza de la diversidad cultural.

En la política municipal encontramos el verdadero sentido de la palabra política, precisamente por el sentido de cercanía que comporta; la relación que se crea en el municipio es la de vecindad, "vicinus", el cercano. El lenguaje del municipio es el lenguaje de lo concreto: los inmigrantes no son un número abstracto, son unas personas determinadas, las actuaciones políticas van encaminadas a la mejora de la situación del barrio, de la calle. En el municipio descubrimos que la vida política pertenece a todos y cada uno de los ciudadanos.

## **2.2. La ciudad crea identidad.**

Por paradójico que pueda parecer, en un mundo globalizado como el nuestro, cada vez se hace más necesario tener presente la perspectiva local. En el espacio de su ciudad, de su pueblo, encuentra el hombre la posibilidad real de ejercer un papel activo en el ejercicio de su representación ciudadana. Desde la mirada cercana en la que se abordan los problemas ciudadanos, podemos encontrar que la vida política no es una realidad esotérica, sino doméstica. Desarrollar y fortalecer la vida en nuestras localidades, conlleva un mayor compromiso de los ciudadanos. Sentir la comunidad como algo propio, situar la política en el corazón de la vida de cada día, es presupuesto para descubrir su dimensión ética. La dignificación de la vocación política pasa por el acercamiento a las realidades y necesidades concretas de la gente, ya que precisamente el alejamiento es en gran parte causante del desprestigio de la vida política que hoy día padecemos, de ahí que entiendo que el espacio municipal es el ámbito de regeneración de la vida política. Las ciudades en tanto en cuanto las sentimos como propias, como nuestra casa, están mejor cuidadas. Con frecuencia al hablar de construir la identidad, se identifica ésta con la búsqueda de las diferencias. La palabra identidad no significa diferencia, sino por el contrario, semejanza. Sentirnos identificados con la vida local es tener una relación de pertenencia. El ciudadano debe apropiarse del espacio de su ciudad, sentirlo como su propia casa; el no sentir la ciudad como propia, lleva al abandono del espacio público, lo que acarrea enormes problemas en la realidad diaria de nuestras ciudades y entre ellas, no es la menor, la presencia de la violencia urbana. Será necesario tener presente la importancia del arraigo, del sentido de identidad, de pertenencia, para el éxito de la gestión de la política municipal (Rodríguez, 2009).

En los primeros años del siglo XX el Dr. Posada, ilustre investigador de los regímenes municipales, definía la ciudad como “la síntesis sociológica más representativa de los beneficios de la paz”. (Posada, 1915). El desarrollo de las políticas concretas que voy a exponer, lo hago fundamentalmente desde una perspectiva cultural, ya que entiendo que tal vez hoy más que nunca necesitamos en la acción política, encontrar un significado y es desde la interpretación cultural desde donde mejor lo podemos hallar.

## **3. Recuperar la memoria de la ciudad.**

Un elemento esencial para fortalecer la identidad es la recuperación de la historia, de la memoria. Uno de los signos más evidentes y más perniciosos del proceso llamado de globalización, es la pretensión de crear desde el territorio yermo del olvido. Carentes de memoria, olvidamos los puntos referenciales, la jerarquía de valores; es el terreno abonado para aquellos que desde el territorio vacío del olvido quieren edificar e imponer un mundo a su imagen y semejanza, un mundo solo para ellos. Es necesario cultivar la memoria para que se produzca el arraigo y para fomentarlo, una de las actuaciones primeras que se llevaron a cabo en mi ciudad, fue precisamente la restauración de los archivos municipales. Tenemos la suerte de que a pesar de los avatares que los mismos han sufrido a lo largo del tiempo, siguen siendo uno de los archivos de referencia en la vida local. El propio edificio histórico del Ayuntamiento fue

construido el año 1441, con la finalidad de albergar aquella memoria escrita de la ciudad. Junto con la restauración de los documentos, se llevó a cabo la publicación de los mismos, empezando por divulgar los antiguos libros de privilegios de la ciudad (Cabanés, M.L. 1995), así como se editó de 1993 a 1995 por parte del Ayuntamiento de Elche, una colección de 35 publicaciones monográficas titulada *Temes d'Elx* sobre la historia y la vida de la localidad.

### **3.1. La recuperación del centro histórico.**

Una parte importante de la conservación de la memoria, reside en la conservación del centro histórico en el que se encuentran el mayor número de edificios emblemáticos de la ciudad. El centro histórico es el punto referencial de la ciudad, tanto para el vecino como para aquellas personas que vienen de fuera. En el momento en que abordamos la restauración del centro histórico de Elche, nos encontramos ante una situación realmente complicada. La fuerte presión de la especulación, la falta de sensibilidad de los diversos gobiernos municipales, la particularidad de un régimen político en el país que impedía cualquier manifestación de actuación ciudadana, llevó a un fuerte deterioro del mismo. Se concebía el centro como lugar de servicios, pero no como lugar para vivir, lo que ponía en grave peligro su permanencia. Frente a esta situación, además de la labor de adecuar las infraestructuras, alcantarillado, iluminación, restauración de espacios públicos como plazas y antiguos jardines, se llevó a cabo un amplio plan de restauración de los edificios históricos. Entre las muchas actuaciones quiero destacar por su significación de cara a la población, la restauración del ya citado edificio del Concejo Municipal, la adecuación de la plaza de la Iglesia principal de la ciudad y la restauración de su espléndida fachada barroca. Quiero resaltar la gran significación social de este espacio de la ciudad. La Iglesia de Santa María, además de ser lugar de culto, es el punto referencial de la vida cívica de la ciudad: es el centro geográfico de la ciudad antigua, el elemento emblemático urbano de la misma, ya que en la proyección plástica de la ciudad figura la cúpula y la torre de la iglesia sobresaliendo de un mar de palmeras; asimismo en muchas ocasiones a lo largo de la historia ha sido el lugar de reunión del propio Concejo Municipal. En su interior se desarrolla todos los años la representación de la Fiesta de la Asunción que más adelante ampliaré.

También destacaría la compra por parte del Ayuntamiento del antiguo teatro entonces cerrado al público y abocado a su desaparición- su consiguiente restauración y apertura al público. Este teatro es en la actualidad el centro de la vida cultural de la ciudad, que repercute positivamente en la vitalidad del centro histórico, lo que indica lo acertado de invertir en este sentido, frente a las posiciones de quienes proponían la creación de un espacio cultural alejado del centro histórico.

La perspectiva desde la que se abordó la restauración del centro histórico fue precisamente la de que se convirtiese en un lugar habitable para los ciudadanos. No fue la imagen de convertirlo en un museo, sino que por el contrario, la idea fue que conservase su vida propia, en las viviendas familiares, los comercios, el mercado central, los pequeños talleres artesanales. No se puede concebir la ciudad sin los ciudadanos. Tal vez Sófocles nos legó la mejor

definición de la ciudad: “La ciudad es la gente, la ciudad son los hombres, es la vida misma” (Sófocles, 2004). Abordar la restauración de la ciudad histórica al margen de los ciudadanos -un modelo extensamente impuesto- nos lleva a convertir los centros históricos en puros parques temáticos. De otra parte, para revitalizar el centro histórico fue necesario su conexión con los barrios nuevos, fundamentalmente con aquellos barrios que se habían creado con motivo del fuerte crecimiento industrial que experimentó la ciudad desde los años finales del cincuenta hasta los primeros setenta del pasado siglo y que atrajo a un gran número de habitantes procedentes de otras regiones españolas. La ciudad histórica necesitaba de la savia nueva de aquella población y los barrios nuevos surgidos en la prisa de su construcción y la mucha improvisación y especulación, necesitaban la conexión con el centro histórico para sentirse parte de la propia ciudad, para sentirse sus moradores identificados como ciudadanos de la misma.

### ***3.2. La recuperación de un antiguo barrio obrero.***

Una de las primeras actuaciones que llevamos a cabo en los primeros años de gobierno municipal, fue la rehabilitación de un barrio de especial significación en la vida de la ciudad. No se trataba en este caso, al contrario que el centro histórico, de un barrio con edificios monumentales. Se trataba de una antigua morería, creada en el siglo XIII para albergar a los habitantes musulmanes que fueron desalojados del centro histórico después de la reconquista cristiana en el siglo XIII. En aquel barrio llamado el “Raval de San Juan” vivía gran parte de la población obrera que desde mediados del siglo XIX sustentaba la creación de la nueva ciudad industrial. Aquel barrio, con los años fue decayendo y en los ochenta del pasado siglo parece que estaba llamado a su desaparición o en todo caso a convertirse en un nuevo barrio que podríamos llamar “residencial”. Sin embargo se optó por mantener la tipología del mismo y para ello contar con sus habitantes.

La política de rehabilitación y construcción de viviendas era esencial para la pervivencia del barrio. Hubo una resistencia inicial de los habitantes, propio de una población mayoritariamente envejecida y de escasos recursos económicos. La colaboración con las diversas Administraciones del Estado, en orden a conseguir facilidades de crédito a un tipo muy ventajoso y otra serie de medidas, y sobre todo, la actitud de diálogo permanente con los vecinos, llevó a poder realizar las primeras actuaciones, modestas en su cuantía, pero ejemplares en su actuación, que consistió en la rehabilitación de doce viviendas. Aquella ejemplaridad en la ejecución de las mismas desechó todos los temores y despertó el interés por el ofrecimiento de suelo para la construcción de nuevas viviendas que se llevaron a cabo siguiendo la tipología tradicional. El hecho de que la iniciativa pública fuese preponderante, dio lugar a que gran parte de las viviendas rehabilitadas o de nueva construcción fueran de protección oficial. Quienes optaron por adquirirlas fueron en primer lugar los moradores del barrio y también una población nueva, pero también de clase obrera, lo que hizo que se mantuviesen las características sociológicas de aquel barrio. Su rehabilitación se completó con intervenciones en los espacios

públicos, como fue la reposición del alumbrado, las vías y las aceras, así como la creación de dotaciones culturales y entre ellas fue la más significativa, la restauración del antiguo edificio del ayuntamiento de la antigua morería que se destinó a museo de arte contemporáneo.

### **3.2.1. Crear identidad en los barrios.**

Un elemento importante a la hora de construir una ciudad integrada, es el hecho de que los barrios ofrezcan aquellos servicios que el ciudadano demande. Acercar los servicios al ciudadano es esencial para que éste considere su ciudad, su barrio, como algo propio. De ahí que aunque puedan y deban existir servicios centralizados, en lo posible deben los barrios poseer aquellos servicios que sean necesarios. Ejemplo de ello sería la construcción de centros de salud en los diversos barrios, coexistiendo con un hospital o varios en la ciudad, pero posibilitando una atención más directa y personalizada.

En la política de integración se debe procurar que los barrios posean su propia identidad. En los barrios antiguos en los que existen elementos históricos, éstos deben preservarse y en ocasiones darles otro uso si ha decaído la actividad que en ellos se llevaba a cabo, pues con independencia del valor arquitectónico de los mismos, ayudan a significar la identidad del barrio. Esto fue importante en el barrio de San José con la restauración del antiguo Convento cuyos orígenes se remontan al siglo XV, convirtiéndolo en el archivo y biblioteca municipales. Asimismo se restauró la Iglesia de dicho Convento manteniéndola abierta al culto y en donde se siguen celebrando fiestas y ferias tradicionales como la de San Pascual que sin duda hubieran desaparecido. Incluso el sonido de la campana de San José tan característico, se ha querido conservar, pues de hecho las ciudades tienen también sus propios sonidos y sus propios colores, que también forman parte de la identidad de las mismas.

Por lo que respecta a los barrios nuevos de la ciudad, surgidos como consecuencia del rápido crecimiento de la población entre los años cincuenta y setenta del pasado siglo, además de las carencias en infraestructuras y dotaciones públicas, carecían en general de elementos singulares que les caracterizaran, que sirvieran de punto de referencia para los propios habitantes del barrio y los del resto de la ciudad y en este sentido, se emprendieron actuaciones encaminadas a dotarles de elementos emblemáticos, consiguiendo romper la uniformidad despersonalizada que poseían. Para ello, se llevaron a cabo actuaciones por lo general poco costosas económicamente pero que dieron gran resultado, entre ellas, convertir las grandes chimeneas de una antigua fábrica como elemento emblemático de aquel barrio. Así pues, un barrio que nació al calor de un fuerte surgimiento industrial y que era habitado por obreros, recuperaba la tradición de la historia industrial de la ciudad. Las actuaciones en el área de la arqueología industrial sirvieron como elemento singularizado de aquellos barrios. Algunas de las dotaciones escolares se crearon en antiguas fábricas rehabilitadas, conservando plenamente su tipología de dotación industrial.

Otro de los elementos empleados para conseguir la identificación de aquellos barrios, fue procurar que las nuevas dotaciones de las que estaban necesitados: colegios, bibliotecas, centros sociales, centros de salud, centros deportivos etc. tuviesen unas características arquitectónicas singulares. Como ejemplo de aquellas actuaciones, entre otras, destacaría la construcción de un centro de salud el barrio de Altavix, que por sus características estéticas se convirtió en un lugar referencial para toda la ciudad. Situado en un parque, con un diseño innovador y funcional y a la vez muy característico de la arquitectura tradicional mediterránea.

Por lo que respecta a parques y jardines, se procuró que los árboles de ornamentación fueran los propios de nuestro entorno rural, pues además de incidir en la identidad se hacía menos costoso su mantenimiento.

También en la rotulación de las calles de los nuevos barrios se tuvo en cuenta la procedencia de los nuevos vecinos y de ese modo las calles fueron denominadas con los nombres de los pueblos y ciudades de donde ellos eran originarios, lo que contribuía igualmente a que se sintieran más en su casa.

#### **4. Una ciudad integrada.**

Un elemento esencial en la construcción de la identidad de la ciudad es el conseguir una ciudad integrada y para ello, es fundamental la inter-relación entre las distintas partes de la ciudad; la falta de relación produce territorios de marginalidad. En nuestra ciudad se han llevado a cabo operaciones, como la construcción de puentes que unían diversos barrios que hasta entonces se encontraban alejados entre sí. La construcción del puente que se denominó de la Generalitat, consiguió la conexión de diversos barrios con el centro, lo que tuvo repercusión en la revitalización de todos ellos. En los barrios que surgieron como núcleos aislados, en algunos casos sin planificación alguna, se realizaron operaciones urbanísticas con el fin de conectarlos con el resto de la ciudad.

Sin duda, el mayor plan de integración llevado a cabo fue la solución dada a la conexión entre la barriada de Carrús, situada al Noroeste de la ciudad y que era la más populosa que se había creado debido a la llegada de muchos inmigrantes. La separación física era bien evidente, supuesto que la vía férrea la separaba del resto de la ciudad. La creación de un pasillo subterráneo para el tren fue la solución encontrada, pero los planes del gobierno de la nación preveían la construcción de una autovía, lo que hubiese ahondado en la separación. Imaginemos lo que hubiese supuesto la división de la ciudad por medio de una autovía, en el que hubiera quedado en la parte norte de la misma una población proveniente de la inmigración y en la parte sur una población de origen autóctono; sin duda, la tierra de nadie que lleva consigo una autopista hubiese impedido la revalorización de los espacios urbanos. El plan del Ayuntamiento, que por la envergadura del mismo ocupó diversos mandatos municipales, consistió en convertir aquella pista en un bulevar que sirviese como nexo de unión entre la ciudad antigua y la nueva, lo que indica la importancia de la continuidad en los proyectos ciudadanos. El acierto de aquella actuación se manifiesta en cómo, lo que se programaba como “una tie-

rra de nadie", como un auténtico muro de separación, se convirtió en un lugar de encuentro de los ciudadanos. La proliferación a ambos lados del bulevar de comercios, restaurantes, cafeterías, etc., nos da idea de esta realidad.

Otro de los elementos que de otra parte han contribuido a crear la imagen de una ciudad integrada, es la uniformidad del mobiliario urbano en toda la ciudad. Distinguir los barrios más acomodados de aquellos en que sus habitantes tienen menor renta, es un modo de hacer visible la separación.

Una ciudad integrada no significa renunciar a las formas de expresión de cada grupo que la habita, y en ese sentido, adquirió un valor especial el fomento por parte del Ayuntamiento de las manifestaciones culturales propias de las comunidades de inmigrantes. Por ejemplo, alentando la creación de casas regionales y apoyando sus manifestaciones culturales tradicionales. Alentar el sentido de identidad con su propia cultura, hizo que ellos mismos supiesen respetar y valorar las manifestaciones de la cultura autóctona. Ello tuvo una significación especial en una población inmigrante que tenía como lengua propia el castellano y que se afincaba en una ciudad donde la propia era el valenciano o catalán. Esta actitud de estímulo a la identidad de cada grupo, fomentó el mayor acercamiento de los inmigrantes a la cultura de su nueva ciudad.

El pasado año se cumplió el 25 aniversario de la creación de la Orquesta Sinfónica de la Ciudad de Elche. La Orquesta surgió a partir de una elección de dedicar los recursos económicos de que se disponía entre dos opciones, la de programar una serie de conciertos con orquestas de renombre o por el contrario decidir que la ciudad tuviera su propia orquesta, lo que significaba que la gente se identificase con ella, que muchos jóvenes se integrasen en la misma, suponía la continuidad de los conciertos como así ha sido, convirtiéndolos en algo ordinario, habitual, y que la música pasara a formar parte de la actividad cultural permanente. Desde sus orígenes, se incorporaron a la Orquesta jóvenes talentos de otros países, sobre todo inmigrantes de la Europa del Este que al día de hoy han creado escuela. Es un ejemplo vivo de cómo la música puede ser un lugar de encuentro. Esta expresión de integración, siempre me pareció que podía ser ejemplo de cómo debíamos abordar los retos que se empezaban a presentar ante la llegada de personas procedentes de otros países, incluso de cómo se podía abordar desde una visión municipal el tema de la cooperación internacional. Saber apreciar el valor de los otros en modo alguno nos disminuye, sino que por el contrario nos favorece.

#### ***4.1. Una ciudad integrada es una ciudad más segura.***

La propia construcción material de la ciudad, el propio diseño urbanístico, es clave para el desarrollo del sentido de identidad, de pertenencia de sus ciudadanos, lo cual es necesario para el éxito de la gestión de la propia política municipal, para su gobernabilidad. No es lo mismo caminar por calles peatonales, diseñadas para el encuentro o pasear por las plazas tan propias de nuestra cultura -una cultura del encuentro- que por las vías construidas para el tránsito de los automóviles. Es necesario recuperar el sentido del espacio público, pues si se pierde el sentido del espacio ciudadano, podemos perder el sentido de ciudadanía. Abandonar el espacio público -la ciudad como espacio de co-

municación- nos lleva a vivir incomunicados, encerrados en nuestras propias casas y la ciudad con tanto alambre y tanta reja, va adquiriendo la estética de los modelos carcelarios. Esta ciudad diseñada más para refugiarse que para comunicarse, se convierte en un fortín. Mi casa es mi castillo, podemos llegar a pensar, pero lo malo de ello es que no lo vislumbramos como un remanso de paz, sino de sentirnos seguros, de sentirnos defendidos y claro está, necesitamos para ello tener un enemigo de qué defendernos. La incomunicación en la ciudad tiene la imagen de los guetos, tanto de los pobres como de los ricos, que también éstos viven en sus guetos, aunque las rejas de estas cárceles sean de oro.

La ordenación del espacio ciudadano, el diseño y la actuación urbanística son instrumentos clave de la vertebración de la ciudad y de las políticas de integración de los diversos grupos de inmigrantes que pueblan la ciudad.

Tampoco podemos olvidar cómo el diseño de una ciudad abierta, que propicie la comunicación de los ciudadanos, incide en la seguridad de la propia ciudad. Existe una relación directa entre el diseño de las ciudades y el mundo de la inseguridad y los negocios de la seguridad. La ciudad en cuanto viva con mayor incomunicación, se sentirá más insegura y su reflejo en el pensamiento, será sentirse sitiado en la propia ciudad. Cuando la ciudad está sitiada, cualquier disidencia es traición: expresión del pensamiento único.

### ***5. La ciudad intangible.***

La ciudad no son solo las calles, los edificios, las plazas; la ciudad es fundamentalmente la vida de sus ciudadanos. Es necesario al tratar de la ciudad tener bien presente las manifestaciones no solo materiales, sino todas aquellas que son expresión de la ciudadanía, que son proyección de los propios ciudadanos y en las que ellos se identifican como miembros de la comunidad. Las tradiciones, las festividades, las leyendas, son parte integrante de la ciudad. Recuperar la memoria de la ciudad es ocuparse de las fiestas de la misma. La fiesta es justamente el referente de la temporalidad, los días adquieren sentido desde la referencia a los días marcados en rojo en el calendario.

Entre las características destacables de mi ciudad, se ha de reseñar la pervivencia de un amplio calendario festivo, que tiene su punto central en la celebración de la fiesta de la Asunción el día 15 de agosto. La pervivencia de ese calendario festivo, a pesar de los cambios ocurridos en la ciudad, es uno de sus activos más importantes. Son muchos los valores que podemos encontrar en la fiesta: religiosos, lúdicos, estéticos, éticos y entre estos últimos, tiene un lugar muy destacado la contribución de las celebraciones festivas a mantener una sociedad más vertebrada y cohesionada, lo que adquiere un valor especial en nuestros tiempos, en que en nuestro mundo europeo y muy especialmente en España, se están ahondando tan grandemente las diferencias entre los ciudadanos. Preservar y alentar las tradiciones festivas contribuye en gran manera a construir una ciudad más humana.

La celebración de las fiestas y de modo especial las patronales, son la representación por excelencia de la ciudad. El hecho de su conservación es un elemento que indica el sentido de identidad de la comunidad. Toda fiesta patronal refleja la tradición de nuestro mundo mediterráneo, latino, en la que se manifiesta la protección de una localidad y a la vez supone un elemento de distinción de ésta respecto a las localidades vecinas. La fiesta es la manifestación de nuestra identidad como pueblo y en el caso de la fiesta de la ciudad de Elche, lleva consigo el hecho de su valor universalmente reconocido.

La Festa o Misterio de Elche, es una obra de origen medieval que representa la Muerte y Asunción de la Virgen. A lo largo de los siglos se ha venido representando en el interior del templo como caso único. Al valor de su texto en valenciano habría que añadir su valor musical, pues es toda ella cantada y el valor escenográfico de esta obra que se sigue representando como un acto litúrgico. La ciudad siempre se ha sentido orgullosa de su celebración y siempre ha sido el referente de la ciudad a los ojos de los de fuera. De otra parte, en la representación de la fiesta de Elche se ha visto la imagen de la pervivencia de un pueblo, de una cultura, la cultura valenciana, la lengua catalana. Durante los muchos años en la que ésta fue relegada, la fiesta de la ciudad era la manifestación pública por excelencia de la pervivencia de esa cultura. El sentido de la identidad sobrepasaba las fronteras locales, para extenderse en unos límites más amplios como son los de la geografía de su propia lengua.

Después de que se restaurase en España el régimen democrático y se recuperasen las instituciones regionales tradicionales –La Generalitat Valenciana– el reconocimiento del Misterio de Elche se ha hecho más explícito y además, debido a los trabajos de investigación y su divulgación en el mundo, dicha representación festiva se ha convertido en un elemento clave para entender los orígenes del teatro en Europa y también el origen del teatro religioso cristiano en el mundo iberoamericano. Ello es un ejemplo de cómo la identidad, en la medida en que profundizamos en ella, nos encontramos con su faceta más universal (Rodríguez, 2013).

El año 1931, el gobierno central español firmaba un decreto por el que elevaba la representación de la fiesta de Elche como Monumento Nacional. Era la primera vez que se declaraba como parte del patrimonio, no la realidad material de una catedral, un palacio, el conjunto de una ciudad o de un barrio, sino el hecho intangible de una celebración. De algún modo nacía la idea del patrimonio intangible de la humanidad y así fue que con el transcurso de los años, el año 1987 el Pleno del Concejo Municipal, solicitó a la UNESCO que la tal representación fuese declarada Patrimonio de la Humanidad; ello fue el origen de la creación años más tarde de la figura de Obra Maestra del Patrimonio Oral de la Humanidad. La fiesta de un pueblo, como después se considerarían otras, tales como el Carnaval de Oruro de Bolivia, el patrimonio oral y las manifestaciones culturales del pueblo Zápara de Ecuador y Perú o la representación del Rabinal Achi de Guatemala, manifiestan que lo local es lo más universal. En esta primera declaración como monumento nacional de un bien cultural intangible, quiero también hacer la observación, de cómo en este Decreto se expresa la protección del patrimonio como norma de la democracia y especialmente de aquello que está vinculado a un sentimiento popular. Es el

reconocimiento de sentirnos identificados con la comunidad en el presente y también en el pasado, lo que indica la permanencia de la comunidad a través de los tiempos. No es pura teoría; el respeto al patrimonio por parte de las autoridades, indica el nivel de calidad democrática de un país. El patrimonio cultural es parte de la memoria colectiva y como tal, es un punto de referencia ético. No podemos tener el espacio vacío, cuando ello ocurre cualquier malhechor lo puede ocupar; son uno de los puntos de referencia que nos hacen tener presente que no empezamos de cero, que el gobierno es de hombres y no de dioses (Rodríguez, 2008).

Entre los programas culturales que se llevaron a cabo al amparo de esta fiesta, podemos destacar la celebración anual desde 1990, del Festival Internacional de Teatro y Música Medieval y Renacentista. La celebración de este festival permite dar a conocer cómo lo más significativo de nuestra identidad local, tiene una relación muy directa con la cultura de otros pueblos, que la identidad no es un mundo cerrado sino que ensancha las fronteras. Especial repercusión han podido tener estas actividades culturales en un tiempo en el que la ciudad ha seguido recibiendo flujos de inmigrantes, provenientes de países latinoamericanos, del Magreb y de países del Este de Europa. Por medio de la representación literaria, el teatro y la música, se ponían de manifiesto las semejanzas de la identidad de cada comunidad.

Profundizar en la identidad cultural, no significa cultivar exclusivamente las producciones propias de la localidad “pues de esta forma se pierde la perspectiva universalista, cosmopolita, el contraste con sensibilidades de otras áreas” (Quintana, 1990).

Por la importancia de la fiesta patronal de mi ciudad me he extendido sobre ella, pero como anteriormente indicaba, a pesar de las transformaciones ocurridas en la ciudad, fundamentalmente la de haber pasado de ser una ciudad de base agrícola a industrial, ha conservado diversas festividades a lo largo del año y todas ellas son lugares de encuentro entre los ciudadanos, siendo uno de los elementos que ayudan a crear sentido de comunidad, de estructuración de la sociedad. Así ha ocurrido con los grupos de personas que vinieron a vivir a la ciudad en la inmigración de los años 60 del pasado siglo. Encontrarse con celebraciones que eran comunes a las de sus lugares de origen, ayudaba a su integración, ya que se podían sentir más en casa. Ello mismo ha ocurrido con grupos de inmigrantes venidos de otros países, sobre todo de los procedentes de Latinoamérica. La celebración de manifestaciones en el contexto de la Navidad o la Semana Santa, les ayudan a sentirse más cerca de su patria. Mantener una sociedad cohesionada tiene especial significación en una sociedad que padece la situación de crisis actual. Me pregunto cuál sería la situación en España en estos momentos, si no existiese la relación familiar existente y el sentido de convivencia que todavía persiste y en ello tiene una parte sustancial el mundo de la tradición y de la fiesta. Por ello se me hacen difícilmente entendibles las propuestas que abogan por la supresión de las fiestas en aras de la eficacia; sinceramente sospecho de los progresismos que arrinconan la tradición. El progreso se basa en la memoria y tal vez parafraseando a Eugenio D'Ors, podríamos decir que al renunciar a la tradición solemos caer en el plagio (D'Ors, 1911).

Los representantes políticos deberían tener en cuenta, que lo que caracteriza a un buen gobierno, es precisamente el fomento de la convivencia, la promoción de la confianza entre los ciudadanos. La fiesta es una clara manifestación del sentido de la cooperación, para lo cual se requiere la confianza. Ciertamente es lo contrario de la política maquiavélica, que consiste en sembrar la desconfianza entre los miembros de la comunidad para poderse mantener en el poder.

### **5.1. La utopía de la fiesta.**

La fiesta, de otra parte, desarrolla el sentido utópico tan necesario en la vida. Lógicamente no me refiero al olvido de la realidad presente, sino por el contrario, a saber imaginar una realidad diferente a la que se nos impone cada día. Hoy, sumidos como estamos en la dictadura del pensamiento único, se nos conduce al fatalismo de pensar -eso que se nos repite continuamente- que las cosas no pueden ser más que de una manera determinada. Una auténtica falacia que viene muy bien para aquellos que quieren imponer su criterio. Mantener vivo el sentido de la imaginación, de la creatividad, pensar que el mundo que tenemos no tiene porqué ser el mejor de los imaginables, que las cosas pueden ser hechas de otro modo, es esencial para poder mantener la esperanza y por tanto la capacidad de cooperación entre la gente.

La fiesta como representación de la ciudad es una auténtica escuela de ciudadanía, pues en la medida en que llevamos a cabo dignamente la representación, nos sirve de ejemplo y estímulo para llevar a cabo con dignidad en nuestra vida, la representación ciudadana que nos corresponde y por ende la dignificación de la vida política.

### **5.2. La fiesta es una realidad viva.**

La fiesta, a la vez que mantiene la tradición, la renueva cada año e incorpora elementos nuevos. Algunas manifestaciones festivas son claros ejemplos del sincretismo que se produce al incorporarse en las mismas, elementos provenientes de otros lugares y en este sentido, ayudan en gran manera a vertebrar la ciudad. Son un elemento de integración cuando en los moldes de las tradiciones autóctonas, se vierten las de los lugares originarios de la población inmigrante. Algunas manifestaciones como la festividad de San Antón, de gran tradición en la ciudad de Elche, han visto en los últimos años adquirir una especial pujanza gracias a la participación de la población inmigrante, que ha incorporado elementos nuevos procedentes de sus lugares de origen. Lo mismo ocurre en las celebraciones tradicionales de la Semana Santa, en la que se manifiesta la integración de la población de origen latinoamericano. Entiendo que para que las festividades sean un vínculo de integración en la ciudad, para que sean un vehículo que profundice en la identidad, se debe huir del peligro de que estos acontecimientos se vivan, no desde el punto de vista de la dinámica propia de los mismos, sino desde la perspectiva del mundo del espectáculo en el que hoy estamos inmersos, sobre todo, cuando el valor de dichas tradiciones se ve solamente desde la óptica de la rentabilidad económica que pueda suponer de cara a la promoción del turismo. No se trata

de desaprovechar el activo que las mismas puedan suponer para el desarrollo económico local, pero no podemos perder de vista el valor incalculable que las mismas tienen en cuanto a crear sentimiento de identidad en la comunidad.

Los nuevos ciudadanos que habitan la ciudad vienen acompañados de sus tradiciones, de sus creencias, de sus leyendas; es la parcela de su propio mundo que han podido trasladar con ellos, de aquí también la importancia de conocer y de alentar nuestras tradiciones festivas, la riqueza de nuestro calendario, todo ello es un potencial enorme de puntos de contacto que nosotros podemos tener con otras culturas, profundizando en las mismas, podemos encontrar muchos elementos comunes, de modo especial con las comunidades latinoamericanas y también con las comunidades del Magreb, en este caso de inmensa mayoría musulmanas y con las que también compartimos muchas de nuestras tradiciones. Pienso a este respecto en las tradiciones que nos han contado de niños y que muchas de ellas en el contexto de una cultura de tradición cristiana son compartidas con el Corán, así como se puede encontrar un espacio común en tradiciones o en instituciones tradicionales como es el caso de las cofradías o en tradiciones comunes como son las romerías. Encontrarse en una tradición común, hará más habitable la estancia en la nueva casa. Conocer los puntos comunes entre las diversas tradiciones culturales, también será beneficioso para la propia población autóctona que ampliará el espacio de sus propias tradiciones, entenderá que la particularidad de sus expresiones simbólicas más propias, también son compartidas por los otros.

### ***5.3. La ciudad en la literatura y el arte.***

De las ciudades permanece sobre todo aquello que se escribe de ellas o se plasma por medio de la creación artística. La ciudad contemplada desde el más amplio punto de vista, como arquitectura, como teatro de la representación social, ha sido objeto desde antiguo del mundo literario. La influencia de los textos literarios, al igual que su plasmación en la pintura y en el cine, determina la visión de la ciudad.

La ciudad de Elche a través del tiempo ha tenido también su proyección en el mundo de la literatura y precisamente ha sido el mundo literario el que fijó la imagen emblemática de la ciudad, en la que destacaban sobre todo sus huertos de palmeras, comparando este paisaje con el del Oriente Medio, muy especialmente con el de la Palestina bíblica. En textos literarios antiguos de los siglos XVI y XVII, ya se establece esa relación al comparar las plantaciones de palmeras de Elche con la tierra de Elim, donde se nos narra en el libro del Éxodo, que acamparon los israelitas después de salir de Egipto. La imagen literaria de la ciudad de Elche se crea teniendo como punto de referencia la ciudad de Jerusalén.

Se ha dicho que la mejor literatura se contiene en los libros de viajes y en el paisaje de las ciudades reales o imaginarias se han inspirado muchos de los autores. Son varios los escritores que en sus libros de viajes, recogen esta impresión de la ciudad de Elche citada anteriormente. En el último tercio del siglo XVII pasa por Elche Jean Peirón y nos narra el cultivo de las palmeras. Entre los españoles ilustres que visitan la ciudad en el siglo XVIII hemos de citar al científico Cavanilles, quien con gran detalle describe nuestras plantaciones

de palmeras, al tiempo que deja un bello relato literario del paisaje de Elche. A principios del siglo XIX Alexandre Laborde en su obra "Viaje pintoresco e histórico por España", proyecta la imagen orientalizante de nuestra ciudad en Europa. A lo largo del siglo XIX son varios los escritores que plasman la imagen de la ciudad de Elche desde una mirada romántica. Entre ellos, hemos de destacar las páginas de Christian Andersen inspiradas en nuestro paisaje. Este paisaje de Elche le parece el escenario apropiado para situar los personajes bíblicos y la comparación con Palestina se hace bien patente.

Charles Davillier y Gustave Doré contribuyeron de manera decisiva a fijar esta imagen bíblica de la ciudad de Elche, que para ellos no sólo se plasma en el paisaje de sus huertos de palmeras, sino también en la propia ciudad, la tipología de sus casas, sus calles estrechas... Una imagen de la ciudad que en gran parte pervivió hasta mediados del pasado siglo. Según su descripción en el interior de Elche, creían estar en una ciudad de Oriente (Davillier y Doré, 1998). Esta imagen descrita en sus escritos, se plasmó en aquellos bellos grabados de Doré, en uno de los cuales recoge al agricultor encapuchando las palmeras para obtener la palma blanca del Domingo de Ramos; en otro, aquel en que desde un bosque de palmeras, se divisa la torre y la cúpula de Santa María; tal vez las imágenes que más ayudaron a difundir la ciudad. La imagen orientalizante de nuestra ciudad se proyectaría en otros autores. Aquella imagen de Elche, como la Jerusalén española, se proyectó en los escritores del siglo XX, siendo muchos los ejemplos a los que podríamos aludir, baste citar las figuras de Gabriel Miró, al igual que las referencias de la ciudad de Elche en la obra de Miguel Hernández. Ya en las últimas décadas del siglo XX la escritora francesa Anne Marie de Backer, nos sigue proyectando esa misma imagen de la ciudad, aunque en su caso, no es sólo la contemplación del paisaje, sino que se adentra por medio de él en un viaje iniciático interior (Backer, 1995).

Son éstos algunos ejemplos de cómo nuestra ciudad se ha proyectado en el mundo literario; son muchos más los que podríamos poner de manifiesto, también de autores de nuestros días. Esa ciudad idealizada y proyectada en la literatura, al igual que en las expresiones plásticas como los grabados antes referidos o los paisajes de Sorolla, Carlos de Haes, Albarranch, etc., es la imagen que interiorizan los vecinos, reforzando el sentimiento de pertenencia, de identidad. El movimiento ciudadano que llevó en los años veinte del pasado siglo a conseguir la protección del paisaje de palmeras, se debe en gran parte a la conciencia creada por los literatos y pintores. Quiero con ello resaltar el activo que para nuestra ciudad supone su proyección en el mundo de la creación artística. Pensemos por ejemplo, lo que podría suponer en base a esta imagen ideal construida, fomentar la cooperación con las ciudades de la otra ribera del Mediterráneo. Uno de los proyectos culturales impulsados por el municipio, consistió en la publicación y divulgación de estos textos.

## **6. El municipio como incentivador del desarrollo económico.**

En estos tiempos en que adquiere especial importancia el tratamiento del municipio como impulsor de la actividad económica; vale la pena recordar que las relaciones económicas, han sido a través del tiempo inherentes a la vida del

municipio. A lo largo de la historia los mercados y las ferias se han constituido en punto de encuentro y de hecho, aquellas localidades abiertas al mundo del intercambio, son las que han adquirido un mayor peso en la historia. Desde antiguo, el municipio aparece protagonizando la regulación de la actividad económica de la localidad.

Las ciudades deben tener su propio desarrollo económico, pues de lo contrario están condenadas a su inanición. En el mundo actual el fenómeno de la globalización ha activado en todas partes una reafirmación de lo local. En la medida en que se ensancha el horizonte de nuestro mundo, crece la necesidad de sentirse arropado en casa. No se trata de una reacción frente al fenómeno de la globalización, sino que se trata de que los beneficios de la globalización alcancen a todos, de insertar las economías locales en esa visión más amplia. En definitiva, concebir la globalización no como el universo vacío, sino como la suma de los pequeños universos.

El objetivo de la política es el bienestar de los ciudadanos. Desde la cercanía es desde donde mejor se puede percibir la realidad que puede alcanzar la ciudadanía y no solo desde las frías cifras de los estudios macroeconómicos. Es necesario poner de manifiesto la importancia de la identidad en el municipio al hablar de la dimensión económica, pues la identidad supone el conocimiento de los recursos propios. Un desarrollo endógeno necesita del conocimiento y valoración de sus propias posibilidades, el conocimiento de los recursos naturales y sobre todo humanos. No puede haber un desarrollo desligado de la cultura de los pueblos; es necesario interpretar sus propias concepciones, la propia historia del mundo del trabajo, la creatividad que han demostrado a lo largo de los siglos. Como exponía el profesor Ybarra "recoger la tradición para hacer innovación" (Ybarra, 2008). Hoy día en que tanto se valora la marca de origen, hay que recordar que es en lo local donde ello tiene lugar, lo original es aquello que es originario.

En estos momentos es cuando la vida de las ciudades pueden tener en el aspecto económico un mayor protagonismo, por ejemplo, en las políticas de suelo para los parques industriales, las vías de comunicación, la facilitación del transporte, la interrelación con los diversos servicios de la ciudad, la potenciación de los estudios de capacitación profesional, el rescate de antiguos oficios que en la práctica habían desaparecido etc. En Elche en este sentido se llevó a cabo la creación de diversos polígonos industriales, con una política de abaratamiento del suelo, con normativas que impedían la especulación, así como estableciendo ordenanzas respecto a la calidad, protección del medio ambiente y estética que deben guardar las instalaciones industriales.

Además de la actividad industrial, también se incidió en otra actividad económica como el turismo. En la promoción del turismo, además de buscar el modelo apropiado para su desarrollo, que en este caso fue orientar el reclamo de la ciudad como un lugar de visita más que de estancia, se valoró la importancia de mantener la ciudad en un estado decoroso de limpieza, de funcionamiento en general de los servicios, el estímulo a las instalaciones hoteleras y los esta-

blecimientos de restauración. Nuestra ciudad tiene la ventaja de una marca ya hecha desde antiguo, basada en los elementos emblemáticos de la misma y que constituyen realmente las señas de identidad de la ciudad.

## **7. La ciudad, un espacio sin fronteras.**

El filósofo Ortega decía que el municipio empieza a serlo plenamente cuando sale de sí mismo, cuando busca la relación con los otros (Ortega y Gasset, 1943); bien lo saben los ediles, que desde siempre han tenido que llevar a cabo la relación con los pueblos vecinos, solventar mancomunadamente de manera formal o informal los problemas de la comunicación entre comunidades vecinas, el agua etc. Hoy día, la complejidad de los servicios obliga a encontrar fórmulas de cooperación, que den respuesta a la demanda de nuestros ciudadanos y ello no solo desde el punto de vista economicista, de lo que en muchos casos puede suponer un ahorro el tener unos servicios mancomunados, sino también con la perspectiva de que ciertos servicios, solo se pueden tener desde la visión mancomunada y no solo localista. Algunos ejemplos de este tipo de relaciones de poblaciones vecinas desarrollamos en los años 90 en el municipio de Elche, concretamente la construcción de un pabellón ferial en el término municipal, que fue viable desde la perspectiva amplia de la relación entre varias ciudades o también la ubicación en Elche del Centro Europeo de Iniciativas de Empresas, creado por la Unión Europea. Igualmente se podrían citar actuaciones en América en los que he tenido una participación activa, como es el caso de los municipios transfronterizos de Nicaragua y Costa Rica entre los Chiles y San Carlos.

La comunicación entre los municipios no se acaba en la relación entre aquellos que son vecinos geográficamente. Hoy día surgen fórmulas de cooperación, en base a intereses comunes y compartidos independientemente de su situación geográfica, véanse las rutas turísticas ligadas a ejes temáticos determinados, como es el caso de las rutas del café en Centroamérica o la relación que se establece entre las ciudades históricas, independientemente de su distancia geográfica. Especial importancia adquiere en el asociacionismo municipal las diversas Asociaciones Nacionales de Municipios, ejemplo tanto de países de América como de España.

La ciudad no se define por la frontera, sino por ser lugar de encuentro. No se define por el localismo, sino por el cosmopolitismo. En el espacio de la ciudad y más en nuestro tiempo, conviven personas de toda condición, de diversos credos y con diversas tradiciones culturales. La relación que une a todas ellas es la de vecindad, es decir, la cercanía con el otro.

El municipio, en la realidad de cada día, desde el respeto a la diversidad y el aprecio a los otros, deviene un ejemplo de cómo, desde la más diversas posiciones, se puede colaborar en la creación de una sociedad en la que la paz sea el resultado de la armonía que surge de hablar cada uno en su propia lengua.

Nada más propio que hablar de civilización en el contexto de las ciudades. En definitiva, dicha palabra viene de "civitas". Es precisamente el estilo ciudadano el que debe impregnar la propia construcción material de la ciudad. La ciudad, como el lugar en que los hombres encontraron el reducto para vivir en paz y en libertad, se extendió al concepto de ciudadanía universal.

Si la ciudad es por tanto el espacio de relación de las personas, si de la ciudad hoy más que nunca podemos decir que se define por su cosmopolitismo, si el ideal es vivir una vida feliz y pacífica, no es extraño pues que las ciudades tengan cada vez una participación mayor en el movimiento por la paz internacional basada en el conocimiento y el respeto a las diversas culturas, un conocimiento que se basa en la relación de vecindad.

Las ciudades deben tener cada vez más una participación mayor en la política internacional, en la búsqueda de la paz. Las guerras hoy las sufren fundamentalmente las poblaciones civiles, son ejemplos que hemos visto muy claramente en las sucesivas guerras de la antigua Yugoslavia, las de Irak o el conflicto permanente en Palestina.

Si los ciudadanos sufren las consecuencias de las guerras, lógico es pensar que deban intervenir en los procesos de paz.

Con el fin de fomentar la paz entre los pueblos, surgieron en Europa los programas de hermanamientos entre ciudades, en su origen, con la finalidad de fomentar la buena relación entre los ciudadanos de los diversos países de Europa y posteriormente se extendió a otras regiones del mundo. Entre las actuaciones que llevamos a cabo en la ciudad de Elche son de destacar los hermanamientos con las ciudades de Toulouse en Francia y con la ciudad de Sucre, la capital constitucional de Bolivia. Con la ciudad de Toulouse se acordó un plan global de intercambios entre los escolares de las dos ciudades, en los que se prestaba una atención especial al estudio de las lenguas de ambos países, tanto las de ámbito estatal como regional. De igual modo se establecieron relaciones permanentes entre las asociaciones profesionales, las entidades recreativas, las cámaras de comercio etc. Desde los departamentos de cultura de ambos municipios se diseñó un amplio plan de actividades que se concretó en conciertos de las respectivas orquestas, intercambio de exposiciones entre los museos de ambas ciudades etc.

En el acuerdo con la ciudad de Sucre, se incidió fundamentalmente en la cooperación en el fortalecimiento institucional municipal, lo que se concretó en la puesta en funcionamiento de algunos servicios municipales. Aquel acuerdo sirvió años después como modelo para impulsar la cooperación municipal española en diversas regiones de Latinoamérica. Estas actuaciones ayudaron a tener una concepción más abierta del mundo local, diríamos que ahondaron en una concepción más abierta de la identidad.

Quizás la actuación exterior de mayor impacto en la conciencia ciudadana fue el compromiso de la ciudad de Elche con la trágica situación que debido a la guerra vivían los ciudadanos de la antigua Yugoslavia. Desde los primeros momentos de aquel conflicto se recibieron en la alcaldía peticiones urgentes

de ayuda humanitaria. La respuesta solidaria de la población fue realmente ejemplar; de la coordinación de la ayuda humanitaria, se pasó a la colaboración estrecha de la ciudad de Elche con la ciudad serbia de Subotica, que compuesta de un mosaico de etnias, destacaba en aquella situación de conflicto por ser un lugar de convivencia pacífica. La política que se seguía por parte del Concejo Municipal liderado por su alcalde, era el fortalecimiento de esa convivencia, en contra de los dictados de la política de Milosevic en el ámbito del Estado.

La colaboración inicial entre estas dos ciudades se amplió a otras, tanto del ámbito yugoeslavo como de otros países de Europa y de modo coordinado, se llevaron a cabo actuaciones en búsqueda de la paz o al menos en conseguir paliar los efectos de aquella guerra. Entre las actuaciones que se realizaron, quiero destacar la creación de las primeras embajadas locales de paz al amparo del Consejo de Europa y cuya misión consistía en la ayuda a las localidades con el fin de proteger los derechos humanos individuales y los de las minorías, el impulso a la democracia local y los intercambios culturales y económicos entre las ciudades. Entre las muchas actividades concretas que se llevaron a cabo, destacaría la escuela de verano que se creó en el municipio de Elche y en la cual convivían alumnos de diversas partes de la antigua Yugoslavia, muchos de cuyos padres luchaban en bandos enfrentados. También la colaboración entre aquellas ciudades propició el plan de acogida a los refugiados. Aquella iniciativa en España, aunque ciertamente estaba apoyada por el Gobierno de la Nación y los Gobiernos Regionales, la dirección del mismo correspondió a las localidades, lo que llevó consigo la participación de la ciudadanía y por tanto la acogida de los refugiados en el seno de la comunidad local.

En aquellas actuaciones se fue descubriendo que el compromiso con la paz es un elemento esencial en la vida de la ciudad, que la cooperación pertenece a la misma esencia del discurso municipal. Que la identidad cerrada centrada en la búsqueda de las diferencias, tenía por resultado la creación de un mundo estrecho cerrado en sus fronteras, exteriores y también interiores. Por el contrario, la creación de identidad surgida del compromiso con la ciudad es la de un mundo abierto y sin fronteras; que profundizar en la identidad nos conduce a descubrir nuestra universalidad.

## **8. Las principales conclusiones.**

A partir de la experiencia en la gestión realizada durante doce años en la ciudad de Elche como miembro del Concejo Municipal y Alcalde, se analiza cómo en el compromiso con el municipio, la administración más cercana al ciudadano, se descubre la verdadera vocación política, cuya dignificación pasa por el acercamiento a las realidades y necesidades concretas de los ciudadanos.

El municipio se convierte pues, en auténtica escuela de ciudadanía. Desarrollar el sentido de la identidad como pertenencia, es esencial para el buen gobierno de la política municipal y un elemento clave para ello es la recuperación de la historia, de la memoria, desarrollando programas tanto de conservación

del patrimonio cultural urbano, como del patrimonio inmaterial de la ciudad, aportando también experiencias respecto a la integración y a la creación de identidad en los barrios de reciente o nueva creación.

Profundizar en la identidad nos lleva a descubrir cómo la ciudad, lejos de todo localismo, la podemos definir como un lugar abierto y sin fronteras. En ese espacio común, se analiza el fenómeno de la inmigración, así como el papel de la cooperación internacional municipal.

## **9. Referencia bibliográfica y bibliografía básica consultada.**

- BACKER, A. M. de (1995), En el corazón del palmeral. Elche, Ayuntamiento.
- CABANES CATALÁ, M.L. (ed.) (1995), El Còdex d'Elx. Elx, Ajuntament; València, Generalitat Valenciana, Consell Valencià de Cultura.
- D'ORS, E. (1911), Glosari aforístic de Xénius XIV en La Veu de Catalunya 31-10.
- DAVILLIER, Ch. y DORÉ, G. (1998), Viaje por España. Madrid, Editorial Miraguano.
- MOUNIER, E. (1974), Obras. I (1931-1939). Barcelona, Editorial Laia.
- ORTEGA Y GASSET, J. (1943), Obras completas. Madrid, Espasa Calpe.
- POSADA, A (1915), La ciudad moderna. Discurso leído en el acto de su recepción como miembro de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Madrid, Edit. Imprenta Clásica.
- QUINTANA, I (1990), "Políticas Culturales en las grandes ciudades" en BORJA, J. et al. (ed.) Las grandes ciudades en la década de los noventa. Madrid, Editorial Sistema, pp. 46.
- RODRÍGUEZ MACÍÁ, M. (2003), Pensar la ciutat. Elche: Imprenta Segarra Sánchez.
- RODRÍGUEZ MACÍÁ, M. (2008), La identidad desde lo local. San José de Costa Rica, Fundación Desarrollo Municipal Centroamericano y el Caribe DEMUCA y Universidad de Alicante.
- RODRÍGUEZ MACÍÁ, M. (2009), La ciudad lugar de encuentro. San José de Costa Rica, Fundación Desarrollo Municipal Centroamericano y del Caribe-Agencia Española de Cooperación Internacional de Desarrollo (DEMUCA-AECID).
- RODRÍGUEZ MACÍÁ, M. (2013), La Festa representació de la ciutat. Elche, Centro Asociado de la UNED (Universidad Nacional de Educación a Distancia)
- SÓFOCLES (2004), Antígona. Buenos Aires, Editorial Losada.
- YBARRA, J. A. (2008) Conferencia en Seminario sobre Desarrollo Económico Local. San José de Costa Rica, DEMUCA.



C A P Í T U L O

***Las disparidades  
Económicas  
Territoriales  
en Ecuador.  
¿Convergencia o  
Divergencia?***

---

Rodrigo Mendieta Muñoz, Docente e Investigador  
de la Facultad de Ciencias Económicas y  
Administrativas de la Universidad de Cuenca  
(Ecuador).



Sumario:

1. Introducción.
2. Marco de Referencia.
3. Disparidades Económicas Territoriales en Ecuador.
4. ¿Convergencia o divergencia territorial en Ecuador?
5. Principales conclusiones.
6. Bibliografía básica consultada.



## **1.INTRODUCCIÓN**

A partir de 2007 en el Ecuador se ejecuta un nuevo proyecto político – económico cuyo objetivo de fondo es equilibrar las relaciones de poder, aun concentrado en pocas familias, empresas, ciudades y territorios. Pudiendo destacarse dos hechos concretos sin precedentes en el país. Por un lado, el ingente gasto en inversión social, educación e infraestructura a lo largo del territorio nacional, fruto de una favorable renegociación de la deuda externa y de contratos petroleros, y de un aumento en la recaudación fiscal; y, por otro, una nueva normatividad de ordenamiento territorial que propende ampliar las capacidades para el desarrollo local en las diferentes instancias sub-nacionales de gobierno: regiones, provincias, municipios y juntas parroquiales.

Diversos estudios dan cuenta de beneficios de este giro en la visión y política de desarrollo en el Ecuador, tanto en términos de crecimiento económico, así como en reducción de la pobreza y de la desigualdad en la distribución del ingreso. Sin embargo, no se ha analizado la cuestión de si las disparidades económicas entre territorios se han ampliado o reducido. De esta forma, el presente estudio cumple con dos objetivos: 1) diagnosticar el estado reciente de las disparidades económicas territoriales a nivel provincial en el Ecuador; y, 2) evaluar si estas disparidades siguen un proceso de divergencia o convergencia a lo largo del tiempo. Para el primer objetivo se realiza un análisis transversal con información de los últimos censos de población y económico efectuados en 2010; así como un ejercicio de tipificación de provincias en base a CEPAL (2009) y Silva (2005). Para evaluar la divergencia/convergencia provincial se contrasta la hipótesis de la convergencia absoluta ( $\sigma$  y  $\beta$ ) con datos desde 1993, siguiendo a Barro y Sala i Martin (1991).

Aparte de esta introducción el capítulo contempla cuatro secciones. La sección dos ofrece un breve marco de referencia sobre el contexto reciente de las disparidades económicas territoriales en el Ecuador, problemática que es diagnosticada en la tercera sección. La cuarta sección resuelve la hipótesis de la convergencia absoluta a nivel provincial; y, la sección final concluye.

## 2. EL MARCO DE REFERENCIA

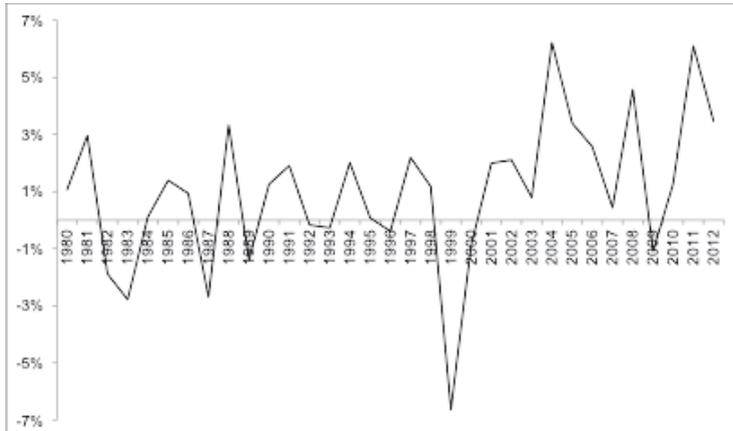
La República del Ecuador se encuentra situada al noroeste de Sudamérica, limitando con Colombia al norte, Perú al éste y sur, y el océano Pacífico al oeste. Según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos del Ecuador (INEC), actualmente el país cuenta con 15,8 millones de habitantes, y una extensión territorial de 283,5 mil Km<sup>2</sup>. Políticamente se encuentra dividido en 24 provincias, de las cuales Pichincha contiene a la ciudad de Quito, capital del país (Figura 1).

Figura 1. División político administrativa del Ecuador.



El desempeño económico del Ecuador se ha batido en medio de recurrentes recesiones económicas que le ha significado un alto costo social (Gráfico 1). Desde inicios de los años 80, y hasta la mitad de la década de los años 2000, la inestabilidad económica, acompañada de una severa crisis social, política e institucional, ha sido la contante en el Ecuador. Período que concuerda, al igual que en la mayor parte de América Latina, con la consolidación sistemática del modelo neoliberal de desarrollo (Stiglitz, 2007).

Gráfico 1. Tasa anual de crecimiento del PIB per cápita en Ecuador. Período 1980 – 2012.



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del Banco Mundial.  
<http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.KD>,  
 a PIB per cápita a precios constantes del año 2005.

Siguiendo la receta neoliberal en cuanto a política económica y social, y solventándose en una institucionalidad fraguada al calor de los intereses hegemónicos, empresariales y políticos, la marcada desigualdad económica y social entre territorios, sectores e individuos en el Ecuador se va tornando funcional (en concordancia con lo sostenido por Enríquez, 2009). En 1994, como máxima expresión de aquello, se desregulariza el ya concentrado sistema financiero, siendo el origen del colapso bancario del año 1999 (Correa, 2004). Con una inflación del 24%, y un tipo de cambio de 6.825 sucres por USD, el Ecuador es sorprendido en 1998 por un crudo fenómeno climático de El Niño y por una drástica reducción en el precio del petróleo, principal producto de exportación. Escenario propicio para solapar una serie de irregularidades de los bancos privados que, amparados en la ley, tuvieron en el Banco Central (BCE) el aliado perfecto para el “salvataje bancario”. Hacia finales de 1999 la emisión monetaria acumuló un incremento del 152% y, ya con una moneda local flotando libremente, se alcanzó una inflación del 60%, acompañada de una devaluación del 300%. La producción per cápita se contrajo en términos reales en casi un 7% durante 1999, con una tasa de desempleo que bordeaba

el 10% y un subempleo en el orden del 60%. Todo lo cual generó una gran conmoción social, apaciguada momentáneamente con la forzada dolarización de la economía a partir del 9 de enero de 2000.

Hasta el año 2006, la inestabilidad política acompañó a una economía despojada de su capacidad monetaria y cambiaria para hacer frente a las secuelas de la crisis de 1999. La dolarización resultó el pretexto perfecto para profundizar el dogma neoliberal, mediante políticas de austeridad del gasto público, achicamiento del Estado, flexibilidad laboral y liberalización del comercio. Lo que no solamente provocó mayor desigualdad y una mínima reducción de la pobreza, sino un descalabro institucional generalizado (Falconí et al., 2012).

La inestabilidad económica, social, política e institucional fue acumulando ansias de cambio en una serie de actores sociales, así como un cúmulo de propuestas que apuntaban a un nuevo modelo de desarrollo. Luego de una inesperada contienda electoral, Rafael Correa Delgado logra capitalizar éstas aspiraciones y es proclamado Presidente Constitucional del Ecuador desde 2007. Su proyecto de “Revolución Ciudadana” postula “terminar con el neoliberalismo aplicado en el país, superar la profunda crisis política, transformar el marco normativo – institucional a través de una Asamblea Constituyente y liderar un proyecto nacional de desarrollo” (Falconí et al., 2012:75). Desde entonces, y lograda la “Constitución de Montecristi” en 2008, radicales cambios se han dado en el Ecuador, con hechos sin precedentes en varios campos como la inversión en infraestructura, proyectos hidroeléctricos, educación, ciencia y tecnología; aumento considerable del monto y cobertura del gasto social, que incluye un programa ícono de inclusión de personas con capacidades físicas e intelectuales especiales; y, una nueva imagen del Estado, afianzada en una gobernabilidad e institucionalidad más eficiente. Todo como resultado de mayores ingresos petroleros, producto de los altos precios internacionales y de una renegociación en términos más favorables para el país; a lo que se suma la ampliación de la cobertura y mejora en la eficiencia de recaudación impositiva fiscal, y una reestructuración de los instrumentos de deuda externa. Los efectos de estos cambios anteriores se empezarán a notar en términos de reducción de la pobreza e índices de desigualdad, y un aumento del PIB per cápita (Martín, 2012); pero que, dado el severo deterioro estructural previo, aún no dan indicios que permitan hablar de un proceso consolidado de reducción de las disparidades económicas a nivel territorial en el Ecuador, asunto que será corroborado en las secciones que siguen.

### **3.LAS DISPARIDADES ECONÓMICAS TERRITORIALES EN ECUADOR**

Durante los años 90, al igual que en muchos países de la región latinoamericana, va tomando forma en Ecuador una serie de políticas y reformas de descentralización y autonomía de la gestión del desarrollo, tendientes a generar o aumentar las transferencias fiscales hacia los gobiernos provinciales y municipales, conjuntamente con ciertas competencias administrativas (Carrión et al., 2007). Este momento de la descentralización coincide con las políticas neoliberales de privatización de empresas públicas, debilitamiento de las regulaciones estatales, aperturismo comercial y liberalización del mercado

de capitales; que, como se dijo, fueron el escenario de la mayor inestabilidad económica, social, política e institucional que viviera el Ecuador en las últimas décadas. Lo cual, conjugado con las marcadas diferencias económicas y de capacidades entre los diferentes niveles subnacionales, explicaría el limitado beneficio que las políticas de descentralización tuvieron en términos de reducción de las asimetrías (Barrera, 2007). A partir de 2008, y con una renovada visión del desarrollo plasmada en la nueva Carta Magna, toma otro impulso la descentralización en el Ecuador, ahora en manos de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), que coordina los procesos de autonomía, promueve la desconcentración de la gestión pública, y busca ampliar las capacidades locales para el desarrollo; todo en el marco de los objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir. Hacia finales de 2010, entra en vigencia el Código de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD, 2010), recogiendo todas estas estrategias y propuestas conducentes al reordenamiento territorial del Estado, pasando a ser el brazo legal que regula la ampliación de las oportunidades de desarrollo local para las diferentes instancias administrativas: regiones, provincias, municipios y juntas parroquiales; y de sus respectivos gobiernos autónomos descentralizados. Sin embargo, en el Ecuador de hoy persisten marcadas disparidades económicas entre territorios. En efecto, con base en la información del Censo Nacional Económico y del Censo de Población y Vivienda efectuados en 2010 (INEC, 2010a; 2010b), el valor agregado per cápita de la provincia más rica (Pichincha con 16.561 USD por persona) es 35 veces mayor que el correspondiente a la provincia más pobre (Bolívar con 474 USD por persona).

Calculando el peso económico de cada provincia sobre el total nacional en términos de valor agregado, así como los niveles de concentración poblacional, las dos primeras columnas de la Tabla 1 evidencian que en el Ecuador existe una polarización económica a favor de Pichincha y Guayas, que concentran el 72% de la producción agregada nacional en 2010; al tiempo que aglutinan al 43% de la población nacional. Por su parte, tan sólo 4 provincias superan, por separado, el 2% del valor agregado nacional: Azuay (7,1%), El Oro (3,4%), Manabí (2,8%) y Tungurahua (2,5%); mientras 9 de ellas no logran rebasar el medio punto porcentual: Santa Elena (0,46%), Cañar (0,40%), Zamora Chinchipe (0,34%), Orellana (0,20%), Carchi (0,16%), Galápagos (0,15%), Morona Santiago (0,12%), Napo (0,12%) y Bolívar (0,09%).

Esta concentración económica se va reflejando en tejidos empresariales o sistemas productivos con amplias diferencias en cuanto a las capacidades propias de aprovechamiento de las ventajas competitivas y mecanismos de fomento productivo locales; lo que, a su vez, hace que se acumulen las asimetrías y se vayan formando diferentes tipos de territorios. En este sentido, la concentración territorial económica y poblacional del Ecuador se produce y reproduce en marcadas heterogeneidades productivas. Pues, Pichincha, Guayas y Azuay poseen el 52,7% de las poco más de 500 mil empresas establecidas en el país en 2010, empleando a 6 de cada 10 personas ocupadas a nivel nacional (Tabla 1, dos últimas columnas).

Evidenciándose, al mismo tiempo, marcadas brechas de productividad. Mientras en Pichincha la productividad media laboral anual alcanza los 72.381 USD por personal ocupado, y el salario promedio mensual llega a los 1.171 USD por trabajador, éstas cifras superan en 9,7 y 1,7 veces, respectivamente, a similares indicadores de la Provincia de Bolívar.

Tabla 1. Provincias según valor agregado, población, establecimientos y personal ocupado como porcentajes del total. Año 2010.

Provincia <sup>a</sup>	Valor agregado como porcentaje del total	Población como porcentaje del total	Establecimientos como porcentaje del total	Personal ocupado como porcentaje del total
Pichincha	46,12%	17,79%	22,20%	28,62%
Guayas	25,77%	25,17%	23,44%	26,64%
Azuay	7,13%	4,92%	7,07%	6,51%
El Oro	3,39%	4,15%	4,62%	3,53%
Manabí	2,82%	9,46%	6,52%	6,58%
Tungurahua	2,53%	3,48%	4,86%	3,75%
Los Ríos	1,55%	5,37%	3,57%	2,88%
Santo Domingo	1,51%	2,54%	2,88%	2,29%
Imbabura	1,39%	2,75%	3,19%	2,26%
Loja	1,32%	3,10%	3,89%	2,96%
Pastaza	1,12%	0,58%	0,71%	0,54%
Esmeraldas	1,06%	3,69%	2,39%	2,11%
Chimborazo	0,97%	3,17%	3,20%	2,49%
Cotopaxi	0,68%	2,83%	2,14%	1,71%
Sucumbios	0,57%	1,22%	0,92%	0,69%
Santa Elena	0,46%	2,13%	1,76%	1,40%
Cañar	0,40%	1,55%	1,74%	1,28%
Zamora Chinchipe	0,34%	0,63%	0,67%	0,53%
Orellana	0,20%	0,94%	0,63%	0,53%
Carchi	0,16%	1,14%	1,01%	0,80%
Galápagos	0,15%	0,17%	0,26%	0,26%
Morona Santiago	0,12%	1,02%	0,93%	0,72%
Napo	0,12%	0,72%	0,54%	0,35%
Bolívar	0,09%	1,27%	0,80%	0,56%

Fuente: Elaboración propia con base en el Censo Nacional Económico 2010 (INEC, 2010a) en cuanto a valor agregado, establecimientos y personal ocupado provinciales y Censo de Población y Vivienda 2010 (INEC, 2010b) para población.

## ***a El orden de las provincias está de acuerdo al valor agregado.***

Esta geografía productiva heterogénea al interior de los países en desarrollo, especialmente latinoamericanos, va configurando territorios con diferentes tipologías de evolución económica (Silva, 2005). De este modo, es posible encontrar territorios ganadores, convergentes, estancados o declinantes, según la posición que tengan en cuanto a tasa de crecimiento del PIB y nivel del PIB per cápita, relativa al promedio nacional, en el transcurso de un período de tiempo determinado (Figura 2) (CEPAL, 2009).

*Figura 2. Tipología de evolución económica de los territorios subnacionales en los países de América Latina.*



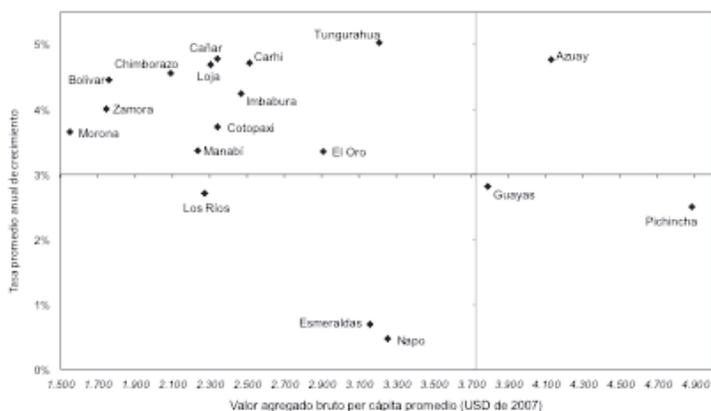
*Fuente: Elaboración propia con base en Silva (2005:91) y CEPAL (2009:80).*

Los territorios ganadores son aquellos con ventajas competitivas explícitas, sobre todo de productos naturales exportables, que han atraído ingentes inversiones, y cuyo mayor rendimiento económico se ha beneficiado con los procesos de apertura comercial. Sin embargo, no han logrado conformar tramados productivos y de servicios densos ni diversificados, de forma que permita hablar de aglomeraciones productivas territoriales. Estos también pueden contemplar zonas metropolitanas que concentran abundante actividad económica, generalmente ciudades capitales o centros de comercio, con una considerable tercerización de su economía. Los territorios convergentes, a su vez, son economías más pobres (menor PIB per cápita), que sin embargo muestran una tasa de crecimiento importante, lo que les permite ir paulatinamente mejorando su desempeño económico. Generalmente se trata de territorios primario – exportadores o con procesos productivos susceptibles de agregar valor. Su dinámica económica favorable responde a ciertas innovaciones tecnológicas y reconversiones productivas. Por su parte, los territorios estancados se caracterizan por un bajo dinamismo económico, explicado por estructuras industriales en retroceso, que han sido incapaces de reconvertirse. Puede también tratarse de territorios rurales, cuya estructura productiva se

basa en productos agrícolas tradicionales, con baja productividad y escaso capital humano. Para estos, los procesos de apertura comercial han significado una amenaza. Finalmente, los territorios declinantes, que tienen un PIB per cápita superior al promedio nacional, alcanzado por un dinamismo económico reciente, y que se ha visto menguado tras el agotamiento de determinados recursos naturales o porque éstos han perdido competitividad en los mercados. La contracción económica causada por la pérdida de ventajas competitivas puede ser permanente o transitoria, dependiendo de la capacidad de reposicionamiento territorial.

Con esta base se procede a tipificar las diferentes provincias para el caso ecuatoriano, según el valor agregado bruto (VAB) real per cápita promedio entre 2007 y 2012<sup>106</sup> y su tasa de crecimiento promedio anual durante el mismo lapso, con resultados que se exponen en el Gráfico 2<sup>107</sup>.

Gráfico 2. Provincias según VAB per cápita promedio y tasa de crecimiento promedio anual del VAB per cápita. Período 2007 – 2012a.



Fuente: Elaboración propia con base en Silva (2005) y CEPAL (2009), y a partir de cálculos propios con base en la información del Banco Central del Ecuador (BCE) (ver Apéndice I). ([www.bce.fin.ec/frame.php?CNT=ARB0000175](http://www.bce.fin.ec/frame.php?CNT=ARB0000175)).

a La línea de división horizontal corresponde a la tasa de crecimiento promedio anual del país (3%), y la línea vertical al valor agregado bruto promedio nacional (3.728 USD).

106 2007 y 2008 son los últimos años que el Banco Central del Ecuador (BCE) publica el VAB regional (a nivel provincial y municipal). Para construir la serie 2007 – 2012 se siguió una metodología que se presenta en el Apéndice I.

107 Se excluyen las provincias de Galápagos, Pastaza, Orellana y Sucumbios. En el primer caso, su singularidad geográfica y turística y el reducido número de habitantes generan un VAB per cápita muy elevado. Los otros tres casos se tratan de provincias amazónicas donde se registra la mayor extracción petrolera del País. Pero, el valor agregado no se queda ni retorna a estas provincias, sino se acumula en su mayoría en Pichincha (específicamente en Quito) donde realmente operan las empresas relevantes de estos sectores. Por tanto, incluir a éstas provincias en el análisis distorsionaría la problemática de la disparidad en el Ecuador. Trabajos recientes al respecto siguen igual tratamiento (ver Ramón et al., 2013 y Ramón, 2009). Por otro lado, las provincias de Santo Domingo y Santa Elena fueron creadas apenas en 2007 al haber sido desmembradas de Pichincha y Guayas respectivamente, sin que su VAB conste por separado en la información proporcionada por el BCE.

Se encuentra que Azuay está en una posición de territorio ganador, mientras Pichincha y Guayas resultan catalogados como territorios declinantes. Las tres provincias con un nivel de VAB per cápita superior al promedio nacional, y diferenciados en cuanto a tasas de crecimiento. Azuay que experimenta una tasa superior a la nacional, y Guayas y Pichincha con una tasa menor, que resulta poco considerable, y que puede asumirse transitoria. Por tanto, soslayando la diferencia en tasas, estas provincias muestran claras ventajas competitivas, afianzadas en sistemas productivos locales organizados, con mayores niveles de productividad sectorial; como resultado, muy probablemente, de ingentes dotaciones de capital y tecnología, un amplio sector exportador, e importantes encadenamientos productivos. Lo que se va plasmando en los superiores niveles de VAB registrados y su dinámica en comparación con los demás territorios; redundando, como se documentó, en que estas provincias lideren la formación de empresas y la consecuente generación de empleo. Mayor capacidad productiva que estaría asociada también a mejores condiciones institucionales locales de fomento al desarrollo.

A diferencia de los territorios ubicados a la izquierda de la línea vertical del Gráfico 2, que mantienen niveles de VAB per cápita inferiores a la media nacional en el período 2007 – 2012; y que, si bien muestran distintas tasas de crecimiento, los sistemas productivos locales menos organizados o inferiores que los caracterizan, determinan, por mucho, la posición de desventaja frente a los territorios ganadores y declinantes. En este sentido, los menores niveles de productividad de estas provincias concordarían con inferiores dotaciones de capital y tecnología, bajos niveles de exportación, incipientes encadenamientos productivos, y un deficiente fomento institucional. Debiéndose resaltar que 12 provincias resultan catalogadas como territorios convergentes, lo que además de dar indicios de un efecto favorable del reciente incremento de la inversión pública y ciertas reconversiones productivas en este grupo de provincias, bien pudiera representar un proceso de convergencia económica territorial en el Ecuador a partir de 2007 que llama la atención.

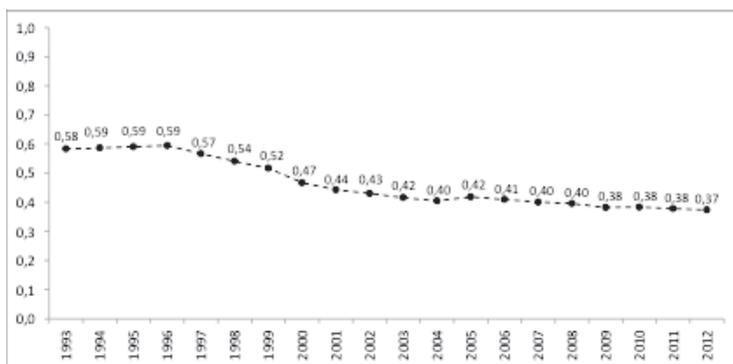
Con todo lo cual es posible corroborar la polarización económica territorial en el Ecuador a favor de Pichincha, Guayas y Azuay, y su distanciamiento con el resto de territorios; lo que concuerda con Ramón et al., (2013) que, mediante indicadores de tipo espacial calculados para 1993, 2001 y 2011, advierten una concentración nodal en éstas tres provincias, lo que a decir de los autores “reafirma la presencia de disparidades”.

#### **4. ¿CONVERGENCIA O DIVERGENCIA TERRITORIAL EN ECUADOR?**

Hasta aquí se ha evidenciado las marcadas asimetrías económicas y productivas entre las provincias que conforman el Ecuador. Sin embargo, no se ha hecho mención sobre si estas tienden a cerrarse o ampliarse en el tiempo. Es decir, se desconoce si en el largo plazo las brechas entre territorios siguen una trayectoria de convergencia o de divergencia. Pregunta que convencio-

nalmente es abordada mediante dos metodologías: “Convergencia sigma” y “Convergencia beta absoluta” (Gómez-Zaldívar et al., 2010; CEPAL, 2009; Silva 2005), que se sustentan en la teoría neoclásica del crecimiento regional. En cuanto a la convergencia sigma, esta se presenta cuando la dispersión del logaritmo del PIB real per cápita entre territorios se reduce en el tiempo (CEPAL, 2009). Pudiendo estar entre 0 (mayor convergencia) y 1 (menor convergencia) en cada período. Para evaluar la convergencia sigma en el caso ecuatoriano se usa el Valor Agregado Bruto (VAB) a nivel provincial per cápita. Los resultados para el período 1993 – 2012<sup>108</sup>, que se exponen en el Gráfico 3, muestran que desde mediados de los 90 se da un proceso de convergencia económica provincial en Ecuador que continúa hasta 2012.

Gráfico 3. Convergencia Sigma en Ecuador. Período 1993 – 2012.



Fuente: Elaboración propia con base en la información del Banco Central del Ecuador (BCE) para el período 1993 – 2006 ([www.bce.fin.ec/frame.php?CNT=ARB0000974](http://www.bce.fin.ec/frame.php?CNT=ARB0000974)) y elaboración a partir de cálculos propios con base en la información del Banco Central del Ecuador (BCE) (ver Apéndice I) ([www.bce.fin.ec/frame.php?CNT=ARB0000175](http://www.bce.fin.ec/frame.php?CNT=ARB0000175)).

Pudiendo establecerse tres períodos. El primero inicia en 1996 y va hasta el año 2001, caracterizado por una convergencia moderada, que coincide con el primer auge en cuanto a políticas y estrategias formales de descentralización en el país. A partir del año 2001 y hasta 2008, un segundo proceso de convergencia muestra que ésta se detiene, seguramente como respuesta a la aguda crisis económica de 1999 y sus secuelas en términos de inestabilidad generalizada durante la primera mitad de los años 2000. El tercer período de convergencia inicia en 2008 y continúa hasta 2012, registrando la mayor convergencia relativa a periodos anteriores, dando indicios de un efecto favorable de la inversión pública en infraestructura, educación y gasto social que, en comparación con décadas pasadas, ejecuta el actual régimen. Asimismo, este periodo coincide con la nueva estructura y normatividad de la descentralización de la gestión del desarrollo puesta en marcha en Ecuador desde 2008. Este

<sup>108</sup> Para el período 1993 – 2006 se usa el VAB a precios de 2000 no petrolero que publica el Banco Central del Ecuador. Incluye 22 provincias, y dado que la información se encuentra discontinua, se procede a empalmar la serie asumiendo tasas de variación constante. Para el período 2007 – 2012 se estima el VAB provincial según la metodología que se presenta en el Apéndice I. Excluye las provincias de Pastaza, Orellana y Sucumbios por el efecto petrolero distorsionador que genera. En los dos periodos las provincias de Santo Domingo y Santa Elena constan en Pichincha y Guayas respectivamente. Los datos de población provincial se obtienen de los Censos de Población y Vivienda 2001 y 2010 (INEC, 201; 2010). Los resultados son consistentes con los encontrados por Ramón et al., (2013) y Ramón (2009).

tercer período concuerda con lo anotado en la sección anterior (Gráfico 2), donde se encontró que 12 provincias pueden ser catalogadas como territorios convergentes entre 2007 y 2012.

Si bien estos resultados sugieren una reducción de las disparidades económicas territoriales en Ecuador, no indica el alcance que éste proceso tiene para cerrar las marcadas brechas que aún persisten al interior del país. En otras palabras, es necesario evaluar qué tan rápido están convergiendo las provincias entre sí. Para esto, se procede a estimar la convergencia beta absoluta, que representa la velocidad con la que los diferentes territorios se acercan a su estado estacionario, asumiendo que es igual para todos.

Para ello, es necesario estimar el siguiente modelo econométrico de sección cruzada (Barro y Sala i Martin, 1991; Gómez-Zaldívar et al., 2010):

$$gy_{iT} = \alpha + \frac{1 - e^{-\beta T}}{T} \ln(y_{i0}) + \mu_{it} \quad (1)$$

Que implica que la tasa de crecimiento promedio del VAB per cápita del territorio (i) en el período de tiempo (T) ( $gy_{iT}$ ), se relaciona con su nivel de VAB per cápita en el período inicial ( $y_{i0}$ ). Con ( ) constante, ( $\beta$ ) la velocidad de convergencia; y ( $\mu_{it}$ ) el error de estimación. Un valor negativo y estadísticamente significativo de  $\beta$  implica que las provincias atrasadas crecen más deprisa que las ricas, denotando aceptación de la hipótesis de convergencia absoluta.

Con el afán de poder hacer un análisis comparativo de largo plazo, y en función de la información disponible, se procede a estimar el modelo (1) en tres períodos simétricos (T=5): 1994 – 1999, 2001 – 2006 y 2007 – 2012. Usando mínimos cuadrados no lineales (MCNL), se obtienen los siguientes resultados<sup>109</sup> :

Tabla 2. Resultados de la estimación de (1) por MCNL. Por períodos de análisis.

	1994-1999	2001-2006	2007-2012
	Coef.	Coef.	Coef.
$\alpha$	0.1925*** (3.77)	0.1407*** (3.12)	0.1764** (2.42)
$\beta$	-0.0270*** (-3.62)	-0.0174** (-2.65)	-0.0183* (-1.93)
$R^2$	0.408	0.270	0.189
Obs.	21	21	18

Fuente: Elaboración propia.

Nota: \*\*\* significativa al 1%, \*\* significativa al 5%, \* significativa al 10%, estadístico t en paréntesis.

109 En los dos primeros periodos se excluye a Galápagos. En el último período, además de Galápagos, se excluye a Pastaza, Orellana y Sucumbios. Lo cual se justifica en la nota al pie 3. Además, esto hace que los resultados sean comparables, salvo por el año base.

En los tres periodos se acepta la hipótesis de convergencia absoluta<sup>110</sup>. Notándose que en el período 1994 – 1999 la velocidad de convergencia entre las provincias resulta del 2,7% promedio anual. Mientras que en el periodo post crisis 2001 – 2006, el proceso de convergencia sufre una desaceleración de casi un punto porcentual. Finalmente, en el período más reciente, 2007 – 2012, la convergencia entre provincias aumenta, ubicándose alrededor del 1,83% promedio anual. Lo cual concuerda con los diferentes matices de la convergencia sigma anotados. Siendo lo relevante que la velocidad de convergencia encontrada resulta demasiado lenta considerando el alto nivel de las disparidades territoriales. En efecto, tomando como referencia la información del Censo Nacional Económico (2010), una velocidad de convergencia del 1,83% promedio anual implica que la provincia más pobre del Ecuador (Bolívar) tardaría 196 años alcanzar a la provincia más rica (Pichincha); o que a la Provincia de Cañar le tomaría 96 años llegar a los niveles de ingreso per cápita de Azuay, no obstante de estar próximas geográficamente.

## **5. PRINCIPALES CONCLUSIONES**

Los cambios implementados en Ecuador a partir de 2007 en materia económica han generado, según algunos estudios y opiniones, efectos favorables en términos de crecimiento económico, menores niveles de concentración de los ingresos y un avance en la reducción de la pobreza; sin embargo, poco se ha evaluado sobre las disparidades económicas a nivel territorial. CEPAL (2009:24) advierte que estas asimetrías subnacionales se asocian a patrones que inhiben el crecimiento de la producción nacional y coadyuvan a su inestabilidad, características básicas del estancamiento económico y social de los países latinoamericanos. A su vez, el desempeño territorial heterogéneo ha respondido a ineficientes e ineficaces políticas de descentralización y autonomía, así como a políticas económicas nacionales que han impactado en forma diferenciada al interior de los países. A esto se suma la desigualdad en las capacidades territoriales para la gestión del desarrollo local, que se ha ido acumulando por efecto de lo anterior, y que ha ido conformando una geografía económica heterogénea. En este trabajo se aborda la pregunta de cómo se encuentran las asimetrías económicas y productivas entre las diferentes provincias que conforman el Ecuador y se aporta evidencia que da cuenta de una limitada convergencia subnacional. No se discute a profundidad sobre las causas de los hallazgos.

En lo concerniente a la disparidad, la información analizada tan solo corrobora la distante brecha productiva entre provincias. El valor agregado per cápita de la provincia más rica (Pichincha) es 35 veces mayor que el correspondiente a la provincia más pobre (Bolívar) en 2010. Existiendo una polarización económica y poblacional a favor de las provincias de Pichincha y Guayas, que se reproduce en amplias asimetrías en cuanto a conformación del tejido empresarial. En efecto, según el último censo económico (INEC, 2010a), Pichincha, Guayas y Azuay concentran cerca del 53% de empresas y emplean al 60% del personal

110  
comparación.

Para los dos primeros periodos los resultados son consistentes con Ramón (2009). Para el último periodo no se tiene referentes de

ocupado del país. Estas provincias, por sus características productivas y de capacidades acumuladas en el tiempo, se ubican en una posición de ventaja competitiva versus las demás.

Respecto a la convergencia/divergencia entre provincias, se encuentra una reducción de la dispersión de la producción a través del tiempo (convergencia sigma) en tres periodos diferentes. El primero entre 1996 y 2001 cuando el coeficiente de convergencia sigma pasa de 0,59 a 0,44, coincidiendo con el auge en cuanto a políticas de descentralización y autonomía que tuviera lugar en aquel período en el país. Un segundo momento va desde 2001 hasta 2008, cuando la reducción del coeficiente se detiene, llegando a 0,40 para este último año. Resultado asociado a las secuelas de la severa crisis económica de 1999. Finalmente, se registra un tercer período a partir de 2008, cuando la dispersión inicia un nuevo proceso de reducción ubicándose en el orden de 0,37 para 2012, en respuesta a la nueva visión de gestión regional planificada.

Con esta base se procede a verificar la hipótesis de convergencia absoluta (beta), que permite aproximar la velocidad con la cual se estaría dando tal convergencia. Los hallazgos aportan evidencia a favor de la hipótesis de convergencia absoluta coherente con los tres períodos anotados. Sin embargo, la tasa de convergencia no permitiría cerrar las brechas provinciales ni siquiera en el mediano plazo. Pues, para el período 2007 – 2012 la velocidad de convergencia entre provincias se estaría dando en el orden del 1,83% anual, con la cual le tomaría 97 años a la Provincia de Bolívar alcanzar la mitad del nivel económico de Pichincha.

La limitación del presente trabajo es la cantidad de datos involucrados, que podría mejorarse con un análisis a nivel cantonal (municipal). Asimismo, la lenta convergencia encontrada en relación al nivel de asimetrías existentes, invita a realizar un estudio de convergencia condicionada, con el objetivo de determinar las variables que estarían incidiendo en la limitada convergencia absoluta registrada.

## 6. BIBLIOGRAFÍA BÁSICA CONSULTADA

- BARRERA GUARDERAS, A (2007). "Agotamiento de la descentralización y oportunidades de cambio en el Ecuador". En CARRIÓN M, F (Coord.), *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*, Quito, FLACSO sede Ecuador, pp. 175-206.
- BARRO, R. y X. SALA-I-MARTIN (1991). "Convergence Across States and Regions", *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 1, pp. 107-182.
- CARRIÓN M, F y M. DAMMERT (2007). "La descentralización en el Ecuador: un tema de Estado". En CARRIÓN M, F (Coord.), *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*, Quito, FLACSO sede Ecuador, pp. 9-17.
- CEPAL (2009). *Economía y territorio en América Latina y el Caribe. Desigualdades y políticas*. Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas.
- CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN (COOTAD) (2010), publicado en el Suplemento del Registro Oficial N° 303 de martes 19 de octubre del 2010.
- CORREA DELGADO, R (2004). *De Banana Republic a la No República: Las tres últimas décadas de la historia económica del Ecuador*. Quito, Debate.
- ENRÍQUEZ PÉREZ, I (2009). *La construcción social de las teorías del desarrollo. Un estudio histórico/crítico para incidir en el diseño de las políticas públicas*. México, Senado de la República LXI Legislatura, Miguel Ángel Porrúa.
- FALCONÍ, F. y P. MUÑOZ (2012). "Ecuador: De la Receta del Consenso de Washington al Posneoliberalismo". En MANTILLA S. y S. MEJÍA (Coord.), *Balance de la Revolución Ciudadana*, Quito, Centro Latinoamericano de Estudios Políticos, Editorial Planeta del Ecuador, pp. 75-96.
- GÓMEZ-ZALDIVAR M., E. LAGUNA, B. MARTÍNEZ y M. MOSQUEDA (2010). "Crecimiento relativo del producto per cápita de los municipios de la República Mexicana, 1988-2004". *EconoQuantum*, Vol. 6, No. 2, pp. 7-22.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (INEC) (2010a). *Censo Nacional Económico 2010*.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (INEC) (2010b). *Censo de Población y Vivienda 2010*.
- MARTÍN MAYORAL, F (2012). "El Desempeño de la Economía Ecuatoriana durante el gobierno del Economista Rafael Correa". En MANTILLA S. y S. MEJÍA (Coord.), *Balance de la Revolución Ciudadana*, Quito, Centro Latinoamericano de Estudios Políticos, Editorial Planeta del Ecuador, pp. 237-266.
- RAMÓN MENDIETA, M., S. OCHOA y D. OCHOA (2013). "Crecimiento, Aglomeración y Convergencia en el Ecuador: 1993 – 2011". En *Perspectivas desde la ciencia*, Departamento de Economía – UTPL, pp. 5-6.
- RAMÓN MENDIETA, M (2009). *Convergencia y divergencia regional en Ecuador*. México, Tesis de maestro en Economía Urbana y Regional, Universidad Nacional Autónoma de México.
- SILVA LIRA, I (2005). "Desarrollo económico local y competitividad territorial en América Latina". *Revista de la CEPAL* 85, pp. 81-100.
- STIGLITZ, J. (2007). "Hacia una nueva agenda para América Latina". En LÓPEZ MONTAÑO, C., y GARCÍA C.A. (Coord.), *Stiglitz en Colombia reflexiones sobre sus planteamientos*, Colombia, Intermedio Editores, pp. 25-125.

## APÉNDICE I. Estimación del VAB provincial para el período 2007 – 2012

Se parte con el VAB cantonal para 2007 publicado por el BCE, cuya agregación permite obtener el VAB provincial. La información se presenta por rama de actividad (14 subsectores); y, dado que las Cuentas Nacionales Trimestrales del BCE provee el VAB nacional a precios del año 2007, por ramas de actividad, hasta el segundo trimestre de 2013 inclusive, se opta por imputar las variaciones anuales nacionales de cada rama productiva a la base provincial de 2007, usando el método del monto o tasa de variación contante:

Con  $i$  = provincia,  $j = 1, \dots, 14$  ramas de actividad,  $t$  = año y  $r_j$  = tasa real anual de variación.

Asumiendo los siguientes supuestos:

i. Que la estructura sectorial de las provincias se mantenga igual a la de 2007.

ii. Que, a partir de 2008, la variación del VAB sectorial de cada provincia sea similar a la variación nacional correspondiente.

Con esto se construye una serie 2008 – 2012 del VAB a precios de 2007, es decir real, para 22 provincias. Debiendo mencionarse que las provincias de Santo Domingo y Santa Elena se encuentran incluidas en Pichincha y Guayas, respectivamente, sin que sea posible calcular el VAB en forma separada al no poseer información, ya que su desmembramiento se efectuó en 2007.





***Indice de los Autores.***



### ***Víctor Gerardo Aguilar Feijó.***

Economista por la Universidad de Cuenca, Máster en Gerencia de Proyectos Educativos y Sociales (Universidad de Cuenca) y Máster en Economía con mención en Finanzas (Universidad de Cuenca); Diplomado en Gestión Universitaria (Instituto Nacional de Ciencias Médica de La Habana), Director del Programa de Formación Dual, Director de Investigaciones y Director de Recursos Humanos en la Universidad de Cuenca, Director Regional del Servicio de Rentas Internas; actualmente Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Cuenca; Autor de diversos artículos relacionados con la Administración Financiera de los gobiernos seccionales, coautor de artículos referidos con la dinámica de la informalidad y la economía sumergida.

### ***Bernabé Aldeguer Cerdá.***

Doctor en Estudios Políticos y Constitucionales por la Universidad de Alicante (UA). Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Miguel Hernández (UMH). Premio Extraordinario de Licenciatura, Certificado de Excelencia Académica (Generalitat Valenciana) y Mención Especial del Ministerio de Educación (Gobierno de España). Máster en Gestión Pública y Liderazgo Político (Universidad de Alicante). Cursos de especialización, entre otros: "45th Essex Summer School of Social and Data Analysis" (University of Essex), Escuela de Métodos de Análisis Sociopolítico (USAL), "Winter School in Methods and Techniques" (ECPR – Universidad de Viena), "Fifth Summer Seminar on Sociological and Political Research" (Harvard University-Real Colegio Complutense-CIS) y X Seminario Giménez Abad sobre el Parlamento. Autor de diversos artículos académicos y capítulos de manuales de Ciencia Política y de la Administración. Miembro investigador del Observatorio Lucentino de Administración y Políticas Públicas Comparadas, Grupo Permanente de investigación del Área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Alicante. Líneas principales de especialización: Ética Pública, Transparencia y Buen Gobierno; Gobierno y Gestión Local; y, Élités parlamentarias desde la perspectiva de género.

### ***José Manuel Canales Aliende.***

Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Alicante. Doctor en Derecho Público por la Universidad Complutense de Madrid; Diplomado en Sociología Política del Instituto de Estudios Políticos de Madrid; Licenciado en Derecho por la Universidad de Deusto. Graduado en Ciencia Empresariales por ICADE de la Universidad Pontificia de Comillas (Madrid); Funcionario por oposición de varios Cuerpos Superiores de la Administración del Estado. Consultor de la OCDE, Banco Mundial y de la Unión Europea. Evaluador de varias Agencias: ANECA, AGAUR, ACSUG y ACSUCYL. Miembro del Consejo Académico de varias revistas indexadas de Ciencias Sociales de España y del extranjero. Autor de unas cien publicaciones (libros, capítulos de libros y artículos de revistas) sobre Modernización del Estado, el Gobierno, la Administración y la Gestión Pública. Profesor de la Universidad Complutense desde 1975 hasta el 2001.

### ***Efrén Guerrero Salgado.***

Licenciado en Ciencias Jurídicas y Abogado (PUCE). Máster en Protección de Derechos Humanos (Universidad de Alcalá). Máster Oficial en Gobierno y Administración Pública (Instituto Ortega y Gasset, Madrid). Profesor agregado en la Facultad de Jurisprudencia de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Doctorando en Gobierno y Administración Pública (Universidad Complutense de Madrid). Diplomático en Servicio Pasivo. Ex Director de Gestión de Conflictos (Ministerio del Interior, Ecuador). Líneas de especialización: Calidad de la Democracia, Conflictividad Social, Interacciones Política Pública - Derechos Humanos.

### ***Andrés Martínez Moscoso.***

Candidato a doctor en el programa de Estudios Políticos y Constitucionales por la Universidad de Alicante (UA). Abogado de los Tribunales de Justicia de la República del Ecuador. (Universidad del Azuay). Condecoración «(Honorato Vásquez)», al mejor egresado de la Facultad de Ciencias Jurídicas. Máster Universitario Oficial en Protección en Derechos Humanos (Universidad de Alcalá). Máster en Liderazgo Político y Dirección de Instituciones Político-Administrativas (Universidad de Alicante). Especialista en Derecho Constitucional (Universidad del Azuay). Investigador del Observatorio Lucentino de Administración y Políticas Públicas Comparadas del Área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Alicante, estudios que los realiza gracias a una beca de excelencia del gobierno del Ecuador. Docente e investigador universitario desde 2007 (Universidad del Azuay/Universidad de Cuenca).

### ***Rodrigo Mendieta Muñoz.***

Doctor en Ciencias Económico-Administrativas por la Universidad de Guadalajara – México. Magister en Economía por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Profesor titular de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Cuenca - Ecuador.

### ***Manuel Rodríguez Macía.***

Doctor en Filosofía y Letras por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor de Enseñanzas Medias. Tutor de la Universidad Nacional de Educación a Distancia y Profesor Honorario de la Universidad de Alicante. Autor de diversos libros y de numerosos artículos sobre municipalismo. Ha ocupado cargos de representación política, así como ha dirigido programas municipalistas en el ámbito internacional. Investigador del Observatorio Lucentino de Administración y Políticas Públicas Comparadas, del Área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Alicante (UA).

### ***Ana Cecilia Salazar Vintimilla.***

Magíster en Gestión de Redes Sociales para el Desarrollo Sustentable por la Universidad Complutense de Madrid. Posgrados en Psicología Organizacional por la Universidad Católica de Lovaina- Bélgica. Investigadora del Programa

de Acompañamiento Organizacional al Desarrollo ACORDES de la Universidad de Cuenca. Directora de Vinculación con la Sociedad, Docente de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas en la Carrera de Sociología. Ex concejal del Cantón Cuenca, Autora de varios libros y artículos en revistas nacionales e internacionales.





**UNIVERSIDAD DE CUENCA**  
desde 1867



Observatorio Lucentino  
de Administración y Políticas  
Públicas Comparadas



**Facultad de C. Económicas  
y Administrativas**  
UNIVERSIDAD DE CUENCA



**Universidad d'Alacant**  
**Universidad de Alicante**