

Memorias del
Simposio
Internacional
Quito
el **Fénix**
de una gestión
pública transparente





Comisión Metropolitana de Lucha
Contra la Corrupción
Quito Honesto

**Memorias del
Simposio
Internacional
Quito
el Fénix**
de una gestión
pública transparente



Pabel Muñoz López
**Alcalde del Distrito
Metropolitano de Quito**

Rodrigo Cáceres Sánchez
Presidente de Quito Honesto

Mayra Guerra
Representante de las universidades
Irma Jara
Representante de las universidades (Suplente)
Francisco Vergara
Representante de la Cámara de la Producción
María Cabezas
Representante de la Cámara de la
Producción (Suplente)
Carlos Zambrano
Representante de la Cámara de la Construcción
Lucía Miño
Representante de la Cámara de la Construcción
(Suplente)
Santiago Rivadeneira
Representante de la Sociedad Civil
Comisionados

Alejandro Moyano Morocho
Director de Prevención y Control

Sofía Meneses Andrade
Jefa de la Unidad de Comunicación

Gabriel Cisneros Abedrabbo
Compilación y coordinación editorial

Lenin Oviedo Salas
Asistente editorial y de compilación

Lucía Rivadeneira Aguirre - PHÖNIX&Co.
Diseño

Esteban Poblete Oña
Edición

PHÖNIX&Co.
Impresión

**Memorias del Simposio Internacional
Quito el Fénix de una gestión
pública transparente 2024**
© Primera edición 2024

ISBN:
978-9942-8848-6-2

El Contenido de los trabajos compilados en la presente publicación es responsabilidad de los autores y representan su pensamiento y aporte al debate crítico por la transparencia y lucha contra la corrupción.

El contenido del presente libro puede ser utilizado en trabajos académicos y de investigación, con las citas correspondientes.

**Comisión Metropolitana de Lucha Contra
la Corrupción - Quito Honesto**
Av. Amazonas N21-252 y Jerónimo Carrión
edificio Londres, tercer piso, Quito-Ecuador

Teléfono
(593-02) 223-2279

Línea de ayuda
1800 510510 opción 5

Web y correo
www.quitohonesto.gob.ec
quitohonesto@quitohonesto.gob.ec

Quito, Ecuador, 2024

Índice

1

Presentación
Alejandro Moyano Morocho

2

**Integridad, transparencia y prevención de
la corrupción en la gestión pública**
Liliana Caballero

3

**Acciones de la Comisión Metropolitana de
Lucha Contra la Corrupción**
Rodrigo Cáceres Sánchez

4

**Institucionalidad y Lucha contra la
Corrupción en Quito**
Leopoldo Ocampo Andrade

5

**Transformando la Lucha Contra la
Corrupción: El Rol de la Tecnología y la
Integridad Pública**
Camilo Cetina

6

**La compra pública de innovación.
Poderosa herramienta de vanguardia en
la lucha contra la corrupción**
María Cobo

7

**Contratación Pública y la Convención de
las Naciones Unidas contra la Corrupción
(UNCAC)**
Juan Martín Ortiz

8

**Construyendo Puentes: Transparencia,
Concurrencia y Divulgación en
Contratación Pública**
Mayra Coraizaca

**Quito y sus luchas contra la corrupción
INSERTO**

9

**La institucionalización de la República y la
movilización clientelar de recursos: orígenes
de la Democracia y el Autoritarismo en las
voces del Quiteño Libre**
Valeria Coronel Valencia

10

**Ecuador: Tres luces de la prevención y
combate de la corrupción en nuestra
historia**
Pedro Páez

11

Epílogo
Gabriel Cisneros Abedrabbo

Memorias del
Simposio
Internacional
Quito
el **Fénix**
de una gestión
pública transparente



PRESENTACIÓN

— Alejandro Moyano —



Alejandro Moyano,
Director de Prevención y Control.
Quito Honesto

Liminar

Los libros poseen un sin fin de repertorios temáticos que ayudan a las personas a tener un panorama más amplio de la realidad, y son una ventana hacia nuevos horizontes. El presente es fruto de una reflexión colectiva, convocada por la Comisión Metropolitana de Lucha contra la corrupción Quito Honesto, que, en el mes de diciembre de 2023, organizó y participó en el Simposio Internacional **Quito el Fénix de una gestión pública transparente**, evento académico encaminado a generar nuevas herramientas, métodos e ideales, para ser aplicadas en la lucha contra la corrupción e incluidas en la integridad pública.

Desde la visión de la institución, se convocó a panelistas de cuatro países, con quienes se generaron diálogos con la ciudadanía, miembros de la Academia, servidores públicos y jóvenes estudiantes pertenecientes a las unidades educativas municipales para crear herramientas que fortalezcan una ética pública y la participación ciudadana como derecho del que gozan todos ellos.

Una de las herramientas académicas es la presente publicación, que recoge excelentes y gratificantes ponencias presentadas, y que, como valor agregado, tiene un inserto final, que analiza algunas accionares que van acorde con la lucha contra la corrupción en la ciudad de Quito, tratado por los estudiosos Valeria Coronel y Pedro Páez.

El libro recoge las dos conferencias magistrales dictadas en el evento por los investigadores colombianos, Liliana Caballero y Camilo Cetina. Así como también las ponencias presentadas en

las distintas mesas por: Rodrigo Cáceres, presidente de Quito Honesto; Leopoldo Ocampo, presidente de la Cámara de la Industria de la Construcción; María Cobo, docente de la Universidad Andina Simón Bolívar; Juan Martín Ortiz, asesor Anticorrupción de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito; y Mayra Coraizaca, servidora del Servicio Nacional de Contratación Pública del Ecuador.

Esta obra colectiva nace con el impulso necesario para ser leída, cuestionada e interpelada desde la permanente dialéctica de la Academia. Nuestra aspiración es que sea parte de ese puente luminoso por el que la humanidad camine a sociedades atravesadas por la integridad y el respeto.

En estas breves líneas no podía dejar de expresar el agradecimiento de la Comisión Metropolitana de Lucha Contra la Corrupción a Pabel Muñoz, Alcalde de Quito, por el apoyo dado a nuestra gestión, y por el respeto irrestricto a la autonomía institucional, lo que garantiza la independencia de nuestros procesos; a la ciudadanía, representada en el Pleno de nuestra institución, que con su compromiso nos ayuda y ayudará a tener una visión más amplia y diversa de la sociedad; a la Cooperación Técnica Alemana – GIZ Ecuador, y a Latam Ecuador, que nos apoyaron para la realización del Simposio.

Alejandro Moyano

**Director de Prevención y Control.
Quito Honesto**

02



**Integridad, transparencia
y prevención de la**
—— Liliana Caballero ——
**corrupción en la
gestión pública**

02



Liliana Caballero
Doctora en Derecho

Doctora en Derecho, Ciencias Políticas y Sociales y Especialista en Ciencias Penales y Penitenciarias de la Universidad Nacional de Colombia. Ha dedicado todo el tiempo de su ejercicio profesional y académico a trabajar en y por lo público.

Recientemente fue Directora del Departamento Administrativo de la Función Pública y Procuradora Delegada para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública y Directora del Instituto de Liderazgo Público de la Universidad Nacional de Colombia. Presidió el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - CLAD. Además, ha compartido su experiencia como docente en la Maestría de Gestión Pública de la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes y en el Instituto Nacional de Administración Pública - INAP de España. Ha participado en múltiples reformas, procesos de transformación y modernización, diseño y seguimiento de políticas públicas y preparación de normas en temas de gestión pública en general, y estrategias de integridad y cambio cultural. Conferencista en eventos nacionales e internacionales en estos temas.

Actualmente, es la Secretaria General de la Alcaldía Mayor de Bogotá.

Liliana Caballero
Doctora en Derecho



Fuente: Archivo fotográfico Quito Honesto, Simposio Internacional Quito el Fénix de una gestión pública transparente

¿CÓMO DEBERÍA SER UNA GESTIÓN PÚBLICA ADMIRABLE?

Contexto

A menudo escuchamos, en los medios de comunicación, en círculos sociales, técnicos, académicos y de la ciudadanía en general, opiniones preocupantes sobre las administraciones y la gestión pública.

Se sostiene que no hay concepto de lo público, que es *propiedad de nadie*, que los servidores públicos son ineficaces e ineficientes, que la productividad pública es baja y se genera despilfarro, arbitrariedad, indolencia y corrupción, carencia de continuidad y de consolidación de las políticas públicas, excesiva burocracia y clientelismo, dedocracia en empleos y contratos, entre muchas otras percepciones, dado que no todo se mide objetivamente.

Por ello, uno de los principales desafíos que enfrentan las administraciones radica en la desconfianza de la ciudadanía en las instituciones, entidades y servidores públicos. Pero, a la par, debe señalarse que esa misma ciudadanía no valora, ni aprecia la gestión pública; no conoce ni usa los mecanismos de participación; y no conoce, ni reconoce los resultados, y confía más en las propuestas mesiánicas que en el Estado y sus instituciones.

En la última década, tanto en Latinoamérica como en el mundo, hemos sido testigos de cambios y transformaciones significativas, que requieren respuestas concretas y efectivas, por parte del sector público. Los ciudadanos, frente a estos nuevos escenarios, demandan gobiernos más efectivos, eficientes y abiertos. Sin embargo, muchos países enfrentan bajos resultados de confianza por parte de la ciudadanía y se perciben niveles considerables de corrupción.

De otra parte, aunque se ha buscado fortalecer el mérito como principio de selección, todavía no se ha logrado alcanzar la suficiente fortaleza y cobertura para neutralizar, o al menos, reducir de manera sustancial las incorporaciones no



Fuente: Archivo fotográfico Quito Honesto, Simposio Internacional Quito el Fénix de una gestión pública transparente

competitivas o discrecionales en la administración pública. Por ello, es necesario abordar estos desafíos para construir un sector público más confiable y transparente, capaz de responder eficazmente a las demandas de la sociedad.

Sin ir tan lejos, veamos algunos datos sobre la burocracia, constantemente calificada como excesiva. Tal como lo muestra la siguiente ilustración, en América Latina el empleo público equivale al 11.9% del empleo total.

En tanto que, en países con un Estado de bienestar desarrollado, el promedio es del 21.1%. En consecuencia, sin analizar su eficiencia o eficacia, habría que comparar y considerar la cantidad de servidores públicos diferenciada según el contexto.

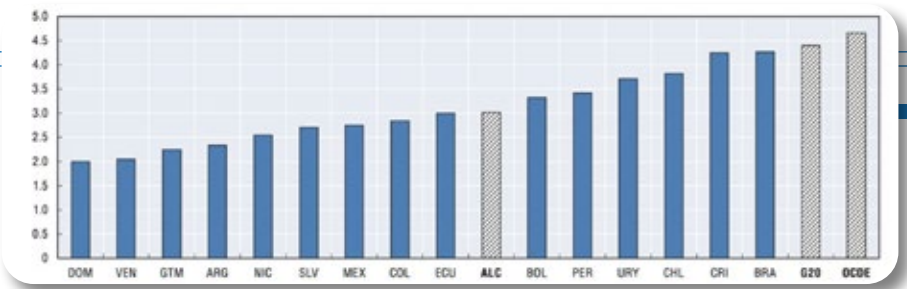
Ilustración No. 1. Empleo Público en el mundo vs. América Latina



Fuente: Elaboración de la autora con base en el "Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020" (OCDE, 2020)

En términos de la percepción sobre la politización de la función pública en América Latina, las cifras son contundentes. Según la Encuesta de Expertos en Calidad de la Gobernanza, la Función Pública en la región es considerada menos profesional y más politizada si se compara con el resto de los países integrantes de la OCDE y el G20. Mientras mayor es el puntaje, más profesional se considera la función pública.

Ilustración No. 2. Servicio Civil menos profesionalizado en América Latina

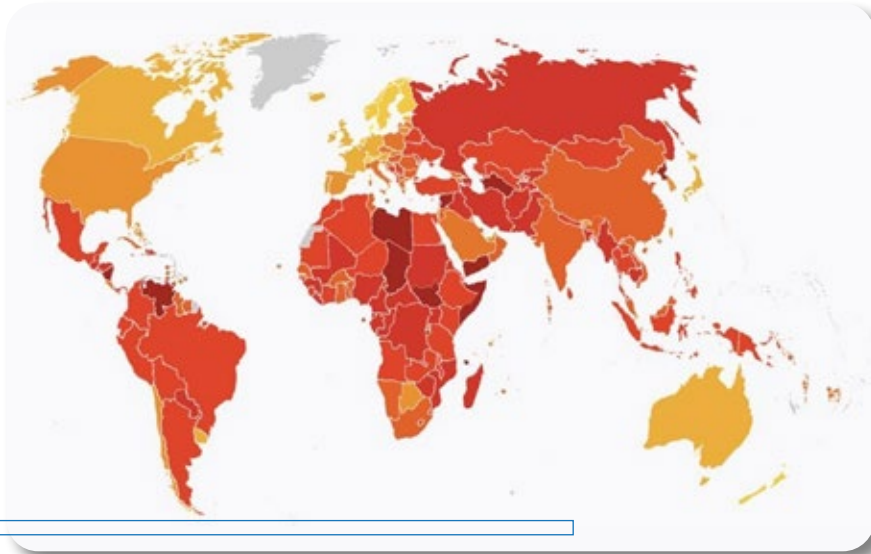


Fuente: Retomado de "Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020" (OCDE, 2020)

Ahora bien, las cifras de Transparencia Internacional no son alentadoras. Según el último estudio publicado en 2022 sobre la percepción de la corrupción, se detectó que los ciudadanos piensan que la corrupción es el tercer problema grave más importante.

De igual manera, se identificó que el servicio público es considerado menos profesional y más politizado. Actualmente, gran parte de los países sigue sin obtener cambios representativos en la lucha contra esta problemática, y se calcula que la gran mayoría, el 95% de los países, han tenido avances mínimos o nulos desde el 2017.

Ilustración No. 3. Percepción de la Corrupción



Fuente: Retomado del “Índice de Percepción de la Corrupción” (Transparencia Internacional, 2022)

Por lo tanto, la gran pregunta que debemos hacernos es si esta desconfianza ciudadana se origina en imaginarios sociales o en realidades de la gestión pública. Los casos de corrupción y la carencia de transparencia generan desconfianza en las instituciones y en las administraciones. Mientras más casos se identifican y sancionan, disminuye la confianza y aumenta la percepción de corrupción, pero no incrementa el reconocimiento al trabajo de los gobernantes en pro de la integridad.

Adicionalmente, esa imagen la generan otros problemas que parecerían menores, pero no lo son. Es el caso de la complejidad institucional y normativa, el laberíntico e inadecuado diseño organizacional, acompañado a veces de difíciles y odiosas condiciones en la relación cotidiana del ciudadano con la Administración.

Y, por supuesto, esta desconfianza dificulta la ejecución de los planes o programas de desarrollo centrales o locales, y se traduce en falta de legitimidad, baja participación, menor gobernabilidad, y por supuesto, inequidad y exclusión.

Ante esta situación surgen muchas preguntas: ¿Qué hacer entonces? ¿Expedimos más normas constitucionales, legales o reglamentarias? ¿Adoptamos más políticas indicando qué hay que hacer y cómo hacerlo? ¿Implementamos más reformas estatales (sobre el rol del Estado, relaciones con otros órganos de poder y los ciudadanos o puntuales, seguridad social, reforma política, etc.) o administrativas (de estructura, de grandes procesos, etc.)?

No sobra recordar que, en las últimas décadas, se han presentado numerosas recomendaciones y fórmulas como grandes respuestas para abordar los desafíos de la gestión pública en América Latina y el mundo.

Estas propuestas han surgido en un contexto de cambio y transformación, donde se ha buscado mejorar la eficiencia, la efectividad, la transparencia y la calidad de la administración pública. Algunas de estas fórmulas incluyen enfoques como:

- **Servicio al ciudadano.** Un fin esencial del Estado es servir a la comunidad. Es por esto que es vital el centrarse en orientar todas las acciones y decisiones de las entidades públicas hacia la generación de valor público, y garantizar el acceso a los derechos de los ciudadanos y sus grupos de valor.

En este sentido, la satisfacción ciudadana es una de las mejores formas de medir la creación de valor público.

- **Reducción del tamaño del Estado.** Las corrientes de pensamiento propias del liberalismo clásico y del neoliberalismo, apelan por disminuir la intervención y presencia del Estado en la economía y en la sociedad en general, por los beneficios que se pueden generar en términos de eficiencia, flexibilidad y libertad individual. La reducción del tamaño del Estado incide, según sostienen, en aspectos como: privatización, disminución de regulaciones y tributos, simplificación administrativa (eliminación de trámites y barreras burocráticas), focalización de gastos públicos, tercerización, etc.

- **Calidad Total.** Este concepto aborda la relación existente entre la gestión del conocimiento y la calidad total en las organizaciones públicas.

El primero hace referencia a los procesos, estrategias y actividades orientadas a recopilar, sistematizar y difundir el conocimiento acumulado al interior de una entidad.

Este enfoque reconoce que el conocimiento es un activo valioso que puede influir en la calidad total y la mejora continua de los servicios y procesos organizacionales de la administración pública.

• **Buen Gobierno.** También conocido como gobernanza o gobierno efectivo, se define como «el proceso de mejorar la confianza en el gobierno, sus instituciones, y la calidad de sus servicios y decisiones» (OCDE, 2014). Por ello, este se puede identificar como un conjunto de prácticas y principios que pretenden fomentar la eficiencia, la transparencia, la confianza y la integridad.

Adicionalmente, según la OCDE, este concepto tiene los siguientes elementos:

1) *Confiabilidad:* minimizar la incertidumbre en lo económico, social y político; 2) *Capacidad de respuesta:* brindar la mejor experiencia posible a los ciudadanos; 3) *Apertura:* promover la participación ciudadana y el acceso a la información; 4) *Mejores regulaciones:* ajustar y mejorar permanentemente las normativas; 5) *Integridad y equidad:* implementar iniciativas que permitan gobiernos transparentes y justos (Función Pública, 2018).

• **Arreglos institucionales.** Este concepto está ligado con la reingeniería de procesos y las reestructuraciones organizativas. Estos son algunos de los elementos que se han incorporado en las técnicas para mejorar el desempeño de las entidades públicas y promover su gestión, con valores, para obtener los resultados esperados siempre con el objetivo de transformar y mejorar el desempeño y la prestación de servicios a la comunidad. Por ello, se puede afirmar que un diseño institucional adecuado promueve la efectividad, la eficiencia y la legitimidad de las entidades públicas.

• **Innovación - Adaptación a las nuevas tecnologías.** El gobierno digital, desde el enfoque de la gestión pública, hace referencia a la implementación de las tecnologías de la información y la comunicación para mejorar: I) la prestación de servicios a la comunidad, II) la función

pública, III) la transparencia, y IV) la participación ciudadana en los procesos de toma de decisión, entre otros.

Actualmente, el sector público genera una gran cantidad de datos e información importante, que, en conjunto, se transforma en conocimiento. Por ello, este debe estar disponible en procesos de búsqueda y aplicaciones efectivos, que consoliden la gestión institucional. Para ello, se pueden usar herramientas como blockchain, analítica - big data, inteligencia artificial, etc.

Adicionalmente, la innovación en la gestión pública es crucial porque implica adoptar nuevas ideas, métodos y tecnologías, que contribuyen a mejorar la eficiencia, efectividad y calidad de la atención a las necesidades y demandas ciudadanas.

Cada una de estas fórmulas -entre otras- ha sido presentada como la solución en su momento y contexto, con la promesa de mejorar la gestión y el desempeño de los gobiernos. Sin embargo, no existe una única solución para abordar los desafíos complejos de la administración pública.

Es fundamental comprender que la realidad es compleja y que las soluciones no pueden ser aplicadas de manera universal, sin considerar las particularidades y los contextos económicos y políticos específicos de cada región, de cada país, hasta de cada sector y entidad.

Sin embargo, no se puede desconocer que todas estas propuestas han ayudado, en mayor o menor medida, a mejorar la gestión centrada en el servicio al ciudadano, pero ninguna de ellas, por sí sola, lo puede lograr. Las estrategias deben combinarse y hacer parte de lo que podrían denominarse los pilares de la gestión pública para la construcción de gobernanza.

Los pilares de una gestión pública admirable

A lo largo de mi experiencia académica y profesional, he ido construyendo los pilares de la gobernanza, cuyo eje son los ciudadanos, sus derechos y necesidades. Estos se pueden resumir en la siguiente ilustración:

Ilustración No. 4. Los pilares de una Gestión Pública Admirable



Fuente: Elaboración de la autora

De los 10 pilares, desarrollaré brevemente cuatro de ellos, dado que están fuertemente ligados con el tema de estudio:

I) Enaltecer a los servidores públicos, II) Buena gestión basada en valores, III) Cambio cultural, y IV) Modelos de Planeación y Gestión, información, evidencia y mediciones.

Enaltecer a los servidores públicos: principal compromiso de las administraciones

El talento humano, con su trabajo, dedicación y esfuerzo, es vital para el cumplimiento de la misión institucional, garantizar los derechos y responder a las demandas de los ciudadanos.

Por ello, enaltecer a los servidores públicos debe ser el principal compromiso de las administraciones, implica reconocer su importancia y valor en el funcionamiento de los gobiernos y en la prestación de servicios a la ciudadanía.

Por ello, es necesario implementar una serie de acciones, tales como:

1) valorar y reconocer el trabajo, 2) promover una cultura de servicio público, 3) garantizar condiciones laborales adecuadas, 4) brindar oportunidades de capacitación y desarrollo continuo, 5) establecer sistemas de selección y promoción basados en el mérito, 6) crear un entorno laboral que motive y comprometa a los servidores públicos.

Me detengo de manera especial en algunos de los que considero aspectos fundamentales:

Sistemas meritocráticos de ingreso y permanencia

El mérito en el ingreso y la permanencia en la función pública, donde se valoren las capacidades y los logros de los servidores públicos, son primordiales para garantizar que aquellos con las mejores habilidades y aptitudes ocupen los puestos correspondientes.

Adicionalmente, es fundamental implementar criterios de evaluación continua, transparentes y claros, que permitan identificar a los profesionales más competentes para desempeñar las funciones requeridas en cada entidad, que promuevan la excelencia y el desarrollo profesional de los servidores a lo largo de su carrera.

Repensar el Modelo de Empleo

El modelo de empleo público debe ser dinámico y adaptarse a las necesidades y demandas cambiantes de la sociedad, promoviendo la eficiencia y la eficacia en la gestión de recursos humanos.

La creación de estructuras organizativas flexibles y ágiles; la implementación de políticas de gestión del talento que fomenten la capacitación y actualización constante de los servidores públicos; la promoción de la movilidad interna y el desarrollo de carreras profesionales en el sector público, entre otras, son indispensables.

Inclusión y equidad

Los Estados tienen la obligación de «recurrir a medidas especiales de carácter temporal para remediar o compensar situaciones estructurales de discriminación histórica contra ciertos grupos y evitar que dicha discriminación se perpetúe»

(Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2011).

En este sentido, las administraciones deben promover condiciones para que la igualdad sea real y efectiva; adoptar medidas en favor de grupos históricamente discriminados y marginados por razones de género, orientación sexual, raza, etnia, edad, entre otros; proteger especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta, y prevenir y sancionar los abusos y maltratos que se cometan contra estos grupos de especial protección.

Por esto, en el empleo público se debe promover y garantizar la inclusión y la equidad, siendo necesario implementar políticas y acciones afirmativas que promuevan la participación de grupos históricamente vulnerados en las administraciones públicas.

Diálogo social

Por último, el diálogo social, que permite la participación efectiva de los servidores en la planeación y la gestión pública, que conduce a acuerdos colectivos sobre las condiciones de trabajo, y hasta los salarios, es un mecanismo fundamental para enaltecer a los servidores públicos.

Según la OIT, el diálogo social comprende todo tipo de negociaciones y consultas -e incluso, el mero intercambio de información- entre representantes de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores, sobre temas de interés común relativos a las políticas económicas y sociales.

Este puede ser un proceso tripartito (gobierno – empresas – trabajadores), o bipartito (empresas – trabajadores). Adicionalmente, este tiene por objetivo promover el consenso y la participación democrática de los principales actores en el mundo del trabajo.

Buena gestión basada en valores

De una u otra forma, en nuestros países se ha ido reconociendo la importancia de la buena gestión basada en valores, que busca promover que los servidores públicos actúen en base a principios éticos, como la integridad, la honestidad y la responsabilidad, para generar confianza, transparencia y eficiencia en la administración pública.

Según la OCDE: «La integridad pública se refiere al constante alineamiento y apropiación de valores éticos, principios y normas compartidas, para proteger y priorizar el interés público sobre los intereses privados en el sector público» (OCDE, 2016).

La gestión pública, sin duda alguna, es el medio para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado: i) servir a la comunidad, ii) promover la prosperidad general, la equidad y la igualdad, iii) garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes individuales y colectivos.

Por ello, como principios fundamentales de la Gestión Pública, entre otros, se destacan los siguientes:

- **Igualdad:** trato equitativo y justo que debe prevalecer para garantizar que los ciudadanos sean tratados de manera igualitaria, sin discriminación ni privilegios injustificados.
- **Moralidad:** ética e integridad en el ejercicio de la función pública.
- **Eficacia:** alcanzar los objetivos planteados con los recursos disponibles, maximizando los resultados y minimizando los costos.
- **Economía:** usar eficiente y responsablemente los recursos públicos.
- **Celeridad:** prontitud y agilidad en la gestión pública.
- **Imparcialidad:** imparcialidad y neutralidad en la toma de decisiones y en la prestación de servicios públicos.
- **Publicidad:** transparencia y rendición de cuentas.

Cambio Cultural

Es muy importante recordar que las regulaciones formales, las políticas tradicionales y los instrumentos técnicos, son importantes pero no suficientes, si no se acompañan de estrategias del cambio cultural que puede generar cambios concretos en las percepciones, actitudes y comportamientos de los servidores públicos y los ciudadanos.

Retomando los postulados de Jon Elster y Antanas Mockus (2015), es posible identificar la existencia de tres sistemas de regulación del comportamiento humano: la ley (constitución, leyes, decretos, etc.); la cultura (reglas y valores imperantes en una sociedad), y la moral (principios éticos personales). Entre estos sistemas existen tensiones y contradicciones, por eso el Cambio Cultural propone la articulación de los tres sistemas, de forma que aquello que se considere correcto en la moral y la cultura esté en sintonía con lo que dicta la ley.

El *cambio cultural* hace referencia a la modificación de comportamientos a través de la generación de hábitos distintos, es una apuesta innovadora para fortalecer el trabajo técnico de las entidades públicas mediante metodologías no tradicionales, enfocadas a poner en práctica ejercicios pedagógicos y comunicativos que lleguen a las personas en su cotidianidad.

Esta estrategia está compuesta por: i) intervenciones para influenciar actitudes, valores y aspiraciones subyacentes y el modo como estos se manifiestan en el comportamiento, y ii) procesos dinámicos, por los cuales las pautas de comportamiento se convierten en establecidas, como parte de actitudes y valores subyacentes.

El *cambio cultural* ayuda a mostrar que la modificación de hábitos y creencias colectivas, de manera consciente, socialmente visible y aceptada, puede volverse un componente crucial de la gestión pública y de la agenda común del gobierno y de la sociedad civil (Mockus, 1995).

Modelos de planeación y gestión, información, evidencia y mediciones

Los modelos de planeación y gestión son un marco de referencia para dirigir, planear, ejecutar, hacer seguimiento, evaluar y controlar la gestión de las entidades.

Tienen por objetivo generar resultados que atiendan los planes de desarrollo, resolver las necesidades y problemas de los ciudadanos con integridad y calidad en el servicio, y mejorar la capacidad institucional para generar confianza ciudadana y aumentar los niveles de gobernabilidad y legitimidad del aparato público.

Estos modelos deben buscar resultados que generen valor público. De esta manera, se pretende garantizar que todas las acciones y decisiones de las entidades sean transparentes, éticas y acordes con el marco normativo vigente. Adicionalmente, es importante que las entidades hagan seguimiento permanente a su gestión y desempeño, con el fin de conocer sus avances y obstáculos en la consecución de sus resultados. Por ello, la medición debe tener un rol central y transversal en los modelos de planeación y gestión.

Finalmente, es importante recordar que, en la necesaria construcción de confianza, se debe trabajar en los vértices del Triángulo de la integridad, como se puede observar, claramente, en el siguiente gráfico:

Ilustración No. 5. Triángulo de la Confianza



Fuente: Elaboración de la autora

Conclusiones

Con base en lo expuesto, es posible afirmar que habrá integridad, transparencia y prevención de la corrupción en la gestión pública, si: los servidores públicos se involucran, son considerados y valorados por la administración y la sociedad; se cambia la forma en que se construye Estado en el territorio; se generan capacidades institucionales para garantizar los derechos, resolver necesidades y agregar valor público, y en

definitiva, si se buscan maneras diferentes de hacer las cosas, cuando no funcionan las alternativas tradicionales.

De igual manera, para garantizar la gobernanza, se debe fomentar: la construcción de estrategias de cambio cultural, la gestión del conocimiento y la innovación; la participación y el acompañamiento de la ciudadanía en la gestión de las administraciones, y la consistencia y transparencia en la acción de los servidores públicos; el buen seguimiento de las metas trazadas; el buen uso de la información para llevar a cabo una buena gestión; la implementación de un sistema de medición integral de la gestión pública, y la consistencia y transparencia en la acción de los servidores públicos.

La importancia está en medir, comparar y hacer seguimiento permanente a las estrategias que se implementen para fomentar la buena gestión en las entidades públicas. En la búsqueda de mejorar continuamente, no existe una fórmula mágica, pero es importante tener en cuenta los siguientes elementos: contar con información y medirla, combinar estrategias, utilizar el sentido común, fomentar el cambio cultural, y *tener ganas*.

Referencias

- Azlor, N. y Jonson, S. (1999). En: Benavides, Carlos y Quintana Cristina. (2003). *Gestión del conocimiento y calidad total*. Madrid: Díaz de Santos y Asociación española para la calidad.
- Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP (2021). *Modelo Integrado de Planeación y Gestión*. <https://www.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/34112007/Manual+Operativo+MIPG.pdf/ce5461b4-97b7-be3b-b243-781bbd1575f3>
- Elster, J. (2015). *Explaining Social Behavior: More Nuts and Bolts for the Social Sciences* (2nd ed.). Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9781107763111
- Función Pública. (2017). *Valores del servicio público: Código Integridad*. EVA. <https://www.funcionpublica.gov.co/web/eva/codigo-integridad>
- Mockus, A. (2002). *La educación para aprender a vivir juntos. Convivencia como armonización de ley, moral y cultura*. *Perspectivas*, 32(1).

05



Acciones de la Comisión Metropolitana de Lucha Contra la Corrupción

— Rodrigo Cáceres Sánchez —

03

Doctor en Ciencias Contables por la Universidad Central del Ecuador y Magíster en Finanzas Empresariales por la Universidad de las Fuerzas Armadas del Ecuador (ESPE). Tiene un Diplomado Superior en Gestión de Proyectos por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE), y un Diplomado Internacional en Normas Internacionales de Información Financiera -NIIF por la Universidad del Aconcagua-Argentina.



Rodrigo Cáceres Sánchez

Se ha capacitado profesionalmente en temas de Contratación Pública, Auditoría Interna y Gestión de Riesgos, Auditoría Gubernamental, Ética Pública, Transparencia e Integridad Pública, Control Interno y prevención de irregularidades, prevención de corrupción, lavado de activos, entre otros.

Cuenta con más de 28 años de experiencia en auditoría gubernamental y gestión anticorrupción en entidades públicas. Se ha desempeñado como auditor interno de la Contraloría General del Estado y auditor externo de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros. Fue subdirector general del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Ejerció cargos importantes en la Asamblea Nacional. Además, se desempeñó como asesor de la Presidencia de la Corte Constitucional (2022-2023).

Dr. Rodrigo Cáceres Sánchez



Fuente: Archivo fotográfico Quito Honesto, Simposio Internacional Quito el Fénix de una gestión pública transparente



Fuente: Archivo fotográfico Quito Honesto, Simposio Internacional Quito el Fénix de una gestión pública transparente

Acciones de la Comisión Metropolitana de Lucha Contra la Corrupción

1. Antecedentes

La Comisión Metropolitana de Lucha Contra la Corrupción, denominada Quito Honesto, fue creada por el Cabildo del Municipio Metropolitano de Quito como una Unidad Especializada de la más alta jerarquía, dotada de autonomía e independencia económica, política y administrativa, que actuará en representación de la ciudadanía del Distrito (MDMQ, pág. Art. 223).

Una de las fortalezas de la institución es, sin duda, que su cuerpo directivo, denominado Pleno, está integrado mayoritariamente por delegados de la sociedad civil, lo que le da la autonomía e independencia necesarias para su accionar, así:

- Un representante de las Cámaras de la Construcción de Quito;
- Un representante de las Cámaras de la Producción;
- Un representante de las Universidades;
- Un representante de la Asamblea ciudadana de Quito; y
- Un representante del Alcalde de Quito, quien lo presidirá.

La Comisión es el ente encargado de desplegar medidas necesarias para prevenir e investigar acciones u omisiones que implicaren corrupción, así como difundir los valores y principios de transparencia en el manejo de la gestión del Municipio de Quito (MDMQ, pág. Art. 224).

2. Elementos que originan la corrupción

Con las responsabilidades asignadas a Quito Honesto, es importante considerar que la prevención es una poderosa herramienta para evitar que los fraudes ocurran en la gestión pública; al respecto podemos partir analizando los elementos del Triángulo del Fraude de (Cressey, 1973) (también llamado de la corrupción), que contiene 3 elementos, de los cuáles, al menos 2, pueden ser evitados o mitigados con una sólida y permanente estrategia que los identifique y combata.



Fuente: www.crowe.com

Conforme se observa en la imagen, la base del triángulo descansa sobre 2 elementos que son la **oportunidad** y las **actitudes** (conocida también como **racionalidad**), completando el triángulo el **incentivo**; partes que integradas configuran esta imagen que identifica el origen de la acción negativa de la corrupción, pero que, sin embargo, nos permite identificar las posibles causas de la corrupción, y por tanto, el generar medidas que puedan evitarla o reducirla.

3. Acciones preventivas para reducir la oportunidad

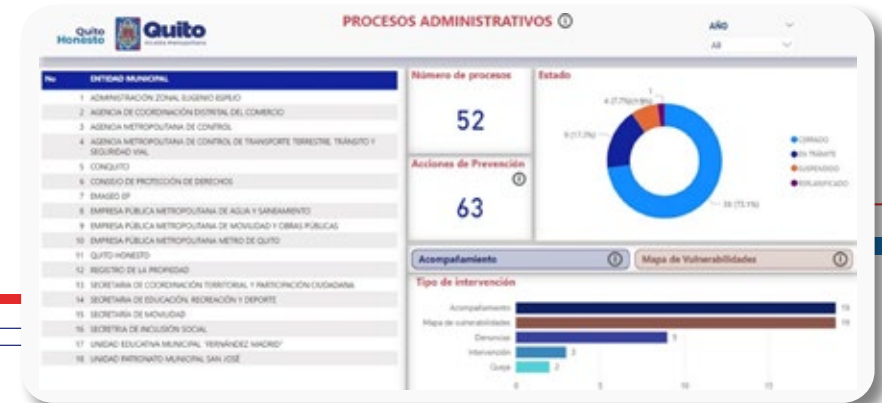
Como se mencionó anteriormente, para prevenir los actos dolosos debemos procurar combatir las **oportunidades** que existen, para que el mal servidor no logre su cometido, es así como Quito Honesto tiene definidas principalmente las siguientes estrategias:

a. Análisis de procesos administrativos. Que consiste en identificar los trámites que ejecutan las diferentes dependencias municipales, en los que se han recibido el mayor número de denuncias o quejas por parte de la ciudadanía, en

cuyo caso, con un equipo de especialistas de la Comisión en conjunto y personal del ente encargado de brindar el servicio en observación, se identifican, dentro del proceso, posibles espacios en que se pudieran generar vulnerabilidades o riesgos para el cometimiento de posibles actos corruptos, en cuyo caso se plantean acciones de mejora en los procedimientos para minimizar o reducir la posibilidad de la acción negativa.

Cabe señalar que, para evaluar todos los procedimientos administrativos de las diferentes dependencias y empresas metropolitanas, Quito Honesto dispone de una plantilla de 17 profesionales de diferentes especialidades, que cuentan con la certificación como Auditores Internos bajo la norma 37001:2016 del Sistema de Gestión Antisoborno, lo que les otorga las competencias necesarias para identificar y sugerir medidas que ayuden a la prevención de la corrupción.

En los años 2023 y 2024 (junio), la Comisión evaluó 52 procesos administrativos correspondientes a 18 entidades metropolitanas, por lo cual se emitieron informes de acompañamiento y con mapa de vulnerabilidades, tal como se presenta a continuación:



Fuente: Unidad de Prevención Quito Honesto.

b. Acompañamiento en la fase preparatoria de los procesos de contratación. Que se aplica a través de la resolución de la Alcaldía, que dispone que todas aquellas contrataciones efectuadas por las diferentes dependencias municipales, e incluso sus empresas metropolitanas, que superen los USD 998.904,59¹, deban requerir el informe previo de Quito Honesto, donde se verifica la fase preparatoria de las adquisiciones más

¹ Corresponde al 0,000030 del Presupuesto Inicial del Estado, año 2024.

importantes, comprobando que, antes de que los procesos sean tramitados a través del Sistema Oficial de Contratación Pública - SOCE, se disponga de la evidencia de que, entre otros requisitos: i) fueron planificados, ii) cuentan con la disponibilidad presupuestaria, iii) responden a necesidades justificadas, iv) disponen de estudios completos y actualizados, v) contienen la definición del presupuesto referencial, vi) serán procesados de acuerdo a la normativa legal de contratación.

Fruto de este análisis Quito Honesto emite un informe de acompañamiento de los procesos con las recomendaciones necesarias para que se ajusten los documentos precontractuales, antes de que inicie el trámite de contratación en el SOCE.

Actualmente, el señor Alcalde ha planteado su interés de que el monto desde el cual la Comisión deba revisar previamente un proceso de contratación, baje a partir de los USD 499.452,30², con lo cual se estima que un total de 221 contrataciones anuales serían revisadas de forma previa a su lanzamiento, previniendo que se produzcan desviaciones que, eventualmente, podrían considerarse como posibles actos de corrupción.

En el período 2020 a 2024 (junio), Quito Honesto emitió informes para 542 procesos por un monto aproximado de unos mil millones de dólares, tal como se resume a continuación:



Fuente: Unidad de Control de Quito Honesto.

² Corresponde al 0,000015 del Presupuesto Inicial del Estado, año 2024

c. Cumplimiento de reportes de transparencia y rendición de cuentas. Quito Honesto -por disposición del Código Municipal- tiene la atribución de verificar que todos los entes municipales y las empresas metropolitanas, cumplan con la presentación de los reportes mensuales y anuales previstos, respectivamente, en la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública – LOTAIP y Ley Orgánica de Participación Ciudadana; este procedimiento logra que las instituciones del municipio presenten en sus páginas web información actualizada y verificada, que puede ser revisada por cualquier ciudadano interesado, que se relaciona principalmente a: estructura organizacional, personal, remuneraciones, servicios que se brindan, procesos de contratación pública, ejecución presupuestaria, principalmente entre los principales aspectos.

La verificación del cumplimiento de la transparencia activa, de acuerdo con la LOTAIP, se realiza en 21 entidades municipales, así:

- 12 empresas públicas metropolitanas
- 1 agencia metropolitana (corporación)
- 2 fundaciones
- 1 instituto
- 5 entidades autónomas

Este proceso de revisión coadyuvó a que el Municipio de Quito alcance el más alto puntaje en la calificación reportada en el índice de Transparencia Activa 2023: GAD Municipales de Ecuador (*Fundación Ciudadanía y Desarrollo*, pág. 11), correspondiente al período enero-julio de 2023, de entre los 221 GAD Municipales evaluados en el país, así:

MUNICIPIO	PUNTAJE LOTAIP /16	PUNTAJE LOTAIP + FCD /26
Archidona	16	19
Cuenca	16	20
D.M. de Quito	16	20
Durán	16	19
Guayaquil	16	19
Milagro	16	17,5
Salcedo	16	18
Saquisilí	16	19
Suscal	16	19
Tena	16	20
Ventanas	16	19

Fuente: <https://www.ciudadaniaydesarrollo.org/publicaciones/indice-de-transparencia-activa-de-gad-municipales-de-ecuador-2023/>

d. Registro del cumplimiento de las recomendaciones.

Dentro de las competencias asignadas a Quito Honesto, está la administración funcional del Sistema Metropolitano de Seguimiento de Recomendaciones - SMSR, por medio del cual se monitorea y evalúa el estado de aplicación de las recomendaciones emitidas por la Contraloría General del Estado - CGE hacia las diferentes dependencias del Municipio de Quito.

Un aspecto importante para considerar el por qué el seguimiento de recomendaciones de la CGE es un mecanismo apropiado para prevenir la corrupción, es que las recomendaciones emitidas por el organismo técnico superior de control, están encaminadas a fortalecer el sistema de control interno de las entidades, enfocado al cumplimiento de sus objetivos y la salvaguarda de los recursos institucionales. (Contraloría General del Estado, 2023).

Por otra parte -pero no menos importante-, es necesario considerar que, de conformidad con lo establecido en el artículo 92 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, las recomendaciones emitidas por ese organismo son de cumplimiento inmediato y obligatorio, otorgando un plazo de 90 días para poder evaluar su aplicación (Congreso Nacional del Ecuador, 2002).

Con base a lo indicado y a la atribución concedida por el Municipio, la CMLCC brinda la asistencia directa a las 59 dependencias municipales que tienen registradas recomendaciones a su cargo, para lo cual se atiende, permanentemente, alertas e incidencias; además, se capacita a los servidores responsables de gestionar en el sistema a través de socializaciones, que en el período 2023 y 2024 (mayo) ascendieron a: 140 capacitaciones, 756 alertas y 1326 incidentes.

Adicionalmente, fruto de la verificación que realiza Quito Honesto, se emiten informes mensuales donde se registra el número de recomendaciones a cargo de cada ente municipal, y el estado de cumplimiento de cada una, considerando dos parámetros diferentes.

El primero, sobre la base de los estados que el SMSR mantiene, y un segundo, de acuerdo a los registros que tiene la CGE, de acuerdo a sus propios estados. Estos resultados se ponen en conocimiento del Sr. Alcalde y de la máxima autoridad de cada

dependencia y empresa municipal, a fin de que se tomen las acciones necesarias para lograr la implementación total de las sugerencias.

A continuación, presentamos un resumen del resultado del seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones de la CGE en el Municipio de Quito, con corte al mes de mayo de 2024:



Fuente: Registros de la Unidad de Prevención de la CMLCC

e. Declaratoria de no existencia de nepotismo y conflicto de intereses.

Las Normas Éticas de Conducta en la Gestión Municipal (Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito, 2021), establece, entre otras, la obligación que tienen los servidores municipales de presentar declaraciones referidas a que no se encuentran inmersos en casos de nepotismo, ni de conflicto de intereses, en el desempeño de sus cargos.

La normativa referida delega, además, a Quito Honesto la responsabilidad de velar por el cumplimiento de las mencionadas declaraciones, para lo cual se recibe de parte de las unidades de talento humano de todos los entes metropolitanos, las declaraciones de nepotismo suscritas por los servidores y las registra; de la misma manera, requiere y registra las declaraciones de no existencia de conflicto de intereses, las mismas que se actualizan con una periodicidad semestral.

4. Acciones preventivas enfocadas a la racionalidad

Con el fin de tratar que los servidores municipales adquieran o fortalezcan su conciencia respecto a los daños que generan a las sociedades el cometimiento de actos de corrupción, y procurando que su actitud hacia verse involucrado en actos que riñen con la ley logre que tomen conciencia de lo nefasto que resulta para una persona verse señalado por corrupto, lo que le afecta en su entorno laboral, familiar y social, Quito Honesto dicta, permanentemente, eventos de capacitación a los servidores y trabajadores del Municipio, en la siguiente temática:

- a. La ética en el servidor metropolitano.
- b. Normas éticas en la gestión municipal.
- c. Prevención de la corrupción y transparencia.
- d. Hallazgos coincidentes en procesos de contratación pública.
- e. Fase preparatoria de contrataciones, dictado en coordinación con la CGE.
- f. Fase preparatoria de contrataciones, dictado en coordinación con el SERCOP.

Adicionalmente, Quito Honesto dicta talleres a la ciudadanía, en general, sobre valores y mecanismos de prevención de la corrupción. Consideramos que a través de estos procesos de capacitación lograremos que los servidores municipales, piensen dos veces antes de involucrarse en actos deshonestos, que, posteriormente, les traerán más perjuicios que beneficios. Durante los años 2023 y 2024 (junio), la CMLCC ha dictado 81 eventos de capacitación, en los cuales se han inscrito 35.467 asistentes, cuya mayor parte han sido servidores metropolitanos, así:



Fuente: Unidad de Prevención de CMLCC

5. Acciones que persiguen la corrupción

Adicionalmente a las acciones preventivas, como se mencionó al inicio de esta publicación, Quito Honesto tiene la responsabilidad de perseguir los posibles actos de corrupción que se hayan generado, para lo cual le corresponde investigar aquellas actuaciones que se enmarcarían en la definición de corrupción, conforme lo determina el Código Municipal al señalar, en resumen, que corresponde al abuso del poder público perpetrado por acción u omisión de los servidores municipales, para hacer, dejar de hacer, retardar u orientar su accionar con el fin de obtener beneficios de cualquier índole, para sí o para terceros. (MDMQ, 2024).

Para gestionar su accionar dentro del ámbito de la investigación de los posibles delitos, la CMLCC ha desplegado varias estrategias tendientes al combate a este flageo que se describen a continuación.

a. Canales de denuncias. Siempre se ha manifestado que para que haya un acto de corrupción, debe existir un mal servidor público dispuesto a solicitar o a recibir un soborno, conjuntamente con un mal ciudadano dispuesto a ofrecer o entregar esa coima; sin embargo, consideramos que existe un tercer actor referido a ese comportamiento negativo, que sería el ciudadano, que, al conocer del cometimiento de un delito, tiene la obligación y responsabilidad constitucional y legal de denunciarlo, a fin de que esa actuación sea castigada. (Asamblea Constituyente, 2008)

Por lo antes mencionado, en Quito Honesto se fomenta fuertemente la participación ciudadana a través de denunciar aquellos actos de corrupción que lleguen a su conocimiento; en tal circunstancia, se han habilitado 6 canales de denuncias a fin que la ciudadanía pueda acceder, de una manera fácil y ágil, a reportar aquellas acciones que, a su juicio, puedan considerarse como actos de corrupción; estos canales son:

- Página web
- Correo Electrónico
- Ventanilla
- APP Móvil
- Línea Telefónica
- Chat bot

Adicionalmente a estos mecanismos, se han fijado anuncios indicativos en las diferentes dependencias y empresas metropolitanas, a fin de que la ciudadanía quiteña esté al tanto de dónde y cómo presentar sus denuncias, así:



Como mecanismo adicional para incentivar las denuncias, Quito Honesto mantiene la opción de guardar la reserva de los nombres del denunciante, si él así lo solicita, para procurar que no existan represalias o retaliaciones por su valiente decisión.

La apertura de los canales de denuncias genera un doble impacto: uno preventivo, porque el mal servidor sabe que muchos ojos estarán vigilando su accionar; y uno disuasivo, que se genera cuando la Comisión inicia un proceso investigativo y logra sanciones para los corruptos.

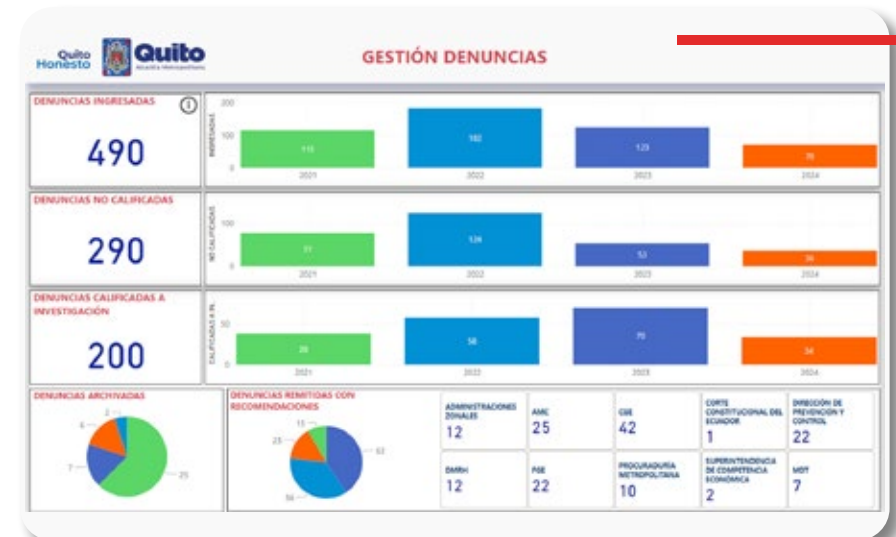
Es importante mencionar que, adicionalmente a las denuncias recibidas a través de los canales habilitados, Quito Honesto también inicia investigaciones de oficio, al conocerse, a través de los medios de comunicación formales, como de las redes sociales noticias que podrían constituirse en indicios de actos de corrupción perpetrados por servidores municipales, en cuyo caso se recaba la información y documentación necesarias, para iniciar un proceso investigativo.

b. Resultados de las investigaciones. Quito Honesto recibe un número significativo de denuncias, sin embargo, no todas se enmarcan en la definición de corrupción, en cuyo caso, se canalizan hacia los órganos competentes para que aplique las acciones administrativas respectivas.

En el período 2021 – 2024 (junio), se recibieron 490 denuncias, de las cuales 200 fueron calificadas, de las cuales 155 fueron tramitadas hacia diferentes instancias, como Fiscalía General del Estado (22) y Procuraduría Metropolitana (10), que son aquellas que tuvieron informes con indicios de corrupción, es decir, se enmarcaron en delitos penales que deben ser investigados y tramitados, respectivamente, por las instancias mencionadas.

El resto de denuncias se tramitaron con informes hacia otras dependencias, para que realicen sus acciones dentro del ámbito de sus competencias, como es del caso de la Contraloría General del Estado (42), para que disponga la realización de exámenes especiales o auditorías con base en los resultados de las investigaciones efectuadas por la CMLCC.

A continuación, se incluye un gráfico que resume el resultado del procesamiento de las denuncias investigadas en la entidad.



Fuente: Reportes de la Dirección de Investigaciones de Quito Honesto.

c. Cooperación interinstitucional. Para la gestión de las funciones asignadas, es trascendental que Quito Honesto mantenga relaciones con entidades públicas, con las que se coordinan actividades para lograr los resultados que se desea en la lucha contra la corrupción.

Entre las principales instituciones con las cuales se mantiene relaciones de trabajo están: Fiscalía Provincial de Pichincha, Contraloría General del Estado, Servicio Nacional de Contratación Pública, Dirección Nacional de Registros Públicos, Registro Civil, Unidad de Análisis Financiero y Económico, Secretaría General de Integridad Pública, entre otras.

Adicionalmente se han suscrito convenios o mantenido contacto para colaboración mutua, con universidades, organizaciones de la sociedad civil, como Fundación Ciudadanía y Desarrollo y B77; y así con organismos internacionales, como GIZ y PADF, entre otros.

6. Principales retos

Para continuar con el combate a la corrupción y lograr mejores resultados, se puede identificar algunos retos en los que deberá empeñarse Quito Honesto, a corto y mediano plazo, así:

- a.** Conseguir reformas al Código Municipal, que le den herramientas más potentes y efectivas para lograr su cometido.
- b.** Implementar un sistema informático integral que permita la gestión y control, tanto en los procesos misionales como en los de apoyo.
- c.** Mantener y fortalecer la certificación en el Sistema de Gestión Antisoborno ISO 37001:2016, y fomentar su aplicación en el resto del Municipio.
- d.** Conseguir el apoyo de organismos nacionales e internacionales, para fortalecer los mecanismos de combate contra la corrupción, tanto en prevención como en investigación.
- e.** Formar, capacitar y concientizar a los servidores de la municipalidad, en integridad pública.
- f.** Fortalecer los mecanismos de prevención en la contratación pública.
- g.** Lograr que la ciudadanía tenga confianza en el trabajo que realiza la entidad, para fomentar una cultura de transparencia y honestidad.

Bibliografía

- Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito. (30 de septiembre de 2021). *Las Normas Éticas de Conducta en la Gestión Municipal . Resolución Administrativa.* Quito, Pichincha, Ecuador.
- Asamblea Constituyente. (20 de octubre de 2008). *Constitución de la República del Ecuador.* Montecristi, Manabí, Ecuador: Registro Oficial.
- Congreso Nacional del Ecuador . (12 de Junio de 2002). *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.* Ley. Quito, Pichincha, Ecuador: Registro Oficial .
- Contraloría General del Estado. (27 de Febrero de 2023). *Normas de Control Interno.* Quito, Pichincha, Ecuador.
- Cressey, D. R. (1973). *Dinero de los demás.* Montclair: Patterson Smith.
- Fundación Ciudadanía y Desarrollo. (2024). *Índice de Transparencia Activa 2023, Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales de Ecuador .* Quito.
- MDMQ, C. (12 de Abril de 2024). *Codificación del Código Municipal para el MDMQ.* Quito, Pichincha, Ecuador.



Fuente: Archivo fotográfico Quito Honesto, Simposio Internacional Quito el Fénix de una gestión pública transparente

04



Institucionalidad y Lucha contra

— Leopoldo Ocampo Andrade —

la Corrupción en Quito

04



Leopoldo Ocampo
Presidente Cámara de la
Construcción

Presidente de la Cámara de la Construcción. Como Ingeniero Civil ha ejecutado obras como: vías, saneamiento ambiental y viviendas con el Ministerios de Desarrollo Urbano y Vivienda. Ponente invitado en varias universidades y asociaciones gremiales. Experto en movilidad, infraestructura, vialidad y sostenibilidad.

Ing. Leopoldo Ocampo Andrade
Presidente de la Cámara de la Construcción

Fuente: Archivo fotográfico Quito Honesto, Simposio Internacional Quito el Fénix de una gestión pública transparente



Significado e importancia de combatir la corrupción en nuestro contexto

La corrupción es un tópico que está siendo discutido de manera creciente en el contexto del desarrollo económico y político de los países latinoamericanos (Banco Mundial, 1977). La corrupción existe, y es también un problema en el sector público y privado, que influye en la dinámica laboral y social.

Al no tener una visión unitaria de esta temática, para algunos, la corrupción es un mal que está profundamente arraigado en la sociedad; pese a ser un comportamiento deplorable, ha llegado a normalizarse tanto en nuestras vidas, llegando incluso a ser aceptado con resignación como algo intrínseco de nuestro sistema.

Investigaciones realizadas en un vasto número de países sugieren que la corrupción puede tener un importante efecto negativo en los niveles de inversión, crecimiento, igualdad y bienestar de una economía (Mauro, 1995). Es así que la corrupción, a este punto, ya no es una novedad, el ciudadano promedio ni se inmuta al enterarse de que un agente de tránsito ha sido sobornado, al saber que un político ha abusado de su poder o al ver cómo en las instituciones del Estado poseen a personal no calificado. La corrupción es así, un fantasma latente.

El tema se agrava cuando ha sido, y es, el sector de la construcción un caldo de cultivo para desarrollar la corrupción. No se entiende cómo, habiendo tanta evidencia documental en procesos contractuales, no somos capaces de enfrentar este problema. Según *Ecuador Debate*, «La corrupción es no solo un mero fenómeno antisocial y antipolítico, sino como práctica sociocultural que surge en un mundo que ha separado lo político y lo público de lo *estrictamente económico*».

Es claro que la corrupción es un problema para todos, lo es para la ciudadanía, para el Estado, para el constructor y también lo es para el Municipio quiteño. Es necesario trabajar en mecanismos de institucionalidad y transparencia que no permitan más abusos de poder y nos ayuden a generar una ciudad más íntegra. Todos merecemos un país de justicia y equidad, es preciso que todos colaboremos en la edificación de este. Pero ¿Cómo lo haremos? ¿Qué debemos hacer para librar a Quito de la corrupción?



Fuente: Archivo fotográfico Quito Honesto, Simposio Internacional Quito el Fénix de una gestión pública transparente

Impacto negativo

Los casos de corrupción en América Latina han tenido una histórica vinculación con los proyectos de infraestructura pública y sus diversas etapas, lo que ha ocasionado un obstáculo para el desarrollo económico regional. Esto se desprende del informe sobre Integridad en las políticas públicas presentado por el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), el 7 de noviembre de 2019, en Quito. De acuerdo con el Índice de Pago de Sobornos de Transparencia Internacional, los sectores con una percepción más elevada de corrupción, incluyen la obra pública y construcción, la minería, los servicios públicos, la generación y transmisión eléctrica, así como la industria petrolera y del gas, por lo que el CAF considera «imperativo reforzar los procesos de toma de decisión en esas áreas».

El estudio sugiere cuidar todo el ciclo del proyecto de contratación de obra pública, ya que las irregularidades se pueden dar en cualquier momento.

En Ecuador, se estima en alrededor de \$ 475 millones anuales el sobreprecio pagado por el Estado en contratos con empresas conectadas políticamente (aproximadamente 0,44% del PIB), según los investigadores Felipe Brugués, Javier Brugués y Samuele Giambra.

La CAF afirma que es necesaria una real independencia en los funcionarios encargados de la formulación y selección del proyecto, la licitación y elección de proveedores, la fiscalización de la ejecución, y la evaluación de propuestas de renegociación. Se sugiere, en el caso de las contrataciones, el uso de documentos estandarizados para evitar la manipulación de los contratos en favor de empresas específicas. Además, reforzar las capacidades de las entidades contratantes para evitar que los acuerdos se traduzcan en costosas renegociaciones.

Datos y estadísticas

El Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) 2022, reveló escasos avances contra la corrupción en un contexto mundial cada vez más violento. Los niveles de corrupción no han variado en once años consecutivos.

El Índice de Paz Global muestra que el mundo sigue transformándose en un lugar menos pacífico. Los países que

tienen las puntuaciones más bajas en este índice también tienen puntuaciones muy bajas en el IGP. Ecuador experimentó el mayor deterioro en la puntuación mundial del Índice de Paz Global 2023, y cayó 24 puestos hasta el número 97 (de 163), en la clasificación anual del ranking, lo que supone un aumento del costo económico de la violencia para el país.

Delia Ferreira Rubio, presidenta de Transparency International, manifestó: «La corrupción ha hecho que nuestro mundo sea un lugar más peligroso. Los gobiernos no han logrado, de manera colectiva, contrarrestar este fenómeno y, con esto, agudizan el aumento de la violencia y el conflicto que se observa en la actualidad, lo cual plantea peligros para las personas de todas partes del mundo. La única salida ante esta situación es que los Estados enfrenten la ardua tarea de erradicar la corrupción en todos los niveles para asegurar que los gobiernos trabajen para todas las personas y no solo para una élite reducida».

Desde el punto de vista institucional, quizá la mejor forma de combatir la corrupción en Quito es asegurarse de que todas las instituciones estén manejadas por personal competente, y sobre todo, que haya mecanismos de seguimiento y control que permitan monitorear el comportamiento de los mismos. La labor de todos los funcionarios públicos y privados debería estar sujeta a una justa inspección y fiscalización. Tienen que implementarse procesos.

Hoy, la SERCOP sigue argumentando que no puede hacer nada ante la abrumadora evidencia de actos de corrupción, debido a que no cuenta con mecanismos o competencias de fiscalización. Esto no puede permitirse nunca, en ninguna circunstancia. Todas las instituciones del cabildo y del Estado deben tener mecanismos de seguimiento y control para curar en limpio el mal de la corrupción. Si no queremos que estos actos se susciten, lo mejor será generar un sistema donde estos no puedan darse, sin que alguien se dé cuenta y se obligue a los funcionarios a rendir cuentas por sus acciones.

Medidas de prevención

¿Qué entendemos por prevención?

La prevención es una forma para plantear medidas que nos ayudan a identificar, evaluar y gestionar los diversos riesgos que pueden surgir dentro de un contexto conflictivo, ayuda a

minimizar los impactos negativos. En nuestro caso, se podría visibilizar la problemática en nuestra institución, y de esta forma, brindar opciones de mejora y reparamiento para nuestros colaboradores internos, externos e interesados (SafetyCulture, 2024).

¿Cuáles medidas de prevención tomaría en cuenta la Cámara de la Construcción frente a la crisis de corrupción que atraviesa actualmente el Ecuador?

La mejor forma de acabar con la corrupción es dar cátedra con el ejemplo. Comúnmente y de manera equívoca, se asocia la corrupción exclusivamente con las más altas esferas del poder estatal, siendo esta una concepción completamente errada del panorama. Lo cierto es que la corrupción es un mal que está presente en todos los estratos de la sociedad, desde los más bajos hasta las más altas esferas del poder y de la colectividad. También es corrupto el constructor que, por ahorrar y generar más utilidades construye proyectos de mala calidad; también lo es el fiscalizador, quien, abusando del poder que se ha conferido sobre él, exige favores y tratos preferenciales para no cumplir su obligación con los contratistas.

Niveles de prevención

Prevención primaria

Se evita la aparición del problema y la situación de riesgo, por lo que se debe brindar información verídica de la situación del país, tanto para la Cámara de la Industria de la Construcción como para la ciudadanía de Quito.

También es relevante dar a conocer las reglas, normativas, condiciones y prohibiciones dentro de un código de ética y reglamento interno; pero no solo dar disposiciones y dejar en las manos de los colaboradores, más bien, se debe promover e impulsar de manera dinámica la lectura y aplicación de estos, mediante grupos focales, mesas redondas, boletines informativos y uso de redes sociales.

Prevención secundaria

En este punto, se distingue grupos de riesgo. Toda la ciudadanía, actualmente, representa un grupo de riesgo. Nuestra institución se centra en la prevención, protección y responsabilidad de

todos para cooperar ante los actos de corrupción, que pueden darse, tanto en el sector público como privado, en relación con el enriquecimiento de un sector en específico y el intercambio de información entre instituciones.

Para esto, se lleva a cabo una evaluación de la vulnerabilidad de los colaboradores, se fortalece con capacitaciones y reglas claras de los mecanismos de la institución, a su vez, se consideran alternativas mediante un buzón de recomendaciones, abierto a todos los colaboradores de la institución.

Prevención terciaria

Se realiza una intervención para minimizar las consecuencias negativas. Se aplica instrumentos que rijan en el país, que den lugar a comentarios y observaciones, que apoyen las medidas de prevención primarias y secundarias.

Para realizar una adecuada intervención, se requiere un plan de acción que sirva de base para lograr la transparencia, junto a la participación y coordinación de estrategias por parte de los interesados, tanto en los sectores público y privado.

No solo las autoridades estatales y gobiernos locales deben trabajar para erradicar este mal de nuestra sociedad, nos corresponde también a nosotros los ciudadanos. Por eso, debemos dar cátedra con nuestro ejemplo. A donde sea que vayamos, sea lo que sea que hagamos, debemos mantenernos firmes respecto a lo que es y lo que no es justo.

Siempre hacer las cosas bien, y siempre renegar de los actos y las propuestas corruptas, con la firmeza y la convicción que debe caracterizar a los justos. Está en nuestras manos dejar de exigir y empezar a impartir.

Educación

La mejor forma de acabar con la corrupción es dar cátedra con el ejemplo. No debemos descuidar nunca la educación. La mejor forma de crear una sociedad libre de corrupción, es corregir los problemas de raíz. Por ello, es necesario que los jóvenes reciban una educación correcta, en la cual se enseñe la ética y la moral, como medida para revertir este mal, tanto a nivel académico en escuelas y colegios, como a nivel personal, en casa, por parte de los padres de familia.

Los jóvenes son el futuro del país y son la mejor instancia que tendremos para generar la sociedad que todos merecemos.

Conclusiones

- La lucha contra la corrupción es una tarea de todos, y una tarea de todos los días. Para erradicar la corrupción en la ciudad de Quito, debemos fortalecernos como institución, para evitar que se produzcan malentendidos, exista abuso de poder, desigualdad y falta de comunicación dentro de la institución.
- Para erradicar la corrupción como individuos, debemos actuar con firmeza, no cometer actos de corrupción y tampoco tolerarlos, alzando siempre la voz ante los abusos del poder.

Recomendaciones / sugerencias

En última instancia, la intersección entre la corrupción, la construcción y la sociedad, destaca la urgencia de abordar este fenómeno desde una perspectiva integral.

La corrupción en el sector de la construcción, no solo distorsiona la asignación de recursos y los procesos de licitación, sino que también tiene un impacto directo en la calidad de las infraestructuras que dan forma a nuestras comunidades.

Esta connivencia entre la corrupción y la construcción, no solo socava la confianza en las instituciones gubernamentales, sino que también compromete la seguridad y el bienestar de la sociedad en su conjunto.

La necesidad de promover una cultura de integridad, transparencia y responsabilidad, en todas las etapas de los proyectos de construcción, es fundamental para salvaguardar el interés público y fomentar un entorno en el cual las inversiones en infraestructura, realmente contribuyan al desarrollo sostenible y mejoren la calidad de vida de la sociedad.

La colaboración entre todos los actores, incluyendo el gobierno, la industria de la construcción y la sociedad civil, se presenta como un imperativo para erradicar la corrupción, construir infraestructuras robustas y promover el bienestar colectivo.

Referencias:

Mauro, Paolo. "Corruption and Growth". *The Quarterly Journal of Economics*, 110, N° 3 (1995).

Banco Mundial. *World Development Report: The State in the Changing World*. Oxford University Press, 1997

SafetyCulture (15 de enero de 2024). *Por qué la gestión de riesgos es importante*. <https://safetyculture.com/es/temas/gestion-de-riesgos/>

https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/economia/1/corrupcion-obras-publicas#google_vignette

<https://www.transparency.org/es/press/2022-corruption-perceptions-index-reveals-scant-progress-against-corruption-as-world-becomes-more-violent>

<https://www.primicias.ec/noticias/seguridad/costo-violencia-ecuador-millones-anuales-indice-paz/#:~:text=Ecuador%20experiment%C3%B3%20el%20mayor%20deterioro,la%20violencia%20para%20el%20pa%C3%ADs.>



Fuente: Archivo fotográfico Quito Honesto, Simposio Internacional Quito el Fénix de una gestión pública transparente

05



Transformando la Lucha Contra la Corrupción:

———— Camilo Cetina ————

El Rol de la Tecnología y la Integridad Pública

05



Camilo Cetina
Directivo CAF

Ejecutivo Principal de la Dirección de Transformación. Digital del Estado, CAF – Banco de desarrollo de América Latina

Camilo Cetina
Directivo CAF



Fuente: Archivo fotográfico Quito Honesto, Simposio Internacional Quito el Fénix de una gestión pública transparente

Introducción

En 1970, Chile sería la sede del primer experimento documentado en América Latina para aplicar técnicas computacionales centralizadas en la toma de decisiones del gobierno, a partir de captura descentralizada de datos. CYBERSYN o Proyecto Synco era la iniciativa liderada por el entonces presidente Salvador Allende, que el consultor británico Stafford Beer desarrolló.

Cybersyn requería una computadora central conectada a máquinas télex en las fábricas, para que desde allí se ingresaran datos sobre el proceso productivo, que luego serían analizados centralizadamente. La consolidación de la información se hacía en un espacio hexagonal, de diez metros de diámetro, con capacidad para siete sillas giratorias y pantallas en las paredes. Las mesas y el papel estaban prohibidos para los analistas.

El proyecto prometía recabar datos en tiempo real, diseñar programas estadísticos, construir simulaciones computarizadas de la economía chilena y comunicarse con las fábricas al localizar problemas que afectaran su rendimiento, aplicando un sistema de alertas tempranas.

El golpe de Estado de Augusto Pinochet en, 1973, terminaría con Cybersyn. Aunque la herramienta estaba pensada para la planificación centralizada de la producción reemplazando a las instituciones del mercado (algo que claramente no funcionó en Chile en esa época ni en ningún otro país posteriormente), su tecnología abrió el camino a lo que hoy conocemos como inteligencia de datos.

50 años después, la idea de Cybersyn no puede ser más relevante para los gobiernos que en pleno siglo XXI tuvieron que enfrentar la pandemia del COVID-19: necesitaban contar con un mecanismo que, en tiempo real, tome información de hospitales, centros de salud y asentamientos humanos, para identificar necesidades en materia de abastecimiento y desplegar la atención ante la emergencia sanitaria.

A diferencia del orden imperante en tiempos de Stafford Beer y Allende, hoy en día, tanto los datos como la tecnología para procesarlos, han sido desarrollados y democratizados, al punto que existen docenas de iniciativas de monitoreo del COVID-19 en todo el mundo, según la Alianza para el Gobierno Abierto. Dichas iniciativas habilitan a los ciudadanos y a los gobiernos a



Fuente: Archivo fotográfico Quito Honesto, Simposio Internacional Quito el Fénix de una gestión pública transparente



coordinar acciones para reducir la velocidad de expansión y la letalidad de la pandemia, bajo diferentes modelos colaborativos basados en la consulta y consolidación de datos abiertos.

Datos Abiertos y Política Pública de integridad

La integridad pública es un pilar fundamental en la formulación de políticas y la gestión de recursos públicos, de manera transparente y eficiente. En este sentido, las tecnologías digitales han emergido como herramientas estratégicas en la lucha contra la corrupción, facilitando el acceso a la información, la reutilización de datos y la prestación de servicios públicos. En América Latina, el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), ha estado liderando esfuerzos para impulsar la adopción de soluciones tecnológicas en pro de la integridad pública y la transparencia gubernamental.

Una de las iniciativas más destacadas es el Programa Interamericano de Datos Abiertos para Combatir la Corrupción (PIDA), implementado en países como Ecuador y Panamá. Este programa busca mejorar la toma de decisiones, monitorear las acciones gubernamentales y prevenir riesgos de corrupción mediante la apertura de conjuntos de datos relacionados con contratación pública, gasto público y ejercicio de la función pública. A través de la apertura de estos datos, se promueve la rendición de cuentas y se facilita la detección temprana de posibles irregularidades.

Otra iniciativa importante es la colaboración con la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG), para evaluar la calidad de los datos disponibles en plataformas de contratación pública, en países como Colombia, Ecuador, Panamá y Paraguay.

Esta colaboración ha permitido identificar riesgos de corrupción mediante el análisis de datos y el desarrollo de algoritmos de alerta temprana. Además, se ha trabajado en la consolidación de sistemas de transparencia y lucha contra la corrupción, como el Portal Anticorrupción de Colombia (PACO), que utiliza analítica avanzada y ciencia de datos para comprender y prevenir riesgos de corrupción.

Entre las iniciativas recientes, impulsadas por CAF en materia de integridad pública e innovación digital, destacan:

- Apoyo a la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de Colombia en la consolidación de su Sistema General de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción, a través del desarrollo del Portal Anticorrupción de Colombia (PACO), una plataforma tecnológica que facilita la prevención y detección de alertas tempranas de corrupción.
- Asistencia al gobierno de Jalisco, en México, en el desarrollo de su portal de transparencia y datos abiertos para obras de infraestructura, contribuyendo así a la adopción de estándares internacionales de transparencia y a la visualización de proyectos de inversión pública.
- Colaboración con la Alianza para las Contrataciones Abiertas (OCP) en la adopción de estándares de datos abiertos para las compras públicas de emergencia durante la pandemia de COVID-19, en varios países de América Latina, así como en la puesta en marcha del proyecto Tianguis Digital, en Ciudad de México.

La promoción de la integridad y la prevención de la corrupción, son aspectos fundamentales en los programas de reactivación económica impulsados por los gobiernos de la región, ya que la corrupción conlleva un desperdicio de recursos, una menor productividad y la prestación deficiente de servicios públicos, lo que afecta negativamente a la calidad de vida de los ciudadanos y socava la confianza en las instituciones gubernamentales.

Digitalización & Corrupción

La pandemia ha acelerado la digitalización y ha destacado el papel crucial de las tecnologías digitales en la lucha contra la corrupción y la promoción de la integridad pública.

La digitalización se ha consolidado como una estrategia eficaz para combatir la corrupción, como lo demuestra el caso de MPESA, en Kenia, donde esta plataforma digital facilitó la detección de una red de corrupción en las autoridades policiales y de tránsito.

MPESA es una de las plataformas de pagos digitales más exitosas en África. A través de un teléfono móvil, es posible pagar facturas, enviar dinero a otras personas y realizar, prácticamente, cualquier transacción financiera, incluso ahorrar dinero o tomar un crédito, sin necesidad de una cuenta

bancaria o una conexión a internet. MPESA es un ejemplo de inclusión financiera para el sector de las tecnologías financieras, las FinTech.

Sin embargo, en 2016, la utilidad de esta plataforma digital trascendió el aspecto financiero, al facilitar la detección de una red de corrupción en las autoridades policiales y de tránsito de Kenia. Bajo nuevos procedimientos de investigación disciplinaria de las autoridades kenianas, se analizaron los conjuntos de datos sobre las transacciones hechas en la plataforma, lo cual permitió identificar usuarios cuyos movimientos mensuales de dinero por MPESA superaban en varios órdenes de magnitud sus salarios. Una red de agentes de policía, no solo cobraba sobornos a ciudadanos, sino que repartía, organizadamente, los dividendos, incluso entre sus supervisores. Y todos los pagos, desde el soborno entregado por el ciudadano, hasta la repartición entre agentes y supervisores, se movilizaban a través de MPESA.

Los fenómenos de corrupción, no son exclusivos ni especialmente graves en unas pocas zonas del planeta. El Foro Económico Mundial estima que a todos los países en desarrollo la corrupción les cuesta alrededor de USD 1,26 billones al año, monto que septuplica toda la asistencia de desarrollo (de acuerdo con datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos -OCDE-).

La corrupción también amenaza la seguridad global, puesto que el comercio de armas ilícitas, por ejemplo, se ve facilitado por los sobornos. De hecho, Transparencia Internacional acuñó el concepto de «formas modernas de corrupción», en el cual vincula dos tipos de fenómenos: (i) los que tienen una naturaleza transnacional, y (ii) aquellos que requieren del uso de tecnología para adquirir, mover o disponer ilícitamente de los activos obtenidos tras la comisión de los delitos. Paradójicamente, en las tecnologías digitales, puede estar la clave para la lucha contra la corrupción en el presente y el futuro, como lo muestra el caso de MPESA.

Tecnología & Transparencia

Los *Pandora Papers*, una filtración masiva de documentos que expuso actividades financieras de políticos y funcionarios públicos en todo el mundo, subrayan la necesidad de adoptar medidas más eficaces para prevenir y combatir la corrupción a

nivel global. La investigación de los *Pandora Papers*, que contó con el uso de herramientas de inteligencia artificial y análisis de datos, reveló el potencial de las tecnologías digitales en la lucha contra la corrupción.

Tras una investigación liderada por el Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación (ICIJ por sus siglas en inglés), alrededor de 12 millones de documentos que representaban unos 2,94 terabytes de datos con información sobre la movilización de activos de las personas más ricas del planeta, se hicieron públicos. Entre estas personas, se encuentran más de 330 políticos de al menos 90 países. En este estudio también se revelaron complejas redes que movilizan dinero, en varios casos, de origen presuntamente ilícito, alrededor del mundo. Los *Pandora Papers* -como se les conoce- es hasta ahora el análisis más grande y de mayor impacto mundial que haya organizado el ICIJ, después de los *Archivos FinCen* (2020), los *Paradise Papers* (2017), y los *Panamá Papers* (2016).

En América Latina, los *Pandora Papers* expusieron actividades financieras de casi 100 funcionarios públicos de unos 18 países, las cuales estarían relacionadas con negocios y transacciones financieras en jurisdicciones diferentes a su país de origen. De 35 presidentes en ejercicio, o expresidentes, 14 pertenecen a la región. La revelación de esos nombres ha generado un cisma político.

Gran parte de los archivos muestra el uso sistemático de compañías *offshore* para ocultar activos y para eludir el pago de impuestos en transacciones como la realización de inversiones, la compraventa de propiedades y el control de vehículos corporativos. El concepto *offshore* hace referencia a sociedades que tienen su sede en el extranjero o en cualquier país diferente al de sus dueños. Países como las Islas Caimán, Singapur o Suiza, son reconocidos por tener centros financieros *offshore*, o «paraísos fiscales». En estos territorios es fácil crear empresas, los impuestos a las sociedades son bajos y las leyes dificultan la identificación de los propietarios. Ese secretismo permite fácilmente la creación de esquemas de lavado de dinero.

Los *Pandora Papers* también evidenciaron el uso de empresas fantasma domiciliadas en paraísos fiscales para ocultar activos y transacciones. Este tipo de compañías se registran ante las instituciones competentes, pero al examinar la realidad económica, financiera y administrativa, no se evidencian

operaciones propias y constituyen fachadas corporativas con la única finalidad de defraudar o evadir la ley.

La investigación contó con la ayuda del uso de herramientas de Inteligencia Artificial y plataformas de lenguaje de programación. De este modo, fue posible analizar la información contenida en 12 millones de documentos, 4.1 millones de imágenes y correos electrónicos, 4 mil páginas y 2,94 terabytes de datos. Analizar y entender la información contenida en los archivos descubiertos, exigió el uso de programas como Python, un lenguaje de programación de alto nivel que se utiliza para analizar conjuntos de datos extensos. Python es una pieza clave para las tecnologías de Big Data, ciencia de datos, machine learning o Inteligencia Artificial.

Nuevos Horizontes de la Transformación Digital en Anticorrupción

El uso de tecnologías digitales, como la inteligencia artificial, el *blockchain* y el análisis de datos, ofrece nuevas oportunidades para fortalecer la integridad pública y prevenir la corrupción. Instituciones como el Foro Económico Mundial, la OCDE y el Banco Mundial, respaldan el uso de estas tecnologías en la política anticorrupción y promueven su adopción por parte de los gobiernos de todo el mundo.

La pandemia de COVID-19 ha acelerado la adopción de tecnologías digitales en la lucha contra la corrupción. La investigación de los *Pandora Papers*, que expuso actividades financieras ilícitas de funcionarios públicos en América Latina, puso de manifiesto la necesidad de utilizar herramientas de inteligencia artificial y análisis de datos para combatir este tipo de delitos.

Asimismo, casos como el de MPESA, en Kenia, demuestran el potencial de las tecnologías digitales para detectar y prevenir actos de corrupción, incluso más allá del ámbito financiero.

En este contexto, diversas organizaciones internacionales, como el Foro Económico Mundial y la OCDE, han destacado el papel crucial de las tecnologías digitales en la lucha contra la corrupción. Iniciativas como Tech4integrity y T4I promueven la adopción de tecnologías como *blockchain*, inteligencia artificial y datos abiertos para fortalecer la integridad pública en todo el mundo.

El informe «DIG integridad: la transformación digital de la lucha contra la corrupción», lanzado por CAF en 2022 (cuya versión en inglés se lanzó el año pasado), ofrece una guía para los gobiernos interesados en adoptar innovaciones digitales en la prevención, detección e investigación de la corrupción.

Este informe destaca el potencial de las tecnologías digitales para mejorar la eficiencia y la eficacia de las instituciones en la lucha contra la corrupción, especialmente, en un contexto de creciente presión por la transparencia y la rendición de cuentas.

En conclusión, la tecnología juega un papel fundamental en la transformación de la lucha contra la corrupción. Desde la apertura de datos hasta el uso de inteligencia artificial y *blockchain*, las tecnologías digitales ofrecen nuevas herramientas para promover la integridad pública y fortalecer las instituciones democráticas.

Sin embargo, su implementación exitosa requiere un compromiso firme por parte de los gobiernos y la sociedad civil, para garantizar su uso ético y transparente en beneficio de todos los ciudadanos.

06



Fuente: Archivo fotográfico Quito Honesto, Simposio Internacional Quito el Fénix de una gestión pública transparente



La compra pública de innovación Poderosa herramienta

————— María Cobo Suárez —————

de vanguardia en la lucha contra la corrupción

06



María Cobo Suárez

Abogada Summa Cum Laude, tiene un diploma en Gobernanza y Liderazgo Político, así como una maestría en Contratación Pública y Modernización del Estado.

Ha brindado asesoría legal por más de 13 años a diferentes Autoridades del Sector Público en materia de contratación pública del Ecuador. Es docente en la Universidad Andina Simón Bolívar en programas académicos de Contratación Pública.

María Cobo Suárez



Fuente: Archivo fotográfico Quito Honesto, Simposio Internacional Quito el Fénix de una gestión pública transparente

Introducción

La compra pública es el ejemplo más palpable para entender la función y el efecto de la transparencia en la lucha contra la corrupción. Y es que, el impacto que tienen los contratos públicos en la actividad económica, se convierte en una radiografía objetiva del quehacer del Estado en beneficio de los ciudadanos.

Por otro lado, los foros mundiales sobre gerencia administrativa no dejan de hablar sobre el impacto de la innovación, del procesamiento y el acceso a datos de las nuevas tecnologías, como herramientas contemporáneas poderosas para alcanzar la transparencia en la gestión de cualquier empresa.

A través de este trabajo, vamos a analizar la sinergia que deben mantener estos elementos: las necesidades contemporáneas de la Administración pública en materia de adquisición de bienes y servicios, la innovación y la experiencia de otros países sobre estos temas, en miras de entender una compra pública contemporánea, que apunte a lograr los postulados del Bien Común.

Contratación pública normada vs espacios de corrupción

La corrupción es aún uno de los problemas en boga para la agenda mundial en el sector público y privado. Sobre la percepción de este fenómeno, el Ecuador ha obtenido 36 puntos dentro del índice de la Organización para la Transparencia Internacional. En efecto, el informe levantado por Transparencia Internacional en el 2022, clasifica 180 países y territorios, según las percepciones que estos tienen acerca del nivel de corrupción en el sector público, empleando una escala de cero (muy corrupto) a 100 (muy baja corrupción).

No caben mayores comentarios sobre la inquietante puntuación que apenas supera el cuarto de la puntuación posible más baja, y que, evidentemente, da cuenta del alto índice de desconfianza que se mantiene sobre la compra pública en nuestro país.

Por otro lado, uno de los problemas de ejecución fácilmente identificables para quienes hacemos compra pública en el país, es la proliferación normativa, que resulta en procedimientos largos y muchos de ellos hasta inejecutables, debido a los excesivos requerimientos y pasos generados ante la buena

Fuente: Archivo fotográfico Quito Honesto, Simposio Internacional Quito el Fénix de una gestión pública transparente



intención de normar, a partir de casos específicos de corrupción. Ya con estos intentos de normar para evitar la discrecionalidad en espacios específicos dentro del procedimiento de compra, la opacidad es aún una deuda que se mantiene, a pesar de los intentos de transparencia y acceso a la información en esta materia.

Es justamente en este espacio que resulta imperante generar soluciones para el acceso a la data integrada, de automatización de procedimientos de compras y transparentar, para la eficiencia la gestión de la Administración Pública.

De manera que sean las entidades contratantes legalmente facultadas para el efecto, quienes generen necesidades para cubrir la deuda de transparencia, optimización de uso de recursos y mejorar la eficiencia a través de la automatización de los procedimientos existentes. Incluso, la depuración normativa podría ser objeto de compra pública de innovación.

La innovación, respuestas nuevas para satisfacer necesidades de la administración pública

El Manual de Oslo, de 2006, que establece las directrices para la interpretación de información relativa a innovación en la Unión Europea, conceptualiza la Compra de Innovación en los siguientes términos:

«Innovación es la introducción al mercado de un producto (bien o servicio), proceso, método de comercialización o método organizacional nuevo o significativamente mejorado, por una organización».

Para el Sector Público, podemos darle un alcance relacionado a la política de innovación, la cual es una actuación administrativa integral para fomentar la innovación a través de la contratación pública. Esta última, se trata de la adquisición, por parte de entes públicos, de bienes y servicios novedosos que se introducen por primera vez en el mercado.

Estas compras se pueden abordar, tanto desde el lado de la demanda, cuando el gestor público saca a licitación los contratos de compra pública de innovación, como desde el lado de la oferta, ayudando a las empresas que compiten en las licitaciones a participar y presentar ofertas innovadoras.

Una modalidad de innovación para las compras comerciales y de compra pública, son las relacionadas a la tecnología innovadora (CPTI), que es la compra pública de un bien o servicio que no existe en el momento de la compra, pero que puede realizarse en un período de tiempo razonable. Requiere el desarrollo de tecnología nueva o mejorada. Los dos ejes sobre los cuales se desarrolla esta compra de tecnología de innovación, son la Investigación y Desarrollo.

Sandra Cinde, experta en políticas públicas de innovación en España y el mundo, explica que la Administración Pública puede acceder a productos que no se encuentren en el mercado, pero que se generen a fin de saciar una necesidad institucional. Es decir, busca abordar productos y servicios que no existen en un momento determinado, pero que pueden desarrollarse con la colaboración del sector público y privado, especialmente, desde las universidades.

Políticas públicas y regulación normativa de innovación para el Ecuador

Lina Parra establece que, para garantizar el cumplimiento de los fines del Estado de Derecho es necesario evidenciar una «adaptación y resignificación de los sistemas jurídicos sociales y políticos, para dar respuesta al cambio suscitado con la introducción de los derechos y la necesaria aparición de garantías que se adapten a ellos». Consideramos que una forma de resignificación de estos sistemas se encuentra en la generación de políticas públicas que apunten a la garantía de los derechos desde diferentes aristas, así como la participación política de los articulares de sus relaciones con la administración, como lo indica la autora.

El postulado de aplicación de política pública de innovación puede ser una vía adecuada, pues el cumplimiento de los fines del Estado de Derechos es obligación de toda autoridad, en cualquier estamento de gobierno donde ejerza sus competencias. Esta idea es especialmente relevante como medio y justificación de la compra pública de innovación en vista de la inexistente regulación legal sobre la materia, y ante el apremio de usar esta herramienta como motor de la compra pública contemporánea.

Por ejemplo, en el caso de EPMAPS, la empresa ancló su motivación en plan nacional de desarrollo 2017-2020,

específicamente en materia de «productividad y competitividad en el tejido empresarial, científico y académico ecuatoriano; así como establecer un mejor estado, la transparencia, conectividad y modernización de los servicios». Es importante resaltar que el uso de esta modalidad de compra, al menos hasta que exista regulación normativa, podría justificarse en los principios y fines del Estado, en tanto y en cuanto sea financiada a través de inversión distinta a la estatal. De lo contrario, estaríamos inmersos en un caso de ilegalidad, al no hacer uso de las modalidades establecidas en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

La implementación de la compra pública de innovación debe partir del apego irrestricto a la normativa y a los principios rectores de la misma. De manera que se cumpla con los supuestos normativos; sin embargo, y siendo un reto nuevo no normado, que se incluyan en las políticas públicas la posibilidad de su implementación para dar solución a las necesidades institucionales.

Para promover una política pública de innovación, se requiere establecer un marco favorable para llevar las ideas y el conocimiento al mercado, definiendo la interfaz entre la política en materia de investigación y desarrollo tecnológico y la política industrial.

Para esto, se han desarrollado 4 conceptos clave:

- 1. Decisión:** Significa que al nivel más alto se ha decidió usar la Compra Pública de Innovación, con la intención de abordar una necesidad no saciada en bienes, obras o servicios.
- 2. Disposición:** Corresponde a la designación de equipo multidisciplinar designado para trabajar en el diseño del proyecto. Se requiere capacitar, empoderar a fin de alcanzar comportamientos de equipo innovadores.
- 3. Definición:** Corresponde al procedimiento metodológico, porque aun cuando no se encasille en los procedimientos comunes de compra, debe tener una metodología trazada para el caso, desde el principio. Esta metodología incluye, desde ubicar la necesidad, proveedores, gestión de datos, seguimiento, evaluación, hasta la posible implementación del prototipo.

4. Dinero: Que son los fondos para financiar al menos un primer momento de la CPI. Recordemos que esta inversión, muchas veces es de riesgo, pues porque si falla o fracasa, puede ser que no se alcance a satisfacer la necesidad, lo que se ha logrado son prototipos.

Ejemplos de compra pública de innovación de éxito

- 1.** La CPI desempeñó un papel crucial en la creación de tecnologías en Estados Unidos, como el Internet, los sistemas de posicionamiento global, GPS, etc., las cuales han tenido impactos económicos importantes para la economía y el bienestar del país.
- 2.** Asimismo, en los Países Bajos, donde los sistemas de gestión de agua y prevención de inundaciones son cruciales, la compra pública de innovación dio paso a la generación de gestión de sus diques remotamente, a través de tecnología satelital y análisis de datos.
- 3.** En Brasil, durante la pandemia, la CPI jugó un papel fundamental para el desarrollo de la vacuna AZTRASCENICAL para la ciudadanía.
- 4.** El mantenimiento de la iluminación fluorescente tradicional en el Metro de Londres representaba un costo representativo para la Municipalidad.

El proceso de compra pública no inició buscando soluciones existentes, sino empresas capaces de desarrollar innovación.

De esta manera, se aseguraba que las soluciones consideraran no solamente las especificaciones técnicas y precios, sino también la instalación, mantenimiento, uso de energía, huella de carbón y costos de limpieza.

5. En Ecuador, existe un ejemplo de proyecto de innovación desarrollado por EPMAPS con el financiamiento del BID.

Este proyecto inició en 2018 y 2019, y de acuerdo con la convocatoria, estuvo enfocado en detectar fugas de agua de manera preventiva en el DMQ, con el fin de disminuir en un 20% el número de reparaciones realizadas mensualmente en la gestión operativa de la EPMAPS.

Conclusión

La compra pública se ha convertido en un mecanismo eficaz para relacionarse con la ciudadanía. La compra pública como parte del hacer gubernamental es un mecanismo para cumplir con el objeto institucional. La innovación genera soluciones nuevas, más eficaces a las necesidades que permitan cumplir con el bien común.

Es una necesidad imperante mejorar la transparencia en la Gestión Pública, de mejorar la ejecución de procedimientos de compras públicas existentes, a través de su automatización y de incluir postulados para el ahorro de recursos e inclusión social. Para tal efecto, proponemos implementar una política integral de innovación y dar marcha a la figura de la Compra Pública de Innovación CPI.

Estas soluciones surgen en el marco de una DECISIÓN política, con DISPOSICIÓN para generar equipos y participación social capaz de sostener este tipo de compra, con DEFINICIÓN clara, que parte desde identificar necesidades con total transparencia por las entidades, y así, como identificadas desde un espíritu de servicio y compromiso inquebrantable con la ciudadanía; así como ubicar el financiamiento, el DINERO capaz de hacerlo posible.



Fuente: Archivo fotográfico Quito Honesto, Simposio Internacional Quito el Fénix de una gestión pública transparente



Fuente: Archivo fotográfico Quito Honesto, Simposio Internacional Quito el Fénix de una gestión pública transparente

07



Contratación Pública y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC)

— Juan Martín Ortiz —

07



Juan Martin Ortiz
Asesor

Asesor Anticorrupción de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

Juan Martin Ortiz
Asesor



Fuente: Archivo fotográfico Quito Honesto, Simposio Internacional Quito el Fénix de una gestión pública transparente



Fuente: Archivo fotográfico Quito Honesto, Simposio Internacional Quito el Fénix de una gestión pública transparente

Introducción

Las contrataciones públicas constituyen un escenario sensible a la corrupción, considerando el volumen, la complejidad de ciertos procesos y los intereses pecuniarios que representan.

La UNCAC proporciona un marco para la formulación de normativa nacional en materia de compras estatales, requiriendo el establecimiento de sistemas de contratación pública basados en los principios fundamentales de transparencia, competencia y objetividad en la toma de decisiones, como medios para prevenir la corrupción en este ámbito.

El presente artículo, tiene como objetivo compartir los lineamientos de la UNCAC con relación a la implementación del Art. 9° sobre contratación y gestión de la hacienda pública; desafíos, e informaciones sobre cómo la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) se encuentra brindando asistencia en la región.

Lineamientos de la UNCAC

La UNCAC es el instrumento internacional de mayor alcance a nivel mundial en materia de lucha contra la corrupción, abarcando en la actualidad a 190 Estados Parte (EP).³ Está compuesta por 4 pilares sustantivos, tales como: medidas preventivas, penalización y aplicación de la ley, cooperación internacional y recuperación de activos.

En este artículo se describirán, parcialmente, cuestiones relacionadas con el capítulo de Medidas Preventivas.

Entre las principales disposiciones del mencionado capítulo para los EP, se puede referir la exigencia sobre el establecimiento de políticas y prácticas eficaces para prevenir la corrupción, promover la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana (Art. 5°). Asimismo, se requiere del establecimiento de órganos encargados de aplicar las mencionadas políticas y prácticas (Art. 6°).

Comprende además el requerimiento de una regulación adecuada de la carrera del servicio civil, mediante un acceso y promoción a la función pública por medio de procesos

³ <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/ratification-status.html>

competitivos donde se tengan en cuenta la idoneidad y el mérito. Asimismo, estos servidores deben registrarse por Códigos de Conducta y ser capacitados de manera frecuente en los temas inherentes a sus funciones y en materia de integridad (Arts. 7 y 8). Así también, prevé la instauración de sistemas destinados a promover la transparencia y la prevención de los conflictos de intereses (Art. 7.4).

Además, entre las medidas para prevenir la corrupción, el artículo 9° de la UNCAC, -como se ha señalado-, exige el establecimiento de sistemas apropiados de contratación pública basados en los principios fundamentales de transparencia, competencia y objetividad en la toma de decisiones.

En cuanto a la transparencia, esta constituye una característica fundamental de un sistema de contratación apropiado, y normalmente, de acuerdo con el artículo precitado, incluyen los siguientes requisitos:

a) el anuncio de las oportunidades de contratación y la difusión de las normas conexas. Deberá guardar estrecha relación con el anuncio de la oportunidad de contratación específica, contribuyendo a que haya mayor concurrencia, reduciendo las posibilidades de favoritismo.

Asimismo, la difusión pública de los procedimientos y los criterios de adjudicación favorece a que se presenten ofertas lo más adaptadas posible a las necesidades de la parte convocante. Debería alcanzar los criterios de selección y adjudicación, las reglas de licitación, detallándose todos los requisitos relativos a las cualificaciones del proveedor, como su capacidad laboral y financiera, especificando los criterios según los cuales se elegirá al ganador y se adjudicará el contrato.

b) la conducción de los procesos de contratación de forma pública y visible conforme con las normas y los procedimientos preestablecidos.

c) el establecimiento de un sistema de supervisión y aplicación de la normativa aplicable. Dado que las entidades de contratación suelen gozar de un alto grado de discrecionalidad en el proceso de contratación. La transparencia permite controlar el ejercicio de esa discrecionalidad.

En lo que se refiere a la competencia, de acuerdo con la interpretación del mencionado Art. 9°, esta constituye un factor decisivo para lograr la mejor relación entre calidad y precio. Mediante un proceso transparente que permita una amplia concurrencia, se podría obtener como resultado una reducción del precio y una mayor calidad de los bienes, servicios y obras.⁴

Finalmente, la objetividad pretende descartar la posibilidad de que se adopten decisiones subjetivas. Busca eliminar o reducir cualquier sesgo, prejuicio en las evaluaciones durante todo el proceso. Guarda vinculación con el principio de no discriminación y trato equitativo de los proveedores.

Esto significa que no se debe hacer distinción alguna entre los proveedores de bienes, servicios u obras, salvo por consideraciones objetivas.

Esto facilita la ulterior revisión de la correcta aplicación de las normativas y procedimientos, lo cual requiere también de un mecanismo eficaz de examen interno que comprenda un sistema efectivo de apelación, que garantice recursos y soluciones legales en los casos que no se respeten las reglas y procedimientos establecidos.

Contratación pública resiliente ante situaciones de emergencia

La ocurrencia de hechos de corrupción se potencia aún más en situaciones de emergencia o catástrofes, en las cuales los diferentes EP deben hacer frente mediante respuestas inmediatas y eficaces.

Entre las medidas adoptables ante estos escenarios de suma complejidad, están la flexibilización de ciertos controles, contracción de plazos y/o realizar contrataciones directas alegando situación de emergencia, entre otras medidas. Tales circunstancias podrían ser proclives a la corrupción, por lo que

⁴ Por lo general, los proveedores potenciales del gobierno entran a competir solo cuando tienen la certeza de que se les ha proporcionado toda la información necesaria y sus ofertas van a ser evaluadas sobre la base de criterios objetivos y no discriminatorios, y de que las decisiones de la entidad contratante son susceptibles de apelación ante un órgano independiente. Guía sobre medidas contra la corrupción en la contratación pública y la gestión de la hacienda pública. Buenas prácticas para lograr el cumplimiento del artículo 9 de la UNCAC UNODC, Nueva York, USA, 2014, p. 11.

para contrarrestarlas resulta necesario implementar medidas tendientes a propiciar mayor transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas, así como la promoción de la integridad e incorporar otros tipos de controles.

UNODC ha elaborado un documento sobre corrupción y emergencias, a través del cual se apoyan los esfuerzos de los EP para gestionar los riesgos de corrupción que se presentan en diferentes escenarios de emergencia o crisis, con el fin de garantizar una respuesta efectiva ante estos.⁵ Reúne 13 directrices, que pretenden asegurar que los EP se encuentren lo suficientemente preparados en situaciones de emergencia, mediante salvaguardias y medidas que propician el fortalecimiento de la integridad y la transparencia de los procesos.

Entre las directrices transversales se sugiere que las instituciones se encuentren lo suficientemente preparadas para enfrentar eventuales contextos de emergencia, mediante la integración de medidas anticorrupción e integridad, el monitoreo y revisión continuo de estas herramientas, la utilización de las TIC's para la promoción de la transparencia, la participación ciudadana y el involucramiento de todos los sectores de la sociedad.

Las directrices vinculadas con los marcos legales institucionales de carácter nacional, instan a la gestión y evaluación de los riesgos de corrupción, al mejoramiento de la legislación y disposiciones anticorrupción, y que estas se encuentren integradas.

Además, se sugiere el establecimiento de líneas de trabajo sólidas, incluyendo sistemas para la coordinación efectiva, proporcionar independencia a las autoridades relacionadas, recursos y mandatos, y acceso a la información relevante relacionada con corrupción y vulnerabilidades.

Corresponde resaltar la Directriz N° 9 que requiere el fortalecimiento del Art. 9 de la UNCAC, en el sentido de potenciar la vigencia de los principios de transparencia, competencia y objetividad. Finalmente, las demás directrices exigen el

⁵ Corruption During Times of Emergency and Crisis Response and Recovery. Non-binding guidelines for strengthening international and multilateral cooperation to further prevent, identify, investigate, and prosecute. UNODC, Vienna, Austria, 2023, p. 7.

fortalecimiento de las investigaciones criminales y el fomento de la cooperación internacional.

Por otra parte, para las situaciones de emergencia, es necesario contar con normativas para el establecimiento de un registro de beneficiarios finales -actualizado- de los proveedores del Estado, lo cual ofrecería ventajas, como el aumento de transparencia en las transacciones financieras y comerciales en el combate a la corrupción; la prevención del lavado de dinero o bienes, del financiamiento del terrorismo y la evasión fiscal, y la prevención y detección de casos de conflictos de intereses.

Desafíos

Para optimizar los sistemas de compras públicas, es necesario potenciar los siguientes aspectos:

1.- Transparencia

Disponibilizar la mayor información posible de los diferentes tipos de procesos de contratación pública en formato de datos abiertos. Así también, la información referente al sistema de contratación pública, normativas políticas, registros de proveedores sancionados, declaraciones juradas de funcionarios públicos, etc. Generar herramientas que faciliten el acceso a la información y la interacción con la ciudadanía.

2.- Prevención de la Corrupción

Identificar y abordar los riesgos de corrupción en las entidades estatales e institucionalizar este proceso, constituye uno de los mayores desafíos a los que se enfrentan las mismas en materia de prevención de este flagelo.

La gestión y evaluación de los riesgos de la contratación pública constituye un aspecto fundamental para prevenir la corrupción en ese ámbito, para lo cual se deben abordar estas vulnerabilidades o riesgos desde las propias instituciones, por medio de estrategias nacionales asociadas a la contratación pública.

UNODC propone un paso a paso para la evaluación y gestión de los riesgos de corrupción, cuya finalidad es brindar apoyo a organizaciones del sector público, incluyendo a los funcionarios a cargo de velar por la integridad y otros miembros del personal

involucrados con tareas anticorrupción, de manera que puedan implementar e institucionalizar el proceso.⁶ Este ejercicio abarca las etapas para la identificación, análisis, evaluación y mitigación de riesgos de corrupción.

3.- Investigación y sanción de ilícitos

Fortalecer las capacidades investigativas de las instituciones es fundamental. Contar con disposiciones que regulen el cómo proceder para el esclarecimiento de presuntos ilícitos -penales y/o administrativos- perpetrados en el marco de las licitaciones o llamados. Deberían contener lineamientos claros que detallen el paso a paso de cómo llevar a cabo una investigación, para que se conozca de antemano cuál es el órgano encargado de llevar adelante el procedimiento, los actores claves, las diligencias permitidas, sus formalidades, y cómo deben proceder ante la recepción de una denuncia.

También se deben establecer los medios disponibles para formular denuncias sobre los presuntos ilícitos, definir quién y qué se puede denunciar, establecer mecanismos eficaces para garantizar la confidencialidad de las denuncias y los procedimientos para las denuncias anónimas, e incluir mecanismos de protección de denunciantes ante eventuales represalias.⁷ Los marcos nacionales prevén sanciones administrativas para castigar a los proveedores y funcionarios públicos por violaciones de la legislación que regula el sistema de contratación pública.⁸

La UNCAC, exige a los EP incorporar en sus ordenamientos jurídicos medidas apropiadas para proporcionar protección contra todo trato injustificado a las personas que denuncien ante autoridades competentes, de buena fe y con motivos razonables, cualesquiera hechos relacionados con los delitos tipificados en la Convención (Art. 33).

⁶ ESTADO DE LA INTEGRIDAD: Una guía para la evaluación y gestión de riesgos de corrupción en las organizaciones públicas. UNODC, Viena, Austria, 2020, p. 1.

⁷ Para más información ver lo relacionado en el documento de UNODC denominado ¡Habla en Defensa de la Salud! - Directrices para la protección de los denunciantes de irregularidades en el sector sanitario. UNODC, Viena, Austria, 2021.

⁸ Civil and Administrative Liability for Corruption: Domestic Practices and Ways to Enhance International Cooperation under the UNCAC. UNODC, Vienna, Austria, 2023, p. 41.

4.- Prevención y Gestión de los Conflictos de Intereses

En busca de conseguir la imparcialidad de los servidores públicos que intervienen en procesos de contratación pública, resulta indispensable establecer una estrategia eficaz para prevenir casos de conflictos de intereses.

Un conflicto de interés constituye una situación en la cual colisionan intereses personales, familiares, financieros, económicos, laborales y/o de cualquier otra índole y una decisión de un funcionario público en el ámbito de sus funciones y competencias.

La existencia de este tipo de situaciones es bastante normal, sin embargo, las mismas deben ser tratadas de manera adecuada con el fin de precautelar la imparcialidad de los funcionarios intervinientes en los procesos.

Para que este tipo de política sea efectiva, es necesario analizar sus tres elementos centrales: marco legal, el órgano de aplicación y las declaraciones juradas o patrimoniales.⁹

De acuerdo con los autores, un marco legal que comprenda definiciones; situaciones características de conflicto de intereses; que cree un órgano de aplicación de la política con un método transparente de designación; duración y remoción del titular; que este órgano cuente con facultades suficientes; establezca las situaciones prohibidas, sus consecuencias y los mecanismos de denuncias; restricciones para el egreso de la función pública; medidas remediales (recusación, excusación, etc.); el universo de sujetos obligados, y el deber de presentar declaración jurada y sus lineamientos respectivos.¹⁰

El órgano de aplicación debe contar con presupuesto e infraestructura suficiente, capital humano, tecnología, mobiliarios, etc. Estar facultado para emitir disposiciones generales, guías e instructivos; brindar capacitaciones y administrar el sistema de declaraciones juradas, el cual debe

⁹ De Michele Roberto y Dassen Nicolás, Conflictos de intereses. Desafíos y oportunidades para implementar un sistema efectivos de prevención y control. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington, USA, 2018, p. 7.

¹⁰ Existen modelos en los que puede establecerse el marco legal en la propia ley que regula las contrataciones Públicas de un Estado. Ver el Art, 17 de la Ley N° 7021/22 “De Suministro y Contrataciones Públicas” de Paraguay.

captar la información personal, antecedentes laborales y datos patrimoniales, entre otras. Esta estrategia debe asegurar que los órganos de supervisión, control, fiscalización e investigación, tengan acceso a la información sobre los beneficiarios finales de los diferentes proveedores del Estado, así como de los oferentes.

5.- Tecnología

El uso de las TIC's ofrece resultados satisfactorios. La automatización y sistematización de los procesos de contratación pública en todas sus etapas, la adopción de pliegos electrónicos, tiendas virtuales, y subastas electrónicas; la reducción de espacios de relacionamiento entre particulares y funcionarios públicos mediante la tecnología, reducen las oportunidades de corrupción.

La utilización de las TIC's para la disponibilidad de datos y la generación de herramientas que permitan transparentar más aún las informaciones relacionadas con las contrataciones públicas y que a su vez propicien una mayor interacción con la ciudadanía son de suma importancia; así como herramientas que permitan la interoperabilidad de diferentes bases de datos –que mediante el cruzamiento de la información alojada en estas– permitan detectar, de la manera más temprana posible, riesgos de corrupción.

Hubs Anticorrupción de UNODC

UNODC ha establecido plataformas regionales (Hubs – Anticorrupción), para la implementación acelerada de la UNCAC¹¹, como parte integral para la mejora de la asistencia técnica en territorio en la lucha contra la corrupción.

Los equipos de los Hubs Regionales, están compuestos por un diverso y experto grupo que acceden de primera mano a las necesidades, prioridades y contrapartes en los países donde desempeñan sus funciones. Actualmente, existen 9 Plataformas Anticorrupción en 68 jurisdicciones en todo el mundo.

Para Sudamérica y México, en marzo del año 2022, se estableció la plataforma regional y la hoja de ruta que comprende el área

¹¹ Para más información ver: <https://www.unodc.org/corruption/en/uncac/anti-corruption-hubs.html>

temática IV sobre contratación pública y corrupción, cuyo objetivo es fomentar la integridad y la transparencia en los procesos de contratación pública. A su vez, se establecieron las siguientes actividades:

- Diseñar e implementar sistemas transaccionales integrales para la generación y uso de información y datos abiertos, en todas las fases del proceso de contratación pública, que faciliten la transparencia y rendición de cuentas.
- Desarrollar políticas y mecanismos efectivos para la gestión de conflictos de intereses y la identificación del beneficiario final en el marco de las contrataciones públicas.

En la actualidad, se encuentra en fase de implementación y Ecuador, forma parte de los países alcanzados. Asimismo, esta Plataforma Regional, se encuentra alienada con la UNODC - Visión Estratégica para LAC de la UNODC 2021-2025.¹²

Conclusiones

Un sistema de contratación pública basado en los principios de transparencia, competencia y objetividad es más eficaz, reduce los riesgos de corrupción, ayuda a mejorar la calidad del gasto público y permite a los Estados estar mejor preparados ante situaciones de emergencia.

El fortalecimiento de la integridad del sistema en tiempos normales ayudará a los estados a estar mejor preparados ante situaciones de emergencia.

Así también, es importante contar con mecanismos que faciliten la identificación de los beneficiarios finales de las personas y estructuras jurídicas, pues colabora en la prevención y detección de potenciales casos de conflictos de intereses, colusión o fraude.

En esa línea, es necesario establecer un marco normativo para la prevención, identificación, tratamiento, sanción y mitigación

¹² Para más información ver: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.unodc.org/documents/Advocacy-Section/STRATEGIC_VISION_LATIN_AMERICA_AND_THE_CARIBBEAN_2022_2025_ENE17_EDsigned.pdf

de conflictos de intereses en la contratación para prevenir potenciales hechos de corrupción en las licitaciones o llamados realizados por diferentes instituciones estatales.

Prevenir la corrupción en las compras públicas, mediante metodologías de gestión y evaluación de riesgos de corrupción, es indispensable, así como contar con un sistema de denuncias e investigación de hechos irregulares eficaz, con mecanismos de protección de denunciante y el respectivo protocolo de investigación, facilitaría la persecución de estas conductas, para su correspondiente sanción, lo que podría tener un efecto disuasivo.

Es fundamental el uso de las TIC's para dotar de mayor transparencia al sistema y generar herramientas que permitan la interacción en línea, como simuladores de conflictos de intereses¹³ y herramientas virtuales, que permitan la formulación de denuncias en línea de manera anónima.

Finalmente, la UNODC apoya al fortalecimiento de las capacidades de los EP en estos temas a través del HUB – Anticorrupción para Sudamérica y México, que, actualmente, se encuentra en fase de implementación.

Bibliografía

Civil and Administrative Liability for Corruption: Domestic Practices and Ways to Enhance International Cooperation under the UNCAC. United Nations Office on Drugs and Crimes, Vienna, Austria, 2023.

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

Corruption During Times of Emergency and Crisis Response and Recovery. Non-binding guidelines for strengthening international and multilateral cooperation to further prevent, identify, investigate, and prosecute. United Nations Office on Drugs and Crimes, Vienna, Austria, 2023.

De Michele Roberto y Dassen Nicolás, Conflictos de intereses. Desafíos y oportunidades para implementar un sistema efectivos de prevención y control. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington, Estados Unidos, 2018

ESTADO DE LA INTEGRIDAD: Una guía para la evaluación y gestión de riesgos de corrupción en las organizaciones públicas. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), Viena, Austria, 2020.

¹³ <https://www.contraloria.gob.ec/Portal/SimuladorConflictoIntereses/InicioSimulador>

Guía sobre medidas contra la corrupción en la contratación pública y la gestión de la hacienda pública. Buenas prácticas para lograr el cumplimiento del artículo 9 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), Nueva York, Estados Unidos, 2014.

¡Habla en Defensa de la Salud! - Directrices para la protección de los denunciantes de irregularidades en el sector sanitario. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), Viena, Austria, 2021.

<https://www.unodc.org/corruption/en/uncac/anti-corruption-hubs.html>

Resolución 9/1 - Declaración de Sharm el-Sheikh sobre el fortalecimiento de la cooperación internacional en materia de prevención y lucha contra la corrupción en situaciones de emergencia y de respuesta a las crisis y recuperación posterior.



Fuente: Archivo fotográfico Quito Honesto, Simposio Internacional Quito el Fénix de una gestión pública transparente

08



**Construyendo Puentes:
Transparencia,
———— Mayra Coraizaca ————
Concurrencia y Divulgación
en Contratación Pública**

08



Mayra Coraizaca
Servidora SERCOP

Servidora del Servicio Nacional de Contratación Pública

Mayra Coraizaca
Servidora SERCOP



Fuente: Archivo fotográfico Quito Honesto, Simposio Internacional Quito el Fénix de una gestión pública transparente

Introducción

La contratación pública, como componente esencial de la gestión de recursos y proyectos de interés común, desempeña un papel fundamental en la administración eficiente y equitativa de los recursos estatales. Sin embargo, en los últimos años, la corrupción detectada en las contrataciones realizadas por los gobiernos, ha sido uno de los temas más problemáticos y polémicos.

Este fenómeno ha suscitado una profunda preocupación a nivel nacional e internacional, debido a su impacto en la distorsión de la competencia, falta de transparencia y rendición de cuentas.

El Servicio Nacional de Contratación Pública–SERCOP, para abordar estos desafíos, ha implementado una serie de medidas, destinadas a mejorar la eficiencia, transparencia y concurrencia en los procedimientos de contratación pública.

En este sentido, ha centrado sus esfuerzos en la promulgación de un nuevo Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y Norma Secundaria del Sistema Nacional de Contratación Pública, estos documentos son una guía concreta para que los gestores de la contratación, entidades contratantes, incluso las veedurías ciudadanas y control social, conozcan la estructura, clarifiquen los conceptos y apliquen los procesos adecuados, en cada fase de un procedimiento de contratación pública.

Por otro lado, el enfoque de SERCOP en simplificar y hacer más accesible la contratación pública, a través de procedimientos simples y comprensibles, fortalece la transparencia y concurrencia en este proceso; con esto, se eliminan los obstáculos significativos que en el pasado pueden haber desalentado la participación ciudadana.

Esto no solo promueve una mayor participación de la sociedad en la toma de decisiones y en la supervisión de los recursos públicos, sino que también reduce la posibilidad de prácticas corruptas o favoritismos en los procesos de contratación.

Al democratizar el acceso a la información y simplificar los trámites, SERCOP contribuye a construir una administración pública más eficiente, justa y transparente.

Ahora bien, desde la perspectiva de los funcionarios públicos, la transparencia en la contratación pública, no solo es un principio ético, sino también una responsabilidad legal. Garantizar que los procesos de contratación sean transparentes, no solo fortalece la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas, sino que también ayuda a prevenir y combatir la corrupción.

Además, la transparencia en la contratación pública es una obligación legal en muchos países; la normativa y regulaciones exigen que los procesos de contratación sean abiertos y transparentes, para asegurar la equidad, la imparcialidad y la competencia justa entre los proveedores. El incumplimiento de estas disposiciones puede acarrear consecuencias legales graves, incluyendo sanciones para los funcionarios responsables.

En este contexto y bajo el título *Construyendo Puentes: Transparencia, Concurrencia y Divulgación en Contratación Pública*, se destaca la importancia de fomentar una cultura de transparencia y apertura en los procesos de contratación, así como de promover la participación equitativa de todos los actores involucrados.

La construcción de puentes entre el sector público y el sector privado es indispensable para fortalecer la confianza en las instituciones gubernamentales y para garantizar una gestión efectiva y responsable de los recursos públicos.

Contratación pública y datos abiertos en Ecuador

Las compras públicas desempeñan un papel fundamental en el funcionamiento eficaz de cualquier gobierno, ya que representan una parte significativa del gasto público y tienen un impacto directo en la economía y en la sociedad en su conjunto.

En este sentido, el SERCOP reconoce la importancia vital de garantizar la eficiencia, transparencia y concurrencia en un proceso de contratación pública.

Para lograr este objetivo, el Ente Rector ha enfocado varios frentes. En primer lugar, en cuanto a la eficiencia, la Presidencia de la República aprobó un nuevo reglamento en el 2022, y la norma secundaria en el año 2023, estas normas están diseñadas para complementar a la Ley Orgánica del Sistema

Nacional de Contratación Pública, ya que establecen un marco sólido de procesos, permitiendo a sus actores llevar a cabo sus actividades de manera eficiente y transparente.

Por otro lado, existen cambios sustanciales que se han implementado en las plataformas transaccionales que representan un paso importante hacia una mejora integral del Sistema Nacional de Contratación Pública. Estos cambios no solo se centran en la modernización tecnológica, sino que también están arraigados en una profunda comprensión de las necesidades y expectativas de la comunidad a la que servimos.

Al adoptar una perspectiva centrada en la experiencia de la comunidad, el SERCOP se ha dedicado a entender a fondo las demandas y desafíos que enfrentan los usuarios en su día a día, esto implica no solo escuchar sus comentarios y sugerencias, sino realizar un análisis exhaustivo de sus necesidades, con el fin de desarrollar soluciones que aborden eficazmente los problemas específicos de la comunidad, y esto puede implicar la implementación de nuevas funcionalidades en las plataformas transaccionales, la optimización de los procesos existentes, o la integración de herramientas innovadoras que mejoren la eficiencia y la accesibilidad de los servicios.

No obstante, el trabajo no concluye una vez que se implementan estas soluciones, el SERCOP arroja un enfoque de mejora continua, lo que implica un monitoreo constante del impacto de estos cambios. Involucrando la realización de evaluaciones periódicas de satisfacción del usuario, análisis de datos para identificar áreas de oportunidad, o colaboración activa con la comunidad para desarrollar nuevas ideas y soluciones.

Por otra parte, al observar retrospectivamente, desde el 2008, año en que se estableció el Sistema Nacional de Contratación del Estado del Ecuador - SOCE, se ha mantenido un principio fundamental: la transparencia en la información, desde entonces, la información sobre los procedimientos de contratación ha sido y seguirá siendo de acceso público.

Es importante mencionar, que a lo largo de estos años hemos sido testigos de una mejora significativa en la disponibilidad y accesibilidad de la información de los procedimientos de contratación que ejecutan las entidades contratantes reguladas en el Art. 1 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública - LOSNCP.

Desde sus inicios, el SOCE sentó las bases para garantizar que la información sobre las contrataciones públicas estuviera disponible para el escrutinio público.

Con el tiempo, esta transparencia se ha fortalecido mediante la implementación de diversas iniciativas destinadas a mejorar la divulgación de la información relacionada con las contrataciones del Estado.

Actualmente, existe una serie de herramientas y plataformas especializadas, que facilitan el acceso y la exploración de la información sobre contrataciones públicas. Estas plataformas no solo proporcionan datos detallados sobre los contratos adjudicados, sino que también permiten un análisis exhaustivo de los mismos, lo que facilita la identificación de tendencias y patrones en el proceso de contratación.

Hoy en día, contamos con dos herramientas de datos abiertos, que han revolucionado la forma en que se accede y se analiza la información sobre contrataciones públicas:

- **Datos Abiertos Ecuador.** Esta plataforma entró en funcionamiento el 15 de diciembre de 2021, representando un hito importante en el camino hacia una mayor transparencia y eficiencia. Está diseñada bajo estándares internacionales, como el Estándar de Datos de Contrataciones Abiertas (OCDS, por sus siglas en inglés), lo que permite una mayor interoperabilidad y comparabilidad con otros países.

Esto significa que los pares internacionales pueden visualizar y evaluar cómo se ejecutan los procedimientos de contratación en Ecuador, lo que fomenta la transparencia y la rendición de cuentas a nivel mundial.

- **Contratación Pública en Cifras.** Implementada el 24 de febrero de 2022, es una plataforma de inteligencia de negocios, que ha transformado la forma en que se accede y se analiza la información relacionada con la contratación pública.

Esta plataforma representa un aliado estratégico para las entidades contratantes, ya que proporciona acceso a una amplia gama de información relevante que puede ser fundamental al definir presupuestos referenciales

y tomar decisiones informadas. Una de las principales funciones de esta plataforma es generar análisis de contratación pública de manera ágil y oportuna, presentando indicadores y tendencias del mercado, a través de gráficos, mapas y tablas dinámicas, de esta manera los usuarios pueden comprender, de manera clara y concisa, el comportamiento del mercado en el marco de la contratación pública.

• **El impacto de Contratación Pública en Cifras**, en las entidades contratantes, puede mejorar significativamente su capacidad para tomar decisiones fundamentadas y estratégicas en relación con la contratación pública.

Al contar con información actualizada y análisis detallados; estas entidades pueden optimizar sus procesos de planificación, elaboración del presupuesto y ejecución de contratos, lo que a su vez contribuye a una gestión más eficiente, transparente y responsable de los recursos públicos.

Los proyectos de datos abiertos tienen objetivos claros y definidos, buscan fortalecer la transparencia en los procesos de contratación, lo que implica proporcionar acceso abierto a la información relevante sobre estos procesos, garantizando que los ciudadanos puedan monitorear y evaluar, de manera efectiva, cómo se están utilizando los recursos públicos, promoviendo así la rendición de cuentas por parte de las entidades contratantes.

Es importante mencionar que, desde el inicio de este proyecto, se llevaron a cabo mesas de trabajo con los actores del Sistema Nacional de Contratación Pública, en los cuales el sector privado y público expresaron sus opiniones y sugerencias dentro del marco de la contratación pública, promoviendo, de esta manera, la participación ciudadana.

Cuando nos sumergimos en el tema de contratación pública sostenible, surge la necesidad de fusionar datos empíricos con los conceptos más innovadores que están siendo empleados a nivel global en este ámbito.

En este sentido, los datos abiertos emergen como un pilar fundamental para impulsar la formulación de políticas públicas que incorporen criterios de sostenibilidad, que permitan

optimizar los procesos de toma de decisiones y mejorar la eficiencia en el uso de los recursos públicos.

En este escenario, se ha comprobado a través de experiencia práctica y estudios internacionales, que la divulgación de información contribuye a elevar el estándar del gasto público, estimula una competencia más intensa entre los proveedores obteniendo una mejor relación calidad-precio en las ofertas presentadas, lo que, a su vez, contribuye a maximizar el concepto de valor por dinero.

Cuando los datos sobre contrataciones públicas están disponibles de manera abierta, se promueve una mayor rendición de cuentas y se consolida la confianza en las instituciones gubernamentales.

Conclusiones

La contratación pública representa un espacio fundamental, en el que convergen diversos intereses y necesidades de diferentes actores, por lo que demanda una gobernanza ética en la planificación de los procedimientos de contratación, la que no debe ser vista únicamente desde el panorama de las entidades contratantes, sino más bien otorgar al ciudadano un papel central en la generación de proyectos, planes y políticas públicas.

La implementación de plataformas de datos abiertos en varios países de la región, es un paso importante hacia la transparencia en las contrataciones públicas. Sin embargo, su efectividad plena solo se logra a través de un monitoreo continuo de las prácticas de contratación en el mercado.

El aumento del control social y la exposición de los procedimientos de contratación contribuyen significativamente a la toma de decisiones de los actores involucrados, disuadiendo posibles actos de corrupción.

La disponibilidad y accesibilidad fácil de datos abiertos y estandarizados para la vigilancia ciudadana son clave para disminuir significativamente los casos de corrupción, tanto a nivel nacional como regional. Esto se traduce en una mayor transparencia y rendición de cuentas, lo que desalienta las conductas indebidas y promueve una gestión más ética y responsable de los recursos públicos.

Finalmente, las plataformas abiertas de contratación son esenciales para mejorar la gobernanza en este ámbito. Al proporcionar espacios de participación que involucran a diversos actores, se fomenta la transparencia, la integridad y la eficiencia en el uso de los recursos públicos. Esta colaboración, entre la sociedad civil, el sector privado y el gobierno, permite identificar y abordar los desafíos en la contratación pública, lo que resulta en una gestión más responsable y eficaz.

Fuente: Archivo fotográfico Quito Honesto, Simposio Internacional Quito el Fénix de una gestión pública transparente





Fuente: Archivo fotográfico Quito Honesto, Simposio Internacional Quito el Fénix de una gestión pública transparente

INSERTO 

09



**La institucionalización de la
República y la movilización
clientelar de recursos:**

————— Valeria Coronel Valencia —————

**orígenes de la democracia y
el autoritarismo en las voces
del Quiteño Libre**

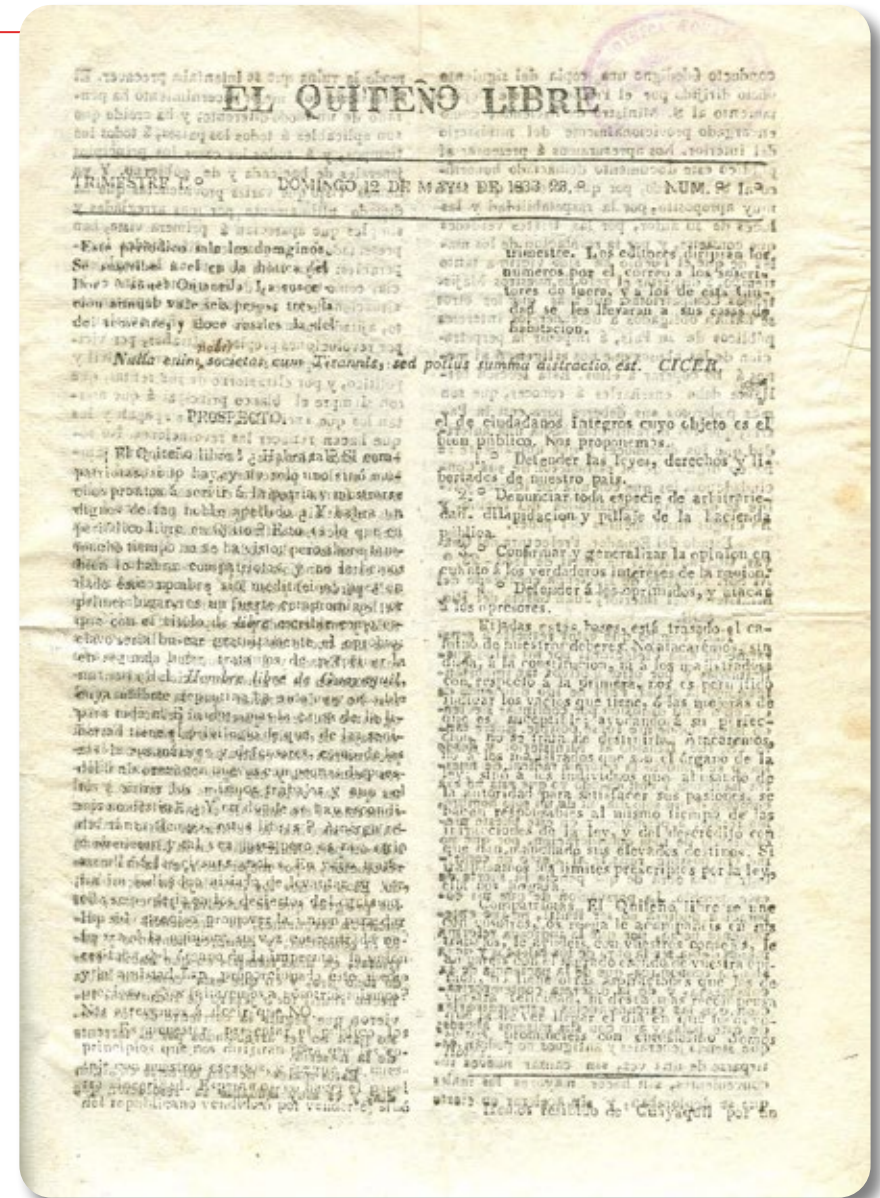
09



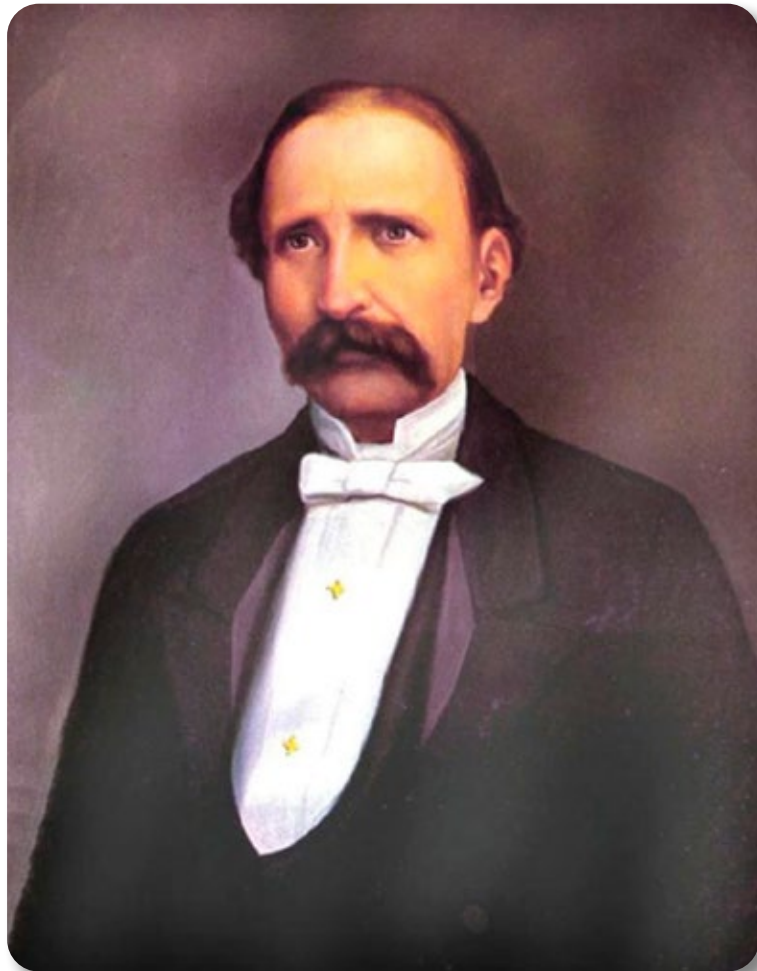
Valeria Coronel Valencia
Historiadora y docente
de FLACSO

PhD por la universidad de Nueva York (NYU), departamento de Historia. Profesora titular principal de FLACSO sede Ecuador. Se desempeña como Secretaria de Cultura del Distrito Metropolitano de Quito. Entre sus publicaciones se destacan: “Volver al Archivo: de las Fantasías Decoloniales a la Imaginación Republicana” en Macarena Marey (Ed.) Teorías de la República y Practicas Republicanas. Editorial Herder Barcelona- 2021; “La última guerra del Siglo de las Luces. Revolución Liberal y republicanismismo popular en Ecuador”. Quito -2022, FLACSO Ecuador; “Tigres, cholo-jacobinos and red bureaucracy”: agency and discourse in the Radical middle class. en Mario Barbosa Cruz, A. Ricardo López-Pedrerros, Claudia Stern (Ed.) Middle Classes in Latin America: Subjectivities, Practices, and Genealogies. New York and London - 2022: Routledge. Taylor and Francis Group, entre otras.

Valeria Coronel Valencia
Historiadora y docente de FLACSO



Primer ejemplar del Quiteño Libre
Fuente: Biblioteca Aurelio Espinoza Pólit



Pedro Moncayo

Fuente: www.encyclopediadelecuador.com

Al hablar de mal manejo de recursos públicos hay que evitar dos errores fundamentales: primero, suponer que este fenómeno es un tipo de práctica netamente contemporánea, que se produce únicamente por la voluntad de distintos actores sociales y políticos; y no como una práctica arraigada históricamente en la socialización de actores que movilizan recursos públicos e incluso fuerzas militares para fines privados generando desinstitucionalización, privatización de las fuerzas y recursos colectivos y conformando el autoritarismo como corriente política.

Esta tendencia histórica contrasta con formas de organización institucional que observan procedimientos, formas de organización partidistas que expresan sus puntos de vista y programas para acumular fuerza de manera democrática, y nociones de bien común como horizonte de las políticas públicas. Y segundo, observarla únicamente desde un lente moralista, y no tratar de avanzar hacia una discusión sociológica e histórica sobre dicha práctica, que permita comprender diferentes tipos de vías de configuración democrática o autoritaria en la consolidación de la República.

La discusión del siglo XIX que abordamos en este ensayo nos remite a la estrecha relación entre procedimientos democráticos, formación de la institucionalidad democrática y manejo de recursos públicos. Así mismo nos remite a la relación entre usos privados de recursos públicos, en este caso, las finanzas y las armas, y procesos que debilitan la suma de fuerzas democráticas y prefieren en su lugar formas de movilización clientelar, así como la violencia, elementos asociados a la formación de regímenes autoritarios. De por medio, están los horizontes del bien común definidos de manera consensual lo cual debe orientar procedimientos y fortalecimiento de instituciones estatales, así como una activa ciudadanía.

En este ensayo histórico, quiero mostrar un breve panorama relativo a los primeros lustros de vida republicana en el Ecuador; deteniéndome específicamente en la forma en que el régimen de Juan José Flores, denominado como del *militarismo extranjero* por los intelectuales de la Revolución de marzo de 1845, socavó la institucionalidad republicana en beneficio personal y de sus allegados, como mecanismo de consolidación de una vía autoritaria de configuración estatal. Y, a la vez, observar la forma en la que se construyó resistencia desde la intelectualidad ilustrada y los sectores populares, asociados

a un programa de institucionalización y al tiempo dispuestos a la polémica pública y a la movilización social. Con este fin, la reconstrucción del proceso a través del lente ilustrado del historiador Pedro Moncayo y también del funcionario liberal Manuel Ontaneda (ambos asociados a la sociedad democrática e intelectual el Quiteño Libre) ha sido fundamental, pues permite entender cómo se asocia el buen manejo de la cosa pública con la doctrina democrática en el Ecuador.

La obra del liberal Pedro Moncayo ofreció una interpretación del origen y proceso formativo de los partidos políticos, que se centró en el análisis de escenarios de conflictividad vistos como momentos constitutivos de los bandos antagónicos a lo largo de un proceso histórico que se remonta a las primeras décadas de vida republicana.

Las posiciones y tendencias que dieron lugar a los partidos se fraguaron en la dinámica del antagonismo, batallas militares frecuentes en las primeras décadas de la República, así como contiendas electorales, pueden resumirse para el historiador liberal como momentos en la disputa global en torno al carácter de las instituciones estatales y al significado de los derechos políticos de la ciudadanía para la construcción de un Estado democrático.

Su propuesta teórica le permite leer en las prácticas políticas de distintos actores, desde gobernantes con vidas paralelas hasta soldados e intelectuales, los elementos fundamentales de dos tipos distintos de construcción de la autoridad.

Una tendencia que, al favorecer un uso instrumental del Estado, y por tanto, oponerse a la participación del pueblo en las instituciones y en la opinión pública, se coartaron los derechos políticos que le dan vida, sustento y legitimidad al poder público. Esta tendencia dio lugar a un poder público débil, y obstaculizó la configuración de la sociedad en un pueblo soberano o de tipo nacional.

Moncayo veía que las tensiones al interior del propio ejército republicano, entre una tendencia autoritaria y otra democrática, estaban al origen de la división partidista. Así, resaltaba el contraste entre la tendencia clientelar, antidemocrática, favorecedora de privilegios aristocráticos y respaldada en instrumentos militares del gobierno Floreano, y la tendencia identificada como *democrática y nacional* dentro de la

cual incluía la gestión de Antonio José de Sucre para que los gobiernos de las Repúblicas independientes fueran resultado de procesos electorales y no de jefaturas militares.

El gobierno de Flores, una jefatura militar, combatió el ejercicio de la ciudadanía entre los civiles, y dio paso a la revitalización de formas clientelares, religiosas y coloniales de dominación que identificaron muy pronto al partido conservador. En el bando de Sucre, se identificaba a los revolucionarios de marzo de 1845 como un movimiento que operaba según los principios del liberalismo democrático. Bajo la consigna de formar *una República que responda a la nación*, reconocía como un ejercicio de los derechos políticos la participación revolucionaria y la participación en cabildos y procesos electorales.

Inspirado en una obra representativa del republicanismo romano, la de los Anales de Tácito, el historiador liberal del siglo XIX observó los procedimientos de mando entre militares y entre autoridades civiles y el pueblo, a partir de los conceptos de tiranía y republicanismo, para así retratar el periodo 1825-1875 como una época en la que se libró una batalla sustancial entre el poder personal dinástico y el poder de fundamentos democráticos.

No todo militar era de por sí un respaldo del autoritarismo o de la democracia. La fractura entre partidos se habría dado al interior del mismo ejército. En este marco inscribió la genealogía del militarismo autoritario y el partido conservador (afín al Imperio) y la genealogía antagónica del militarismo revolucionario, y la democracia republicana en esta etapa de formación nacional. Es así que Sucre, «el primer capitán de Colombia, ese guerrero que había conquistado tanta fama por su valor, capacidad i heroísmo se declaraba defensor de las libertades públicas i de las instituciones democráticas que había conquistado con su espada» (Moncayo, 1885, 50).

En contraste con Sucre, que para Moncayo fuera el punto de partida del republicanismo democrático, Juan José Flores era para el mismo autor un afín de la práctica del imperio. Similar al proceso de Tiberio, que se hizo emperador mediante recursos oportunistas, el uso de la violencia y el cierre de la participación, Juan José Flores habría emergido de entre los militares por procedimientos oportunistas y tiránicos, habría dado los pasos decisivos para asentar la vía autoritaria hasta convertirse en un seudo emperador.

En la escuela historiográfica del republicanismo clásico, Moncayo rastreaba los antecedentes de Flores en su proceder durante las guerras de Independencia: un estilo oportunista y violento de Flores contrastaba el mando militar del futuro caudillo liberal José María Obando.

Ovando (sic) era un verdadero militar, valiente, franco i prodigio, partía con el soldado su dinero, hablaba en su idioma i dormía en el campamento sobre el suelo raso. Esta vida le abrió grandes simpatías en el ejército aún en el insumiso de los Pastos.

Con este auxilio logró Flores pacificar la provincia, aunque después de haberse manchado con horribles asesinatos i el incendio de los pueblos de Chapuis i Sevondoi (Moncayo 1885, p.)¹⁴.

Flores habría dado un paso sustantivo en el camino del autoritarismo cuando se proclamara por asalto para la jefatura suprema de un Ecuador independiente de la Gran Colombia, el 14 de mayo de 1830. «veinte i seis días después de la manifestación de Sucre, se alzó con el mando del ejército del sur i se hizo proclamar jefe supremo por sus soldados i por los pueblos que estaban subyugados por sus bayonetas [...]» (Moncayo, 1885, 51).

La avanzada de Flores no solo había violado la autoridad superior de Sucre, sino que había establecido un gobierno contrario a los principios democráticos, sustentado en la fuerza de una oficialidad extranjera que garantizaba mediante privilegios, así como en alianzas específicas con un círculo privilegiado de las élites de raigambre colonial, que temían la movilización social despertada durante el periodo de las guerras de independencia y en la Gran Colombia.

Es así que, para el historiador liberal, el enemigo de Sucre y probable autor intelectual del crimen de Berruecos era Flores y no José María Obando, caudillo liberal radical perseguido por el bando *godo* so pretexto del asesinato del Mariscal de Ayacucho (Moncayo, 1885, 59). Este infausto encerraba claves para entender el parteaguas entre partidos. Esta división temprana marcó la diferencia de posiciones frente a todos los asuntos fundamentales que involucraba construir el estado y una civilización republicana.

¹⁴ Pedro Moncayo, Ecuador de 1825 a 1875: sus hombres, sus instituciones y sus leyes. Santiago: Rafael Jover editor, 1885.

A través del análisis de la relación entre Flores y la alta oficialidad militar a su favor, Moncayo desarrolló su crítica de la tendencia autoritaria. Por medio de Juan de Otamendi y otros militares experimentados que se convirtieron en sus clientes, procedió Flores de manera arrasadora contra la oposición cerrando todo uso de la justicia y otros mecanismos políticos a disposición en la vida republicana para consolidar el predominio de un partido sobre otro tras los episodios bélicos.

En 1832, bajo las órdenes de Flores, exterminó Otamendi a cerca de 200 soldados granadinos del batallón *Vargas* que intentaron retornar a su región de origen, lo mismo hizo con el batallón *Flores* insubordinado contra el régimen al cual pasó por cuchillo personalmente, lo cual le ganó el grado de coronel.

Si bien Otamendi había hecho un tránsito desde la condición de esclavo a la de alto oficial del ejército independentista venezolano, bajo el mando de Flores en el Ecuador postcolombiano, se había convertido en instrumento de un poder tiránico, presto a la supresión de las aspiraciones democráticas de los distintos actores y comunidades del pueblo ecuatoriano. En palabras de Moncayo (1885):

Las noticias de las provincias eran alarmantes. Se sabía que los agentes (sic) de Flores eran verdaderos pachás de la Persia. El coronel España, en Ibarra, gobernaba a la española, sin respeto a la lei (sic) ni a las garantías individuales. Otro tanto hacia Uscátegui en Riobamba, flagelando a los artesanos honrados i laboriosos que se resistían a trabajar gráti (sic) al opresor.

En Cuenca había una colonia corrompida, a cuya cabeza estaba el jeneral Guerra, notable por sus escándalos i (sic) su inmoralidad corruptora. En Loja el coronel Wright recibía (sic) a las personas notables de esa provincia en la postura en que recibió el duque de Vendôme al cardenal Alberoni.

En Guayaquil el jeneral Fébres Cordero, que era la segunda persona de Flores, cometía todo jénero (sic) de arbitrariedades. Carácter duro, cruel, enemigo del pueblo ecuatoriano, se complacía en hacerle sentir el peso de su odio i (sic) menosprecio. Este estado de cosas necesitaba un remedio.

Con estas palabras, describía Moncayo el estado de corrupción generalizado, en el cual se encontraba el Estado bajo el régimen floreano. Los abusos cometidos por los hombres de confianza de Flores se extendían a lo largo y ancho del territorio ecuatoriano. Bajo este contexto, Moncayo plantea que la gente honrada e ilustrada comprendía la necesidad de dar combate a tal panorama de corrupción y abuso generalizado perpetuado por el gobierno, por lo cual, se extendió la práctica de formar sociedades secretas «para encontrar los medios más conducentes al establecimiento de un régimen (sic) justo, legal i (sic) honrado.

La sociedad de los (sic) estudiantes de Derecho Público resolvió pedir consejos al coronel Hall i (sic) nombró una comisión con ese objeto»¹⁵. En este marco, narra Moncayo (1885) que:

Siguendo las instrucciones del coronel Hall, los jóvenes se dirigieron a los mas distinguidos personajes de ese tiempo, para comunicarles el proyecto que tenían de levantar la oposición nacional para contener los desmanes del general (sic) Flores. Todos aceptaron con entusiasmo ese pensamiento, i quedó, desde ese momento, establecida la sociedad que debía (sic) llamar al pueblo a la defensa de sus derechos.

La primera reunión tuvo lugar en casa del general Matheu con mas de sesenta personas todas llenas de entusiasmo i (sic) patriotismo. Se nombró de presidente al general Saenz i (sic) de secretario a José Miguel Murgueitio. Se acordó fundar un periódico dándole el nombre de EL QUITAÑO LIBRE.

Así fue como se dio el nacimiento del periódico El Quiteño Libre, órgano fundamental para combatir la corrupción floreana y promover ideales democráticos para la conducción del Estado. El coronel Hall asumió el compromiso de convertirse en su primer redactor, a la vez que nombró a Moncayo como el editor del periódico.

Su primer número apareció el 14 de mayo de 1833, causando un gran revuelo por los ideales que expresaba, y promoviendo una ola de apoyo por parte de los simpatizantes de esta tendencia

democrática. Uno de los primeros aportes de este periódico emergente fue la revelación del fraude económico cometido por el ministro de hacienda de Flores, a quien se le habían entregado 330,000 de la mano de los agiotistas (Moncayo 1885).

De este proceso nació, al mismo tiempo, la iniciativa de creación del Partido Nacional como mecanismo de oposición al poder floreano:

Siguendo las instrucciones del coronel Hall, los jóvenes se dirigieron a los mas distinguidos personajes de ese tiempo, para comunicarles el proyecto que tenían de levantar la oposición nacional para contener los desmanes del general (sic) Flores. Todos aceptaron con entusiasmo ese pensamiento, i quedó, desde ese momento, establecida la sociedad que debía (sic) llamar al pueblo a la defensa de sus derechos. La primera reunión tuvo lugar en la casa del general Matheu con mas (sic) de setenta personas todas llenas de entusiasmo i patriotismo (Moncayo 1885)

La llegada de Vicente Rocafuerte al Ecuador fue visto como una oportunidad por parte de los intelectuales de El Quiteño Libre, quienes identificaban en su figura una alternativa democrática que permita salir del autoritarismo floreano. Flores reaccionó, declarando un Estado de excepción para eliminar a sus detractores:

El primer mártir fué el coronel Hall, hombre ilustre a quien podían i debían haber respetado por su inteligencia, saber i demas (sic) virtudes. Detras de él cayeron Echeñique, Conde, Camino i otros hombres del pueblo. El degüello en las calles fue horroroso; se lanceaba a cuantos se presentaban (sic), fueran o no comprometidos.

Este hecho casó un pánico jeneral (sic) en la ciudad de Quito, que desde entonces juró hacer la guerra al asesino de la patria. El Congreso había sido convocado a sesión extraordinaria; lo presidía (sic) don Francisco Márkos que estaba en el secreto i (sic) que era cómplice imposible e incalificable (Moncayo 1885)

El general Pallares, español radicado en Quito, investido con las facultades extraordinarias le diera el estado de excepción declarado por el régimen floreano, perpetró el escabroso asesinato de la plana mayor del periódico liberal Quiteño Libre.

Pallares había colgado en plaza pública el cuerpo desnudo del General Hall, discípulo de Bentham que colaboraba con intelectuales liberales como Moncayo, y un ala liberal de los militares, entre los cuales se encontraba el general De la Torre. Este acontecimiento fue percibido como el cruce de una frontera civilizatoria, pues hacía un despliegue de violencia sin precedentes para con un círculo de *status* superior dentro de la sociedad civil, dentro de la propia élite republicana y recubierto además de un alto prestigio, lo cual enemistaba de forma más profunda los bandos del liberalismo y el autoritarismo Floreano¹⁶.

Después del interludio que representó el gobierno de Rocafuerte, que significó en un inicio un halo de esperanza por el tan anhelado tránsito democrático, pero que terminó con las aspiraciones de la intelectualidad ilustrada y los sectores populares tras los pactos con el círculo floreano, Flores retomó las riendas del Estado, en 1843.

En medio de la debacle financiera y política que atravesaba el país, Flores decidió lanzar una reforma constitucional que ponía más peso en los asuntos más sensibles y conflictivos. En el aspecto más sensible a la clase política, concentró más aun el poder en un círculo de influencia, y golpeó las instituciones republicanas.

En lo que era conflictivo para los sectores populares a nivel regional, Flores exigió nuevas contribuciones que desbordaban las exigencias a la comunidad de indios propios, lo cual afectaba las extensiones sociales de la economía indígena y también exponía a los indios sueltos o campesinos sin tierra a mayores presiones. Junto con ellos, los artesanos de los pueblos y otras capas populares, mostraron irritación.

En concreto, Flores pidió a la Convención Nacional, reunida en el año de 1843, sumar una serie de medidas que intentaban eternizarlo en el poder, entre las cuales incluía una propuesta orientada a resolver el problema de los rezagos del tributo y la migración interna extendida con la que se intentaba evitar el pago. La convención extendía la presidencia de la República a 8 años de duración y restringía los derechos de ciudadanía, a quienes tenían *una propiedad raíz, valor libre de doscientos pesos, o ejercían una profesión, o industria útil, sin sujeción a*

¹⁶ Recordar lo que ocurría en Chimborazo

otro, como doméstico, o jornalero y fueran letrados. Además, extendió al conjunto de la población la obligación de un pago denominado «contribución personal» de tres pesos anuales. Medida que generó una serie de levantamientos, que han sido interpretados de maneras divergentes en la historiografía ecuatoriana¹⁷.

En todo caso, ante la tremenda crisis del año 1843, el régimen intentó retomar el control de la recaudación a través de encargar la cobranza al gobernador de indígenas, una vez reconocido y pensionado por el Estado, e insistiendo en que este gobernador debía perseguir a los antiguos deudores, cobrar los rezagos y entregar sus nombres para generalizar el padrón de la cobranza.

En esta contradictoria resolución, el Estado tocó nuevamente la fibra del conflicto. La medida en realidad era insuficiente, y contradictoria como todo el marco del régimen de Flores, que intentaba sustentar el Estado cuando solo alimentaba los privilegios de actores que mermaban la soberanía e impedían una racionalización del poder político.

Nuevamente el Corregidor Ontaneda dirigió, con ocasión del mandato del 17 de abril de 1844, un análisis de la situación real al Gobernador de Chimborazo, en el que discute los fundamentos de la cobranza y revela las ambigüedades que se producen por

¹⁷ Para Andrés Guerrero el levantamiento debe entenderse como el rechazo de la población subalterna blanca y mestiza a ser igualada a la población indígena, puesto que en esta “distinción” depositaban sus apuestas de status y progreso. En el mismo sentido Alezee Sattar, retoma el trabajo de Guerrero para mostrar que la protesta por la “contribución general” fue hecha por blanco-mestizos pobres que no querían ser igualados a la población tributaria indígena. En contraste, los estudios de Powers, Fuentealba, Borchardt e Ibarra ven en estos levantamientos un signo de la exasperación en la que entran los indios y sus allegados cuando el tributo se extiende a ese sector que había sido estratégicamente fugitivo del tributo: forasteros, arrimados y mestizos pobres que se veían amenazados por la nueva consideración demográfica de la contribución, pues esta rompía la estrategia consuetudinaria de autonomía para consolidar la hacienda. Mientras, para Guerrero, el mestizaje es una forma de subalternidad, una manera subordinada de ser blanco, para Fuentealba, Powers e Ibarra, el mestizaje tiene tonalidades más democráticas y constituye, en primera instancia, una táctica indígena de diversificación social o, alternativamente, una vía de acceso a derechos que les habían sido negados de facto a las corporaciones sociales, desde las políticas liberales post-independentistas.

intentar recubrir una relación de dominación colonial por una contribución voluntaria basada en el consenso:

Hay señor Gobernador, poderosas razones que se oponen a la disposición suprema, deducidos de la práctica tomada del conocimiento de los hechos...Y es con este motivo que tengo la honra de dirigirme a U.S para hacer de mi parte ciertas explicaciones...Hay un principio de eterna verdad entre los lógicos como un axioma que nadie puede servir a dos señores.

Hay otra verdad conocida entre nosotros, y es que la clase de indígenas, la última de la sociedad, súbdita y tributaria nuestra, vive a nuestras ordenes, nos obedece y sirve no por amor o buena voluntad, sino por la infame ingratitud de nuestros padres, con cuya condición la hemos heredado y la hemos convertido en nuestro legítimo patrimonio.

De que se sigue que los indígenas deben servirnos y deben obedecernos en todo aquello que no les sea dado substraerse a nuestra obediencia y subordinación, y cuando por ningún pretexto les sea posible apartar de su cabeza nuestra tiránica dominación. **¿No se concibe los gravísimos, ciertos e inevitables inconvenientes que se ofrecen en nuestro caso colocando a los indígenas agentes de la recaudación en el enmarañado conflicto de obedecer a dos autoridades?... pues Dios mismo no puede obligar a cosas contradictorias.**¹⁸

El análisis del corregidor expresa de forma muy lúcida que la contribución personal de indígenas no es una entrega basada en el consenso, ha dejado de ser legítima y se ha convertido en una imposición forzosa.

Su discurso nos recuerda, en un tono más apesadumbrado que ofensivo, el mismo análisis que hiciera el Corregidor Vida y Roldán a finales del siglo XVIII, cuando los indios se levantaron en contra de la numeración. Es la dominación colonial la que impone esos tributos a los indios.

Debe sostenerse por lo tanto en un uso eficiente de la fuerza y no engañarse con que existe una relación de hegemonía o

¹⁸ ANH/Q, Nota de Manuel Ontaneda, corregidor del cantón Riobamba al Gobernador de Chimborazo, Fondo Ministerio de Hacienda, caja 104, 4 de mayo de 1844. Énfasis colocado por la autora.

consenso en torno a la entrega voluntaria de los tributos al Estado. No existe un pacto sino una dominación tiránica, por tanto, no debe exigírseles a los indios que su gobernador los convenza políticamente de la conveniencia del pago cuando tal conveniencia no existe o ha dejado de existir.

La convicción respecto de la estabilidad de la dominación era errada, más aún si observamos cómo no existían rentas para vestir ni dar de comer a los batallones acantonados para imponer el cobro. Así lo informa el gobernador al colector general de los rezagos.

La tesorería se encuentra absolutamente exhausta de dinero en circunstancias de tener que hacer frente a los crecidos gastos diarios que ocurren con la tropa... constantemente recibo amenazas del jefe de la columna que salva su responsabilidad en caso de que la tropa cometa extorciones en el pueblo por no estar asistido con sus raciones diarias.

Los rezagos que quedan por cobrarse en este cantón son de tan difícil recaudación que de ninguna manera puede contarse con ellos, para atender a la subsistencia de la 4ta compañía que se halla acantonada aquí, tengo la honra de ponerlo a conocimiento de U.S. salvando desde ahora mi responsabilidad.¹⁹

El régimen de Flores había llegado a su fin. Sus funcionarios renunciaban a sus encargos por imposibles, y su fuerza armada estaba pérdida y hambrienta ante una sociedad que se negó absolutamente a colaborar bajo las condiciones impuestas.

La pérdida de apoyo del Estado en la Provincia de Chimborazo se expresó en los levantamientos generales ya antes mencionados. La suspensión de la ley y posteriormente la caída del régimen floreano en los cantones de Bolívar y Riobamba fueron un resultado de la resistencia a la combinación inaceptable planteada por este régimen que buscaba la expansión de la hacienda, y el quiebre de las estrategias económicas y políticas de las comunidades, al atacar a los migrantes internos, forasteros y mestizos asociados a las comunidades.

¹⁹ ANH/Q Al gobernador de Chimborazo el Colector General de rezagos de Guaranda, fondo Min. Hacienda, caja 104, 27 de julio de 1844, nota 193.

Dentro de la crisis de la recaudación, principalmente centrada en los montos gigantescos de los rezagos, la explicación que hemos propuesto en este trabajo contradice con la propuesta de autores como Andrés Guerrero y Juan Maiguashca, quienes explican el decreto del cobro generalizado de los tres pesos como una muestra de sedimentos de liberalismo y de conciencia democrática en Flores, y explican la reacción popular como muestra de racismo contra los indios.

En nuestro concepto, este proceso llegó en un contexto de debilidad del Estado y expresó en la forma de acción colectiva lo que las formas cotidianas de evasión ya expresaban. Las comunidades indígenas que articulaban a los nuevos sectores que el Estado buscaba enganchar a través de una *universalización* de las imposiciones coloniales, no estaban dispuestas a pagar porque eso rompía su acuerdo con la comunidad.

La resistencia fue entonces una reacción en defensa de los pactos con la comunidad y no una expresión de racismo, con el agravante de que la doctrina aristocrática no contaba con la fuerza de un Estado con capacidad de exigir.

Es así como se dio el fin del régimen floreano, proceso en el cual la participación popular tuvo un rol fundamental. Hacer paralelismos históricos con este proceso permite realizar un mejor contraste sobre su alcance y significado. En 1829, Sucre convocaba desde Cuenca a combatir la invasión militar proveniente del Perú, como un llamado a sumar una nueva batalla a la revolución: «cien campos de batalla i tres Repúblicas redimidas por nuestro valor, en una carrera de triunfos del Orinoco al Potosi, os recuerdan en este momento *vuestros deberes con la patria, con vuestras glorias* I con Bolívar». (Sucre, Cuenca, 28 de enero 1829, en Moncayo 1885, pág. 30).

Quince años después de la fundación del Ecuador como país independiente, cuando la crisis del fisco, la desertión militar y la violencia contra la oposición parecía insostenible como forma de gobierno interno, se proclamaron en rebeldía popular contra un régimen tiránico un grupo de opositores al régimen de Flores que reunía a un sector del ejército cercano al liberalismo político, representantes del patriciado guayaquileño, un sector de la burguesía comercial ascendente en el puerto. En la proclama de la revolución de marzo de 1845 se revitalizó la retórica política de la revolución anidada en varios actores que

habían participado del ciclo precursor de las cortes de Cádiz, de experiencia militar en las batallas de independencia y en la retórica política de la Gran Colombia.

Como lo hizo antes Sucre en tiempos de la Gran Colombia, los revolucionarios de marzo de 1845 identificaron el derrocamiento del Presidente Juan José Flores y el establecimiento del Gobierno Provisional de marzo de 1845 como una batalla más contra los enemigos de la nación.

Con el argumento de la genealogía revolucionaria del gobierno instalado en Guayaquil, se presentaron ante distintos actores regionales convocándolos, y reclamaron legitimidad como gobierno ante los países vecinos. Moncayo se refiere a la revolución del 6 de marzo de 1845 como un triunfo del ejército nacional:

Varios militares sin colocación se unieron a él, entre ellos el general Antonio Elizalde, que por su mayor graduación fue proclamado general (sic) en jefe de las fuerzas revolucionarias. Elizalde se dirigió inmediatamente a combatir las fuerzas enemigas, mandadas por el general Tomas C. Wright; i despues (sic) de un combate sangriento logró derrotarlo. Wright se retiró del cuartel de artillería con sus fuerzas a Ciudad Vieja, donde estaba acuartelado el batallon (sic) núm. 1, al mando del coronel Pereira, venezolano (Moncayo 1885, p.).

La imagen más reconocida utilizada por la insurrección de 1845 venía tomando forma en la obra de los liberales, de que una amenaza extranjera impedía que la nación instituya su soberanía en la República. Hacia mediados del siglo XIX la confrontación entre caudillos, ya marcados con idearios o formas de lealtad política tendenciosa, como hemos sugerido, tenían una dinámica transnacional.

Entre las rivalidades al interior del liberalismo, Tomas Cipriano de Mosquera había recurrido al presidente Flores para que movilizara tropas contra del liberal José María Obando, en 1840, para ello había servido, como lo vio Moncayo, el acusar a Obando del crimen de Berruecos.

Sin embargo en el discurso de la revolución de marzo de 1845, el uso de la imagen del enemigo extranjero o *militarismo extranjero* como aún hoy se describe el régimen de Flores, era parte de

un proceso de revitalización de la retórica emancipatoria de la independencia, pero en un contexto distinto. No solo el conjunto republicano se hallaba insalvablemente resquebrajado por una querrela política cada vez más clara en sus contornos, junto con las rivalidades de intereses de carácter regional, las divisiones entre democracia y conservadurismo estaban en juego.

En este marco la calificación de Flores como enemigo externo de la nación resonaba, al tiempo que la imagen de una nación que recurría a la confrontación para emanciparse y determinar el carácter de su gobierno. Lo que era solo una posibilidad, en 1845, de reconstituir ciertos espacios de participación democrática entre clases sociales subalternas, restituir la experiencia de la gran Colombia, empezó recién a tomar forma a partir de ese año. Se abría un escenario de posibles confluencias, tanto para el partido republicano nacional, que aspiraba a consolidarse contra la poderosa influencia de Flores, cuanto para los sujetos que, como las comunidades, los indios sueltos, y los funcionarios menores del Estado, confrontaron el violento ciclo de desposesiones y de uso de la fuerza del gobierno floreano, particularmente en su segundo gobierno.

El momento de 1845 los convocaba a la movilización y a establecer una interlocución con las instituciones republicanas fundamentada en derechos. Flores jugó al guion propuesto por los marcistas. Fue capaz de concebir una invasión con apoyo de María Cristina de Borbón, en la cual las casas nobles de Europa y la plebe de Irlanda establecerían una monarquía andina con capital en Quito.

Estas ambiciones mostraron ser trasnochadas cuando el primer gobierno marcista recurrió a comunicaciones diplomáticas entre los gobiernos independientes de América Latina, e incluso, exigió pronunciamiento de parte de Inglaterra sobre este intento de reconquista, con efecto tal que los hombres y pertrechos reunidos desistieron de emprender el viaje.

La revolución de marzo traducía varias rivalidades internas: entre las nuevas élites de Guayaquil ligadas al comercio internacional y las élites terratenientes herederas del poder político y ratificadas como tales por el gobierno de Flores. Y, a la vez, entre bandos del ejército independentista, que más allá de la rivalidad caudillista portaban identificaciones políticas distintas afines al librecambismo, el republicanismo democrático y la tendencia goda.

El gobierno provisional no casualmente juntaba la burguesía comercial del puerto y a la élite regional que ya incursionaba en el negocio cacaotero –Vicente Ramón Roca y Diego Noboa– con el poeta de las batallas de la independencia, José Joaquín de Olmedo, intelectual criollo que representó a Guayaquil en las cortes de Cádiz y compuso los sonetos oficiales de Junín, Ayacucho, entre otras. Olmedo recubría a patriotas revitalizados y empresarios con evocaciones sonoras.

Cuando el comerciante plebeyo Vicente Ramón Roca triunfó sobre el patricio José Joaquín de Olmedo en las elecciones de 1845, la élite Guayaquileña reaccionó con desdén, desde una sensibilidad estamental. Vicente Rocafuerte sugirió, en un sentido claramente antidemocrático, que las mayorías de la Asamblea Constituyente privilegiaban el mercadeo antes que la superioridad del espíritu.

Ante la amenaza floreana, el presidente Roca se reposicionó, pues, abanderado del discurso de la nación en armas, construyó hegemonía más allá de los círculos de Guayaquil, en otras capas sociales y actores regionales.

Como lo sugiere el mismo Moncayo, al cantar Olmedo a la batalla de Miñarica, como si esta hubiera sido una batalla emancipatoria de la era de las revoluciones, solo había dado signo de que la revolución ya no estaba en su cancha: que el patriciado guayaquileño se había convertido en fuente de legitimidad de poderes tiránicos, tal vez nuevas élites de origen regional, si no fuera porque la rivalidad entre oligarquías se renovó, y en medio de sus fisuras se dieron articulaciones populares que sí empujaron la consolidación del partido.

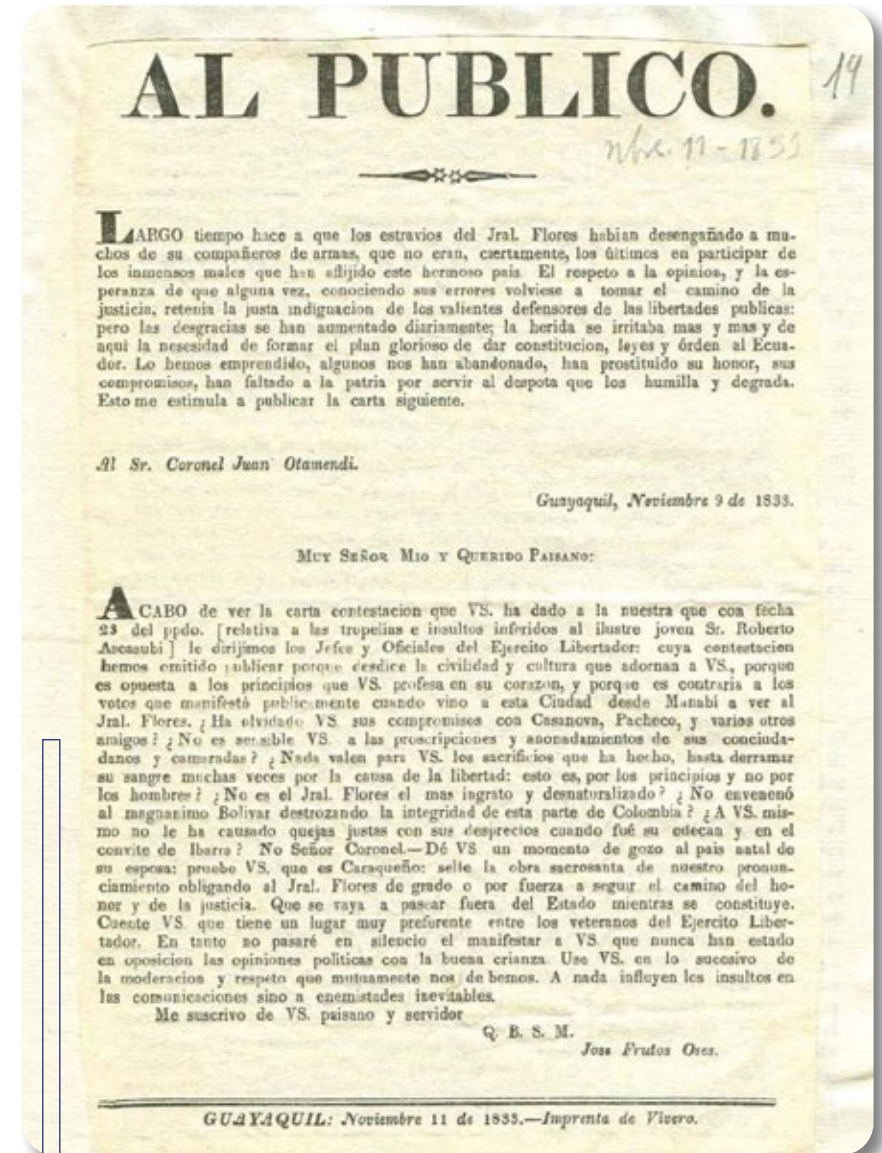
Tanto el presidente Roca como el general Urvina, se vieron, sin embargo, envueltos en adelante en las consecuencias más profundas de esta convocatoria al pueblo a construir nación.

El pueblo estaba llamado a sostener por una vía confrontativa la soberanía; es decir, la orientación democrática de la República contra los poderes extranjeros primero, y después también contra los enemigos internos de la República. Urvina logró un número significativo de voluntades para integrar el ejército, gracias a la articulación política entre el movimiento más elitista de Guayaquil y los sectores populares manabitas a la causa de la nación en armas.

Esto modificó la correlación de fuerzas entre el ejército del partido nacional y los batallones afines a Flores, que contaba con estrategias experimentados como Juan de Otamendi, pero era débil en cuanto a sus tropas. Estas habían atravesado experiencias desmotivantes, entre las cuales se puede destacar el uso de la violencia para retenerles de regresar a sus regiones de origen y la crisis fiscal antes descrita, que había llevado a los soldados a la desertión por hambre.

La articulación del pueblo al llamado nacional en el ejército y en el territorio marcó las más profundas diferencias entre los integrantes del movimiento republicano del puerto principal.

Así, mientras Roca y Urvina favorecieron la conformación de un partido popular, Vicente Ramón Roca y Diego Noboa opusieron esta alternativa, y demandaron el desmantelamiento de los ejércitos de 1845, favorecieron una dirección del movimiento centrada en la élite del Guayas, al tiempo que intentaron detener las medidas que afectaban los intereses de la élite serrana, para buscar una negociación moderada de intereses entre ambas partes.



Carta de José Frutos, excombatiente del ejército libertador, en contra de José Flores

Fuente: Biblioteca Aurelio Espinoza Pólit, Hoja V

10



**Ecuador: Tres luces de
la prevención**

————— Pedro Martín Páez Bimos —————

**y combate de la corrupción
en nuestra historia**

10

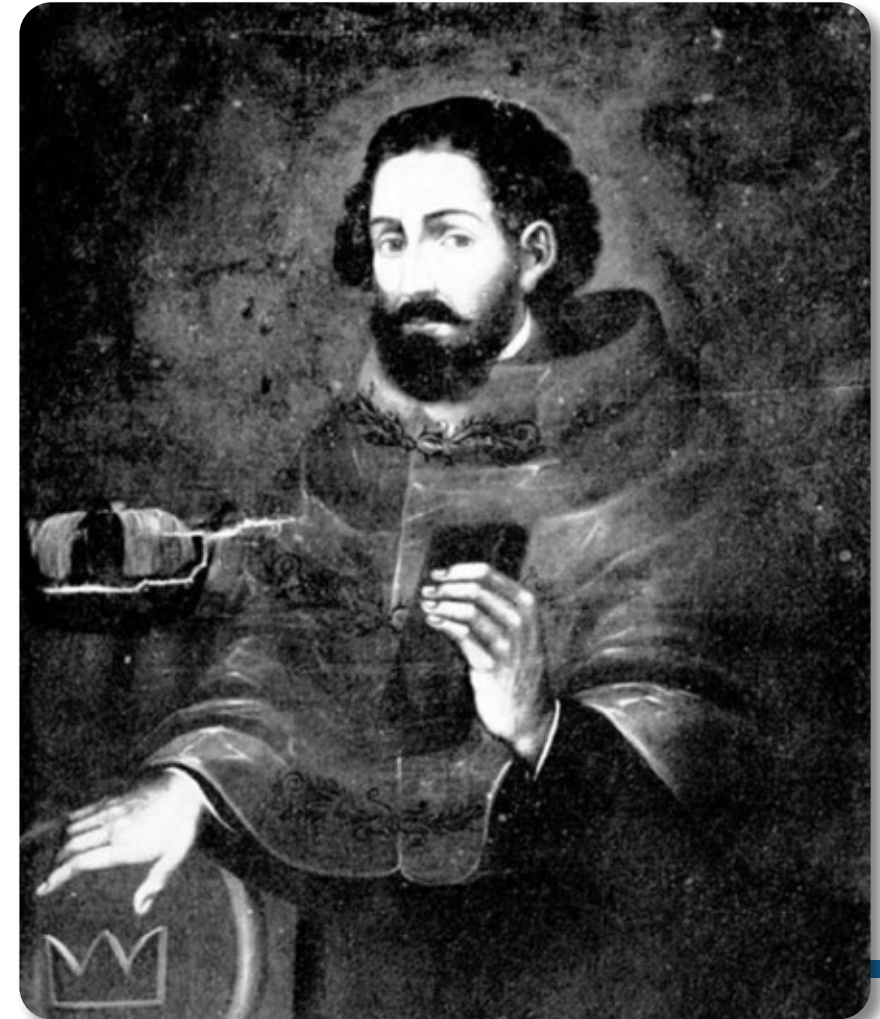


Pedro Martín Páez Bimos

Abogado Subespecialista en Derecho Penal por la Universidad San Francisco de Quito. Máster en Derecho, Empresa y Justicia por la Universidad de Valencia. Especialista Superior en Derecho Penal por la Universidad Andina Simón Bolívar. Máster en Derecho Penal Económico y Doctor en Ciencias Sociales y Jurídicas por la Universidad Rey Juan Carlos. Ex Presidente del Consejo Directivo de la Escuela de la Función Judicial de Ecuador.

Docente de la Universidad Hemisferios y Universidad Andina Simón Bolívar sede Ecuador. Investigador de la Cátedra Forensic Grant Thornton-URJC y Presidente del Consejo Directivo de la Escuela de la Función Judicial de Ecuador.

Pedro Martín Páez B.



Presidente de la Audiencia de Quito,
Antonio de Morga

Fuente: www.encyclopediadelecuador.com

“Hay en el corazón humano ciertas semillas de probidad que el bien público las desarrolla, el amor a la patria las fertiliza, y las hace fructificar la ocasión de coyuntura de mirar por su adelantamiento y felicidad.”
- Eugenio Espejo -

Introducción

En estos momentos complejos podemos evidenciar cómo la fragilidad de las instituciones del Estado no puede poner orden y progreso ante la criminalidad y la inseguridad, nos recuerda la importancia de los servicios públicos mínimos para poder proteger la vida, salud, la educación y demás derechos fundamentales relacionados con el buen vivir.

No se trata de una posición política determinada, sino de cumplir y acatar con los elementos centrales del Estado de derecho que se viene proponiendo como deber constitucional desde el siglo XX y, que por supuesto, se encuentra señalado en nuestra Constitución del año 2008.

Es imposible no indignarse cuando la corrupción ha sido señalada por propios y extraños en este conocimiento interdisciplinario, y es manipulado políticamente, exista o no existan actos de corrupción, para tener rentabilidad política o *lawfare* sobre los adversarios políticos (Páez Bimos, 2024).

En virtud del efecto negativo que produce esta manipulación en el sistema democrático y el efecto de desaliento hacia la sociedad y en las aspiraciones de los verdaderos actores que buscan prevenir y enfrentar la corrupción, se genera una desconfianza social respecto a las genuinas intenciones de prevenir y combatir la corrupción.

En estos párrafos que podrán avizorar, se establecerán tres luces que son importantes recordar para todo aquel interesado en los tópicos de corrupción e integridad en los diferentes sectores. El lector tal vez se pregunte: ¿Cuál es el hilo conductor en los epígrafes del presente texto? Y es preciso clarificarlo.

Estas tres luces del contexto nacional que se encuentran respecto a la prevención y combate contra la corrupción, se encuentran unidas, al ser tres pasajes que evidencian la inconformidad sobre la corrupción, y las respuestas institucionales del Estado sobre las quejas de la ciudadanía.

Es así como, en el primer punto, se revisará la crónica de la corrupción colonial durante el imperio español, que ha causado varios trabajos académicos a lo largo de la historia, y que fue una de las principales causas del levantamiento revolucionario independentista, y que este fenómeno no ha cambiado hasta la actualidad.

Por el otro lado, se reseña la importancia de la creación de Quito Honesto, su necesidad de fortalecimiento y el cumplimiento de sus finalidades. Y, por otro lado, la creación de la Función de Transparencia y Control Social, como un hito innovador en el modelo constitucional del año 2008, que busca moldear un nuevo modelo de democracia participativa y ser el órgano rector en las políticas públicas de prevención y combate contra la corrupción.

Estoy seguro de que, para el lector, por lo menos, será sembrada esa curiosidad respecto a estos tres hitos, cuidadosamente seleccionados desde el punto de vista histórico, y las respuestas de la institucionalidad pública bajo los niveles de gobierno descentralizado y centralizado, que deberán ser satisfechos con la lectura y la investigación.

Crónica de la corrupción colonial del Imperio español

En diferentes libros y textos históricos, que narran sobre la explotación colonial del Reino de España sobre sus colonias americanas, se ha narrado los inmensos problemas sociales, económicos, culturales y políticos de su administración. No obstante, en este caso en particular, haremos una sucinta reflexión sobre la óptica de la corrupción que forma parte de este amplio lienzo en el que se han trazado algunas líneas.

La corrupción en el ámbito fiscal fue un punto sustancial que generó malestar a los colonos de América en contra del Imperio español. Esta situación no fue ajena a los motivos revolucionarios de las colonias británicas, ni tampoco en otros territorios, en virtud de que el extractivismo fue uno de los pilares sustanciales de los colonizadores europeos.

En este sentido, se ha señalado que, en el caso del Virreinato del Río de la Plata, siendo este el último virreinato en crearse, el clima de corrupción administrativa, en particular, por la malversación de recursos recaudados por la corona, y que no pudieron frenar las reformas borbónicas de manera eficaz con

los gobernantes (Saguier, 1992), fue uno de los motivos que llevaron a las armas a los criollos independistas. Sin dudas, esta problemática, no siendo la única, terminó generando malestar sobre los criollos que veían cómo la corrupción realista no iba encaminada hacia el bienestar común de los territorios donde habitaban.

Otro de los problemas señalados en las colonias españolas era la corrupción de los tribunales, en este caso eran altamente discrecionales las decisiones que se tomaban en la interpretación de las normas, favoreciendo a las élites coloniales, y privando el servicio de justicia respecto a los pobres (Stanley y Stein, 1970). Y siendo honestos, no ha cambiado sustancialmente este y otros problemas relacionados con la corrupción judicial en la actualidad, que se arrastran desde la época colonial y deben ser exhibidos y profundamente analizados por la institucionalidad contemporánea.

Inclusive, en los anales de la historia de la ciudad de Quito, se encuentra registrado el caso del Presidente de la Audiencia de Quito en el siglo XVII, Antonio de Morga (1616-1636), por ser recordado como un magistrado corrupto al utilizar su cargo para beneficio personal y de la élite de su momento, siendo recompensado con un elevado número de cargos (Ponce Leiva, 2023).

Es preciso señalar, que no fue el único magistrado señalado por este tipo de prácticas en su época, sino que hubo otros que eran tachados por corrupción e inmoralidad, y que usualmente eran sancionados, en el caso de escasez de pruebas, con los traslados a territorios alejados y dispersos.

Ahora bien, sobre esta cuestión se ha señalado en reiteradas ocasiones que es un factor importante analizar, que la corrupción en los sistemas legales que han sido colonizados por el Reino de España, en comparación con las colonias británicas, tienen problemas que se acarrean hasta la fecha como una institucionalidad débil y de justicia servil a poderes económicos (Fajardo, 2002), entre otras características.

Sin embargo, es preciso también mencionar que el problema de la corrupción, si bien tiene una vertiente significativa en el proceso colonizador, hay estudios que señalan que no es la única variable, y que depende del contexto social, político y cultural, y que a la par que hubo evidencia de casos de corrupción,

también existieron iniciativas para combatirla por el propio Imperio español (De Orellana Sánchez y Velasco Pedraza, 2019), mediante los traslados y las reformas de la corona, aunque no con la eficacia esperada.

Lo cual es lógico y concordante, recordando que la conceptualización de la corrupción como ese abuso de las disposiciones del poder para el beneficio privado, no se puede encasillar solamente a una época, etnia, condición socioeconómica, entre otras categorías, y es transversal para el género humano.

Quito Honesto: Destello de la comisión multiactor para prevenir y luchar contra la corrupción en los gobiernos descentralizados

Se creó la necesidad de crear instituciones y dependencias para poder prevenir y luchar contra la corrupción a lo largo de la historia de las organizaciones sociales, con sus diferentes características, según el contexto social, cultural y la idiosincrasia local. Es por esto que, en este apartado, señalaré como una de las luces que se planteó en nuestra ciudad de Quito, por parte de la institucionalidad del Municipio, la creación de la Comisión Metropolitana de Lucha Contra la Corrupción.

Mediante Resolución de la Alcaldía Metropolitana de Quito No. A065, con fecha 20 agosto de 2002, se dispuso la creación de la Comisión Metropolitana de Lucha Contra la Corrupción, y que, posteriormente, sería instruida como Unidad Especializada de la más alta jerarquía del Municipio de Quito, mediante Ordenanza Metropolitana No. 0116 de 11 de marzo del 2004, y, finalmente, incluida en el Título VI del Código Municipal del Distrito Metropolitano el 29 de marzo de 2019 (Quito Honesto, 2024).

Es así que no se trata simplemente de una secretaría o dirección que se encarga de transparentar y gestionar las quejas en materia de corrupción, sino que se construye desde otra óptica.

En aquellos años, el Ecuador estaba enfrentando problemas políticos y económicos muy complejos, así como la frecuente mediatización de casos de corrupción en los diversos niveles de gobierno. Existió una línea mediática y política que se ha repetido en pocas ocasiones de la historia, y que promovió la creación de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, concebida expresamente tras la mediatización de casos de

corrupción del expresidente de la República, Abdalá Bucaram, iniciando como un Decreto Ejecutivo, y luego, estableciéndose en la Constitución de 1998 (Aguilar Andrade, 2007), siendo una de las pocas instituciones en Latinoamérica concebida con estas finalidades.

Bajo esta misma línea institucional en que la lucha contra la corrupción, bajo el reforzamiento mediático pasó a estar de moda por su imperiosa necesidad, la comisión municipal cambiaría su nombre a Quito Honesto para diferenciarse de dicha institución que, como veremos a posterior, sufriría también cambios en su naturaleza con la Constitución del año 2008.

Siendo un hito desde el punto de vista de la institucionalidad de los gobiernos autónomos descentralizados, la conformación de una entidad que, en su conformación política, acepta actores que no pertenecen al sector público. Es así como se encuentra conformada por el representante del Alcalde, universidades, Sociedad civil, Cámaras de la Producción, y Cámara de la Construcción, es decir, por varios actores que no forman parte del sector público.

Dentro de los amplios deberes y competencias que tiene esta entidad en materia de prevención y combate contra la corrupción, es preciso señalar que se encuentra la recolección y transparencia de la información del Municipio, así como la investigación respecto a presuntos actos de corrupción ad intra de la institución (Apunte-Aguirre y Delgado Sayay, 2021).

Aunque los mecanismos y técnicas de investigación en el sector público se encuentran en constante desarrollo y modernización, es preciso señalar que Quito Honesto forma parte de la vanguardia, no solo multidisciplinaria de su conformación, sino también al mantener una vinculación con la Academia y sus convenios de cooperación, tal como es el caso del acuerdo con el Tecnológico de Monterrey de México, para fortalecer conocimientos y estrategias en materia de transparencia (Quito Honesto, 2022).

Aunque muchas líneas faltarán sobre la historia, objetivos y las gestiones que ha venido realizando Quito Honesto en la ciudad, así como sus debilidades y fortalezas, es necesario dar algunos destellos de su valiosa utilidad para los capitalinos.

Sería absurdo y contraproducente, el pretender su eliminación, como se ha leído o escuchado en algún momento por actores políticos, que revelan su ignorancia por desconocimiento al buscar eliminar instituciones de prevención y control de la corrupción, en vez de fortalecerlas y cuidar su independencia, eficiencia y autonomía. Sin embargo, serán olvidadas en los anales de la historia, y con firmeza por la falta de razón en defensa de la institucionalidad.

La Función de Transparencia y Control Social: Desbrozando su camino como poder de prevención y lucha contra la corrupción

Una luz muy importante al momento de prevenir y combatir la corrupción es la Función de Transparencia y Control Social o FTCS con sede en la ciudad de Quito, que se estableció en la Constitución del 2008, continuando, pero marcando su autonomía, la misma línea política que tuvo la Comisión del Control Cívico de la Corrupción. Muchos países, cuando han escuchado o revisado que tienen un poder del Estado específico que, entre sus diferentes deberes, tienen el ser rector de políticas públicas para prevenir y combatir la corrupción, han aclamado este tipo de iniciativas institucionales para sus propios Estados, a pesar de que los retos y ajustes que se deben realizar como en toda creación jurídica.

En este apartado, se revisará la noción de la denominada quinta función del Estado, sus principales objetivos relacionados con la corrupción y su relevancia institucional.

La FTCS forma parte de la división de funciones del Estado que, en una revisión histórica constitucional del país, establece en el marco de las instituciones que la conforman, como el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social o CPCCS, Contraloría General del Estado, Defensoría del Pueblo y las Superintendencias, dividir la administración del poder público entre el ejecutivo y el legislativo, en lo que respecta a la designación de autoridades, políticas públicas en materia de participación ciudadana, prevención y lucha contra la corrupción, entre otras (Chimborazo, Vilcacundo y Ribadeneira, 2021). Cuestión que antes se veía empantanada en la búsqueda de pactos políticos y discrecionalidades de las otras funciones en el caso de la designación de autoridades, y en el abandono de las políticas públicas para prevenir y sancionar la corrupción, salvo la mediatización de ciertos casos.

En consecuencia, la institucionalización y especialización del sector público de esta temática, no es un capricho político, sino que forma parte de nuestra historia como país en búsqueda de enfrentar el fenómeno de la corrupción.

Tan importante es su rol institucional, que inclusive fue parte del mediáticamente denominado proceso de *reinstitutionalización* del país. Mediante la consulta popular del 2008, se determinó la evaluación, y de ser el caso, terminación anticipada de las 16 autoridades designadas por un CPCCS transitorio, que tuvo muchas críticas por su legalidad y legitimidad por diferentes sectores (Páez Bimos y Rodríguez Caguana, 2018).

Algunos sectores reclaman que, en vez de reinstitutionalizar las instituciones del país, ha empeorado la gobernabilidad, seguridad y estabilidad económica del mismo.

Sin embargo, más allá de los argumentos políticos que van de un lado y del otro, es preciso recordar que la historia de la humanidad y de las sociedades, se encuentra en constante ejercicio de síntesis, desarrollo o evolución que avanza con la participación ciudadana en la gestión del Estado a todo nivel de gobierno (Ordoñez Valencia, Trelles Vicuña, 2019).

La participación ciudadana es un pilar fundamental para la democracia, sobre todo al transitar de la democracia representativa a la participativa, promoviendo mediante veedurías y observatorios el control de lo público, e incentivando la transparencia.

Es así, como la FTCS y el CPCCS, como su institución más alineada a las finalidades constitucionales de promover la participación ciudadana, la prevención y la lucha contra la corrupción, es un destello que tiene el país que nos debe recordar la necesidad de fortalecer y no desaparecer las instituciones de control sobre lo público.

Es preciso recalcar esta idea, en virtud de los discursos que buscan abrirse paso en la opinión pública en los últimos años, así como las intenciones de consulta popular y referendo para eliminar esta función del Estado.

Sin embargo, estas propuestas no han tenido el respaldo popular, por lo que debe imperar la cultura de legalidad y fortalecer la institucionalidad.

Conclusiones

Como hemos podido revisar en líneas anteriores y se señaló en la introducción, con estas tres luces que se han podido revisar, no solo se genera un recuento breve de que en nuestro territorio se ha discutido hace varias décadas sobre el problema de la corrupción, proclamando rebeldía y buscando soluciones para poder comprenderla, prevenirla y enfrentarla.

Aunque esta última parte puede ser de las cuestiones más complejas, como muchos otros problemas que ocurren al vivir en sociedad, requiere no solo de la voluntad política y la formulación de políticas públicas adecuadas.

Es preciso tener la memoria histórica suficiente para contextualizar el problema de la corrupción como un fenómeno multidisciplinario que ha acompañado a la humanidad durante su existencia. Por cuanto no pertenece a un grupo específico de individuos o personas por sus características, como etnia, acción política, entre otras, siendo esta cuestión necesaria recalcarla en estos momentos tan complejos de calentura política.

El haber escogido la época colonial, busca recordar un capítulo que muestra la importancia de la corrupción pública, como uno de los elementos dirimientes en el marco de un conflicto armado interno, y que no es cuestión menor que los Estados busquen prevenir y combatir la corrupción como parte de la institucionalidad del sector público, que nos permita desarrollar de manera efectiva nuestros derechos fundamentales.

Por el otro lado, debe señalarse que la corrupción se ha mantenido a lo largo de nuestra historia republicana en diferentes niveles, y seguirá este fenómeno desarrollándose cuando no estemos en este mundo.

Asimismo, se han destacado las dos respuestas institucionales que ha dado el Estado ecuatoriano frente al fenómeno de la corrupción. En este caso, con Quito Honesto se confirmó como una institución de vanguardia al incluir actores que van más allá de lo público, para prevenir y combatir a la corrupción en el ámbito de los gobiernos locales.

Así se demuestra que la sociedad civil y el sector público pueden participar en formas lo más horizontal posibles, para generar políticas y solucionar problemas comunes.

Por último, la Función de Transparencia y Control Social y las instituciones que la conforman, son un caso paradigmático en el que se consolida un nuevo modelo de estructura democrático que busca cambiar un modelo representativo por uno participativo, otorgándole deberes importantes, como la designación de autoridades, gestión de la participación ciudadana y ser el ente rector en políticas de prevención y lucha contra la corrupción, entre otros más.

Ya no serán las funciones ejecutiva y legislativa las cuales, tradicionalmente, han estado a cargo, las que lideren estas temáticas, sino también esta joven parte de la superestructura del Estado, con sus luces y sombras, la que tiene que cumplir el mandato constitucional.

Bibliografía

- A. Chimborazo, X. Vilcacundo y C. Ribadeneira. (2021). *Los controles y balances en la historia constitucional ecuatoriana*. *Guaranda, Revista de Investigación Enlace Universitario*, Vol. 20, No. 1.
- E. R. Saguier. (1992). *La corrupción de la burocracia colonial borbónica y los orígenes del federalismo: El caso del Virreinato del Río de la Plata*. *Anuario de Historia de América Latina*. No. 29.
- H. Ordoñez Valencia, D. Trelles Vicuña. (2019). *Control social en la participación ciudadana: Una visión desde los servicios públicos locales*. *Zulia, Revista de Ciencias Sociales*, Vol. XXV. No. 4.
- J. Apunte Aguirre y R. Delgado Sayay. (2021). *La participación ciudadana y el acceso a la información pública como mecanismo de transparencia y anticorrupción en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Distrito Metropolitano de Quito*, 593 Publisher de Quito.
- J. C. De Orellana y J. A. Velasco Pedraza. (2019). *Historia de la corrupción en el imperio español*. *Tunja. Historia y Memoria*. No. 19.
- J. P. Aguilar Andrade. (2007). *Compromiso político y organismos de control*. *Foro. Revista de Derecho*. No. 7.
- L. E. Fajardo. (2022). *La corrupción heredada: pasado colonial, sistema legal y desarrollo económico en Colombia*, Colombia, *Revista Estudios Sociales*.
- P. M Páez Bimos. (2024). *Análisis del lawfare y la corrupción en algunos países de la región: Discusión sobre los límites políticos del derecho penal*. *Guadalajara, Revista Derecho Global. Estudios sobre Derecho y Justicia*, Vol. IX, No. 26.
- P. M. Páez Bimos y A. Rodríguez Caguana. (2018). *El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio en Ecuador: Entra la legitimidad y la legalidad de sus actuaciones*. *Madrid, Revista Internacional de Transparencia e Integridad*, No. 8.

P. Ponce Leiva. (2023). *Las visitas generales a la audiencia de Quito en el siglo XVII: Un ensayo de historia comparada*. *Salamanca, Studia Histórica: Historia Moderna*. Vol. 45, No. 2.

Quito Honesto. (2024, 27 de febrero). *La ITA del Tecnológico de Monterrey y Quito Honesto se unen en la lucha contra la corrupción*, Recuperado de: <https://www.quitohonesto.gob.ec/index.php/385-la-ita-del-tecnologico-de-monterrey-y-quito-honesto-se-unen-en-la-lucha-contra-la-corrupcion>

Quito Honesto. (2024, 4 de marzo). *Quiénes Somos*. Recuperado de: <https://www.quitohonesto.gob.ec/index.php/institucion/quienes-somos>

S. Stein y B. Stein. (1970). *The colonial heritage of Latin América: essays on economics dependence in perspective*, Oxford, Oxford University Press.



Eugenio Espejo.

Fuente: Museo de la Ciudad, pintura realizada en vida

11



EPÍLOGO

———— Gabriel Cisneros Abedrabbo ————

11

Epílogo

Quito es una ciudad con dignidad, que nos transforma; en que las luchas por la integridad pública se manifiestan de forma permanente, sembrando un legado en el imaginario social que motiva a sus habitantes a mantener siempre la frente en alto y a demostrar cero tolerancia, con la injusticia, la inequidad, la corrupción, etc.

Basta citar dos ejemplos de las luchas acunadas en la Ciudad del Tiempo Recto: la emprendida por el periódico el Quiteño Libre, a inicios de la República, contra el gobierno corrupto de Juan José Flores, y aquella que, en las primeras décadas del siglo XX, se expresó en la Revolución Juliana, movimiento patriótico contra el atraco a los fondos públicos; Revolución que creó institucionalidad (Banco Central del Ecuador, Contraloría General del Estado, etc.) y rectoría del Estado sobre sus patrimonios, su moneda y sus bienes.

Hace veintidós años se creó la Comisión Metropolitana de Lucha Contra la Corrupción, Quito Honesto, cuyo trabajo es fundamental para contribuir a la construcción de una sociedad sustentada en valores. Para ello, no solamente da acompañamiento a procesos contractuales, sino también trabaja en el espíritu de la ciudad, en su gente.

En diciembre de 2023, organizó el Simposio Internacional **Quito, el Fénix de una Gestión Pública Transparente**, evento en el que ponentes de cuatro países aportaron sus conocimientos, para fortalecer la salud de la institucionalidad pública y privada, y el rol ciudadano frente a esta.

La obra reúne los trabajos presentados en el Simposio, y un inserto, que contribuye a entender la memoria histórica quiteña y sus luchas contra la corrupción; lo que constituye este relevante documento en un aporte epistémico importante en el camino a la verdadera justicia social, que no es otra cosa que dar a cada quien lo que le corresponde.

Gabriel Cisneros Alpedrakbo

Compilador

Este libro se terminó de imprimir el 20 de agosto de 2024 bajo el sello editorial de la Comisión Metropolitana de Lucha Contra la Corrupción -Quito Honesto. Siendo su presidente el Dr. Rodrigo Cáceres Sánchez. Memorias del Simposio internacional "Quito el Fénix de una gestión pública transparente" se realizó con el auspicio del Municipio de Quito, la Cooperación Técnica Alemana -GIZ y LATAM.

Memorias del
Simposio
Internacional
Quito
el **Fénix**
de una gestión
pública transparente

Quito
Honesto



Quito
Alcaldía Metropolitana