



Carlos Arcos Cabrera

**Rector del Instituto de Altos Estudios Nacionales - IAEN**

Arturo Villavicencio Vivar

**Vicerrector del Instituto de Altos Estudios Nacionales - IAEN**

Fernando López Parra

**Decano General Académico**

Carlos Marchán Romero

**Decano General de Investigación**

Guadalupe Soasti Toscano

**Decana Centro de Educación Continua**

# Gobernabilidad, Derecho y Democracia

## 2

### Ética y Transparencia en la Gestión Pública

Colección  
Nuevo Estado



Primera Edición, 2011

---

I72.2

Y85e

Yépez, Montúfar, Jeanneth

Ética y transparencia en la gestión pública / Jeanneth Yépez

Montúfar. 1.ª. Ed. —Quito: Editorial IAEN, 2011.

68 p.; (Colección Nuevo Estado), 21 x 29,7 cms

ISBN: En trámite

1. ÉTICA 2. ÉTICA POLÍTICA 3. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
4. CORRUPCIÓN 5. ÉTICA PÚBLICA (Término sugerido) I.Título

---

### © De esta edición: IAEN

Instituto de Altos Estudios Nacionales  
Av. Amazonas N37-271 y Villalengua esq.  
Telf: (593) 02 2464201 / 02 2260008  
www.iaen.edu.ec

### Equipo Académico

#### Coordinación de contenidos

Jeanneth Yépez Montúfar

#### Autora

Jeanneth Yépez Montúfar

#### Edición Pedagógica

Dalia María Noboa C.

### Equipo Editorial

#### Coordinación editorial

Paquita Troya Fernández  
(593) 02 2260011. Extensión 208  
Correo electrónico: paquita.troya@iaen.edu.ec

#### Coordinador gráfico y de impresos

David Rivera Vargas

#### Diseño gráfico y diagramación

Henry Rengifo Fernández

#### Diseño de colección y portada

Allen Vallejo Carrión

ISBN: En trámite

### Imprenta

Departamento editorial - IAEN  
Cml. Edmundo Coral  
Quito - Ecuador, Julio 2011

Prohibida la reproducción parcial o total sin autorización expresa del IAEN.

Debido a la naturaleza de Internet, las direcciones y/o los contenidos de los sitios web a los que se hace referencia en este texto pueden ser modificados o suprimidos.



Si vas a usar este libro, sé ético y cita la fuente. Trabajamos para ti

## **Presentación**

La ética no tiene sentido si no ayuda a la construcción de la justicia y si no se implementa como eje transversal de las políticas públicas y las actitudes de la ciudadanía, tanto de quienes laboran en el sector público, como de quienes contribuyen fuera de él. Incorporar esta temática dentro de los programas de capacitación del Centro de Educación Continua (CEC), da cuenta del profundo compromiso del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) con la calidad en los procesos de capacitación diseñados para los servidores públicos del Ecuador.

Concebidos como servidores abocados a una actividad eminentemente pragmática, el Estado desestimó la formación ética de los agentes de lo público, reduciendo la misma a la aplicación de instrumentos como códigos de conducta y normas institucionales, herramientas que si bien es cierto prestan una ayuda específica, se encuentran lejos de contribuir al fortalecimiento institucional y ciudadano del Estado de Derechos y Justicia.

Este último objetivo solamente puede cumplirlo un modelo educativo sistémico, preocupado por investigar, conocer y respetar al servidor público y comprometido con el empoderamiento ciudadano, el cumplimiento de los derechos y el establecimiento de responsabilidades conjuntas.

Es así como nace el Curso Oficial de Ética y Transparencia para los servidores públicos del Ecuador; el mismo que se pone a disposición de las y los servidores públicos y la ciudadanía, con esperanza y con los mejores augurios en sus resultados e impacto.

**MSc. Carlos Arcos Cabrera**  
**Rector Instituto Altos Estudios Nacionales**



# Índice

<b>Introducción</b> .....	09
---------------------------	----

## Capítulo I

<b>Ética general y ética pública</b> .....	11
1.1 Origen de la ética .....	11
a) Definición de moral y ética .....	11
b) El referente mítico .....	12
1.2 Perspectivas teóricas de la ética contemporánea .....	17
a) Teorías del bien y de la perfección.....	17
El bien como una realidad trascendente.....	18
El bien como un conjunto de bienes humanos objetivos.....	18
El bien como un orden.....	19
El bien como perfección.....	19
b) Teorías de la felicidad y el placer.....	20
Eudemonismo.....	20
Hedonismo.....	20
c) Teorías del deber, la utilidad y la virtud.....	21
Consecuencialismo.....	21
Deontología.....	22
Ética kantiana .....	23
1.3 La ética pública.....	24
a) La dignidad .....	26
b) La ética en la gestión pública .....	28

## Capítulo II

<b>Transparencia</b> .....	31
2.1 Transparencia y modelos de Estado .....	31
2.2 Actos de no transparencia y actos de corrupción.....	37
a) Actos de no transparencia .....	37
b) Actos de corrupción .....	39
2.3 El control social en manos de la ciudadanía .....	43
2.4 Rendición de cuentas: aplicación de normativa y marcos legales .....	45
2.4.1 Normativa que garantiza la transparencia, el control y lucha contra la corrupción y la participación ciudadana en la gestión de lo público .....	45

a) Constitución de la República 2008 .....	45
b) La Rendición de Cuentas en la LOTAIP (Ley Orgánica de Transparencia y Acceso la Información Pública) .....	47
2.4.2 Normativa que ampara el control y la lucha contra la corrupción.....	49
a) Constitución de la República .....	49
2.4.3 Normativa internacional que ampara el control y lucha contra la corrupción...	50
a) Sistema de Naciones Unidas .....	51
b) Convención Interamericana Contra la Corrupción .....	51
2.4.4 Normativa nacional que ampara la participación ciudadana en el control de lo público.....	53
a) Constitución de la República 2008 .....	53
2.5 Corrupción y campos en los que opera .....	54

### Capítulo III

<b>Estudios de caso: Sistemas de transparencia, control de la corrupción y probi- dad pública</b> .....	59
3.1 Chile .....	59
3.2 México .....	65
3.3 Colombia .....	71
<b>Bibliografía</b> .....	75



## Introducción

En el Ecuador la discusión a profundidad acerca de la ética pública es un terreno aún por explorar. Sin embargo, el presente trabajo se muestra como un intento serio de abordarlo, no solamente a partir de la organización teórica, sino tomando en cuenta que la misma pueda responder a las necesidades básicas de conocimiento de la gran mayoría de servidores públicos del país. En este sentido, en el texto no se encontrarán discusiones a profundidad, sino pautas conceptuales y directrices para reconocer la ética general, la ética pública y la transparencia.

El enfoque del que se ha partido proviene de la experiencia obtenida durante el último semestre del año pasado en que el Centro de Educación Continua (CEC) del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) dio forma al primer curso oficial para servidores públicos<sup>1</sup> en el tema Transparencia y Control Social, así como de las cátedras de Ética y Valores; y Servidores Públicos del Siglo XXI impartidas como materias generales en las diversas Escuelas de formación de Posgrado del IAEN.

Ambas modalidades de relacionamiento con el aprendizaje y los servidores públicos alimentaron la metodología de selección de temas utilizadas en este texto, la misma que se basó en:

- Revisión bibliográfica general
- Selección de obras relevantes
- Lectura sistemática y conceptual
- Creación de códigos de sistematización
- Creación de una base de datos dinámica utilizando el software de análisis cualitativo Atlas.Ti

El plan de obra obtenido a partir de este trabajo resultó ser pertinente y ambicioso. Es por ello que en honor al tiempo que se estipuló para la culminación de este texto, se optó por acoger el espíritu de la obra, cribando y exponiendo aquellas pautas más generales y dejando, para un futuro cercano, el crecimiento y transformación de las temáticas aquí presentadas.

De esta manera, en el primer capítulo se exponen de manera sintética las pautas primordiales de la Ética General, como base para comprender a la Ética Pública como un filón importante de la Ética Aplicada. En el segundo capítulo se aborda la Transparencia, optando por desarrollar el concepto a partir de una visión histórica y ligada a los modelos

---

<sup>1</sup> Aunque a lo largo de este texto se ha tomado en cuenta la incorporación de un lenguaje respetuoso con las diferencias de género, el uso del genérico *servidores públicos*, no ha podido evitarse en algunos contextos en los que se necesita dar mayor claridad y fluidez a lo expuesto.

de Estado. Si bien es cierto se ha criticado a la transparencia en tanto filón teórico en sí mismo, lo cierto es que su apareamiento e importancia como característica principal de un Estado como el nuestro, de Derechos y Justicia, la transforma en una prometedora aplicación, en un terreno fértil para evitar el anquilosamiento de la ética y la parálisis política. Finalmente, en el tercer acápite se ofrece un breve recorrido por estudios de caso en otros países cuya realidad nos acerca a vislumbrar de manera pragmática lo que ha significado el establecimiento de sistemas de transparencia y lucha contra la corrupción.

Esta modesta obra se inscribe así en el terreno de los textos de divulgación. Su impacto real solamente podrá evaluarse a través de los procesos de aprendizaje del tema y en la voluntad de mantener un sólido seguimiento que conjunte la investigación educativa junto al de la ética pública como filón de enriquecimiento teórico, normativo y político.

## Capítulo I

### Ética general y ética pública

“... El animal sólo puede verse como sujeto de sí mismo;  
el hombre también como objeto de sí mismo”

Georg Lichtenberg

#### I.1 Origen de la ética

##### a) Definición de moral y ética

La pregunta por el origen de la ética no es una interrogante común. No es como indagar sobre un hecho específico o un objeto. La respuesta no la hallaremos en situaciones totalmente tangibles y al encontrarla, en lugar de dar por cerrado el cuestionamiento inicial, apenas vislumbraremos el inicio de una problemática compleja a la vez que absolutamente necesaria. Pero, ¿qué hace a esta cuestión particularmente profunda?

En principio, que la ética, al nacer con la reflexión filosófica griega, consiste en una *filosofía moral*, cuyo fin es construir una plataforma teórica que permita establecer la esencia de los actos morales, las fuentes de la valoración moral y la existencia misma de la moralidad. Es decir, la ética no tendría razón de ser sin la moral y esta última tampoco tendría cabida sin la existencia humana. Es por ello que toda pregunta por el origen de la ética, en realidad se remonta a los umbrales de la humanidad y al instante en que la misma se constituyó como una especie diferente a todas las demás.

La búsqueda de ese momento clave dio origen al mito, la religión y la ciencia, ramas de pensamiento que aunque distintas en sus concepciones y modelos parten de una realidad en común: los seres humanos, a diferencia de otros seres inteligentes que pueblan el planeta, tenemos capacidad de reflexión. Nuestros modelos de organización han producido civilizaciones y sociedades de diverso grado de complejidad. Además de ser parte de la naturaleza, también somos capaces de reflexionar sobre ella y sus mecanismos. Somos la especie que, para bien o para mal, ha contribuido a realizar profundas y aceleradas modificaciones en toda la Tierra.

Hemos dicho para *bien* o para *mal* y al hacerlo, nos ubicamos de una manera casi espontánea en el núcleo mismo de la moralidad. Desde sus inicios el ser humano ha sido capaz de formularse preguntas acerca de los límites de sus acciones, ¿hasta dónde puedo llegar?, ¿qué debo hacer en tal o cual situación?, ¿qué decisión es la mejor? Estas y otras preguntas atinentes al sentido de lo bueno o lo malo forman parte de la conciencia dual de la humanidad, dualidad que determina a nuestra especie como social, en virtud de que aunque las interrogantes morales se formulen de manera individual, las respuestas y acciones llevadas a cabo siempre tendrán una repercusión en otra u otras personas.



De esta manera, la moral llega a formar parte del mundo de la vida permitiéndonos ejercer deliberaciones sobre las consecuencias de nuestros actos y establecer un conjunto de normativas que avalen que en efecto, esas acciones se encuentran por lo menos lo más cercanas posibles a nuestra definición de lo bueno. Aunque sabemos que estas definiciones alcanzan dimensiones diferentes según el contexto sociocultural en el que se desarrollen o apliquen, para comprender la moralidad partiremos del supuesto de que existen reglas comunes y fundamentales que estarían estructurando los intereses de toda la humanidad. Estos ejes fundantes permitirían concebir a la moral como una noción guía, que sin necesidad de estar formalmente reglamentada, puede ser comprendida y compartida por todas las personas.

Desde este punto de vista, no existirían seres humanos que carezcan de moral. Lo que existirían son personas que toman decisiones adscritas a un tipo de moral que pudiera ser lesiva para otros o decisiones inmorales. Esta característica plural de la moral y de la humanidad misma, ha supuesto la invención de reglas y el establecimiento de unos criterios de autoridad capaces de sustentar el *deber ser* y delimitar las responsabilidades que tenemos los unos para con los otros. Es en este punto en donde aparece la ética.

Aunque se sirva de la moral como materia prima, la ética toma cierta distancia de la misma para poder reflexionar sobre ella, descubrir su tejido e impulsar su desarrollo, potenciando aquellas decisiones atinentes al bien y dilucidando normativas coherentes con una noción del bien. La ética por tanto, no es previa a la moral, sino que se encuentra sobre el terreno de lo moral como realidad histórica, social y cultural. Partiendo de morales efectivas ya dadas, la ética se encarga del estudio de su origen, las condiciones objetivas y subjetivas del acto moral, las fuentes de la valoración moral, la naturaleza y función de los juicios morales, los criterios de justificación de dichos juicios y el principio que rige el cambio y sucesión de diferentes sistemas morales. **En síntesis, la ética es la teoría o ciencia del comportamiento moral de los seres humanos en sociedad** (Cortina, 1994; Sánchez Vázquez, 1977).

## b) El referente mítico

Para comprender la dimensión de la ética y su característica particular de teoría que se encarna en prácticas, es necesario conocer las condiciones previas que dieron lugar a la invención de normativas originarias, y que se encuentran desarrolladas en todas las culturas del mundo. Dado que los seres humanos somos seres reflexivos, en algún momento tomamos conciencia de que el conflicto y la armonía requieren ser regulados, a la vez que nos preguntamos el por qué de estas limitaciones a nuestros deseos.

Los mitos fundacionales de todas las culturas, han intentado explicar las necesidades del hombre de organizar y construir un orden espacial que lo libere del caos y que además le permita comprender la coexistencia de sus esperanzas con las dificultades y penurias que debe atravesar cotidianamente. En estos relatos míticos los grupos humanos han

dejado testimonio de los principales valores escogidos como pilares estructurantes de la organización familiar, política, económica, religiosa y cultural del que son o fueron parte.

La configuración básica de la moral y sus regulaciones han sido transmitidas de generación en generación en clave mítica. La fuerza polilógica de los mitos se encuentra presente en el inicio de las más sólidas propuestas filosóficas, desde Platón hasta Hobbes, entre otras; sin embargo a la hora de considerar las condiciones que constituyen la génesis de la invención de la moral, la mayoría de obras y tratados filosóficos han pasado por alto el sentido plural de las reflexiones morales que han animado a varias civilizaciones. Este salto, aunque pudiera estar metodológicamente justificado, no lo está desde el punto de vista antropológico.

El paradigma de la metafísica como campo de partida para la reflexión filosófica ha sido criticado por filósofos y pensadores que consideran que tal plataforma ha dejado de lado al menos dos proposiciones importantes:

- La dicotomía entre el ser y el deber ser – moral y ética respectivamente - no anula la premisa elemental atinente a la cuestión de orden antropológico *¿qué somos como seres humanos?*
- La construcción de la pregunta básica *¿en qué consiste la estructura de nuestro pensamiento?* se basa en la capacidad que tenemos de comunicarnos sobre lo que consideramos bueno (Tugendhat, 2008).

El deber ser por tanto, no se encuentra ligado a certezas absolutas sino al hecho de que los seres humanos no somos de “alambre rígido”. Podemos dudar de lo que hacemos y, por lo tanto, también de cómo conducir nuestra propia vida. De aquí que la necesidad de todas las culturas de procurar comunicar su noción de lo que es bueno cumpla con características polisémicas – es decir con múltiples sentidos – antes que con propuestas unilaterales. La moral y el bien en los pueblos del mundo no son parte de una discusión cerrada. Son parte de una construcción en el que toda nueva aparición – un animal, una planta, una institución – implica la existencia de un mundo (Tugendhat, 2008:23; Eliade, 2000:29).

En coherencia con este punto de vista, abordamos un breve análisis de dos relatos míticos, representativos de dos nacionalidades ecuatorianas. La finalidad es ejemplificar brevemente la potencialidad de los mitos como relatos estructurantes de valores, reflexiones y vivencias<sup>1</sup>, que en un momento dado, lejos de paralizar la política, la alimentan e impulsan.

<sup>1</sup> El estudio de los mitos es amplio y constituye una disciplina en sí misma. Los mitos de estos ejemplos han sido escogidos de entre aquellos llamados cosmogónicos. Una cosmogonía guarda como característica principal, el informarnos acerca de la necesidad del hombre de organizar, construir un orden espacial que lo libere del caos y que le permita además una comprensión básica de la coexistencia del espacio y el tiempo. La mayoría de mitos cosmogónicos, son también mitos fundacionales (Eliade, 1999).

### **La Creación, según los Cofanes**

Chiga estaba solo. No había nada a su alrededor. Era solo Chiga en medio de la nada. Entonces un día se decidió. Vino e hizo nacer todo lo que ahora tienen los cofanes. Vino a crear desde la nada. En lugar de lo que conocemos como tierra había un círculo. Era tan pequeño ese círculo que Chiga puso allí una lombriz. La lombriz se alimentaba de la tierra que había en el círculo. Y cuando estaba gorda cagaba. Comía la tierra y cagaba. Mientras más cagaba más hambre tenía y parecía que iba a cagar hasta el infinito.

De los restos de lo que la lombriz comía se formó una isla grande y mientras más cagaba más enorme se hacía. En el mínimo círculo también había hierbas pequeñas y mientras la tierra crecía las hierbas se convertían en árboles, nació el palo amarillo para hacer las canoas. Aseguran los cofanes que haciendo así se nació.

### **Chiga crea a los animales**

Al principio no había animales. Sólo Chiga habitaba el mundo. El dios de los cofanes miraba plácido caer las tardes plácidas sobre la selva y era él quien haría nacer a los humanos. Un hombre solía pintarse la cara con los rasgos del tigre. Chiga salió del monte y lo encontró y el cofán pintado tuvo miedo, como si las manchas que tenía en la cara no fueran suficientes para sostener su coraje.

“¿Tú vienes para ser tigre?”, le dijo Chiga y allí mismo al hombre le crecieron las garras y las huellas en su rostro fueron verdaderas. Después, unos rugidos largos despertaron a la selva.

Fue en esos días que Chiga hizo nacer al tucán. Era también una persona que tenía un collar blanco y más abajo uno rojo. “Usted nacerá secu”, le profirió Chiga y fue así que al hombre le nacieron plumas y se fue volando. Un poco más distante había un cofán que hablaba a gritos. Chiga regresó a mirar y le dijo: “Usted grita como guacamayo” y esa persona sintió que un pico le brotaba y que sus chillidos se volvían más agudos. Era como si la palabra de Chiga fuera el pregon de las transformaciones, como si el hecho de nombrar fuera el prelude de las creaciones.

Y fue así que Chiga de un collar en forma de cruz hizo nacer al caimán. También a betta, como se le conoce al oso hormiguero. Y esto sucedió porque un día Chiga encontró en la selva a una persona que entre más dormía más le agradaba. Chiga lo miró colgado en un árbol y le dijo “Usted parece un oso hormiguero”. Después de la siesta, el hombre tenía tanta pereza que ni se preocupó que ahora sus manos eran garras encaramadas a los árboles que un día también habían nacido de Chiga.

Adaptación de Juan Carlos Morales Mejía, 2000

### **Cuando los Shuar eran inmortales**

*En los tiempos antiguos los shuar no le temían a la muerte. Esto era porque los shuar tenían la virtud de volver a la vida. Había una condición: sus familiares debían velar el cuerpo del difunto día y noche para que nadie se atreviera a arrebatarlo. Por eso no les preocupaba si algún enemigo mataba a un shuar o un anciano moría, después de todo, sus ojos renacían de las penumbras. Una y otra vez se burlaban de las sombras y era como si la muerte fuera mentira. Un día murió un shuar que era reconocido por su valentía, pero sus allegados no sufrieron demasiado porque tenían la certeza de que muy pronto sus venas se insuflarían de animada savia. El hombre tenía ya los pies helados y su rostro había adquirido tonalidades pardas. Los preparativos fúnebres se iniciaron y el shuar inerte fue velado solemnemente para que sus dedos agarrotados se soltaran otra vez.*

*Al inicio del ritual, los cuidados fueron esmerados. Unos latidos mínimos se instalaron en el pecho del shuar, destacado por su coraje. Unos temblores diminutos también sacudieron sus párpados y parecía que un bálsamo recorría su cuerpo. En cuanto vieron estas primeras señales de vida los parientes intuyeron que el shuar ya no necesitaría de mayores cuidados y por este motivo lo dejaron por un momento solo. Los confiados familiares no se percataron que en ese limitado tiempo llegó Amarta y se detuvo frente al hombre al que le había citado la muerte. El shuar era aún un despojo trágico con convulsiones de vida y sus ojos permanecían cerrados. Amarta aprovechó esta situación para con una estaca clavar en ese corazón que otra vez palpitaba. De esta manera Amarta mató al primer muerto auténtico de los shuar.*

*El dios Etsa quiso escarmentar no sólo a los descuidados familiares del valiente shuar, que estaba convaleciendo de su encuentro con la Muerte. Por eso, Etsa transformó a Amarta en una avispa. Con voz imponente sentenció que de allí en adelante los shuar morirían y que eso de ser inmortales sería como un infortunado sueño.*

*Adaptación de Juan Carlos Morales Mejía, 2000*

La existencia de relatos fundacionales en todas las culturas del mundo evidencia que la comprensión del bien y la invención de normativas regulatorias son universales. Los mitos son capaces de explicar transformaciones profundas en un lenguaje asequible, al menos para las culturas en las cuales son producidos y siempre tendrán como referente principal las condiciones esenciales que justifiquen la elección de unos valores, que son por lo general, el eje central de la autoridad y la organización sociopolítica.

Como hemos visto en el primer ejemplo, el pueblo Cofán que habita en la Amazonia ecuatoriana, elabora un mito para relatar la creación del mundo. Quienes hayamos tenido algún tipo de contacto con el relato bíblico de la creación, no podemos dejar de encontrar similitudes. Tanto en el texto bíblico como en el mito cofán, se explica que los seres humanos provenimos de la *nada* y que compartimos una esencia básica con el resto de la creación. Así mismo se observa como la naturaleza es un entorno preexistente al ser humano y se deja ver que las condiciones de humanidad devienen de un tipo de transformación que se opera a partir de un núcleo creador, que en el caso de los cofanes es llamado Chiga.

Para los Shuar este núcleo de potencialidad creadora es Etsa, quien al expulsar a los shuar de su condición de seres inmortales, no deja de recordarnos una vez más el relato bíblico en el que la pareja primordial, Adán y Eva, es expulsada del paraíso. ¿A qué se deben estas similitudes en los relatos míticos de civilizaciones tan distantes en el tiempo y en el espacio como lo son los pueblos amazónicos de los judeo-cristianos? La ciencia antropológica nos revela que todos los mitos del mundo son similares porque todos, sea del lugar que sean, tienen la misma *estructura* (Lévy-Strauss, 1995).

Así como todas las lenguas que existen en el planeta están compuestas por unas unidades mínimas de sonido llamadas fonemas, así los mitos se organizan por medio de elementos mínimos, llamados *mitemas*. Un mitema suele ser un personaje o un elemento de enorme fuerza explicativa. En los relatos observados Chiga y Etsa son personajes, cuyo rol, sin necesidad de exponerlo así, es el de ser dioses. Son dioses creadores. Los personajes llamados cofanes, shuar o judeo-cristianos, hacen las veces de los seres humanos, representan desde su respectiva cultura a toda la humanidad.

¿Cuáles son las cuestiones primordiales que interesan a estos relatos? Básicamente contienen el ideal de lo bueno y de cómo esta idea de bien llega a ser transgredida. Hablan de las consecuencias de un acto de descuido o de desafío a la autoridad. Transmiten el valor sustancial de las normas, no como el puente para la recuperación de aquella condición paradisiaca, sino como la oportunidad de recomponer el caos y responsablemente, reinventar un hábitat en el que el bien, la naturaleza y los humanos son capaces de coexistir.

Dos reflexiones son las que interesan de manera especial tras este breve análisis. La primera es que la existencia de los mitos en todas las culturas del mundo, por remotas que estas sean, determina la evidencia de que no existen pueblos o seres humanos no morales y que el interés por el bien es un universal. La segunda es que al contener explicaciones estructurales para la invención de normas, autoridades y valores, los mitos guardan la semilla de decisiones eminentemente políticas, atinentes al manejo del poder y la organización social. Por tanto el desarrollo de este tipo de decisiones tampoco es de exclusividad de una o pocas civilizaciones.

“¿Qué somos como seres humanos?, ¿en qué consiste la estructura de nuestro pensamiento?” Las cuestiones de Tugendhat cobran una pertinencia profunda, tras comprobar que si solamente leemos la moral a través de una plataforma metafísica, corremos el riesgo de que la ética se transforme en una ciencia que aunque orientadora, pueda llegar a paralizar la política. La estructura del pensamiento humano es compleja pero no indescifrable. Decir lo contrario sería justificar que en realidad no somos responsables de nuestros actos. Y puesto que la génesis de esos actos se encuentra en nuestra moral y en la definición de lo que es el bien, se hace necesario pensar en qué o quién define qué es el bien. Una vez más las respuestas no serán definitivas pero sí capaces de ayudarnos a construir herramientas que habiliten nuestra agencialidad ética y política.



## I.2 Perspectivas teóricas de la ética contemporánea

### a) Teorías del bien y de la perfección<sup>2</sup>

El bien es la noción central de la filosofía moral desde la antigüedad hasta fines del siglo XVIII y tradicionalmente ha sido asociada a la realización de lo bueno. Y ¿qué es lo bueno? La respuesta no es unilateral, pero emerge como punto de vista común, que el bien o lo bueno responde a una dinámica, un movimiento, una orientación o un impulso que resulta esencial en toda la humanidad. Puesto que las acciones que conducen a lo bueno son parte de los deseos, la voluntad y las emociones humanas, se asume que las mismas están asociadas a la psicología y a la característica especial de los seres humanos de encontrarse en capacidad de comunicar a otro aquello que consideran lo bueno (Canto-Sperberg y Ogien, 2005).

En todas las culturas del mundo es observable que las acciones humanas y su posible orientación encarnan una dualidad que resulta todavía la principal plataforma de trabajo de la filosofía moral: el saber teórico y el saber práctico. A grosso modo, la moral, comprendida como una facultad general de las personas, se estimaría como un saber práctico, en tanto que la ética, se concibe como un saber teórico, especializado en el análisis de la moral y vinculado al modelo desarrollado en Grecia principalmente por Platón y Aristóteles (Cortina, 1994).

Aristóteles se propuso aclarar la estructura social de los seres humanos, partiendo de la comparación del lenguaje humano con los lenguajes primitivos que tienen otras especies sociales como la de las abejas. De esta comparación dedujo que lo específico del lenguaje humano es lo que él llamó *logos*, es decir, la capacidad de expresarse en proposiciones que contienen un predicado claramente definido. Es por ello que las nociones acerca del bien, lo justo, lo bueno, solamente cobran sentido en relaciones de comunicación que, según Aristóteles, estarían marcadas en el sistema genético humano, siendo esta la fuente de la existencia de agrupaciones sociales entre nuestra especie (Tugendhat, 2008: 24 y ss.)

Siendo así, las definiciones del bien pueden visibilizarse como conceptos del bien, en los que este último puede contener diversas respuestas a la pregunta central que atañe a la clasificación de las teorías del bien y de la perfección y que es: *¿Cómo debo vivir?* Ante ello, se aprecia que el bien puede ser concebido:

- Como una realidad trascendente
- Como un conjunto de bienes humanos objetivos
- Como un orden
- Como una perfección

<sup>2</sup> La clasificación de las teorías éticas no son unívocas. Para este texto se ha tomado en cuenta la propuesta de sistematización de Monique Canto-Sperber y Ruwen Ogien, en razón de su coherencia histórica y conceptual (*La filosofía moral y la vida cotidiana*, PAIDOS, Barcelona, 2005).

## El bien como una realidad trascendente

La trascendencia se basa en la teoría del mundo de las ideas, eje central del sistema de conocimiento creado por Platón. Para explicarla es necesario recurrir a la doctrina platónica del alma, en función de la cual sostuvo la existencia de un principio espiritual, que existe antes que el cuerpo y sobrevive tras su muerte, esperando una nueva reencarnación. A diferencia de lo que el cristianismo entiende en la actualidad, el alma platónica es una entidad inmortal pero no personal, puesto que durante su existencia no se une sólo a un individuo, sino a muchos.

Durante el tiempo en que está enclaustrada en la materia, el alma puede conocer directamente el mundo sobrenatural y aprender; de esta forma, la verdadera realidad del mundo de las ideas. El conocimiento que adquiere un alma se debería al viaje que realiza aquella entre el plano espiritual y el plano de nuestro mundo físico, completando así varias reencarnaciones<sup>3</sup>. Sería en el plano espiritual en donde se encontraría el mundo de las ideas y el bien, de tal manera que en cada viaje el alma tenga la posibilidad de nutrirse de ese bien con la esperanza de que en el plano material, el ser humano pueda pulir su capacidad de enfrentarse a la dimensión material y a los instintos, haciendo prevalecer lo bueno.

Platón estructura y explica que el ser humano es dual por naturaleza y que la verdadera realidad del hombre mora en un espacio en el que la perfección, lo *ideal*, es posible, en tanto que el mundo que nos rodea sería simplemente una imagen imperfecta de aquella dimensión. El cuerpo entonces llega a ser la cárcel del alma por lo que el mundo que nos circunda solamente tendría razón de ser en tanto nos permite la experiencia de trascender hacia el bien. De esta manera, el bien como una realidad trascendente, es algo que ha de ser alcanzado en un plano diferente pero conectado con el nuestro.

## El bien como un conjunto de bienes humanos objetivos

A diferencia de la perspectiva vertical y jerárquica de la concepción platónica, Aristóteles planteó que la realidad es una sola y se alejó de la dualidad metafísica según la cual la consecución del bien está subordinada a un mundo inmaterial. Para Aristóteles el bien se encontraba unido al bienestar que pudiera ser propicio para el ser humano en su vida cotidiana, asumiendo que la belleza, el respeto, la riqueza, el éxito son deseables en sí mismos y buenos.

El pensamiento aristotélico sustituyó la desvalorización del mundo material llevada a cabo por Platón, por una fuerte atención por la realidad natural y la ciencia. Según Aristóteles, no existe un mundo cualitativamente diferente, superior y, en definitiva, más verdadero que el propio mundo sensible. La realidad no está escindida en dos, sino que forma un todo unitario que está constituido por aquella naturaleza material que Platón consideraba indigna de llegar a ser objeto de estudio.

---

<sup>3</sup> La reencarnación no es exclusiva del sistema de Platón. La Grecia en que este sabio vivió era una Grecia plural a la que llegaban aportes de las otras culturas del mundo conocido en ese entonces. El mérito de Platón se encuentra en haber realizado una sistematización de aquellos saberes para el planteamiento y desenvolvimiento de problemas filosóficos.

Desde el punto de vista aristotélico, el acceso al bien implica vías de orden político y de conocimiento a través de las cuales se pueda construir también aquello que es justo. En otras palabras, si el bien y lo bueno se encuentran materializados en la realidad, el acceso a esos bienes objetivos tendría que estar regulado de una manera justa en todos los ámbitos de la sociedad humana.

### **El bien como un orden**

Este filón conceptual se encuentra alimentado por la noción de que los seres humanos requieren unas reglas y unas normativas para acceder al bien; necesitan de una vinculación con el orden, comprendido como aquello que es distinto al caos, dando lugar a la reflexión sobre lo correcto y lo incorrecto, además de lo bueno o lo malo.

Para actuar correctamente, los agentes deben abstenerse primero de hacer las cosas que, antes de hacerlas, pueden considerarse (y conocerse como) malas. Los requisitos particulares para abstenerse de hacer lo malo reciben nombres diversos como normas, leyes, exigencias deontológicas, prohibiciones, limitaciones, mandatos o reglas. Los autores de la antigüedad clásica, del período patrístico y de la Edad Media temprana y tardía, utilizan a menudo la expresión «derecho natural» (*ius naturale*) para referirse a cualesquiera principio considerado rector de la conducta humana distinto a los originados en la legislación humana o el derecho positivo (*ius positivum*). De acuerdo con una segunda concepción, el derecho natural es precisamente el conjunto de normas legisladas por Dios y promulgadas a la humanidad por medio de la presentación del decálogo a Moisés, y mediante la revelación proporcionada a los individuos mediante su aplicación de la conciencia (Haldane en Singer, 2007: 199 y ss).

### **El bien como perfección**

Los filósofos del siglo XVII intentaron, siguiendo los pasos de Descartes, definir el bien humano de acuerdo con la perfección del ser (ontológica) de cada individuo. Descartes destacaba que “todas las acciones de nuestra alma que nos proporcionan alguna perfección son virtuosas y todo nuestro contentamiento no consiste más que en el testimonio interior que tenemos de tener alguna perfección”. En otras palabras, la realización del bien tiene relación con el máximo esfuerzo que puede realizar un ser humano para pulir su potencial, alcanzando un estado de ánimo que le permita sobreponerse ante cualquier desgracia y vivir en un estado de constante perfeccionamiento (Canto-Sperber y Ogien, 2005:34).

Leibniz enriquece este paradigma, asumiendo que la perfección no puede ser algo inamovible o que conduzca a la parálisis, sino al contrario, asume que todo aquello que es incompatible con la felicidad, produce una inquietud importante para producir un progreso continuo e ininterrumpido. El bien sería entonces sinónimo de placer, alegría, felicidad, bases en sí mismas del cálculo moral y la elección de lo mejor. Así mismo estima que la felicidad no consiste necesariamente en una posesión perfecta, sino en su búsqueda constante a través de acciones que permiten su construcción tanto desde el individuo como desde el colectivo (Ibid).

## b) Teorías de la felicidad y el placer

¿Cuál es la mejor manera de regular la propia vida? ¿En qué consiste la felicidad? ¿Es bueno tener muchos deseos? El placer y la felicidad son, sin duda, dos criterios capaces de guiar la moralidad del ser humano. El problema radica en establecer cuál es el *verdadero* placer; es decir, cómo optimizar el bienestar personal teniendo en cuenta que a un gozo inmediato corresponde a menudo un dolor futuro. De esta discusión parten dos tradiciones teóricas importantes, el eudemonismo y el hedonismo.

### Eudemonismo

*Eudaimonia* es un término griego proveniente de eu, lo bueno y *daimon*, término referente a una divinidad menor. La *eudaimonia* se refiere al bien como felicidad y placer; felicidad que es concebida por la filosofía griega como autonomía racional, independiente de las vicisitudes externas. La discusión central de esta vertiente teórica tiene que ver con que si la felicidad se construye desde el individuo y para sí mismo o si es que la elección de ser feliz implica a los demás y si es así, en qué magnitud.

Las vertientes de mayor influencia del eudemonismo, establecen la imposibilidad de definir la *eudaimonia* de manera estrictamente individual. La autosuficiencia de la felicidad no designa en absoluto un mero estado del individuo, sino que afecta también, en palabras de Aristóteles, “a sus padres, a sus hijos, a su mujer; a sus amigos ya sus conciudadanos en general, puesto que el hombre es, por naturaleza, un ser político”. Esta idea de que la felicidad de los seres humanos sólo puede ser real si viene acompañada de la felicidad de sus seres más queridos se precisa en el análisis aristotélico de la amistad como amor por el bien de los demás. Platón comparte con Aristóteles la idea de que existen bienes morales inalcanzables para el individuo con independencia de la comunidad política (Canto-Sperber y Ogien, 2005:45 y ss.)

### Hedonismo

Corresponde a la doctrina de Epicuro según la cual el placer es el fin y el principio de una vida bienaventurada, el objetivo hacia el que todo individuo orienta su acción. Según esta teoría, sin embargo, es preciso distinguir entre el placer efímero y el placer estable, definido como la ausencia del dolor. Dado que el sabio solamente persigue el segundo tipo de placer, el epicureísmo condena la satisfacción indiscriminada de todo deseo, sosteniendo la necesidad del racionalismo ético. Esto es, un control consciente de la razón sobre las emociones y las pulsiones del ánimo, estableciendo así un auténtico cálculo del placer.

Este cálculo se refiere a que es posible aumentar el bienestar vital por medio de un concienzudo cálculo matemático de los sacrificios y de los placeres derivados del comportamiento. El cálculo no ha de tener presentes solo las consecuencias inmediatas, sino también aquellas a largo plazo, ya que satisfacer un deseo provoca una felicidad inmediata pero también un daño aplazado.

### c) Teorías del deber, la utilidad y la virtud

Además de construir un enfoque racional con respecto al bien y la felicidad, las teorías morales modernas suponen la reflexión con respecto a lo correcto, comprendiéndose esto último como una concepción no sobre qué propiedades son valiosas sino sobre lo que deberían hacer los individuos y las instituciones para responder a las propiedades valiosas. En función de la idea que se adopte sobre esta cuestión, las teorías morales suelen dividirse en dos tipos, las consecuencialistas y las no consecuencialistas, o bien, por utilizar una terminología más antigua, las teleológicas y las no teleológicas: en ocasiones las no teleológicas se identifican con las deontológicas, y en ocasiones se consideran representadas exclusivamente por éstas.

#### Consecuencialismo<sup>4</sup>

El consecuencialismo es la concepción según la cual, fueren cuales fueren los valores que adopte un individuo o una institución, la respuesta adecuada a estos valores consiste en fomentarlos. El individuo debe respetar los valores solo en tanto en cuanto su respeto forma parte de su fomento o bien es necesario para fomentarlos. Por otra parte, los adversarios del consecuencialismo afirman que hay que respetar al menos algunos valores tanto si con ello se fomentan como si no. Los consecuencialistas consideran instrumental la relación entre valores y agentes: se necesitan agentes para llevar a cabo aquellas acciones que tienen la propiedad de fomentar un valor perseguido, incluso acciones que intuitivamente dejan de respetarlo. Los adversarios del consecuencialismo consideran que la relación entre valores y agentes no es instrumental: se exige a éstos -o al menos se les permite- que sus acciones ejemplifiquen un valor determinado, aun cuando esto cause una inferior realización del valor en general.

Supongamos que el interés del agente es salvar la vida y que en las peores circunstancias se presentan dos opciones: una le ofrece una probabilidad del cincuenta por ciento de salvar cien vidas, y la otra la certeza de salvar cuarenta. En igualdad de circunstancias -cosa que sucederá rara vez- este enfoque favorecería la primera opción. Tenemos ahora una mejor idea de lo que dice el consecuencialista. El consecuencialista afirma que la forma correcta de responder de un agente a cualesquiera valores reconocidos consiste en fomentarlos: es decir, en cualquier elección se trata de seleccionar la opción con pronósticos que significan que conviene apostar por aquellos valores.

Suele decirse en contra del consecuencialismo que llevaría a un agente a cometer terribles actos, siempre que éstos prometiesen las mejores consecuencias. No prohibiría absolutamente nada: ni la violación, ni la tortura ni incluso el asesinato. Esta acusación da en el blanco pero por supuesto solo es relevante en circunstancias terribles. La idea que subyace a esta acusación es que cualquier teoría moral consecuencialista exige a los agentes cambiar sus hábitos de deliberación de manera objetable. Las personas se dice- tendrán que calcular cada elección, identificando los diferentes pronósticos para cada opción, el valor asociado a cada pronóstico y el resultado de aquellos diversos valores para el valor de la opción.

<sup>4</sup> Tomado y resumido de Pettit, Philip "El Consecuencialismo" en Singer Peter (ed.), *Compendio de Ética*, Alianza Editorial, Madrid, 2007, pgs. 323 a 360.

Con ello no podrán reconocer los derechos de los demás como consideraciones que deben limitarles independientemente de las consecuencias; serán incapaces de reconocer las exigencias especiales de las personas más allegadas a ellos, exigencias que normalmente no son susceptibles de cálculo; y serán incapaces de establecer distinciones entre opciones permisibles, opciones obligatorias y opciones de carácter supererogatorio. Se convertirán en ordenadores morales, insensibles a todos estos matices. F. H. Bradley (*Ethical Studies*, n/d:107) expresó con precisión esta idea el siglo pasado: «Por lo que alcanzo a ver, esto va a hacer posible, a justificar e incluso a estimular una incesante casuística práctica; y eso, no hace falta decirlo, es la muerte de la moralidad».

La clave del argumento principal en favor del consecuencialismo es una proposición que hasta aquí hemos dado por supuesta, la de que toda teoría moral invoca unos valores de tal modo que, según el consecuencialista, tiene sentido recomendar sean fomentados o bien, como quiere el no consecuencialista, que sean respetados. Esta proposición es bastante evidente. Toda teoría moral identifica ciertas elecciones como las elecciones correctas para un agente. Sin embargo, en cualquier caso, lo que la teoría se compromete a recomendar no es solo esta o aquella elección para este o aquel agente, sino la elección de este tipo de opción por aquél tipo de agente en este tipo de circunstancias; se trata de un compromiso, como se afirma en ocasiones, de universalizabilidad (véase el artículo 40, «El prescriptivismo universal», para más detalles sobre este aspecto del juicio moral). Este compromiso significa que toda teoría moral invoca valores, pues el hecho de que se realicen tales y tales elecciones se considera ahora una propiedad deseable a realizar.

### Deontología<sup>5</sup>

Frente a las teorías consecuencialistas, una teoría deontológica se define como aquella que o no especifica el bien independientemente de lo correcto, o no interpreta que lo correcto maximiza el bien.

Los deontólogos creen que no hay que definir lo correcto en términos del bien, y rechazan la idea de que el bien sea anterior a lo correcto. De hecho, creen que no existe una clara relación especificable entre hacer lo correcto y hacer el bien (en el sentido de los consecuencialistas, es decir, de producir un buen resultado). La bondad de las consecuencias últimas no garantiza la corrección de las acciones que las produjeron. Para el deontólogo, los dos ámbitos no son solo distintos sino que lo correcto es anterior al bien (Fried, 1978: 9).

Para actuar correctamente, los agentes deben abstenerse primero de hacer las cosas que, antes de hacerlas, pueden considerarse (y conocerse como) malas. Los requisitos particulares para abstenerse de hacerlas reciben nombres diversos como normas, leyes, exigencias deontológicas, prohibiciones, limitaciones, mandatos o reglas y en adelante me voy a referir a ellos en general simplemente como «exigencias deontológicas». Las concepciones deontológicas exigen a los agentes abstenerse de hacer el tipo de cosas que son malas aun cuando éstos prevean que su negativa a realizar estas cosas les producirá claramente un mayor daño (o menor bien).

---

<sup>5</sup> Tomado y resumido de Davis, Nancy (Ann), “La deontología contemporánea” en Singer Peter (ed.), *Compendio de Ética*, Alianza Editorial, Madrid, 2007, pgs. 291 a 309.

Las exigencias deontológicas suelen *formularse negativamente* de la forma «no harás» o mediante prohibiciones. Aun cuando parecería teóricamente posible transformar las exigencias deontológicas que se formulan como prohibiciones en prescripciones manifiestamente «positivas» (por ejemplo el mandato «no mientas» en «di la verdad», y «no dañes a un inocente» en «presta ayuda a quien la necesita»- los deontólogos consideran que las formulaciones positivas no son equivalentes a (ni se desprenden de) las negativas. Para violar una exigencia deontológica, uno debe hacer algo malo: pero si la cosa en cuestión no fue algo intencionado -no fue un medio o un fin elegido por uno- puede decirse que uno no ha hecho nada en absoluto («en el sentido relevante»). Si uno no *pretendió* realizar la cosa en cuestión no se puede decir que haya hecho algo malo.

En cualquier caso, la norma deontológica tiene límites y lo que está fuera de esos límites no está en absoluto prohibido. Así mentir es malo, mientras que no revelar una verdad que otro necesita puede ser perfectamente permisible -pero ello se debe a que no revelar una verdad no es mentir (Fried, 1978: 9-10). Así pues, las exigencias deontológicas no solo se formulan negativamente (como prohibiciones) sino que además se *interpretan de manera estrecha y limitada*. Esto es decisivo, pues diferentes concepciones del alcance de las exigencias deontológicas -o diferentes concepciones sobre lo que constituyen tipos de actos diferentes- obviamente darán lugar a comprensiones muy diversas de las obligaciones y responsabilidades de los agentes.

Aunque los deontólogos nos dicen que las exigencias deontológicas son absolutas, que estamos obligados a abstenemos de violar las exigencias deontológicas incluso cuando sepamos que nuestra negativa a hacerlo tendrá consecuencias muy negativas, el tipo de carácter absoluto que tienen presente es en realidad de carácter cualificado y limitado. Según hemos visto, la suposición de que las exigencias deontológicas son estrictas y limitadas supone un considerable estrechamiento del alcance de su fuerza absoluta. Y este estrechamiento aumenta con el carácter de orientación estrecha de las exigencias deontológicas, por la insistencia en que hay que concebir las exigencias deontológicas como limitaciones aplicables solo a las cosas que hacemos en calidad de medios o fines y no hacia las consecuencias o resultados adversos que meramente prevemos a resultas de nuestra acción.

### Ética kantiana<sup>6</sup>

Kant defendió una versión más radical de la tesis de que 'la moralidad se desprende de la naturaleza humana. Su idea central acerca de la moralidad es que ésta nos impone obligaciones absolutas, y nos muestra lo que tenemos que hacer en cualesquiera circunstancias. Pero según él, este tipo especial de necesidad moral solo podría darse respecto a una ley que nos imponemos a nosotros mismos. La clave de la concepción de Kant es la libertad. Tan pronto sabemos que debemos hacer algo, sabemos que podemos hacerlo; y esto solo puede ser verdad si somos libres. La libertad de acción excluye la determinación por algo externo a nosotros mismos y no es una conducta meramente indeterminada o aleatoria. Para Kant, la única forma en que podemos ser libres es que nuestras acciones estén determinadas por

<sup>6</sup> Tomado y resumido de Schneewind, JB "La filosofía moral moderna" págs. 217 a 234 y O'Neill Onora, "La ética kantiana" págs. 253 a 266 en Singer Peter (ed.), *Compendio de Ética*, Alianza Editorial, Madrid, 2007.



algo que se desprende de nuestra propia naturaleza. Esto significa que en la acción libre no podemos perseguir bienes naturales, ni adecuamos a leyes eternas o leyes impuestas por Dios, porque en todos esos casos estaríamos determinados por algo externo a nosotros mismos. Nuestras obligaciones morales deben desprenderse de una ley que legislamos nosotros mismos.

La ética kantiana defendió una forma extrema de la concepción de que la moralidad es una expresión de la naturaleza humana. Kant también afirma que en la moralidad participa un motivo especial. Nuestra conciencia de la actividad legisladora para nosotros mismos genera un respeto especial hacia la ley que hemos impuesto. Como siempre podemos ser obedientes por respeto, no tenemos que depender de fuentes externas de motivación más que a título orientativo. Somos totalmente autónomos.

Por consiguiente, Kant interpreta la falta moral de no tratar a los demás como «fines», como una base alternativa para una doctrina de las virtudes. Tratar a los demás como seres específicamente humanos en su finitud -por lo tanto vulnerables y necesitados- como «fines» exige nuestro apoyo a las (frágiles) capacidades de obrar, de adoptar máximas y de perseguir los fines particulares de los demás. Por eso exige al menos cierto apoyo a los proyectos y propósitos de los demás. Kant afirma que esto exigirá una beneficencia al menos limitada. Aunque no establece la obligación ilimitada de la beneficencia, como hacen los utilitaristas, argumenta en favor de la obligación de rechazar la política de denegar la ayuda necesitada. También afirma que la falta sistemática en desplegar el propio potencial equivale a la falta de respeto a la humanidad y sus capacidades de acción racional (en la propia persona). La falta de consideración a los demás o a uno mismo como fines se considera una vez más como una falta de virtud u obligación imperfecta. Las obligaciones imperfectas no pueden prescribir un cumplimiento universal: no podemos ni ayudar a todas las personas necesitadas, ni desplegar todos los talentos posibles. Sin embargo, podemos rechazar que la indiferencia de cualquiera de ambos tipos sea básica en nuestra vida y podemos hallar que el rechazo de la indiferencia por principio exige mucho. Incluso un compromiso de esta naturaleza, tomado en serio, exigirá mucho. Si lo cumplimos, según la concepción de Kant habremos mostrado respeto hacia las personas y en especial a la dignidad humana.

### **1.3 La ética pública**

Si un individuo trata de hacer el bien, y las consecuencias de sus actos son negativas para aquellos a los que se proponía favorecer, ya que les causa más daño que beneficio, ¿debemos considerar que ha obrado correctamente, desde un punto de vista moral, cualesquiera que hayan sido los resultados de su acción?

Sánchez Vázquez, 2001

En la vida cotidiana los seres humanos nos encontramos sometidos a decisiones que no solamente nos afectan como individuos sino que pueden afectar a otras personas, en tanto miembros de la comunidad humana. Estas situaciones reales o problemas prácticos que se plantean en las relaciones entre las personas y su resolución desde una perspectiva moral, es el objeto de la ética (Sánchez, 2001).



Cada día las personas nos vemos en la necesidad de ajustar nuestra conducta a aquellas normas que se tienen por más adecuadas o dignas de ser cumplidas. Esas normas son íntimamente aceptadas y reconocidas como obligatorias y por ello los individuos comprendemos que tenemos el deber de actuar conforme al camino que demarcan. En casos como estos, decimos que una persona se comporta moralmente y quienes rodean a esa persona entienden que se trata de un comportamiento característico de la humanidad, que difiere de otras conductas por demostrar una tendencia hacia lo que normativamente se ha estipulado como *lo bueno* (Ibid).

Ahora bien, es preciso recordar que aunque a primera vista la moral y la ética parecen ser un sinónimo, en realidad no lo son. Si a un ser humano concreto se le plantea en la vida real una situación dada, el problema de cómo actuar para que su acción pueda ser buena o moralmente valiosa, tendrá que resolverlo por sí mismo, con ayuda de una norma. En este sentido, el problema de *qué hacer* en una situación concreta, es un problema *práctico-moral* antes que *teórico-ético*. Por ello diremos que la tarea de la ética es ayudarnos a reflexionar con respecto al contenido de lo bueno, orientando la conducta moral como conducta debida y enfocando la responsabilidad moral, no solo como asunto individual sino también como empresa colectiva (Ibid).

Al hablar de *responsabilidad* y comportamiento moral se comprende que la primera es inseparable del problema de la libertad de la voluntad de los seres humanos. Solo cabe hablar de comportamiento moral cuando la persona que así se comporta es responsable de sus actos, es decir, cuando ha podido elegir entre varias alternativas y actuar de acuerdo con la decisión tomada.

Esto implica que frente a una decisión, los seres humanos no solamente realizan determinados actos, sino que además los juzgan o valoran, formulando juicios de aprobación o desaprobación frente a una conducta y sometiéndose de manera *libre* y consciente a ciertas normas o reglas de acción (Ibid). Esta conciencia de la existencia de unas reglas marca la profundización de la conducta del ser humano con respecto al ejercicio de sus libertades como sujeto inmerso dentro de un proyecto de humanidad y vincula el poder que cada ser humano ejerce sobre sí mismo y sobre otros seres humanos con unos propósitos políticos coherentes con la construcción de un destino con contenidos justos.

Esta definición clásica de la ética nos recuerda que *moral* procede del latín *mos* o *mores*, “costumbre” o “costumbres”, en el sentido de conjunto de normas o reglas adquiridas por hábito. *Ética* proviene del griego *ethos*, que significa análogamente “modo de ser” o “carácter” y “costumbre” adquirida como conquista del hombre por sobre su comportamiento *natural*, distinguiéndose así de las demás especies. Vemos así que etimológicamente moral y ética aluden a un terreno que se contempla como específicamente humano, por tanto, en constante cambio y complejización.

Uno de esos puntos complejos tiene que ver con el desarrollo de los tiempos, la emergencia de diversos modelos de Estado y el papel de las normas vinculadas al poder y a la sociedad. Desde un punto de vista sustancialista<sup>7</sup>, el contenido de las normas como deber ser difieren absolutamente de la realidad y las circunstancias prácticas a las se enfrentan los seres

<sup>7</sup> La escuela sustancialista estima que cada componente de la vida humana tiene un único contenido.

humanos. El razonamiento fundamental del sustancialismo proviene de la ética kantiana<sup>8</sup>, caracterizada por asumir que la ética en cuanto deber ser universal es inaprehensible en sí misma, por tratarse de un conocimiento teórico de orden espiritual y por tanto inalcanzable en su profundidad por la razón humana. Este tipo de ética produciría *juicios teóricos*, aptos para la crítica.

Este razonamiento es complementado con la existencia de una ética en cuanto normativa, cuyo contenido sería la cotidianidad de la vida misma, en la que en lugar de juicios teóricos, se modelan *imperativos categóricos*. Un imperativo categórico se diferencia de un juicio teórico, por tratarse de una situación práctica a la que debe responderse con una acción también práctica, fruto de una decisión que tendrá sus consecuencias a nivel individual y social. Para que el imperativo categórico responda a su condición de deber ser, tiene que estar enunciado como una norma.

A su vez para que esa norma sea valiosa ha de ser coherente con la justicia, lo que transforma a la conducta ética en una conducta inherentemente justa. Desde la perspectiva de Kant, los imperativos categóricos, es decir, los problemas que a diario debemos resolver todos los seres humanos, tendrían que resolverse bajo las siguientes formulaciones, suponiendo que las mismas nos llevarían a actuar con justicia:

1. Obra sólo según una norma, que puedas querer al mismo tiempo que se torne en ley digna de ser seguida por los demás.
2. Obra de tal modo que trates a la humanidad, tanto en tu persona como en la de cualquier otro, siempre como un fin y nunca solamente como un medio.
3. Obra como si por medio de tus acciones fueras siempre un miembro legislador en un mundo en el que todas tus acciones tendrán consecuencias más allá de ti mismo.
4. Obra de tal forma que seas digno de ser feliz<sup>9</sup> (Kant, 1997).

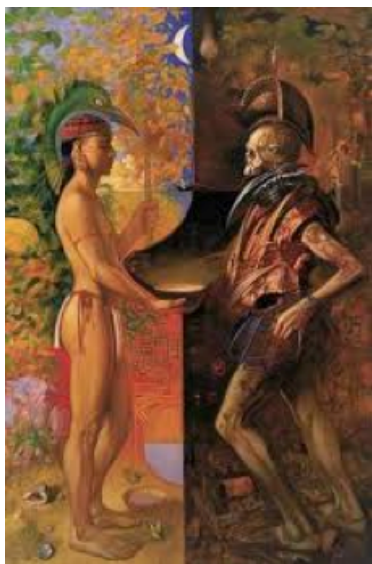
#### a) La dignidad

La dignidad humana y la moral de la emergencia es una perspectiva filosófica, ética y política que fue desarrollada por el pensador Arturo Andrés Roig<sup>10</sup>. Para él los factores culturales e históricos que se han dado en América Latina se encuentran plasmados, no solamente en textos académicos, sino en las acciones diarias de quienes han contribuido con su obra y pensamiento a relevar los valiosos aportes del humanismo latinoamericano. Esta forma de pensamiento “fuerte” y creativo *emerge* constantemente de la consciencia con respecto a las problemáticas que han afrontado los pueblos latinoamericanos y que merecen abordarse desde ópticas que, si bien coinciden en parte con formas de pensamiento de otros autores contemporáneos, han ganado un sitio por méritos propios (Roig, 2000).

<sup>8</sup> Kantiano hace referencia al pensamiento desarrollado por el filósofo alemán Immanuel Kant.

<sup>9</sup> La traducción original del texto es la siguiente: “Obra sólo según una máxima tal, que puedas querer al mismo tiempo que se torne en ley universal.

<sup>10</sup> Arturo Andrés Roig, “La dignidad humana y la moral de la emergencia en América Latina”, en *Ética del poder y moralidad de la protesta*, Paidós, Mendoza, 1998.



A diferencia de las perspectivas clásicas en las que el contenido de la ética como práctica difiere del contenido de la moral como algo inaprehensible y lejano, el pensamiento latinoamericano rescata la coherencia que ha de establecerse entre la ética y las exigencias de la realidad y lo hace además desde un aporte elemental: la dignidad humana como categoría inseparable del cumplimiento de un deber:

De esta manera, los pensadores latinoamericanos evidenciaron que la división entre *unos pueblos con mayoría de edad* y *otros que se encontrarían en una especie de infancia o extrema juventud*, no tenía asidero en la realidad y que se trataba más bien de una fórmula facilista a través de la cual los países de la metrópoli evitaban dar adecuada atención a los temas económicos, sociales y políticos de las naciones

latinoamericanas formadas tras largos procesos de lucha (Hostos, 1976; Roig, 2000).

Los pensadores latinoamericanos encararon la existencia de las profundas desigualdades vividas por los habitantes de las diversas naciones que se conformaron desde fines de la época colonial y criticaron aquella ética que condenaba a la mayoría de la población a sufrir necesidades y rechazo como si se tratase de un deber ser:

¿Por qué una ética que alimenta la desigualdad solo tiene por destino la resistencia de quienes la sufren? Porque se trata de una ética desligada de la realidad y por ende, lejana de las necesidades de toda índole que han de ser cubiertas para llenar de contenido a la moral como aquello que es deseable por ser *bueno*.

*“...porque si en las casas de mi patria me fuera dado preferir un bien a todos los demás, un bien fundamental que fuera base y principio y sin el que los demás bienes serían falaces e inseguros, este sería el bien que yo prefiriera: yo quiero que la ley primera de nuestra república sea el culto a la dignidad plena...”*

*José Martí*

Si recordamos que la ética y la moral se encuentran ligadas a prácticas cotidianas y si a esta perspectiva la enriquecemos con los aportes de los pensadores latinoamericanos que se han preocupado de la dignidad como un principio que se ejerce desde la realidad de cada persona y si además incorporamos el trabajo como un escenario en el que la dignidad se vuelve posible, obtenemos un insumo importantísimo para comprender que el *cumplimiento del deber* está sostenido por normativas prácticas que alimentan algo más que el cabal cumplimiento de un rol.

*El cumplimiento del deber es una práctica cotidiana que promueve la construcción de la dignidad, e impulsa el obrar de las personas de modo tal que puedan cubrir sus necesidades sin por ello tomarse a sí mismo o a los Otros como simples medios para conseguir un fin.*

La tesis según la cual la ética debe permanecer en contacto con las exigencias de la realidad no solamente se estima como correcta dentro del pensamiento latinoamericano, sino que además se rescata que estas exigencias tienen que ver con necesidades concretas y diferenciadas. A partir de esta perspectiva también es posible confrontar abiertamente aquellas posturas que formulan la relación de la ética con el bien como si este último fuese imposible de conseguir.

El pensamiento latinoamericano, nutrido por diversas experiencias de resistencia, transformación e intercambio cultural, apunta a evitar la grandilocuencia moral y la complacencia ética vista simplemente como teoría o normativa escrita. Por ello enfatiza en la capacidad de cada persona para contribuir a la consecución del bien común y nos llama a comprender que dentro de las configuraciones estatales contemporáneas, el Estado deja de ser un ente abstracto y sin nombres para encarnarse, por así decirlo, en la ciudadanía que ha encomendado parte de su poder en quienes la representan y en las servidoras y servidores públicos, quienes han de direccionar responsablemente el poder encomendado y cumplir *dignamente* con su deber.

## **b) La ética en la gestión pública**

*“...desde los más altos magistrados de la República hasta el más modesto agente están regidos por principios que, adecuados a la naturaleza de la función, significan restricciones y prohibiciones en aras de la realización ética de esa función”.*

*Docobo, 1975*

Cuando hablamos de ética pública, nos situamos en el terreno del Estado y la institucionalidad creada para que la ciudadanía *pueda* ejercer sus derechos y deberes, lo que en el contexto de la Democracia supone el reconocimiento de una pluralidad de actores, en el que se incluyen quienes detentan legalmente el estatus de agente público: autoridades elegidas, funcionarios de exclusiva confianza de éstos, las y los servidores públicos cualquiera sea su rango. También puede incluir a actores privados, en la medida en que ejerzan funciones que gravitan sobre el bien común, como resultado de la delegación de funciones públicas temporales o en tanto abastecedores de servicios específicos que requiera el Estado. El amplio espectro de lo público tampoco deja de lado a quienes tienen la capacidad y el derecho de actuar en democracia fuera de los parámetros de la institucionalidad estatal.

Aún cuando el terreno de lo público pudiera parecer excesivamente amplio dentro de los cánones de la democracia y más aún sobre la plataforma de la democracia participativa,

lo cierto es que las exigencias y límites tendientes a asegurar el imperio de la ética en el Estado, adopta normas específicas cuando se refieren a la función pública.

La base de la existencia de estas normas radica en el control sobre el inevitable desbalance de poder que se produce entre la ciudadanía y quienes tienen a su cargo el cuidado de los bienes, servicios y procesos administrativos del Estado y cuyo lenguaje se encuentra establecido en clave jurídica.

El contenido de la ética, en tanto normativa práctica que regula el bien y la conducta moral, se refiere, dentro de la función pública a la responsabilidad de sus agentes sobre el *bien común* y al ejercicio de sus deberes para con la ciudadanía en el contexto de la transparencia, la dignidad y el respeto mutuo.

En este sentido, las prácticas a las que nos referimos aluden a la eficacia con que los agentes públicos están llamados a actuar y por ende, a las diversas herramientas que cada institución ha creado con la esperanza de cambiar o crear una cultura organizacional que fortalezca y prestigie las funciones para las que cada entidad ha sido delegada.

La producción de códigos de conducta, reglamentos internos en los que se estipulan sanciones, regulaciones de carácter institucional y otros instrumentos que funcionan al interior de cada institución y que promueven la realización de procesos eficaces y adecuados, resultan legítimos en tanto coadyuvan a la materialización de los derechos de la ciudadanía por medio de una adecuada atención. Así mismo es de vital importancia que toda regulación guarde coherencia con el modelo de Estado que se encuentra establecido.

En el Ecuador, el modelo de Estado de derechos y justicia, establece las directrices de lo que se ha de comprender por bien común y deja claro que se comprenderán como elementos constituyentes del mismo, lo estipulado en el Artículo 1 de la Constitución de la República: “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico... La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución...”

Así mismo se establece un Régimen del Buen Vivir (Constitución de la República 2008, Artículos del 340 al 415), hito histórico que acoge la cosmovisión del pueblo Kichwa del *sumak kawsay*, y que incorpora los principios de inclusión y equidad dentro de normas que garantizan el acceso a derechos fundamentales como la salud, educación, seguridad social, vivienda, entre otros. En coherencia con el principio cosmopolítico del *sumak kawsay*, se establecen normas para garantizar los derechos de la naturaleza, reconociéndose por primera vez en una Constitución, la intrínseca y profunda relación del proyecto humano del bien común con la protección del hábitat que permite la vida de los seres humanos.

Estos elementos transforman, amplifican y profundizan el terreno en el que las y los servidores públicos de todo nivel deben desarrollar sus deberes. En este contexto de pluralidades cada acto por mínimo que sea, se encuentra direccionado al cumplimiento o incumplimiento de la plataforma constitucional. De aquí que las buenas prácticas de la función pública a favor de la eficacia y el servicio respetuoso y con dignidad hacia la ciudadanía sean parte, no

solamente de códigos de conducta, sino condición inapelable de la nueva realidad en la que el Ecuador se encuentra ubicado.

*En el actual momento histórico, en el Ecuador, el cumplimiento ético del deber por parte de las y los servidores públicos, cualquiera sea su rango o función, es sinónimo de cumplimiento de lo establecido en la Constitución de la República.*

## Capítulo II

### Transparencia

“... el poder político solo se puede comprender si lo derivamos de su origen, de aquel Estado en que todos los hombres se encuentran por naturaleza... libremente dotados de las mismas ventajas y, por lo tanto, depositarios de los mismos derechos, derechos que le otorguen el poder de tener vista de cómo proceden las cosas del Estado...”

Jhon Locke

#### 2.1 Transparencia y modelos de Estado<sup>11</sup>

La transparencia en los asuntos del Estado es un concepto que tiene una larga historia y una profunda raíz filosófico-política que animó las reflexiones de importantes pensadores, desde Platón y Aristóteles, pasando por Kant, Bobbio, Habermas hasta llegar a John Rawls y muchos otros clásicos contemporáneos. Aunque se trata de un concepto que ha tenido transformaciones y aplicaciones diversas dentro de los distintos modelos de Estado, el núcleo principal de su contenido hace referencia a quienes *pueden* o no conocer lo que ocurre al interior del Estado.

Puesto que el conocimiento de todos los temas estatales se plasma finalmente en información de algún tipo, el manejo de esta información se transforma también en el manejo de un poder. Dependiendo de cada modelo de Estado, ha existido una mayor o menor regulación del poder del acceso a la información pública, por lo que la transparencia y su aplicación pasa de ser un asunto de reflexión a ser el soporte normativo que garantiza la práctica de los principios éticos del Estado democrático de derechos y justicia. Pero ¿cómo se dio esta transformación a lo largo de la historia? Para responder a esta pregunta, al menos de forma breve, cabe recordar lo que Karl Popper denominó *sociedad cerrada* y *sociedad abierta*.

Según Popper, es en el pensamiento de Platón en donde encontramos la primera gran defensa política de la sociedad cerrada, es decir, aquella sociedad en la que el acceso a los asuntos del Estado se encuentra restringido. El argumento que sostenía esta prohibición era que “la verdad sólo está en el Estado y que la justicia consiste en que cada uno ocupe el lugar que le corresponde en una jerarquía social de escalones inamovibles” (Platón, 427-347 a.c.; Rodríguez Zepeda, 2004), siendo la función pública el destino establecido para un número minoritario de hombres privilegiados.

Para Platón la política podía ser vivida por muchos pero el ejercicio del poder estaba reservado para quienes se consideraba como intelectualmente superiores, en vista de la complejidad de los saberes que se requieren para gobernar. Aunque en su proyecto político,

---

<sup>11</sup> El tratamiento del presente tema se encuentra basado en Rodríguez Zepeda, Jesús, *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*, IFAI, México, 2004.

Platón concibió reivindicaciones de avanzada para su época, como el reconocimiento del papel de las mujeres dentro de la sociedad griega, dejó claramente establecido el modelo de Estado de la aristocracia intelectual, un modelo en el cual la sociedad justa se encuentra dividida en estratos, de acuerdo con las tareas que los grupos sociales cumplen para el funcionamiento general del Estado<sup>12</sup>.

En el sistema platónico, el conocimiento de las verdades de la política queda reservado para la aristocracia del intelecto, bajo la suposición de que solamente quienes participan de ella son capaces de trascender los prejuicios e ignorancia de todos los demás estratos, quienes pueden opinar pero no *saber*. Vemos entonces que según el pensamiento político de Platón, el Estado se asemeja a una organización piramidal en cuya cúspide se encuentran los poseedores del saber; por tanto, los poseedores del poder:

Para Aristóteles esta forma de uso del poder político, en el que el saber se encuentra en manos de unos pocos, conduce a que quienes lo ejercen utilicen un lenguaje que aunque parezca claro, en realidad oculta su verdadero sentido. En el contexto de la democracia la utilización de este lenguaje opaco estaría destinado a realizar ofertas aparentes de derechos que ocultan una intención desconocida. Aristóteles denomina *sophismata* a estos componentes del discurso que permiten utilizar el saber como una forma de poder, haciendo posible que se gobierne a los súbditos según los intereses particulares de los gobernantes y que se marque una distancia insalvable entre quienes son gobernados y quienes gobiernan.

Esta idea del saber y del poder en manos de pocos, es la que sirve de base para la existencia de lo que el historiador latino Tácito denominó *arcana imperii*, lo que quiere decir *secretos del poder*. Los secretos del poder o secretos de Estado, son verdades, evaluaciones, discursos, argumentos, documentos, en otras palabras, son información de conocimiento exclusivo de los hombres del poder. Estos elementos del saber, esta información no es un accesorio o una función colateral del poder y el dominio, sino más bien, es la condición que los hace posibles.

Los secretos de Estado y la manera restringida en que circulan son en buena medida el origen de la llamada *razón de Estado*, concepto que se ha alimentado principalmente de dos corrientes filosóficas: la de Maquiavelo y la de Hobbes.

Durante la edad media, el filósofo Nicolás Maquiavelo enarboló un pensamiento político que se contraponía a las ideas dominantes de la Iglesia. Maquiavelo se encontraba en desacuerdo con la subordinación de la política a la moral eclesiástica por considerar que esta última debía afectar únicamente la vida espiritual de las personas pero no su desenvolvimiento político. Maquiavelo se encontraba consciente de que en su época la razón eclesiástica o teológica que dominaba la política se volvía inalcanzable para los mortales ya que se encontraba directamente vinculada con la figura de Dios. Por lo tanto, la información y

<sup>12</sup> “La imagen platónica del buen Estado se diseña conforme a la imagen del cuerpo humano. Los comerciantes y artesanos cumplen las funciones digestivas, necesarias pero elementales y sin dignidad ya que son sólo funciones materiales de un cuerpo vivo; los guerreros son los músculos del Estado y sin ellos el cuerpo es débil y vulnerable. Se los equipara a un elemento pasional. Finalmente el Rey-filósofo es el adecuado gobernante porque viene a ser el elemento racional del cuerpo. El único que puede conducir las decisiones”. (Rodríguez Zepeda, Jesús, *Estado y Transparencia: un paseo por la filosofía política*, México, 2004, pág 13).



verdades del poder político se entendían como patrimonio exclusivo de los gobernantes y líderes de la Iglesia.

Maquiavelo (1469-1527) fue el primer pensador relevante que utilizó el concepto Estado en el sentido que lo conocemos hoy, es decir, como el poder político centralizado, desplegado en un territorio y capaz de ejercer su decisión y soberanía. En coherencia con este pensamiento, él sostiene la idea de que el poder político tiene intereses propios, “más terrenales” por así decirlo y que por tanto es un desacierto subordinar los fines del Estado a cualquier otra cosa que no sea obtener y conservar el poder.

Pensar que el Estado tiene intereses propios es imaginarlo como un organismo integral que tiene una conciencia y suponer que es semejante a un sujeto autónomo, que como tal se conduce con una forma propia de razón. Esa razón es la *razón de Estado*. Según esta idea el Estado y su razonamiento es superior con respecto a cada una de las partes que lo componen y el interés particular de los individuos sólo tiene sentido si es que están alineados con los intereses estatales. De aquí surge el poderoso principio del *interés superior del Estado*. Condensadas estas ideas, tenemos que la razón de Estado es la convicción de la supremacía de las razones del poder sobre cualquier otro tipo de razón y por ende, también la supremacía de quien detenta ese poder por sobre cualquier otro individuo. El modelo de Estado sostenido por las ideas de Maquiavelo correspondía al de la Monarquía Absoluta.

Thomas Hobbes (1588-1679), filósofo inglés, fue el principal teórico del modelo de Estado conocido como Absolutista. Para Hobbes el ideal de justicia del Estado hace referencia directa al ideal de seguridad ya que el planteo de este modelo implica que todos los individuos han decidido despojarse de su libertad y soberanía originarias a cambio de tener seguridad y tranquilidad para desarrollar una vida fructífera y confortable.

En las ideas de Hobbes, prevalece la razón de Estado propuesta por Maquiavelo en la que se justifica que el poder político tiene intereses propios que a veces son contrarios a los de los ciudadanos. Por otro lado, Hobbes postula que la restricción informativa, el sofocamiento de la libertad de expresión y de creencias religiosas y la prohibición del pluralismo ideológico son las condiciones necesarias para salvaguardar la paz social y el orden público. Puesto que la razón de ser de este tipo de Estado es evitar el desorden, la inseguridad y el caos, el soberano debe tener un poder absoluto y encontrarse en capacidad de suprimir todo tipo de pluralismo ya que los modelos políticos de este orden solamente pueden prosperar a partir de una ideología homogénea en la que las libertades han desaparecido.

Aunque estas ideas fueron desarrolladas entre los siglos XVI y XVII no fue sino hasta el siglo XX que la humanidad llegó a contemplar la radicalización del modelo de Estado absolutista en la figura de los Estados totalitarios nazi-fascistas y comunistas. Una variante menos radical de este tipo de Estado es el modelo llamado autoritario, que sin llegar a la adopción del dominio extremo y con menos propensión a la construcción de sociedades cerradas, es sin embargo, un régimen que desestima el pluralismo y cuyas estructuras se mantienen en torno a la razón de Estado y al cultivo de los *arcana imperii*. Como ejemplos de regímenes autoritarios podemos nombrar a España en la época del franquismo o a los países con estructuras políticas unipartidistas.

La visión alternativa a las concepciones absolutistas de la razón de Estado es la del Estado liberal, modelo construido por el filósofo John Locke (1632-1704) en el que se critica abiertamente la imposibilidad de una justicia *justa* dentro de las naciones guiadas por la razón de Estado. Si bien es cierto, este tipo de razón no desaparece por completo dentro del Estado liberal, sí encuentra fuertes restricciones para su puesta en práctica y para su justificación intelectual. La aparición de las explicaciones liberales con respecto al Estado, hizo posible pensar la prioridad de las razones de los individuos particulares por sobre el secretismo estatal. El modelo del Estado liberal podría definirse como un Estado que no puede ejercer su poder por sobre las libertades fundamentales de los ciudadanos, es decir un Estado *transparente*.

Para Locke, los individuos tienen, por naturaleza, una serie de derechos fundamentales, como son: la libertad, la igualdad, la propiedad privada y el derecho a castigar a quien atente contra estos derechos. La existencia del Estado sólo se justifica por su capacidad de salvaguardar estos derechos fundamentales, es decir, los ciudadanos ponen en manos del Estado la responsabilidad de ejercer justicia. En este modelo estatal, la figura del soberano absoluto declina a favor del *mandatario*, quien es la persona designada no para mandar sino para ser *mandado*, es decir, el que sirve a la ciudadanía. Debe destacarse que dentro de este modelo la tarea principal del Estado es la salvaguarda de la propiedad privada, labor que ejerce a través de un gobierno representativo.

La democracia representativa de corte liberal, lleva implícita la delegación del poder por parte de la ciudadanía en su mandatario, el mismo que, a diferencia de lo que ocurría en el modelo absolutista, no ejerce un dominio completo, sino que se encarga de representar y tutelar los derechos de los ciudadanos. Normativamente, los intereses de los particulares resultan siempre superiores a los probables intereses del Estado, y en el caso de que surja un conflicto entre unos y otros, son los intereses de los individuos los que prevalecen por sobre los del Estado, e incluso por sobre el bien común. Desde esta perspectiva, el Estado no crea ni garantiza derechos. Simplemente los tutela.

La principal herencia que las modernas democracias constitucionales adoptaron del modelo de Estado liberal es la existencia de libertades indiscutibles de los individuos que son inviolables para el Estado. Así también el Estado de raíz liberal carece de autoridad para restringir las libertades fundamentales y legítimas del individuo como la libertad de expresión o la libertad de conciencia religiosa. Podemos decir entonces que el modelo de Estado liberal es el primero en plantear la necesidad de la transparencia, es decir, el derecho de la ciudadanía a *tener vista de lo que sucede al interior del Estado*, como un requisito para el ejercicio de la justicia.

La tradición liberal también dio lugar al reconocimiento de una división que se desconocía en los Estados absolutistas: la existencia de una esfera pública distinta de la esfera privada. Jürgen Habermas, filósofo de origen alemán, estudia el origen de los conceptos *público* y *privado* y explica que ambos términos nacieron para expresar una oposición. De esta manera se dice que los servidores del Estado son personas públicas y que tienen un oficio público, así como públicos son los bienes y establecimientos de la autoridad. Del otro lado está la gente privada, los hogares privados, cuyos bienes y negocios no se realizan con los fondos del Estado.

A partir del reconocimiento de una esfera pública y otra no pública o privada, se establece la necesidad de una normativa que permita que todo aquello que sea realizado en la esfera pública sea conocido tal y como es. De esta manera el principio de *publicidad*, lejos de asociarse simplemente con el sentido comercial y mercantilista con que ahora lo conocemos, hace referencia más bien al derecho que poseen las ciudadanas y ciudadanos de conocer de manera *transparente* lo que sucede dentro del Estado.

Al llegar a los siglos XIX y XX, vemos el nacimiento de un conjunto de naciones imbuidas de los ideales de la Ilustración y el modelo de Estado republicano, matriz política que recoge del liberalismo la teoría del gobierno mandatario, de los derechos inviolables de la persona y la supresión de los *arcana imperii*. Jean Jacques Rousseau, pensador francés del siglo XVIII y padre del republicanismo, va más allá de la existencia de una división entre lo público y lo privado y sostiene que la diferencia entre estas dos esferas, no es solamente del orden de lo funcional, sino que el contraste entre estas categorías se refieren a la “voluntad de todos” y a la “voluntad general”.

Esto quiere decir que aunque dentro de un Estado liberal se respete la voluntad de *todos*, esta voluntad sigue apelando al cuidado de los particulares y es susceptible de afectar el bien común. Para Rousseau la voluntad o el poder que debía prevalecer era el general, es decir el bien común. En el modelo de Estado liberal la transparencia gubernamental se vuelve necesaria como freno para el poder del Estado por sobre los intereses particulares. En cambio, en el seno del modelo republicano, el fin de la transparencia no es regular la *cantidad* de información que circula en la esfera pública, sino la posibilidad del acceso abierto a la información.

Sin embargo, aunque el ideal de justicia del modelo republicano se basa en la existencia de una sociedad abierta sostenida por la transparencia gubernamental, ésta última deja pendiente el problema de la calidad de los argumentos que circulan en la esfera pública, sobre todo, el grave problema de la educación de los ciudadanos.

*“Una democracia opaca es poco confiable e indigna de lealtad”.*

*Jesús Rodríguez Zepeda*

La respuesta a este desafío la sustenta Emmanuel Kant, para quien la política no tiene sentido si no se expresa como derecho, es decir, si sus principios normativos no adquieren la forma de normas universales de validez general.

Por ello, el anhelo de una sociedad en la que la naturaleza de las acciones políticas puedan discutirse entre un público capaz de evaluar, dudar, discutir, criticar y proponer, solamente puede cumplirse al amparo de una normativa que *garantice* el pleno acceso de los derechos de los ciudadanos a su participación activa dentro de la esfera pública.

La plena participación ciudadana ha sido una de las principales preocupaciones de los modelos democráticos. De hecho, únicamente la democracia es capaz de considerar la presencia del conjunto de los ciudadanos como base principal del ejercicio del poder, al punto que su ausencia en el ejercicio deliberativo conduce a una no-democracia o a una democracia a medias, opaca o poco confiable (O'Donnell, 2007).

Realizando un resumen razonado con respecto al modelo de democracia adoptado en la República del Ecuador; a la luz de las ideas que hemos venido desarrollando, podemos establecer las siguientes premisas:

- La idea de transparencia como el derecho de los ciudadanos a tener vista de lo que sucede al interior del Estado, nació en una plataforma liberal y constituyó un avance con respecto a los modelos basados en la razón de Estado y el manejo selectivo de sus secretos (*arcana imperii*).
- El republicanismo critica la idea de transparencia liberal, por considerar que su interés está solamente focalizado en el control del Estado a favor de intereses particulares. Para el republicanismo la transparencia debe ser un derecho que caracterice a la ciudadanía, no solamente para refrenar al Estado, sino para deliberar y contribuir al manejo de la esfera pública.
- El Estado democrático de derechos ensancha las premisas del Estado republicano, ya que se preocupa por que la ciudadanía acceda a otros derechos colaterales y básicos, como son la salud y la educación, sin los cuales no es posible que la población ejerza verdaderamente su poder de deliberación.
- En la República del Ecuador, el modelo adoptado es el del Estado de derechos y justicia, en el cual, además de adoptar lo más acertado de los modelos anteriores, crea una plataforma constitucional normativa, en la que se garantiza que los derechos de la ciudadanía serán cumplidos como un "*deber ser*". Además, la ciudadanía no es comprendida como un conjunto homogéneo de individuos, sino que se toma en cuenta una realidad histórica y fáctica fundamental: la población ecuatoriana es diversa tanto en su composición étnica, de género, de edades y de adscripción identitaria. Es por estas consideraciones fundamentales, entre otras, que el actual modelo implementado en el Ecuador cristaliza avances importantes en la historia política de los Estados latinoamericanos.

## 2.2 Actos de no transparencia y actos de corrupción



### a) Actos de no transparencia

*“Este país es muy corrupto”, “Todos los políticos se corrompen o ya están corrompidos”, “En política, todos son ladrones”, “Todo el que llega a un cargo público termina robando”...*

Estas frases u otras similares son el condumio diario de muchas conversaciones cotidianas. Si asumimos que en el Ecuador la tradición oral y la información que circula a través de mensajes y conversaciones, es una forma de comunicación importante, tenemos que dentro de nuestra cultura política el término corrupción puede delimitar un amplio campo de opiniones a partir de las cuales se van construyendo características identitarias. A diferencia del uso de los adjetivos calificativos, las características de identidad contienen una profunda carga simbólica que liga a todos los seres humanos con sus orígenes y con lo que piensan acerca de sí mismos en relación con un colectivo<sup>13</sup>.

Según la visión weberiana<sup>14</sup> que rescata Guillermo O’Donell en sus diez tesis sobre la democracia en Latinoamérica, el Estado está conformado por tres dimensiones: la burocrática, la legal y la de ser un foco de identidad colectiva (O’Donell, 2004). Como un conjunto de burocracias, el Estado confía y delega diversas cantidades de poder a quienes ponen en funcionamiento las actividades propias del servicio a la ciudadanía y la administración pública. En su dimensión legal, el Estado ecuatoriano – y en general, todos los Estados - está llamado a crear coherencia entre los reglamentos internos de la institucionalidad de la administración pública y la normativa suprema de la Constitución de la República, siendo el cumplimiento de esta última el que prevalecerá.

En el ámbito de la identidad colectiva, el Estado ecuatoriano ha creado un marco ético, es decir, *el deber ser* a partir del cual generará la credibilidad que necesita para ser legitimado por la ciudadanía que se asienta en su territorio. Vemos entonces, que las tres dimensiones del Estado interactúan entre sí como un todo, ya que si una de ellas se encuentra debilitada,

<sup>13</sup> En el Ecuador la matriz de pensamiento liberal que tuvo la hegemonía durante los últimos treinta años, impuso un prejuicio sobre la naturaleza del poder público, estigmatizando al Estado como un terreno de irremediable maldad. Para la ideología liberal el Estado es solamente un mal necesario y el bien común un factor secundario.

<sup>14</sup> Weberiano se refiere al pensamiento desarrollado por el sociólogo y filósofo Max Weber.

no será posible la plena realización de los derechos consagrados en la Constitución de la República.

La importancia del funcionamiento coherente entre las tres dimensiones estatales – burocrática, legal y como foco creador de identidades – es vital, toda vez que, como rescatan diversos pensadores sudamericanos (O'Donell, 2004; De Sousa Silva, 2001), dentro de los Estados democráticos la legitimidad de la democracia no es posible sin la construcción de una nación, la misma que se comprende como “un arco de solidaridades, una construcción política e ideacional que postula la existencia de un “nosotros”, que entraña un reclamo de lealtad por encima y más allá de otras identidades e intereses y que, si ya no lo tiene, frecuentemente busca asentarse o definirse en un territorio delimitado por un Estado” (O'Donell, 2004:165).

En el caso ecuatoriano, el sentido de nación se encuentra firmemente ligado a la existencia de la pluralidad<sup>15</sup>, y es dentro y sólo dentro de esta pluralidad que la nacionalidad denota la pertenencia de una persona al Estado, el mismo que legitima su soberanía al reconocer y ser reconocido por aquellos ciudadanos que en conjunto son los sujetos en los que estos poderes soberanos cobran vida.

Como podemos observar, aquel ritual cotidiano de calificar todo acto político como inherentemente corrupto, atañe a algo más que a los porcentajes de credibilidad. No se trata de *cuantas* personas se expresan así, sino de que *quienes* así lo hacen construyen un discurso colectivo en el que la corrupción como concepto y realidad, desborda su calidad de contenedor de significados, transformándose en un concepto vacío del que todos echan mano a la hora de ubicar política y socialmente las acciones del Estado y sus funcionarios.

Es de esta premisa que parte la importancia, no de realizar una clasificación tajante entre los actos de no-transparencia y corrupción, sino de establecer los parámetros adecuados que nos ayuden a detectar de forma honesta y pragmática en qué consiste cada uno, para de esa manera activar las herramientas éticas y normativas que por derecho nos corresponde poner en marcha en la magnitud y forma que cada caso amerite.

¿Dónde terminan los actos de no-transparencia y da inicio la corrupción? En realidad, no existen fronteras precisas entre unos y otros, sino más bien diferencias de magnitud expresadas en normativas. Un acto de no-transparencia no es un delito, en tanto que los hechos de corrupción sí lo son. Los actos de no-transparencia atañen directamente al deber ser de la gestión pública y son regulados ante todo por los preceptos de la ética y las normas internas de cada institución, en tanto los actos de corrupción activan amplias redes que pueden extenderse más allá de la esfera pública y son castigados de acuerdo con el Código de Procedimiento Penal. Un acto de no-transparencia no siempre culmina en un acto de corrupción, mientras que este último es la evidencia de una cadena de actuaciones opacas y reñidas con la justicia.

<sup>15</sup> Argumentando a favor de las visiones constructivistas de la nación, Tamir (1995:420) dice que mientras más sabemos de nacionalismo menos es creíble “su imagen de las naciones como comunidades homogéneas, naturales y continuas, con una fe y descendencia común. Sin embargo, es precisamente esta imagen la que alimenta el poder característico del nacionalismo”. Ramón Maíz (2002:15) agrega que “muchas de las estrategias y discursos del nacionalismo son democráticamente injustificables” (Guillermo O'Donell, 2004:169).

Dentro de la plataforma de la Constitución de la República, el acceso a la información producida en el Estado, se reconoce como un derecho fundamental. Uno de los aspectos más importantes de este derecho es el principio de publicidad, el cual fundamenta que “la información que está en manos del Estado y que éste **produce**, es información pública”<sup>16</sup>. Fundamentándonos en este derecho y en la cohesión de las dimensiones estatales antes analizadas – burocrática, legal e identitaria – podemos expresar que:

*Los actos de no-transparencia son aquellos en los que las servidoras y servidores públicos utilizan el poder encomendado en sus manos para ejercer la función pública, sobreponiendo el arbitrio de su voluntad a los deberes enmarcados por la Constitución de la República.*

*Los actos de no-transparencia se encuentran reñidos con la Constitución en tanto impiden a la ciudadanía el acceso a la información y a los servicios públicos, provocando la ineficiencia estatal y coadyuvando así al socavamiento de la credibilidad de las personas en el régimen democrático de derechos y justicia.*

## **b) Actos de corrupción**

La definición de la Convención Americana contra la corrupción expresa que se trata de “El requerimiento, aceptación, ofrecimiento u otorgamiento, directa e indirectamente, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas. El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualesquiera de los actos de corrupción. La participación como autor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquier acto de corrupción” (Art.VI, Convención Interamericana Contra la Corrupción).

Para autores como Kauffman, se trata de “la utilización o abuso de un cargo público en beneficio propio”, en tanto que para otros, como Klitgaard, “La corrupción es un sistema de comportamiento de una red en la que participan un agente (individual o social) con intereses particulares y con poder de influencia para garantizar condiciones de impunidad, a fin de lograr que un grupo investido de capacidad de decisión de funcionarios públicos o de personas particulares, realicen actos ilegítimos que violan los valores éticos de honradez, probidad y justicia y que pueden también ser actos ilícitos que violan normas legales, para obtener beneficios económicos o de posición política o social, en perjuicio del bien común” (Klitgaard, 1990:27)

<sup>16</sup> Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, LOTAIP, Art. 1



Concatenando estas vertientes diversas, podemos establecer que:

*La corrupción es el conjunto de actitudes y actividades mediante las cuales una persona transgrede compromisos adquiridos expresa o tácitamente con la comunidad donde se desenvuelve, utilizando privilegios o acuerdos otorgados, con el objetivo de obtener un beneficio ajeno al bien común. (Armas, 2007)*

Aunque la realidad de este fenómeno, cubre muchísimas aristas y se extiende más allá de la esfera pública, es en este ámbito en donde los daños que puede causar se multiplican y profundizan, ya que como nos recuerda Armas, es en los linderos de la gestión pública en donde la corrupción alcanza dimensiones suficientes como para atentar seriamente contra el bien común. Así mismo, se comprende que puesto que el Estado democrático se encuentra en capacidad de penetrar distintos tipos de relaciones sociales, cuando la corrupción se presenta, también es capaz de afectar la credibilidad y fortaleza de las relaciones establecidas<sup>17</sup>.

La gravedad de los actos de corrupción tipificados como delitos contra el Estado, ha llevado a que los mismos sean sancionados por el Código Penal, de acuerdo a la siguiente clasificación:

- Cohecho
- Concusión
- Enriquecimiento Ilícito
- Peculado

DELITO	TIPIFICACIÓN	SANCIÓN
Cohecho	Será considerado como sujeto de sanción por cohecho, "todo funcionario público y toda persona encargada de un servicio público que aceptaren oferta o promesa, o recibieren dones o presentes, para ejecutar un acto de su empleo u oficio..."	De tres a seis años de reclusión menor y multa de 16 a 77 dólares.  Si se trata de un juez, la pena será de cuatro a ocho años de reclusión mayor y privación del ejercicio de Abogacía, teniendo que pagar una multa igual al triple del dinero que haya recibido.

<sup>17</sup> En la tercera parte de esta guía se profundizará en los distintos campos en los que opera la corrupción así como las medidas tomadas para prevenirla, luchar frente a ella y procurar su erradicación.



	<p>Aquellas personas que utilicen la fuerza para corromper a funcionarios públicos también pueden ser sancionadas por cohecho.</p>	<p>Serán reprimidos con las mismas penas que el funcionario, jurado, árbitro o componedor culpados de haberse dejado cohechar.</p> <p>Bajo ningún punto de vista se deben restituir al corruptor los bienes o cosas entregadas por él.</p>
Concusión	<p>Es el acto de solicitar, exigir o mandar se entregue contribuciones, cuotas o cualquier otro tipo de gratificación por actividades que no requieren por ley ser canceladas, es decir de aquellas que constituyen servicios gratuitos otorgados por el sector público.</p> <p>El Código Penal determina que serán sujetos de sanciones por el delito de concusión “Los empleados públicos o las personas encargadas de un servicio público que se hubieren hecho culpables de concusión, mandando percibir, exigiendo o recibiendo lo que sabían que no era debido por derechos, cuotas, contribuciones, rentas, intereses, sueldos o gratificaciones...”</p>	<p>Prisión de dos meses a cuatro años</p> <p>Si la concusión ha sido cometida con violencias o amenazas, la pena es de dos a seis años.</p> <p>Las infracciones son sancionadas con multas de un salario mínimo vital general y con la restitución del cuádruplo de lo que hubieren percibido.</p>
	<p>Los agentes o dependientes oficiales de los empleados públicos y toda persona encargada de un servicio público también podrán ser sancionadas en caso de cometer delito de concusión.</p>	

Enriquecimiento ilícito	Es el incremento injustificado del patrimonio de una persona, producido con ocasión o como consecuencia del desempeño de un cargo o función pública, que no sea el resultado de sus ingresos legalmente percibidos.	Se sanciona con la pena de dos a cinco años de prisión y la restitución del duplo del monto del enriquecimiento ilícito, siempre que no constituya otro delito.
Peculado	<p>Existe peculado cuando los servidores de los organismos y entidades del sector público y toda persona encargada de un servicio público, que hubiere abusado de dineros públicos o privados, de efectos que los representen, piezas, títulos, documentos o efectos mobiliarios que estuvieren en su poder en virtud o razón de su cargo; ya consista el abuso en desfalco, malversación, disposición arbitraria o cualquier otra forma semejante.</p> <p>Según el artículo 247 del Código Penal, están comprendidos en esta disposición los servidores que manejen fondos del IESS o de los bancos estatales y privados. Igualmente están comprendidos los servidores de la Contraloría General y Superintendencia de Bancos que hubieren intervenido en fiscalización, auditorías o exámenes especiales anteriores, siempre que los informes emitidos implicaren complicidad o encubrimiento en el delito que se pesquisa.</p>	<p>La sanción por peculado es de cuatro a ocho años de reclusión mayor y de ocho a doce años si la infracción se comete con fondos destinados a la defensa nacional.</p> <p>Los culpados quedan perpetuamente incapacitados para el desempeño de todo cargo o función públicos.</p> <p>El peculado es un delito imprescriptible.</p>

	<p>También están comprendidos en las disposiciones de este artículo los funcionarios, administradores, ejecutivos o empleados de las instituciones del sistema financiero nacional privado, así como los miembros o vocales de los directorios y de los consejos de administración de esas entidades, que hubiesen contribuido al cometimiento de estos ilícitos.</p>	
	<p>Entiéndase malversación como la aplicación de fondos a fines distintos de los previstos en el presupuesto respectivo, cuando este hecho implique, además, abuso en provecho personal o de terceros, con fines extraños al servicio público.</p>	

### 2.3 El control social en manos de la ciudadanía

Partiendo de la definición de acción social propuesta por Émile Durkheim, se comprende que las sociedades humanas pueden ser tales porque su accionar se estructura en torno a unas reglas colectivas o comunes en las que deben inspirarse (Durkheim, 1981; Rocher, 1990). La aceptación de estas reglas colectivas permite la convivencia de los seres humanos y la existencia de núcleos culturales comunes. A medida que la organización social y política de la humanidad se complejiza, estas reglas adoptan un carácter normativo que regula y controla las acciones humanas a favor de la existencia de la sociedad. Este conjunto de reglas que la colectividad acepta seguir, es lo que se conoce como *control social*.

El actual modelo de Estado en el Ecuador está sostenido por la plataforma de la democracia deliberativa, la misma que asume como premisa la capacidad de la ciudadanía para intervenir en el manejo de lo público. Este modelo supone un avance con respecto a la democracia representativa, en la cual se estimaba que solamente la clase política podía asumir la responsabilidad y el derecho de ser la voz de sus representados. La Constitución de la República establece claramente que la participación ciudadana es un derecho en el que se garantiza, no solamente la participación política a nivel del ejercicio del voto o la conformación de grupos políticos, sino el derecho de la población a “Fiscalizar los actos del poder público” (Constitución de la República, Art. 61, ítem).

Para poder ejercer este derecho a plenitud, la Constitución reconoce el acceso a la información como un derecho fundamental, lo que garantiza que la ciudadanía podrá efectivamente acceder a la información que está en manos del Estado y que éste produce, basándose en el principio de publicidad (Avila, 2007).

*El principio de publicidad es que la información que está en manos del Estado y que éste produce es información pública.*

*(Avila, 2007)*

El respeto y goce de este derecho, introduce un avance importante en materia del ejercicio de la democracia, ya que responde a la necesidad histórica y epistemológica que demanda el reconocimiento de la tríada publicidad, legitimidad y justicia, cuya aplicación contribuye a que las cosas del Estado sean cada vez más justas (Rodríguez, 2004).

La mayoría de voces contrarias a esta postura se encuentran alineadas con la democracia representativa de corte elitista, que postula que la participación ciudadana directa y abierta crea nudos caóticos que dificultan el desenvolvimiento fluido del Estado. Esta premisa resulta falsa y contradictoria con los principios de la democracia *real*, para la cual la intervención permanente de las ciudadanas y ciudadanos en el proceso de toma de decisiones es una condición sine qua non (Gargarella, n/d; Abramovich, 2000).

Lo cierto es que dentro de la democracia participativa y directa, el derecho de acceso a la información se erige como un nuevo principio de contraloría, distinto del anterior, en el que la rendición de cuentas se encontraba solamente en manos de las instituciones de control estatal. Esta manera en que el Estado pide cuentas a partir de su misma institucionalidad se conoce como *Rendición de Cuentas Horizontal* (O'Donnell, 2007)<sup>18</sup>.

En el nuevo modelo, la contraloría ciudadana del cumplimiento de sus derechos y del bien común encomendada en el Estado, ensancha las posibilidades del mismo para incluir una fórmula de Rendición de Cuentas Vertical (Ibid), única en América Latina, al garantizar de manera normativa que “El pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación” (Constitución de la República, Art. 204, primer inciso).

Tomando en cuenta estas premisas, podemos establecer que:

---

<sup>18</sup> El término original utilizado por el autor es *accountability*. Por las características didácticas de este texto se opta por la utilización de la traducción más aproximada de este término. En el CD de Caja de Herramientas que acompañan esta guía se incluye un artículo de Guillermo O'Donnell en el que se profundiza el tema conocido como *Accountability Horizontal*.

*Desde el punto de vista de la transparencia, el principio del control social en manos de la ciudadanía, implica que el poder legítimo de los funcionarios públicos de hablar por los otros, se direcciona ahora a favor de esos Otros. Es decir, se les devuelve el poder de hablar por sí mismos en el contexto de una acción comunicativa razonable, que exige que el funcionario sea un servidor.*

*Esta premisa no implica que el servidor se encuentre despojado de todo su poder, si no que ese poder se direcciona conforme al respeto a la Constitución de la República, como normativa de valor supremo.*

## 2.4 Rendición de cuentas: aplicación de normativa y marcos legales

¿Cómo se puede garantizar el ejercicio de la transparencia y la lucha frente a la corrupción si es que la información que se produce dentro de la esfera pública puede ser abierta pero resulta finalmente inasequible para la ciudadanía? Cuando el Estado democrático no se plantea la solución a esta pregunta, en la práctica se da un amplio retroceso en los avances históricos en materia de transparencia.

La Democracia Participativa adoptada en el Ecuador bajo el modelo de Estado de derechos y justicia garantiza de manera normativa e irrenunciable el derecho, no solamente a “vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción” (Art. 3, numeral 8 ), sino al acceso a una serie de derechos amparados en el catálogo de derechos (Art.10 al 83 ) entre los que se mencionan el derecho a la comunicación e información, así como el acceso no discriminatorio a la educación, la salud y el buen vivir.

La historia del Ecuador, sostenida ahora sobre esta plataforma, da un giro frente al cual se abren nuevos desafíos. Uno de ellos es que la Transparencia, en verdad sea *transparente*. Para ello se requiere profundizar en sus contenidos y en los ámbitos en los que opera, a la luz de la Constitución de la República y de los instrumentos internacionales que procuran el ejercicio de la transparencia y fomentan la lucha contra la corrupción.

### 2.4.1 Normativa que garantiza la transparencia, el control y lucha contra la corrupción y la participación ciudadana en la gestión de lo público

#### a) Constitución de la República 2008

**Art. 18.-** Todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho a:  
2. Acceder libremente a la información generada en entidades públicas, o en las privadas que manejen fondos del Estado o realicen funciones públicas. No existirá reserva de información excepto en los casos expresamente establecidos en la ley. En caso de violación a los derechos humanos, ninguna entidad pública negará la información.

### **Acción de acceso a la información pública.**

**Art. 91.-** La acción de acceso a la información pública tendrá por objeto garantizar el acceso a ella cuando ha sido denegada expresa o tácitamente, o cuando la que se ha proporcionado no sea completa o fidedigna. Podrá ser interpuesta incluso si la negativa se sustenta en el carácter secreto, reservado, confidencial o cualquiera otra clasificación de la información. El carácter reservado de la información deberá ser declarado con anterioridad a la petición, por autoridad competente y de acuerdo con la ley.

### **Acción de habeas data.**

**Art. 92.-** Toda persona, por sus propios derechos o como representante legitimado para el efecto, tendrá derecho a conocer de la existencia y a acceder a los documentos, datos genéticos, bancos o archivos de datos personales e informes que sobre sí misma, o sobre sus bienes, consten en entidades públicas o privadas, en soporte material o electrónico. Asimismo tendrá derecho a conocer el uso que se haga de ellos, su finalidad, el origen y destino de información personal y el tiempo de vigencia del archivo o banco de datos.

Las personas responsables de los bancos o archivos de datos personales podrán difundir la información archivada con autorización de su titular o de la ley.

La persona titular de los datos podrá solicitar al responsable el acceso sin costo al archivo, así como la actualización de los datos, su rectificación, eliminación o anulación. En el caso de datos sensibles, cuyo archivo deberá estar autorizado por la ley o por la persona titular, se exigirá la adopción de las medidas de seguridad necesarias. Si no se atendiera su solicitud, ésta podrá acudir a la jueza o juez. La persona afectada podrá demandar por los perjuicios ocasionados.

## Institucionalidad para garantizar la transparencia en la gestión de lo público

### Función de Transparencia y Control Social.

**Art. 204.-** El pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación.

La Función de Transparencia y Control Social promoverá e impulsará el control de las entidades y organismos del sector público, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, para que los realicen con responsabilidad, transparencia y equidad; fomentará e incentivará la participación ciudadana; protegerá el ejercicio y cumplimiento de los derechos; y prevendrá y combatirá la corrupción.

La Función de Transparencia y Control Social estará formada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las superintendencias. Estas entidades tendrán personalidad jurídica y autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y organizativa.

### Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

**Art. 207.-** El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social promoverá e incentivará el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana, impulsará y establecerá mecanismos de control social en los asuntos de interés público, y designará a las autoridades que le corresponda de acuerdo con la Constitución y la ley. La estructura del Consejo será desconcentrada y responderá al cumplimiento de sus funciones.

El Consejo se integrará por siete consejeras o consejeros principales y siete suplentes. Los miembros principales elegirán de entre ellos a la Presidenta o Presidente, quien será su representante legal, por un tiempo que se extenderá a la mitad de su período.

La selección de las consejeras y los consejeros se realizará de entre los postulantes que propongan las organizaciones sociales y la ciudadanía. El proceso de selección será organizado por el Consejo Nacional Electoral, que conducirá el concurso público de oposición y méritos correspondiente, con postulación, veeduría y derecho, a impugnación ciudadana de acuerdo con la ley.

### b) La Rendición de Cuentas en la LOTAIP (Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la información Pública)<sup>19</sup>

La LOTAIP, vigente desde mayo de 2004, garantiza y norma el ejercicio del derecho de las personas a la información. Tiene como objetivo el cumplimiento efectivo de los principios constitucionales de publicidad, transparencia y rendición de cuentas, al que están sometidas las instancias públicas y privadas que manejan recursos públicos.

<sup>19</sup> Arias Manzano, Tania, *Rendición de Cuentas Marco Jurídico*, Fundación Terranueva para el Sistema de Rendición de Cuentas del DMDQ en Rodríguez, Antonio, *¿Cómo hacer la rendición de cuentas?*, CARE y CCCC, Quito, 2007, pgs. 49 a 51.

## Principios

La LOTAIP, en su Quinto Principio, se refiere expresamente al tema del manejo transparente de la información pública, “*de manera que posibilite la participación ciudadana en la toma de decisiones de interés general y la Rendición de Cuentas de las diferentes autoridades que ejerzan el poder público*”.

Según la LOTAIP, la difusión de la información pública debe hacerse a través de varios medios, pero principalmente en un portal de información o página web.

## Información que debe ser colocada en la página web

Las instituciones que manejan recursos públicos están obligados a poner al acceso público, de manera obligatoria, la siguiente información mínima actualizada (Art. 7):

- Estructura orgánica funcional, base legal, regulaciones y procedimientos internos, metas y objetivos.
- Directorio completo de la institución, así como su distributivo de personal.
- Remuneraciones mensuales totales que percibe el personal.
- Servicios que ofrece y las formas de acceder a ellos, horarios de atención y demás indicaciones necesarias.
- Texto íntegro de todos los contratos colectivos vigentes.
- Formularios o formatos de solicitudes.
- Presupuesto anual que administra la institución. Liquidación del presupuesto especificando destinatarios de la entrega de recursos públicos.
- Auditorías internas y gubernamentales anuales.
- Procesos precontractuales, contractuales, de adjudicación y liquidación, de las contrataciones de obras, adquisición de bienes, prestación de servicios, arrendamientos mercantiles, etc., incluidas concesiones, permisos o autorizaciones.
- Listado de contratistas incumplidos.
- Planes y programas de la institución en ejecución.
- Contratos de crédito externos o internos; se señalará la fuente de los fondos con los que se pagarán esos créditos. Las operaciones y contratos de crédito, los montos, plazo, costos financieros o tipos de interés.
- Mecanismos de Rendición de Cuentas a la ciudadanía, tales como metas e informes de gestión e indicadores de desempeño.
- Los viáticos, informes de trabajo y justificativos de movilización nacional o internacional de las autoridades, dignatarios y funcionarios públicos.



- El nombre, dirección de la oficina, apartado postal y dirección electrónica del responsable de atender la información pública de que trata esta Ley.

## 2.4.2 Normativa que ampara el control y la lucha contra la corrupción

### a) Constitución de la República 2008

**Art. 83.-** Son deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos, sin perjuicio de otros previstos en la Constitución y la ley:

8. Administrar honradamente y con apego irrestricto a la ley el patrimonio público, y denunciar y combatir los actos de corrupción.

#### Política fiscal

**Art. 286.-** Las finanzas públicas, en todos los niveles de gobierno, se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente y procurarán la estabilidad económica. Los egresos permanentes se financiarán con ingresos permanentes.

Los egresos permanentes para salud, educación y justicia serán prioritarios y, de manera excepcional, podrán ser financiados con ingresos no permanentes.

#### Inversión pública

**Art. 297.-** Todo programa financiado con recursos públicos tendrá objetivos, metas y un plazo predeterminado para ser evaluado, en el marco de lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo.

Las Instituciones y entidades que reciban o transfieran bienes o recursos públicos se someterán a las normas que las regulan y a los principios y procedimientos de transparencia, rendición de cuentas y control público.

#### Régimen tributario

**Art. 300.-** El régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Se priorizarán los impuestos directos y progresivos.

La política tributaria promoverá la redistribución y estimulará el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables.

### **Sistema financiero**

**Art. 309.-** El sistema financiero nacional se compone de los sectores público, privado, y del popular y solidario, que intermedian recursos del público. Cada uno de estos sectores contará con normas y entidades de control específicas y diferenciadas, que se encargarán de preservar su seguridad, estabilidad, transparencia y solidez. Estas entidades serán autónomas. Los directivos de las entidades de control serán responsables administrativa, civil y penalmente por sus decisiones.

### **Sector producción**

**Art. 320.-** En las diversas formas de organización de los procesos de producción se estimulará una gestión participativa, transparente y eficiente.

La producción, en cualquiera de sus formas, se sujetará a principios y normas de calidad, sostenibilidad, productividad sistémica, valoración del trabajo y eficiencia económica y social.

## **2.4.3 Normativa internacional que ampara el control y lucha contra la corrupción**

Entre 1997 y 2007 se adoptaron siete convenios fundamentales de carácter regional o internacional relativos a la lucha contra la corrupción<sup>20</sup>. Todos estos instrumentos reconocen que la corrupción es un fenómeno internacional y transfronterizo y expresan un alto nivel de compromiso político común a la hora de poner fin a esta problemática de forma tanto individual como colectiva.

Cada texto establece un marco reglamentario y normativo internacional o regional que facilita la cooperación internacional, proporciona una lista de verificación para la reforma gubernamental, sienta las bases para que los gobiernos se supervisen mutuamente y representa una herramienta para que los grupos de la sociedad civil pidan responsabilidad a sus gobiernos<sup>21</sup>.

En este sentido, el Ecuador es signatario de varios convenios relacionados con la lucha contra la corrupción. Entre estos tenemos:

<sup>20</sup> Convención Interamericana contra la Corrupción; Convenio de la OCDE sobre la lucha contra la corrupción; Convenio penal sobre corrupción del Consejo de Europa; Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional; Convenio civil sobre corrupción del Consejo de Europa; Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción; Convención de la Unión Africana para prevenir y combatir la corrupción.

<http://www.interpol.int/Public/Corruption/Conventions/defaultEs.asp>

<sup>21</sup> <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/b-58.html>

Nombre del Instrumento Internacional <sup>22</sup>	Fecha de Ratificación
<b>a) Sistema de Naciones Unidas</b>	
Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado	17 de septiembre de 2002
Protocolo de la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado referente a la prevención, erradicación y sanción del tráfico de personas, especialmente mujeres y niños.	17 de septiembre de 2002
Protocolo de la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado referente al tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire.	17 de septiembre de 2002
Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción	15 de septiembre de 2005
<b>Sistema Interamericano</b>	
Convención Interamericana contra la corrupción	06 de febrero de 1997

#### **b) Convención Interamericana Contra la Corrupción**

La Convención Interamericana Contra la Corrupción constituye el primer compromiso internacional para la promoción del buen gobierno y el sistema más amplio de cooperación contra la impunidad. Fue firmada por 22 países de la Organización de Estados Americanos (OEA), el 29 de marzo de 1996 en la ciudad de Caracas, después de su discusión y redacción por el “Grupo de Expertos” que funcionó en la OEA, Washington D.C., durante 1995. El instrumento de Adhesión y Ratificación del Ecuador fue depositado ante la Convención el 06 de Febrero de 1997<sup>23</sup>.

Como signatario de este instrumento, el Ecuador, en cumplimiento del Artículo XVIII de la Convención, actualizó la información de autoridades centrales y designó al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social como la Institución encargada de nombrarlas<sup>24</sup>.

#### **La Convención Interamericana contra la corrupción tiene como propósitos:**

1. Promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados Partes, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción; y
2. Promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados Partes a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio.

<sup>22</sup> Los textos completos de los instrumentos que aparecen en este cuadro se encuentran en versión PDF en el CD de Caja de Herramientas que acompaña esta guía.

<sup>23</sup> <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/b-58.html>

<sup>24</sup> Ibid.

### **Así mismo ha definido como actos de corrupción:**

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

### **La Convención ha establecido además, el siguiente marco de asistencia y cooperación:**

2. Los Estados Partes se prestarán la más amplia asistencia recíproca, de conformidad con sus leyes y los tratados aplicables, dando curso a las solicitudes emanadas de las autoridades que, de acuerdo con su derecho interno, tengan facultades para la investigación o juzgamiento de los actos de corrupción descritos en la presente Convención, a los fines de la obtención de pruebas y la realización de otros actos necesarios para facilitar los procesos y actuaciones referentes a la investigación o juzgamiento de actos de corrupción.
3. Asimismo, los Estados Partes se prestarán la más amplia cooperación técnica mutua sobre las formas y métodos más efectivos para prevenir, detectar, investigar y sancionar los actos de corrupción. Con tal propósito, propiciarán el intercambio de experiencias por medio de acuerdos y reuniones entre los órganos e instituciones competentes y otorgarán especial atención a las formas y métodos de participación ciudadana en la lucha contra la corrupción.

## 2.4.4 Normativa nacional que ampara la participación ciudadana en el control de lo público.

### a) Constitución de la República 2008

#### Principios de la participación

**Art. 95.-** Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.

La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.

#### Participación en los diferentes niveles de gobierno

**Art. 100.-** En todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos. La participación en estas instancias se ejerce para:

1. Elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía.
2. Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo.
3. Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos.
4. Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social.
5. Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación.

Para el ejercicio de esta participación se organizarán audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía.

### **Sistema nacional de inclusión y equidad social**

**Art. 340.-** El sistema nacional de inclusión y equidad social es el conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de

los derechos reconocidos en la Constitución y el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo.

El sistema se articulará al Plan Nacional de Desarrollo y al sistema nacional descentralizado de planificación participativa; se guiará por los principios de universalidad, igualdad, equidad, progresividad, interculturalidad, solidaridad y no discriminación; y funcionará bajo los criterios de calidad, eficiencia, eficacia, transparencia, responsabilidad y participación.

El sistema se compone de los ámbitos de la educación, salud, seguridad social, gestión de riesgos, cultura física y deporte, hábitat y vivienda, cultura, comunicación e información, disfrute del tiempo libre, ciencia y tecnología, población, seguridad humana y transporte.

## **2.5 Corrupción y campos en los que opera**

La corrupción es un fenómeno complejo que opera a la manera de una red social y que a diferencia de otros actos ilícitos, tiene además de un componente moral, otro ligado al poder y a la clara obtención de beneficios económicos. Si quisiéramos proponer una “fórmula” para sintetizar lo dicho, ésta podría ser:

**Corrupción = poder monopólico + arbitrio – responsabilidad**

**Beneficio económico particular**

Otra particularidad de la corrupción es que se trata de un perjuicio realizado hacia el bien común, ya que la corrupción es posible si hay tres tipos de actores económicos: un mandatario, un mandante y finalmente un tercero cuyas ganancias o pérdidas dependen del mandatario.

Los miembros de la función pública, incluido el mandatario, es corruptible en la medida en que puede disimular su corrupción frente a la ciudadanía. Los servidores públicos, inclusive los de más altos rangos, devienen en corruptos si sacrifican el interés del pueblo soberano, al suyo propio y violan la ley al hacerlo (Banfield, 1975; Lamo, 1997).

La corrupción no es solamente un problema ético, moral y cultural. Se trata también de un negocio muy lucrativo. Como lo ejemplifica Daniela Palacios, “si una persona sabe que existe únicamente un 8% de probabilidades de sanción por un acto de corrupción y el beneficio que reporta por ejecutarlo es de uno o varios millones de dólares (cualquiera sea la cifra), se empieza a jugar con todas las posibilidades hasta darse cuenta de que ese 8% de probabilidades de castigo frente al “beneficio” obtenido por el acto de corrupción se ve reducido al mínimo, razón por la cual resultaría lucrativo ejecutar dicho acto” (Palacios, 2007:7).

Dado que la corrupción solamente puede prosperar en terrenos de impunidad, los campos en los que opera y la cantidad de agentes públicos y/o privados que se encuentran involucrados puede llegar a ser tan amplia que parezca que la corrupción tiene ganada la partida de antemano. Sin embargo, cabe resaltar que la corrupción no es un fenómeno del orden de lo invisible, sino de lo práctico y cotidiano. Por tanto existe porque hay miembros de la sociedad que así lo permiten.

Pero ¿por qué permitir unos actos que afectan a todas las personas y que son repudiados por la ciudadanía? Las razones no son uniformes. Lo que sí es completamente identificable es que se encuentran vinculadas a esferas de poder lo suficientemente blindadas como para impedir el control social, o reducirlo al mínimo, lo que crea un círculo vicioso entre la impunidad y la desconfianza ciudadana en sus instituciones y en el sistema democrático.

En el Ecuador la lucha contra la corrupción se encuentra ligada a casos emblemáticos, en los que se puede observar cómo han operado las redes de corrupción en los siguientes campos:

- Político: a través del mal uso de la función pública para conseguir una ventaja ilegítima, perpetrando sobornos, extorsiones, tráfico de influencias, nepotismo.
- Judicial: causada por la inexistencia de garantías que aseguren el fiel cumplimiento del proceso; actos de no transparencia que dan lugar a demoras injustificadas en los procesos; falta de un efectivo control y sanción por parte de los entes rectores de la Función Judicial; personas que ofrecen sobornos a jueces y miembros de la función judicial y jueces y funcionarios que los aceptan.
- Institucionalidad estatal: campo en el que ha funcionado el fenómeno de la “captura del Estado”, lo que implica que se cedan cargos públicos de toda índole a la manera de pago por el apoyo que algún sector brindó a la campaña de candidatos que luego ganaron y se posicionaron en puestos de poder.
- Licitaciones y compras públicas: escenario en el que se ha evidenciado la presencia de actores privados y su capacidad para posicionar sus propias agendas e intereses, aún a costa de la institucionalidad del Estado y el bien común. Estos actos han sido posibles cuando sus intentos han tenido eco desde las esferas del poder gubernamental.



En el siguiente extracto se ofrece una panorámica de actos de corrupción emblemáticos que pudieron ser investigados a través de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, especialmente entre los años 2000 a 2004.

### **Los casos y sectores emblemáticos en los que la CCCC ha actuado**

#### **a. Sector financiero y bancario**

La crisis del sistema financiero (1999-2000) impactó estructuralmente a la economía nacional. Desde ese período y hasta el año 2004, la Comisión consideró "que los actos de corrupción que más afectan a la economía del país son los que se originan en el sistema financiero"<sup>13</sup>, por lo que éste ha sido un sector sobre el cual ha realizado un trabajo sistemático de investigación. Pese al sigilo bancario, limitaciones de acceso a la información y falta de atención oportuna a sus requerimientos, la CCCC puso en conocimiento de las autoridades respectivas el resultado de varios casos de corrupción en el sistema financiero. La CCCC ha investigado tres casos de alto impacto: Filanbanco, Progreso y Préstamos.

#### **Caso Filanbanco, el inicio de la crisis<sup>14</sup>**

Desde 1994 esta entidad financiera privada sufrió problemas operativos que provocaron una sistemática falta de liquidez, disminución en la captación de recursos, incremento de la cartera vencida y pérdidas técnicas. Para evitar su colapso, el Estado destinó un total de USD 1.200 millones de recursos públicos. Este monto equivale a una tercera parte del promedio de Presupuesto General del Estado anual en la década de los 90.

Desde enero de 1999, la CCCC pidió transparencia en las acciones relacionadas con el manejo de las instituciones bancarias, en particular del Filanbanco, que a la fecha era la institución bancaria que concentraba el mayor número de clientes en el país. En abril de 1999, la CCCC determinó que se había incurrido en varias irregularidades administrativas y que existían indicios que permitían presumir la existencia de responsabilidades penales, por abuso de poder, de las autoridades llamadas al control del sector financiero, además de otros ilícitos que competía pesquisar a la Fiscalía General. Los resultados de la investigación, sin embargo, no generaron una acción oportuna de la Fiscalía<sup>15</sup>, y los responsables directivos de Filanbanco se fugaron del país.

Un vez que se levantó la reserva legal sobre documentos de Filanbanco, la CCCC dio a conocer la existencia de presuntas irregularidades en los Certificados de Reprogramación. En mayo del 2001, cuando se anunció que el Ministerio de Finanzas había pasado a ser el único accionista del Filanbanco y había autorizado la emisión de 300 millones de dólares en bonos de capitalización de la misma entidad, la CCCC calificó esta acción como el resultado del encubrimiento de la incapacidad de los administradores de Filanbanco, lo que tuvo un impacto directo en los fondos públicos y las acciones de los órganos de control y regulación.

El 18 de julio del 2001 se anunció el cierre temporal del Filanbanco, medida que debió tomarse meses antes y no cuando el Estado ya había entregado cerca de USD 1.200 millones. Este caso aún no se ha resuelto judicialmente. El descubrimiento de nuevas irregularidades durante la investigación de la CCCC ha dilatado el proceso, retardando la administración de justicia. Por la cantidad del dinero público involucrado, por las múltiples irregularidades que presenta y la conmoción que provocó este caso en la ciudadanía, constituye un hito de enorme impacto político en la percepción sobre las instituciones, la credibilidad y la gobernabilidad del país.

El trabajo sobre este caso derivó en otra investigación central a la crisis bancaria, relativa a la gestión de la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD)<sup>16</sup>. A partir de 1999, la AGD firmó 40 convenios con Filanbanco sobre la transferencia de fondos en efectivo para pagar a los depositantes de los bancos cerrados (en total 16). Al cierre del Filanbanco, esta entidad debía a la AGD 26,7 millones de dólares. Conjuntamente con el gerente de la AGD de ese entonces, Filanbanco acordó un Convenio de Dación en Pago con cartera calificada en las categorías D y E que técnicamente son consideradas incobrables.

Filanbanco no devolvió el saldo a la AGD, por lo que se deducen indicios de responsabilidad penal de los gerentes generales de Filanbanco (que ejercieron desde 1999 al 2001), por el delito de peculado. Estos delitos comprometen también a los ex gerentes de la AGD del mismo período, tanto los que suscribieron los convenios como los que transfirieron dinero. En vista de los indicios de responsabilidad penal, se remitieron los informes a los órganos de control respectivos.

La AGD ha sido investigada por la CCCC en otros casos, siempre en relación con las instituciones financieras que entraron en proceso de saneamiento.

"El caso Filanbanco es paradigmático de la dolosa quiebra del sistema financiero nacional que intensificó la pobreza de la mayoría de los ecuatorianos y expulsó a miles fuera del país. Para el pleno de la CCCC estuvo y está claro que el caso es indudablemente peculado bancario, por lo que procede a confirmar el auto de llamamiento a plenario"<sup>17</sup>.

<sup>13</sup> Comisión de Control Cívico de la Corrupción, "Informe de labores marzo 2000 a febrero 2001", Quito, 2001.

<sup>14</sup> Fuente de información: *Revista Rescate* Nº 5 y Nº 12.

<sup>15</sup> Luego de más de 15 meses sin actuación del Fiscal General, la CCCC solicitó al Presidente de la Corte Suprema de Justicia el enjuiciamiento penal de la Ministra Fiscal.

Comisión de Control Cívico de la Corrupción de Ecuador / Juana Sotomayor / pp. 31-45

<sup>16</sup> La *Ley de Reordenamiento en Materia Económica en el Área Tributaria-Financiera* (Ley Nº 98-17 publicada en el Suplemento Nº 78 del *Registro Oficial* de 1 de diciembre de 1998) crea la AGD; como entidad de derecho público, autónoma, dotada de personalidad jurídica propia, contiene las disposiciones que rigen a la institución en el cumplimiento de su objetivo social de garantizar los depósitos del público que confía en el sistema financiero nacional y determina los lineamientos generales para el desenvolvimiento de la AGD como un instrumento de estabilidad financiera. Consulta en línea en: <http://www.agd.gov.ec/>

<sup>17</sup> Comisión de Control Cívico de la Corrupción. "Riesgo de impunidad en el caso Filanbanco". En: *Revista Rescate*. Nº 4. Imprenta Mariscal. Quito. Septiembre 2004.

Transparencia y Probidad Pública. Estudios de Caso en América Latina



### **b. Sector Petrolero**

Desde los años 70, el petróleo es el principal recurso natural y la mayor fuente de ingresos para el Presupuesto General del Estado ecuatoriano (35% en promedio). La CCCC ha investigado numerosos casos relacionados con este sector, particularmente en lo que se refiere a contrataciones en las áreas de exploración, explotación (Caso Palo Azul), traslado (Caso OCP), procesamiento (Refinería de Esmeraldas) y comercialización (tráfico de influencias en la comercialización interna de combustibles), realizados por la empresa estatal Petroecuador a través de sus filiales. Igualmente, ha investigado casos de contratos relacionados con la administración y funcionamiento de Petroecuador (adjudicación ilegal de contratos de servicios de alimentación en campamentos ubicados en la región amazónica).

Las observaciones e investigaciones realizadas por la CCCC dejan entrever que la política petrolera del país no ha sido manejada en forma eficiente y, por tanto, los réditos que esta actividad ha producido no se han traducido en favor de un mejoramiento de las condiciones de vida de los ecuatorianos<sup>18</sup>.

Entre los casos investigados, destaca la contratación y construcción del Oleoducto de Crudos Pesados (OCP). La CCCC investigó y monitoreó los procesos y concluyó que:

i. Existían indicios de delito en la adjudicación ilícita de contratos públicos, sobre la base de la suscripción de un memorando de entendimiento, así como en las afirmaciones públicas del ex presidente Mahuad y del Ministro de Energía, calificándolo como un mecanismo extraño al marco jurídico vigente en la época. La CCCC consideró que existieron indicios de aprovechamiento del cargo para favorecer a terceros, contraviniendo disposiciones legales expresas.

ii. Necesidad de contratación del nuevo oleoducto vinculado con la protección de altos intereses del país. La CCCC anunció que fiscalizaría el proceso de construcción del oleoducto asegurando los intereses del Estado en la explotación del principal recurso natural del país.

El pronunciamiento, informe y expediente del caso se envió al Ministerio Público para que iniciara las acciones legales correspondientes. Sin embargo, la contratación del OCP se confirmó.

Asimismo, en el período 2000-2001, la CCCC exhortó a las autoridades energéticas a que no aprobaran los resultados del informe ni las obras de ampliación de la principal refinería del país, en Esmeraldas, hasta conocer los resultados de las acciones administrativas y legales de carácter preventivo que se habían ordenado. Dichas acciones incluían observaciones de múltiples aspectos centrales, tales como: cantidad de crudo por procesarse, diseño de la planta, puesta en marcha de la ampliación, garantías ofrecidas, normas sobre lucro cesante, daño emergente, multas y plazos de entregas. Del seguimiento que realizó la Comisión al proceso de ampliación de la refinería, se establecieron veinte puntos de discrepancia con el contratista.

La CCCC consideró que el estado de la planta no justificaba los pagos por más de 180 millones de dólares para ampliar la capacidad de la Refinería de Esmeraldas de 90 mil a 110 mil barriles diarios. Asimismo, cuestionó que el Estado continuara destinando recursos para importar combustible, porque no se cumplieron los términos de referencia ni las cláusulas contractuales relativas a las especificaciones técnicas ni diseño de la planta, puesta en marcha del proyecto y recepción provisional de la obra.

La Contraloría no remitió informes adjudicando las correspondientes responsabilidades, ni Petroecuador informó sobre la entrega o recepción de la obra, inobservando sin ninguna justificación las objeciones formuladas por la CCCC<sup>19</sup>.

Finalmente, en el año 2005, en uno de los casos más relevantes para la política petrolera y fiscal de los últimos años, la CCCC, basada en serios indicios de incumplimiento contractual en los que la compañía Occidental había incurrido y en concordancia con sus anteriores pronunciamientos, "[...] exhortó al Ministro de Energía para que actuando en derecho resuelva lo que la ley contempla como sanciones al incumplimiento: la caducidad del contrato. En esta oportunidad la Comisión insistió en la necesidad de que el Gobierno adoptara una real política de Estado que asegurara su mejor participación en la explotación petrolera, deslindado esta actividad de toda injerencia, presión o interés de carácter político"<sup>20</sup>.

### **c. Sistema Judicial**

Una de las premisas de un Estado democrático es la existencia y funcionamiento de un sistema judicial efectivo, oportuno, imparcial e independiente. La CCCC ha recogido numerosas denuncias en contra del sistema judicial por actos de corrupción cometidos en su seno, lo que hace eco de la percepción ciudadana de impunidad.

A pesar de que la CCCC intensificó, desde sus inicios, sus esfuerzos para develar actos ilícitos y presentarlos ante los órganos jurisdiccionales competentes, bajo el supuesto de que su sanción efectiva permitiría luchar contra el fenómeno de la impunidad, esto no ha surtido el efecto deseado. El Poder Judicial y/o a la Contraloría<sup>21</sup> no han ejercido el papel sancionador que les corresponde.

Lamentablemente, la administración de justicia en Ecuador no ha acompañado adecuadamente la intención ético-política y la eficacia investigativa de la CCCC. Un estudio de las unidades de seguimiento de casos<sup>22</sup> desde el año 2000 al 2005 muestra que alrededor del 35% de los casos investigados en el seno de la CCCC acarrearán responsabilidad penal. El Ministerio Público y los tribunales penales no han respondido adecuadamente ante esta realidad.

<sup>18</sup> Comisión de Control Cívico de la Corrupción. "Sector Energético". En: *Informe de Labores 2005*. Ed. Macroescala, Quito,

<sup>19</sup> Comisión de Control Cívico de la Corrupción. *Op. Cit.*, nota 15, pp. 57 a 60.

Comisión de Control Cívico de la Corrupción de Ecuador / Juana Sotomayor / pp. 31-45

<sup>20</sup> Comisión de Control Cívico de la Corrupción. *Op. Cit.*, nota 16, p. 30.

<sup>21</sup> *Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2003*, la percepción ciudadana sobre la probidad y transparencia de la Contraloría General del Ecuador la ubicó en un último lugar de entre 10 países de la región, con una calificación de 0%. Para más información consultar en línea en: [www.internationalbudget.org](http://www.internationalbudget.org)

Adicionalmente, muchos de los casos investigados por la CCCC corresponden a actos de fiscales, jueces y magistrados que, con su mala gestión, propician la impunidad y alimentan una percepción negativa sobre el sistema judicial. Las denuncias incluyen, además, delitos de peculado, prevaricato, valoración parcializada de los hechos, coimas, llamamiento a plenario sin consideración de pruebas presentadas, abuso de autoridad, enriquecimiento ilícito, cohecho e incluso no pago de impuestos. Lo más deplorable es que muy pocas de estas denuncias de la CCCC han prosperado o han llegado a dar resultados que permitan recuperar la confianza de la ciudadanía en el Poder Judicial.

#### **d. Compras y Deuda Pública**

Algunas de las investigaciones llevadas a cabo por la CCCC han dado cuenta de irregularidades en procesos de contratación pública, tanto con deuda pública externa como interna, temas que con frecuencia han sido eludidos en los ámbitos judiciales y de contraloría en el país.

La CCCC ha puesto especial énfasis en develar los mecanismos de corrupción en la contratación de servicios y obras públicas, una de las principales áreas responsables de los perjuicios patrimoniales causados al Estado ecuatoriano. Tal es el caso de la construcción de la carretera Méndez–Morona, ejecutada por la empresa Andrade Gutiérrez. La Contraloría estableció la responsabilidad de la contratista y la obligación de restitución, además de establecer las responsabilidades por la acción colectiva de autoridades del Ejecutivo, incluyendo al Procurador de ese tiempo.

También fueron duramente criticadas por la opinión pública las irregularidades que hiciera la Armada Nacional en el año 2001 en la compra de dos aeronaves. La Fiscalía inició la instrucción fiscal sobre este caso y la Armada Nacional tuvo que explicar públicamente sus acciones.

Finalmente, uno de los casos más relevantes fue la investigación que estableció la ilicitud de la deuda contraída por el Estado ecuatoriano con el Estado noruego, en 1978. Dicha deuda fue contraída por la sociedad anónima Flota Bananera Ecuatoriana (FBE) por la compra de 4 barcos, por un valor de USD 56,9 millones. Este crédito, que tenía por objeto rescatar la industria naviera noruega en crisis, fue denominado “préstamo de ayuda al desarrollo” bajo la pretensión de que aumentaría el comercio entre los dos países, aunque en efecto fue un crédito para inversión privada. Para pagar por estos cuatro barcos, la FBE contrató una deuda de USD 52,5 millones con financiamiento noruego, la que sería posteriormente transferida (en 1983) en gran parte al gobierno noruego (Instituto Noruego de Garantía de Crédito para la Exportación, o GIEK).

Pocos años más tarde, en 1987 la FBE entró en un proceso de liquidación. A pesar de que este préstamo estaba considerado como una “deuda comercial privada”, según un informe del Banco Central del Ecuador, y por tanto debía ser cancelado por la empresa, la FBE logró transferir gran parte de su deuda con el GIEK al Estado ecuatoriano por un total de USD 26,2 millones (USD 13,5 millones en el marco de las negociaciones del Club de París y USD 12,7 millones como préstamo bilateral).

La investigación de este caso y el trabajo conjunto de la sociedad civil ecuatoriana y noruega entre 2001 y octubre del 2006 dieron como resultado la cancelación unilateral y sin condiciones de esta deuda a partir del 2007 por parte del Gobierno de Noruega en una medida sin precedentes a nivel internacional<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> Para mayor información sobre el caso, el informe de la CCCC y la reciente cancelación, consultar en línea en: [www.cdes.org.ec](http://www.cdes.org.ec)

\* Extracto del artículo de Juana Sotomayor titulado “Comisión de Control Cívico de la Corrupción de Ecuador” en José Zalaquett D. y Alex Muñoz W. (Editores), *Transparencia y probidad pública, Estudios de caso en América Latina*, Universidad de Chile, Chile, Enero 2008. Pgs. 40-44

Si pudimos proponer una “fórmula” que sintetiza la corrupción, quizá podamos decir que la no-corrupción pudiera expresarse en algo como esto:

**No Corrupción = control social + ética - impunidad**

**Beneficio económico**

En el actual modelo de derechos y justicia las servidoras y los servidores públicos tienen a su favor importantes herramientas para cumplir con su deber evitando actos de no transparencia y frenando los actos de corrupción. Además cuentan con el respaldo de una nueva institucionalidad, conformada por la Función Transparencia, por un lado, y por la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión.

## Capítulo III

### Estudios de caso: Sistemas de transparencia, control de la corrupción y probidad pública

En diversos países de América Latina y del mundo, ha existido preocupación por desarrollar sistemas normativos, estadísticos y políticas públicas que favorezcan la transparencia y contribuyan a volver realidad la meta de la eliminación de la corrupción. A continuación presentamos un breve vistazo de lo que acontece en tres países latinoamericanos, cuyos esfuerzos en esta materia han sido reconocidos como relevantes y propositivos.

Nuestro objetivo a través de la preparación de este corto fichero es invitar a la reflexión, al rescate de saberes y al debate en torno a preguntas clave, generadas a partir de estos casos.

<b>CHILE EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA COMO CLAVE PARA EL EJERCICIO DE LA DEMOCRACIA</b>		
<b>ANTECEDENTE</b>	<b>MECANISMOS DE TRANSPARENCIA</b>	<b>COROLARIO</b>
<p>La dictadura militar chilena (1973-1990) no sólo dejó un legado de graves y sistemáticas violaciones a los derechos humanos. También estuvo marcada por numerosas irregularidades y actos de corrupción que involucraron a altos personeros de gobierno y amplios sectores de la administración pública.</p> <p>Los casos más bullados se dieron en los procesos de privatización de empresas del Estado, ventas ilegales de armas, adquisiciones públicas y, en general, en la arbitrariedad en el manejo de los recursos públicos.</p>	<p>El modelo autoritario de Estado sobre el que se sostuvo la dictadura chilena impidió la existencia de cualquier mecanismo de control sobre las actividades del Estado.</p> <p>Los obstáculos en el acceso a la información pública fue la regla general.</p> <p>La sociedad civil estaba marginada de toda posibilidad de fiscalización y de exigir rendición de cuentas.</p> <p>No existían mecanismos de contraloría desde el interior del Estado y la Junta Militar controlaba tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo.</p>	<p>Profundización de la impunidad.</p>

<p>El 5 de octubre de 1988 Chile retorna a la democracia.</p>	<p>El 18 de octubre de 1991 se crea la “Comisión Especial Investigadora de la Anterior Administración de la Corporación de Fomento de la Producción y la Privatización de sus Empresas Filiales”.</p> <p>Esta instancia recopila abundantes antecedentes que demuestran las irregularidades y perjuicios causados al erario nacional, producto de procesos de privatización espurios.</p>	<p>Limitaciones normativas y presiones por parte de las Fuerzas Armadas impiden que los resultados del informe deriven en acciones judiciales y administrativas.</p>
<p>Gobierno del Presidente Eduardo Frei (1994-2000)</p> <p>Primera Comisión de Probidad</p>	<p>Creación de la Comisión Nacional de Ética Pública, concebida como una “instancia de estudio y elaboración de propuestas de políticas públicas para el cumplimiento de los deberes legales y éticos en la actividad pública”.</p> <p>La comisión encaró el problema de la corrupción y la promoción de la transparencia como una política de Estado.</p> <p>Su labor se destacó por su enfoque preventivo.</p>	<p>Se propone la adopción de 41 medidas para la generación de condiciones de transparencia que son tramitadas de manera lenta por el Congreso.</p>
	<p>Se consagra la publicidad de los actos administrativos emanados de la administración pública así como los documentos y antecedentes que le sirven de sustento esencial.</p>	<p>Se incorporan los principios de probidad y transparencia a la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de Administración del Estado.</p> <p>Se contempla por primera vez una acción judicial especial para reclamar frente a la denegación injustificada al acceso a información pública.</p>

	Se transparentan los procesos de licitación y compras públicas.	Se crea el Portal Chile-compra, herramienta de gestión de adquisiciones públicas a través del internet.
	Se establece un control sobre la designación directa de los cargos de exclusiva confianza dentro del Poder Ejecutivo.	Se crea el Consejo de Alta Dirección Pública para incorporar la modalidad del concurso público para los cargos directivos.
	Se establece un control sobre los delitos contra el Estado.	Se tipifican como nuevos delitos el tráfico de influencias, el uso indebido de información privilegiada y se reforman y adecúan las sanciones en torno al delito de cohecho.
	Se establecen rankings y mediciones de percepción que muestran a Chile como un país libre de corrupción.	Estas mediciones no recogieron datos con respecto a prácticas de corrupción como el soborno, conflictos de intereses, uso de información privilegiada, negociaciones incompatibles y financiamiento de campañas políticas con el fin de obtener favores políticos.  La sociedad civil no tuvo una participación significativa en los procesos llevados a cabo en materia de transparencia y probidad.



<p>Gobierno del Presidente Ricardo Lagos.</p> <p>Segunda Comisión de Probidad</p>	<p>Se enfocan graves casos de corrupción, principalmente los casos “Coimas”, “Sobresueldos” y “Ministerio de Obras Públicas”.</p> <p>Estos casos evidencian que los avances realizados en materia de probidad no fueron suficientes y en el año 2003 se crea la Comisión para el Fortalecimiento de la Transparencia y la Probidad Pública.</p>	<p>Se proponen 49 medidas dentro de lo que se llamó la “Agenda Político-Legislativa para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento”.</p>
	<p>Se incorporan controles para los delitos contra el Estado.</p>	<p>Los controles fueron establecidos con miras a afianzar una agenda proempresarial de corte liberal.</p> <p>Los controles se ligaron a un plan de modernización estatal que excluyó a la sociedad civil.</p>
	<p>Se afianza el sistema de compras públicas.</p>	<p>Se fortalece el portal de compras públicas Chile-compra.</p>
<p>Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet</p> <p>Tercera Comisión de Probidad</p>	<p>Durante el primer año de mandato de Bachelet se produce un caso grave de corrupción en Chiledeportes, entidad creada para ayudar a los deportistas y a través de la cual se desviaron recursos hacia campañas políticas.</p> <p>Se crea la Tercera Comisión de Probidad.</p>	<p>Se formulan propuestas para favorecer la eficiencia, objetividad, responsabilidad pública y calidad profesional de la gestión del Estado.</p> <p>Se critica a la constante creación de Comisiones de Probidad como una fórmula que aparece cada vez que estalla un escándalo.</p> <p>La sociedad civil tampoco accede de manera activa a este proceso.</p>

	<p>Se incorporan reformas normativas a favor de la transparencia y la probidad en la función pública.</p>	<p>El 26 de agosto de 2005, mediante reforma constitucional, se introduce el Artículo 8 de la Constitución Política de Chile que expresa que:</p> <p>“[e]l ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones. Son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. Sin embargo, sólo una ley de quórum calificado podrá establecer la reserva o secreto de aquéllos o de éstos, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional”.</p>
	<p>Se procura dar cumplimiento a las sentencias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.</p>	<p>Desde la Presidencia se estima que el cumplimiento de las sentencias de la CIDH son un deber estatal.</p>
<p>Durante todos los períodos de gobierno democráticos.</p>	<p>Emergen los primeros abogados especialistas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.</p>	<p>Se patrocinan los primeros casos ante la CIDH en torno a los casos “La Última Tentación de Cristo”, y el caso “Claude”, entre los más emblemáticos.</p>

Parte de la sociedad civil accede al Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

En Chile el acceso a la información todavía no se estima como un derecho fundamental, aunque en el Artículo 13 de Ley General de Bases de la Administración del Estado se enuncie que Los funcionarios de la Administración del Estado deberán observar el principio de probidad administrativa y, en particular, las normas legales generales y especiales. La función pública se ejercerá con transparencia, de manera que permita y promueva el conocimiento de los procedimientos, contenidos y fundamentos de las decisiones que se adopten en ejercicio de ella. Son públicos los actos administrativos de los órganos de la Administración del Estado y los documentos que les sirvan de sustento o complemento directo y esencial (artículo introducido el 14 de diciembre de 1999, como parte los proyectos de la Primera Comisión de Probidad y Ética Pública).

Los movimientos de mujeres, medioambientales e indígenas todavía no consiguen penetrar los círculos de poder ocupados por la clase política.

*Fuente: Muñoz Wilson, Alex, "Transición a la democracia, políticas de probidad y mecanismos internacionales de protección de derechos humanos. El caso de Chile", en Transparencia y probidad pública, estudios de caso en América Latina, 2008*



<p style="text-align: center;"><b>MÉXICO</b></p> <p style="text-align: center;"><b>EL IMPULSO DE LA LFTAIPG (Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental) COMO CLAVE PARA EJERCER EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y LA EFICACIA ESTATAL</b></p>		
ANTECEDENTE	MECANISMOS DE TRANSPARENCIA	COROLARIO
<p>En 1976 en México se anuncia un Plan de Reforma Política para desarrollar una legislación sobre los medios de comunicación masiva.</p>	<p>En el plan se reconocía el derecho a la información pública como una dimensión de la democracia, necesaria para el respeto del pluralismo ideológico, la diversidad y la riqueza de expresión de ideas, opiniones e informaciones.</p>	<p>En 1977 se incluye un párrafo en el Artículo 6 de la Constitución, en el que se lee que “El Derecho a la información será garantizado por el Estado.</p> <p>Este enunciado resulta insuficiente para garantizar este derecho como fundamental.</p>
<p>Durante la década de los ochentas continúan los debates.</p>	<p>En 1980, 1983 y 1985 el Congreso realiza diversas consultas en el seno de la clase política.</p>	<p>En 1997 se presenta la “Iniciativa de Ley Federal de Comunicación Social”, cuyo capítulo cinco aborda ampliamente el derecho a la información.</p> <p>La propuesta no reunió el apoyo suficiente para ser aprobada</p>

<p>Desde el año 2000 las demandas de la sociedad civil en materia de acceso a la información y exigencia de la probidad y eficacia en la función pública, se asentúan.</p>	<p>En febrero de 2001, desde el Ejecutivo dio a conocer extraoficialmente un anteproyecto de ley de acceso a la información elaborado por la Contraloría, que había sido comisionada por el Gobierno para desarrollar un programa integral anticorrupción.</p>	<p>La sociedad civil reacciona e inicia la organización de seminarios académicos en donde se critica la propuesta de ley sobre el derecho a la información, la que aparecía como muy restrictiva.</p> <p>Los medios de comunicación, que en principio consideraban a este tipo de leyes como “leyes mordaza”, se unen al debate.</p> <p>Las asociaciones de editores de periódicos hacen público su acuerdo para que se legisle en materia de acceso a la información, ley de transparencia, equidad publicitaria, ley de medios públicos y regulación del derecho a réplica.</p>
<p>Un grupo de activistas fortalece su trabajo con el objetivo de que la Ley en ciernes tome en cuenta el acceso a la información pública como un derecho fundamental de la ciudadanía.</p>	<p>Se arma una propuesta para que la ley tome en cuenta lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Adecuación del texto constitucional para precisar el principio de que la información pública en posesión de los poderes del Estado le pertenece a los ciudadanos.</li> <li>b. Legislar para que los diferentes órganos del Estado y todas aquellas empresas privadas que reciben recursos públicos sean sujetos obligados a proporcionar la información que requieran los ciudadanos.</li> </ol>	<p>El grupo de activistas se consolida como el Grupo Oaxaca, integrado por personas de diversas tendencias ideológicas pertenecientes a diferentes organizaciones y medios de prensa escrita.</p>

	<p>c. Establecer sanciones para los servidores públicos que injustificadamente incumplan su deber de proporcionar la información que se les solicite.</p> <p>d. Establecer con claridad un capítulo de restricciones al acceso a información y asegurarse de que éstas sean mínimas.</p> <p>e. Crear un órgano independiente que resuelva las controversias entre los particulares y la autoridad.</p> <p>f. Reformar y derogar todas las disposiciones jurídicas y reglamentos que se oponen al derecho de acceso a la información.</p>	
<p>El Grupo de Oaxaca critica un proyecto preparado en el Congreso, llamado “Ley de Acceso a la información relacionada con los actos administrativos y de gobierno del Poder Ejecutivo de la Unión”.</p>	<p>Se considera a esta ley insuficiente porque no abarcaba a los demás poderes del Estado.</p> <p>El grupo de Oaxaca presenta ante el Congreso una iniciativa de proyecto de Ley.</p>	<p>La iniciativa de proyecto de Ley fue conocida por el Congreso pero no tratada como tal, ya que en México no está permitida la Democracia directa.</p> <p>Aún así, la participación activa de este grupo de la sociedad civil, elevó el estándar de discusión de la Ley y logró captar la atención y la preocupación de la ciudadanía en torno al derecho al acceso a la información.</p>
<p>El Grupo de Oaxaca recibe el apoyo de los medios de comunicación escrita, principalmente y su labor se conoce a nivel nacional.</p>	<p>El Grupo aporta con 10 principios fundamentales que proponen sean tomados en cuenta dentro de la Ley:</p> <p>a. El derecho a la información es un derecho humano universal.</p>	<p>Por la prensa escrita se difunde una campaña didáctica para la ciudadanía en el que se recalca que la información pública le pertenece a los ciudadanos y favorece el ejercicio de la participación civil activa,</p>

	<p>b. La información pública le pertenece a las personas.</p> <p>c. Máxima apertura de los poderes del Estado.</p> <p>d. Obligación de publicar y entregar la información que posee el Estado.</p> <p>e. Procedimientos ágiles, sencillos y a costos mínimos.</p> <p>f. Mínimas excepciones a la norma.</p> <p>g. Organismo autónomo para promover la apertura y resolver controversias.</p> <p>h. Tras la pista del dinero.</p> <p>i. Consistencia jurídica.</p> <p>j. Promoción del federalismo.</p>	<p>el escrutinio público y la comunicación eficaz entre el gobierno y las personas gobernadas en un estado democrático.</p>
<p>El Gobierno mexicano se compromete a impulsar la Ley de Transparencia.</p>	<p>El 12 de junio de 2003 entra en vigencia la LFTAIPG y se crea el Instituto Federal de Acceso a Información (IFAI), para que regule y viabilice el cumplimiento de la Ley.</p>	<p>La transparencia y la rendición de cuentas no tenían un significado claro para la vida política de México antes de la expedición de esta Ley.</p> <p>Gracias a la ley se eliminaron los llamados “aviadores”, que eran empleados del gobierno presentes en la nómina de pago de las agencias públicas pero que no asistían a las oficinas. La ley obliga a todas las entidades a hacer públicos en el Internet sus organigramas, directorios de personal, nóminas de pago y otros mecanismos para transparentar la función pública.</p>
		<p>El fortalecimiento de la institucionalidad en materia de transparencia y acceso a la información, estimuló la eficacia gubernamental, sin lo cual no es posible que las leyes se cumplan.</p>

	<p>Las funciones asignadas al IFAI fueron las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Garantizar el derecho de acceso a la información pública gubernamental, incluyendo la verificación del cumplimiento de las obligaciones mínimas de transparencia establecidas en el Artículo 7 de la LFTAIPG.</li> <li>Proteger los datos personales que están en manos del gobierno federal.</li> <li>Resolver sobre las negativas de acceso a información que las dependencias o entidades del gobierno federal hayan formulado.</li> </ol> <p>Además, actúa como tribunal administrativo y regulador; asumiendo tres tareas distintas: resolución de recursos de revisión; implementación de sus resoluciones, decisiones y criterios; y regulación de entidades del Ejecutivo en el cumplimiento de la LFTAIPG.</p>	<p>Entre otras actividades, el IFAI realizó las siguientes para afianzar las responsabilidades que le fueron delegadas en torno al cumplimiento de la LFTAIPG:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Desarrollo de un sistema de registro para almacenar, actualizar, mantener y localizar documentos en las entidades estatales.</li> <li>-Capacitaciones a los servidores públicos en el manejo del sistema.</li> <li>-Aplicación de la LFTAIPG para combatir la corrupción.</li> <li>-Suscripción y ratificación de convenios internacionales con la OECD.</li> <li>-Creación del Sistema de Solicitudes de Información (SISI), portal por el cual se accede a la información del Ejecutivo Federal.</li> <li>-Creación del portal INFOMEX en Internet para facilitar las solicitudes de información realizadas a gobiernos locales.</li> </ul> <p>El IFAI es considerado a nivel internacional, una institución pionera en la innovación tecnológica y en la creación de mecanismos de apoyo a la sociedad para la promoción y protección del derecho al acceso a información pública.</p>
--	--	--

Dentro de la LFTAIPG existen todavía provisiones polémicas.

En el artículo 14.IV de la LFTAIPG, se otorga a los órganos judiciales y policiales amplias facultades para reservar información sobre sentencias e investigaciones en tanto no hayan causado estado o cosa juzgada.

De igual forma se declaran como reservados documentos que contengan opiniones del gobierno, en tanto no exista una decisión final o acto administrativo definitivo.

Dentro de la Ley no se incluye un reglamento para la protección de los datos personales y tampoco existe una ley de archivos públicos que haga viable el régimen de acceso a la información.

En junio de 2006, se añade al Artículo 6 una disposición que obliga a que la LFTAIPG sea interpretada con apego a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer y demás tratados internacionales sobre derechos humanos suscritos y ratificados por México.

Esta reforma sugiere, sin ser explícita, que el derecho de acceso a la información se considera como un derecho fundamental.

*Fuente: Luna Pla, Issa, "Estudio de caso: legislación federal del acceso a la información en México", en Transparencia y probidad pública, estudios de caso en América Latina, 2008.*

<p><b>COLOMBIA</b>  <b>ONG's Y METODOLOGÍAS DE CONTROL SOCIAL SOBRE LA</b>  <b>GESTIÓN DE LO PÚBLICO</b></p>		
ANTECEDENTE	MECANISMOS DE TRANSPARENCIA	COROLARIO
<p>En Colombia existe la Ley 80 de Contrataciones. Sin embargo, la dinámica del crimen organizado vinculado al narcotráfico desde finales de la década de los 70 y la permanente tensión que se vive por el conflicto armado interno, generalizó la corrupción y la captura de las instituciones estatales.</p>	<p>Se han desarrollado propuestas, programas y políticas anticorrupción.</p> <p>Se estableció la Ley 190 de 1995 que contiene el Estatuto Anticorrupción.</p> <p>En 1996 se creó la Comisión Interinstitucional contra la Corrupción.</p>	<p>Se sancionó a importantes personajes de la vida nacional que fueron procesados y condenados por corrupción. Entre ellos 5 Contralores Generales, 2 Procuradores Generales, más de 30 parlamentarios quienes perdieron su investidura y varios Gobernadores que fueron destituidos de sus cargos.</p>
<p>Las medidas punitivas en contra de la corrupción son una acción obligada ante hechos de corrupción consumados.</p> <p>Se requiere incorporar medidas preventivas de calidad que ayuden al involucramiento de la sociedad civil.</p>	<p>Se organiza Transparencia por Colombia (TxC), organización de la sociedad civil dedicada a la lucha contra la corrupción en los asuntos de interés público. Esta ONG es creada bajo las leyes colombianas y aceptada como capítulo nacional de Transparencia Internacional (1998).</p>	<p>La Vicepresidencia de la República (1998) invita a TxC a ser parte de la discusión de la propuesta y principales líneas de acción del “Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción”.</p>
<p>TxC adopta la herramienta metodológica conocida como Isla o Pacto de Integridad, mecanismo creado inicialmente por Transparencia Internacional.</p>	<p>Una Isla o Pacto de Integridad es un proceso en el que se garantiza la suscripción de compromisos de probidad firmados voluntariamente entre entidades públicas y/o privadas que aceptan ser observadas durante los procesos de contrataciones para el Estado.</p>	<p>El gobierno del Presidente Pastrana (1998-2002) realiza una invitación oficial a través del Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción para que la administración pública utilice esta metodología.</p>

<p>Al empezar a aplicarse los Pactos de Integridad, se manifestó una tensión en la Administración Pública, dividida entre el afán legítimo por mostrar resultados en el corto plazo y la necesidad de dedicar tiempo suficiente al diseño y estructuración de buenos proyectos, así como para su monitoreo por parte de terceros.</p>	<p>TxC asume una estrategia doble para aclarar este debate. Por una parte, exige a las entidades que dispongan del tiempo necesario y suficiente para preparar adecuadamente los procesos. Por otro, impulsa a sus propios expertos a imprimir un ritmo de trabajo con la intensidad adecuada para acompañar a las entidades involucradas en los procesos de probidad en las contrataciones públicas.</p>	<p>TxC se retiró de aquellos procesos en los que estas condiciones mínimas no se cumplieron.</p>
<p>La utilización de los Pactos de Integridad se consolida y acopla a la realidad nacional colombiana.</p>	<p>Los Pactos de Integridad son claros ejercicios de “rendición de cuentas”, en el cual los funcionarios asumen la responsabilidad de escuchar y responder a los requerimientos que les presentes los interesados en la licitación, la sociedad civil organizada o la ciudadanía en general, debiendo enfrentar las consecuencias de no hacerlo.</p>	<p>En varios procesos los funcionarios públicos obstaculizaron sistemáticamente la entrega oportuna de información suficiente.</p>
	<p>La entidad pública mira como conveniente descargar su responsabilidad afirmando que sus decisiones se debían a recomendaciones de TxC.</p>	<p>TxC no emite conceptos en términos afirmativos, sino que incorpora preguntas claves que permiten a las entidades comprender el problema, impulsando la toma de decisiones por parte de quienes tienen responsabilidad de hacerlo.</p>



<p>Emerge el debate de quién y cómo se debe financiar el control social sobre los asuntos públicos.</p>	<p>TxC consigue recursos para el financiamiento de los Pactos de Integridad de fuentes diversas, entre las que se incluye al sector público.</p> <p>TxC transparenta al público las fuentes de donde provienen sus recursos.</p>	<p>El debate no tiene una solución definitiva. Se procura mantener la independencia y la credibilidad a través de los siguientes criterios:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i. No depender de recursos de una sola entidad, garantizando así la diversidad en las fuentes de financiamiento.</li> <li>ii. Aportar un trabajo de alta calidad manteniendo el debate en el plano técnico y de defensa del interés general, pero respetando el legítimo interés del sector privado.</li> <li>iii. Suscribir acuerdos individuales y escritos para cada proceso, con las reglas a seguir, en particular con la cláusula que garantiza su independencia para opinar y retirarse si hubiera méritos para ello.</li> <li>iv. Explicitar previamente cualquier eventual conflicto de intereses.</li> <li>v. Enfrentar el debate público con claridad e información suficiente.</li> </ul>
<p>Los Pactos de Integridad continúan su proceso de consolidación.</p>	<p>Se enfoca las discusiones de los Pactos de Integridad desde el punto de vista de la ética.</p>	<p>Se evita que las decisiones sean monopolizadas por el lenguaje jurídico de los abogados.</p> <p>Se amplifica el debate hacia terrenos en los que la sociedad civil y la ciudadanía pueden opinar y aportar con más apertura.</p>

	<p>TxC es invitada a participar con su metodología en las demás instancias de los procesos de contratación pública, es decir la adjudicación y el seguimiento del buen uso de los fondos públicos.</p>	<p>La herramienta de los Pactos de Integridad tiene una limitación técnica: no puede extrapolarse a los demás procesos.</p> <p>TxC impulsa las Veedurías Ciudadanas y auditorías sociales para que ejerzan control social sobre la utilización de los fondos públicos estatales luego de adjudicados los contratos, hayan pasado o no por Pactos de Integridad.</p>
	<p>El Decreto Presidencial 2170 de 2002 que reglamenta la Ley 80 de Contrataciones incluye con carácter obligatorio la mayoría de propuestas de la metodología de los Pactos de Integridad. Entre ellas en la Ley se acoge:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i. Restricción al mínimo de la información reservada a través de la discusión pública de prepliegos y pliegos.</li> <li>ii. Obligatoriedad de los funcionarios de recibir y responder preguntas de manera fundada.</li> <li>iii. Divulgación abierta y plural de todas las oportunidades de contratación, incluso aquellas de montos pequeños.</li> <li>iv. Obligatoriedad de contar con veedurías desde la sociedad civil.</li> </ul>	<p>Los Pactos de Integridad se utilizaron en 49 de los principales procesos de contratación de 16 entidades de la ciudad, durante la administración del Alcalde Antanas Mockus.</p> <p>Se redefine el concepto de pacto, como un compromiso voluntario de comportamiento ético entre participantes en procesos de interés público.</p>

Fuente: Ospina Robledo, Rosa Inés, “Experiencia de implementación sistemática de Pactos de Integridad para la Contratación Pública en Colombia”, en *Transparencia y probidad pública, estudios de caso en América Latina*, 2008.

## Bibliografía

1. ACKERMAN, John. *Más allá del acceso a la información: Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, Ediciones Siglo XXI, Madrid, 2008.
2. CALSAMIGLIA, Albert. *Cuestiones de lealtad, límites del liberalismo: corrupción, nacionalismo y multiculturalismo*, Paidós, Buenos Aires, 2000. Pgs. 45 a 130; 151 a 176.
3. CANTO-SPERBER, Monique y OGIEN, Ruwen, *La filosofía moral y la vida cotidiana*, PAIDOS, Madrid, 2005
4. CARRERA Cárdenas, Iván. "Rendición de cuentas, participación, veedurías ciudadanas" en *Hacia una estrategia nacional anticorrupción*, Distrito Metropolitano de Quito, 2007.
5. CARDOSO, Luis Enrique; HUÁROC, Jean Carlo; PÉREZ-ALBELA, Luis Eduardo. *Probidad y transparencia en los países andinos*, Comisión Andina de Juristas, Lima, 2005. Pgs. 13 a 51
6. CAPUTI, María Claudia. *La ética pública*, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 2000. Pgs. 11 a 79.
7. COMISION DE CONTROL CIVICO DE LA CORRUPCIÓN, *Diagnóstico de la Administración de Justicia en casos aduaneros*, Quito, 2003
8. ----- "Seguimiento de investigaciones" en Revista Rescate, Diciembre 2007, Quito, Año 7 Pgs. 31 a 65.
9. ----- *Manual de Veedurías Ciudadanas*, Quito, 2005.
10. COMISION ANDINA DE JURISTAS. *Corrupción Judicial: mecanismos de control y vigilancia ciudadana*, Lima, 2003. Pgs. 69 a 93; 185 a 199; 201 a 223.
11. CORTINA, Adela (Directora), *Palabras clave en Etica*, Editorial Verbo Divino, Pamplona, 1994
12. ----- *Las fronteras de la persona*, Taurus, Madrid, 2009
13. ECHEVERRÍA, Julio y MONTÚFAR, César (eds). *Plenos poderes y transformación constitucional*, Abya-Yala, Quito, 2008.
14. ELIADE, Mircea, *Aspectos del Mito*, PAIDOS, Madrid, 2000
15. FONDO JUSTICIA Y SOCIEDAD, FUNDACION ESQUEL, USAID, *Mecanismos de Control Social: Caja de Herramientas*, USAID, Quito, 2006.

16. GRUENBERG, Christian, "Entre el clientelismo y la ciudadanía: la gestión de programas sociales en Argentina" en ZALAQUETT, José y MUÑOZ, Alex (eds). *Transparencia y probidad pública. Estudios de caso en América Latina*, Santiago de Chile, 2008. Pgs. 48 a 65.
17. MALEM Seña, Jorge. *La corrupción: aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*. Gedisa, Madrid, 2002.
18. MORALES MEJIA, Juan Carlos, *Los dioses mágicos del Amazonas, adaptación*, Sistema Nacional de Educación y Capacitación del Ministerio de Turismo del Ecuador, Quito, 2000.
19. OCEANO, *Atlas Universal de Filosofía*, Barcelona, 2004
20. O'DONNELL, Guillermo. "Acerca del estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión", en *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate*, PNUD, 2004, pp. 149-191.
21. ----- *Disonancias: críticas democráticas a la democracia*, Prometeo Libros, Buenos Aires, 2007.
22. RODRIGUEZ Zepeda, Jesús. *Estado y Transparencia: Un paseo por la filosofía política*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, 2004.
23. ROIG, Arturo Andrés, "La dignidad humana y la moral de la emergencia en América Latina", en *Ética del poder y moralidad de la protesta*, Paidós, Mendoza, 1998.
24. SABA Roberto, "El rol de la sociedad civil argentina en los procesos a favor de la integridad pública la transparencia en los últimos veinte años" en ZALAQUETT, José y MUÑOZ, Alex (eds). *Transparencia y probidad pública. Estudios de caso en América Latina*, Santiago de Chile, 2008. Pgs. 17 a 31.
25. SALCEDO Picón, Jesús. *El control social y su devenir histórico. Una aproximación a la historia de las instituciones de control social en Occidente*. Universidad de los Andes, Mérida, Colombia, 2004.
26. SANCHEZ VÁZQUEZ, Adolfo, *Ética*, Tratados y Manuales Grijalbo, México, 1977
27. SINGER, Peter (ed), *Compendio de Ética*, Alianza Editorial, Madrid, 2007
28. SOTOMAYOR, Juana, "Comisión de Control Cívico de la Corrupción de Ecuador" en ZALAQUETT, José y MUÑOZ, Alex (eds). *Transparencia y probidad pública. Estudios de caso en América Latina*, Santiago de Chile, 2008. Pgs. 32 a 47.
29. TUGENDHAT, Ernst, *Antropología en vez de metafísica*, Gedisa, Madrid, 2008

30. VERDESOTO, Luis. *El control social de la gestión pública: Lineamientos de una política de participación social*, Abya-Yala, 2000.
31. VILLORIA Mendieta, Manuel, *La corrupción política*, Editorial Síntesis, Madrid, 2006.
32. ZALAQUETT, José. *Transparencia, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción en América. Informe de la reunión regional que tuvo lugar en Santiago de Chile entre el 3 y 5 de Diciembre de 2004*, Loam Ediciones, Santiago de Chile, 2004.
33. ZALAQUETT, José y MUÑOZ, Alex (eds). *Transparencia y probidad pública. Estudios de caso en América Latina*, Santiago de Chile, 2008.