



La Universidad
de postgrado
del Estado

REPÚBLICA DEL ECUADOR

**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
UNIVERSIDAD DE POSTGRADO DEL ESTADO**

VII PROGRAMA DE MAESTRÍA EN ALTA GERENCIA

**ÉTICA Y TRANSPARENCIA: FUNDAMENTOS, CONTEXTO NORMATIVO Y
APLICACIÓN DEL CONTROL INTERNO EN LA GESTIÓN Y CONTRATACIÓN
PÚBLICA**

Tesis para optar al Título de Máster en Alta Gerencia

Autor: Fabián Canelos Salazar
Tutor: Juan Francisco Villacís Paz y Miño

Quito, julio 2013

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
SECRETARIA GENERAL

No. 034-2013

ACTA DE GRADO

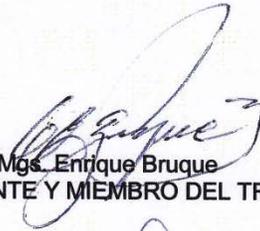
En la ciudad de Quito, a los dieciocho días del mes de noviembre, del año dos mil trece, **CANELOS SALAZAR FABIAN EUGENIO**, portador de la cédula de ciudadanía: 1700817503 **EGRESADO DE LA VII MAESTRÍA EN ALTA GERENCIA**, se presentó a la exposición y defensa oral de su Tesis, con el tema: **"ÉTICA Y TRANSPARENCIA: FUNDAMENTOS, CONTEXTO NORMATIVO Y APLICACIÓN DEL CONTROL INTERNO EN LA GESTIÓN Y CONTRATACIÓN PÚBLICA"**, dando así cumplimiento al requisito, previo a la obtención del título de: **MAGÍSTER EN ALTA GERENCIA**.

Habiendo obtenido las siguientes notas:

Promedio Académico: 8.94
Tesis Escrita: 8.52
Grado Oral: 8.48
Nota Final Promedio: 8.64

En consecuencia, **FABIAN EUGENIO CANELOS SALAZAR**, ha obtenido el título mencionado.

Para constancia firman:


Mgs. Enrique Bruque

PRESIDENTE Y MIEMBRO DEL TRIBUNAL


Mgs. Saskya Caizapanta
MIEMBRO



De conformidad con la facultad prevista en el estatuto del IAEN, CERTIFICO que **Abg. Lino Valencia Z.** presente es fiel copia del original.
DIRECTOR DE SECRETARÍA GENERAL


Instituto de Altos Estudios Nacionales
La Universidad de Postgrado del Estado
Fojas
Fecha 11/11/13

Secretaría General

Autoría

Yo, Fabián Canelos Salazar, con C.I.: 1700817503, declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo; así como, los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad del autor de la Tesis.



Firma

C.I.: 1700817503

Resumen

Comprender que corrupción no significa solamente obtener incorrectos beneficios económicos sino también una inadecuada práctica profesional implica una concepción diferente de la asimilación de la ética, que nos orienta a realizar siempre actos personales ceñidos a principios y valores.

Los actos éticos nos permiten asegurar la transparencia de las personas y de las instituciones. De allí la importancia de la ética en la gestión pública, una de cuyas actividades importantes es la contratación.

Como respaldo del actuar ético se requiere el control interno personal e institucional, que fomente el desarrollo de liderazgo y permita alcanzar el cambio cultural que requiere nuestra sociedad para lograr una verdadera democracia, sustentada en la participación en la toma de decisiones, responsabilización y rendición de cuentas de todos los sectores sociales, llegando en último término a la vigencia de la ciudadanía social que consiste en la garantía de los derechos sociales, civiles y políticos, y el reconocimiento a unos mínimos de bienestar económico y seguridad para todos.

En la presente tesis, la investigación de los informes de la Contraloría General del Estado se orienta a identificar las deficiencias de control interno y de preparación profesional que afectan al desenvolvimiento de la gestión pública. Agrupa las recomendaciones relacionándolas con las inobservancias de la normativa que demuestran dilemas éticos y debilidades profesionales que impiden una eficiente y transparente administración de los recursos del Estado y generan penalizaciones a los servidores públicos. Además, ofrece una guía práctica que permita evitar errores procedimentales o de otra índole, en casos similares.

Palabras clave: ciudadanía social, contratación pública, control interno, democracia, ética, gestión pública, transparencia.

Abstract

Understanding that corruption does not only imply getting inappropriate economic gain, but also an inadequate professional practice requires a different notion of Ethics, which always leads towards personal actions based on principles and values.

Ethical performance guarantees individual and institutional transparency, hence the importance of ethics in public administration, especially regarding procurement.

Internal control, both personal and institutional, is required to support ethical actions, in order to develop professional leadership and promote a cultural change that is necessary to achieve true democracy. This must be underpinned by participation in decision-making, ownership and accountability from all social sectors to reach the validity of social citizenship, which consists in the guarantee of social, civil and political rights, as well as the acknowledgement of minimum standards of economic well-being and security for everyone.

The main objective of the investigation of Government Accountability Office's reports was to recognize internal control and professional preparation deficiencies that may affect public administration. The present thesis gathers recommendations related to the neglect of the rules that demonstrate ethical dilemmas and professional weaknesses that impede efficient and transparent management of the resources of the State and generate penalties to public servants. Besides, it offers a practical guide that allows to avoid errors, procedural or otherwise, in similar cases.

Key words: social citizenship, public procurement, internal control, democracy, ethics, public administration, transparency.

Índice

Contenido	Página
Resumen	4
Lista de cuadros	10
Lista de gráficos	11
Introducción	12
Capítulo I	
Estructura de la investigación	15
Planteamiento del problema	15
Justificación	15
Hipótesis	15
Metodología de la investigación	16
Investigación del desarrollo filosófico y de la aplicación de la ética	16
Investigación de la aplicación del control externo y control interno en el Ecuador	17
Capítulo II	
Desenvolvimiento filosófico de la Ética	18
Metaética	18
Ética normativa	19
Marcos teleológicos	21
Egoísmo ético	21
Relativismo moral	21
Utilitarismo	22
Marcos deontológicos	23
Teoría del mandato divino	23
Imperativo categórico	24
Teoría contractualista	24
La ética dialógica	25

La teoría de los relacionados (stakeholders)	29
Ética aplicada	31
Ética en los negocios: Responsabilidad social	31
Ética pública y en la política	32
La información	32
El aseguramiento del comportamiento ético del Estado	33
Transparencia	33
Responsabilización (<i>accountability</i>) y rendición de cuentas	34

Capítulo III

La gestión pública: acción, rendición de cuentas, corrupción	37
El Estado como actor económico	37
Ética y gestión pública	37
Control de la administración pública	40
Transparencia y rendición de cuentas	41
El pacto fiscal y la ciudadanía fiscal	46
Corrupción: concepto, manifestaciones, percepción y combate	49
Concepto	49
Manifestaciones	49
Percepción	50
Combate	51

Capítulo IV

La contratación pública	54
Ubicación de la contratación pública en el gobierno electrónico	54
Adopción y situación de los sistemas de compras electrónicas en América Latina	55
Normativa ecuatoriana	58
Evaluación del Sistema Nacional de Contratación Pública	60
El futuro del proceso de contratación pública en Ecuador	63

Capítulo V

El control de la gestión de los recursos públicos	65
Preceptos constitucionales	65
La Contraloría General del Estado	65
Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (LOCGE)	66
Las normas de control interno	70
Estructura de las normas	71
Normas generales (100)	72
Ambiente de control (200)	72
Evaluación del riesgo (300)	72
Actividades de control (400)	73
Información y comunicación (500)	74
Seguimiento (600)	74

Capítulo VI

Análisis del control de la gestión y contratación pública	75
El control externo	75
La acción de la CGE	75
Repercusiones	78
Análisis de los exámenes de la CGE	78
Configuración de la muestra	78
Contenido de la comunicación de resultados	79
Criterios de servidores y/o contratistas involucrados	80
Reflexiones	82
Análisis de la oportunidad de los exámenes	83
Tiempo transcurrido entre la realización de la transacción o evento y la orden del examen	83
Tiempo de duración del examen	83
Consecuencias	84
Aplicación del control interno en la gestión	84
Rubros examinados	84

Análisis de las conclusiones de los informes de la CGE	85
Recomendaciones de los informes de la CGE y posible consecuencia para el servidor	86
Identificación de las conclusiones de los informes de la CGE con las normas de control interno	88
Aplicación de la Identificación de las conclusiones de los informes de la CGE con las normas de control interno	89
Evaluación del riesgo	90
Objetivo	90
Estado de aplicación	91
Caso 1	91
Caso 2	92
Caso 3	92
Consideraciones	92
Conclusiones y recomendaciones	93
Anexo N° 1. Muestra de exámenes de la CGE	96
Anexo N° 2. Identificación de normas de control interno con relación a las conclusiones de los informes de la CGE	97
Bibliografía	99

Lista de cuadros

Cuadro	Página
Cuadro 1: Ubicación de los países por percepción de corrupción	50
Cuadro 2: Presupuesto general del Estado para 2013	58
Cuadro 3: Informes aprobados por la CGE	76
Cuadro 4: Valores promedio de examen y responsabilidades	77
Cuadro 5: Códigos de Rubros examinados	84
Cuadro 6: Códigos de conclusiones	85
Cuadro 7: Códigos de responsabilidad	86
Cuadro 8: Relación con normas de control interno	88

Lista de gráficos

Gráficos	Página
Gráfico 1: Componentes del gobierno electrónico	54
Gráfico 2: Grado de evolución de CPe	57
Gráfico 3: Períodos evolución Sistema de Contratación Pública Electrónica - CPe	57
Gráfico 4: Número de Informes – Montos examinados – Responsabilidades	76
Gráfico 5: Responsabilidades sugeridas	76
Gráfico 6: Representación valores promedio de examen y responsabilidades	77
Gráfico 7: Tiempo transcurrido entre la realización de la transacción o evento y la orden del examen	83
Gráfico 8: Tiempo de duración del examen	83
Gráfico 9: Incidencia de rubros examinados	85
Gráfico 10: Incidencia de conclusiones	86
Gráfico 11: Incidencia de responsabilidades	87
Gráfico 12: Incidencia de Normas de Control Interno	88

Introducción

«Siembra un pensamiento, cosecha una acción;
siembra una acción, cosecha un hábito.
Siembra un hábito, cosecha un carácter;
siembra un carácter, cosecha un destino»
(Covey, 1999: 28).

En el presente trabajo se toma como punto de partida la Convención de la Organización de Estados Americanos (OEA) contra la Corrupción, llevada a cabo en Caracas, en 1996, considerando que es el primer compromiso formal al respecto en los países de América, aunque desde algunos años atrás, el asunto de la ética, como base imprescindible para el combate a la corrupción, se convirtió en una propuesta de fundamental importancia en los ámbitos público y privado, dejando de ser un simple enunciado, y experimentando una gran evolución desde la concepción filosófica-teórica a la aplicación y práctica, por medio de normas y regulaciones destinadas a fortalecer principios, valores y sistemas de control en los individuos, organizaciones y Estados.

No obstante, de una manera inmediata y globalizada, las nuevas técnicas de información y redes sociales, nos permiten conocer conductas contrarias a las expectativas de la sociedad, que generan un alto costo social y económico. Existe una interrelación: la conducta individual genera una conducta colectiva y, a la vez, esta última influye en la primera. En este contexto, todas las noticias sobre fraudes, sobornos, lavado de dinero, narcotráfico, malversación de fondos públicos, los hechos, rumores y conjeturas sobre acciones individuales ofrecen resultados positivos y/o negativos en la sociedad, que se traducen en impactos de orden social. Los positivos generan seguridad y confianza; en tanto que los resultados negativos representan corrupción y/o delincuencia.

Este trabajo pretende llamar a la reflexión y acción para situar a la ética y a la moral, entendidas y practicadas por las personas, como el cimiento para realizar actos sinceros, honestos y honrados, que puedan ser comunicados diáfananamente a la sociedad. La ciudadanía, a su vez, verifica la transparencia y recibe una rendición de cuentas que fortifica la vida en sociedad y asegura la democracia.

¿Cómo inculcar principios y valores que permitan alcanzar el bien común?
¿Qué acciones emprender para que la moral o práctica de la ética sea el hábito que rige los quehaceres de las personas, de las organizaciones públicas y privadas?

En el amor a la Patria y en el fiel cumplimiento de los deberes civiles, siéntanse obligados los católicos a promover el verdadero bien común, y hagan pesar de esta forma su opinión para que el poder civil se ejerza justamente y las leyes respondan a los principios morales y al bien común (Iglesia Católica, 1965: 11).

Bajo estas premisas, y a raíz de fraudes como los de Enron y Parmalat, se generan en 1985 las acciones de control interno con el método del Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO, Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway). Además, se desarrolla en 1994 la teoría de los involucrados (*Stakeholders*), fundamentalmente orientada al sector privado.

En el contexto filosófico-práctico, sobre el fundamento de los orígenes filosóficos de la ética, se avanza hacia las teorías dialógicas, se consolida el pensamiento sobre la justicia y la equidad, que tratan Rawls y Sen, se aplica la ética del discurso y la acción comunicativa propuesta por Habermas, y la teoría del desarrollo moral de Kohlberg, con lo que se amplía la acción al campo social en general.

Con estos elementos filosóficos, técnicos y prácticos, se concibe la «Ciudadanía Social», que consiste en la garantía de los derechos sociales, civiles y políticos, y una nueva orientación de la política fiscal, manifestada en el «Pacto Fiscal» y la «Ciudadanía Fiscal», importantes conceptos para la regulación del Estado como actor económico y de la transparencia como fundamento de la democracia.

Los conceptos citados se traducen en los preceptos constitucionales, que se llevarán a la práctica conforme establece el Plan Nacional para el Buen Vivir, en sus orientaciones éticas, principios, estrategias, políticas y metas.

Esta investigación, además, distingue entre la ética teórica y la ética práctica, y tiene un fundamento: sin cambio de pensamiento en el individuo, no podemos llegar a la práctica de la ética, es decir, a la moral. Como dice Paulo Coelho: «El mundo cambia con tu ejemplo, no con tu opinión».

Capítulo 1. Estructura de la investigación

1.1. Planteamiento del problema

¿En qué medida la sola aplicación del control interno asegura la transparencia de la gestión y contratación pública y la adecuada utilización de recursos?

La observación del entorno genera incredulidad sobre el cumplimiento de los códigos de ética y normas técnicas, convirtiéndose en enunciados que no generan cambios de conducta y por esa razón se ven actuaciones antiéticas sin enmienda ni sanción.

1.2. Justificación

Motiva a esta investigación la carencia de un enfoque sistémico de aplicación del control interno, que asegure actuaciones éticas, que combatan las causas de corrupción y permitan una adecuada transparencia y rendición de cuentas. Existen dos categorías de corrupción administrativa. La primera se refiere a los actos cometidos «de acuerdo a las reglas» y la segunda, a las operaciones que se desarrollan «en contra de las reglas». Ambas categorías están impulsadas por la falta de ética, que incluye la negligencia, ignorancia y falta de competencia.

La transparencia es un objetivo interdisciplinario y para lograrla los actores de la administración pública están obligados a integrar esfuerzos y generar sinergias, con el fin de obtener una transparencia total, que permita a la sociedad alcanzar un mayor nivel de justicia social y bienestar.

Para el efecto, la Constitución de la República del Ecuador y la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (LOGE) establecen los principios para el control, transparencia y rendición de cuentas. El fundamento, el punto de partida, el origen de la transparencia está en la actuación individual, sobre la cual se construye la democracia participativa que recibe cuentas de sus agentes.

1.3. Hipótesis

Existen deficiencias en la aplicación de las normas de control interno, que no garantizan la planificación, programación, presupuesto, control, administración y ejecución de la gestión pública; revelan debilidades éticas en el ejercicio de las funciones públicas, generando un significativo índice de responsabilidades administrativas y civiles culposas, por lo que es necesario identificar el origen de esta realidad para elevar los estándares de conducta y alcanzar una mejor calidad de la gestión pública.

1.4. Metodología de la investigación

1.4.1. Investigación del desarrollo filosófico y de la aplicación de la ética

Se basa en un enfoque de análisis documental, con un marco sistémico, que permite identificar puntos de vista, contradicciones y oposiciones, situando los hechos en el tiempo y en el espacio.

Se inicia con una síntesis de algunas propuestas filosóficas de la ética en los diversos ambientes (históricos, interculturales), considerando que esta va más allá del derecho y que su práctica es voluntaria y consciente. Se identifica la generación de reflexiones filosóficas ligadas a la praxis en los diferentes ámbitos: ética y sociedad, ética y Derecho, ética y empresa.

Se utilizan fuentes primarias de información que proporcionan referencias de primera mano: libros, antologías, artículos de publicaciones periódicas, documentos oficiales, conferencias o seminarios, foros, páginas de Internet, reforzadas por fuentes de información secundarias, como: artículos de reseña, antologías de lecturas, síntesis de trabajos originales, de libros, compilaciones y resúmenes.

De las consultas en Internet, se cita la última visita de verificación. También en este caso, como fuente de aprendizaje en lo relacionado a la filosofía ética, se señalan visitas a aulas virtuales.

Reconociendo que el valor de las teorías está en su aplicación, se investigan las normas fundamentales, que son una fuente especializada y primaria. Como parte de ellas, se acude a la Constitución, a las leyes y normas específicas, que sirven

de guía para el proceder de los diferentes sujetos encargados de la ejecución y análisis de actos administrativos, así como de la rendición de cuentas, con lo que se pretende garantizar al Estado y sus mandantes una conducta moral, como fundamento de la verdadera democracia.

No es relevante para este estudio y sus finalidades comparar la normativa ecuatoriana con la de otros países, ya que la cooperación internacional a través de diversos organismos ha generado orientaciones teóricas y normativas que son acogidas de una manera generalizada.

Por la importancia de los elementos técnicos que contribuyen a la actuación ética, que es la base para la transparencia y rendición de cuentas, se identifican las principales fuentes teóricas de técnicas de control interno, así como las directrices de organismos internacionales.

1.4.2. Investigación de la aplicación del control externo y control interno en el Ecuador

El análisis de los informes a la nación de la CGE y la recopilación de información de los exámenes practicados a instituciones del Estado constituye el medio que permite analizar la actuación de la CGE y el estado de aplicación del control interno, que contribuya a sugerir acciones para fortalecer el control externo y asegurar el correcto accionar de los servidores.

Capítulo 2. Desarrollo filosófico de la Ética

En el campo filosófico de la ética se diferencian tres ramas: la metaética, la ética normativa y la ética aplicada, lo que permite establecer los fundamentos teórico-conceptuales de la ética, la fuente de la normativa para los códigos y la generación de un sistema ético integral, que se relaciona especialmente con la transparencia y rendición de cuentas, que buscan la calidad en la gestión pública y el combate de la corrupción.

Los conceptos *ética* y *moral*, etimológicamente, tienen el mismo significado, pero se diferencian porque la primera consiste en el estudio filosófico y científico de la moral, es teórica-reflexiva y trata sobre la razón; mientras que la segunda es práctica, el comportamiento en el que basamos nuestra vida, nuestra conducta.

2.1. Metaética

Se ocupa del análisis del sentido y justificación de los conceptos éticos. En esta actividad se plantean cuestiones de tipo metafísico, psicológico y lingüístico. Las cuestiones metafísicas se refieren a la posibilidad de descubrir si los valores morales constituyen verdades eternas independientes de los seres humanos o si resultan ser simplemente convenciones humanas (Montuschi, 2004: 3).

Según la misma autora, este campo considera el realismo moral, que afirma que los principios morales trascienden las simples convenciones humanas y, por tanto, los principios y los valores corresponden al campo espiritual, no están sujetos a cambios y son universales; mientras que otro punto de vista sostiene que se derivan de la voluntad divina (Teocéntrico). El escepticismo moral, en cambio, se fundamenta en las convenciones humanas y, consecuentemente, se inclina hacia el relativismo, que condiciona los valores a la cultura y a los entendimientos sociales.

Considera las influencias psicológicas, analizando las motivaciones para el comportamiento moral, que son más bien superficiales: evitar el castigo o recibir

recompensas. Sin embargo, un análisis de las motivaciones profundas encuentra los fundamentos en la capacidad intuitiva que permite a los seres humanos entender el fin último de la existencia y lograr la felicidad (según Aristóteles) o en la capacidad para intuir sus obligaciones morales, que a la vez constituyen parte de su naturaleza (según Santo Tomás de Aquino).

Menciona otras posiciones, como el egoísmo psicológico y el altruismo psicológico, por las cuales los actos humanos se sustentan en intereses individuales o benevolencia instintiva, respectivamente.

Por último destaca que, considerando al hombre como el centro, Hume indica que las actuaciones morales se deben a las emociones, mientras que Kant afirma lo contrario, que dichas acciones, para fundamentarse en la razón, tienen que estar libres de emociones.

2.2. Ética normativa

Se ocupa de evaluar los elementos o principios morales presentados por la metaética y formular criterios que permitan justificar las reglas y juicios que se presenten acerca de lo que es bueno y correcto. En definitiva, se trata de poder llegar a establecer un criterio final de conducta moral que pueda ser aceptado por todos [consideraciones para aplicar estos principios que permitan establecer pautas de comportamiento que sean éticamente justificables] (Montuschi, 2004: 4).

En el artículo «El Origen de la Ética» (Midgley, 1995), se efectúa un análisis de la justificación de la ética bajo los enfoques histórico y de autoridad, y se rebate la idea de que la ética es un contrato basado en la prudencia egoísta.

La ética normativa constituye la fundamentación de las normas morales, entre las cuales figura la teoría de las virtudes. Esta última enfatiza y ubica el mayor valor moral en la formación del carácter de las personas, según el pensamiento aristotélico: la actividad habitual del hombre (praxis) en comunidad conducida con prudencia que lleva a la virtud manifestada en el justo medio entre el exceso y el defecto.

En el artículo «La Deontología Contemporánea» (Davis, 1995), se efectúa un análisis de las concepciones éticas deontológicas, relacionadas con el deber, y de aquellas de estructura teleológica, vinculadas con el fin. Las teorías teleológicas definen el bien de manera independiente de lo correcto y explican lo correcto como aquello que maximiza el bien (Rawls, cit. por Davis, 1995: 292). Si obrar rectamente consiste en evitar la transgresión de las normas, la moralidad va a ser cumplida; consecuentemente, «después de haber evitado el mal y de haber cumplido nuestro deber, quedan abiertas una infinidad de opciones» (Fried, cit. por Davis, 1995: 292). Por su parte, Davis concluye afirmando que esa concepción de moralidad es legalista.

En ese caso, la ley exige abstenerse de contravenir las normas, cuestión fácil de obedecer. Lo que nos convierte en personas rectas es el cumplimiento de la ley, pero si podemos encontrar vacíos legales, no somos sancionados. Ahí, la diferencia entre evadir y eludir los impuestos, por ejemplo, o entre la corrupción «de acuerdo con la ley» y «en contra de la ley», lo que nos conduce a establecer distancias entre consideraciones éticas y legales.

Por otro lado, se encuentra la concepción de la teoría de los derechos, que se analiza con base en el artículo «Los Derechos» (Almond, 1995). Este señala que:

Los derechos se encuadran en una tradición de razonamiento ético que se remonta a la antigüedad. En esta tradición la noción de derechos tiene más una connotación legal que Ética [...] Los antiguos derechos negativos limitaban al gobierno, los derechos positivos recientes justifican su expansión con vistas a conseguir una mayor riqueza social, confort o progreso económico (Almond, 1995: 361-362).

Agrega que en varios Estados soberanos una gran parte de derechos ya conforman una cuestión legal, pero resalta la diferencia entre derechos morales y legales, pues seguirán existiendo muchos de los primeros como tales, sin llegar a constituirse en legales.

El artículo antes mencionado, además, identifica los derechos humanos universales, los legales y los morales específicos. Los derechos constituyen uno de los elementos de una moralidad universal que, junto a otras nociones básicas,

son parte del concepto superior de lo ético en los asuntos humanos. En este escenario, se plantea el problema de que los derechos no son absolutos, porque pueden entrar en conflicto entre sí. Ya no se puede circunscribir exclusivamente a los derechos humanos tradicionales, sino a los económicos, sociales y culturales.

Se generan, entonces, las teorías teleológicas o consecuencialistas y las teorías deontológicas o no consecuencialistas. Las teorías consecuencialistas, sostienen que no es posible ignorar las consecuencias que determinados actos pueden acarrear –egoísmo ético, altruismo ético, utilitarismo–. Por su parte, las deontológicas enfatizan en los principios fundamentales, obligaciones o deberes que los humanos tienen que cumplir independientemente de las consecuencias que sus acciones pudieran causar (teorías de los deberes, teoría de los derechos y la justicia, imperativo categórico de Kant).

2.2.1. Marcos teleológicos

2.2.1.1. Egoísmo ético._ Resumiendo el artículo del mismo nombre de AA. VV. Filosofía y ciudadanía, se tiene:

Definición: La corrección moral de una acción se fundamenta en sus buenas consecuencias; lo que cuenta es el bien producido.

Ejemplo: Tengo la obligación moral de pagar los impuestos, pero preferiría no hacerlo. Sin embargo, si lo pienso bien, es de mi máximo interés pagar; si soy descubierto, deberé cancelar una multa y estaré sometido a vergüenza y desconfianza. El mensaje es claro y persuasivo, ya que junta el deber y el deseo.

Debilidades: Valora significativamente el altruismo, pero no los intereses ajenos, que se respetan cuando conviene. No resuelve los conflictos de intereses y puede ocasionar pérdidas a la sociedad en su conjunto.

2.2.1.2. Relativismo moral._ Sintetizando el artículo « ¿Qué es el relativismo moral» (GotQuestions, s.d.), se tiene:

Definición: Se contrapone al absolutismo que afirma que la moralidad depende de principios o valores universales (leyes naturales, conciencia). El

relativismo sustenta que la moralidad varía según la situación, cultura, sentimientos propios, etc., y en la actualidad está ganando adeptos.

Ejemplo: Los programas de televisión que para un sector de la población son psicológica y moralmente nocivos para el bien público, especialmente para los niños, por los niveles de violencia y sexualidad. La respuesta «si no está de acuerdo, cambie de canal» no es concluyente. Lo que preocupa es que no todas las personas pueden tomar esa decisión y, por tanto, se exponen a ese peligro.

Debilidades: Se trata de un enfoque personalista, que no considera a la sociedad como un todo, en su conjunto. En la actualidad, bajo este concepto moral, se juzgan los principios universales como intolerantes con las minorías, y aunque la moral no se reduce a la ley de la mayoría o del más fuerte, el relativismo busca la tolerancia de los matices que se apartan de la ley natural (García, 1999).

2.2.1.3. Utilitarismo._

Definición: Se identifican dos tendencias, el utilitarismo negativo, que considera evitar el mayor daño, y el utilitarismo positivo, que supone maximizar la felicidad general calculando el mayor bien para el mayor número de personas. Así, este sistema ético determina la moral basándose en el resultado final y no en reglas (Galisteo, 2012).

Ejemplo: Si el mayor bien era purificar la raza humana, se justificaría el Holocausto. Asimismo, se podría justificar la esclavitud con base en que brinda mano de obra barata (Anderson, 2004).

Debilidades: Si cualquier fin valedero puede justificar los medios para alcanzarlo, no se tiene un verdadero fundamento ético.

El fin nunca justifica los medios; estos últimos deben justificarse a sí mismos. Una acción específica no puede ser juzgada como buena simplemente porque lleve a una buena consecuencia. Los medios deben ser valorados por alguna norma objetiva y consistente de moral (Anderson, 2004).

Por último, según Anderson, esta teoría no protege los derechos de las minorías, porque la meta es el mayor bien para el mayor número. Además, la predicción de los resultados no es tarea fácil ni real.

Para concluir este resumen del marco teleológico, vale mencionar el artículo «El consecuencialismo» (Pettit, 1995), en el que el autor indica que los consecuencialistas consideran que la relación entre valores e individuos es instrumental; de esta forma, los individuos llevan a cabo acciones que tienen la propiedad de fomentar un valor perseguido. Los adversarios del consecuencialismo, en cambio, afirman que los individuos deben actuar ejemplificando el valor.

El principal argumento contra el consecuencialismo es que llevaría a un individuo a cometer actos de cualquier naturaleza, siempre que con ellos obtuviere los mejores resultados; en estas circunstancias, no se prohibiría absolutamente nada. Por el otro lado, quienes están a favor del consecuencialismo resaltan que toda teoría moral invoca unos valores recomendables para que sean fomentados o, como diría el no consecuencialista, que sean respetados. Pettit concluye su análisis asegurando que «el consecuencialismo es adecuado para valorar las elecciones de la colectividad pero no de sus miembros» (Pettit, 1995: 336).

2.2.2. Marcos deontológicos

2.2.2.1. Teoría del mandato divino._

Definición: Esta teoría tiene como premisa que Dios es la fuente y garante de la moral, y decide qué es malo y qué es bueno, criterios que se establecen en las escrituras sagradas (Biblia, Corán, Talmud).

Ejemplo: Los diez mandamientos son reglas morales establecidas por Dios y que debemos cumplir para vivir una existencia moral.

Debilidades: Se puede aplicar la falacia *Argumentum ad verecundiam*, que defiende una acción o una idea sobre la base de que es sostenida por alguna autoridad del campo que sea (científico, político, religioso).

Si la moral se reduce a seguir órdenes, entonces las decisiones morales no se fundamentan en la razón o reflexión (Lago, 2007).

2.2.2.2. Imperativo categórico._

Definición: Kant proporciona unas fórmulas generales del imperativo categórico, que resumen todos los mandatos morales:

Fórmula de la ley universal: Obra sólo según una máxima tal que puedas querer al mismo tiempo que se torne ley universal.

De la ley de la naturaleza: Obra como si la máxima de tu acción debiera tornarse, por tu voluntad, ley universal de la naturaleza.

Del fin en sí mismo: Obra de tal modo que uses la humanidad, tanto en tu persona como en la persona de cualquier otro, siempre como un fin al mismo tiempo y nunca solamente como un medio.

De la autonomía: Obra como si por medio de tus máximas fueras siempre un miembro legislador en un reino universal de fines.

El imperativo categórico tiene una forma general: el «debe hacer» o «no debe hacer»; por tanto, su carácter es universal y necesario, de forma incondicionada, sin ningún propósito extrínseco.

De acuerdo a lo que mueve nuestra voluntad, se distinguen: el imperativo categórico, si la conducta va conforme al deber, y el imperativo hipotético, si la acción ha sido motivada por un interés o temor. (Torre de Babel, 2002).

Ejemplo: Como profesional entrego factura, debido a que es mi obligación y no porque tengo el riesgo de ser clausurado.

Debilidades: Exige prudencia en el cumplimiento del deber *per se* y no por el control social.

2.2.2.3. Teoría contractualista._ Se considera una variante del egoísmo ético y se basa en la teoría del contrato social expresada por Hobbes, quien sostuvo que, por razones puramente egoístas e individuales, cualquier persona estará mejor viviendo en un mundo normado por reglas morales que en uno sin ellas, ya que los seres humanos somos interdependientes y necesitamos la compañía de los demás. Según este autor, la vida en sociedad tiene inmensos beneficios frente a los perjuicios del aislamiento, y, tales reglas son las que permitirán una convivencia civilizada y librarán a los individuos de

estar sujetos a los caprichos de otras personas que pueden afectar sus propiedades, sus vidas y las de sus familias.

Sin embargo, esas reglas solo serán efectivas si se establecen los medios para que sean cumplidas. De acuerdo a Hobbes, se acatarán por razones puramente egoístas, que se acordarán respecto de los medios de cumplimiento y de los castigos para quienes las violen. Es lo que se denomina «Contrato Social», que hace posible una vida civilizada (Lago, 2007).

2.2.2.4. La ética dialógica._

La teoría del contrato social ha sido modernizada con la noción de la justicia distributiva de Rawls y la idea de libertad personal de Nozick. Rawls considera a la justicia como el mayor valor, por encima de la libertad, y la entiende en el sentido de «equidad», que es el valor que debería regir al contrato social. De acuerdo con el mismo autor, la distribución de beneficios y cargas en una sociedad será justa si se genera por la aplicación de tres principios: el principio de igual libertad, el principio de diferencia y el principio de igualdad de oportunidades.

El primero, que establece que «cada persona deberá tener igual derecho a las libertades básicas más amplias compatibles con libertades básicas similares para todos», tendrá prioridad sobre los restantes. Y el principio de diferencia es más importante con respecto al de igualdad de oportunidades. Ambos se combinan de este modo:

Las desigualdades económicas y sociales serán justificadas sólo si a) resulten en el beneficio máximo de las personas que estén en la situación más desventajosa (principio de diferencia) y b) las mismas estén ligadas a puestos y funciones abiertos a todo el mundo (principio de igualdad de oportunidades) (Montuschi, 2004: 8).

Nacen de esta manera las éticas dialógicas, que tienen su origen con Sócrates, pero que toman fuerza gracias a la «ética discursiva» ideada por Apel y Habermas, que se apoyan en Kant, quien presenta el defecto de considerar «la racionalidad moral» monológica, cuando en realidad es

dialógica: las personas no llegamos a la conclusión de que una norma es ley moral o es correcta individualmente, sino a través del diálogo con los demás. Las éticas dialógicas se inscriben en la teoría de la justicia como imparcialidad de John Rawls y en la teoría del discurso de Jürgen Habermas.

Ambas teorías [...] se preocupan por la dimensión comunicativa [...]. Están preocupadas por las condiciones de comunicación en las que los grupos humanos pueden elaborar códigos de valores y normas morales comunes y beneficiosas para todos los miembros. En este sentido, recogen la herencia de la idea kantiana del «respeto a la persona» y la preocupación social de los utilitaristas [...] Veamos de cerca cómo entienden este estudio de lo dialógico en la ética cada una de las dos teorías:

La teoría de la justicia como imparcialidad de John Rawls [...]: Su libro más citado es «Teoría de la Justicia». Rawls nos habla de una situación ideal de imparcialidad que podemos traducir como «posición originaria». Esta situación es un ideal que nos debe servir de criterio de actuación en el procedimiento a seguir cada vez que nos reunamos para negociar modos de convivencia, tanto desde las instituciones políticas como en las asociaciones de ciudadanos diversas o entre pequeños grupos de personas. Dicho ideal es aplicable cuando queremos dotarnos de unos mínimos morales básicos para todos. ¿Cómo definir esta «posición originaria»? Debemos imaginarnos como si estuviéramos en el principio de los tiempos y fuéramos los primeros hombres y mujeres de la historia. En ese caso, sin pasado alguno, ni a nivel colectivo, ni a nivel personal, no tendríamos estatus sociales previos, no habría situaciones de privilegio previas heredadas. [...] Estaríamos en una especie de momento cero de nuestra vida personal.

[...] Rawls propone que pongamos un cierto «velo de ignorancia» sobre la situación real y actual que cada uno tiene en las negociaciones tal como efectivamente se dan. Para establecer por tanto estos mínimos morales básicos equiparables a todos los hombres y mujeres (los

fundamentos morales de los derechos humanos) toda persona, en la convivencia con los demás, ha de poner un paréntesis en la tendencia egoísta de aprovecharse de situaciones de ventaja ya sean naturales (mayor fuerza, ingenio, etc.) o sociales (extracción social, éxito económico, etc.). Hay que recalcar que esta «posición originaria» (y el consiguiente «velo de ignorancia») es un artificio «mental» que deberíamos aplicar a modo de compromiso moral. A partir de ahí, todos actuaríamos, en un diálogo constructivo, asegurándonos mutuamente la libertad básica y la igualdad fundamental de oportunidades para desarrollar, en nuestras vidas personales, todas las singularidades naturales y sociales conciliables con unas libertades y unas igualdades básicas generalizadas.

La teoría del discurso de Habermas [...] con su libro más importante para el tema: «Conciencia moral y acción comunicativa» (Martínez, *s.d.*).

La ética del discurso, «puede mostrar que también en la aplicación inteligente de normas se imponen principios generales de la razón práctica» (Habermas, trad. por Jiménez Redondo, 1991: 16).

También, se considera la teoría de la acción comunicativa (AC), en la que:

El entendimiento lingüístico aparece como un mecanismo de coordinación de la acción. En el resto de acciones, el lenguaje sólo se manifiesta en algunos de los aspectos que éste ofrece; es en la AC donde surge como un medio de entendimiento en sí. “Que el entendimiento funcione como mecanismo coordinador de la acción sólo puede significar que los participantes en la interacción se ponen de acuerdo acerca de la validez que pretenden para sus emisiones o manifestaciones, es decir, que reconocen intersubjetivamente las «pretensiones de validez» con que se presentan unos frente a otros” (Habermas, cit. por Sáez, 2000).

Estas «pretensiones de validez» se establecen como criterios de verdad, rectitud y veracidad.

- a. Pretensión de verdad. Enunciados verdaderos, en el sentido de que todas las entidades manifiestas sean verdaderas.
- b. Pretensión de rectitud. Que los actos de habla sean correctos en relación con su contexto, siendo éste consensuado. Esta pretensión trasladada al «mundo social» exige que todas las relaciones sociales estén legítimamente reguladas.
- c. Se exige la coincidencia de las intenciones expresadas con los pensamientos. Es en el terreno del «mundo subjetivo» donde se deslindan las vivencias del hablante, en el que se exige veracidad en el sentido expresado (Sáez, 2000).

La teoría ética de Habermas indaga en el lenguaje y en las situaciones diversas de comunicación entre las personas. Habermas estudia y enuncia una serie de principios y reglas que deben darse en todo diálogo para que pueda desarrollarse y concluir desde un interés moral mutuo. Un diálogo que sigue dichos principios y reglas es un verdadero discurso moral, o simplemente «discurso». [...] Las normas del «discurso» [...] son normas éticas a las que debemos comprometernos para tender a una situación ideal de comunicación moral, que se resumen en [lo siguiente]:

No se debe excluir del diálogo a ninguna persona que manifieste tener intereses en el problema sobre el que se dialogue.

Una vez en el diálogo todos los interesados tienen igual derecho a la palabra, sin ser coaccionados cuando hablen.

Ha de comprobarse colectivamente que la conclusión o norma moral concreta a la que se llegue después del diálogo sea asumida por todos los afectados. Es decir, que todos los que tengan relación con la norma concreta acepten las consecuencias de estar bajo la misma.

Habermas piensa que estas condiciones ideales son importantísimas para construir nuestras sociedades democráticas y plurales desde una fundamentación moral sólida.

Reflexionando sobre estas condiciones del discurso podemos comprobar que los valores de la imparcialidad, la libertad y la igualdad, ligados al artificio mental de la posición originaria en la ética de Rawls, también alientan en la comunicación o diálogo ideal de la ética habermasiana del discurso (Martínez, s.d.).

2.2.2.5. La teoría de los relacionados (*Stakeholders*)._

La idea central es que el éxito de una organización depende de cuán bien maneje sus relaciones con grupos claves como: clientes, empleados, proveedores, la comunidad, los financistas y el Estado y el medio ambiente a los cuales debe su existencia. El objetivo del gerente es cuidar el soporte de todos estos grupos, equilibrando sus intereses y logrando que éstos sean maximizados permanentemente (Freeman & Phillips, 2002: 333).

Hay puntos de conexión y conflictos éticos entre el interés público y el privado; por ejemplo, en las contrataciones por parte del Estado, que son fuente potencial de actos de corrupción. Se debe considerar que la ética pública y la ética privada buscan una misma finalidad, que es el bien común y el bienestar general, ya que satisfacen las necesidades de la sociedad a través de los bienes y servicios que proporcionan.

Sin embargo, el sector privado tiene intereses particulares que no coinciden con los propios del ámbito público, diferencia que se manifiesta en la regulación «hacer lo que la ley permite», en contraposición a la libertad de actuación del sector privado o «hacer lo que la ley no prohíbe».

Se considera que la teoría de los relacionados es un vínculo entre la ética normativa y la aplicada, que involucra los pensamientos éticos anteriormente descritos, y quizá con más profundidad, a las éticas dialógicas, que buscan un diálogo holístico basándose en el principio de justicia y que están orientadas a la ética económica.

Si bien la teoría de los relacionados tuvo originalmente una orientación empresarial, se amplía hacia una organizacional, con lo cual incluye al Estado, y además porque se dirige al bien común, en lo cual se confunden las

actuaciones empresariales y estatales, la ética pública y la privada (Argandoña, 1998).

El concepto de responsabilidad de la empresa da lugar a las consideraciones de la ética empresarial, transformada en responsabilidad social corporativa y actualmente en responsabilidad social, que incluso cuenta con la norma ISO 26000, que se presenta para ofrecer a las organizaciones del sector público y privado una orientación armonizada para fomentar la aplicación de mejores prácticas de la responsabilidad social.

Los postulados de un modelo de ética organizacional son:

- 1.- La organización es una individualidad y por tanto un agente moral.
- 2.- Toda organización es interdependiente.
- 3.- La razón de la existencia de la organización y de su actividad debe asentarse en la gestión de valores, normas y principios morales.
- 4.- Lo moralmente exigible debe ser descubierto mediante el diálogo con los sujetos que hacen la actividad y reciben sus resultados.

De lo anterior se deriva que la responsabilidad ética de las organizaciones es identificar intereses y valores comunes y particulares legítimos, para darles la adecuada respuesta, con lo cual obtiene legitimidad y credibilidad; para ello, el diálogo se debe regir por las normas del discurso.

La institucionalización de esos postulados se convierte en la ética práctica que tiene cuatro principios: inclusión, cooperación, participación y responsabilidad, que permiten interconectar el individualismo y el colectivismo, estructurar la gobernanza y conducir a la ciudadanía social: reconocimiento a unos mínimos de bienestar económico y seguridad para todos (González, 2007).

Al relacionar la teoría del bien común con la teoría de los relacionados, fundamentándose en el «bien» y no en el «interés» de los involucrados, con la interacción de todos, se puede lograr el bien común definido como:

La suma de las condiciones de la vida social mediante las cuales los hombres pueden conseguir con mayor plenitud su propia perfección, se asienta, sobre todo, en la observancia de los derechos y deberes de la persona humana (Iglesia Católica, 1965: 77).

Se puede afirmar entonces que se llega a la sexta etapa de la teoría del desarrollo moral de Kohlberg, que dice:

En esta última etapa se alcanza por fin una perspectiva propiamente moral de la que se derivan los acuerdos sociales. Es el punto de vista de la racionalidad, según el cual todo individuo racional reconocerá el imperativo categórico de tratar a las personas como lo que son, fines en sí mismas, y no como medios para conseguir ninguna ventaja individual o social (Portillo, 2005).

2.3. Ética aplicada

Es la rama de la ética que utiliza los conceptos e instrumentos desarrollados en la metaética y en la ética normativa para analizar cuestiones especiales y controvertidas en diferentes campos. Así, pueden mencionarse: la ética pública, la ética en los negocios, la ética ambientalista, la ética social y la ética tecnológica (Montuschi, 2004: 16).

2.3.1. Ética en los negocios: Responsabilidad social

Para el análisis de la diferencia pero a la vez complementación entre ética pública y privada, se revisó el documento «La Ética de los negocios» (Solomon, 1995), que entre sus conclusiones señala que esa ética se interesa por un contexto de la empresa en el que la mayoría de sus practicantes no gozan de estatus profesional y cuyos motivos no suelen ser considerados precisamente nobles. Las empresas se muestran frente a la comunidad a la que sirven, se relacionan con ella y devuelven parte de lo que reciben. Lo que ahora interesa es simplemente cómo concebir el beneficio más allá de la productividad y la responsabilidad social, y la manera en que las corporaciones, en calidad de comunidades complejas, pueden servir mejor a todos sus relacionados (*stakeholders*).

El concepto de la ética de los negocios se centra en la responsabilidad social, no como una carga a la corporación sino como parte de sus intereses esenciales, en atender a las necesidades y ser equitativa no solo con sus inversionistas o

propietarios sino con quienes trabajan para ella, compran sus productos, con sus proveedores o quienes están sujetos a externalidades. Cuando las exigencias del negocio chocan con la moralidad o el bienestar de la sociedad, el que debe ceder es el negocio, y este es el sentido último de la ética de los negocios, considerándolo no como el cumplimiento de la ley sino como un acto voluntario.

2.3.2. Ética pública y en la política

El siguiente análisis es el relacionado a la ética y la política. En el artículo «La Política y el Problema de las manos sucias» (Coady, 1995), se tiene la siguiente apreciación: «La Política siempre ha planteado cuestiones críticas sobre el alcance y autoridad de las nociones comunes de la moralidad» (Coady, 1995: 507). Algunos teóricos y asesores políticos modernos parecen pensar que el realismo supone que las consideraciones morales carecen de todo lugar en la política. Pero es fundamental señalar que la transparencia se ha convertido en un valor esencial en las democracias de nuestra época.

2.3.3. La información

En el libro *Estado y Transparencia: un paseo por la filosofía política* (Rodríguez, 2004), el autor reconstruye bajo un orden cronológico la compleja relación entre el poder político y la información socialmente valiosa que tiene a su disposición. Versa sobre el concepto de los secretos de Estado (*Arcana Imperii*) y sus modelos de secreto político presentes en mayor o menor medida en toda experiencia política, y los enfrenta al Derecho Público (*Ius Publicum*).

Al analizar la aparición y la razón del Estado, establece las relaciones entre la figura del Estado absolutista, modelo de dominio para totalitarismos y autoritarismos posteriores, y el concepto de razón de Estado. Los secretos estatales dejan de ser fragmentos sueltos de información y saber, y se convierten en partes articuladas de una racionalidad de la política de las nuevas realidades estatales.

En su enfoque de la tradición liberal y el ideal del Estado transparente, trata sobre el modelo de Estado Liberal, que indudablemente fue el primero en estar

sometido a la exigencia de transparencia y obediencia a los ciudadanos. Existe una clara demarcación entre los Estados liberales y aquellos absolutistas, totalitarios y autoritarios, en lo relacionado al uso restringido de la información.

Rodríguez indica que el concepto más importante en esta discusión es el de publicidad: un proceso de comunicación esencial en las sociedades modernas, que trasciende lo particular para incursionar en lo social. Por tanto, tiene un sentido democrático. Una sociedad en democracia y justa supone la transparencia de gobierno y la existencia de una cultura política, que permite la participación, ilustración y educación de los ciudadanos, para lo cual en esta época, los poderes políticos utilizan los medios de comunicación electrónica. A similitud de la demanda de transparencia y publicidad que los liberales hicieron a los gobiernos, los ciudadanos ahora exigen transparencia, ética y responsabilidad social de sus mandantes. Así, Rodríguez concluye: Lo tradicional en el ejercicio del poder político, ha sido el ocultamiento y el secretismo celoso respecto de la información [vinculada a los secretos de Estado...]. El derecho a la información [...] plantea obligaciones para el Estado que no se pueden reducir a la transparencia informativa gubernamental [...]. El Estado además tiene que reconocer el papel de las fuentes privadas, ya que al ser el mandatario debe abrirse a la indagación ciudadana.

El conocimiento veraz es un valor colectivo y el Estado tiene la obligación de facilitar su difusión, creando un entramado de certidumbre informativa, que amplía la cultura y sentido crítico de la ciudadanía (Rodríguez, 2004: 53, 54, 55).

2.4. El aseguramiento del comportamiento ético del Estado

2.4.1. Transparencia

Son importantes las citas que hace el autor Rodríguez de los pensadores Norberto Bobbio, Jürgen Habermas y John Rawls, en relación a la información y transparencia. De su lectura se concluye que la transparencia consiste en que

todos tengan acceso a lo que ocurre al interior del Estado, pero de manera que la opinión pública influya para criticar o aplaudir los actos del Estado, ya que una democracia genuina se fundamenta en una relación constante entre las instituciones públicas y la sociedad civil organizada pero independiente para plantear sus argumentos. Además, es necesario diferenciar los términos *Información, Publicidad y Propaganda*. El más orientador es el primero, utilizado en las conclusiones de Rodríguez.

Del artículo «Información y propaganda» (Ellul, 2009), se colige que la información y la propaganda no son lo mismo y que incluso se oponen. La información es absolutamente indispensable en nuestros días. Es de alto valor que estemos enterados de las decisiones que toma el Estado. Así, la información resulta la clave de la democracia, que es real cuando la sociedad civil está correctamente notificada de los temas políticos, económicos y sociales sobre los que deberá decidir. Mientras la información es honesta, limpia y clara, la propaganda es sinónimo de mentira, voluntad de poder, maquiavelismo e intenciones oscuras.

2.4.2. Responsabilización (*accountability*) y rendición de cuentas

En lo referente a la rendición de cuentas, el documento *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana* indica:

El valor y los mecanismos de la responsabilización (*accountability*) serán fundamentales para la construcción de una nueva gobernabilidad democrática en América Latina. En pocas palabras, la responsabilización es aquí entendida como un valor (o meta-valor) que debe guiar a los gobiernos democráticos: la rendición de cuentas a la sociedad. La responsabilización forma parte de un sistema más amplio, el régimen democrático, cuyo objetivo supremo es el de garantizar la soberanía popular y que se estructura, básicamente, a través de las elecciones, el control vertical de la población sobre los gobernantes, que ocurre de tiempo en tiempo. Por su parte, en los últimos siglos se fueron creando instrumentos para controlar y fiscalizar a los gobiernos en el intervalo

entre las elecciones, que permiten aplicarles sanciones cuando incumplen las leyes, incurrir en actos de corrupción e, incluso, en el caso en que se desentienden de las promesas emitidas en la circunstancia electoral. Estos mecanismos constituyen las formas de garantizar la responsabilización ininterrumpida de los gobiernos [...] En el caso de los presidencialismos latinoamericanos, el Poder Ejecutivo ha obtenido una gran autonomía en relación con los otros poderes, aumentando su poder de gobernar por decreto y reforzando así las características de delegación del sistema.

El remedio para esto se encuentra, en gran medida, en los mecanismos de responsabilización horizontal, tales como:

El control parlamentario

Las auditorías financieras externas

La acción de los promotores públicos y del Poder Judicial

Es importante enfatizar que estos mecanismos se encuentran en la actualidad poco desarrollados en la mayoría de las naciones de la región americana (CLAD, 2000: 2).

«*Accountability Horizontal*» (O'Donnell, 1998) se refiere a un subconjunto de interacciones y trata exclusivamente de aquellas que comparten una característica común: son emprendidas por una agencia estatal con el propósito explícito de prevenir, cancelar, reparar y/o castigar acciones de otra agencia estatal que se presumen ilegales, tanto bajo los supuestos de transgresión como de corrupción.

Del libro *¿Qué es la rendición de cuentas?* (Schedler, 2008), se toman algunas consideraciones. Actualmente, el concepto de la rendición de cuentas forma parte del lenguaje político habitual en la comunidad internacional; expresa la preocupación por controles y contrapesos, por la supervisión y la restricción del poder. La rendición de cuentas es una exigencia en todo el mundo de la política democrática.

Históricamente, los filósofos y pensadores políticos se han preocupado por encontrar la forma de controlar y prevenir los abusos del poder (corrupción), obligando al Estado a abrirse a la revisión pública, a explicar y justificar sus actos,

así como aplicando sanciones. Los tres pilares de la rendición de cuentas, según Schedler, se refieren a la información, justificación y castigo.

El poder da a la rendición de cuentas una razón de ser:

Su misión está en reducir las incertidumbres del poder, limitar sus arbitrariedades, prevenir y remediar sus abusos, volver predecible su ejercicio, mantenerlo dentro de ciertas normas y procedimientos preestablecidos (Schedler, 2008: 24).

Mirando a los sujetos de la rendición de cuentas, Schedler establece una serie de subtipos. Dependiendo del subsistema político que esté sujeto a esa rendición, se puede inspirar en varios criterios y principios normativos: criterios políticos, criterios administrativos, criterios profesionales, criterios financieros, criterios legales, criterios constitucionales, criterios morales.

O'Donnell introdujo un elemento conceptual de ordenamiento de conformidad a los actores y agencias: rendición de cuentas horizontal, rendición de cuentas vertical. Pero esta distinción concibe la rendición de cuentas dentro de los confines estrechos de sistemas políticos nacionales. En estos tiempos de globalización, las prácticas de rendición de cuentas refieren una amplia gama de agentes que actúan más allá de las fronteras de los países, generando la rendición de cuentas transnacionales.

La conceptualización es muy importante por las implicaciones lingüísticas y prácticas. Insistir en la naturaleza obligatoria de la rendición de cuentas logrará que los políticos no la presenten como un acto generoso de la autoridad hacia el público. Si se insiste en los tres pilares (Información, Justificación y Castigo), es más difícil que los políticos nos presenten engañosamente información desordenada como una rendición de cuentas completa. Además, si se hace hincapié en el carácter público de la rendición de cuentas, resulta más complicado que nos contentemos con simulacros solemnes pero sin contenido.

Capítulo 3. La gestión pública: acción, rendición de cuentas, corrupción

3.1. El Estado como actor económico

El proceso económico de un país es regulado y orientado por el Estado, mediante la aplicación de las políticas fiscal, de gasto, monetaria, cambiaria y de comercio exterior.

La política fiscal determina cómo el Estado obtiene ingresos de la sociedad (impuestos, contribuciones), con cuyo empleo (gasto público) ejerce una actividad económica para reducir los fallos del mercado, redistribuir la renta (inversión social), y moderar los ciclos económicos. Para ello, cuenta con tres instrumentos: la potestad regulatoria, las finanzas públicas y las empresas públicas.

La actividad estatal ecuatoriana está regida por la Constitución, y para regular las áreas económica y administrativa se generan normas específicas que se contienen en diversas leyes, siendo las más importantes: Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Ley de Régimen Tributario Interno, Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y Ley Orgánica de Empresas Públicas.

Esta actividad, que está financiada con el esfuerzo de todos los agentes económicos del país y tiene como finalidad servir a la sociedad, requiere de un suficiente nivel de transparencia, que ofrezca información clara al ciudadano sobre las cuentas, la situación y evolución financiera del Estado en todos sus niveles, y la eficiencia y pulcritud en la gestión del gasto público.

3.2. Ética y gestión pública

La ética se define como: «el conjunto de principios, valores y normas del fuero interno que guían las conductas de las personas en su interacción social» (USAID, 2006: 25). Bajo este concepto, la ética estudia el bien y el mal, y propone

principios que permitan identificarlos. La práctica de los principios y valores, en cambio, es la moral.

Cabe señalar que los principios son normas fundamentales que rigen el pensamiento y la conducta de los seres humanos en el ejercicio de su profesión, disciplina o una actividad. En tanto que los valores constituyen el reflejo del comportamiento basado en los principios, conductas o normas deseables, para orientar nuestras vidas y practicarlos permanentemente. Con los principios y valores decidimos cómo actuar ante las diferentes situaciones y responder a los dilemas éticos.

Para promover el conocimiento de principios y valores, así como la formación de conductas, todos los códigos de ética de la administración pública nos recuerdan estos aspectos. A modo de ejemplo, se menciona el artículo 1 del Código de Ética de la Contraloría General del Estado (CGE):

El presente Código de Ética tiene, entre sus objetivos, recoger la identidad institucional expresada en valores corporativos que la organización busca efectivizar en el día a día de su trabajo y motivar a vivirlos en el ámbito laboral. Que tales valores inspiren y orienten la totalidad de sus acciones, tanto las corporativas como las de los miembros de la organización, tendientes al cumplimiento de la misión institucional.

El consenso y la armonización de contenidos de este Código de Ética, busca promover y alentar a quienes hacen la institución a asumirlo con entusiasmo (CGE, 2012: 2).

Subjetivamente, se reconoce la libertad para actuar bien o mal; se trata del libre albedrío. Al efecto, se presenta a continuación un extracto de la ponencia de Óscar Enrique Ortiz González en el XIV Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública:

Por ello, un ataque constante a la probidad es el relativismo, es decir que las cosas tienen la medida del hombre y que entonces es esta medida la que define a las demás. En esa medida el hombre definirá, según sus

necesidades, la probidad. Sin embargo, si bien la probidad está definida por la moral de cada época, ello no significa que sea relativa en términos individuales. Es relativa en términos históricos, pero siempre debería tener la connotación de actuar con honradez e integridad. En este marco, la solución práctica es, o ha sido, recurrir a lo que la ley define como correcto, pero esto nos lleva al problema de la legalidad y la legitimidad. Un acto puede ser definido por la ley como ajustado a derecho y puede estar en contra de los principios éticos fundamentales o de las prácticas culturalmente aceptadas. Es así como llegamos a la necesidad de armonizar moral, cultura y ley, en el entendido de que son estos tres sistemas los que regulan el comportamiento. Hablar de moral hoy no es retroceder a la inquisición sino avanzar hacia una ciudadanía del siglo 21: nuevo liberalismo, más dignidad, más libertad, más derechos efectivos (Ortiz, 2009).

La Constitución de la República del Ecuador en el artículo 3, dentro de los deberes primordiales del Estado, el numeral 4 dispone: «Garantizar la ética laica como sustento del quehacer público y el ordenamiento jurídico». El artículo 83 determina los deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y ecuatorianos y entre otros, el numeral 12, establece el «ejercer la profesión u oficio con sujeción a la ética».

El Plan Nacional para el Buen Vivir, en concordancia con la Constitución, dispone:

Orientaciones éticas: La justicia democrática participativa. En una sociedad políticamente justa, todos y todas deben contar con el mismo poder para contribuir al control colectivo institucionalizado de las condiciones y decisiones políticas que afectan su destino común, lo que debe entenderse como la defensa de los principios de igualdad política, participación y poder colectivo democrático. Orientaciones programáticas: Revolución ética, para garantizar la transparencia, la rendición de cuentas y el control social, como pilares para la construcción de relaciones sociales que posibiliten el reconocimiento mutuo entre las personas y la

confianza colectiva, elementos imprescindibles para impulsar este proceso de cambio en el largo plazo (Senplades, 2009: 27-28).

3.3. Control de la administración pública

La palabra «control» (RAE, 2001) tiene dos acepciones: comprobación, inspección, fiscalización, intervención, y dominio, mando, preponderancia. Por tanto, puede usarse para designar el ejercicio de fiscalización o de mando. Es evidente que la orientación en una democracia se corresponde con la primera acepción, ya que la segunda está ligada a las prácticas absolutistas.

En ese escenario, el control responde a una separación de poderes, de funciones, al concepto del agente que está obligado a rendir cuentas. Los Estados democráticos, mediante técnicas distributivas, cooperativas y especializadas de poder, impulsan el control de la acción pública, sientan las bases para el combate al fraude y la corrupción, previenen las irregularidades, corrigen la negligencia, evitan el abuso de poder y buscan el cumplimiento del mandato popular.

También contribuye a estos objetivos la aplicación de técnicas de la administración privada, para lograr la consecución de metas, de calidad y oportunidad, categorías que se manifiestan en la orientación de la organización por procesos, la gestión por resultados, los indicadores de gestión, la distinción de procesos gobernantes y de apoyo, entre otros.

Por otro lado, no es posible concebir una actividad de control, básicamente de cumplimiento de normas y de actuación moral, sin la existencia de responsabilidades y, por tanto, de penalizaciones.

En el Plan Nacional para el Buen Vivir, se establecen los siguientes principios: Hacia una democracia representativa, participativa y deliberativa: Un Estado efectivamente democrático requiere instituciones políticas y modos de gobernanza pública que, sostenidas en una estructura de representación política pluralista y diversa, den cabida a la participación ciudadana y a la deliberación pública en la toma de decisiones y en el control social de la acción estatal.

La gobernanza participativa entraña la presencia de una ciudadanía activa y de fuertes movimientos sociales que trabajen en redes abiertas con los agentes estatales, en cuestiones locales y en temas nacionales, y la institucionalización de múltiples dispositivos participativos a fin de que aquellos ganen en capacidad de influencia y de control sobre las decisiones políticas.

El Estado pasa a ser gestionado a través de redes públicas en que se implica la ciudadanía y la sociedad civil organizada, y que se soportan en nuevos procedimientos para un mayor equilibrio de poder en la toma de decisiones (Senplades, 2009: 41).

Estos principios relacionan el control de la acción pública no solamente con la gobernabilidad, entendida como los resultados del buen gobierno, sino con la gobernanza, es decir, la participación de los actores sociales en la toma de decisiones.

3.4. Transparencia y rendición de cuentas

En el caso ecuatoriano, las instituciones públicas y privadas presentan conductas indebidas o irregulares. En el Informe de Contraloría del año 2011, se indica que el 10.47% de los informes tienen indicios de responsabilidad penal, lo cual debilita la credibilidad social y económica, aumentando con ello la desigualdad e inequidad social. En este contexto, el primer derecho de los ciudadanos es el acceso a la información, a todos los niveles, impulsado por las administraciones públicas, por las entidades privadas y la sociedad civil.

La información al ciudadano y la transparencia del sector público cobran relevancia, por cuanto este sector es cuantitativa y cualitativamente fundamental en la sociedad, ya que representa una proporción significativa de la economía y porque su función radica en servir a la colectividad, encargándose de velar por la seguridad, la libertad y el mínimo bienestar o cobertura social de los ciudadanos.

Según un estudio de la Cámara de Industrias y Producción (CIP) publicado en noviembre de 2011, la carga tributaria (proporción de contribuciones frente al PIB),

incluyendo impuestos seccionales y contribuciones a la seguridad social, es del 20.50%; mientras que en relación al presupuesto del Estado representa el 38% (CIP, 2011).

En mérito a estas consideraciones, es necesario presentar un enfoque sobre el estado actual de la formulación de la transparencia, la cual se manifiesta en la preocupación de los gobiernos, los organismos internacionales, los centros académicos, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil ante la falta de ética y el avance de la corrupción, por su impacto en el crecimiento económico y las ineficiencias e inequidades que crean en la economía.

La posibilidad de acceso a la información por parte de la colectividad es uno de los importantes cambios en los ámbitos político, social, económico y tecnológico, pues permite una interacción entre los mandatarios y la ciudadanía. Actualmente, la sociedad civil se fortalece y concientiza de sus derechos, por lo que demanda mejores servicios y una gestión pública de calidad y transparente. Asimismo, exige a la administración pública resultados y beneficios concretos y medibles, ya que la ciudadanía es el centro de atención y motivo fundamental de su gestión.

Con relación a la transparencia y rendición de cuentas, el Plan Nacional para el Buen Vivir establece en el numeral 6.12 como estrategia el Poder ciudadano y protagonismo social:

Colocar las demandas de la sociedad civil como imperativos para la acción estatal y para el desenvolvimiento del mercado es uno de los objetivos estratégicos en el camino hacia la democratización del proceso político y la búsqueda de justicia social, con una participación activa de la ciudadanía, poder ciudadano que implica al conjunto de iniciativas de organización, participación y control que puedan emprender, de modo autónomo, los individuos y los colectivos, a fin de asegurar el involucramiento ciudadano en todos los asuntos de interés público, y procurar el pleno ejercicio de la soberanía popular, asignándole al poder público el de crear las condiciones institucionales y materiales adecuadas para que tales dinámicas puedan incidir efectivamente en la orientación

de los procesos gubernativos. La transformación de las bases institucionales y de los procedimientos de gestión pública en la perspectiva de acercar el Estado a la influencia democrática de la sociedad y volverlo así susceptible de permanente escrutinio y control popular. La promoción del pliego de derechos de participación que garantiza la nueva Constitución y la puesta en marcha, junto con la sociedad civil, de procesos de formación, educación y comunicación que amplíen las competencias que los ciudadanos y las organizaciones sociales requieren para interpelar e interactuar con las instituciones públicas (Senplades, 2009: 131-133).

Por la transparencia, los ciudadanos disponen, en una forma clara y entendible, de indicadores relativos, entre otros, al endeudamiento, la equidad intergeneracional (endoso de obligaciones a las futuras generaciones), la calidad de la justicia, la límpida contratación de obras públicas y las adquisiciones, resultados de la gestión. La transparencia constituye uno de los objetivos de la sociedad moderna, para lograr la verdadera democracia, una adecuada eficiencia económica, y la equidad social.

Así, en el Plan Nacional para el Buen Vivir, se considera uno de los objetivos el garantizar el acceso a la participación pública y política:

La participación trastoca los modos de hacer y pensar la política, pues convierte a los sujetos sociales en protagonistas del desempeño de la vida democrática y de la gestión y control de los asuntos públicos. Esto último requiere el fortalecimiento y rediseño de las estructuras y los modos de gestión pública, al igual que la construcción de formas específicas de gobernanza que permitan concretar los principios de participación de la Constitución vigente. Para ese fin, se hace necesario garantizar la generación y el acceso a información precisa y actualizada acerca de las condiciones de vida de la población; afirmar e institucionalizar la obligatoriedad de la rendición de cuentas, y vigilar el cumplimiento de las normativas electorales y de las cuotas que garantizan la paridad de la representación. Senplades, 2009: 315-316).

El nivel de confianza que tienen los agentes de sus mandantes es resultado de la transparencia de sus actuaciones, por lo cual en el Plan Nacional del Buen Vivir, se menciona:

Para el diagnóstico de la confianza en el Gobierno y de la transparencia, resulta útil el informe Latinobarómetro (2008). Éste muestra un aumento significativo de la aprobación del Gobierno central en los últimos años: el índice se ha duplicado entre 2002 y 2008. A la par, el 36% de encuestados declaró tener confianza en el Poder Legislativo. La cifra es relevante comparada con los bajísimos índices de confianza que, en años anteriores, registraba el Congreso Nacional. Igual fenómeno ocurre con el Ejecutivo, que goza de una confianza mayor al 52% entre los encuestados para 2008 (Senplades, 2009: 316-317).

Las mediciones deben ser continuas con el fin de monitorear los avances y en caso necesario aplicar los correctivos necesarios. Las mejoras en la percepción se logran mediante una adecuada información, por lo que el Plan Nacional del Buen Vivir, manifiesta:

En un país como Ecuador, con una histórica crisis política, desconfianza en las instituciones y un sistema democrático deslegitimado, estos datos son positivos y revelan avances. Pero también advierte sobre la necesidad de promover, desde el Estado, la formación de una sociedad civil informada e interesada por los asuntos públicos, que incluya, de forma sistemática, a la población ecuatoriana en la toma de decisiones a todo nivel.

Uno de los aspectos claves para la legitimación y democratización de los distintos niveles de Gobierno ante la sociedad civil y ante los pueblos tiene que ver con que las decisiones públicas y la información de toda institución que maneja recursos del Estado sean transparentes, claras y relevantes. A fin de alcanzar tales objetivos, se requiere una difusión informativa a través de diversos medios, accesibles para la ciudadanía y los pueblos.

Así, se constituye un sistema para la institucionalización de mecanismos de rendición de cuentas, y la promoción de procesos de control social de manera objetiva e independiente.

El Gobierno ha realizado varios esfuerzos en ese sentido. Uno de ellos, denominado Ecuador en Cifras, está orientado al desarrollo estadístico y a la oferta de información actualizada y oportuna, y presenta indicadores sociales, económicos y financieros, tanto del país como internacionales (Senplades, 2009: 317).

El Plan Nacional del Buen Vivir identifica como posible fuente de corrupción su acción relacionada a las compras públicas, por lo que señala como aspectos positivos en este campo lo siguiente:

También se han reducido los niveles de corrupción, gracias a la transparencia de las compras públicas, (2.453 procesos de subasta inversa, 669 de licitaciones y 4.208 de publicaciones). Se ha trabajado, igualmente, en el apuntalamiento de la regulación y cumplimiento de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP) (Senplades, 2009: 317).

Para llevar a cabo las estrategias antes mencionadas, se propone la ejecución de la política 10.2, relacionada a la ética, control y transparencia, que establece:

Fortalecer, generar e innovar formas de control social y rendición de cuentas a las y los mandantes.

Desarrollar reformas institucionales y legales que permitan el fortalecimiento de los sistemas de control, fiscalización, y regulación de las entidades públicas y privadas del país.

Consolidar la institucionalidad y ejercicio de las funciones de las instancias estatales de transparencia y control social.

Implementar un sistema integrado de transparencia de gestión y combate a la corrupción.

Desarrollar una campaña nacional por la ética pública, la transparencia y la lucha contra la corrupción (Senplades, 2009: 324).

Mientras que, para atender lo concerniente a la información la política, 10.4 determina las siguientes acciones para garantizar el libre acceso a información pública oportuna:

Fortalecer las capacidades de las entidades estatales para el cumplimiento de las exigencias de transparencia y acceso a la información.

Difundir información pública oportuna, de calidad y comprensible para toda la población.

Ampliar la cobertura de Internet y fortalecer las capacidades de la población para acceder a la rendición de cuentas y el seguimiento de la gestión pública en los territorios.

Fomentar la rendición de cuentas de instituciones privadas (fundaciones, corporaciones, empresas) que reciban fondos públicos (Senplades, 2009: 325).

3.5. El pacto fiscal y la ciudadanía fiscal

El Servicio de Rentas Internas (SRI) en el año 2012 publicó la obra titulada *Una Nueva Política Fiscal para el Buen Vivir*. En algunos capítulos recoge los conceptos de «Pacto Fiscal» y «Ciudadanía Fiscal», que son importantes para este trabajo, debido a que involucran temas antes analizados: El Estado como actor económico, ética y gestión pública, control de la administración pública y transparencia y rendición de cuentas. Además, considerando aspectos fundamentales (la teoría de la justicia, la acción comunicativa y la teoría del desarrollo moral de Kohlberg), establece una concepción de la política fiscal, con una potestad regulatoria en la que:

La tributación es justicia, equidad y, en última instancia, un requisito para que la sociedad goce de una amplia gama de derechos y libertades colectivas. [...Se asume que los ingresos fiscales,] especialmente de fuente tributaria directa, constituyen el único camino para el fomento de la cohesión y justicia social, [...] cuestiones que relacionan la pobreza, la

desigualdad la redistribución del ingreso y el desempleo con el gasto y la inversión social del Estado [...] Encontramos un hilo conductor entre la democracia y el destino del gasto. El gasto social de calidad, capaz de generar igualdad de oportunidades al conjunto de la sociedad, sin duda consolida una democracia participativa e incluyente (SRI, 2012: 17-18).

Por otra parte, esta obra, fundamentada en las teorías de Rawls y Sen sobre la justicia y su relación con la equidad, indica:

La necesidad de que toda teoría debe proponer una visión del contrato social que se perciba justa para que sea plausible y ética [...] Tiene que ver con el hecho de que cualquier teoría ética del pacto social debe resguardar que a todos se nos considere por igual, en algún aspecto relevante, crítico o básico, para que la teoría sea, al menos algo meritoria y admisible (Sen, cit. por SRI, 2012: 30).

Es en ese punto que se relaciona con la teoría del desarrollo moral de Kohlberg, que identifica el nivel III de la moral posconvencional o basada en principios:

Las decisiones morales en este nivel tienen su origen en el conjunto de principios, derechos y valores que pueden ser admitidos por todas las personas que componen la sociedad, entendiéndose ésta como una asociación destinada a organizarse de un modo justo y beneficioso para todos sin excepción [...] y que define la etapa quinta, en la que rigen los derechos previos y contrato social (utilidad), para proyectarse a la sexta etapa, que se fundamenta en principios éticos universales o autonomía, en la que] las leyes particulares y acuerdos sociales son válidos porque se basan en esos principios y, si los violaran o fueran en contra de ellos, deberá seguirse lo indicado por los principios [...] universales de la justicia: la igualdad de derechos de los seres humanos y el respeto a su dignidad de individuos. Éstos no son únicamente valores que se reconocen, sino que además pueden usarse eficientemente para generar decisiones concretas. La razón para hacer lo justo es que, racionalmente, se ve la validez de los principios y se llega a un compromiso con ellos.

Este es el motivo de que se hable de autonomía moral en esta etapa [...] (Portillo, 2005).

Este contrato social se materializa, se hace posible a través del pacto fiscal. [...] además debe comprenderse la relación que existe entre el contrato social y el pacto fiscal.

Mientras que el contrato versa sobre las reglas y fines de la convivencia social, el pacto lo hace sobre los medios que las posibilitan, los cuales no sólo son escasos sino que, además, deben atender a la complejidad que reviste el funcionamiento de un sistema económico (Basombrio, cit. por SRI, 2012: 42- 43).

La inversión social constituye uno de los instrumentos de política pública más importantes para potenciar las oportunidades y capacidades de la población, en especial de la más excluida, y alcanzar su bienestar de manera sostenida e igualitaria (Pérez & Díaz, cit. por SRI, 2012: 97).

Por otra parte, es indispensable analizar las consecuencias del «Pacto Fiscal», pues este requiere de un cambio cultural, «entendiendo a la cultura como el conjunto de ideas, creencias, visiones y valores acerca del mundo y de la sociedad transmitidos socialmente» (SRI, 2012: 391). El cambio cultural, a su vez, se concibe como un proceso a largo plazo que precisa la generación de hábitos sociales a corto plazo, para lo cual se resalta:

La necesidad de la veeduría ciudadana, la voluntad sincera de supervisar, observar, inspeccionar las acciones de una sociedad y del Estado con la única intención de velar por el interés colectivo [...] La veeduría no es solo velar por los intereses particulares, es velar por el bien común (SRI, 2012: 392-393).

En cuanto a la «Ciudadanía Fiscal», Carlos Marx Carrasco dice que es «la conciencia de las personas, grupos e instituciones, acerca de su responsabilidad y compromiso con la construcción de una sociedad cohesionada, democrática y justa, a través del ejercicio de sus derechos y deberes fiscales» (Carrasco, 2010: 12). Consiste en una transformación que «no es posible sin una conducta ejemplar de la administración pública, y de la administración tributaria en particular, donde

funcionen mecanismos participativos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social» (SRI, 2012: 386).

3.6. Corrupción: concepto, manifestaciones, percepción y combate

3.6.1. Concepto

El Banco Mundial (BM) define a la corrupción como:

El abuso del poder público para lograr beneficios personales. El soborno, la malversación de bienes públicos, el nepotismo (favorecer a familiares para que obtengan empleos y contratos) y la influencia en la formulación de leyes o regulaciones en beneficio propio son ejemplos comunes de esta práctica (BM, 2013).

Pero estos actos no solamente corresponden al sector público, sino también al privado.

3.6.2. Manifestaciones

La denuncia de sobornos (caso de Roh Moo Hyun y los Chaebol en Corea del Sur) o la acumulación de riquezas por los gobernantes (caso de la fortuna familiar del primer ministro chino Wen Jiabao), justifican la acción de organizaciones para profesionalizar y mejorar la administración pública; generar sistemas de contratación pública; monitorear y prevenir los actos de corrupción; concebir medios de transparencia y sistemas de rendición de cuentas y conductas de responsabilidad social¹.

De esta manera, se busca reconciliar los intereses públicos y privados, para que los primeros no se discutan secretamente ni se impongan por la fuerza del poder. La responsabilidad social atañe a las empresas y al Estado, con miras a una real democracia y un *ethos*-sostenible²

Las faltas a la ética se materializan en la corrupción, de la que la literatura al respecto señala como causas, entre otras: el bajo desarrollo humano, económico y

¹ Chaebol: un modelo empresarial basado en [grandes conglomerados](#).

² *Ethos*: conjunto de rasgos y modos de comportamiento que conforman el carácter o la identidad de una persona o una comunidad (RAE: 2001).

educacional, la limitación de los derechos políticos y la falta de competitividad política, la excesiva intervención del Estado en la economía, el fraccionamiento etno-lingüístico, la pérdida de la independencia judicial y de la libertad de prensa, los bajos salarios, los bajos niveles de confianza interpersonal y los altos niveles de permisividad frente a la corrupción.

Se considera como nivel de desarrollo aquel en que los ciudadanos poseen herramientas para demandar y exigir una actitud transparente al gobierno. La educación provee valores universales y una ciudadanía más informada para reclamar mayor rendición de cuentas. También influyen los niveles de desigualdad y de apertura económica o de libertad económica. La desigualdad en la redistribución de la riqueza tiende a fomentar sociedades más corruptas, y la corrupción suele ser mayor en países donde los grupos más poderosos son quienes controlan la mayor parte de los ingresos.

Las consecuencias que genera la corrupción son la desconfianza de la ciudadanía hacia el Estado y la democracia, mientras que en el campo económico, reduce la inversión y el flujo de capitales.

Las investigaciones demuestran que la corrupción aumenta los costos de transacción, así como la incertidumbre en la economía, lo que conduce a resultados ineficaces. Esto constituye un gravamen regresivo que afecta a los segmentos más desprotegidos de la sociedad, menoscaba la legitimidad del Estado y desestabiliza la democracia.

3.6.3. Percepción

Se hace referencia al Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), que es publicado anualmente por Transparencia Internacional. En el año 2011 la percepción se establece en un rango de 0 (percepción de muy corrupto) a 10 (percepción de ausencia de corrupción), mientras que en el año 2012, 0 equivale al nivel más alto de percepción de corrupción, y 100 implica el más bajo.

Cuadro N° 1. Ubicación de los países por percepción de corrupción

Año 2011			Año 2012		
Número de países		182	Número de países		176
País	Puesto	Calificación	País	Puesto	Calificación
Nueva Zelanda	1	9,5	Nueva Zelanda	1	90
Chile	22	7,2	Chile	20	72
Uruguay	25	7,0	Uruguay	20	72
Costa Rica	50	4,8	Costa Rica	48	54
Brasil	73	3,8	Brasil	69	43
Colombia	80	3,4	Colombia	94	38
Perú	80	3,4	Perú	83	36
México	100	3,0	México	105	34
Ecuador	120	2,7	Ecuador	118	32
Venezuela	172	1,9	Venezuela	165	19

Fuente: Transparency International, 2011 y 2012.

Elaboración: Fabián Canelos

Cabe señalar que las calificaciones no son comparables; en el año 2012 se efectuó el cambio de metodología con el fin de que a partir de ese año sea factible la comparación. El propósito de mencionar esta categorización es visualizar la ubicación en que se encuentra Ecuador, lo que puede ser un determinante para la realización de inversiones. El objetivo como país será mejorar la ubicación en el futuro.

3.6.4. Combate

Desde hace algunos años, la corrupción es vista como un problema que requiere urgente atención y que no afecta exclusivamente a los países en vías de desarrollo sino también a los desarrollados. Organismos internacionales, como el BM, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la organización no gubernamental Transparencia Internacional y la Comisión Europea han emitido informes y documentos para generar transparencia y *accountability*

(responsabilidad fiduciaria de cumplir con las labores especificadas y de rendir cuentas) en la gestión pública.

La corrupción es un mal que puede ser prevenido y combatido solamente con la ética, cuya asimilación requiere identificar nuestros orígenes (saber quiénes somos), y, de esa manera, proyectarnos, conociendo qué debemos hacer y qué nos falta por hacer. Tenemos que estar conscientes de que no basta con tener conocimientos y tecnología, si no los utilizamos con base en principios y valores, como mecanismos de trascendencia. Así también, hay que reconocer que la ética es hacerse a uno mismo permanentemente, ejercer el liderazgo personal, que conduce a la superación.

Del contenido de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción se recogen algunos conceptos útiles. En el preámbulo, como motivaciones, se indica:

Teniendo presentes también los principios de debida gestión de los asuntos y los bienes públicos, equidad, responsabilidad e igualdad ante la ley, así como la necesidad de salvaguardar la integridad y fomentar una cultura de rechazo de la corrupción [...] (ONU, 2003).

Y de las disposiciones generales, se eligen varios artículos:

Artículo 1. Finalidad: [...] Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos. [...]

Artículo 5. Políticas y prácticas de prevención de la corrupción. [Se recomienda] la promoción de la participación de la sociedad y políticas que reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas. [...]

Artículo 7. Sector público: [...] Promoverán programas de formación y capacitación que les permitan cumplir los requisitos de desempeño correcto, honorable y debido de sus funciones y les proporcionen capacitación especializada y apropiada para que sean más conscientes de los riesgos de corrupción inherentes al desempeño de sus funciones.

Tales programas podrán hacer referencia a códigos o normas de conducta en las esferas pertinentes. [...]

Artículo 8. Códigos de conducta para funcionarios públicos: [...] En particular, cada Estado Parte procurará aplicar, en sus propios ordenamientos institucionales y jurídicos, códigos o normas de conducta para el correcto, honorable y debido cumplimiento de las funciones públicas. [...]

Artículo 13. Participación de la sociedad: Cada Estado Parte adoptará medidas adecuadas, dentro de los medios de que disponga y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, para fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad, en la prevención y la lucha contra la corrupción, y para sensibilizar a la opinión pública con respecto a la existencia, las causas y la gravedad de la corrupción, así como a la amenaza que ésta representa. Esa participación debería reforzarse con medidas como las siguientes: d) Respetar, promover y proteger la libertad de buscar, recibir, publicar y difundir información relativa a la corrupción. Esa libertad podrá estar sujeta a ciertas restricciones, que deberán estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: ii) Salvaguardar la seguridad nacional, el orden público, o la salud o la moral públicas (ONU, 2003).

Resulta curioso que en ninguna parte del texto se mencionen los conceptos de ética ni moral, salvo en la última cita que se refiere a la «moral pública». Ello puede deberse al carácter ecuménico del documento y al hecho de que si bien los principios son universales, los valores se ajustan a diversas circunstancias culturales y de tiempo. Lo fundamental es que, implícitamente, se alude a los siguientes aspectos, básicos para el combate de la corrupción: la importancia de la persona, la sociedad, la profesionalización del servidor público, la libertad de obtener información, el deber de ofrecerla y la aplicación de normas de conducta.

Capítulo 4. La contratación pública

4.1. Ubicación de la contratación pública en el gobierno electrónico

La contratación pública electrónica es uno de los seis elementos que configuran el gobierno electrónico:

Gráfico N° 1. Componentes del gobierno electrónico



Fuente: CEPAL-ILPES, 2011.

Elaboración: CEPAL

El objetivo del Estado ecuatoriano de innovar la contratación mediante procedimientos ágiles, transparentes, eficientes y tecnológicamente actualizados se relaciona con los criterios de gobernabilidad, y está apoyado por los movimientos regionales de gobierno electrónico y diversas organizaciones, como el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

En el documento aprobado por la XL Reunión Ordinaria del Consejo Directivo del CLAD, denominado «Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI», la organización recomienda:

Utilizar las más modernas tecnologías de gestión, destacando las políticas de calidad, desburocratización y, especialmente, el gobierno electrónico, el cual debiera favorecer la búsqueda de la eficiencia, efectividad y democratización del Estado, sin transformarse en un fin en sí mismo y garantizando las condiciones para que su uso sea inclusivo y pedagógico para los ciudadanos (CLAD, 2010: 22).

Esta cooperación internacional es fortalecida por el intercambio de experiencias y el análisis de la realidad de cada país, pues como indica el mismo documento:

Otra marca de la trayectoria administrativa de la región fue la adopción de una postura de imitación de propuestas originadas en otros países o en organismos internacionales. Obviamente que es necesario aprender de las experiencias que se dieron en otros lugares, poniéndose al tanto de las principales novedades de la administración pública en el plano internacional. El problema, en este ámbito, fue la incorporación pasiva de fórmulas extranjeras sin el debido cuidado de adaptar tales instrumentos a la realidad local. Muchas veces los modelos propuestos venían de estructuras políticas, económicas, sociales y culturales muy distintas, y se las recibía como una respuesta salvadora que no admitía reparos ni reformulaciones. Eran «soluciones en busca de problemas», desconocedoras del contexto específico y heterogéneo que caracteriza la región y, por ello, tuvieron un efecto sólo superficial sobre un legado administrativo más profundo (CLAD, 2010: 6).

4.2. Adopción y situación de los sistemas de compras electrónicas en América Latina

La Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción señala:

Artículo 9. Contratación pública y gestión de la hacienda pública.

1. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, adoptará las medidas necesarias para establecer sistemas apropiados de contratación pública, basados en la transparencia, la competencia y criterios objetivos de adopción de decisiones, que sean eficaces, entre otras cosas, para prevenir la corrupción. Esos sistemas, en cuya aplicación se podrán tener en cuenta valores mínimos apropiados, deberán abordar, entre otras cosas:

a) La difusión pública de información relativa a procedimientos de contratación pública y contratos, incluida información sobre licitaciones e

información pertinente u oportuna sobre la adjudicación de contratos, a fin de que los licitadores potenciales dispongan de tiempo suficiente para preparar y presentar sus ofertas;

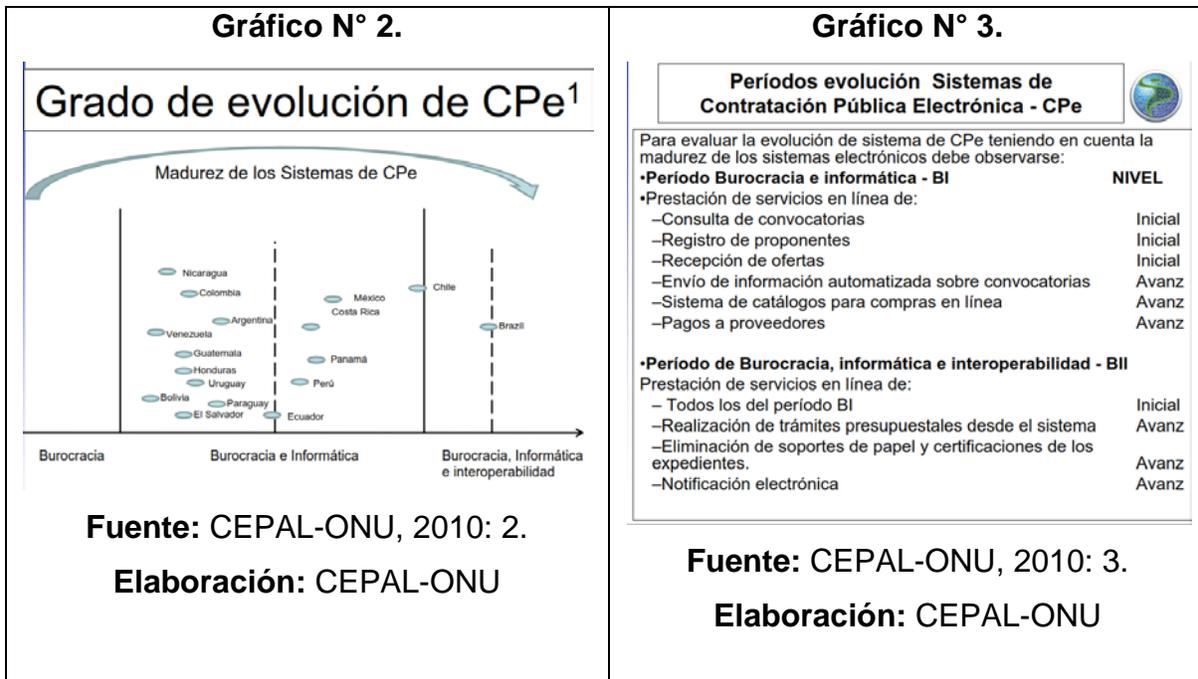
b) La formulación previa de las condiciones de participación, incluidos criterios de selección y adjudicación y reglas de licitación, así como su publicación;

c) La aplicación de criterios objetivos y predeterminados para la adopción de decisiones sobre contratación pública a fin de facilitar la ulterior verificación de la aplicación correcta de las reglas o procedimientos;

d) Un mecanismo eficaz de examen interno, incluido un sistema eficaz de apelación, para garantizar recursos y soluciones legales en el caso de que no se respeten las reglas o los procedimientos establecidos conforme al presente párrafo;

e) Cuando proceda, la adopción de medidas para reglamentar las cuestiones relativas al personal encargado de la contratación pública, en particular declaraciones de interés respecto de determinadas contrataciones públicas, procedimientos de preselección y requisitos de capacitación (ONU, 2003).

Por tanto, es un elemento importante en el combate a la corrupción el mejoramiento de la contratación pública. La evolución en América Latina se puede visualizar en la conferencia «Gobierno electrónico y transparencia en la gestión pública en América Latina: Sistemas de compras y contratación», que señala el siguiente Grado de evolución de Contratación Pública Electrónica (CPE) en América Latina, ubicando en el estado de madurez en los sistemas de menos a más.



Estado Burocracia: Bolivia, Venezuela, Nicaragua, Guatemala, Honduras, El Salvador, Colombia, Uruguay, Paraguay, Argentina.

Estado Burocracia e Informática: Ecuador, Perú, Panamá, Costa Rica, México.

Estado Burocracia Informática e interoperabilidad: Chile, Brasil

Así, en la conferencia se determinan las siguientes conclusiones:

El uso de tecnología ha cambiado la forma tradicional de adelantar procesos de selección por mecanismos en los cuales la tecnología juega un mayor papel como la subasta o compras por catálogo.

Todos los países de América Latina tienen por lo menos sistemas de información para divulgar las convocatorias y hacer más transparentes los procesos.

No existe una fórmula única para el éxito. Cada país emplea su fórmula, muchas veces basada en el intercambio de experiencias exitosas en la región, que ha sido patrocinada por organismos multilaterales en los últimos años. Ha sido importante la gestión de la OEA para financiar la Red Interamericana de Compras Gubernamentales.

La creación de organismos rectores es el elemento común en la implementación de la política de contratación pública en América Latina.

Hay una dinámica importante sobre la utilización de sistemas electrónicos de CPe en toda la región. Hoy no se concibe un sistema de adquisiciones sin el uso de sistemas de información (CEPAL-ONU, 2010: 12).

Y en cuanto a la propuesta de indicadores de CPe que atañen a la democracia, se indica:

Sistema de monitoreo y recolección automática de información contractual.

Obligatoriedad de llevar a cabo publicaciones de información sobre contratación pública a través de Internet.

Accesibilidad, centralización y calidad de la información publicada por medios electrónicos.

Transparencia y publicidad de las decisiones administrativas (CEPAL-ONU, 2010: 10-11).

4.3. Normativa ecuatoriana

La información del Presupuesto General del Estado, para el año 2013 que permite apreciar la magnitud y destino de los recursos, es:

Cuadro N° 2. Presupuesto general del Estado para 2013

Rubro	Cifras 2013 (millones de USD) proyectado
Total de gastos	21.418
Gasto permanente	13.669
Sueldos y salarios	8.540
Bienes y servicios	1.678
Intereses	1.094
Transferencias	2.357
Gasto no permanente	7.749
Amortizaciones	1.949
Otros	3.498
Plan Anual de Inversiones	4.750

Fuente: Ministerio Coordinador de la Política Económica, 2012.

Elaboración: Fabián Canelos

Como se había mencionado al analizar el rol del Estado y la aplicación de la política fiscal, el gasto público desempeña un papel fundamental, y se canaliza principalmente por dos medios: el gasto en personal y la contratación pública.

En este capítulo, se presenta la normatividad y operabilidad relacionadas a las compras públicas. Al respecto, la Constitución señala en el art. 288:

Las compras públicas cumplirán con criterios de eficiencia, transparencia, calidad, responsabilidad ambiental y social. Se priorizarán los productos y servicios nacionales, en particular los provenientes de la economía popular y solidaria, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas. (Asamblea Constituyente, 2008a: 141).

Bajo esta directriz, se expidió la LOSNCP. En sus considerandos, indica que:

Es necesario crear un Sistema de Contratación Pública que articule y armonice a todas las instancias, organismos e instituciones en los ámbitos de planificación, programación, presupuesto, control, administración y ejecución de las adquisiciones de bienes y servicios así como en la ejecución de obras públicas que se realicen con recursos públicos.

Que la ausencia de planificación y de políticas de compras públicas ha derivado en discrecionalidad y desperdicio de recursos públicos por parte de las instituciones contratantes del Estado.

Que es indispensable innovar la contratación mediante procedimientos ágiles, transparentes, eficientes y tecnológicamente actualizados, que impliquen ahorro de recursos y que faciliten las labores de control tanto de las entidades contratantes como de los propios proveedores de obras, bienes y servicios y de la ciudadanía en general. (Asamblea Constituyente, 2008b: 1).

Esta normativa constituye un elemento dinamizador de la economía, fomentando la generación de empleo, la asociatividad y la redistribución de la riqueza. Entre sus primeros artículos, la ley:

Establece el Sistema Nacional de Contratación Pública y determina los principios y normas para regular los procedimientos de contratación para la adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras y prestación de servicios, incluidos los de consultoría [... con los objetivos de] garantizar la calidad del gasto público y su ejecución en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo; garantizar la ejecución plena de los contratos y la aplicación efectiva de las normas contractuales; garantizar la transparencia y evitar la discrecionalidad en la contratación pública; [...] agilizar, simplificar y adecuar los procesos de adquisición a las distintas necesidades de las políticas públicas y a su ejecución oportuna; [...] garantizar la permanencia y efectividad de los sistemas de control de gestión y transparencia del gasto público (Asamblea Constituyente, 2008b: 1, 6).

El artículo 22 de la LOSNCP establece que las entidades contratantes, para cumplir con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, así como con sus propias metas y necesidades institucionales, formularán el Plan Anual de Contratación, de conformidad a la planificación plurianual de la institución, y asociada al Plan Nacional de Desarrollo y a los presupuestos del Estado.

Mientras, el artículo 23 dispone que, antes de iniciar un procedimiento precontractual, de acuerdo a la naturaleza de la contratación, la entidad deberá contar con los estudios y diseños completos, definitivos y actualizados, planos y cálculos, especificaciones técnicas, debidamente aprobados por las instancias correspondientes y vinculados al Plan Anual de Contratación de la institución.

Según el artículo 121 del Reglamento de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (RLOSNCP), para cada contrato se debe designar un administrador que «velará por el cabal y oportuno cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones derivadas del contrato. Adoptará las acciones que sean necesarias para evitar retrasos injustificados e impondrá las multas y sanciones a que hubiere lugar».

4.4. Evaluación del Sistema Nacional de Contratación Pública

La autoevaluación del Sistema Nacional de Contratación Pública del Ecuador para el año 2010, realizada con la metodología OCDE-CAD, bajo el liderazgo del Instituto Nacional de Contratación Pública (INCOP) y participación de la Contraloría General del Estado, organizaciones de la sociedad civil, obtuvo la validación internacional correspondiente. Similares procesos se realizan en otros países y merece mención el documento Plan Estratégico para la Modernización de las Compras Públicas de Costa Rica, elaborado en 2010, cuyas estrategias coinciden con los enunciados constitucionales del Ecuador para lograr un sistema para impactar la eficacia, eficiencia y transparencia de las compras públicas (Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, 2010).

Los resultados en el caso ecuatoriano muestran un sistema joven en proceso de consolidación, cuyos indicadores de línea de base y de cumplimiento y desempeño lo ubican en un nivel medio-alto con respecto a la región. El parecer general es que a partir de esta línea de base se puede desarrollar un programa de reformas de segunda generación que consoliden su cumplimiento y desempeño de manera definitiva en el marco de las mejores prácticas internacionales en materia de contratación pública, y sobre todo, en aplicación de las políticas y objetivos nacionales que le son característicos.

La autoevaluación del Sistema Nacional de Contratación Pública se ha basado en los cuatro pilares fundamentales que describe la metodología internacionalmente aceptada para sistemas nacionales de contratación pública (Metodología OECD/DAC), que son los siguientes:

Pilar I Marco Legislativo y Regulatorio: revisión y el análisis técnico del marco legal vigente que rige el funcionamiento del Sistema.

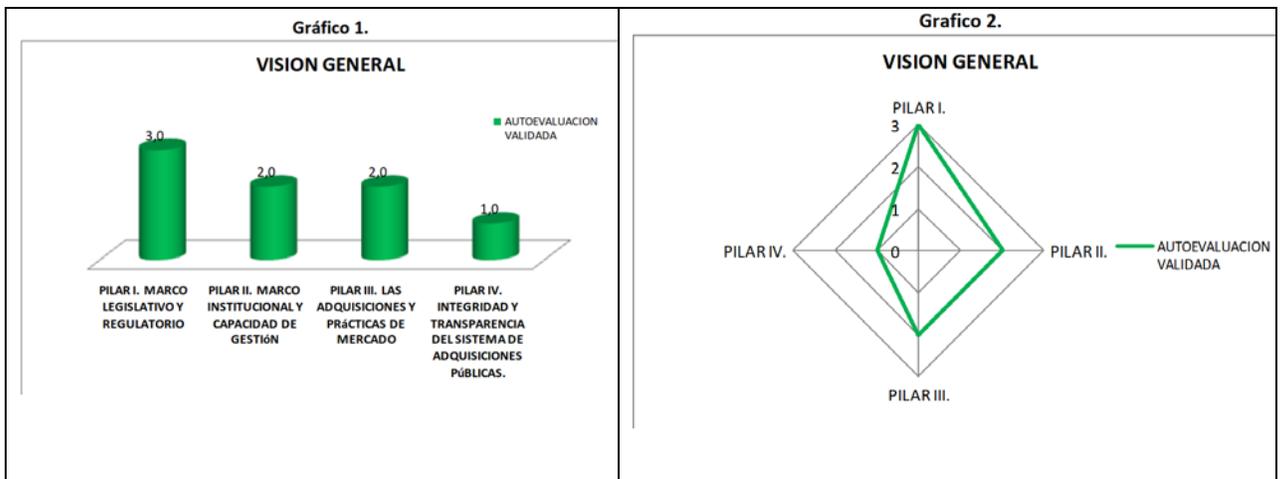
Pilar II Marco Institucional y las Capacidades de Gestión: revisión y análisis de la capacidad institucional para la integración con otros sistemas, funcionamiento del ente regulador, y la capacidad misma del desarrollo del Sistema.

Pilar III Las Operaciones de Adquisición y las Prácticas de Mercado: análisis y revisión de la operatividad del sistema, la capacidad de funcionamiento del mercado, y la administración de contratos.

Pilar IV Integridad del Sistema en Términos de Transparencia y Controles Anticorrupción: revisión y análisis del sistema de control interno y auditoría, sistema de revisiones y protestas, acceso a la información, ética y control de la corrupción.

Todos los subindicadores se evalúan en una escala de calificaciones que van desde 0 hasta 3, donde 0 significa que hay nulo o mínimo avance o que no se cumple una condición fundamental, mientras que 3, el valor máximo posible y deseable, significa que se han cumplido todas las condiciones.

Visión General y detalle por pilar



En el gráfico 1 se observa que los mayores avances se han logrado en los aspectos del Marco Legislativo y Regulatorio (Pilar I), existiendo retos para el país en los pilares de Marco Institucional y Capacidad de Gestión (Pilar II), Adquisiciones y Prácticas de Mercado (Pilar III), y aun más en el pilar de Integridad y Transparencia del Sistema de Adquisiciones Públicas (Pilar IV).

Es importante trabajar en la consolidación del sistema bajo la participación de todas las partes interesadas (el sector privado, la sociedad civil y los beneficiarios finales de las adquisiciones/usuarios

finales) el cual esté regido por la integridad y conducta ética. Así como en el fortalecimiento institucional que esté ligado a la prioridad nacional de planificación en inclusión y expansión del mercado de contratación pública. Se requiere mantener e impulsar la apertura de los actores institucionales y el interés de la ciudadanía, así como la apertura de las autoridades y los organismos de cooperación para lograr un Sistema Nacional de Contratación Pública efectivo, eficiente y eficaz.

Queda mucho por trabajar en el pilar de transparencia el cual muestra un nivel por debajo de la media del sistema. Es importante fortalecer el trabajo y coordinación interinstitucional para no doblar trabajo o interrumpir el mismo (INCOP-BID, 2011).

4.5. El futuro del proceso de contratación pública en Ecuador

Un paso importante en el proceso de contratación pública es el proyecto «Gestión Integral de Recursos Gubernamentales (GIRG)», que:

Se enfoca específicamente en el mejoramiento, estandarización, automatización e integración de los procesos cotidianos de las instituciones del Gobierno, tales como: contratación pública, recursos humanos, gestión financiera y planificación; los cuales generalmente no cumplían con los principios de eficacia, eficiencia, calidad, transparencia y evaluación que establece la Constitución de la República.

Con el mejoramiento, estandarización y automatización de estos procesos se contribuye en el incremento de la eficacia y eficiencia al interior de las entidades de la Administración Pública Central y por ende se mejora la gestión del Gobierno Nacional y con ello los servicios públicos que éste brinde a la sociedad.

El proyecto GIRG, en su primera etapa, mejora, estandariza y automatiza el proceso de contratación pública mediante diversos manuales: algunos elaborados por el INCOP para la entidad contratante, que contienen todos los tipos de adquisición, y otros hechos por la Secretaría Nacional de la

Administración Pública, que detallan las actividades para la gestión de los diferentes procesos (inicio, planificación, ejecución de la contratación, procesos especiales y cierre de la contratación). El proyecto se halla en fase de implementación a través de entidades piloto. (Secretaría Nacional de la Administración Pública, *s. d.*).

Se considera que este proyecto impulsaría los pilares II y IV mencionados en la autoevaluación de la Metodología OECD/DAC.

Capítulo 5. El control de la gestión de los recursos públicos

5.1. Preceptos constitucionales

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 (Asamblea Constituyente, 2008a: 108).

5.2. La Contraloría General del Estado

Es un organismo técnico encargado del control de la utilización de los recursos estatales, y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos. [...] Serán funciones de la Contraloría General del Estado, además de las que determine la ley:

1. Dirigir el sistema de control administrativo que se compone de auditoría interna, auditoría externa y del control interno de las entidades del sector público y de las entidades privadas que dispongan de recursos públicos.
2. Determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, relacionadas con los aspectos y

gestiones sujetas a su control, sin perjuicio de las funciones que en esta materia sean propias de la Fiscalía General del Estado.

3. Expedir la normativa para el cumplimiento de sus funciones.

4. Asesorar a los órganos y entidades del Estado cuando se le solicite (Asamblea Constituyente, 2008a: 112).

5.2.1. Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (LOGGE)

Por los mandatos constitucionales, la LOGGE:

Tiene por objeto establecer y mantener, bajo la dirección de la Contraloría General del Estado, el sistema de control, fiscalización y auditoría del Estado, y regular su funcionamiento, con la finalidad de examinar, verificar y evaluar el cumplimiento de la visión, misión y objetivos de las instituciones del Estado, y la utilización de recursos, administración y custodia de bienes públicos. [... La aplicación del Sistema] propenderá a que:

1.- Los dignatarios, autoridades, funcionarios y servidores públicos, sin excepción, se responsabilicen y rindan cuenta pública sobre el ejercicio de sus atribuciones, la utilización de los recursos públicos puestos a su disposición, así como de los resultados obtenidos de su empleo;

2.- Las atribuciones y objetivos de las instituciones del Estado y los respectivos deberes y obligaciones de sus servidores, sean cumplidos a cabalidad;

3.- Cada institución del Estado asuma la responsabilidad por la existencia y mantenimiento de su propio sistema de control interno; y,

4.- Se coordine y complemente con la acción que otros órganos de control externo ejerzan sobre las operaciones y actividades del sector público y sus servidores (Congreso Nacional, 2002).

Los preceptos de la ley establecen que los componentes del sistema de control son:

1.- El control interno: que es de responsabilidad de cada institución; y

2.- El control externo:

- a) El que compete a la CGE; y,
- b) El que ejercen otras instituciones de control del Estado.

Para el ejercicio de su actividad de control, la CGE tiene capacidad normativa, para lo cual puede dictar: normas, políticas, reglamentos, regulaciones, manuales generales y especializados, guías metodológicas, instructivos necesarios para aplicar el sistema y determinar responsabilidades.

El objeto del sistema de control es examinar, verificar y evaluar la gestión: administrativa, financiera, operativa y ambiental de las instituciones y la actuación de sus servidores.

El sistema de control interno se compone de:

El control interno que se define como un proceso aplicado por la máxima autoridad, la dirección y el personal de cada institución, que proporciona seguridad razonable de que se protegen los recursos públicos y se alcancen los objetivos institucionales. [...], para lo cual se aplicarán las modalidades de control previo, continuo y posterior.

La auditoría interna, unidad cuya existencia depende la naturaleza y justificación de necesidad de la institución y que es dependiente técnica y administrativamente de la CGE. Los auditores actúan con criterio independiente respecto a la operación y no intervienen en la autorización o aprobación de los procesos financieros, administrativos, operativos y ambientales.

El sistema de control externo que realiza la CGE, se ejerce mediante la auditoría gubernamental y el examen especial. La auditoría puede ser de los siguientes tipos:

Auditoría financiera

Auditoría de gestión

Auditoría de aspectos ambientales

Auditoría de obras públicas o de ingeniería

Como elemento importante de la acción de la CGE, la ley establece la potestad de la CGE para la determinación de responsabilidades y su seguimiento, distinguiendo:

Responsabilidad por acción u omisión

Consideración de Órdenes superiores

Responsabilidad directa.

Responsabilidad principal y subsidiaria por pago indebido.

Responsabilidad solidaria.

Se establece la responsabilidad administrativa culposa, en la cual Incurrirán las autoridades, dignatarios, funcionarios o servidores de las instituciones del Estado que, por acción u omisión, se encontraren comprendidos, entre otras, en una o más de las causales siguientes:

1. No establecer ni aplicar indicadores de gestión [...];
2. Cometer abuso en el ejercicio de su cargo;
3. Permitir la violación de la ley, de normas [...]
4. Exigir o recibir dinero, premios o recompensas, [...] sin perjuicio de la responsabilidad penal a que hubiere lugar; [...]
5. No tomar inmediatamente acciones correctivas necesarias en conocimiento del informe del auditor interno o externo; o de consultas absueltas por organismos de control;
6. No proporcionar oportunamente la información pertinente o no prestar la colaboración requerida a los auditores gubernamentales, y demás organismos de control y fiscalización; [...]
7. No efectuar el ingreso oportuno de cualquier recurso financiero recibido (Congreso Nacional, 2002).

La determinación de estas responsabilidades, establece a través del régimen sancionatorio las siguientes sanciones, tanto para los servidores como para los contratistas:

Sanción por faltas administrativas: que se aplican sin perjuicio de las responsabilidades civil culposa o penal a que hubiere lugar, y;

Sanción por contravención que se aplican a las personas naturales, los representantes legales que no colaboren con la información solicitada por los auditores gubernamentales debidamente autorizados.

Respecto a la responsabilidad civil culposa: se indica que nace de una acción u omisión culposa aunque no intencional de un servidor público o de un tercero, por no haber tomado las precauciones necesarias para evitar resultados perjudiciales a los bienes y recursos públicos. La responsabilidad civil culposa genera una obligación jurídica indemnizatoria del perjuicio económico ocasionado. Se deben a acciones que denoten impericia, imprudencia, imprevisión, improvisación, impreparación o negligencia.

Corresponde a este ámbito la responsabilidad en los procesos de estudio, contratación y ejecución, por la que:

Las autoridades, dignatarios, funcionarios y servidores que tengan a su cargo la dirección de los estudios y procesos previos a la celebración de los contratos públicos, tales como de construcción, provisión, asesoría, servicios, arrendamiento, concesiones, delegaciones, comodato y permuta, serán responsables por su legal y correcta celebración; y aquellos a quienes correspondan las funciones de supervisión, control, calificación o dirección de la ejecución de los contratos, serán responsables de tomar todas las medidas necesarias para que sean ejecutadas con estricto cumplimiento de las estipulaciones contractuales, los programas, costos y plazos previstos.

La Contraloría General del Estado establecerá las responsabilidades a que hubiere lugar en esta materia (Congreso Nacional, 2002).

Por último se establece la responsabilidad por indicios de responsabilidad penal, que deben ser notificados a la Fiscalía.

Caducidad: Las facultades de la CGE caducarán «en siete años contados desde la fecha en que se hubieren realizado dichas actividades o actos» (Congreso Nacional, 2002).

Prescripción: las obligaciones por responsabilidades civiles culposas prescribirán en diez años a partir de la fecha en que la determinación confirmatoria de la responsabilidad civil culposa se hubiere ejecutoriado.

Las obligaciones civiles como consecuencia de delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito, serán imprescriptibles (Congreso Nacional, 2002).

Las recomendaciones de auditoría deben ser aplicadas inmediata y obligatoriamente. Su inobservancia será sancionada por la Contraloría General del Estado.

5.3. Las normas de control interno

El acuerdo N° 039 CG vigente desde diciembre de 2009, en sus antecedentes indica que:

Las normas de control interno desarrolladas incluyen regulaciones generales y otras específicas, relacionadas con la administración financiera gubernamental, talento humano, tecnología de la información y administración de proyectos y recogen la utilización del marco integrado de control interno emitido por el Comité de Organizaciones que patrocina la Comisión Treadway (COSO), que plantea cinco componentes interrelacionados e integrados al proceso de administración, con la finalidad de ayudar a las entidades a lograr sus objetivos (Pólit, 2009).

En el ámbito internacional se celebraron eventos que marcaron una etapa importante en el desarrollo del control interno; en el año 1990 se publicó el documento *Control Interno-Marco Integrado* (Internal Control-Integrated Framework), elaborado por la Comisión Nacional sobre Información Financiera Fraudulenta, que luego fue conocida Comisión Treadway o COSO.

El informe COSO concentró los distintos enfoques existentes en el ámbito mundial, en uno solo, definiendo al control interno como un modelo integrado a la gestión de las organizaciones, ejecutado por el personal de

las entidades en sus distintos niveles jerárquicos; que promueve la honestidad y la responsabilidad, y suministra seguridad razonable en el uso de los recursos para conseguir los objetivos de: impulsar el uso racional de estrategias, promover la eficiencia en las operaciones, cumplir con las normativas aplicables y contar con una herramienta apropiada para prevenir errores e irregularidades.

En el año 1992, la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) aprobó la guía para las Normas de Control Interno del Sector Público, concebida para visualizar el diseño, implantación y evaluación del control interno en las entidades fiscalizadoras superiores. Esta guía fue actualizada en distintos eventos internacionales, siendo la última reforma en el año 2004, luego del XVII Congreso Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INCOSAI), realizado en Budapest (CGE, 2009c).

El artículo 1 del Acuerdo No. 039-CG (Normas de control interno para las entidades, organismos del sector público y personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos) señala que su objetivo es:

Propiciar con su aplicación el mejoramiento de los sistemas de control interno y la gestión pública, en relación a la utilización de los recursos estatales y la consecución de los objetivos institucionales. Constituyen el marco que regula y garantiza las acciones de titulares y servidores de cada organismo, según su competencia y en función de la naturaleza jurídica de la entidad, para que desarrollen, expidan y apliquen los controles internos que provean una seguridad razonable en salvaguarda de su patrimonio (CGE, 2009d).

Con el propósito de poner en práctica el control interno en lo relativo a los artículos 22 y 23 de la LOSNCP y al 121 del RLOSNC, se establecen ciertas orientaciones mediante las normas: 402-02 Control previo al compromiso, 402-03 Control previo al devengado, 403-08 Control previo al pago y 408-17 Administrador del contrato.

5.3.1. Estructura de las normas

Las normas se estructuran configurando un proceso que inicia con la definición y alcance del control interno y prosigue con los medios para su consecución, determinando que es un medio para alcanzar los objetivos de la organización.

5.3.1.1. Normas generales (100)._

El control interno es un proceso integral aplicado por la máxima autoridad, la dirección y el personal de cada entidad, que proporciona seguridad razonable para el logro de los objetivos institucionales. [... Son objetivos del control interno]:

- Promover la eficiencia, eficacia y economía de las operaciones bajo principios éticos y de transparencia.
- Garantizar la confiabilidad, integridad y oportunidad de la información.
- Cumplir con las disposiciones legales y la normativa de la entidad para otorgar bienes y servicios públicos de calidad.
- Proteger y conservar el patrimonio público contra pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal (CGE, 2009b: 1).

5.3.1.2. Ambiente de control (200)._

El ambiente o entorno de control es el conjunto de circunstancias y conductas que enmarcan el accionar de una entidad desde la perspectiva del control interno. Es fundamentalmente la consecuencia de la actitud asumida por la alta dirección y por el resto de las servidoras y servidores, con relación a la importancia del control interno y su incidencia sobre las actividades y resultados (CGE, 2009b: 2).

Para ello es necesario contar con una adecuada administración estratégica, realizar una apropiada planificación y administración del talento humano, crear una eficiente estructura organizativa, promover la delegación de autoridad, afianzar la competencia profesional de los servidores, coordinar las acciones organizacionales y desarrollar y mantener la adhesión a las políticas institucionales por parte de los servidores de la entidad (CGE, 2009b: 3-6).

5.3.1.3. Evaluación del riesgo (300)._

La máxima autoridad establecerá los mecanismos necesarios para identificar, [valorar,] analizar y [... tratar] los riesgos a los que está expuesta la organización para el logro de sus objetivos.

El riesgo es la probabilidad de ocurrencia de un evento no deseado que podría perjudicar o afectar adversamente a la entidad o su entorno. La máxima autoridad, el nivel directivo y todo el personal de la entidad serán responsables de efectuar el proceso de administración de riesgos, que implica la metodología, estrategias, técnicas y procedimientos, a través de los cuales las unidades administrativas identificarán, analizarán y tratarán los potenciales eventos que pudieran afectar la ejecución de sus procesos y el logro de sus objetivos (CGE, 2009b: 7).

5.3.1.4. Actividades de control (400)._

Las actividades de control se dan en toda la organización, en todos los niveles y en todas las funciones. Incluyen una diversidad de acciones de control de detección y prevención, tales como: separación de funciones incompatibles, procedimientos de aprobación y autorización, verificaciones, controles sobre el acceso a recursos y archivos, revisión del desempeño de operaciones, segregación de responsabilidades de autorización, ejecución, registro y comprobación de transacciones, revisión de procesos y acciones correctivas cuando se detectan desviaciones e incumplimientos.

Para ser efectivas, las actividades de control deben ser apropiadas, funcionar consistentemente de acuerdo a un plan a lo largo de un período y estar relacionadas directamente con los objetivos de la entidad.

La implantación de cualquier actividad o procedimiento de control debe ser precedido por un análisis de costo/beneficio para determinar su viabilidad, conveniencia y contribución en relación con el logro de los objetivos, es decir, se deberá considerar como premisa básica que el

costo de establecer un control no supere el beneficio que pueda obtener (CGE, 2009b: 9).

5.3.1.5. Información y comunicación (500).__

La máxima autoridad y los directivos de la entidad deben identificar, capturar y comunicar información pertinente y con la oportunidad que facilite a las servidoras y servidores cumplir sus responsabilidades.

El sistema de información y comunicación está constituido por los métodos establecidos para registrar, procesar, resumir e informar sobre las operaciones técnicas, administrativas y financieras de una entidad. La calidad de la información que brinda el sistema facilita a la máxima autoridad adoptar decisiones adecuadas que permitan controlar las actividades de la entidad y preparar información confiable (CGE, 2009b: 84).

5.3.1.6. Seguimiento (600).__

Seguimiento es el proceso que evalúa la calidad del funcionamiento del control interno en el tiempo y permite al sistema reaccionar en forma dinámica, cambiando cuando las circunstancias así lo requieran. Se orientará a la identificación de controles débiles o insuficientes para promover su reforzamiento, así como asegurar que las medidas producto de los hallazgos de auditoría y los resultados de otras revisiones se atiendan de manera efectiva y con prontitud.

El seguimiento se efectúa en forma continua durante la realización de las actividades diarias en los distintos niveles de la entidad y a través de evaluaciones periódicas para enfocar directamente la efectividad de los controles en un tiempo determinado, también puede efectuarse mediante la combinación de las dos modalidades (CGE, 2009b: 85).

Cap. 6. Análisis del control de la gestión y contratación pública

6.1. El control externo

En líneas precedentes, se invocó el artículo 212 de la Constitución de la República del Ecuador que taxativamente enumera las funciones de la Contraloría General del Estado; el numeral 1 dice: «Dirigir el sistema de control administrativo que se compone de auditoría interna, auditoría externa y del control interno de las entidades del sector público y de las entidades privadas que dispongan de recursos públicos».

6.1.1. La acción de la CGE

La acción del control externo, de conformidad con las disposiciones de la LOCGE, se refleja en la Auditoría gubernamental y los exámenes especiales, Auditoría financiera, Auditoría de gestión, Auditoría de aspectos ambientales, Auditoría de obras públicas o de Ingeniería.

Es conveniente relieves que según el art. 18 de la LOCGE:

La auditoría gubernamental realizada por la Contraloría General del Estado, consiste en un sistema integrado de asesoría, asistencia y prevención de riesgos que incluye el examen y evaluación críticos de las acciones y obras de los administradores de los recursos públicos.

Con el propósito de ofrecer un panorama objetivo de las acciones desarrolladas dentro de sus competencias por la Contraloría General del Estado, en el presente análisis se toman los datos de los informes de la CGE, publicados en la página web institucional. Estos abarcan el período 2007-2010.

Para el año 2011 se obtienen los datos de la publicación *Rendición de cuentas 2011*, del diario *El Comercio* de la ciudad de Quito. Del año 2012 no se consiguió información hasta el 31 de marzo del 2013 y no es compatible con la información anterior por lo que no es posible su integración a los datos anteriores.

Para ubicar la actividad de la CGE se analizan datos globales, el monto de las acciones auditadas y de establecimiento preliminar de responsabilidades.

Cuadro N° 3. Informes aprobados por la CGE

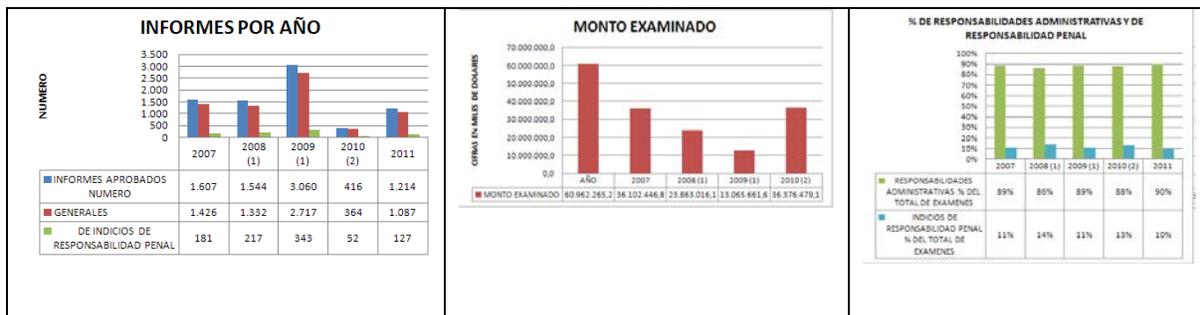
	valores en miles de dolares				
	2007	2008 (1)	2009 (1)	2010 (2)	2011
INFORMES APROBADOS NUMERO	1.607	1.544	3.060	416	1.214
GENERALES	1.426	1.332	2.717	364	1.087
DE INDICIOS DE RESPONSABILIDAD PENAL	181	217	343	52	127
MONTO EXAMINADO	60.962.265,2	36.102.446,8	23.863.016,1	13.065.661,6	36.376.479,1
RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS Y CIVILES CULPOSAS SUGERIDAS	193.360,3	217.254,8	209.253,9	71.554,4	54.799,6
INDICIOS DE RESPONSABILIDAD PENAL	9.357,4	70.029,8	98.192,3	2.816,1	15.359,3
NOTA (1)	ERROR EN LA INFORMACION FUENTE EN 2009 SE INDICA TOTAL 1.592.				
NOTA (2)	SE CONSIGNA LA OPERACIÓN 3,060 LA INFORMACION NO GUARDA RELACION CON LA SERIE				

Fuentes: CGE (2009a), CGE (2010) y El Comercio (2012: 15).

Elaboración: Fabián Canelos

La serie se distorsiona en 2010, que presenta un número bajo de informes aprobados. En la información de la CGE se aclara que los cuadros de ese año corresponden al período 24 de octubre de 2009 al 31 de diciembre de 2010.

Gráfico N° 4. Número de Informes – Montos examinados – Responsabilidades



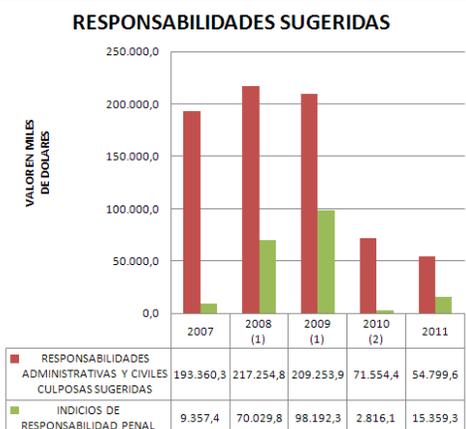
Fuentes: CGE (2009a), CGE (2010) y El Comercio (2012: 15).

Elaboración: Fabián Canelos

Los montos totales examinados superan los del presupuesto general del Estado, ya que la CGE controla la gestión de todas las instituciones públicas e inclusive las de derecho privado con participación estatal del 50% o más. Estos datos constituyen una referencia para visualizar la importancia de la acción del Estado en conjunto y de la labor de la CGE, sobre el control de la utilización de los recursos públicos.

Es preocupante observar que el 11% de los informes tengan indicios de responsabilidad penal.

Gráfico N° 5.



Fuentes: CGE (2009a), CGE (2010) y El Comercio (2012: 15).

Elaboración: Fabián Canelos

Los montos promedio anuales de responsabilidades sugeridas son significativos: 149 millones en responsabilidades administrativas y civiles culposas, y 39 millones en indicios de responsabilidad penal.

Los valores promedio por examen son de 21 millones de dólares; 108 mil de responsabilidades administrativas y 213 mil dólares de responsabilidad penal.

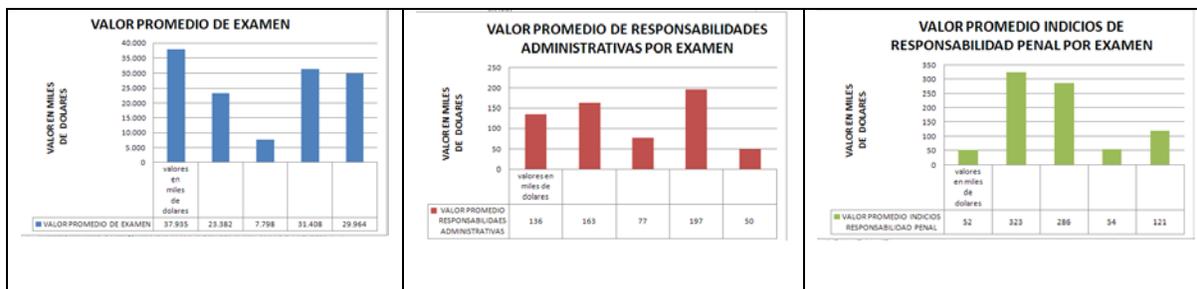
Cuadro N° 4. Valores promedio de examen y responsabilidades

	cifras en miles de us\$ dolares				
VALOR PROMEDIO DE EXAMEN	37.935	23.382	7.798	31.408	29.964
VALOR PROMEDIO RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS	136	163	77	197	50
VALOR PROMEDIO INDICIOS RESPONSABILIDAD PENAL	52	323	286	54	121

Fuentes: CGE (2009a), CGE (2010) y El Comercio (2012: 15).

Elaboración: Fabián Canelos

Gráfico N° 6. Representación Valores promedio de examen y responsabilidades



Fuentes: CGE (2009a), CGE (2010) y El Comercio (2012: 15).

Elaboración: Fabián Canelos

Lo fundamental de la sugerencia de responsabilidades es que, de demostrarse la deficiente gestión por parte de los servidores, implica multa y hasta destitución y/o

la obligación indemnizatoria y, más graves aun las consecuencias, tanto en el orden personal como social, en el caso de responsabilidad penal.

6.1.2. Repercusiones

Por la magnitud de estas cifras, es posible deducir que los servidores desconocen las consecuencias de sus actuaciones y las afectaciones psicológicas y económicas que ellas causan, por lo que es necesario reforzar la capacitación y difusión de las normas y fomentar la orientación y gestión de la ética.

En el aspecto de transparencia que trascienda en mejorar los índices de confianza de la sociedad, se considera que estos resultados no contribuyen a los objetivos planteados por el Plan Nacional del Buen Vivir, ya que las tendencias observadas demuestran la necesidad de conformar un sistema congruente de apoyo, es decir, la infraestructura Ética, acorde con las políticas de ese mismo instrumento y que la OCDE, sintetiza en:

Comunicar e inculcar valores básicos y normas éticas en los funcionarios públicos para ofrecerles consejo y asesoramiento que les ayuden a resolver dilemas éticos.

Promover niveles éticos aceptables mediante la prevención de situaciones donde exista propensión a los conflictos de interés y recompensar conductas éticamente significativas con mejores posibilidades de desarrollo profesional.

Vigilar el cumplimiento y denunciar, detectar y sancionar las conductas reprobables (OCDE, 2000: 6).

6.2. Análisis de los exámenes de la CGE

6.2.1. Configuración de la muestra

Luego de estudiar los resultados que se exponen a la nación en los informes de la CGE, es imprescindible profundizar el análisis de los exámenes practicados por

esa entidad, clasificar las conclusiones, identificar las causas y recomendar acciones.

La muestra fue seleccionada de forma aleatoria de la página web de la CGE , cuya identificación y detalle están descritos en el Anexo N° 1. Son 45 informes: 31 de instituciones del Estado y 14 de gobiernos locales, con un total de 2.605 páginas. Las razones para examinar en forma separada cada grupo de entidades son las siguientes:

- En el primer caso sus principales directivos son designados por el ejecutivo, mientras que en el segundo son de elección popular.
- La magnitud de los recursos que administra cada tipo de entidad son muy diferentes, a excepción de los municipios de las capitales provinciales.
- La realidad de las Juntas Parroquiales, aproximadamente 800, es radicalmente diferente en cuanto a capacidad administrativa, disponibilidades tecnológicas y de comunicación, no obstante ser donde se inicia la satisfacción de las necesidades fundamentales y la corrección de las inequidades. Son organizaciones en las cuales se puede alcanzar rápidamente la gobernanza.

El respaldo de esta investigación se encuentra en un medio magnético que incorpora todos los informes obtenidos de la página web de la CGE, el proceso de codificación y tabulación.

6.2.2. Contenido de la comunicación de resultados

Los exámenes hacen referencia a los siguientes aspectos:

- Fecha de la Orden de Trabajo: Corresponde al inicio de labores de la CGE en la entidad auditada.
- Fecha de carta de envío: Corresponde a la comunicación de resultados.
- Objetivos: Propósitos del examen.
- Alcance: Período que comprende el análisis.

El contenido se refiere a:

- Rubros examinados.
- Criterios de servidores y/o contratistas involucrados: En cumplimiento a lo dispuesto en la Ley de la CGE, art. 90: «En el curso del examen los auditores

gubernamentales mantendrán comunicación con los servidores de la entidad, organismo o empresa del sector público auditada y demás personas relacionadas con las actividades examinadas».

- Conclusiones: El resultado del hallazgo.
- Recomendaciones: Las medidas a tomar de manera obligatoria para mejorar el control interno.

De acuerdo a lo que establece la Ley de la CGE en el art. 26:

Informes de auditoría y su aprobación.- Los informes de auditoría gubernamental, en sus diferentes clases y modalidades, tendrán el contenido que establezcan las normas de auditoría y más regulaciones de esta Ley, incluyendo la opinión de los auditores, cuando corresponda, y la referencia al período examinado y serán tramitados en los plazos establecidos en la ley y los reglamentos correspondientes, los mismos que desde la emisión de la orden de trabajo de la auditoría, hasta la aprobación del informe, como regla general, no excederán de un año. Los informes, luego de suscritos por el director de la unidad administrativa pertinente, serán aprobados por el Contralor General o su delegado y enviados a las máximas autoridades de las instituciones del Estado examinadas (Congreso Nacional, 2002).

6.2.3. Criterios de servidores y/o contratistas involucrados

Constituyen partes extensas de los informes, que contienen los puntos de vista y hechos subsecuentes, permiten a los servidores aclarar las inquietudes de los auditores y contribuyen a establecer las conclusiones. Para efectos de este trabajo se mencionan unos pocos ejemplos del informe 28 (ver Anexo N° 1), que se consideran los más importantes porque evidencian conflictos éticos.

“La importancia en base de las funciones, que otorga la LOSCCA al mencionado puesto de Director de Recursos Humanos, en el tiempo de mi encargo nunca fue dada tanto que éramos simples tramitadores de las órdenes y disposiciones de la Presidencia del Directorio y Gerencia General”.- “Por lo expresado anteriormente puedo afirmar que el Director

de Recursos Humanos en poquísimas ocasiones es consultado sobre la procedencia o no de un pago o como ustedes lo indican de los efectos derivados de las autorizaciones para incrementos de sueldo SIENDO este tema tratado a nivel de gerencias Administrativa, Financiera y de Asesoría jurídica” (CGE, 2008: 132).

Este primer ejemplo permite plantear inquietudes como: ¿existe abuso de autoridad? ¿Es el resultado de órdenes superiores?

“Como Usted podrá apreciar, los Acuerdos indican que es el Gerente General quien dispone las reubicaciones de los funcionarios anteriormente citados. La Gerencia Administrativa en cumplimiento de sus funciones instrumenta las disposiciones de la Gerencia General” (CGE, 2008: 160).

Frente al segundo ejemplo, es pertinente preguntarse si existe un correcto desempeño de funciones.

“Para este momento usted se habrá dado cuenta que la Autoridad ejercía presiones importantes a quienes estaban involucrados en cualquier trámite de pago e indicaba que por tratarse de él le habían entregado la mercadería sin pago alguno y que debía cumplir con el pago inmediato. Hablé con el Gerente Financiero y este pago se realizó con cargo a Cuenta sugerida por esa Gerencia [...] como comentario personal conozco que es la primera ocasión que la Contraloría General del Estado realiza una auditoría al [...], dentro de su ámbito de acción, de acuerdo al convenio interinstitucional firmado el 5 de enero del 2004, por tanto muchos errores que se pudieron haber cometido son por desconocimiento de la normativa propia de la Contraloría General del Estado, o por la falta de experiencia, con esto no quiero decir que la falta de conocimiento de la ley le exime de responsabilidad al funcionario implicado, sino más bien aclaro que, lo entiendo muy bien, pero sí quiero solicitar a los señores Auditores de la Contraloría General del Estado que consideren este punto y en estos casos solicitarles mayor comprensión, ya que muchas de las observaciones del auditor dependen no solamente del cumplimiento

estricto de la ley, sino de criterio profesional. Con todas las observaciones que ustedes emitirán en el informe final, es un hecho que los funcionarios del [...] a futuro vamos a tener cuidado y además necesitaremos recibir la mayor capacitación posible para familiarizarnos con su normativa” (CGE, 2008: 173-174).

Con respecto al tercer ejemplo citado, vale reflexionar sobre si se trata de una falta de capacitación y si hay abuso de poder.

Merece una mención especial, lo indicado en el informe como respuesta de un servidor a las inquietudes de la CGE:

“Teniendo como sustentos las disposiciones constitucionales, contractuales y el Convenio Ad-Referéndum, señalados, luego de los análisis efectuados por las instancias administrativas del Banco, en mi condición de Subgerente General entre el 17 de marzo de 2006 y el 22 de febrero de 2007 y conforme se establece en el oficio poder cuya copia adjunto, estaba facultado para autorizar licencias remuneradas, gastos de movilización, pago de viáticos o subsistencias, de conformidad con las normas que rigen esta materia, a los dirigentes de [...]de los trabajadores de la Institución. Adicionalmente, conforme Ud. Podrá observar en las sumillas efectuadas por mí se dispone “proceder de acuerdo a normas vigentes” (CGE, 2008: 182).

El caso anterior constituye un ejemplo de inapropiada motivación a la que están sujetos todos los servidores públicos al disponer actos administrativos.

6.2.3.1. Reflexiones._

De lo anteriormente expuesto, se desprende las siguientes observaciones:

Se imponen decisiones.

Se generan normas internas confusas y que no respetan la jerarquía legal.

Existen presiones de autoridad.

Hay desconocimiento de las normas.

Destaca la deficiencia profesional.

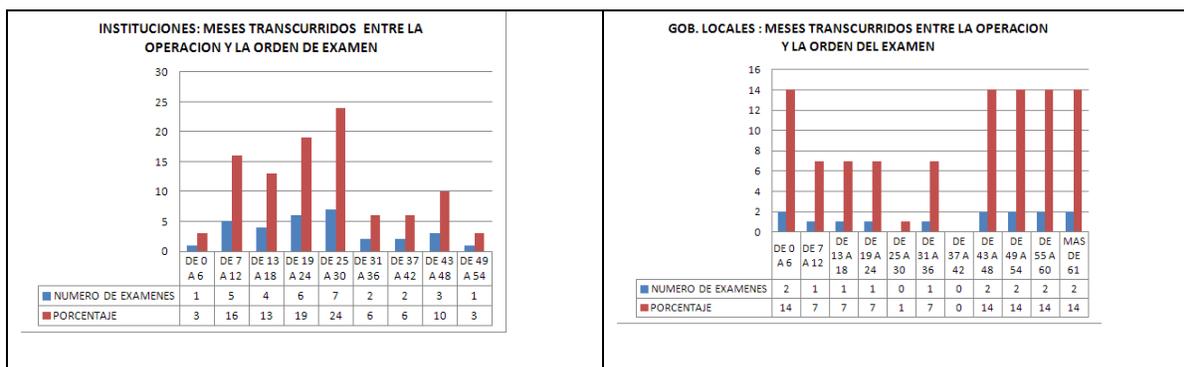
Se verifica la necesidad de capacitación.

Deficiencia en la motivación de los actos administrativos.

6.2.4. Análisis de la oportunidad de los exámenes

6.2.4.1. Tiempo transcurrido entre la realización de la transacción o evento y la orden del examen. Con base en las fechas consignadas en los informes, se tabula este indicador:

Gráfico N° 7. Tiempo transcurrido entre la realización de la transacción o evento y la orden del examen



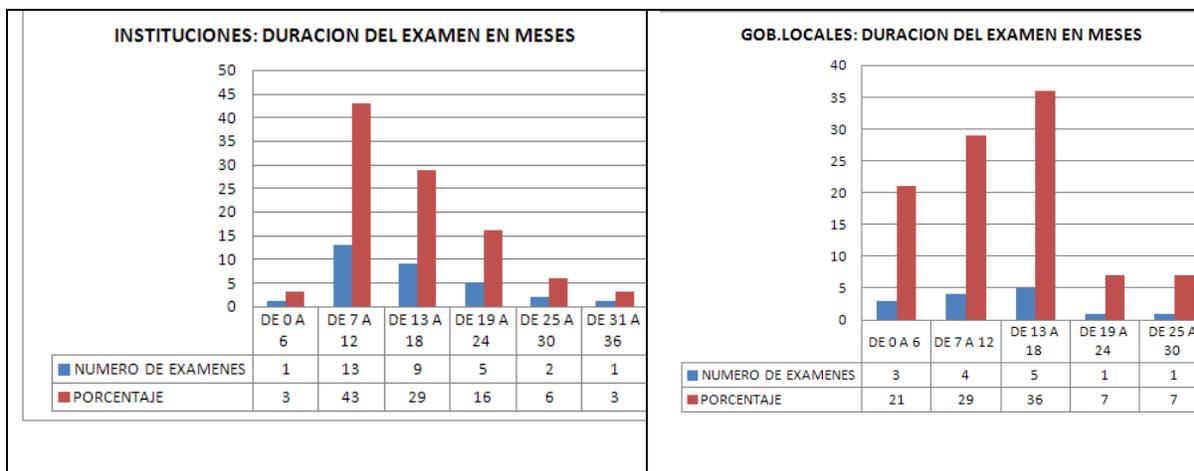
Fuentes: CGE (s.d.)

Elaboración: Fabián Canelos

El 19% de los informes de instituciones abarcan transacciones o eventos realizados con tres años de posterioridad a su ejecución y en el caso de gobiernos locales, el 56%.

6.2.4.2. Tiempo de duración del examen. Los siguientes gráficos indican el tiempo de duración del examen.

Gráfico N° 8. Tiempo de duración del examen



Fuentes: CGE (s.d)

Elaboración: Fabián Canelos

La duración de los exámenes desde la orden de trabajo hasta la notificación de resultados, en el 54% de los casos de instituciones y en el 50% de los casos de gobiernos locales, demoran más de un año, contraviniendo lo dispuesto en el art. 26 de la LOCGE que establece que este período como regla general no excederá de un año.

6.2.4.3. Consecuencias._ La demora en la realización de los exámenes y en la notificación de los resultados hace que la acción de la CGE sea exclusivamente indagadora y punitiva, sin contribuir al mejoramiento de la gestión pública, a la profesionalización de los servidores y a la obtención oportuna de la rendición de cuentas de los principales dignatarios y autoridades, ya que en muchos de los casos los involucrados no están en la institución o han cambiado de funciones; se encuentran deficiencias de gestión y actuación mucho tiempo después de haber rendido cuentas y haber recibido el aplauso por la gestión.

6.2.5. Aplicación del control interno en la gestión

Se indaga la relación entre la aplicación del control interno y las consecuencias en el resultado de la gestión, así como para los servidores involucrados. A fin de lograrlo, se efectúa la codificación y tabulación de: rubros examinados, conclusiones y recomendaciones.

6.2.5.1. Rubros examinados._

Cuadro N°5. Códigos de Rubros examinados

Código	Concepto
300-01	Egresos en función de pagos de personal
300-02	Egresos en función de adquisiciones
300-03	Seguimiento de recomendaciones
300-04	Control interno
300-05	Alineación con los objetivos institucionales
300-06	Control de ingresos

300-07	Denuncia
--------	----------

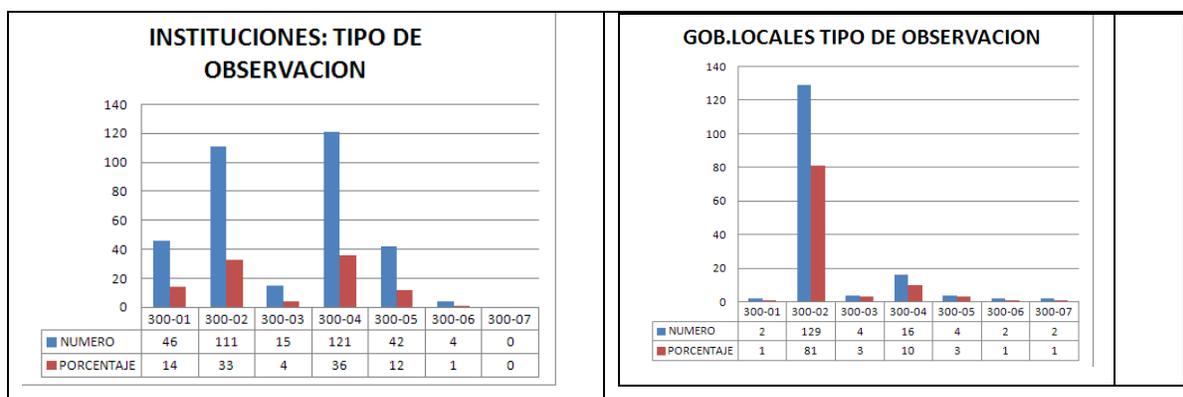
Fuentes: CGE (2009a), CGE (2010)

Elaboración: Fabián Canelos

La codificación responde a la necesidad de agrupar los rubros examinados en relación a desembolso e ingreso de recursos, evaluación del control interno y participación de la ciudadanía en el control.

Cabe resaltar nuevamente la importancia de analizar en forma separada instituciones del gobierno central y gobiernos locales, ya que permite apreciar la diferencia de la naturaleza de las operaciones de cada tipo de entidad.

Gráfico N° 9. Incidencia de rubros examinados



Fuentes: CGE (s.d)

Elaboración: Fabián Canelos

De los rubros examinados, en el caso de instituciones el 47% y en gobiernos locales el 82% tiene relación con egresos, y el 36% y 10%, respectivamente, con control interno.

Denuncias, relacionado con el control de la ciudadanía, se observa exclusivamente en el caso de Juntas Parroquiales y pueden ser más bien resultado de pugnas políticas que verdaderos aportes al control.

6.2.5.2. Análisis de las conclusiones de los informes de la CGE. Los objetivos de los exámenes de la CGE son fundamentalmente verificar la propiedad, legalidad y veracidad de las operaciones administrativas y financieras por parte de las entidades auditadas. Por esa razón se codificaron en relación a estos aspectos pero incorporando un código adicional, para aquellas que incumplen los tres aspectos simultáneamente.

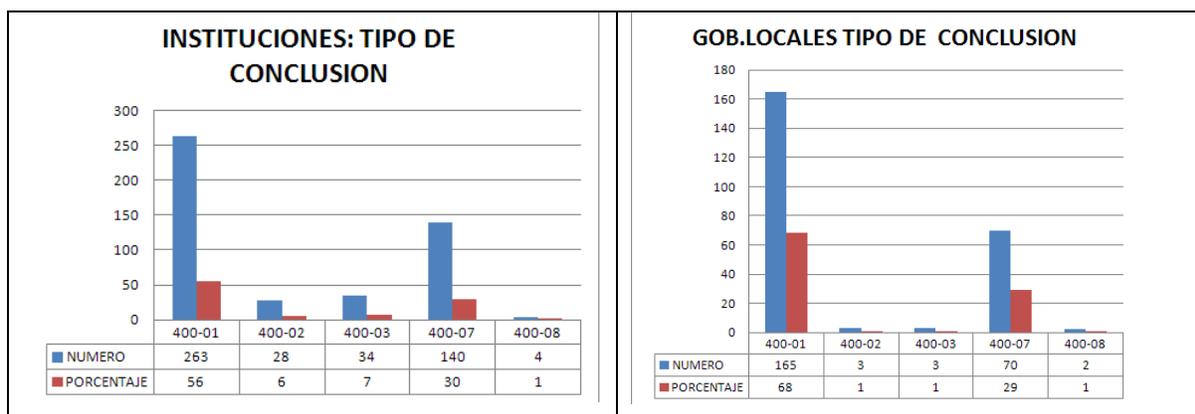
Cuadro N° 6. Códigos de conclusiones

Código	Aplicación	Concepto
400-01	Legalidad	Que no existan restricciones legales.
400-02	Propiedad	Relacionada con la misión de la entidad.
400-03	Veracidad	Que corresponda a una transacción financiera, conformidad en calidad y cantidad, exactitud aritmética.
400-07	Legalidad- Propiedad- Veracidad	
400-08	Cumple	

Fuentes: CGE (2009a), CGE (2010) y El Comercio (2012: 15).

Elaboración: Fabián Canelos

Gráfico N° 10. Incidencia de conclusiones



Fuentes: CGE (s.d.)

Elaboración: Fabián Canelos

El 56% de instituciones y el 68% de gobiernos locales tienen relación con la legalidad, mientras que el 30% y 29%, respectivamente, con legalidad, propiedad y veracidad.

No se observan diferencias significativas, aunque la infraestructura administrativa de cada tipo de instituciones es muy distinta, especialmente en el caso de las Juntas Parroquiales.

6.2.5.3. Recomendaciones de los informes de la CGE y posible consecuencia para el servidor._

Cuadro N° 7. Códigos de responsabilidad

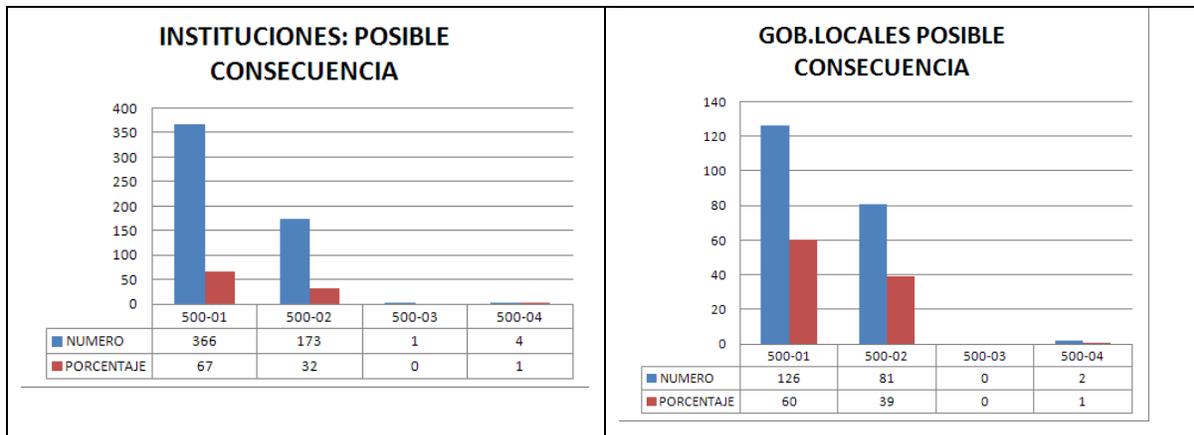
Código	Concepto
500-01	Responsabilidad administrativa culposa: art. 45 de la Ley CGE.
500-02	Responsabilidad civil culposa: art. 52 de la ley CGE.
500-03	Indicios de responsabilidad penal: art. 65 de la ley CGE.
500-04	No se emiten recomendaciones.

Fuentes: CGE (s.d.)

Elaboración: Fabián Canelos

Para establecer la codificación se consideró el texto de la recomendación y se identifica con los respectivos artículos de la ley CGE, que determinan las responsabilidades y las respectivas sanciones ya sean administrativas como multa y hasta destitución e indemnizatorias, lo que genera desconcertantes complicaciones a los servidores y beneficiarios de los pagos, quienes aparentemente desconocen las consecuencias de sus actuaciones.

Gráfico N° 11. Incidencia de responsabilidades



Fuentes: CGE (s.d.)

Elaboración: Fabián Canelos

Las recomendaciones en el 67% en instituciones y el 60% en gobiernos locales pueden generar penalizaciones administrativas, mientras el 32% y 39%, respectivamente, pueden implicar sanciones indemnizatorias. Se puede observar similitud en los resultados de ambos tipos de entidades.

6.2.6. Identificación de las conclusiones de los informes de la CGE con las normas de control interno

Para finalizar los análisis, se realiza una tabulación de las conclusiones de los informes con relación a las normas inaplicadas, identificándolas en grupos:

Cuadro N° 8. Relación con normas de control interno

Concepto	Descripción
Ética	Relacionado con aspectos de conflicto de intereses y conducta.
Profesional	Relacionado con experiencia y conocimientos.
Compromiso	Relacionado fundamentalmente con la norma 402-02.
Devengado	Relacionado fundamentalmente con la norma 402-03.
Pago	Relacionado fundamentalmente con la norma 403-08.
Tic	Relacionado con el manejo de estas técnicas.

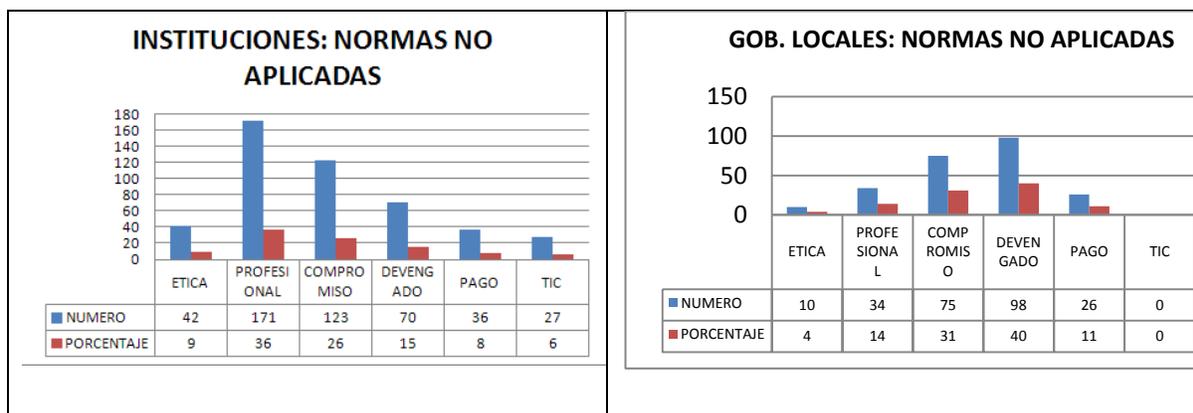
Fuentes: CGE (s.d.)

Elaboración: Fabián Canelos

En esencia, todos los conceptos están relacionados con la ética, ya que corresponden al ejercicio de la profesión que de acuerdo al precepto constitucional debe ejercerse con sujeción a la ética; se procede a la identificación codificada con el propósito de orientar las acciones de difusión de las normas de control interno y la evaluación de aplicación.

Se estima que lo más importante es el control previo al compromiso, devengado y pago, que deben sustentarse en la profesionalización del servidor y en la práctica de valores y principios.

Gráfico N° 12. Incidencia de Normas de Control Interno



Fuentes: CGE (s.d.)

Elaboración: Fabián Canelos

El agrupamiento de 469 conclusiones de los exámenes a instituciones del gobierno central y 243 conclusiones de gobiernos locales tiene un peso significativo en lo directamente relacionado al egreso de fondos, en lo que corresponde la aplicación del control interno previo a compromiso, devengado y pago, y representa el 49% en instituciones y 82% en gobiernos locales.

En lo que respecta a ética, se agrupan las normas éticas y profesionales que tienen una representación de 45% y 18%, respectivamente. Esta cuantificación demuestra la necesidad impostergable de lograr una adecuada profesionalización, especialmente en el gobierno central y específicamente en el campo de la administración de los contratos, que implica la recepción oportuna y el cumplimiento de las especificaciones.

Se justifica la poca participación de normas relacionadas con TIC, ya que los principales ambientes tecnológicos están administrados centralmente por el *e-sigef*, *e-siprem* y el portal de compras públicas. Los casos evidenciados, en cambio, son críticos, por estar a cargo de entidades cuyo funcionamiento mantiene un vínculo fundamental con la tecnología, y que deben desarrollar herramientas específicas, como es el caso del Registro Civil y Cedulación, Dirección de Tránsito e IESS.

6.2.7. Aplicación de la Identificación de las conclusiones de los informes de la CGE con las normas de control interno

En el Anexo N° 2 se encuentra la relación de las normas de control interno con los conceptos de: ética, profesional, compromiso, devengado, pago y TIC, lo que permite identificar el campo de acción para capacitación y mejora del control interno. De esa manera, se lograría disminuir e incluso eliminar este tipo de conclusiones en los informes de la CGE, relacionadas específicamente con la infraestructura ética-profesional.

En un documento magnético se efectuó la consolidación de las 712 conclusiones de los exámenes de la CGE, en el cual a través de palabras clave, la búsqueda de tipos de transacción, la identificación de actos administrativos, se reconocen las

deficiencias del control interno y las consecuencias de las actuaciones. Como autor de la investigación, pretendo utilizar dicho documento como parte de un programa de difusión de las normas de control interno y capacitación sobre su aplicación, en una fase experimental, en las áreas institucionales con las que actualmente tengo relación y, posteriormente, utilizarlo como un recurso sistematizado a un nivel más extenso.

6.3. Evaluación del riesgo

6.3.1. Objetivo

En la identificación de las normas de control interno observadas no se detectaron conclusiones relacionadas con la Evaluación del Riesgo, aspecto primordial en ese campo de regulación, pero que a su vez es parte de la gestión de riesgos.

Para una mejor comprensión del alcance y relación control interno- gestión del riesgo, se toma el concepto de «Administración de Riesgos» que maneja el COSO, según el cual existe un marco integrado de trabajo para que las entidades enfrenten riesgos y oportunidades, lo que afecta la creación de valores o la preservación de estos, definidos de la siguiente manera:

"Gestión de riesgos de la entidad es un proceso efectuado por la junta directiva de una entidad, la gerencia y el personal, que aplica en el planteamiento de la estrategia y a lo largo de la Entidad, está diseñado para identificar eventos potenciales que podrían afectar a la entidad y permite administrar el riesgo dentro de los límites aceptados, proveyendo la seguridad razonable para la consecución de objetivos de la entidad" [...]. En muchos aspectos la gestión de riesgos de la entidad puede ser vista como una evolución natural del modelo de control interno. La mayoría de las organizaciones intentarán aplicar completamente el modelo de control interno antes de implementar los conceptos inherentes a la gestión de riesgos de la entidad, el control interno es una parte integral de la gestión de riesgos. El marco integrado de la gestión de riesgos de la entidad involucra el control interno, formando una

conceptualización y herramienta más robusta para la toma de decisiones respecto a posibles desvíos de su misión fundamental y objetivos asociados brindando una herramienta para la gerencia que le ayude a determinar cuál sería la respuesta correcta a un evento particular. El modelo GRE (ERM en inglés) va más allá de las normas de control interno de la INTOSAI en un número de áreas, específicamente:

- Las categorías de objetivos son más amplias, y también incluyen información más completa, información no financiera, objetivos estratégicos;
- Amplía el componente de evaluación de riesgos e introduce diversos conceptos del riesgo, tales como tendencia al riesgo, tolerancia del riesgo, respuesta al riesgo; y
- Acentúa la importancia de los directores independientes en el directorio y elabora sus roles y responsabilidades (INTOSAI, 2004: 11, 18-19).

Por tanto, las siguientes normas de la CGE son parte de la gestión de riesgos: 300 Evaluación del riesgo, 300-01 Identificación de riesgos, 300-02 Plan de mitigación de riesgos, 300-03 Valoración de los riesgos, 300-04 Respuesta al riesgo.

6.3.2. Estado de aplicación

Se analizaron tres informes de la CGE relacionados con este tema y, a continuación, se transcriben las conclusiones:

6.3.2.1. Caso 1._

NORMA DE CONTROL INTERNO 300: EVALUACIÓN DEL RIESGO.

En la evaluación del sistema del control interno referente al grupo NCI 300 “Evaluación del Riesgo” y tras sustentar cada subgrupo, se obtuvo un resultado general de alto nivel de riesgo, lo que representa un 20% de nivel de confianza.

No existen los mecanismos necesarios para identificar, analizar y mitigar los riesgos.

Conclusión: La falta de elaboración de un Mapa de riesgos por parte de los servidores de todos los niveles orgánicos de [...], no permitió que se cuente con los mecanismos necesarios para identificar, analizar y tratar

los riesgos a los que está expuesta la Empresa para el logro de sus objetivos, identificando el cambio de condiciones gubernamentales, económicas, regulatorias y operatorias que permitan adoptar las acciones y controles necesarios para mitigar el riesgo (CGE, 2011a).

6.3.2.2. Caso 2._

La [...] no ha definido un proceso para la administración de riesgos.

Conclusión: La [...] no incluyó dentro de la planificación procedimientos de identificación, mitigación, valoración y de respuesta a los riesgos, originando que se carezca de acciones coordinadas para mitigar y dar respuesta oportuna a los riesgos que se presentaron en la ejecución (CGE, 2011b).

6.3.2.3. Caso 3._

Falta de mapa de riesgos, plan de mitigación y valoración de riesgos en seguridad física, electrónica e informática.

Conclusión: La falta de mapa de riesgos, plan de mitigación y valoración de riesgos en seguridad física, electrónica e informática no permitió identificar y evaluar los mismos, impidiendo el logro de los objetivos institucionales (CGE, 2011c).

6.3.3. Consideraciones

La gestión del riesgo y la aplicación de las normas 300- Evaluación del Riesgo se encuentra en una etapa incipiente y faltan conocimientos para su aplicación.

Conclusiones y recomendaciones finales – Acciones importantes en marcha

Conclusiones:

Como se puede observar, en el marco constitucional existen los mandatos claros y específicos con relación al control, transparencia y rendición de cuentas. Estos acogen las orientaciones teóricas del pensamiento ético y democrático actual, y las recomendaciones de los organismos internacionales, que se transforman en metas en busca de la gobernanza a través del Plan Nacional del Buen Vivir. Las normas técnicas se ciñen a los adelantos vigentes y orientan las actuaciones de los servidores públicos hacia la gobernabilidad.

De la labor de control de la CGE se concluye que:

- El control externo es inoportuno y no conduce al mejoramiento de la gestión.
- Las instituciones sujetas al control emiten discrecionalmente normas y disposiciones secundarias que contradicen los preceptos constitucionales.
- Los actos administrativos no se apegan a los procedimientos.
- No se refleja un adecuado nivel de profesionalismo.
- Existen deficiencias en el manejo de recursos con austeridad y eficiencia.
- Los servidores desconocen las consecuencias de sus actuaciones.
- El acceso a la información es aún restringido, tanto por la estructura de las páginas electrónicas, cuanto por la disponibilidad de Internet que tiene la población en general.
- No existe la gestión de riesgos, que es un resultado de la adecuada aplicación del control interno y su evolución.

Por tanto, con la presente investigación, se comprueba la existencia de deficiencias en el control interno y se contribuye a situar su importancia para el cumplimiento de las normas técnicas y la aplicación de los códigos de ética, que son los planteamientos de esta investigación.

Recomendaciones finales:

Para obtener una gestión de los recursos del Estado que cumpla con las normas constitucionales y respete los ordenamientos legal y técnico, son las personas las que deben actuar con ética y aplicar el control interno; por tanto, las acciones de mejora deben orientarse exclusivamente al individuo y se sugiere:

- Promover el conocimiento y práctica de los códigos de ética, mediante un modelo de gestión de la ética.
- Promover el conocimiento de las normas de control en general y específicamente de las normas de control interno.
- Fomentar el liderazgo personal y el trabajo en equipo, generar sinergias en el accionar de los servidores públicos que permitan el logro de los objetivos y metas de las instituciones y del Estado.
- Convertir la actual acción punitiva de la CGE en orientadora y preventiva, mediante la oportuna realización de sus exámenes.
- Establecer mecanismos de evaluación periódica y permanente sobre la aplicación de las normas de control interno, evaluación de riesgos y de los avances en la profesionalización de los servidores públicos.

Acciones importantes en marcha:

- Se debe destacar la actuación del IAEN en la profesionalización de los servidores públicos a través del Sistema de Educación Continua y proyectos emblemáticos como el denominado «Fortalecimiento Institucional y Desarrollo de Capacidades de los Gobiernos Parroquiales del Ecuador», que llegará a 804 juntas parroquiales.
- La Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión dentro del proyecto «Institucionalización de la Transparencia en la Función Ejecutiva» está construyendo el Código de Ética para el Buen Vivir de la Función Ejecutiva, en el cual han participado 140 instituciones, 1.165 servidores y se han realizado 1.250 encuestas de percepción.
- En el SRI se ejecuta el Programa: Práctica de Integridad y Ética, cuyos objetivos son promover:
 - La vivencia de los valores corporativos.

- Una cultura de autocontrol y seguridad.
- El uso responsable de los recursos públicos.
- La aplicación confiable y transparente de las políticas y legislación tributaria.

Anexo N° 1. Muestra de exámenes de la CGE

CODIGO	INFORME	PAGINAS
1 INS	Informe20090133 FUNDACYT	132
2 INS	Informe20090141 CONSEJO NACIONAL Z FRANCAS	45
3 INS	INFORME20090294 PRESIDENCIA REP	49
4 INS	INFORME20090481 ASAMBLEA CONSTITUYENTE	30
5 INS	INFORME20090491 TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	44
6 INS	INFORME20090554 PROCURADURIA	82
7 INS	INFORME20090606 IAEN	69
8 INS	INFORME20090619 CONGRESO	40
9 INS	Informe20090657 MINISTERIO DE SALUD	36
10 INS	informe20090980 MINISTERIO DE SALUD	49
11 INS	INFORME20100091 CONSEJO NACIONAL DE TRANSITO	90
12 INS	INFORME20100314 SRI	23
13 INS	INFORME20100380 OBRA Y FISCALIZACION AMBATO	51
14 INS	INFORME20100518 EMASEO	46
15 INS	INFORME20100599 VICEPRESIDENCIA	59
16 INS	INFORME20100621 MINISTERIO DEL AMBIENTE	31
17 INS	INFORME20100660 CORTE CONSTITUCIONAL	30
18 INS	INFORME20100662 SECRETARIA NACIONAL ANTICORRU	20
19 INS	INFORME20100807 MINISTERIO DE SALUD	39
20 INS	INFORME20100862 IESS	63
21 INS	INFORME20110258 COMISION NACIONAL DE TRANSITO	65
22 INS	INFORME20110364 IESS	25
23 INS	INFORME20110474 COCACODOSINCLAIR	59
24 INS	INFORME20120012VICEPRESIDENCIA	41
25 INS	INFORME20120379 DIRECCION NACIONAL DE TRANSITO	111
26 INS	INFORME20120503 SECRETARIA NACIONAL ANTICORRU	34
27 INS	INFORME20120673 IESS	28
28 INS	Informes20080659 BANCO FOMENTO	220
29 INS	Informes20080856 REGISTRO CIVIL	125
30 INS	informes20090883 CONS NAC REC HIDRICOS	42
31 INS	informes20090898 CCCC	37
1 LOC	INFORME 1 JUNTA PARROQUIAL RURAL DE SAN FRANCIS	19
2 LOC	JUNTA PARROQUIAL DE GUAYLLABAMBA	14
3 LOC	GOBIERNO AUTONOMO DE PALTAS	20
4 LOC	INFORME20100117 EJECUCION OBRAS GUAYAS	134
5 LOC	INFORME 20110353 MUNICIPIO DE AMBATO	115
6 LOC	INFORME 20120232 JUNTA PARROQUIAL J L TAMAYO	16
7 LOC	INFORME 20120333 MUNICIPALIDAD DE GUAYAQUIL	63
8 LOC	INFORME 20120357 JUNTA PARROQUIAL CONOCOTO	30
9 LOC	INFORME 20120446 JUNTA PARROQUIAL DE SAN JOAQU	16
10 LOC	INFORME 20120768 MUNICIPIO DE GUARANDA	46
11 LOC	INFORME 20120788 CONSEJO PROV INCIAL DE CHIMBOR	32
12 LOC	INFOMRE 20120844 MUNICIPIO DE CAYAMBE	159
13 LOC	INFORME 20120845 MUNICIPIO DE MONTUFAR	107
14 LOC	INFORME 20120875 MUNICIPIO DE SALCEDO	19
45	TOTAL	2.605

Anexo N° 2. Identificación de normas de control interno con relación a las conclusiones de los informes de la CGE

409	GESTION AMBIENTAL	ETICA
200-01	Integridad y valores éticos	ETICA
401-01	Separación de funciones y rotación de labores	ETICA
402-01	Responsabilidad del control	ETICA
403-02	Constancia documental de la recaudación	ETICA
405-04	Documentación de respaldo y su archivo	ETICA
406-08	Uso de los bienes de larga duración	ETICA
406-09	Control de vehículos oficiales	ETICA
404	ADMINISTRACION FINANCIERA-DEUDA PUBLICA	PROFESIONAL
407	ADMINISTRACION DEL TALENTO HUMANO	PROFESIONAL
200-02	Administración estratégica	PROFESIONAL
200-03	Políticas y prácticas de talento humano	PROFESIONAL
200-04	Estructura organizativa	PROFESIONAL
200-06	Competencia profesional	PROFESIONAL
401-03	Supervisión	PROFESIONAL
403-01	Determinación y recaudación de los ingresos	PROFESIONAL
403-03	Especies valoradas	PROFESIONAL
403-04	Verificación de los ingresos	PROFESIONAL
403-05	Medidas de protección de las recaudaciones	PROFESIONAL
403-06	Cuentas corrientes bancarias	PROFESIONAL
403-07	Conciliaciones bancarias	PROFESIONAL
403-11	Utilización del flujo de caja en la programación financiera	PROFESIONAL
403-14	Inversiones financieras, adquisición y venta	PROFESIONAL
403-15	Inversiones financieras, control y verificación física	PROFESIONAL
405-01	Aplicación de los principios y Normas Técnicas de Contabilidad Gubernamental	PROFESIONAL
405-02	Organización del Sistema de Contabilidad Gubernamental	PROFESIONAL
405-03	Integración contable de las operaciones financieras	PROFESIONAL
405-05	Oportunidad en el registro de los hechos económicos y presentación de información financiera	PROFESIONAL
405-06	Conciliación de los saldos de las cuentas	PROFESIONAL
405-07	Formularios y documentos	PROFESIONAL
406-01	Unidad de Administración de Bienes	PROFESIONAL
406-07	Custodia	PROFESIONAL
406-10	Constatación física de existencias y bienes de larga duración	PROFESIONAL
406-11	Baja de bienes por obsolescencia, pérdida, robo o hurto	PROFESIONAL
406-12	Venta de bienes y servicios	PROFESIONAL
406-13	Mantenimiento de bienes de larga duración	PROFESIONAL
408-31	Operación	PROFESIONAL
408-32	Mantenimiento	PROFESIONAL

ANEXO N° 2. Identificación de normas de control interno con relación a las conclusiones de los informes de la CGE (continuación)

402-02	Control previo al compromiso	COMPROMISO
402-04	Control de la evaluación en la ejecución del presupuesto por resultados	COMPROMISO
406-02	Planificación	COMPROMISO
406-03	a) Procedimientos precontractuales	COMPROMISO
406-03	b) Pliegos	COMPROMISO
406-03	c) Comisión Técnica	COMPROMISO
408-01	Proyecto	COMPROMISO
408-02	Estudios de pre inversión de los proyectos	COMPROMISO
408-03	Diagnóstico e idea de un proyecto	COMPROMISO
408-04	Perfil del proyecto	COMPROMISO
408-05	Estudio de prefactibilidad	COMPROMISO
408-06	Estudio de factibilidad	COMPROMISO
408-07	Evaluación financiera y socio-económica	COMPROMISO
408-15	Contratación	COMPROMISO
401-02	Autorización y aprobación de transacciones y operaciones	DEVENGADO
402-03	Control previo al devengado	DEVENGADO
406-04	Almacenamiento y distribución	DEVENGADO
406-05	Sistema de registro	DEVENGADO
406-06	Identificación y protección	DEVENGADO
408-08	Diseño definitivo	DEVENGADO
408-09	Planos constructivos	DEVENGADO
408-10	Condiciones generales y especificaciones técnicas	DEVENGADO
408-11	Presupuesto de la obra	DEVENGADO
408-12	Programación de la obra	DEVENGADO
408-13	Modalidad de ejecución	DEVENGADO
408-14	Ejecución de la obra por administración directa	DEVENGADO
408-16	Administración del contrato y administración de la obra	DEVENGADO
408-17	Administrador del contrato	DEVENGADO
408-18	Jefe de Fiscalización	DEVENGADO
408-19	Fiscalizadores	DEVENGADO
408-21	Libro de obra	DEVENGADO
408-22	Control del avance físico	DEVENGADO
408-23	Control de calidad	DEVENGADO
408-24	Control financiero de la obra	DEVENGADO
408-25	Incidencia de la lluvia	DEVENGADO
408-26	Medición de la obra ejecutada	DEVENGADO
408-27	Prórrogas de plazo	DEVENGADO
408-28	Planos de registro	DEVENGADO
408-29	Recepción de las obras	DEVENGADO
403-08	Control previo al pago	PAGO
403-09	Pagos a beneficiarios	PAGO
403-10	Cumplimiento de obligaciones	PAGO
403-12	Control y custodia de garantías	PAGO
403-13	Transferencia de fondos por medios electrónicos	PAGO
405-08	b) Anticipo a contratistas de obras de infraestructura	PAGO
405-08	a) Anticipos a servidoras y servidores públicos	PAGO
405-08	Anticipo de fondos	PAGO
405-09	Arqueos sorpresivos de los valores en efectivo	PAGO
405-10	Análisis y confirmación de saldos	PAGO
405-11	Conciliación y constatación	PAGO
410	TECNOLOGIA DE LA INFORMACION	TIC

Bibliografía

AA. VV. Filosofía y ciudadanía

2008 «El egoísmo ético». En *ACFILOSOFÍA Actividades de Filosofía*.
Fecha de consulta: 12.12.2012. Disponible en:
www.acfilosofia.org/materialesmn/filosofia-y-ciudadania/93-filosofia-moral-y-politica-democracia-y-ciudadani/382-el-egoismo-etico

ALMOND, Brenda

1995 «Los derechos». En Peter Singer, ed. *Compendio de ética*. Madrid, Alianza Editorial: 361-376. Versión electrónica disponible en: www.mercaba.org (visitada el 15 de diciembre de 2012).

ANDERSON, Kerby

2004 «Utilitarismo: el mayor bien para el mayor número». En *Ministerios Probe*. Fecha de consulta: 14.12.2012. Disponible en:
www.ministeriosprobe.org/docs/utilitarismo.html

ARGANDOÑA, Antonio

1998 «La teoría de los *stakeholders* y el bien común». En *Portal de IESE Business School*. Fecha de consulta: 16.12.2012. Disponible en:
www.iese.edu/research/pdfs/DI-0355.pdf.

ASAMBLEA CONSTITUYENTE

2008a *Constitución de la República del Ecuador*. Versión electrónica disponible en: www.asambleanacional.gov.ec (visitada el 25 de octubre de 2012).

2008b *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*. Versión electrónica disponible en: www.incop.gob.ec (visitada el 13 de noviembre de 2012).

BANCO MUNDIAL

2013 «Corrupción». En *Página del Banco Mundial*. Fecha de consulta: 15.01.2013. Disponible en:
web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ACCUEILEXTN/EXTABTUSFRENCH/0,,contentMDK:23281328~noSURL:Y~pagePK:64094163~piPK:64094165~theSitePK:328614,00.html

CARRASCO, Carlos Marx

2010 «Ciudadanía fiscal». En *Página del SRI*. Fecha de consulta: 15.12.2012. Disponible en: <http://www.sri.gob.ec>

CEPAL-ILPES

2011 «Gobierno Electrónico en la Gestión Pública. Curso Planificación Estratégica y Políticas Públicas». En *Portal de CEPAL*. Fecha de consulta: 19.11.2012. Disponible en: www.cepal.org/ilpes

CEPAL-ONU

2010 «Gobierno electrónico y transparencia en la gestión pública en América Latina: Sistemas de compras y contratación». Conferencia presentada en el taller *Avances en Gobierno Electrónico CEPAL-Naciones Unidas*. Lima, junio 21. Fecha de consulta 13.10.2012. Disponible en: www.eclac.cl/

CGE

2008 *Banco de Fomento (Quito) - Informe general a las adquisiciones y gastos de operación*. Versión electrónica disponible en: www.contraloria.gob.ec (visitada el 10 de diciembre de 2012).

CGE

2009a *Informe resumen gestión 2007 - 2008 - 2009*. Versión electrónica disponible en: www.contraloria.gob.ec (visitada el 12 de diciembre de 2012).

2009b *Normas de control interno para las entidades, organismos del sector público y personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos*. Versión electrónica disponible en: www.contraloria.gob.ec/documentos/normatividad/ACUERDO%20039%20CG%202009%205%20Normas%20de%20Control%20Interno.pdf (visitada el 8 de diciembre de 2012).

2009c «Introducción». En CGE, *Normas de control interno para las entidades, organismos del sector público y personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos*. Versión electrónica disponible en: www.contraloria.gob.ec/documentos/normatividad/ACUERDO%20039%20CG%202009%204%20IntroduccionNCI.pdf (visitada el 8 de diciembre de 2012).

2009d «Acuerdo 039-CG». En CGE, *Normas de control interno para las entidades, organismos del sector público y personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos*. Versión electrónica disponible en: www.contraloria.gob.ec/documentos/normatividad/ACUERDO%20039%20CG%202009%203%20Acuerdo%20N%20C%20I.pdf (visitada el 8 de diciembre de 2012).

CGE

2010 *Rendición de cuentas 2010*. Versión electrónica disponible en: www.contraloria.gob.ec (visitada el 13 de diciembre de 2012).

CGE

2011a *Evaluación del sistema de control interno relacionado con las normas 200-Ambiente de control; 300-Evaluación de riesgos; y, 406-Administración financiera-Administración de bienes*. Versión electrónica disponible en: www.correosdelecuador.com.ec (visitada el 15 de diciembre de 2012).

2011b *Evaluación del sistema de control interno relacionado con las normas 200-Ambiente de control; 300-Evaluación de riesgos; y, 406-Administración financiera-Administración de bienes*. Versión electrónica disponible en: www.municipalidadcuenca.gov.ec (visitada el 15 de diciembre de 2012).

2011c *Evaluación del sistema de control interno relacionado con las normas 200-Ambiente de control; 300-Evaluación de riesgos; y, 406-Administración financiera-Administración de bienes*. Versión electrónica disponible en: www.igm.gob.ec (visitada el 15 de diciembre de 2012).

CGE

2012 *Código de Ética de la Contraloría General del Estado*. Versión electrónica disponible en: www.contraloria.gob.ec (visitada el 12 de noviembre de 2012).

CGE

s.d. «Consultas Informes Aprobados». En *Portal de la CGE*. Fecha de consulta: 20.12.2012. Disponible en: www.contraloria.gob.ec

CIP

2011 «La carga tributaria en el Ecuador». En *Portal de la Cámara de Industrias*. Fecha de consulta: 22.12.2012. Disponible en: www.cip.org.ec/attachments/article/116/Estudio-CIP-La-Carga-Tributaria-en-el-Ecuador.pdf

CLAD

2000 *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. Buenos Aires: Editorial Universitaria.

CLAD

2010 «Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI». Documento aprobado por la XL Reunión Ordinaria del Consejo Directivo del CLAD. Santo Domingo, noviembre 8-9.

COADY, C. A. J.

1995 «La política y el problema de las manos sucias». En Peter Singer, ed. *Compendio de ética*. Madrid, Alianza Editorial: 507-520. Versión electrónica disponible en: www.mercaba.org (visitada el 15 de diciembre de 2012).

CONGRESO NACIONAL

2002 *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*. Versión electrónica disponible en: www.contraloria.gob.ec (visitada el 30 de noviembre de 2012).

COVEY, Stephen

1999 *Los 7 Hábitos de la Gente Altamente Efectiva*. Buenos Aires: Paidós. Versión electrónica disponible en: www.dgsc.go.cr/dgsc/documentos/cecaedes/los-7-habitos-de-la-gente-altamente-efectiva.pdf (visitada el 13 de octubre de 2012).

DAVIS, Nancy

1995 «La deontología contemporánea». En Peter Singer, ed. *Compendio de ética*. Madrid, Alianza Editorial: 291-308. Versión electrónica disponible en: www.mercaba.org (visitada el 15 de diciembre de 2012).

DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES Y CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

2010 «Plan estratégico para la modernización de las compras públicas». En *Portal del Ministerio de Hacienda de Costa Rica*. Fecha de consulta: 10.12.2012. Disponible en: www.hacienda.go.cr/cifh/sidovih/cursos/material_de_apoyo-F-C-CIFH/1MaterialdeapoyocursosCIFH/12ProgramaFormacRectoriaFinanciera/PlanModernizacompraspub.pdf

EL COMERCIO

2012 «Rendición de cuentas 2011». 31 de enero, cuaderno 2.

ELLUL, Jacques

2009 «Información y propaganda». En *Portal Sindominio.net*. Fecha de consulta: 10.12.2012. Disponible en: www.sindominio.net/etcetera/PUBLICACIONES/minimas/61_Ellul_text.pdf

FREEMAN, Edward & Robert PHILLIPS

2002 «Stakeholder theory: a libertarian defense». En *Bussines Ethics Quarterly*, Vol. 12, Issue 3: 331-349. Versión electrónica disponible en: <https://noppa.aalto.fi/noppa/kurssi> (visitada el 19 de noviembre de 2012).

GALISTEO, Esteban

2012 «La ética utilitarista». En *La guía- Filosofía*. Fecha de consulta: 14.12.2012. Disponible en: www.filosofia.laguia2000.com/los-valores/la-etica-utilitarista

GARCÍA, Pelayo

1999 «Relativismo moral (crítica)». En *Diccionario filosófico. Manual de materialismo filosófico, una introducción analítica*. Fecha de consulta: 14.12.2012. Disponible en: www.filosofia.org/filomat/df471.htm.

GONZÁLEZ, Elsa

2007 «La teoría de los *stakeholders*. *Un puente para el desarrollo práctico de la ética empresarial y de la responsabilidad social corporativa*». En *Revista Veritas*. Vol. 2, N° 17: 205-224. Versión electrónica disponible en: www.dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2471547.pdf (visitada el 16 de diciembre de 2012).

GOTQUESTIONS

s.d. «¿Qué es el relativismo moral?». En *Portal de GotQuestions.org*. Fecha de consulta: 13.12.2012. Disponible en: www.gotquestions.org/Espanol/relativismo-moral.html

HABERMAS, Jürgen

1991 *Aclaraciones a la ética del discurso*. Traducido por Manuel Jiménez Redondo. Versión electrónica disponible en: <http://es.scribd.com/doc/127725443/Habermas-Jurgen-Aclaraciones-a-la-etica-del-discurso> (visitada el 22 de noviembre de 2012).

IGLESIA CATÓLICA

1965 «Decreto "Apostolicam Actuositatem" sobre el apostolado de los laicos». En *Archivo del Concilio Vaticano II*. Fecha de consulta: 18.10.2012. Disponible en: www.documentacatholicaomnia.eu/03d/1965-12-07,_Concilium_Vaticanum_II,_Constitutiones_Decretaque_Omnia,_ES.pdf

2011 «Evaluación del Sistema Nacional de Contratación Pública del Ecuador –SNCP-». En *Portal del INCOP*. Fecha de consulta: 08.11.2012. Disponible en: www.compraspublicas.gob.ec

LAGO, Carlos

2007 «Teorías Éticas». En *Centro de Integración Tecnológica para el Aprendizaje*. Fecha de consulta: 16.12.2012. Disponible en: www.cita.eap.edu/moodle/pluginfile.php/1725/mod_resource/content/2/Filosofia/Teorias_Eticas.pdf

MARTÍNEZ, Julián

s.d. «Las éticas dialógicas: La teoría de la justicia como imparcialidad de John Rawls y la teoría del discurso de Jürgen Habermas». En *Las éticas modernas y contemporáneas*. Fecha de consulta: 13.12.2012. Disponible en: www.recurstostic.educacion.es/secundaria/edad/4esoetica/quincena4/quincena4_contenidos_5.htm

MIDGLEY, Mary

1995 «El origen de la ética». En Peter Singer, ed. *Compendio de ética*. Madrid, Alianza Editorial: 29-41. Versión electrónica disponible en: www.mercaba.org (visitada el 15 de diciembre de 2012).

MINISTERIO COORDINADOR DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

2012 «Directrices para proforma del presupuesto general del Estado 2013 y la programación presupuestaria cuatrianual 2013-2016». En la *Página del Ministerio de Finanzas*. Fecha de consulta: 15.10.2012. Disponible en: www.finanzas.gob.ec

MONTUSCHI, Luisa

2004 «Ética y razonamiento moral. Dilemas morales y comportamiento ético en las organizaciones». En *Portal de la Universidad del Cema*. Fecha de consulta: 15.12.2012. Disponible en: www.ucema.edu.ar/u/lm/ETICA_Y_NEGOCIOS_-_ARTICULOS/Etica_y_razonamiento_moral.pdf

OCDE

2000 «Aumentar la Confianza del Público: Medidas de ética en los países de la OCDE». En *Portal de la OCDE*. Fecha de consulta: 08.12.2012. Disponible en: www.oecd.org

O'DONNELL, Guillermo

1998 «Accountability Horizontal». En *Portal Insumisos Latinoamericanos, Red de Investigadores Latinoamericanos por la Democracia y la Paz*. Fecha de consulta: 08.12.2012. Disponible en: www.insumisos.com/lecturasinsumisas/accountability%20democratico.pdf

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (INTOSAI)

2004 *Guía para las Normas del Control Interno del Sector Público- Información adicional sobre la Administración de Riesgos de la Entidad*. En Portal de ISSAI. Fecha de consulta: 9.12.2012. Disponible en: www.issai.org.

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS

2003 «Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción». En *Página de Fundación Acción pro Derechos Humanos*. Fecha de consulta: 14.10.2012. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.net>

ORTIZ GONZÁLEZ, Óscar Enrique

2009 «La Convención Interamericana contra la Corrupción y la ética pública desde una perspectiva comparada: armonizar ley, moral y cultura como condición para la construcción de una ética pública». Ponencia presentada en el XIV Congreso Internacional del CLAD. Salvador de Bahía, octubre 27-30.

PETTIT, Philip

1995 «El consecuencialismo». En Peter Singer, ed. *Compendio de ética*. Madrid, Alianza Editorial: 323-336. Versión electrónica disponible en: www.mercaba.org (visitada el 15 de diciembre de 2012).

PLISCOFF, Cristian,

2009 «Explorando el tipo de razonamiento moral de los funcionarios públicos chilenos». En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 45. Versión electrónica disponible en: <http://www.clad.org> (visitada el 16 de octubre de 2012).

PÓLIT, Carlos

2009 «Presentación». En CGE, *Normas de control interno para las entidades, organismos del sector público y personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos*. Versión electrónica disponible en: www.contraloria.gob.ec/documentos/normatividad/ACUERDO%20039%20CG%202009%202%20PresentacionNCI.pdf (visitada el 30 de noviembre de 2012).

PORTILLO FERNÁNDEZ, Carlos

2005 «La teoría de Lawrence Kohlberg». Fecha de consulta: 13.01.2013. Disponible en: http://ficus.pntic.mec.es/~cprf0002/nos_hace/desarrol3.html#inicio

RAE

2011 *Diccionario de la Lengua Española*, vigésima segunda edición. Disponible en: www.rae.es

RODRÍGUEZ, Jesús

2004 *Estado y Transparencia: un paseo por la filosofía política*. México D. F.: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Versión electrónica disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/cuadernillo4.pdf> (visitada el 14 de diciembre de 2012).

SÁEZ, Emilio

2000 «La teoría de la Acción Comunicativa». Fecha de consulta: 15.01.2013. Disponible en: <http://apolo.uji.es/Emilio/ciber/1.3.html>

SCHEDLER, Andreas

2008 ¿*Qué es la rendición de cuentas?* México D. F.: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Versión electrónica disponible en: http://works.bepress.com/andreas_schedler/6/ (visitada el 14 de diciembre de 2012).

SECRETARÍA NACIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

s. d. «Gestión Integrada de Recursos Gubernamentales». En *Portal de Gestión Integrada de Recursos Gubernamentales*. Fecha de consulta: 7.enero.2013. Disponible en: www.girg.informatica.gob.ec/servidorpublico

SENPLADES

2009 *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*. Quito: Senplades. Versión electrónica disponible en: <http://plan.senplades.gob.ec> (visitada el 15 de diciembre de 2012).

SOLOMON, Robert

1995 «La ética de los negocios». En Peter Singer, ed. *Compendio de Ética*. Madrid, Alianza Editorial: 483-498. Versión electrónica disponible en: http://siteresources.worldbank.org/CGCSRLP/Resources/LA_ETICA_DE_LOS_NEGOCIOS.pdf (visitada el 15 de diciembre de 2012).

SRI

2012 *Una Nueva Política Fiscal para el Buen Vivir. La equidad como soporte del pacto fiscal*. Quito: Ediciones Abya-Yala.

TORRE DE BABEL

2002 «Imperativo categórico». En *Historia de la Filosofía*. Fecha de consulta: 15.12.2012. Disponible en: www.e-torredebabel.com/Historia-de-la-filosofia/Filosofiamedievalymoderna/Kant/Kant-ImperativoCategorico.htm

TRANSPARENCY INTERNATIONAL

2012 «Corruption Perceptions Index». Fecha de consulta: 07.04.2013. Disponible en: <http://cpi.transparency.org>

TRANSPARENCY INTERNATIONAL

2011 «Corruption Perceptions Index». Fecha de consulta: 07.04.2013.

Disponible en: <http://cpi.transparency.org>

USAID

2006 *Modelo de Gestión Ética Para Entidades del Estado*. Bogotá: Casals

& Associates Inc. Versión electrónica disponible en:

www.mecicalidad.dafp.gov.co (visitada el 15 de diciembre de 2012).

Autorización de publicación

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales la publicación de esta Tesis, de su bibliografía y anexos, como artículo en publicaciones para lectura seleccionada o fuente de investigación, siempre dando a conocer el nombre del autor y respetando la propiedad intelectual del mismo.

Quito, enero, 2014.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Flay', is written above a horizontal line.

Firma del cursante

No. 034-2013

ACTA DE GRADO

En la ciudad de Quito, a los dieciocho días del mes de noviembre, del año dos mil trece, **CANELOS SALAZAR FABIAN EUGENIO**, portador de la cédula de ciudadanía: 1700817503 **EGRESADO DE LA VII MAESTRÍA EN ALTA GERENCIA**, se presentó a la exposición y defensa oral de su Tesis, con el tema: **“ÉTICA Y TRANSPARENCIA: FUNDAMENTOS, CONTEXTO NORMATIVO Y APLICACIÓN DEL CONTROL INTERNO EN LA GESTIÓN Y CONTRATACIÓN PÚBLICA”**, dando así cumplimiento al requisito, previo a la obtención del título de: **MAGÍSTER EN ALTA GERENCIA**.

Habiendo obtenido las siguientes notas:

Promedio Académico: 8.94
Tesis Escrita: 8.52
Grado Oral: 8.48
Nota Final Promedio: 8.64

En consecuencia, **FABIAN EUGENIO CANELOS SALAZAR**, ha obtenido el título mencionado.

Para constancia firman:


Mgs. Enrique Bruque

PRESIDENTE Y MIEMBRO DEL TRIBUNAL


Mgs. Saskya Caizapanta
MIEMBRO


Abg. Lino Valencia Z.
DIRECTOR DE SECRETARÍA GENERAL



Fojas
Fecha 18/11/13

De conformidad con la facultad prevista en el estatuto del IAEN, CERTIFICO que presente es fiel copia del original.

Secretaría General

