

# 49

Fecha de presentación: diciembre, 2021

Fecha de aceptación: enero, 2022

Fecha de publicación: marzo, 2022

## EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL

DE TRANSPARENCIA EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA DEL ECUADOR. UN ENFOQUE DESDE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

### THE CONSTITUTIONAL PRINCIPLE OF TRANSPARENCY IN PUBLIC CONTRACTING IN ECUADOR. AN APPROACH FROM CITIZEN PARTICIPATION

Zobeida Guisela Gudiño Mena<sup>1</sup>

E-mail: [criceida2008@gmail.com](mailto:criceida2008@gmail.com)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6452-3917>

<sup>1</sup> Universidad de Guayaquil. Ecuador.

#### Cita sugerida (APA, séptima edición)

Gudiño Mena, Z. G. (2022). El principio constitucional de transparencia en la contratación pública del Ecuador. Un enfoque desde la participación ciudadana. *Revista Universidad y Sociedad*, 14(2), 410-420.

#### RESUMEN

El artículo analiza la necesidad de la participación ciudadana en el control, vigilancia, fiscalización y gestión de las actividades relacionadas con la Administración Pública esencialmente en la contratación pública. Esto, si bien no elimina la corrupción, al menos produce un efecto disuasorio y contribuye a la eficiencia y la eficacia del funcionamiento del Estado. La participación ciudadana como derecho y deber de las personas de formar parte de la función pública resulta un requerimiento para fortalecer las relaciones económicas, políticas, sociales y culturales de la nación. Si bien el sistema de contratación pública diseñado en el Ecuador figura entre los más avanzados de América Latina, ello no ha impedido que se continúen produciendo actos de corrupción, particular que obliga a continuar desarrollando alternativas de prevención y transparencia en la contratación pública, de forma tal que, enaltezca la reputación de los funcionarios, servidores y empleados públicos y se presente ante el mundo el buen gobierno al que aspiran los ecuatorianos. El estudio presenta un conjunto de mecanismos que deben implementarse en Ecuador para alcanzar la verdadera democracia y para alcanzar la máxima de que la Administración Pública no es de y para la Administración, sino que existe por los ciudadanos, es de y para ellos.

**Palabras clave:** Administración pública, transparencia, participación ciudadana, corrupción.

#### ABSTRACT

The article analyzes the need for citizen participation in the control, monitoring, supervision and management of activities related to the Public Administration, essentially in public contracting. This, although it does not eliminate corruption, at least produces a dissuasive effect and contributes to the efficiency and effectiveness of the functioning of the State. Citizen participation as a right and duty of people to be part of the public function is a requirement to strengthen the economic, political, social and cultural relations of the nation. Although the public contracting system designed in Ecuador is among the most advanced in Latin America, this has not prevented acts of corruption from continuing to take place, a particularity that makes it necessary to continue developing prevention and transparency alternatives in public contracting, in a such that the reputation of public officials, servants and employees is exalted and the good government to which Ecuadorians aspire is presented to the world. The study presents a set of mechanisms that must be implemented in Ecuador to achieve true democracy and to achieve the maxim that the Public Administration is not of and for the Administration, but that it exists for the citizens, it is of and for them.

**Keywords:** Public administration, transparency, citizen participation, corruption.

## INTRODUCCIÓN

En momentos en que el fenómeno de la corrupción crece y alcanza prácticamente todas las esferas de la vida social, abordar el tópico de la transparencia en la contratación pública enfocado en la participación ciudadana constituye una necesidad ineludible.

El ejercicio de la democracia demanda cada vez más que se consolide desde la academia, el estudio de la proyección constitucional en torno a la participación activa de los ciudadanos en el poder, sea gestionando, supervisando, controlando o realizando directamente las funciones del Estado sin que se dejen espacios a la secretividad, inseguridad u opacidad de las actividades que se ejecutan por las personas que cumplen funciones públicas.

La transparencia implica participación directa y cercana de las personas en todas y cada una de las actividades del Estado. En la medida en que se instrumenten mecanismos que permitan cristalizar lo que se realiza con los recursos materiales y financieros del pueblo, entonces se está obstaculizando el camino a la arbitrariedad y consecuentemente, se pone freno a la corrupción.

Estudios precedentes confirman que existe corrupción en todas las esferas, en las empresas, en lo judicial, en la Administración Pública. La corrupción afecta el prestigio de las instituciones, y se relaciona con la apropiación de los recursos públicos, con la forma en que se distribuyen los cargos, con los fallos jurisdiccionales puestos en duda por falta de imparcialidad. Esta realidad invoca poner atención a uno de los ámbitos en que más se produce la corrupción: la contratación pública.

La participación y el control social sobre los recursos económicos destinados al buen vivir que incluyen los servicios, de salud, vivienda, trabajo, educación, cultura, medioambiente sano, entre otros, no solamente constituyen un derecho fundamental del que debe disfrutar el ciudadano sino de un deber y responsabilidad que le viene atribuido por ley. La exigencia, control, colaboración, intervención en todos los procesos de gestión y ejecución de la cosa pública constituyen paradigmas de la democracia.

La etapa en que la Administración Pública era concebida sin participación, en que se configuraba una relación autoritaria entre la administración y los administrados ha sido rebasada. Al menos en el plano teórico y normativo los principios de participación, democracia y transparencia removieron los dogmas tradicionales del Derecho Administrativo.

Aun cuando queda mucho por alcanzar en la realidad ecuatoriana, la sociedad avanza hacia el conocimiento

de las implicaciones positivas de la transparencia y participación ciudadana en el buen funcionamiento de la administración pública. La vigilancia, opinión, acompañamiento, control y evaluación de la gestión pública demandan no solamente el acceso a la información sino la posibilidad de intervenir, modificar, oponerse o proponer alternativas a lo que hace el Estado con los recursos públicos.

La principal causa generadora de corrupción en la contratación pública procede del débil control social generado por la falta de políticas verdaderamente efectivas para que el ciudadano pueda acceder y participar con carácter permanente de las decisiones del Estado.

Especialmente en las declaratorias de emergencia, en Ecuador se verifica el incumplimiento del orden normativo en materia de transparencia y participación. Bajo pretexto de que a los procesos debe ofrecérsele celeridad, se limita el acceso a la información pública y se violenta la libertad de participación de los proveedores en los diferentes procesos de contratación pública, lo que ha dado cabida a actos de corrupción.

Se impone la necesidad de exigir con responsabilidad diálogos honestos entre la ciudadanía y los representantes gubernamentales, respaldar la integridad de las actividades administrativas a través de mecanismos basados en el principio de transparencia que conlleven al cumplimiento de las bases, metas, objetivos y valores democráticos, evitando así, la corrupción.

La problemática que da origen al estudio de la vinculación entre los conceptos de transparencia, participación ciudadana y contratación pública se relaciona con la necesidad de evaluar los mecanismos que permitan incentivar y fortalecer la transparencia a través de la participación ciudadana en la contratación pública. Surge así la interrogante: ¿Cuáles son los mecanismos que permiten incentivar y fortalecer la transparencia a través de la participación ciudadana en la contratación pública?

El objetivo general se dirige a evaluar la importancia que posee el principio de transparencia en la contratación pública, refrendado constitucionalmente, en su relación con la participación ciudadana. Para la consecución de tal objetivo se plantearon como objetivos específicos: Analizar los fundamentos de la corrupción, transparencia y de la participación ciudadana en la contratación pública, así como evaluar de forma crítica las fortalezas y debilidades de la transparencia y la participación ciudadana en la contratación pública en Ecuador.

La realización de un estudio como este se justifica a partir de la trascendencia que posee la función pública para el

desarrollo económico y social de Ecuador, la reputación y prestigio de la contratación pública y sobre todo para reflexionar y encontrar nuevas alternativas contra un fenómeno que daña sensiblemente a los ciudadanos, el de la corrupción.

Con el auxilio de métodos teóricos procedentes de la metodología de investigación jurídica, se realizó el análisis exegético de la normativa vigente en la materia. Se utilizó el método doctrinal que permitió identificar los criterios y consideraciones acerca de la situación de la transparencia de la contratación pública en la actualidad ecuatoriana y a partir del razonamiento lógico deductivo se proyectaron algunas consideraciones acerca de la significación de este principio en el futuro del Ecuador.

El ensayo con el tema “El principio constitucional de transparencia en la contratación pública del Ecuador. Un enfoque desde la participación ciudadana” tributa a la línea de investigación aprobada por el Consejo de Educación Superior de Ecuador en el Programa de Maestría en Derecho Constitucional de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad de Guayaquil.

La participación de los gobernados no solo incide en la vida del Estado, sino que forma parte de los mecanismos legales que coadyuvan a los procesos de transparencia y democracia integral. Como elemento fundamental en la transparencia en los procesos de contratación pública, la participación ciudadana da paso a un mejor futuro en el contexto democrático del Estado Ecuatoriano.

## DESARROLLO

Ecuador no escapa del flagelo de la corrupción en las esferas del servicio público de la nación y, lo más grave, es que ella se encuentra altamente relacionada con la intervención del gobierno en todos los ámbitos de la vida nacional, pero el problema más significativo, es que no toca solo la economía, también invade los aspectos éticos y morales de la población.

En este contexto, el problema de la corrupción a veces se muestra sutil y otras abierto; en el sector público genera graves consecuencias al tejido institucional de un país, debilitándolo, generando desconfianza y provocando que la propia ciudadanía irrespete la ley bajo el criterio de que, si los gobernantes lo hacen, ellos también creen que pueden hacerlo.

En tal sentido, Larrea (1998), afirma que la corrupción dejó de ser coyuntural para ser estructural; de esta manera, *“su existencia no depende de un gobierno, de un partido político o de una familia, sino que afecta nuestro*

*sistema político y económico y se ha convertido, en un problema cultural y funcional”*.

Las principales causas de la corrupción en el Ecuador según Larrea (1998), son: *“deterioro de valores éticos y morales, bajo índice de cultura política y educación en general, escasa participación ciudadana en la vida pública ecuatoriana que sirva de control, centralización administrativa y engorrosas tramitaciones, poca transparencia en la información, baja calificación ética y técnica en la dirigencia política, una impunidad recurrente en una administración de justicia cuestionada y falta de credibilidad que alienta la corrupción, ejercicio de controles institucionales sin independencia, con escaso profesionalismo y totalmente politizado”*.

La función de fiscalización de los órganos de transparencia y control social persigue que tanto las personas naturales como jurídicas cumplan sus funciones con equidad, responsabilidad y que no incurran en actividades de corrupción. Así se fomenta e incentiva la participación ciudadana, se protege el ejercicio y el cumplimiento de los derechos y se previene y combate la corrupción.

La corrupción ha sido definida por la propia Función de Transparencia y Control social como *“la acción ilícita o ilegítima encubierta y deliberada de servidores públicos o personas privadas para favorecer intereses particulares, realizada vía cualquier medio o cuota de poder en espacios normativos institucionalizados y estructurados afectando a intereses públicos, de sujetos colectivos, individuales y a la ética”*. (Ecuador. Comité de Coordinación de la Función de Transparencia y Control Social, 2013)

La corrupción se materializa en *“la entrega de obras, favores o cuotas de poder por parte de las autoridades públicas. Esto no sucede solo entre electores y ciertas autoridades sino entre niveles de gobierno, de arriba hacia abajo y viceversa”*. (Ecuador. Comité de Coordinación de la Función de Transparencia y Control Social, 2013)

Así se producen actos de corrupción que son calificados como cohecho, fraude, tráfico de influencias, abuso de confianza, peculado y evasión tributaria; provocados por la inadecuada gestión del talento humano, la anteposición de intereses particulares, la no sistematización de las acciones de prevención de la corrupción, el vínculo de funcionarios públicos con políticos e intereses económicos en beneficio de particulares, poca implementación de instrumentos contra la corrupción en entidades privadas y el uso de campañas de poco impacto sobre los ciudadanos y los funcionarios públicos sobre honestidad y buen uso de recursos públicos.

Han transcurrido las dos primeras décadas del siglo XXI, una etapa en que casi nada es oculto, nada está fuera del alcance del conocimiento de los periodistas, de los órganos de control o de los ciudadanos. Con el desarrollo de las tecnologías y las comunicaciones, de hecho, todo es mucho más transparente y lo que se realiza de manera incorrecta, se conoce más fácilmente, así que los corruptos deberían no arriesgarse.

Con la introducción y el uso de las tecnologías de la información, cada vez con mayores desarrollos, se produce un impulso significativo a la transparencia en el ámbito de la contratación pública. Las plataformas digitales se presentan como un medio para alcanzar el fin buscado de la transparencia.

*“Las bondades del procedimiento electrónico de contratación pública son evidentes: reducción de plazos, menores costes para la Administración Pública y para las empresas, mayor transparencia y accesibilidad, mejora de la competitividad, reforzamiento del mercado único europeo por la integración de los procedimientos de contratación, celeridad en la tramitación, incremento de la interacción entre las Administraciones Públicas y las empresas, mejora de los procedimientos de seguimiento y análisis de los contratos, mayor confianza en la imparcialidad de los procedimientos de adjudicación y, en definitiva, desmaterialización de los citados procedimientos”.* (Romeu Granados, 2018)

Ecuador posee un amplio desarrollo tecnológico y cuando se vive en un mundo altamente tecnificado, la transparencia se encuentra en un mayor o menor nivel si se ofrece o no un mayor uso de estos avances con la finalidad de informar, controlar, gestionar y fiscalizar la actividad de la administración pública en la esfera de las relaciones contractuales.

Ya no admite discusión en el plano teórico que una de las características más importantes de las tecnologías de la información se vincula con el principio de transparencia y con la actividad de control y vigilancia que puede realizar la sociedad sobre la contratación pública.

Los ciudadanos conocen, divulgan, debaten y denuncian a los corruptos en las redes sociales y eso lo saben todos los que deben cumplir una función pública. Los que planifican, administran y manejan recursos públicos o realizan compras públicas, lo dominan. Los funcionarios que intervienen en la contratación pública cuentan con la posibilidad de decidir no arriesgarse a perder su cargo o no complicarse en actos de corrupción.

De hecho, el desarrollo tecnológico lo hace todo más visible, difundible y el internet se ha convertido en una

herramienta que deja apreciar con mucha claridad lo que ocurre en todas partes. En tiempos de altos índices de corrupción se hace más importante la transparencia, no solo por las denuncias que se producen espontáneamente de manera informal con motivo del uso y abuso de las tecnologías de la información, sino por la opacidad que provoca que el Estado no presente a la vista de todos lo que ocurre con los recursos.

Sobre la trascendencia que han tenido los medios de comunicación y tecnológicos en la Administración Pública expresan Hernández Rodríguez & Moreno Martínez (2021), *“el extraordinario desarrollo de los medios de comunicación y la comunicación (TIC), ya provocó un contexto en el que fue posible el desarrollo de nuevas dinámicas como la Administración digital, el Gobierno digital y el Gobierno abierto, que no hacían sino posibilitar nuevas vías y formas para favorecer la participación ciudadana a través de nuevas plataformas y con nuevas herramientas para agilizar y facilitar el contacto entre ciudadanía e instancias de la Administración Pública”.*

La transparencia posee un efecto disuasorio muy potente, provoca mucho respeto y cumple un fin preventivo en sentido general, aplicable evidentemente a la contratación pública. Las reglas de transparencia en la contratación exigen un alto grado de información sobre este proceso para facilitar accesos para el control, observancia y participación ciudadana.

*“La orientación a la transparencia no es solo una exigencia de la lucha contra la corrupción. Es también una condición para avanzar en la calidad de la democracia y generar buena cultura política. Pero no basta solo con la transparencia en el ámbito público. El buen político sabe que hoy la definición y realización de los intereses generales no son monopolio del gobierno, pues este se ve obligado a decidir y actuar en redes de interdependencia con las empresas y, crecientemente también con algunas organizaciones sociales. Si estas relaciones no son transparentes, resulta muy alto el riesgo de extorsión de las empresas por parte de los políticos, de captura del gobierno por las empresas, o de connivencias entre unos y otros, contrarias a los intereses generales”.* (Romeu Granados, 2018)

En Ecuador se han producido en las últimas cinco décadas notables cuestionamientos y críticas con motivo de los contratos suscritos para la ejecución de obras públicas, adquisición de bienes y prestación de servicios de consultoría. Aun cuando en el presente ensayo no se pretende afirmar o negar la situación denunciada, lo cierto es que existen múltiples mecanismos instaurados

que permiten atenuar o disminuir la puesta en duda de la transparencia de la contratación pública.

***“La transparencia y la información se han convertido en términos y adjetivos esenciales de demanda social”*** (Sáenz de Jubera Higuero, 2019). A partir de 2008, con la nueva Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, la contratación pública en Ecuador (Ecuador. Pleno de la Asamblea Nacional Constituyente, 2008) dio un salto muy significativo pasando de los concursos presenciales a las nuevas tecnologías.

El Portal Institucional del Servicio Nacional de Contratación Pública SERCOP (Ecuador. Servicio Nacional de Contratación Pública, 2021) constituye una plataforma de referencia en el ámbito de la contratación y una muestra de lo que se puede avanzar en el ámbito de la transparencia, cuando se ofrece información y se pone a disposición de los usuarios una plataforma sencilla y abierta, aunque esto no es suficiente para garantizar la participación ciudadana que se demanda hoy ni erradicar la corrupción.

Según el artículo 21, de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (Ecuador. Pleno de la Asamblea Nacional Constituyente, 2008) todas las entidades sometidas a esta ley tienen que usar de forma obligatoria el Sistema Oficial de Contratación Pública del Ecuador “COMPRASPÚBLICAS”, el que es administrado por el Servicio Nacional de Contratación Pública.

Con fundamento en el principio de transparencia, las entidades contratantes deben publicar todos los documentos relevantes vinculados a la contratación conforme a lo establecido en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (Ecuador. Pleno de la Asamblea Nacional Constituyente, 2008).

El Portal de Compras Públicas contiene el Registro Único de Proveedores (RUP), el catálogo electrónico, el listado de las instituciones y de contratistas del Sistema Nacional de Contratación Pública. También contiene informes de las entidades contratantes, estadísticas, contratos incumplidos, la información sobre el estado de las contrataciones públicas y se constituye el único medio empleado para realizar todo procedimiento electrónico relacionado con un proceso de contratación pública, de acuerdo a las disposiciones de la Ley, su Reglamento y las regulaciones del Servicio Nacional de Contratación Pública (Ecuador. Pleno de la Asamblea Nacional Constituyente, 2008).

A través del Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP) se regula la contratación para el arrendamiento o adquisición de bienes, ejecución de obras y prestación de servicios, transparentando la contratación pública partiendo de que la adjudicación se realiza por las centrales

informáticas. La información acerca de convocatoria, adjudicaciones y contrataciones es de carácter público, ubicándose a la vista de todos (Rodríguez, et al., 2018).

El Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP) lidera y regula la gestión efectiva y transparente de la contratación pública, dinamiza el desarrollo económico del país y se ha convertido en un instrumento de política pública.

En un estudio realizado por el Banco Mundial en el año 2017, donde se compararon más de 180 países, se calificó el Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP) de Ecuador como el mejor sistema en cuanto a transparencia y eficiencia del continente Americano, por encima de las puntuaciones alcanzadas por Canadá, Estados Unidos, Chile, Colombia y Panamá (Rodríguez, et al., 2018).

La transparencia forma parte de la necesidad de ofrecer una información pública, de reforzar el derecho de los ciudadanos a conocer lo que ocurre en el sector público, en las empresas, de que la información se encuentre al alcance de todos, de que las personas confíen en las leyes, que las personas paguen sus impuestos conociendo el fin para el que van a ser utilizados y que los cuestionamientos que realice la población sean disueltos de inmediato.

Es fundamental, en la contratación pública, transparentar toda la información que le pueda brindar a los ciudadanos la tranquilidad y certidumbre que se requiere sobre las compras públicas y que se puedan conceder y recibir explicaciones cuando no se logra un contrato determinado, lo que a su vez debe aparecer socializado el perfil del contratante. En la medida en que las plataformas publiciten u ofrezcan la información sobre las entidades contratantes se ganará prestigio en la función pública.

Cuando la ciudadanía tiene la total posibilidad de verificar o comprobar la forma en que se realizan las relaciones contractuales, tiene más seguridad de que sus derechos se encuentran protegidos y de que los fondos estatales están siendo bien invertidos en función de las necesidades de la ciudadanía. Si los actos de contratación pública están a la vista de todos y lo que no está a la vista no existe, entonces puede afirmarse que la contratación está verdaderamente transparentada.

Si se conoce por los ciudadanos y se puede comprobar que ciertamente la mesa de contratos está integrada de forma colegiada, se da a conocer la identidad de las personas que suscriben el contrato, si se informa que estas personas, además, cumplen los requisitos legales para desempeñarse como tales; si esta información está

debidamente publicitada, entonces se está en camino cumplir con el principio de transparencia.

La información a la que se da acceso a través del “Portal de Compras Públicas” debe estar estructurada, clara y entendible, contar con un tiempo de permanencia visible, se deben crear todas las condiciones para que sea de fácil acceso y sin complejidades para las personas que quieran acceder a ella. No deben usarse proformas vacías que solo en apariencia están cumpliendo con la finalidad de socializar la información **“que se ponga a disposición del ciudadano tiene que ser relevante en el sentido de que sea importante o significativa, no vale abrumar al ciudadano con un aluvión de datos y tiene que ser crítica, es decir, precisa y veraz”**. (San Martín Mora, 2013)

Existe una publicidad que solo permite a la ciudadanía controlar el buen funcionamiento de la administración en los asuntos públicos, la cual no abre plazos, ni cumple otros efectos jurídicos, pero hay otro tipo de publicidad que está dirigida a los operadores económicos. La transparencia va más allá de las relaciones entre los contratantes, adquiere una dimensión más global.

Como colofón de lo que es la transparencia en la etapa de la contratación electrónica puede aseverarse que, si bien no garantiza totalmente eliminar la corrupción, al menos produce un efecto disuasorio y sirve para hacer más eficaz y eficiente el funcionamiento de la Administración Pública.

La modernización de la contratación pública no consiste en digitalizar la actividad contractual utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones sino de la oportunidad de modernizar la actividad económica entre las entidades públicas eliminando las políticas arcaicas y retrógradas de las formas de contratación pública utilizadas en el pasado.

La transparencia y la contratación pública interactúan de forma sistemática en todas las etapas del proceso de contratación llevado a cabo por la Administración Pública, lo que permite ampliar la apertura de las instituciones públicas, así como mejorar el compromiso cívico por el control de las actividades del gobierno.

La participación ciudadana, consagrada en el artículo 95 de la Constitución de la República del Ecuador (Ecuador. Pleno de la Asamblea Nacional Constituyente, 2008), se resume en la capacidad que tienen todos los ciudadanos de elegir y ser elegidos, de participar en los asuntos de interés público, en la iniciativa normativa, de fiscalizar los actos de poder público, revocar el mandato, desempeñar funciones y cargos públicos, participar en movimientos y partidos políticos (Aguilar, 2009).

Para la participación ciudadana se crean mecanismos a través de los cuales los ciudadanos son convocados para participar en la toma de decisiones del poder público, intervenir en los asuntos de la colectividad, en la administración de los recursos o formar parte de las decisiones de los gobernantes. Es un derecho que debe nacer del ciudadano, quien debe exigir su participación proponiendo mecanismos que permitan cumplir con esa encomienda.

En resumen, la participación ciudadana conforma un derecho constitucional que garantiza un papel protagónico a los ciudadanos en los asuntos de poder del Estado, permite su intervención en las actividades orientadas al bienestar general y comprende el ejercicio de la vigilancia de las actividades estatales en cumplimiento del deber de fiscalizar, para lo cual cuenta con el mecanismo de control social (Iglesias Ramírez, 2016).

La Constitución de la República de Ecuador de 2008 ha instituido, en todos los niveles, instancias de participación, conforme al artículo 100, que deben estar integradas por personas electas que funcionan bajo principios democráticos y que entre sus finalidades tienen **“fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social”** (Ecuador, Asamblea Constituyente, 2008). Por supuesto que, de estos mecanismos de control, no está exenta la contratación pública.

Dentro de las atribuciones de la Asamblea Nacional, según el artículo 120, se encuentra la de **“fiscalizar los actos de las funciones Ejecutiva, Electoral y de Transparencia y Control Social y los otros órganos del poder público, y requerir a las servidoras y servidores públicos las informaciones que considere necesarias”**. (Ecuador. Asamblea Nacional Constituyente, 2008)

Forman parte de la función de transparencia y control social, **“el Consejo de Participación Ciudadana, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría y las superintendencias las que cuentan con autonomía administrativa, personalidad jurídica, financiera, presupuestaria y organizativa”**. (Ecuador. Asamblea Nacional Constituyente, 2008)

El control social permite que los ciudadanos puedan fiscalizar, controlar e intervenir en los actos de poder público, necesario para imponer determinados límites al ejercicio del poder y para que se creen espacios de inclusión y participación en favor de los intereses sociales y generales.

La relación existente entre participación ciudadana y control social viene dada porque este último es el que viabiliza que los ciudadanos realmente participen en el control

de los poderes públicos, de los recursos y de los dineros que el Estado tiene a su cargo, además de fiscalizar si el ejercicio de sus funciones responde o no, a los intereses de la ciudadanía.

En ese sentido, el control social comprende un conjunto de actividades y acciones, que los ciudadanos ejercen como parte del derecho constitucional de participar en la gestión del Estado. Dentro de las actividades fundamentales sujetas a la fiscalización y vigilancia de los ciudadanos se encuentra la contratación pública y la probidad de los funcionarios, servidores y empleados públicos que participan en ella.

En el capítulo quinto de la Constitución, se le consagra a la función de transparencia y control social, en su artículo 204, la condición de mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación. A través de la función de transparencia y control social se promueve e impulsa el control de las entidades y organismos del sector público y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollan actividades en interés público.

Los representantes de la función de transparencia y control social en Ecuador, según la Constitución vigente, tienen fuero de Corte Nacional y ante su destitución e incumplimiento pueden ser sujetos a enjuiciamiento político de la Asamblea Nacional (Ecuador. Asamblea Nacional Constituyente, 2008).

La tarea de “formular políticas públicas de transparencia, control, rendición de cuentas, promoción de la participación ciudadana y prevención y lucha contra la corrupción” corresponde a los titulares de la función de transparencia y control social dentro de la nación ecuatoriana. Asimismo, estos funcionarios son responsables de coordinar el plan de acción anual contra la corrupción y rendir cuentas de su cumplimiento (Ecuador, Asamblea Nacional Constituyente, 2008).

De tal modo, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, desempeña un rol importante dentro de las actividades que se centran en incentivar y promover el control por parte de la ciudadanía de las actividades que poseen una incidencia en el bienestar de la población, entre las que se encuentra la de contratación pública. Es este Consejo quien establece los mecanismos idóneos para este tipo de participación de los ciudadanos en las actividades del Estado.

En torno a la transparencia y la probidad de los representantes del Estado, el artículo 226 del texto constitucional prescribe que las instituciones del Estado, sus organismos y dependencias, servidores públicos, que actúen a

nombre de una autoridad estatal solo ejercerán las competencias que le confiere la ley y la Constitución, además de que poseen el deber de hacer efectivo el goce de los derechos que estos textos legales reconocen (Ecuador. Asamblea Nacional Constituyente, 2008).

La Administración Pública constituye un servicio a la colectividad regida por un conjunto de principios entre los que se incluye la calidad, la transparencia, la participación, la eficacia, entre otros postulados que son indispensables para que se considere que su funcionamiento es adecuado. Así consta en el artículo 227 de la Constitución de la República de Ecuador (Ecuador. Asamblea Nacional Constituyente, 2008)

En el ámbito de la contratación y compras públicas deben cumplirse esos mismos criterios de eficiencia, transparencia y calidad, pues se trata también de la Administración Pública, además de la responsabilidad social y ambiental.

Complementario al texto constitucional, la Ley Orgánica de Servicio Público, en su artículo 24, inciso j, establece la prohibición a los servidores públicos de intervenir, gestionar, resolver asuntos, emitir informes, ejecutar trámites, suscribir convenios con el Estado, u obtener algún beneficio o privilegio para sí, para su cónyuge o cualquier pariente consanguíneo o por afinidad. Esta prohibición alcanza a las empresas, sociedades o personas jurídicas en que pueda tener interés él o sus parientes (Ecuador. Asamblea Nacional, 2010).

La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública establece dentro de sus objetivos prioritarios garantizar la transparencia y evitar la discrecionalidad en la contratación pública, así como garantizar la permanencia y efectividad en los sistemas de gestión y el control y transparencia del gasto público, particular de relevancia para los ciudadanos (Ecuador. Asamblea Nacional Constituyente, 2008).

Como se observa, el marco normativo en que se asienta la transparencia, la contratación y la participación ciudadana, deviene de la Constitución de la República (Ecuador. Asamblea Nacional Constituyente, 2008) y se encuentra presente en el resto del ordenamiento jurídico. Aunque en la práctica aun queden dificultades que superar, el sistema jurídico ecuatoriano es consecuente con los postulados de transparencia y participación ciudadana.

La vinculación entre el principio constitucional de transparencia, la contratación pública y la participación ciudadana se deriva de la interacción entre la actividad participativa a la que tienen el derecho y el deber los ciudadanos dirigida a controlar, fiscalizar, gestionar o formar parte de las decisiones del Estado, entre las cuales se encuentra

la contratación pública, función de interés general, de la cual debe desterrarse la corrupción como fenómeno que erosiona las instituciones democráticas.

La contratación pública constituye un instrumento al servicio del interés general, con independencia de la necesidad de respetar los retos de la libre economía y de conseguir sus funciones básicas de precio, calidad, tiempo de suministros, entre otros. Esta es una actividad que atiende fines públicos y respecto a la cual los contratistas o co-contratantes aceptan sus prerrogativas para colaborar con el Estado en el cumplimiento de esta finalidad.

Los órganos de contratación, al definir su actividad contractual deben atender no solamente a consideraciones mercantiles sino también a cuestiones de interés general definidas por el Estado pues las compras públicas constituyen un importante instrumento de política macroeconómica que el gobierno utiliza para dar solución a las problemáticas de la sociedad y de la economía nacional.

La contratación pública, como compra de bienes y servicios por los organismos oficiales para sus propios fines, constituye un elemento esencial del funcionamiento de los Estados, ya que asegura los recursos que permiten a los gobiernos llevar a cabo su labor y tiene, por ende, repercusiones de primer orden para las principales partes interesadas de la sociedad.

En tal sentido, la contratación pública posee un valor instrumental para el Estado al servicio de intereses generales, lo cual requiere de la integridad en la actuación pública y de la transparencia, acceso a la información, socialización y de la publicidad de la información contractual. Sobre la transparencia Osorio-Sanabria & Barreto-Granada (2021), señalan que *“la transparencia es un medio que promueve la rendición de cuentas y el acceso de información a los ciudadanos sobre lo que está haciendo con su gobierno. Este proceso apoya a los gobiernos para que sean más abiertos y generen nuevos espacios de comunicación e interacción con la ciudadanía”*.

La transparencia en la contratación pública se relaciona con la necesidad de esclarecer o impedir que existan negocios turbios, con el fortalecimiento en la aplicación de las normas vigentes, la reducción de las prácticas ilícitas que socavan a los buenos gobiernos, con el manejo de los negocios con ética y con que se cuente con la información, control y con la participación de los ciudadanos en este tipo de contratación (Rodríguez, et al., 2018).

El período pos pandémico ha provocado la necesidad de ser más transparentes, pues las sociedades han padecido de manera significativa las consecuencias de las crisis económicas. Al respecto Hernández Rodríguez & Moreno

(Martínez (2021), expresan que *“en este contexto, urge estandarizar y simplificar los mecanismos para comunicarse e interactuar con la Administración, y la necesidad de transparencia es, si cabe, más acuciante que en el escenario pre-pandémico. Ello se debe a que, al producirse dicha relación de manera no presencial o con presencia muy reducida, la desconfianza se ve reforzada por el desconocimiento de los procesos. La transparencia ayuda a normalizar y legitimar los procesos, en tanto en cuanto, al no tratarse de instancias opacas, se elimina una fuente de desconfianza hacia las instituciones públicas”*.

En la contratación pública, la mayor garantía de la transparencia está dada por el nivel de información acerca de los licitadores, adjudicatarios, precios de la adjudicación, valoración final de las distintas ofertas o sea los pormenores del proceso en general, siempre que no se afecten aquellos aspectos sujetos a confidencialidad.

El artículo 288 de la Constitución de la República de Ecuador de 2008 (Ecuador, Asamblea Constituyente, 2008) establece la exigencia de que las compras públicas cumplan con criterios de transparencia, calidad, eficiencia y responsabilidad ambiental y social. Se ordena priorizar la adquisición de los productos y servicios nacionales, en particular los de la economía popular y solidaria y de las micro, pequeñas y medianas empresas productivas.

La promulgación, en el año 2008, de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública en Ecuador (Ecuador. Pleno de la Asamblea Nacional Constituyente, 2008) tuvo como objetivo primordial generar un cambio trascendental en la contratación pues los principios de publicidad y transparencia debían traer consigo la adquisición de bienes y servicios, a menor precio y alcanzar mayor calidad en menos tiempo, de modo que fuera posible impulsar la economía nacional y local y que todo ello permitiera la simplificación administrativa y la eliminación de la burocracia.

Así, en el artículo 4 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, se consagra el principio de transparencia junto a los de *“legalidad, trato justo, igualdad, calidad, vigencia tecnológica, oportunidad, competencia, publicidad; y participación nacional”*. En el artículo 9, entre los objetivos prioritarios del Estado, se plantea la necesidad de *“garantizar la transparencia y evitar la discrecionalidad en la contratación pública”*. (Ecuador. Asamblea Nacional Constituyente, 2008)

El principio de transparencia, junto al de publicidad, constituyen medios que sirven para proteger la actuación de la Administración Pública, cumplir los valores y las bases de la democracia, así como enfrentar la corrupción

que tanto ha venido dañando al Estado ecuatoriano (Viteri Torres, 2010).

La sociedad tiene derecho a opinar, controlar, proponer, acompañar y evaluar el funcionamiento de la contratación pública como parte del control social que se ejerce sobre las funciones públicas. Cuando se hace referencia a la participación ciudadana, además de tratarse del ejercicio de un derecho, se alude al deber de intervenir de manera activa en los servicios, en la gestión de las entidades públicas para mejorar su calidad, eficacia y transparencia (Iglesias Ramírez, 2016).

La participación ciudadana, a través del control social, puede convertirse en el mecanismo idóneo para evitar todo tipo de actos de corrupción y garantizar la transparencia en la contratación pública en el Ecuador. No existen motivos para que se oculten, o se dispongan determinadas restricciones a los verdaderos dueños del poder, que, en definitiva, son los ciudadanos.

Por lo tanto, los gobiernos democráticos requieren reconocer que la transparencia y el acceso a la información son mecanismos para legitimar al Estado, que sirven para rehacer, o al menos proponer, una nueva forma de relación entre gobernantes y gobernados que puede propiciar la rendición de cuentas e inhibir la corrupción (Flores, 2005).

Ecuador ha venido avanzando en el diseño e implementación de un sistema de contratación pública que, en cierta medida, permite a los ciudadanos tener el conocimiento de determinados aspectos básicos sobre las compras y ventas por parte de la Administración Pública, incluso ha sido reconocido como de gran impacto a nivel internacional, sin embargo, no ha logrado alcanzarse la transparencia y mucho menos evitar la corrupción en el ámbito de las relaciones contractuales.

La transparencia, sin que exista lugar a dudas, constituye uno de los valores principales a canalizar en el presente siglo. Su actual trascendencia radica en dos pilares básicos: el inexorable proceso de cambio que se viene produciendo en todas las esferas de la sociedad, en lo económico, social, político, institucional, jurídico y tecnológico y la necesidad de que este proceso de cambio venga presidido por *“la reflexión ética y moral de los nuevos valores y directrices que deben informar y materializar las respuestas a estas transformaciones sociales”*. (Queralt, 2021).

Desde la perspectiva de la contratación pública y la participación de los ciudadanos en el control de las funciones del Estado se comprende perfectamente la importancia que cobra cada día este nuevo valor, este principio de

transparencia como ideal arraigado en las aspiraciones de los ciudadanos en la etapa moderna. Hoy es indiscutible que la transparencia debe presidir el funcionamiento de las administraciones públicas en su relación con la ciudadanía (San Martín Mora, 2013).

Si bien en siglos anteriores los pueblos batallaron por lograr la libertad o la igualdad de todos los hombres, hoy constituye un paradigma de los ciudadanos lograr la transparencia en sus relaciones con el Estado, tanto con la administración o en los vínculos contractuales, lo que implica la aceptación de que está aconteciendo un cambio cultural que conecta a los ciudadanos con nuevos proyectos, valores, derechos, entre los que se incluye el de ser informado del correcto funcionamiento de la contratación pública.

Constituye una inversión de enorme potencialidad establecer los mecanismos de transparencia con el uso de las nuevas tecnologías y poner a la vista de todos, las actividades derivadas de la contratación pública pues esta posición prestigia, difunde, confirma y desarrolla un valor que ya forma parte de los ciudadanos e impregna democracia al Estado ecuatoriano.

La transparencia en la contratación pública consolida la reputación del sistema económico y afianza el compromiso del Estado de cumplir sus funciones como representante de los intereses de toda la sociedad. De otra parte, la transparencia es ya la *“máxima expresión de lo políticamente correcto”*. (Queralt, 2021)

Nada escapa al filtro social de la transparencia. Los acontecimientos actuales derivados de la reciente pandemia iniciada en el año 2019 y las crisis económicas, derivadas de la situación económica mundial provocada por la otra pandemia y otros factores, deben pasar por el análisis de la transparencia.

En la gestión pública se impone cada vez más que los funcionarios cumplan sus obligaciones de participación activa y de otro lado se perfeccionen los procedimientos para desarrollar el derecho de los ciudadanos a la información pública. Es necesario dar publicidad, desde los procedimientos de adjudicación hasta el momento de los resultados, dando a conocer todas sus incidencias, pues ello es fundamental la competencia para promover de forma directa la concurrencia a los procesos de licitación.

La publicidad, como *“obligación de difundir de forma permanente aquella información pública más relevante para garantizar la transparencia de la Administración Pública”*, constituye una máxima de la contratación pública que consolida el principio constitucional de transparencia (San Martín Mora, 2013). Así

pues, se requiere fortalecer estos paradigmas de transparencia y participación ciudadana en la contratación pública y en todos los procesos importantes del Estado para alcanzar el buen vivir que se ha proyectado como finalidad en la Constitución.

Más allá del Derecho, más allá de los códigos, del régimen sancionador hay que apelar a la conciencia de las personas, de los ciudadanos comunes y que estos últimos sepan que el hecho de que el servidor público sea corrupto no es un problema individual sino social porque tan culpable es el que el ciudadano por no estar atentos a sus derechos sobre las funciones del Estado y su cumplimiento, por eso es que se desfalcan y dilapidan sus bienes.

No basta que el servidor público tenga sus códigos, conozca normativamente cuáles es el régimen sancionador para quien incumple o comete un ilícito penal. No es suficiente que se haya creado un sistema de contratación pública que ofrece unos accesos o divulga algunas imágenes de lo que está ocurriendo supuestamente, es necesario que el propio representante de la Administración Pública sea transparente en sí mismo

Los ciudadanos tanto como su servidor público debían estar capacitados, convencidos de la probidad, de la honestidad y de la transparencia que exigen las relaciones contractuales, de la importancia que tiene preservar, cuidar el patrimonio público y de la responsabilidad que tiene cada persona con el buen funcionamiento de la Administración Pública.

Una de las dificultades que deberá enfrentar el Ecuador en el ámbito de la participación de la ciudadanía en el control de las actividades del Estado es el carácter temporal de las veedurías ciudadanas pues una vez que se concluyen los procesos de fiscalización estas deben disolverse, lo que implica que no hay sistematicidad en la vigilancia que le compete.

Por otra parte, la función de control social no genera directamente la posibilidad y la certeza de que los infractores serán sancionados en virtud de las observaciones que se puedan realizar por la ciudadanía, a diferencia de las posibilidades normativas que otorga el régimen sancionador de control gubernamental por la utilización incorrecta de los recursos públicos que puede traer consigo la exigencia de responsabilidad administrativa, pena pecuniaria o penal.

El presente estudio deja al descubierto que no es suficiente legislar para alcanzar los niveles de transparencia y de participación ciudadana en la contratación pública, sino que es preciso convertir esas leyes en políticas

públicas, llevar a la práctica, a la realidad ecuatoriana, a los ciudadanos los valores éticos y la conciencia clara de su responsabilidad con los intereses generales, colectivos, difusos, más allá de los intereses individuales.

Todos los ciudadanos deben ser capacitados en sus derechos y en los códigos éticos que deben cumplir los servidores públicos porque así y solo así se podrá impregnar en ellos una cultura de participación activa y de protagonismo en la función pública, mientras no se conozca y se sobrepasen las barreras tradicionales de la unilateralidad, secretividad y se transforme la Administración Pública en una función de, por y para los ciudadanos no se estará hablando de la verdadera democracia.

Es indispensable una transformación cultural, la presión social y de los medios de comunicación, disminuir al máximo las disposiciones sobre reserva y secretividad de la información, proveer de sistematicidad, sencillez y accesibilidad la información, utilizar las nuevas tecnologías para ordenar más fácilmente el acceso a la información en relación con el gasto público, y para mejorar la comunicación entre los gobernantes y gobernados.

La participación ciudadana como parte del ejercicio de la democracia constituye un signo distintivo de los tiempos modernos, de modo que la Administración Pública debe superar de manera definitiva el dogma centrado en que los ciudadanos son administrados o simples beneficiarios de las normas o de los actos que se dictan unilateralmente, y de observar contradicción entre los intereses públicos o privados, pues este esquema tendrá que ser superado cuando se comprenda que los intereses generales, colectivos, difusos son tanto del Estado y de la Administración Pública y de los particulares.

## CONCLUSIONES

La transparencia constituye uno de los principios básicos para el enfrentamiento a la corrupción en el Ecuador y a pesar de los avances tecnológicos que debían cristalizar la función pública, aun persisten insuficiencias y debilidades que afectan de manera sensible el ejercicio de la democracia y el prestigio de la contratación pública.

La participación ciudadana en el control, fiscalización, vigilancia, acompañamiento y gestión de la función pública no solamente constituye un derecho sino un deber, el cual debe exigir cada persona para garantizar su participación real en los asuntos del Estado, lo que conllevaría a que este último sea catalogado como un buen gobierno, democrático y fiel representante de los intereses ciudadanos.

Transparencia, contratación pública y participación ciudadana constituyen conceptos vinculados con el

mejoramiento de la calidad de vida y el buen vivir de las personas en Ecuador a través del perfeccionamiento de la administración pública en la esfera de la contratación y para lo cual deberán implementarse un conjunto de mecanismos que materialicen la máxima de que la Administración pública es de, por y para los ciudadanos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, J. P. (2009). *Derechos de participación y derecho a participar*. Universidad Andina Simón Bolívar.
- Ecuador. Asamblea Nacional. (2010). *Ley Orgánica de Servicio Público*. Registro Oficial Suplemento 294. <https://www.telecomunicaciones.gob.ec/wp-content/uploads/2017/05/LEY-ORGANICA-DEL-SERVICIO-PUBLICO.pdf>
- Ecuador. Asamblea Nacional Constituyente. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial No. 449. [https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf)
- Ecuador. Comité de Coordinación de la Función de Transparencia y Control Social. (2013). *Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción*. <http://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2016/02/lucha-contra-la-corrupcion.pdf>
- Ecuador. Pleno de la Asamblea Nacional Constituyente. (2008). *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*. Registro Oficial Suplemento 395. <https://www.epn.edu.ec/wp-content/uploads/2018/08/Ley-Org%C3%A1nica-de-Contrataci%C3%B3n-P%C3%BAblica.pdf>
- Ecuador. Servicio Nacional de Contratación Pública. (2021). Sitio oficial. <https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop>
- Flores Trejo, E. (2005). La promoción de la ética y la transparencia en la gestión pública. (Ponencia). *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Bogotá, Colombia.
- Hernández Rodríguez, E., & Moreno Martínez, C. (2021). La transparencia pública en el escenario post- Covid. *Revista Española de Transparencia*, (13), 131-171.
- Iglesias Ramírez, C. P. (2016). *El control social en la contratación pública*. (Tesis de maestría). Universidad Andina Simón Bolívar.
- Larrea, R. (1998). Corrupción política: El caso del Ecuador. *Foro Iberoamericano sobre el Combate a la Corrupción*.
- Osorio-Sanabria, M. A., & Barreto-Granada, P. L. (1 de 11 de 2021). Transparencia pública: análisis de su evolución y aportes para el desarrollo del gobierno abierto. *Innovar*, 32(83).
- Queralt, M. (2021). *La transparencia como valor empresarial del siglo XXI: liderazgo, valorización de marca y reputación social*. <https://martinqueralt.com/la-transparencia-como-valor-empresarial-del-siglo-xxi-liderazgo-valorizacion-de-marca-y-reputacion-social/>
- Rodríguez, E., Rivera, C., & Castillo, T. (2018). Insatisfacción con el sistema nacional de contratación pública: una visión del contratista en ejecución de obras. *Novasinerгия*, 1(1), 81-91.
- Romeu Granados, J. (2018). *El principio de transparencia en la actividad contractual de la administración pública*. Especial referencia a la administración local. (Tesis doctoral). Universidad Complutense de Madrid.
- Sáenz de Jubera Higuero, B. (2019). Control de transparencia material y actuación notarial conforme a la jurisprudencia y a la Ley 5\2019, de contratos de crédito inmobiliario. *Revista de Derecho Civil*, 6(2), 235-265.
- San Martín Mora, M. A. (2013). *La transparencia de la contratación pública*. [https://testingftp.square7.ch/WikiCONTRATACION/index.php?title=La\\_transparencia\\_en\\_la\\_contrataci%C3%B3n\\_p%C3%BAblica](https://testingftp.square7.ch/WikiCONTRATACION/index.php?title=La_transparencia_en_la_contrataci%C3%B3n_p%C3%BAblica)
- Viteri Torres, C. (2010). *Los principios de transparencia y publicidad en los procesos licitatorios establecidos en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*. (Tesis de maestría). Universidad Andina Simón Bolívar.