

LINEAMIENTOS GENERALES DE LA POLÍTICA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

-GESTIÓN PÚBLICA ÉTICA, ADECUADO DISEÑO INSTITUCIONAL Y CUIDADO PRESUPUESTARIO-

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Noviembre/2021

ÍNDICE

ORIENTACIÓN

CONSECUENCIAS

VISION

LA POLÍTICA PÚBLICA ANTICORRUPCIÓN

OBJETIVOS Y ELEMENTOS DE ESTRATEGIA

OBJETIVO 1 PREVENCIÓN:

OBJETIVO 2 INVESTIGACIÓN:

OBJETIVO 3 SANCIÓN:

COMISIÓN NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

FUNCIONES DE LA COMISIÓN NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

FUNCIONES DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ANTICORRUPCIÓN

BIBLIOGRAFÍA

ORIENTACIÓN

1. La Política Pública Anticorrupción es una de las columnas que, junto con reactivación económica, reinserción internacional y reforma política, forman parte de la vértebra institucional del Gobierno nacional. Todas las áreas de política pública de gobierno son complementarias y se encuentran interrelacionadas. Las políticas públicas de integridad, transparencia, participación y rendición de cuentas, que están comprendidas en la política anticorrupción, son la credencial de limpieza con que Ecuador se presenta al mundo, entiende a la honradez como una importante variable de desarrollo y permite plantear una arquitectura institucional, que estimule los comportamientos públicos éticos y la calidad del gasto público.
2. En este documento se diseñan los lineamientos generales de la Política Pública Anticorrupción, presentada por la Función Ejecutiva para la administración pública, instituciones que procederán de acuerdo con su ámbito competencial. Mediante una consulta pública, técnicamente organizada, que cuente con el concurso de todos los ciudadanos, organizaciones sociales y políticas, sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, gremios y todas las instituciones, se deberá conformar una Política de Estado Anticorrupción en su precisa acepción. No sólo se busca su sustentabilidad, es decir que luego de conocerse pueda defenderse con razones basadas en el bien común, sino que, además, contribuya a la prosperidad económica y a la buena política.
3. De la Política Nacional Anticorrupción se derivará una nueva Estrategia Nacional Anticorrupción, la que adoptará los adecuados y pertinentes elementos formulados en el Plan Nacional Anticorrupción vigente. El Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025 promulgado por el Gobierno Nacional y la Agenda de desarrollo 2030 acordada en el marco de Naciones Unidas, particularmente su objetivo 16, constituyen referencias necesarias de la Política Nacional Anticorrupción vinculada al crecimiento económico y el ejercicio político orientado hacia el bienestar.
4. Una política pública anticorrupción debe ser una Política de Estado. Esto es, el proceso democrático obliga a una permanente acción ciudadana anticorrupción, la que debe ser concreta y específica. El mandante primario, que ha ejercido su delegación a través del voto, se debe expresar mediante políticas públicas probas y limpias, en el marco del Estado de Derecho. Por un lado, en nombre de la sociedad, la administración pública debe diferenciar al interés público del interés privado y lograr un equilibrio entre Estado, sociedad y mercado. Por otro lado, los ciudadanos demandan una forma ética en los comportamientos públicos y privados, en la que se reconozcan y se encuentren, se solidarizan y se integren.
5. La Política de Estado Anti-corrupción debe asentarse en sólidos consensos, que le den permanencia en el tiempo y en sus coberturas territoriales. Más aún, en un Estado unitario que respete a la diversidad, como el ecuatoriano. También debe basarse en los componentes deliberativos de la democracia. Para ello, debe

invocar a los argumentos que conforman a la República. Los ingredientes de la República deben desarrollarse como intervenciones normativas o prácticas. El resultado de los consensos anticorrupción será reponer al Estado y la sociedad, es decir, pararlos sobre sus pies éticos y libres.

6. La Política Nacional Anticorrupción asume, por un lado, la legitimidad de las delegaciones expresadas por los ciudadanos mediante las urnas; y, por otro lado, es un complemento necesario a la participación social y política de las organizaciones correspondientes, mediante los canales institucionales previstos en el ordenamiento jurídico, para incidir en el proceso de construcción e implementación de la política de transparencia.
7. La interiorización de la ética y los procedimientos en la opinión pública y en los funcionarios contextualiza y forma condiciones para la administración de la Política Nacional Anticorrupción. La falta de coordinación entre los organismos encargados de prevenir, controlar e investigar la corrupción debilitó la investigación, persuasión, persecución y/o sanción. La falta de información sobre la corrupción dificultó la formulación de una política nacional anticorrupción, especialmente relativa a la coordinación interinstitucional.
8. El débil liderazgo en materia de corrupción impidió ejercer decisiones oportunas y exigir el ejercicio de la responsabilidad. La escasa prevención de la corrupción impide la materialización y estabilización de los acuerdos políticos y sociales contra la corrupción. La ausencia de acción conjunta y coordinada entre entidades es superable en un proceso largo, con la intervención de muchos actores sociales que negocien intereses en torno a reglas institucionales.
9. La corrupción daña a la sociedad de varios modos. No solamente multiplica carencias sociales, sino que estimula dinámicas ajenas a la ciudadanía. El perjuicio social provocado por la corrupción adquiere muchas formas, ya que esta se renueva constantemente. Unas veces la corrupción adquiere la forma de una “necesidad” que tienen algunos actores económicos para lograr “competitividad”; y, otras veces, quizás en su modalidad más reciente, sea utilizar a la corrupción como el más fácil instrumento de movilidad social ascendente.
10. Aquellas características se profundizan en situaciones de crisis y en los momentos posteriores. La referencia es obvia. Las nuevas formas de la corrupción emergieron antes de la pandemia, se mantuvieron activas durante la misma y procurarán encontrar nichos en la post pandemia.
11. La reciente década de abundancia, que finalmente se tradujo en una “década perdida” de oportunidades para el país, dejó como secuela nuevos estamentos sociales basados en ingresos obtenidos por fuera de la ley. Usaron a la corrupción como mecanismo de apropiación y de formación de patrimonios. Esto lo podemos descubrir en las principales ciudades del país y en el campo.
12. La corrupción también pretendió apropiarse de los más importantes mecanismos decisionales del Estado, antes y durante la pandemia, y pretende proseguir incrustada en las políticas públicas post pandemia. La interrogante fundamental es discriminar cuánto ha avanzado la corrupción en los mecanismos

- estatales –fundamentalmente presupuestarios– y cuánto ha contaminado –bajo qué mecanismos– a los circuitos decisionales de la política.
13. La corrupción es una práctica que ha inundado, a nivel global, a los sectores público y privado. Y a nuestro país también. De esta manera interponiéndose como una barrera en contra del desarrollo, contaminando a la inversión y obscureciendo a las asignaciones presupuestarias.
 14. La ética en la gestión empresarial es un componente esencial de la adquisición de competitividad nacional e internacional. La corrupción en las actividades empresariales es una barrera en la modernización de todos los sectores y dimensiones de las empresas. Y, necesariamente, es un obstáculo al desarrollo del país.
 15. Un especial riesgo de corrupción conlleva la interacción público-privada, especialmente las alianzas y asociaciones, por eventuales conflicto de intereses –incluyendo cabildeo, soborno, tráfico de influencias–, la dotación de específicos mecanismos anti-corrupción, la realización de una contratación transparente y eficiente, y el riguroso control del incremento de costos económicos.
 16. En los Lineamientos de Política Anticorrupción que se proponen, confluyen principalmente dos dimensiones en relación a la empresa privada. De un lado, la necesidad de regulaciones, fundamentalmente, anti-soborno y prácticas contrarias a la libertad y la transparencia mercantil; y, de otro lado, el relacionamiento y la gestión inter-empresarial y con el Estado bajo criterios de estricta observación de la Ley. La gestión ética de las empresas también comprende la responsabilidad por la capacitación del personal y la observación, asimilación y aplicación de buenas prácticas nacionales e internacionales.
 17. La globalización también impacta en la naturaleza de la corrupción. La Política Nacional Anti-corrupción que se delinea, entiende que la corrupción es un fenómeno nacional y transnacional. En muchos casos, nacional en sus orígenes, infracción y efectos; en otros, es transnacional, por las fuentes del quebrantamiento y por sus beneficiarios de todo tipo; y, finalmente, mixta por la combinación espacial y de la naturaleza de los actores, sus productos y de la transgresión.
 18. Los presentes lineamientos de política pública asumen que la corrupción es, en sus más profundas dimensiones, un fenómeno transnacional. Por lo tanto, para luchar contra este flagelo, debe incorporarse a recomendaciones globales y lograr estándares internacionales. La lucha contra la corrupción que se perfila en el Ecuador debe asumir a los instrumentos internacionales vigentes y universalmente aceptados. Cabe destacar dos convenciones, de las cuales, el país es suscriptor: la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos.
 19. Sin embargo, estos lineamientos tienen presente y han asumido también a otras referencias internacionales tales como ligas, redes, organismos multilaterales y organizaciones no gubernamentales. Esto debido a que en el mundo entero se abren frentes de lucha contra la corrupción, en la búsqueda de los beneficiarios

en todos los niveles. Y, en especial, a los “beneficiarios finales de la corrupción” para tratar de desenmarañar la red de corruptos y recuperar los activos robados. En especial, cabe mencionar a los planteamientos de integridad pública sustentados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

20. Se ha sostenido que la corrupción puja por convertirse en un sistema de administración estatal que, basado en rutinas administrativas y presupuestales, se ha transformado en un procedimiento casi automático. Dicho sucintamente, la contaminación de los circuitos decisionales fundamentales y la apropiación de sus productos es una consecuencia de la corrupción con altos grados de generalización en la esfera pública y en las relaciones sociales. Más aun, la corrupción profundiza las brechas de fundamentales relaciones de desigualdad, señaladas en la Constitución, en especial las relaciones de género.
21. La corrupción es un fenómeno cuyo origen es multicausal y muta con el desarrollo económico e institucional. Durante la República, la corrupción ha adquirido numerosas formas. Se asocia intensamente con períodos de mayor disponibilidad de recursos públicos y con la modalidad que asuma el gasto público, inversiones o corriente; o, en su defecto, en una combinación de las dos vertientes.
22. Una tarea pendiente de los ecuatorianos es realizar este balance institucional. El mal diseño institucional se expresa en insuficiencias y fundamentalmente en incoherencia y desequilibrios entre diversos organismos y competencias. La arquitectura institucional incoherente y desequilibrada produce “formas subóptimas” que facilitan e incentivan a la corrupción. Esto es, legislación y organismos inadecuados que abren espacios para la apropiación particular, ilegal e ilegítima, de bienes y servicios públicos. O, legislación cuya gradación punitiva puede ser tenue o excesiva respecto de la gravedad histórica y estructural de la corrupción.
23. Las formas institucionales subóptimas que estimulan a la corrupción también se presentan, entre otros, en el ámbito competencial: una concentración de atribuciones y funciones, la representación distorsionada de los mandatos o la incongruencia institucional pueden facilitar a la corrupción. Cada país debe buscar, para cada momento de su historia, el andamiaje institucional óptimo, en el que se conjuguen los incentivos institucionales para el comportamiento ciudadano ético y desechar a las formas institucionales que distorsionan a la voluntad democrática.
24. Los ecuatorianos están frente a una oportunidad para luchar contra la corrupción desde todos los frentes. La arquitectura institucional aloja a los comportamientos ciudadanos. Estos comportamientos están guiados por decisiones dentro de una específica racionalidad, incluso de matriz cultural. Las instituciones que no logran balances adecuados, producen decisiones proclives a toda índole de corrupción. Frente a ello, las instituciones deben orientarse hacia la más alta probabilidad de un saldo positivo de comportamientos justos y adaptarse a las distintas vertientes que conforman a la nación y a la sociedad.

25. Los derechos humanos y la soberanía nacional impelen a los ecuatorianos a buscar equilibrios institucionales justos basados en una noción universalmente aceptada de corrupción.
26. En suma, una institución es un incentivo a los comportamientos, por lo cual debe estructurarse dentro de un balance, justo y coherente, interno y externo, que induzca a un saldo positivo en la adopción de decisiones públicas no-corruptas.
27. Los giros que ha tomado la corrupción hacen relación a grande/pequeña, nacional/local, extorsiva/transaccional, institucional/personal. Ahora, además de estas formas que ha adoptado la corrupción, es preciso determinar cuánto y cómo se han trasladado a la política local y a la política nacional.
28. Pese a que nuestra normatividad no ha definido explícitamente a la corrupción, sí precisa delitos contra la administración pública y contra la sociedad que pueden asimilarse.
29. Entendemos a la corrupción como el abuso de fondos públicos, recursos nacionales –privados y públicos- y atribuciones institucionales para obtener beneficios particulares al margen de la ley, el que puede evitarse con el control social e institucional, estimulando el uso de atribuciones, públicas y privadas, conforme a la ética, la norma y los objetivos de desarrollo.
30. La definición precedente, que cruza transversalmente a las definiciones posteriores, está abierta a contribuciones de las funciones del Estado y de la ciudadanía, que permitan perfeccionarla ampliando su cobertura y precisando sus componentes.
31. La búsqueda de la integridad, la honestidad y la responsabilidad en el hacer público debe ser pragmática para lograr resultados. Debe basarse en buenas prácticas de lucha contra la corrupción, nacionales e internacionales, y no puede enredarse en pretensiones mediáticas, ni deberá perderse en las formas. Tampoco puede ni debe repetir a los fracasados ciclos de acciones anticorrupción de gobiernos pasados que, por diversas circunstancias, se abstuvieron de formular una política pública o lo hicieron en la dirección equivocada.
32. Los presentes Lineamientos de Política Pública Nacional Anticorrupción implican que una política pública de integridad, transparencia, participación y rendición de cuentas, deberán crear, a través de su relato y de sus intervenciones, el ambiente, público y privado necesario para la implantación de una política pública transparente y eficaz.
33. El primer paso constituirá una amplia consulta nacional sobre la anticorrupción, que convoque a todos los actores nacionales –principalmente a la sociedad civil–, los organismos corporativos de trabajadores y empresarios, los medios de comunicación, la academia, los gobiernos subnacionales, el Gobierno nacional y la cooperación internacional, entre otros.
34. La política pública que se propone, instrumentada según las competencias asignadas por la Ley a cada institución, se compone de:
 - Prevención de posibles actos de corrupción / identificación y mapeo de riesgos asociados a cada área seleccionada.

- Investigación en profundidad de posibles actos de corrupción / detección de prácticas indebidas y correctivos a ser aplicados para controlarlas y / o eliminarlas.
 - Sanción a los responsables de actos de corrupción una vez comprobados / recuperación de bienes y activos tanto en el país como en el exterior.
35. Estos lineamientos transcriben y asumen como propia la afirmación de la declaración de la Convención Interamericana Contra Corrupción acerca de que la corrupción “socava la legitimidad de las instituciones públicas, atenta contra la sociedad, el orden moral y la justicia, así como contra el desarrollo integral de los pueblos.”
36. Los ecuatorianos han sido testigos del mal uso de fondos públicos. Pero no sólo de esos fondos, sino de todos los recursos nacionales, públicos y privados, con el fin de obtener beneficios particulares. Bajo aquel oscuro manto, se ha llegado al abuso de las facultades conferidas por la Ley, para provocar el desperdicio y usufructuar del despilfarro, por un lado; y, por otro, se ha expandido el uso indebido de las atribuciones para la contratación de obras y funcionarios.
37. La corrupción surge de la poca vivencia ética de algunos de los principales actores y procesos. Los ejemplos son muchos, los ecuatorianos lo saben y lo sienten. Ahora, el dolor por la patria asediada por la corrupción, debe transformarse en acciones en las que converjan todos los ciudadanos, al margen de su posición social, ideológica o política.
38. En suma, la lucha contra la corrupción –el implante de la mayor transparencia– ocupa un lugar central entre las políticas públicas del Gobierno. Es un deber ineludible trabajar incesantemente para reparar y evitar el daño infringido por la corrupción contra toda la sociedad.

CONSECUENCIAS

39. Un sistema es el vínculo de relación entre las partes de la nación y del Estado. Una vez que la corrupción se torna en sistémica, se reproduce sin asistencia de los agentes de las decisiones. Inunda a todos los niveles de la sociedad, del Gobierno y de la economía. Entonces, la forma fallida del Estado puede ser calificada como Estado delincuencial. Es decir, las instituciones no cumplen sus objetivos y sirven para los objetivos de la corrupción.
40. Las relaciones sociales teñidas de corrupción deforman a la convivencia y a la movilidad social. Se alejan de las normas éticas y del Estado de Derecho. Esto construye un sistema injusto de exclusión social, de asimetría competitiva y de pérdida de condiciones y horizontes de igualdad social. A su vez, las brechas sociales tienden a crecer por la asignación corrupta de recursos y la corrupción impacta diferenciadamente –especialmente – a mujeres y hombres.

41. ¿Por qué las mujeres y los hombres honrados deben tener un horizonte vital limpio si un segmento de la sociedad toma la vía rápida de la corrupción para su inserción social?
42. La corrupción tiene como uno de sus derivados fundamentales a la violencia, la inseguridad y la desestabilización política como parte de los comportamientos anómicos asociados. La ausencia de normas o el irrespeto absoluto aloja a la violencia, la que suele apegarse o asociarse a las relaciones sociales y sus principales mecanismos.
43. Existe una asociación frecuente entre corrupción, violencia y narcotráfico. Ciertamente, las actividades delictivas del narcotráfico se correlacionan con la corrupción en diversos delitos, en especial, los controles territoriales de ese comercio y los delitos conexos como lavado de activos. Más aun, la seguridad misma de la ciudadanía –la certeza acerca de la existencia y convivencia pacífica de los ciudadanos- se ve afectada por esta asociación, que amenaza con tomar cuerpo en el Ecuador.
44. Ecuador no ha tenido a la violencia generalizada como parte consustancial de sus relaciones sociales, en ningún momento de su origen ni de su historia. Sin embargo, la globalización de la producción y comercios ilícitos como el narcotráfico, podrían terminar con las relaciones sociales pacíficas. La movilidad social y la búsqueda de horizontes de igualdad de oportunidades tienen como condición a una corrupción controlada por los agentes estatales y los agentes sociales.
45. El rentismo público, mediante la extracción de recursos naturales, expande las posibilidades de corrupción, por la misma naturaleza de ese excedente no producido y cuyo precio de venta se ubique por encima de sus costos de producción. Una de las consecuencias consiste en que las decisiones de tipo, monto, localización de las inversiones públicas, entre otras, pueden estar contaminadas de las expectativas de ganancia corrupta. La expectativa de ganancia corrupta puede llegar a generar no solo decisiones de inversión pública sino políticas económicas y preferencia por grandes inversiones públicas. En suma, el incremento súbito de la capacidad de inversión pública, sin instituciones de calidad, da lugar a distorsiones presupuestarias e incremento de la corrupción.
46. Ecuador presenta una economía rentista que se basó en el petróleo, cuya distribución a través de la caja fiscal parecía garantizar el bienestar. El vigente ciclo democrático ecuatoriano está asociado con la consolidación de esa cultura rentista, es decir, busca que el bienestar dependa de los excedentes (renta) producto de la venta de un bien no producido sino extraído. La cultura rentista consigue que el Estado sea el único responsable del desarrollo y del bienestar individual. De este modo, se fomenta, como voluntad social para el ejercicio ciudadano, que la responsabilidad del bienestar sea ajena y externa a la responsabilidad de los agentes sociales.
47. La cultura rentista en la sociedad ecuatoriana focalizó sus aspiraciones y reivindicaciones en la distribución del presupuesto. El sistema político concede

especiales facultades al presidente de la República en materia presupuestaria, lo que genera una responsabilidad desbalanceada. Estas atribuciones presidenciales, en manos de irresponsables liderazgos, antes, facilitaron el desperdicio, la mala focalización y la inflexibilidad presupuestarias.

48. El peso del gasto público ha convertido a la sociedad en dependiente del Estado / presupuesto tanto como acepta la discrecionalidad y la baja en sus niveles de responsabilidad. Así, se ha fragilizado al sistema de rendición de cuentas, el mismo que ha minimizado a las capacidades públicas –estatales y sociales– de control de la corrupción.
49. La corrupción dificulta el logro del crecimiento económico ya que implica una deficiente asignación de recursos públicos y distorsiona a las decisiones privadas. Recientemente el país ha atravesado por un período de crecimiento económico temporal que se derrumbó, además de las incorrectas políticas públicas, por una falta de resultados de las inversiones públicas envueltas en corrupción como energía, petróleo, salud y educación.
50. A su vez, la falta de equilibrios y de respeto a las demandas de los ciudadanos entre el Estado, la sociedad y el mercado produce un mal funcionamiento de las reglas formales e informales. El mal funcionamiento de las reglas estimula beneficios por fuera del bien común, obtenibles transgrediendo a los códigos éticos y de conducta, y el imperio de la Ley.
51. La dimensión del gasto público obedece a varios factores. Este análisis se centra en que nuevas o acrecentadas actividades públicas –derivadas / justificadas de la modernización y el crecimiento– pueden generar una desviación hacia el desperdicio y / o la corrupción. La clave fundamental para evitarlos reside en la fortaleza institucional. El gasto público se vuelve insostenible, cuando no existen soportes en instituciones que traduzcan acuerdos fiscales y / o que ejecuten barreras a la corrupción. Desperdicio y corrupción se asocian en su resultado: gasto público sin sostenibilidad ni impacto responsable, genera crisis que no mantiene los logros del crecimiento y encamina a las economías a dolorosos ajustes.
52. La efectividad del gobierno está altamente correlacionada con la capacidad de control de la corrupción. La calidad de las instituciones –eficacia y eficiencia– afecta a las inversiones tanto como la percepción de los ciudadanos acerca de la corrupción, que la “naturalizan” cuando no existe respuesta pública de lucha contra la corrupción; o, peor aún, cuando se producen incentivos públicos. En suma, la ética pública y el diseño institucional inciden en el desarrollo económico.
53. A título de ejemplo sobre la necesidad de disponer de instituciones altamente calificadas para el ejercicio de sus funciones, son las compras públicas. En este campo podría producirse una de las principales distorsiones y abusos. Las distorsiones en los procedimientos y los déficits en la información pública o información sesgada, pueden llevar a la adopción de decisiones sobre las principales variables de este tipo de transacciones. La información desigual, al

- margen de la forma de conseguirla, lleva a la primacía de intereses ligados a la corrupción.
54. Ecuador cuenta con antecedentes de niveles altos de inversión pública, habiendo llegado a constituir una proporción comparable a la inversión privada. Entre otras prioridades estos Lineamientos sugieren profundizar en un seguimiento cercano a la contratación pública pasada y actual, en especial, a sus diversas partes: Gobernanza, procedimientos, manipulación, formulación y selección del proyecto, licitación, proveedores, fiscalización, evaluación y renegociación.
 55. Una sociedad no puede plantearse objetivos nacionales sostenibles en un ambiente de decisiones económicas teñidas de corrupción. La corrupción distorsiona al bien común. Y al aporte de los ciudadanos, impositivo o participativo. Es decir, de las bases de su comportamiento comunitario. Esto es especialmente visible en los países que no han alcanzado al estrato superior del desarrollo y pese a que, por momentos del ciclo económico, lograron dosis de bienestar.
 56. La corrupción distrae la consolidación del crecimiento económico ya que la planificación –de la naturaleza que fuere– no logra concretar resultados. Un crecimiento económico sostenible se consigue solamente cuando se asigna al gasto público de modo óptimo, y la inversión privada y los ciudadanos se reconocen en los resultados conseguidos.
 57. Variables destacadas para la incidencia de la corrupción en el proceso económico pueden ser, por ejemplo, la inversión y la apertura comercial.
 58. En otra parte de estos Lineamientos se ha sostenido que la corrupción imprime, de modo directo e indirecto, distorsiones en la competitividad a nivel macroeconómico y microeconómico. Ahora bien, de modo más desagregado, los fondos destinados a la corrupción, por ejemplo en soborno, incrementan los costos y desincentivan a la inversión. Mientras que la competitividad internacional también se afecta no solo por los mayores costos. Y, en ningún caso, la corrupción incentiva al crecimiento económico, ni estimula la participación en el mercado mundial. Es esperable que a mayor corrupción menor sea la tasa de inversión. La competitividad construida sobre cimientos corruptos afecta al crecimiento económico. Y, de modo radical, a su sostenibilidad.
 59. Sin embargo, los intercambios comerciales internacionales pueden favorecer a la transparencia por la observación de estándares comunes asentados en instituciones de mejor calidad, que alejen a las rentas diferenciales, el clientelismo y la discrecionalidad, pilares de la corrupción en estos temas.
 60. Ninguna política económica específica puede asociarse automáticamente con el incremento de la corrupción o con el combate a la corrupción. Son los instrumentos de la economía, asociables a opciones de política pública, los que pueden asociarse positiva o negativamente con la corrupción. Y, de modo más preciso, su forma de aplicación. Ciertamente, por ejemplo, las restricciones comerciales o los controles de precios o subsidios –universales o focalizados– que generan tasas de ganancia diferenciales, pueden devenir en corrupción. O, en su

- caso, el manejo de tipos de cambio diferenciales o sistemas de compensación de pagos –que se dan en transacciones comerciales nacionales pero también internacionales- pueden generar desviaciones de corrupción en su aplicabilidad.
61. Cualquier forma de corrupción introduce distorsiones en la asignación presupuestaria, sea porque disminuye la cantidad de recursos, el número de recipientes nacionales o locales y los servicios que se otorgan. El soborno, cabe insistir, interfiere en las prioridades presupuestarias y de gestión pública.
 62. El soborno, principalmente, afecta tanto a las empresas como al crecimiento económico nacional, porque distorsiona a las decisiones de productividad y la asignación de recursos entre empresas. Asimismo, el pago de servicios públicos se encarece con la corrupción y lo hace inaccesible a un segmento de la población.
 63. El nivel de consumo y de inversión se ven afectados por la falta de transparencia y las diversas prácticas de corrupción. La consecuencia obvia es la profundización de las brechas sociales de toda índole, pero especialmente de las diversas formas de pobreza medidas sea por ingresos o por servicios.
 64. Planteamos como áreas y sectores, no exclusivos ni excluyentes de otros, de alto riesgo de corrupción en la actualidad a las siguientes: Petróleo, electricidad, telecomunicaciones, minería, salud, educación y obra pública. También concebimos en este rango de riesgo a las acciones de endeudamiento (externo e interno) y a las actividades delectivas de narcotráfico.
 65. Puede hacerse una analogía útil entre pandemia y corrupción. De un lado, se parecen en su oficio devastador y las ocasiones que crean para nuevas formas de corrupción. De otro lado, La post pandemia requiere de medidas adecuadas. La consecuencia de la inacción sería la reemergencia de la corrupción, que espera agazapada a la normalización de la economía y la sociedad.
 66. La pandemia se sumó a la situación de crisis de arrastre por la que atravesaba el Ecuador (2020). La pandemia no ha modificado a las causas estructurales de la crisis. Las ha profundizado. Pasada la pandemia, los efectos de la crisis serán de envergadura. Los ecuatorianos deben estar preparados para evitar que la crisis se profundice y dispuestos para profundos cambios estructurales. Entre ellos, adoptar una política pública anticorrupción que asuma las variantes generadas por la pandemia, no solo el plano de la salud pública.
 67. Todos y todo (bienes, familias, trabajo, futuro) han sido afectados por la pandemia. La situación económica y social previa a la pandemia fue de constante corrupción, la que actúa en la generalización de la pobreza y dificulta a las empresas en su seguridad jurídica.
 68. La suma entre una crisis profunda y la pandemia es una circunstancia por la que nunca ha pasado la República. Hoy está a prueba la capacidad de respuesta de la nación.
 69. Una consecuencia –bastante obvia pero usualmente disimulada– es que la corrupción desestabiliza a la democracia.
 70. La democracia tiene que, por un lado, basarse en una expresión transparente de la voluntad ciudadana. La administración electoral y la justicia electoral deben

ser radicalmente transparentes, porque son los vehículos de la soberanía popular en que se basa la democracia. No solamente se trata de escoger autoridades sino de canalizar mandatos para formar a la legitimidad de la política.

71. De un lado, existe una correlación positiva entre transparencia electoral y aceptación de resultados electorales. Un proceso democrático transparente aporta, como una variable necesaria, al buen gobierno.
72. De otro lado, la lucha contra la corrupción es una necesidad de la vigencia democrática. La gobernanza democrática se basa en decisiones visibles y abiertas de los mandatarios, que recodifican –de modo transparente– el mandato que les entregó el pueblo. Para operar esta transformación / decodificación (voto en política pública), las autoridades deben someterse al escrutinio público para, especialmente, alejar a los funcionamientos contaminados por la corrupción. La sospecha de corrupción o de inacción frente a la corrupción, ilegitima el funcionamiento público democrático.
73. El incremento focalizado de acciones y sanciones por los actos de corrupción no, necesariamente, consigue sus objetivos, también por motivos socio-culturales. Esto es, la comprensión no compartida de la naturaleza de la corrupción por todos los segmentos de la sociedad, puede llevar incluso a su público estímulo y perfeccionamiento consentidos y aceptados. Se trata de conflictos de racionalidades, que desafían a los supuestos universales de convivencia ciudadana.
74. Las instituciones contenidas en el Estado de Derecho mutan en función de la etapa histórica de los países. Y esta mutación debe contenerse dentro de la Ley, que exprese a la justicia, objetivo trascendente. El dominio de la Ley implica también la ausencia de corrupción. Es decir, la condición de la justicia es la concurrencia de todos los ciudadanos en igualdad y sin prejuicio de situaciones particulares ante la Ley.
75. Todas las formas de abuso en el ejercicio del poder culminan, de modo directo, en el beneficio privado de los titulares; o, de modo indirecto en fondos acumulables para reproducir la captura del poder. De este modo, se configura el origen de la corrupción en el uso de fondos públicos con destino privado o público y, en todo caso, político. La justeza de las decisiones públicas jamás podrá estar asociada con ninguna forma de corrupción. El autoritarismo –en todas sus dimensiones- estimula a la corrupción.

VISIÓN

76. ¿Hacia dónde camina la sociedad ecuatoriana? En estos Lineamientos no caben juicios de desarrollo. Incuestionablemente se avecinan nuevos diseños en muchos ámbitos: nuevas políticas públicas, regulación del mercado, austeridad, flexibilización y una democracia asentada en mínimos de calidad como la

- transparencia. Debe esperarse, que surja un nuevo sentido de comunidad en los ciudadanos y los productores.
77. Las prácticas solidarias son un deber de las organizaciones de todo tipo, de los ciudadanos y los productores. Todas las autoridades, cada una desde su ámbito, deberán reconformar a su sistema de garantías. Y los demandantes de derechos y los actores de la representación deberán cambiar en función de las circunstancias.
 78. Los ecuatorianos deberán ser eficientes para afrontar las adaptaciones. Para hacerlo mejor y sin traumas. Todos deben mostrar aptitud para el cambio y capacidad para repensarse desde otros horizontes. En especial de transparencia.
 79. La implantación de la Política Pública Nacional Anticorrupción aspira a crear las condiciones para un Ecuador con instrumentos para luchar con eficacia contra la corrupción y lograr, en consecuencia, una disminución de las brechas sociales, un desarrollo económico sostenible y transparente, unas instituciones que desalienten de modo efectivo a la corrupción y alienten a la ética pública, un Estado con integridad en sus Funciones y principales instituciones, y un futuro de democracia, pacífico e inclusión social, asentado en un horizonte de igualdad. La política anticorrupción, en suma, aspira a contribuir en la construcción de una nación democrática libre de abusos de poder y corrupción.

LA POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

80. Inicialmente, cabe plantear algunas condiciones que contextualizan a una política pública anticorrupción.
81. Probablemente a la Política Nacional Anticorrupción le espera un piso social formado por una sociedad segmentada, con una extrema pobreza sostenida e incrementada durante la pandemia, la pauperización de un segmento de los ingresos medios, un empleo formal en lenta recuperación luego de un desempleo súbito durante la pandemia y burbujas de sobrevivencia de informalidad e ilegalidad, fenómenos que probablemente conformarán nuevas mayorías sociales.
82. Desde el panorama anterior, la política estará asistida por nuevas correlaciones de conformación y duración impredecible, y el surgimiento de nuevos e imprevistos liderazgos y procesos electorales sujetos a agendas y actores inéditos. Desde esta perspectiva, en general, la Política Pública Anticorrupción contará con debilitados actores institucionales de la democracia.
83. Dependiendo de la velocidad de la recuperación, en todos los niveles se buscará, como instrumento fácil, a la transgresión de la norma y los procedimientos rutinarios. La mayor expresión podrían ser los populismos de todo nivel territorial, sectorial y normativo. Esta generalizada informalización podría convertirse en una rutina. Y, por esta vía, en una forma “normal” de la sociedad.

84. La competencia sin norma, agravada por la sobre conflictividad, dificulta la autorregulación de los actores y de la sociedad. Esto compromete decisivamente a la lucha contra la corrupción, que no puede basarse exclusivamente en el control y la punición. Dicho de otro modo, es imprescindible que ante la “normalización” de la transgresión de las normas y rutinas (entre ellas, la fundamental, la corrupción) se pueda reencausar a la sociedad hacia valores y comportamientos transparentes. Ello otorga importancia a los componentes preventivos de la Política Nacional Anticorrupción.
85. Las intervenciones públicas contra la corrupción requieren de suficiente aceptación social y política. La esfera pública y la sociedad en particular deben sensibilizarse y tomar conciencia de su necesidad, constituyéndose, de este modo, un ambiente anticorrupción en la condición necesaria para evitar que la corrupción se naturalice. La sostenibilidad de un ambiente anti-corrupción radica en la robustez con que la educación pública haya asumido la necesidad programática de la lucha contra la corrupción.
86. La corrupción no es un hecho natural y consiguientemente necesario. En sus diversas formas, la anticorrupción debe provocar decisiones racionales que desestimulen a la corrupción. También firmes sentimientos y decisiones que coloquen a la anticorrupción en el primer plano reivindicativo y como una variable programática transversal.
87. La necesidad de una política pública anticorrupción está firmemente asociada con la vigencia de la democracia. Los actores institucionales y los actores de la sociedad civil más firmemente interesados en la democracia soportarán – legítimamente– la vigencia de una política anticorrupción que se perfile como política de Estado.
88. La corrupción es un fenómeno presente en todos los niveles de gobierno, en que sobresale la falta de comportamientos institucionales estandarizados, en reglas y procedimientos, con especial dedicación a los fondos y recursos del Estado.
89. Cabe interrogarse: ¿Tiene Ecuador un desarrollo suficiente (número y calidad) de organismos de regulación y control correlacionado con la vigencia y tipo de acciones anticorrupción y las buenas prácticas anticorrupción?
90. La Carta Magna dispuso la creación de una Comisión de Participación y Control Social, así como de una función del Estado que agrega a los principales organismos de control. La experiencia ecuatoriana podría mostrar la adecuación o la inadecuación de los organismos de control y auditoría. Los diagnósticos institucionales pueden ubicar al debate en términos de la conveniencia de grados de centralización en relación con la democracia y con la gestión pública.
91. ¿La ciudadanía así como los organismos públicos ecuatorianos deben cuestionarse acerca de la efectividad, para la realidad nacional, del grado de desconcentración / descentralización de sus organismos de auditoría? ¿Son suficientes para las acciones de previsión que se precisan? Asimismo, los organismos auditores dependen de la credibilidad ciudadana, la independencia política, la flexibilidad institucional y el compromiso ético. ¿Qué factores impiden la agregación suficiente de estos factores?

92. Cabe reconocer que no se ha logrado agregar a las condiciones ideales para implantar una política pública anticorrupción. Cada situación política aumenta o disminuye la visibilidad de los hechos de corrupción y el apoyo que puede despertar en la ciudadanía. Se trata, finalmente, de una especial alquimia política, en que la desafección con la acción pública juega un rol importante. O, en su defecto, la susceptibilidad de la ciudadanía impone un rol importante.
93. Es preciso afirmar que no hay soluciones uniformes, ni perfectas. Existen situaciones de factibilidad de la lucha contra la corrupción, y, cuando no se encuentran maduras, hay que producirlas porque son una condición suficiente. Asimismo, cabe ratificar el rol que juegan las expectativas ciudadanas respecto a la viabilidad de una Política Pública Anticorrupción.
94. Las expectativas ciudadanas de lucha contra la corrupción son muy amplias, cubren una infinidad de políticas públicas conexas y demandan acciones con resultados mensurables. Ciertamente, las expectativas surgen del plano de las percepciones, en las que son mucho más visibles actos de corrupción llamativos, que ofenden a la ética pública y la cultura cívica, antes que los hechos de corrupción ocultos en su complejidad y tamaño. Ciertamente, la ciudadanía requiere de resultados de la lucha contra la corrupción, especialmente en el plano de la recuperación, que en el corto plazo encuentra limitaciones por la falta de recursos locales para la investigación y por la complejidad de la organización financiera mundial.
95. Los procesos que desata una política pública anticorrupción y las metodologías que invoca como persuasión (dureza de penas) o negociación (diseños institucionales), por ejemplo, no tienen ni deben ser idénticos, tampoco en relación a países o situaciones históricas.
96. Ciertamente, y con especial énfasis en el país, hay que superar el equilibrio inercial de instituciones y élites que permiten la normalización de la corrupción. Los arreglos institucionales que presentó la Constitución aprobada en 2008 que actualmente nos rige y la legislación derivada –particularmente la presupuestaria, penal, dominio y contratación– suponen un examen de calidad institucional para advertir estímulos de opacidad en la gestión pública y en las formas de la corrupción. Sin embargo, es posible considerar que existen las condiciones de ruptura del equilibrio institucional vigente que podría lograrse con acuerdos políticos o con la comparecencia directa de los ciudadanos.
97. Como podrá deducirse, la visión general de esta propuesta de Lineamientos de política pública es que la anticorrupción es un tema ético y de desarrollo, en el que confluyen tanto las decisiones racionales como los diseños institucionales. Dicho de modo sucinto y acotado, esta política pública prevé una lucha contra la corrupción tanto en el plano de la prevención –valores– como en la evaluación de resultados de las políticas públicas ejecutadas por el Estado ecuatoriano, en especial, la asignación presupuestaria, fundamentalmente, de presupuestos ejecutados.
98. Esta perspectiva necesariamente deberá incluir a las prácticas de las personas naturales y jurídicas, públicas y privadas, tipificadas como delitos. En particular,

- peculado, enriquecimiento ilícito, cohecho, concusión, tráfico de influencias, testaferrismo, enriquecimiento privado no justificado, defraudación tributaria, lavado de activos, asociación ilícita y delincuencia organizada.
99. En países en desarrollo, con pronunciadas problemáticas de corrupción, puede darse la paradoja de que, en el corto plazo, los beneficios buscados y obtenidos de la lucha contra la corrupción, sean inferiores a los costos de la lucha contra la corrupción. Los estados globalizados, y el ecuatoriano entre ellos, deben balancear entre el “maximizar el poder disuasorio de los castigos y minimizar la destrucción de valor que implican.” Los castigos disuaden del cometimiento de infracciones y delitos. A su vez, la lucha contra la corrupción puede significar, momentáneamente, la pérdida de valores económicos o la ralentización de procesos. La corrupción representa costos económicos y la lucha contra la corrupción también implica costos económicos, que la sociedad debe estar dispuesta a asumirlos. En especial, estos costos deben ser concebidos como compromisos de la sociedad en perspectiva de un horizonte de prosperidad y desarrollo futuro. Y una “inversión” que se reeditará como ahorro económico hacia el futuro.
100. También debe plantearse que las normas *ex ante* que limitan forma y contenido de las decisiones de los funcionarios y las fiscalizaciones *ex post* que controlan la corrección cuantitativa y la calidad de los gastos son instrumentos decisivos de los sistemas anticorrupción. Las normas y los controles no se excluyen mutuamente. Son complementarios.
101. Cabe remarcar que la Política Pública Anticorrupción deberá consagrarse a través de un proceso participativo, el que deberá involucrar a las funciones del Estado y organismos sociales. Esta política pública también contemplará a la coordinación e intercambio interinstitucionales para conseguir la gestión ética pública, la prevención, la investigación, detección y sanción, y la recuperación de activos.
102. La calidad del gasto público examina variables que garantizan un uso eficaz y eficiente, sin corrupción, de los recursos públicos, para lograr los objetivos nacionales. Implica muchas dimensiones, especialmente, el tipo de acuerdo social y político que dio lugar a la creación institucional a la que se asigna un presupuesto y su funcionamiento transparente.
103. Examinar la calidad del gasto público con base en la transparencia, también implica diagnosticar a la calidad de las principales instituciones a cargo de la Política Nacional Anticorrupción, especialmente sus roles como administradoras del control de la corrupción.
104. Los sistemas de seguimiento mediante los cuales se observará el cumplimiento de las metas planteadas en la Estrategia Anticorrupción permitirán una evaluación de resultados, especialmente de las reformas institucionales, que se han sucedido en el país durante el ciclo democrático y especialmente en los últimos años. Cabe ratificar que, entre otros, un instrumento de evaluación que se utilizará es la evaluación de la calidad

(eficiencia y eficacia) del presupuesto público ejecutado, universo necesario para la gestión pública anticorrupción.

OBJETIVOS

105. ¿En qué consiste la rectoría de la Política Pública Nacional Anticorrupción, originada en la Función Ejecutiva, en el contexto de las atribuciones y competencias de su ámbito?
106. Así delimitado, el sentido de la rectoría de la Política Pública Nacional Anticorrupción debe orientarse hacia la creación de condiciones necesarias de coordinación e intercambio interinstitucionales para conseguir la gestión pública ética (prevención / riesgos, investigación / detección y sanción / recuperación) y el control del gasto público de calidad, incorporando el procesamiento y recuperación.
107. Aquella ventana de oportunidad supone una visión de largo plazo en los líderes políticos y titulares de las funciones del Estado, que finalmente permita una política de Estado anticorrupción. Una Política Pública Anticorrupción valdrá lo que valga el sistema de seguimiento público estatal y de la sociedad civil del que se doten los ecuatorianos, tanto como de las propuestas concretas, mensurables y alcanzables que logren consensuar en la población y con los actores institucionales.

108. OBJETIVO 1: PREVENCIÓN Y CONTROL

GESTIÓN PÚBLICA

- a) Fortalecer los procesos de “alerta temprana”, rendición de cuentas y el acceso de información por la ciudadanía en áreas de alto riesgo de corrupción.
- b) Prevenir situaciones de conflicto de intereses.
- c) Promocionar el gobierno abierto como modelo de gestión gubernamental.
 - Aumentar la disponibilidad de información sobre actividades gubernamentales.
 - Apoyar la participación ciudadana.
 - Implementar altos estándares de integridad profesional en la administración pública.
 - Aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas.
 - Simplificar los trámites y aplicación de herramientas de Gobierno Electrónico en todas las áreas del Estado ecuatoriano.
- d) Implementar mecanismos de monitoreo, análisis y seguimiento a la calidad del gasto público, la austeridad fiscal y la disciplina financiera.
- e) Fortalecer los sistemas de prevención para el lavado de activos con el apoyo de cooperación internacional.

- f) Buscar la incorporación de medidas anticorrupción en sectores específicos y en los planes y estrategias nacionales, de acuerdo a sus competencias.
- g) Realizar, en colaboración con la Secretaría de Planificación del Estado, un seguimiento del Plan de creación de oportunidades 2021-2015 en el Eje Institucional.

INFORMACION

- Diseñar, proteger e impulsar los sistemas de datos masivos (*big data*) para identificar los riesgos de corrupción.
- Mejorar la calidad de la información de sustento de los delitos financieros.
- Publicitar las obligaciones institucionales, funcionarias y ciudadanas, de transparencia.

CONTRATACION PUBLICA

- Transparentar, reducir los márgenes de discrecionalidad y promover el control social de los procesos de contratación pública.
 - Mapa de Riesgos construido a partir de los datos del SERCOP.
 - Construcción de procesos de alerta temprana y banderas rojas.
 - Uso de Datos Abiertos y Contratación Abierta con base en los estándares de Open Contracting y Open Data Charter.
- Limitar, reducir, regular y -en lo posible- eliminar contrataciones diferentes del régimen común.
- Aplicar estándares internacionales de contratación tales como los de CoST.
- Fomentar la creación de veedurías ciudadanas que acompañen los procesos de contratación.
- Promover a mediano y largo plazo la puesta en marcha de sistemas de contratación electrónica.

VIGILANCIA ETICA PUBLICA

- Generar códigos de ética específicos para las funciones del Estado.
 - Creación o reactivación de Comités de Ética.
 - Puesta en marcha de sistemas internos de cumplimiento y debida diligencia.
 - Evaluación de los sistemas internos cumplimiento y debida diligencia.
- Diseñar cursos permanentes de ética pública y control de la corrupción en las entidades públicas nacionales de talento humano y en el sistema educativo nacional.
- Estimular, mediante certificaciones, actos profesionales de los sectores público y privado destacados por la generación de instrumentos de ética pública.

NORMAS

- Creación de nuevos cuerpos normativos y revisión de anteriores:
 - Ley de Conflicto de Interés o Puertas Giratorias
 - Ley de Cabildeo
 - Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública
 - Reglamento a la Ley de Protección de Datos personales.

121. OBJETIVO 2: INVESTIGACION Y SEGUIMIENTO

- Mapeo de casos de corrupción: Establecer un sistema de seguimiento de casos de corrupción en las áreas sensibles dentro de la competencia de la Función Ejecutiva y entregar la información al órgano que corresponda.
- Fortalecimiento de capacidades:
 - Fiscalía General de la Nación.
 - Contraloría General del Estado
 - Procuraduría General del Estado.
- Mejorar los sistemas de auditoría y control tanto previo como posterior implementados por la Contraloría General del Estado.
- Alentar el funcionamiento de un sistema de denuncias en Fiscalía General del Estado que proteja a los denunciantes, testigos y víctimas de actos de corrupción.
- Alentar el intercambio de experiencias en diversas áreas del Derecho vinculadas a la lucha contra la corrupción, entre instituciones nacionales e internacionales.
- Incrementar las capacidades de los organismos electorales para detección y sanción de delitos de financiamiento de la política.
- Vigilar y monitorear los montos y la calidad del gasto público tanto a nivel del gobierno central como de los gobiernos descentralizados.
- Fortalecer, mediante asistencia técnica, a los sistemas de prevención para el lavado de activos.
- Publicar los principios de la legislación nacional en relación con los conflictos de interés que devengan en actos de corrupción.
- Establecer un sistema de seguimiento de casos de corrupción en las áreas sensibles dentro de la competencia de la función ejecutiva y entregar la información al órgano que corresponda.

109. OBJETIVO 3 SANCIÓN:

- Revisar la normativa ecuatoriana con el objeto de evaluar las sanciones que se aplican a los actos de corrupción debidamente probados.
- Sistematizar y profundizar las sanciones institucionales en casos de corrupción.
- Apoyar a la sanción de situaciones de conflicto de intereses.
- Apoyar al desarrollo y fortalecimiento del sistema interconectado de cumplimiento fiscal e inteligencia financiera.
- Estimular a las acciones ciudadanas de seguimiento y evaluación de la transparencia de las entidades públicas y asociaciones público-privadas, con especial referencia a la calidad del gasto.

- Realizar, en colaboración con el Ministerio de Finanzas y la Secretaría de Planificación del Estado, el seguimiento previsto en estos Lineamientos de la calidad de gasto público a través de los presupuestos ejecutados.
- Incrementar las capacidades de los organismos electorales para detección y sanción de delitos de financiamiento de la política.
- Alentar el intercambio de información entre instituciones nacionales e internacionales sobre casos de corrupción en investigación.
- Suscribir y activar convenios bilaterales y multilaterales de recuperación de activos.

COMISIÓN NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

110. En los últimos años, se ha producido una profunda crisis de aceptación de los fundamentales organismos de regulación y control. Dicho rápidamente, existe una profunda crisis de la arquitectura institucional contra la corrupción. Esta crisis ya es visible a la gran mayoría de la población. No obstante, es una “ventana de oportunidad” muy importante.
111. Un instrumento idóneo puede ser la constitución de una Comisión Nacional Anticorrupción, que en un parangón ideal con un consejo de Estado anticorrupción, esté conformado por las principales autoridades de las cinco funciones del Estado, de los organismos representativos de los gobiernos subnacionales (AME y CONGOPE) y de los organismos constitucionalmente encargados del procuración, control, regulación y sanción. Se trata, en suma, de una articulación entre funciones del Estado y niveles de gobierno tendiente al logro de integridad pública y un alineamiento de gestión que incremente los resultados de la lucha contra la corrupción. En el horizonte institucional se encuentra la creación de un Sistema Nacional Anticorrupción.
112. El carácter y nivel de la Comisión sugerida podrá ser programado por el Presidente de la República mediante el correspondiente Decreto Ejecutivo, en el que se contemplará la adopción de decisiones mediante consenso de sus miembros plenos.
113. La Comisión cuya creación se sugiere deberá, entre otras actividades, monitorear tres Sistemas de seguimiento:
- Impactos de la Política Nacional Anticorrupción
 - Casos emblemáticos detectados por la Comisión Nacional Anticorrupción
 - Cooperación internacional y Tratados internacionales
114. El Estado ecuatoriano presenta notables falencias en su concepción y práctica de integridad. Esto es la conformación de su esfera pública está débilmente estructurada por la ética –valores, principios y normas- que torna insuficiente e inconsistente a la alineación de los ciudadanos y de las instituciones en torno al bien común y los intereses públicos. En especial, los diversos aparatos públicos de control y lucha contra la corrupción pueden lograr

- definiciones competenciales individualmente acertadas, pero cuyo funcionamiento relacional o interrelaciones muestra debilidades, que multiplican a las limitaciones.
115. Asimismo, históricamente, en todos los niveles, el personal estatal fruto de imperfectos procesos de selección muestra deficiencias de capacitación renovada en temas éticos que se vinculan a la cultura política / institucional y a la gestión pública.
 116. La gestión y decisiones adoptadas por las Funciones del Estado, además de los controles horizontales previstas por la Constitución y la Ley, y de los controles verticales de naturaleza político-electoral, requieren de “controles transversales” innovadores que comprenden desde la participación social que incida en sus decisiones, la intervención de la opinión pública delimitando y provea de contenido a los debates públicos, e interacciones entre todos los niveles para fortalecer la transparencia.
 117. Una modalidad consiste en la observación mútua entre sociedad y Estado, y dentro del Estado, para que las instituciones públicas y las organizaciones sociales no estatales con interés público puedan reconocerse y estimularse en sus funciones de lucha contra la corrupción desde sus diversas concepciones, sistemas de gestión y obligaciones legales.
 118. El ejercicio burocrático puede devenir en un uso excesivo de las funciones como poder ajeno a los fines públicos. La confianza que la ciudadanía otorga al funcionariado público debe ser evaluada periódicamente. Una forma propia de un Estado que aspira a la meritocracia es que los titulares de las funciones del Estado y de los organismos encargados de controlar a la corrupción, interactúen buscando formas más efectivas de logro de sus propósitos institucionales de la lucha contra la corrupción. El resultado buscado es compartir valores, principios y normas éticos en la esfera pública, los que deberán devenir en prácticas institucionales efectivas contra la corrupción.
 119. La ética individual y la confianza pública, es decir los ingredientes centrales de la ciudadanía, se incuban en el nivel privado y en el nivel local. La ética pública, que se expresa en el funcionamiento de las instituciones, tiene respaldos en la organización jurídica del Estado, con límites y posibilidades. Cada función estatal contiene medidas precisas que deben adoptarse y acompañarse por las otras Funciones y organismos. En la lucha contra la corrupción es necesario que los diversos niveles del funcionariado público se vinculen buscando la integridad.
 120. Una instancia de integridad en la lucha contra la corrupción debe ser esencialmente responsable ante la confianza entregada por la ciudadanía y, consiguientemente, eficiente y competente. A su vez, debe mostrar sensibilidad ante la opinión pública, el conocimiento, la técnica y la sociedad civil. La inclusión social es decisiva para la efectividad de una instancia de integridad en el control de la corrupción.
 121. El diagnóstico de la forma sistémica de la corrupción en el país, así como las situaciones de alerta frente a inminentes casos de corrupción deben ser

tratados de modo objetivo y en perspectiva del interés público. Las formas de solución que se programen o estimulen, dentro de ámbitos competenciales precisos, deben ser ajenas a los intereses particulares y en estricto respeto a la Ley.

122. Una forma institucional anticorrupción de integridad pública debe tener criterios claros y alineados a una Política Nacional Anticorrupción y, consiguientemente, una Estrategia Nacional Anticorrupción, con todos los instrumentos que aquellas contemplen. La composición instrumental de la Política y la Estrategia anticorrupción debe surgir de una concepción compartida entre Funciones del Estado y común en el ámbito competencial de la Administración Pública. Esto permitirá, no sólo economías externas institucionales, sino respaldos necesarios para optimizar el accionar público.

123. La integración y funciones de la Comisión Nacional Anticorrupción será la siguiente:

MIEMBROS

- Presidente de la República
- Presidente / a de la Asamblea Nacional
- Presidente / a de la Función Judicial
- Presidente / a de la Función Electoral
- Presidente / a de la Función de Transparencia y Control Social
- Contralor / a General del Estado
- Procurador / a General del Estado
- Defensor del Pueblo
- Presidente de la AME
- Presidente del CONGOPE

OBSERVADORES

- Director / a de Servicio Nacional de Compras Públicas (SERCOP)
- Director / a Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE)
- Director / a del Servicio de Rentas Internas (SRI)
- Superintendentes
- Sociedad civil
- Universidades
- Medios de comunicación
- Gremios

124. Los criterios de inclusión de las organizaciones sociales serán, entre otros, experiencia previa en temas de transparencia y lucha anticorrupción, participación en procesos de gobierno abierto, contraloría social, veedurías ciudadanas, silla vacía, cumplimiento y debida diligencia.

125. La Secretaría de la Comisión Nacional Anticorrupción será desempeñada por el Secretario Nacional de la Administración Pública.

FUNCIONES DE LA COMISIÓN NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

126. Las funciones de la Comisión Nacional Anticorrupción serán:
- Supervisar y coordinar la implementación de la Estrategia Nacional Anticorrupción mediante diseños y propuestas de sus principales instrumentos.
 - Conocer y coordinar las políticas públicas anticorrupción, dirigidas por la Función Ejecutiva con las políticas públicas de ese ámbito formuladas por las restantes funciones del Estado.
 - Conocer las políticas anticorrupción formuladas para la Función Ejecutiva.

DE COOPERACIÓN:

- Cooperar, mediante orientaciones precisas, con los titulares de las Funciones del Estado para el ejercicio de la rectoría de la política pública anticorrupción referida a los ámbitos de su competencia.

DE CONSTRUCCIÓN Y ACCIÓN CONJUNTA:

- Proponer normas y procedimientos para el sector público tales como códigos de conducta, manuales, guías o instructivos en promoción de la ética pública y honestidad.
- Examinar la calidad del gasto público a través de una evaluación del Presupuesto del Estado ejecutado mediante Informe emitido por la Unidad Administrativa Anticorrupción.
- Plantear, dentro del ámbito competencial de cada institución y en colaboración con ellas, acciones anticorrupción, las que se ejecutarían mediante el diseño, implementación y evaluación de la respectiva instancia.

DE CONOCIMIENTO DEL PLAN NACIONAL DE PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN:

- Conocer el Plan Nacional de Prevención y Lucha contra la Corrupción formulado por la Función de Transparencia y Control Social.
- Sugerir, dentro de los límites de funcionamiento de las instituciones, lineamientos de temas anticorrupción, que pudiesen afectar al desarrollo nacional.

FUNCIONES DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ANTICORRUPCIÓN

127. Para la ejecución y seguimiento de las decisiones de la Comisión Nacional Anticorrupción, la Presidencia de la República contará con una Unidad Administrativa Anticorrupción cuyas funciones serán las siguientes:

- Establecer mecanismos para la optimización e implementación de procesos y procedimientos en la administración pública relativos a Integridad y transparencia en el ámbito de la Función Ejecutiva.
- Presentar al presidente de la República las políticas, planes, programas, proyecto y acciones anticorrupción en el marco de la planificación nacional, las sugerencias de la Comisión Nacional Anticorrupción y los convenios internacionales.
- Diseñar los mecanismos y ejecutar las acciones previstas en la Política Anticorrupción de la Función Ejecutiva, incluyendo a las facilidades para los delegados presidenciales anticorrupción.
- Ejecutar las acciones de consulta a la ciudadanía sobre anticorrupción dispuestas por la Comisión.
- Montar, con los organismos correspondientes, un Sistema de seguimiento de casos de corrupción, ejecución de políticas anticorrupción, calidad / eficiencia del gasto público y programas de cooperación interinstitucional e internacional.
- Desarrollar una propuesta de un Sistema de alerta temprana de acciones en áreas de alto riesgo de corrupción.
- Analizar e informar a la Comisión Nacional Anticorrupción acerca de procesos en curso.
- Formular y gestionar acciones de capacitación acerca de las políticas anticorrupción.
- Sistematizar, interpretar y analizar cuantitativa y cualitativamente la información relacionada con actos de corrupción.
- Desarrollar indicadores de corrupción desde ópticas cualitativa, cuantitativa, percepción y victimización.
- Entregar a las instituciones del sector público que correspondan la información conseguida y el análisis realizado acerca de hechos de corrupción.
- Preparar para conocimiento del presidente de la República los informes acerca del cumplimiento de la Política Anticorrupción.

BIBLIOGRAFÍA

Ardaya, Gloria, et al, La difícil transición desde un gobierno autoritario: diez años son muchos, Plataforma para la defensa de la democracia, Quito, 2019.

Ardaya, Gloria, Corrupción e impunidad en el Ecuador de la década perdida, Quito, 2019.

Aris, Manuel y Jaraquemada, María, Informe final “Diseño de la agenda nacional para instituciones transparentes, libres de corrupción y mejora en la prestación de servicios”, Quito, NNUU, 2019.

Armijo María y Espada Victoria, Calidad del gasto público y reformas institucionales en América Latina, CEPAL-GIZ, Santiago de Chile, 2015.

Banco Europeo de Inversiones, La gobernabilidad, la gestión de riesgos y el cumplimiento de las normas y procedimientos: Gestión de Proyecto y Ejecución del Préstamo Marco de Reconstrucción Post-Terremoto Ecuador, s/f.

Cetina, Camilo, Garay, Luis Jorge, Salcedo-Albarán, Eduardo y Vanegas, Sonia, La analítica de redes como herramienta de integridad: el caso de la Procuraduría General de la Nación en Colombia, Bogotá, CAF, 2020.

Corporación Alemana para la Cooperación Internacional (GIZ), Programa bilateral de cooperación técnica "Ecuador SinCero - Prevención de la Corrupción, Transparencia y Participación Ciudadana", Quito, s/f.

Cunil, Nuria (coord.), La responsabilización en la nueva gestión pública Latinoamericana, Buenos Aires, CLAD, BID, EUDEBA, 2000.

Engel, Eduardo, Ferreira Rubio, Delia, Kaufmann, Daniel, Lara Yaffar, Armando, Londoño Saldarriaga, Jorge, Noveck, Beth Simone, Pieth, Mark y Rose-Ackerman, Susan, Informe del Grupo Asesor de Expertos en anticorrupción, transparencia e integridad para América Latina y el Caribe, Washington, BID, 2018.

Felipe Brugués, Brugués, Javier y Giambra, Samuele, Political connections and misallocation of procurement contracts: evidence from Ecuador, Caracas, CAF, 2018.

Engel, Eduardo, Capacidades estatales, gestión pública y prevención de la corrupción, Espacio Público y Universidad de Chile, Santiago de Chile, 2020.

Engel, Eduardo, INFORME FINAL ¿Pueden funcionar las comisiones asesoras anticorrupción? El caso de la Comisión Engel en Chile. Análisis de la gobernanza del proceso de formulación de política e identificación de buenas prácticas, Santiago de Chile, s/f.

Grupo FARO, Informe de Avance de Política Pública de Lucha Contra la Corrupción, FARO, Quito, 2019.

Izquierdo, Alejandro, Carola, Pessino, y Vuletin, Guillermo, Mejor gasto para mejores vidas Cómo América Latina y el Caribe. Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos, Washington, BID, 2018.

Integridad en las políticas públicas. Claves para prevenir la corrupción, CAF, Bogotá, 2019.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), Hacia una primera reflexión sobre políticas anticorrupción: Algunos insumos para la implementación de la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción desde la experiencia de América Latina. Programa de Naciones Unidas (PNUD), 2013

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Informe de la OCDE sobre gobernanza pública. Colombia, OCDE, 2018.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). (2018). Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública. Recuperado de www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf, 2018.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE.

Peruzzotti, Enrique; Smulovitz, Catalina. Accountability social: la otra cara del control. En: Peruzzotti, Enrique: Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas, Buenos Aires, Temas, 2002.

Peñailillo, Miguel, Programas Anticorrupción en América Latina y el Caribe: Estudio sobre tendencias Anticorrupción y proyectos del PNUD, Versión actualizada al 2012. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), s/f.

República del Ecuador, Mecanismo de seguimiento de la implementación de la convención interamericana contra la corrupción – informe final

Sistema Nacional Anticorrupción, Guía de diseño de políticas anticorrupción, SNA, México, 2020.

Transparencia Internacional, Corruption Perception Index 2019. Recuperado de: <http://www.transparency.org/cpi>

UNDOC, Corruption and COVID-19: CHALLENGES IN CRISIS RESPONSE AND RECOVERY, Viena, 2020, Recuperado de <http://www.UNDOC.org>

UNDOC, INTEGRIDAD PÚBLICA Y ÉTICA, Viena, 2019, Recuperado de <http://www.UNDOC.org>

Varios, La democratización condicionada por su pasado, IDD, Quito, 2021.

Verdesoto, Luis, Políticas públicas de estímulo al control social de la gestión pública, Recuperado de: www.ry.unm.edu

Verdesoto, Luis, Ciudadanía y participación: aproximaciones conceptuales, recuperado de: repositorio.flacsoandes.edu.ec

Verdesoto, Luis et.al, Instituciones transparentes. Un ejercicio propositivo contra la corrupción y el autoritarismo, Plataforma para la defensa de la democracia, Quito, 2019.

World Bank Group, Worldwide Governance Indicators, 2020 Recuperado de: <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/worldwide-bureaucracy-indicators>

World Bank, Fighting Corruption in Public Services: Chronicling Georgia's Reforms. En: <http://documents.worldbank.org/curated/en/518301468256183463/Fighting-corruption-in-public-services-chronicling-Georgias-reforms>.