

Proceso de consulta al sector público para informar la Política y la Estrategia Nacional Contra la Corrupción en Ecuador

Marzo - abril 2022

Proceso de consulta al sector público para informar la Política y la Estrategia Nacional Contra la Corrupción en Ecuador

Realizado por:

Camila Ulloa, diseño de instrumentos, entrevistas y análisis, FARO

Vanessa Montenegro, entrevistas y análisis, FARO

María del Cisne Moscoso, entrevistas y análisis, FARO

Michelle Novillo, coordinación de entrevistas, sistematización y análisis, FARO

Karina Morillo, sistematización, FARO

Estefanía Terán, entrevistas, FARO

María Caridad Ortiz, entrevistas, FARO

Ana Patricia Muñoz, Directora Ejecutiva, FARO

Luis Camacho, Senior Technical Advisor, NORC at the University of Chicago

Dany Díaz e Ignacio López, análisis cuantitativo

Javier Calvo Echandi, Chief of Party DPI

Este reporte fue preparado por Development Professionals, Inc. – Making Cents International LLC y FARO a petición de la Secretaría de Administración Pública de Ecuador, para uso exclusivo de la Secretaría. Las opiniones expresadas en este informe son responsabilidad única de Development Professionals, Inc. – Making Cents International, LLC y no refleja opiniones ni visión del Gobierno de Ecuador.

El siguiente reporte es un producto de investigación que no pretende constituirse en programas de desarrollo ni públicos. Este reporte puede contener recomendaciones o hallazgos que la Secretaría de la Administración Pública decidirá cómo abordar.



TABLA DE CONTENIDOS

LISTA DE ABREVIATURAS	4
1. RESUMEN EJECUTIVO	5
2. INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO	7
3. METODOLOGÍA	8
4. HALLAZGOS DE LA CONSULTA	10
4.1 Caracterización de la Corrupción.....	10
4.2 Percepciones de prácticas de corrupción y delitos.....	12
4.3 Causas de la corrupción	23
4.4 Estructura y mecanismos de prevención y lucha contra la corrupción en la institución	26
4.5 Oportunidades percibidas por las autoridades consultadas	29
4.6 Integridad en el Sector Público.....	32
4.7 Inventario de Buenas Prácticas Identificadas.....	34
5. ACCIONES RECOMENDADAS POR LAS PERSONAS CONSULTADAS	39
6. RECOMENDACIONES FINALES PARA LA POLÍTICA PÚBLICA	44
7. ANEXOS	47
Anexo 1: Resultados de la Encuesta realizada en Marzo 2022	47
Anexo 2: Listado de instituciones de la Administración Pública entrevistadas	62

LISTA DE ABREVIATURAS

ACESS	Agencia de Aseguramiento de la Calidad de los Servicios de Salud y Medicina Prepagada
ANT	La Agencia Nacional de Tránsito
ARCSA	Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria
BIESS	Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
CNF	Corporación Financiera Nacional
COIP	Código Integral Penal
DPI	Development Professionals Inc.
ENA	Estrategia Nacional Anticorrupción
FARO	Fundación para el Avance de las Reformas y las Oportunidades
GIZ	Agencia Alemana para la Cooperación Internacional
GOE	Gobierno de Ecuador
IESS	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
ISO	Organización Internacional de Normalización (International Organization for Standardization)
LGBT	Lesbiana, Gay, Bisexual, y Transgénero
MINEDUC	Ministerio de Educación
MSP	Ministerio de Salud Pública
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PNA	Política Nacional Anticorrupción
SENAE	Servicio Nacional de Aduana del Ecuador
SENESCYT	Secretaría Educación Superior Ecuador
SERCOP	Servicio Nacional de Contratación Pública

I. RESUMEN EJECUTIVO

Este documento refleja los principales hallazgos del proceso de consulta al sector público para informar la Política y la Estrategia Nacional Contra la Corrupción en Ecuador. El proceso incluyó un levantamiento de información primaria a partir de 47 entrevistas a profundidad con funcionarios de alto nivel en las instituciones priorizadas por el Gobierno ecuatoriano. Adicionalmente se realizó una encuesta a través de una plataforma web a 77 instituciones públicas. La consulta se concentró en tres aspectos fundamentales: 1) la identificación de prácticas comunes de corrupción o riesgos de corrupción en las instituciones o sectores consultados, 2) las buenas prácticas implementadas en las instituciones consultadas y 3) las recomendaciones y oportunidades identificadas por los funcionarios para generar una estrategia de prevención y lucha contra la corrupción efectiva.

Los/las funcionarios/as consultados/as coinciden en que existe una cultura de permisibilidad y normalización de la corrupción, tanto a nivel nacional como institucional, que socava la eficiencia del Estado, reduce la confianza de los ciudadanos en las instituciones y desincentiva la denuncia. Entre las prácticas de corrupción identificadas como las más comunes se encontraron a las sentencias judiciales no ajustadas al derecho, el nepotismo y los sobornos. Entre los delitos mayormente identificados resaltan el tráfico de influencias, señalado por cerca de cuatro de cada diez funcionarios y la recepción de donativos o dádivas.

Además, a partir de las entrevistas a profundidad se encontró que las prácticas de corrupción más comunes en sus instituciones están relacionadas a los procesos en los que el funcionario público tiene mayor discrecionalidad. En este sentido, mientras más posibilidad tenga el servidor público de decidir subjetivamente y sin criterios objetivos sobre un proceso, trámite o información, mayor será el riesgo de corrupción. Esto se evidencia generalmente en los gabinetes que ofrecen servicios ciudadanos, donde la principal práctica de corrupción está ligada a agilizar procesos, también denominada como “venta de facilidades”, a partir de sobornos.

Las instituciones consultadas coinciden en la necesidad de generar una estrategia de prevención y lucha contra la corrupción que incluya a los distintos sectores de la sociedad. Adicionalmente, encuentran que la tecnología puede ser un aliado en la prevención al disminuir la discrecionalidad de los funcionarios en los procesos. Es así que se resaltan acciones como la simplificación y digitalización de trámites y la generación de data interoperable entre las diferentes instituciones públicas.

Además, los consultados destacaron la importancia de la promoción de una cultura anticorrupción que debe ir acompañada de mecanismos de profesionalización de la función pública, meritocracia y despolitización de los nombramientos. Por último, los consultados mencionan la necesidad de reformar los procesos y la normativa de compras públicas, así como el importante rol de la Contraloría General del Estado.

El documento finaliza con una serie de recomendaciones para la construcción de la estrategia nacional anticorrupción a partir de los hallazgos identificados. Al respecto, se encuentra que es necesario un plan que incluya una visión a largo plazo y que vaya más allá de la administración actual. Se recalca la importancia de incluir otros actores como el sector privado y a la ciudadanía

como principales aliados. Además, es necesario analizar las competencias de cada una de las instituciones en la prevención y lucha contra la corrupción (incluyendo otras funciones del Estados) con el fin de determinar esfuerzos coordinados y conjuntos. Revisar el diseño institucional está estrechamente relacionado a reducir la discrecionalidad y aumentar la coordinación entre las instituciones. Por último, se recomiendan acciones que regulen los conflictos de interés, mejoren la transparencia de los datos y la interoperabilidad y que garanticen la integridad en los procesos de contratación pública.

2. INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO

A solicitud de la Secretaría de la Administración Pública de Ecuador, Development Professionals Inc y La Fundación para el Avance de las Reformas y las Oportunidades (FARO) llevaron a cabo el diseño y ejecución de un proceso de consulta con instituciones públicas para informar la Política Nacional Anticorrupción (PNA) y la Estrategia Nacional Anticorrupción (ENA).

FARO es un centro de investigación y acción en que incide en la política pública y promueve prácticas para la transformación e innovación social. El trabajo de FARO se centra en la acción colectiva, el trabajo colaborativo y multi-actor en toda la región. Para la implementación de la misión de FARO, se generan y ejecutan proyectos de investigación y evaluación a distintos programas y proyectos en temas de democracia, transparencia, políticas públicas, educación, desarrollo sostenible, entre otros.

En el mes de enero del 2022, se inició el diseño de los instrumentos y su validación con la Secretaría de Administración Pública, de acuerdo con los lineamientos generales para la política pública y estrategia que fueron compartidos. Entre los meses de febrero e inicios de marzo se realizaron las entrevistas a profundidad y la encuesta. A finales de marzo, se realizaron sesiones de trabajo para la sistematización de la información y la elaboración de este informe.

Entre los resultados alcanzados en este proceso de consulta y que están reflejados en este informe se encuentran:

- A. Un mapeo desagregado de la percepción de corrupción por los ámbitos competenciales de cada institución del sector público según los funcionarios especializados como contribución inicial al Gobierno de Ecuador en su concreción en prioridades para la generación de una Política Nacional Anticorrupción.
- B. Un reconocimiento a los funcionarios del sector público de la inclusión de sus percepciones en la planificación anticorrupción.
- C. Una recolección de recomendaciones de gestión que pueden ser procesadas por las instancias correspondientes.
- D. Una sistematización de buenas prácticas de la administración para prevenir la corrupción en su área de gestión.

El siguiente informe se encuentra estructurado de manera tal que se presentan los hallazgos más importantes, con claros ejemplos extraídos de las distintas fuentes de información, como lo son la encuesta y entrevistas a profundidad realizadas a funcionarios públicos en ejercicio.

Adicionalmente, se podrán encontrar en sus anexos, tanto las fichas resumen de cada entrevista realizada, así como la información detallada de la encuesta, en caso de que se requiera acudir a la fuente. De igual manera, se ha compartido la base de datos, con la data original, para facilitar futuras consultas de ser requeridas.

3. METODOLOGÍA

Para poder realizar este estudio, se constituyó un equipo de expertos/as internacionales y ecuatorianos de alto nivel, para liderar y asesorar el proceso de consulta con instituciones públicas, con la meta de constituir un insumo importante que informe el desarrollo de una Política Nacional Anticorrupción (PNA) y la Estrategia Nacional Anticorrupción (ENA). Este equipo de expertos trabajó junto con DPI y sus contrapartes del Gobierno de Ecuador para afinar el alcance, los resultados esperados y los productos del proceso de consulta, y diseñar la metodología de consulta.

3.1 Diseño metodológico

La metodología de la consulta consistió en el levantamiento de información a través de dos fuentes de recolección de la información: entrevistas a profundidad y encuestas. El equipo de FARO en conjunto con el equipo de DPI desarrolló los instrumentos de levantamiento de información (entrevistas y encuesta) y la metodología de consulta, que fueron revisadas y validadas con la contraparte del Gobierno. Por las limitaciones de tiempo, de forma simultánea el equipo de DPI trabajó en estrecha colaboración con las contrapartes del GOE para desarrollar una lista de instituciones priorizadas, quienes serían entrevistadas. Se realizaron 47 entrevistas a profundidad, semiestructuradas, para recopilar información de funcionarios de alto nivel en las instituciones que se consideraron más relevantes, con criterios convenidos como la naturaleza de su función, el sector, sus dinámicas de relación con la ciudadanía, así como el presupuesto del que son responsables, entre otros.

Durante esta etapa, el equipo de DPI coordinó con organismos bilaterales encargados de realizar consultas con otros sectores estratégicos, dentro del mismo proceso de informar la creación de la política pública. Por ejemplo, se realizó una consulta a representantes de la sociedad civil, liderado por la Agencia Alemana para la Cooperación Internacional (GIZ) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) realizó una consulta a representantes de los partidos políticos. Este esfuerzo pretendía asegurar la coordinación y alineación necesaria en temas y procesos.

3.2 Levantamiento de información

Entrevistas a profundidad: El proceso de consulta se basó en entrevistas a profundidad, semiestructuradas, para recopilar información de los funcionarios de las instituciones priorizadas. Para esto se priorizaron 49 instituciones de las distintas funciones del Estado.

Las contrapartes del GOE fueron responsables de establecer el contacto inicial con los funcionarios de alto nivel en las instituciones objetivo y el equipo de FARO dio seguimiento y planificó las entrevistas con los informantes.

Se realizaron un total de 47 entrevistas. La distribución por sectores se observa en la tabla a continuación:

Función	Sector/Gabinete	No.	Total
---------	-----------------	-----	-------

Instituciones			
Ejecutiva	Banca pública	4	33
	Económico	13	
	Educación	2	
	Empresas públicas	4	
	Estratégico	1	
	Productivo	3	
	Social	5	
	Secretaría técnica	1	
Judicial	Consejo de la Judicatura	1	4
	Corte Nacional	2	
	Procuraduría	1	
Electoral	CNE	1	1
Transparencia y Control Social	CPCCS	2	9
	Superintendencias	5	
	Defensoría	1	
	Contraloría	1	
TOTAL			47

Cada entrevista tuvo una duración aproximada de 60 minutos. Exceptuando una, todas las entrevistas se realizaron de manera virtual para cumplir con el cronograma, así como para prevenir el contagio de COVID-19. Cada entrevista fue realizada por una experta senior que contó con el apoyo de un asistente de investigación para tomar notas detalladas de la entrevista. La mayoría de las entrevistas fueron grabadas, previo consentimiento de los entrevistados. El equipo técnico ha creado un protocolo de manejo y posterior destrucción de las grabaciones.

Un representante de la Presidencia estuvo presente en todas las entrevistas como oyente. Esta persona no intervino durante las entrevistas. Todas las entrevistas fueron conducidas en su totalidad por miembros del equipo de DPI - FARO. Antes de empezar cada entrevista, se obtuvo el consentimiento informado de los participantes detallándose que la información que compartieron era de carácter público. Aunque se especificó que el objetivo de la entrevista no era recabar casos específicos de corrupción, pero que los delegados de la Presidencia referirían casos específicos a las autoridades competentes.

La etapa de recolección de datos se inició con una breve fase piloto de cinco entrevistas en profundidad. Una vez concluidas estas entrevistas, se realizó una sesión de pausa y reflexión con

las contrapartes del GOE para compartir hallazgos iniciales y lecciones aprendidas y discutir ajustes necesarios en la guía de entrevistas u otros procesos operativos de la consulta.

Encuesta: Con el objetivo de ampliar el alcance de la consulta se desarrolló una encuesta a través de una plataforma web y se enviaron invitaciones a todas las instituciones del Estado. FARO fue responsable de programar la encuesta de manera virtual y los representantes de Presidencia enviaron la encuesta a las instituciones seleccionadas. La duración estimada de la encuesta en línea fue de 25 minutos. Se recibieron un total de 77 encuestas debidamente completadas.

El equipo analizó y sistematizó los datos recolectados. Las transcripciones o notas detalladas de las entrevistas fueron analizadas utilizando un software de análisis cualitativo y los datos de la encuesta con un software de análisis estadístico.

4. HALLAZGOS DE LA CONSULTA

Con la intención de promover una mejor comprensión de la información y asegurar el alineamiento del esfuerzo con los requerimientos para la creación de la política pública y la estrategia nacional, se desarrollarán a continuación los principales hallazgos, agrupados por temas prioritarios para una estrategia (o política) anticorrupción:

4.1 Caracterización de la Corrupción

Con el objetivo de conocer de mejor manera cómo los funcionarios caracterizan a la corrupción tanto en el país, en su sector y en su institución, se pidió a los entrevistados que definan la corrupción. El interés principal de este ejercicio es confirmar si existe una definición común entre funcionarios e instituciones, que permita suponer que existe un entendimiento homologado del fenómeno, sus riesgos y efectos en la función pública, así como del marco normativo que permite entender y atacar la corrupción.

La gran mayoría de entrevistados coinciden en que la corrupción es **una práctica que radica en conseguir un beneficio personal a partir de un bien o cargo público**. En este sentido existen coincidencias en el momento de desagregar la información por Gabinetes. Las instituciones del *Gabinete Social*, por ejemplo, mencionan que valerse de un cargo público para beneficio propio o de allegados, es indispensable para categorizar a un acto como corrupto. Según mencionó el/la representante del *Gabinete Económico* la corrupción es "*atentar contra la administración pública, en donde los intereses particulares prevalecen sobre el interés general y los funcionarios públicos buscan un beneficio económico de sus actividades dentro de la función pública*". Según mencionó el/la representante el *Gabinete Productivo*, "la corrupción se ejemplifica en formas tangibles y acciones concretas como los sobornos."

Un hallazgo es la importancia que algunos funcionarios dan al rol y responsabilidad de grupos de poder fuera del Estado, para lograr pactos, contratos u otros, y que se hace más evidente por el contraste entre prácticas corruptas claramente identificadas en los convenios internacionales que continúan siendo comunes en el país. Por ejemplo, uno/a de los/las representantes del sector de las *Empresas Públicas Estratégicas* mencionó claramente que la corrupción involucra la influencia de grupos de poder que ejercen en diferentes estamentos y niveles. Según mencionó el/la representante *“la corrupción para mí es algo que está mal visto por los estamentos internacionales...”*. Esto tiene importantes implicaciones y genera una baja en la competitividad en aquellas instituciones que no la solucionan.

Otro hallazgo es la recurrente mención a la necesidad de atacar aquellas prácticas “irregulares”, más allá de las prácticas ilegales más reconocidas y tipificadas, que no están contempladas en la normativa, ni abordadas desde una perspectiva de prevención. Esto denota un vacío de parámetros de integridad y ética gubernamental que orienten las acciones preventivas. Un ejemplo de esto es que instituciones como la vicepresidencia remarca que la corrupción también implica la actitud de las personas, *“hay servidores públicos que muchas veces actúan con intención de dañar la imagen del servicio público y de la institución, por lo cual, en el ámbito estatal, no ser eficiente también es corrupción”*, según mencionó el/la representante.

Por otro lado, las instituciones del sector de salud destacan que la corrupción también incluye el maltrato a los pacientes, mencionando que *“la corrupción no sólo es monetaria”*. Para el/la representante Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS), la corrupción tiene que ver con la falta de acción oportuna, mencionando que *“[pasa] cuando no hacemos que los procesos y la sistematización institucional sean lo suficientemente adecuados para visualizar las cosas de forma inmediata”*. En este sentido, las instituciones coinciden en que la corrupción no solo son los delitos tipificados en la ley, sino que también involucra elementos como la ineficiencia de los procesos y la falta de servicios ágiles para los ciudadanos, que deben ser tomados en cuenta en una política anticorrupción, pues afectan directamente la percepción de los ciudadanos sobre la función pública.

A lo largo de las entrevistas, las instituciones de los diversos gabinetes coinciden en el elemento cultural de la corrupción. Se menciona que la actuación corrupta se deriva de la falta de principios éticos y de respeto al bien común y se alimenta por la impunidad y la falta del ejercicio de la justicia en casos reconocidos. En este sentido, el conjunto de valores que rige a los funcionarios afectará de manera directa su accionar en lo público. Es por ello que para este grupo de entrevistados la mejor forma de combatir la corrupción viene desde la formación y educación en ética y en la promoción de la integridad dentro de la función pública.

Otro hallazgo es la mención de la falta de pesos y contrapesos en la función pública debido a la concentración de poder. Al respecto, un grupo de entrevistados considera que existen factores institucionales, más allá de los culturales que generan corrupción, como la concentración de poderes, es así como se menciona que *“el incremento de la corrupción es directamente proporcional a la concentración de poderes*. Por ejemplo, uno/a de ellos/ellas menciona que *“...en una sociedad*

donde no existe un equilibrio de poderes, autonomía e independencia de las funciones del Estado y se responde al gobierno de turno se incrementan los niveles de corrupción”.

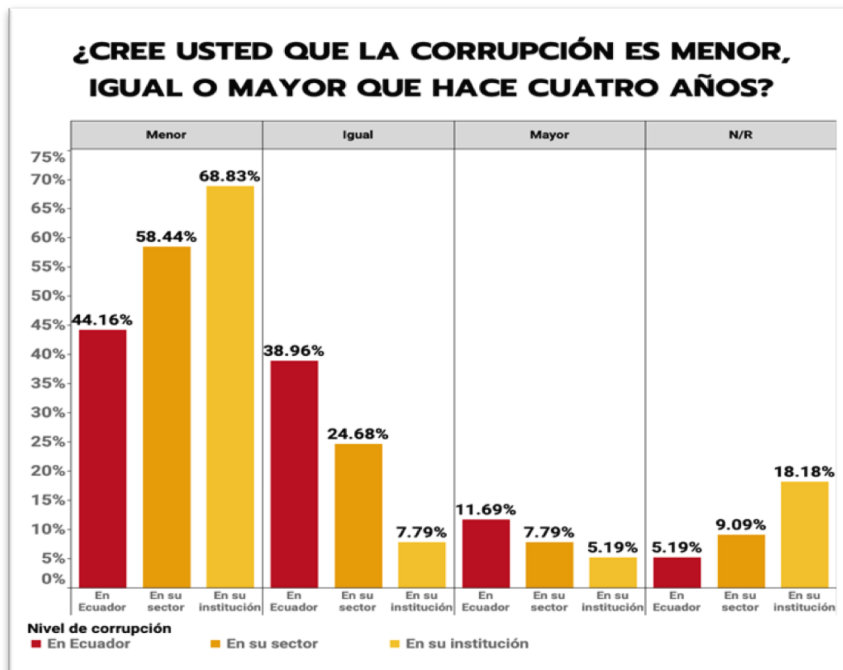
Otras funciones del Estado, como la función judicial, destacan que la corrupción afecta a la institucionalidad, y mencionan la cooptación de las entidades de poder como una medida concreta. En este sentido, se destaca que la corrupción no solo se encuentra en el ámbito del funcionario público sino también del sector privado y los demás actores sociales. Por último, el/la representante de la Contraloría menciona que *“la corrupción se da en todos los niveles de la sociedad, en el sector público y también en el ámbito privado. En el privado por medio de procesos de adquisición de bienes donde participa como proveedor”.*

Estos hallazgos ligados a la conceptualización de la corrupción dan una primera imagen de cómo los funcionarios están percibiendo este fenómeno. En este sentido, y para indagar aún más en este problema, se consultó a los funcionarios sobre prácticas consideradas corruptas o con riesgo de corrupción recurrentes identificadas en sus instituciones y sectores de trabajo.

4.2 Percepciones de prácticas de corrupción y delitos

A partir de la encuesta se preguntó a los funcionarios sobre su percepción de la corrupción en el país. Un 44% de los encuestados consideran que la corrupción en el Ecuador está mejor que hace cuatro años. Las visiones optimistas sobre la corrupción se incrementan cuando se reduce la pregunta al sector específico y crecen aún más cuando se hace la pregunta sobre la institución particular donde labora el funcionario encuestado.

Figura 1: Percepción de corrupción en los últimos cuatro años



Fuente: encuesta realizada a funcionarios del sector público, marzo 2022

Al analizar estos datos de manera desagregada y por función, se pueden observar que están presentes dos fenómenos interesantes, que desde una mirada inicial parecen contrapuestos.

Por un lado, en los *Gabinetes Estratégico, Productivo, Económico, y de Seguridad* preponderan las visiones moderadas en cuanto a la situación de corrupción con respecto a hace cuatro años en el país. Es decir, la mayoría de los funcionarios en estos gabinetes consideran que la corrupción está igual en Ecuador.

Por otro lado, en la mayoría de los gabinetes los funcionarios consideran que la corrupción en su sector e institución es menor que hace cuatro años, cuando se desagrega por gabinetes, los encuestados del *Gabinete de la Función Judicial* consideran que en su institución y sector la corrupción ha aumentado en los últimos cuatro años. Esto podría estar estrechamente relacionado a la percepción de justicia, y como se verá después, a una existente cultura de permisibilidad y normalización respecto a la corrupción. En distintas ocasiones, funcionarios entrevistados a profundidad, mencionaron la falta de seguimiento a procesos de investigación y disciplinarios, como una de las principales causas de la corrupción, al favorecer la impunidad y la cultura de permisibilidad.

Cómo se puede observar en la tabla siguiente, la *Función Judicial* es el sector del Estado ecuatoriano más pesimista respecto al estado de la corrupción en el país con respecto a los cuatro años anteriores. A esto es importante darle seguimiento con miras a entender el fenómeno del ejercicio de la justicia en el país y las posibles relaciones con lo que sucede dentro de este sector.

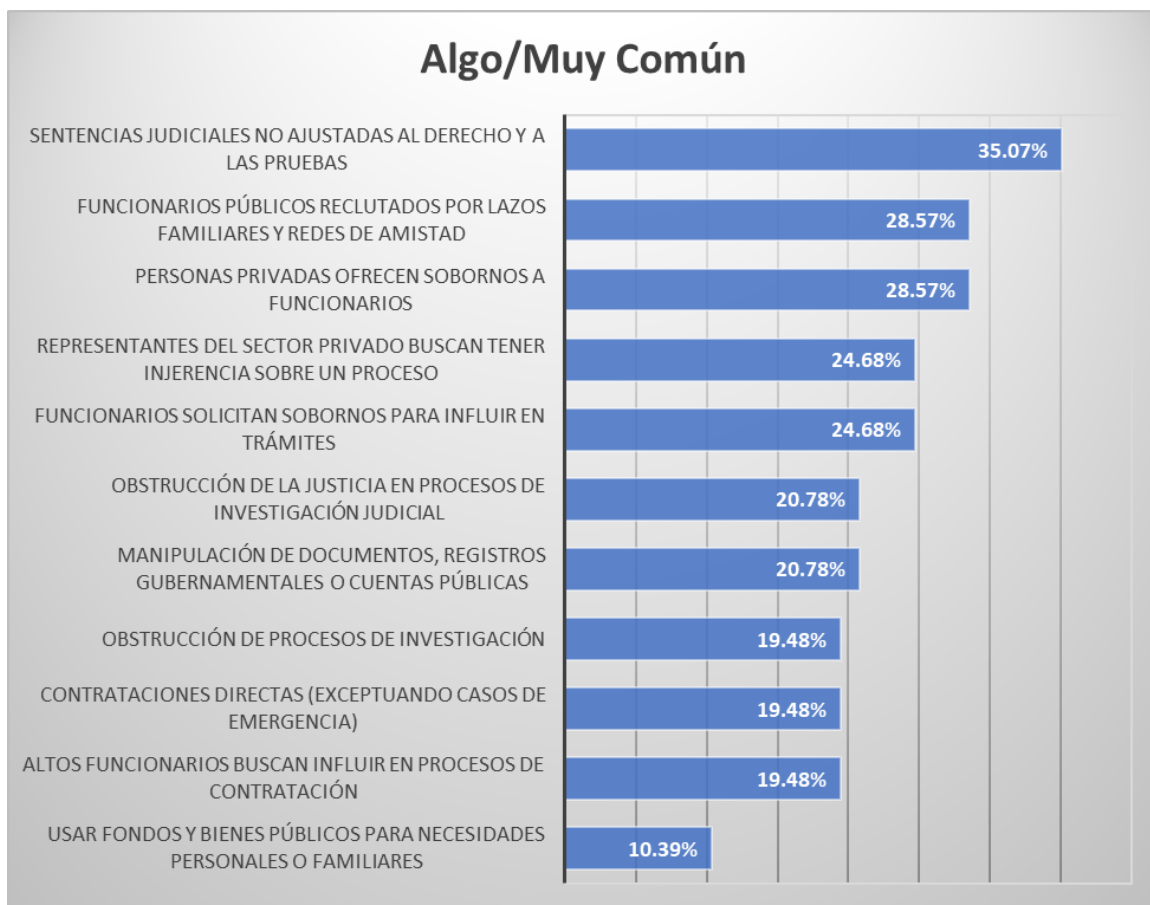
Figura 2: Percepción de corrupción en los últimos cuatro años por gabinete

Gabinete	En Ecuador	En su sector	En su institución
Banca Pública	Menor	Menor	Menor
Consejos Nacionales para la Igualdad	Menor	Menor	Menor
Direcciones	Menor	Menor	Menor
Económico	Menor, Igual	Menor	Menor
Educación	Menor	Menor	Menor
Empresas Públicas Estratégicas	Menor	Menor	Menor
Estratégico	Igual	Menor	Menor
Función de Transparencia y Control Social	Menor	Menor	Menor
Función Judicial	Mayor, Igual	Mayor	Mayor
Otra	Menor, Igual	Menor	Menor
Productivo	Igual	Menor, Igual	Menor
Secretaría Técnica	Menor	Menor	Menor
Seguridad	Igual	Menor, Igual	Menor
Social	Menor	Menor	Menor

Fuente: encuesta realizada a funcionarios del sector público, marzo 2022

Más allá de la percepción hacia el aumento o disminución de la corrupción en general, se preguntó a los/las funcionarios/as sobre riesgos de corrupción comunes en sus instituciones. Al respecto se encontró que, en general, los encuestados no perciben la mayoría de los riesgos de corrupción como comunes en sus instituciones. Sin embargo, los riesgos de sentencias judiciales no ajustadas al derecho, el nepotismo y los sobornos fueron mencionados como algo común o muy común por un tercio de los funcionarios. Otra referencia directa a la función judicial.

Figura 3: Riesgos de corrupción más comunes



Fuente: encuesta realizada a funcionarios del sector público, marzo 2022

Como se puede observar en la siguiente figura, el análisis desagregado por gabinetes refleja de nuevo la preocupación por las sentencias no ajustadas al derecho. Es así como más de la mitad de los gabinetes consultados mencionó este riesgo. El nepotismo fue señalado en un tercio de los gabinetes, mientras que hechos como la obstrucción de procesos de investigación o la manipulación de documentos son señalados en menor medida.

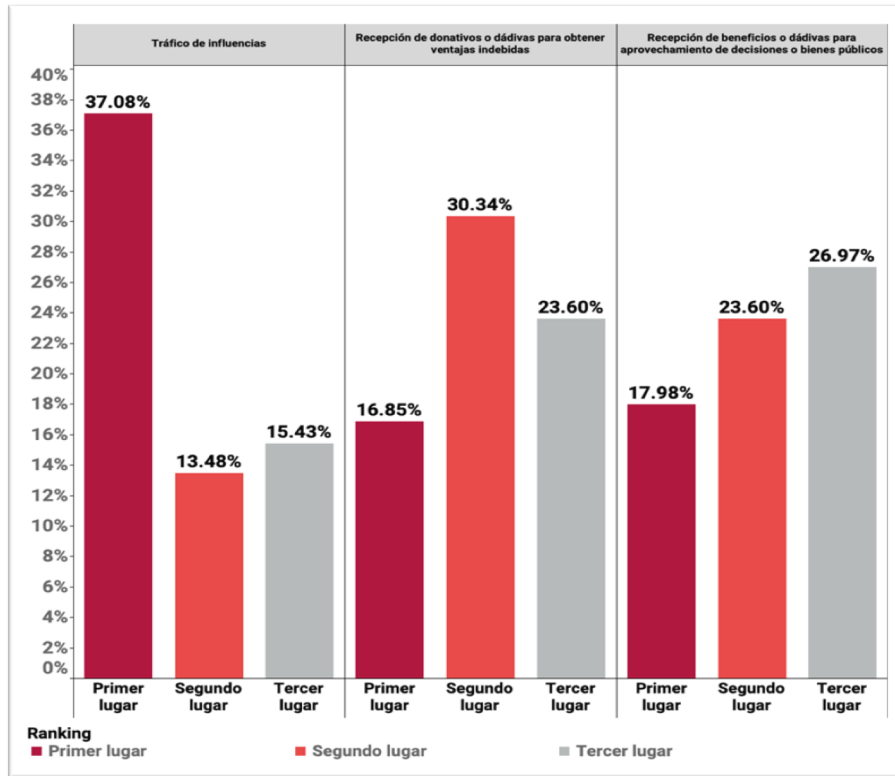
Figura 4: Riesgos de corrupción más comunes por gabinete

Gabinete	Riesgos de corrupción
Banca Pública	Funcionarios públicos reclutados por lazos familiares y redes de amistad, Representantes del sector privado buscan tener injerencia sobre un proceso.
Consejos Nacionales para la Igualdad	Funcionarios públicos reclutados por lazos familiares y redes de amistad, Contrataciones directas (exceptuando los casos de emergencia), Altos funcionarios buscan influir en procesos de contratación.
Direcciones	Ninguno
Económico	Contrataciones directas (exceptuando los casos de emergencia).
Educación	Representantes del sector privado buscan tener injerencia sobre un proceso, Sentencias judiciales no ajustadas al derecho y a pruebas.
Empresas Públicas Estratégicas	Altos funcionarios buscan influir en procesos de contratación, Representantes del sector privado buscan tener injerencia sobre un proceso.
Estratégico	Ninguno
Función de Transparencia y Control Social	Obstrucción de procesos de investigación, Sentencias judiciales no ajustadas al derecho y a pruebas.
Función Judicial	Funcionarios públicos solicitan sobornos para influir en trámites contrato, Personas privadas ofrecen sobornos a funcionarios públicos para agilizar trámites, Obstrucción de procesos de investigación, Obstrucción de la justicia en procesos de investigación judicial, Sentencias judiciales no ajustadas al derecho y a pruebas.
Productivo	Funcionarios públicos reclutados por lazos familiares y redes de amistad, Funcionarios públicos solicitan sobornos para influir en trámites contrato, Sentencias judiciales no ajustadas al derecho y a pruebas.
Secretaría Técnica	Sentencias judiciales no ajustadas al derecho y a pruebas.
Seguridad	Funcionarios públicos reclutados por lazos familiares y redes de amistad, Manipulación de documentos, registros gubernamentales o cuentas públicas.
Social	Sentencias judiciales no ajustadas al derecho y a pruebas.
Todos	Sentencias judiciales no ajustadas al derecho y a pruebas.

Fuente: encuesta realizada a funcionarios del sector público, marzo 2022

Adicionalmente a los riesgos de corrupción, se consultó sobre riesgos de delito. Al respecto, se encontró que, el más común es el tráfico de influencias, señalado por cerca de cuatro de cada diez funcionarios como el principal riesgo. Otros riesgos que suelen ser mencionados dentro de los principales son los relacionados a la recepción de donativos o dádivas.

Figura 5: Riesgo de delitos más comunes



Fuente: encuesta realizada a funcionarios del sector público, marzo 2022

El análisis desagregado por gabinete refuerza el predominio del tráfico de influencias como el riesgo de delito más común en seis de los trece gabinetes. El tráfico de influencias se complementa con otros riesgos como los relacionados a donaciones y dádivas.

Figura 6: Riesgo de delito más común por gabinete

Gabinete	Riesgo de delito más común
Banca Pública	Tráfico de influencias
Consejos Nacionales para la Igualdad	Tráfico de influencias
Direcciones	Uso de la apariencia de licitud en el manejo de bienes públicos por terceros
Económico	Tráfico de influencias
Educación	Recepción de beneficios o dádivas para aprovechamiento de decisiones o bienes públicos
Empresas Públicas Estratégicas	Tráfico de influencias, Recepción de beneficios o dádivas para aprovechamiento de decisiones o bienes públicos
Estratégico	Abuso o apropiación de bienes públicos
Función de Transparencia y Control Social	Recepción de donativos o dádivas para obtener ventajas indebidas
Función Judicial	Tráfico de influencias
No categorizado por presidencia	Abuso o apropiación de bienes públicos
Productivo	Tráfico de influencias
Secretaría Técnica	Peculado
Seguridad	Uso de la apariencia de licitud en el manejo de bienes públicos por terceros
Social	Recepción de beneficios o dádivas para aprovechamiento de decisiones o bienes públicos
Total	Tráfico de influencias

Fuente: encuesta realizada a funcionarios del sector público, marzo 2022

Los resultados de la desagregación por gabinete reflejan la preocupación generalizada de los funcionarios de la mayoría de los gabinetes por el tráfico de influencias. Sin embargo, también muestran falta de uniformidad al hacer un análisis comparativo de los gabinetes. Por ejemplo, el uso de la apariencia de licitud en el manejo de bienes públicos por terceros es la principal preocupación en el *Gabinete de Seguridad*.

Otro hallazgo en las entrevistas, cuando se consultó a los funcionarios sobre las prácticas de corrupción más comunes en su institución y gabinete, es que existe una coincidencia entre los funcionarios entrevistados en que las prácticas relacionadas a la discrecionalidad de los servidores públicos son las más propensas a ser corruptas. En este sentido, mientras más

posibilidad tenga el servidor público de decidir sobre un proceso, trámite, o información, mayor riesgo de corrupción.

Las prácticas de corrupción / delitos más comunes mencionados por los/las funcionarios/as consultados/as son:

a. Pago de coimas para la agilización de trámites

Para el *Gabinete Productivo* las prácticas de corrupción se concentran principalmente en los trámites, estando mayormente presente en los mandos medios y bajos. Todas las instituciones de este gabinete mencionan que los pagos de coimas por trámites o servicios se han normalizado y recalcan que *“las instituciones que brindan algún tipo de servicio, y sus servidores públicos han visto una oportunidad de lucro al momento de obstaculizar procesos para que los usuarios se vean obligados a pagar para que sus gestiones puedan ser llevadas a cabo”*.

Al respecto se menciona que las instituciones han llegado a ser generadoras de corrupción al *“generar dificultades para luego vender facilidades”*. En este sentido, instituciones como el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (SENAE) o el Ministerio de Vivienda, mencionan que son percibidas como las más corruptas del sector público, en relación con el pago de coimas para agilizar procesos y trámites. Esto debido a la manipulación de bienes cuando llegan o salen del país y las normas arancelarias y gran rédito que se obtiene en el sector de construcción, respectivamente.

Esto también es recurrente en el *Gabinete Económico*. Al respecto, desde el *Registro Civil* se observa que la práctica de los tramitadores *“generaba desesperación en el ciudadano y había tramitadores que vendían el turno y el espacio”*. Esto era muy común y generaba un gasto adicional para el ciudadano.

En el *Gabinete Social* también se menciona que el pago que realizan los usuarios para agilizar trámites es una de las prácticas de corrupción más comunes y normalizadas. Debido a que todas las instituciones de este gabinete brindan algún tipo de servicio, autorización, permiso, o documento habilitante, y muchos de los trámites no cuentan con procesos automatizados y toman demasiado tiempo, los usuarios optan por pagar una coima.

En el sector salud, los pagos por trámites incluyen, pero no se limitan a: expedición de permisos de funcionamiento de establecimientos de salud, expedición de permisos de expedición de licencias de conducir, matrículas y rutas de transporte, expedición de registros sanitarios para varios productos y medicamentos, entre otras. Una práctica común de corrupción mencionada por sector salud es el pago de *“favores”* al personal médico que labora en los distintos establecimientos de salud pública del país, a cambio de recibir atención prioritaria o diferenciada.

En la Secretaría Educación Superior Ecuador (SENESCYT), se identificó el pago de coimas para el registro de títulos extranjeros; debido a que el proceso requería la presencia física del ciudadano para realizar el trámite, y muchos de ellos no se encontraban en el país, se empezó a pagar a los servidores públicos encargados de gestionar el trámite para que puedan concluirlo.

En la *función judicial*, se observó mucho tino, por parte de sus representantes, al referirse a las prácticas de corrupción pasadas o actuales en las instituciones que lideran. Todos los

representantes señalan que no son competentes para calificar las prácticas como corruptas, ni conocen casos concretos de corrupción en sus instituciones. Sin embargo, se menciona que “se escucha que los jueces solicitan dinero para agilizar los procesos, y que se sabe que a veces los funcionarios judiciales se toman los nombres de los jueces para esto, quienes ni siquiera se enteran de estas prácticas”. Además, la jueza de la Sala de lo Penal mencionó lo arraigada que está la práctica de pedir dinero para el despacho de los trámites o para agilizar la resolución de las causas, en el ámbito judicial.

b. Procesos dirigidos de compras públicas

De manera general, en las entrevistas se destaca a los procesos de contratación pública como espacios de práctica de corrupción en el pasado y un sector de riesgo permanente. En este ámbito, se menciona que se dan hechos de corrupción debido a que la normativa del Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP) permite en muchos casos procesos direccionados, beneficiar a terceros, y de manera especial, usar de forma indebida los procesos de emergencia, la modalidad de giro específico del negocio y declarar desiertos los procesos, con el fin de manipular al sistema.

Para la Contraloría General del Estado, la corrupción debería poder ser detectada en todas las fases de los procesos de compra y contratación pública. Sin embargo, esto no se da y los entrevistados señalan que hay direccionamiento de la contratación a proveedores específicos, mencionando que “en los pliegos se hace una especificación técnica que solo un proveedor tiene y así se direcciona”. Esta es una práctica común identificada por los distintos gabinetes. Adicionalmente, otra práctica común se evidencia en el detalle de los bienes requeridos por las instituciones, es decir la solicitud de cantidades excesivas de bienes o la especificación de bienes que no eran requeridos por la entidad.

Una vez adjudicado un proceso, se menciona que hay deficiencias en el contenido de los contratos, que muchas veces no determinan multas por incumplimientos y omiten cláusulas de sanciones en caso de retrasos. Adicionalmente, se ha observado que en los contratos se eliminan especificaciones técnicas que previamente se habían establecido. En el caso de la contratación de vías civiles, por ejemplo, se han evidenciado varios contratos donde la especificación técnica no fue cumplida, no hubo procesos de fiscalización y los porcentajes de contratos complementarios superan lo establecido en la ley.

También, se indica que la corrupción se da en la recepción, aceptación y aprobación de esos bienes o servicios contratados a pesar de que algunos no cumplieron las especificaciones técnicas, no existen multas por retrasos, igual no se descuentan los valores que deberían ser restados. Esta corrupción en la etapa final de un proceso de licitación o compra pública está ligada a la percepción de los ciudadanos de la gestión pública.

En el *Gabinete Social* los funcionarios mencionan que existen pagos de parte de proveedores hacia funcionarios públicos para garantizar que se les compre a ellos sus productos e insumos, especialmente insumos médicos y medicinas. Generalmente los proveedores sobornan a funcionarios públicos de nivel operativo y también de nivel jerárquico superior. Esto se vio agudizado principalmente durante la pandemia que empezó en enero del 2020.

En este gabinete, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria (ARCSA), el Ministerio de Salud Pública (MSP), y la Agencia de Aseguramiento de la Calidad de los Servicios de Salud y Medicina Prepagada (ACCESS) al estar relacionados con brindar servicios de salud, también identifican como principal riesgo los actos de corrupción en compras y contratación pública que incluyen los contratos dirigidos, el uso indiscriminado de la figura de compras de emergencia, y los sobornos a funcionarios públicos involucrados.

En el *Gabinete Educativo* se mencionaron algunos eventos relacionados con contratación y compras públicas. Esto generalmente en casos de contrataciones pequeñas, como compras de insumos o alimentos.

Por último, la Procuraduría General del Estado mencionó que, cuando esta institución tenía participación en el control previo de legalidad de los contratos del Estado en materia de compras públicas, había corrupción, demorando el trámite de manera deliberada.

c. Mal manejo de recursos públicos

Otra de las prácticas identificadas por varios gabinetes como el *educativo* fue el de mal manejo de recursos público. Al respecto, en las universidades públicas, se menciona que existe un riesgo de mal manejo de recursos en contratación y compras públicas, así como prácticas de repartición de poder y actos de compadrazgo para conseguir apoyos y favores personales, gremiales o políticos, específicamente en la elección de autoridades de universidades públicas.

El/la representante de BANECUADOR señaló que “...*el despilfarro de los recursos públicos, el cobro de peajes y pagos para servicios institucionales (coimas), la presencia de mafias organizadas para derivar servicios a personas privadas que actúan como intermediarios en servicios públicos*” como prácticas de corrupción recurrente.

d. Falta de meritocracia en la función pública

Se menciona el exceso de funcionarios, muchos de los cuales no cumplen con el perfil del puesto para el cual se desempeñan, y cuya vinculación se dio por procesos de contratación de personal direccionados y sin seguimiento, como un riesgo de corrupción presente en las instituciones.

En el *Gabinete Educativo*, específicamente en el Ministerio de Educación (MINEDUC) se menciona que “*se han naturalizado pequeños actos de corrupción en procesos como los concursos de méritos y oposición para docentes, así como en la asignación de cupos para estudiantes*”. Otra práctica de corrupción destacada por el MINEDUC es la falta de profesionalismo de los funcionarios. Esto manifestado en actos como el uso de horario laboral para actividades personales, eventos proselitistas o gremiales. Se menciona que anteriormente, el aparato educativo, especialmente el gremio docente, era utilizado con fines proselitistas, para que apoyen causas políticas de los gobiernos de turno. La movilización de docentes generaba que no se asista a clases, que se suspendan actividades en varios puntos del país, y que no se pueda tomar medidas de control porque era importante el apoyo al gobierno de turno.

El gabinete de *Empresas Estratégicas* recalca que una de las principales causas es que “*el sector público no es bien remunerado*”. Además “*muchas veces se compran los puestos y se paga por llegar a una posición*”. Para este sector la corrupción tiene un origen en la falta de meritocracia en la función pública.

e. Venta de documentos

La Agencia Nacional de Tránsito (ANT), identifica que su principal riesgo sigue radicando en la expedición de documentos falsos como licencias o matrículas vehiculares, en las que los principales actores son la ciudadanía y los servidores públicos encargados de tramitar este tipo de documentos. En la SENECYT también se identificó esta práctica en la venta o filtración del examen de acceso a la educación superior. Esto hace manifiesta la necesidad de crear una normativa para la protección de datos e información confidencial de los ciudadanos.

f. Otras prácticas

En el sector de la *Banca Pública* hay una referencia especial a la corrupción en la seguridad y el manejo de información confidencial, en este ámbito se sospecha que hay personal interno involucrado en temas de “*phishing*” (delito de engañar a las personas para que compartan información confidencial como contraseñas y números de tarjetas de crédito, entre otras).

Por su parte, la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias (CONAFIPS) destaca las prácticas de agiotismo y estafa como modalidades de corrupción presentes en el ámbito financiero, pero en el sector informal de la economía. Estas prácticas se dan por falta de control, y que afectan a muchísimas personas, que generalmente son las que están excluidas del sistema financiero formal. Por último, el caso del BIESS se señala que la identificación de actos de corrupción compete a las autoridades judiciales y de control, pero si se han encontrado errores administrativos que han causado perjuicio a la institución y sus afiliados, y que esto tiene relación con la falta de un buen gobierno corporativo que cierre la puerta a estos actos.

Los representantes de la Corte Nacional de Justicia de Justicia y el Consejo de la Judicatura señalaron que, en el pasado de manera puntual, se mal utilizó el instrumento disciplinario que maneja el Consejo de la Judicatura, para perseguir a ciertos jueces o para premiar a otros, usándose de manera discrecional y lejos de la aplicación objetiva e imparcial el mismo.

En la Procuraduría General se señaló que, se conocía que algunos funcionarios de la institución pedían coimas, en los procesos internacionales de derechos humanos, para llegar a un acuerdo y acelerar la duración de los litigios en los que participaba el Estado.

Por otro lado, desde la función electoral se señala que no se otorgaba información por parte de las organizaciones políticas, quienes no detallan el uso de los recursos públicos (fondo partidario) y de los aportes recibidos en campaña, debido a nexos y favoritismos con las autoridades. Además, también había falta de entrega de información por parte del Consejo Nacional Electoral (CNE) a las organizaciones políticas, aun cuando las mismas, firmaban acuerdos de confidencialidad. Se aludía a la confidencialidad de la información (categorizada como tal por el CNE), para no entregarla. Sin embargo, se menciona que “*en los medios de*

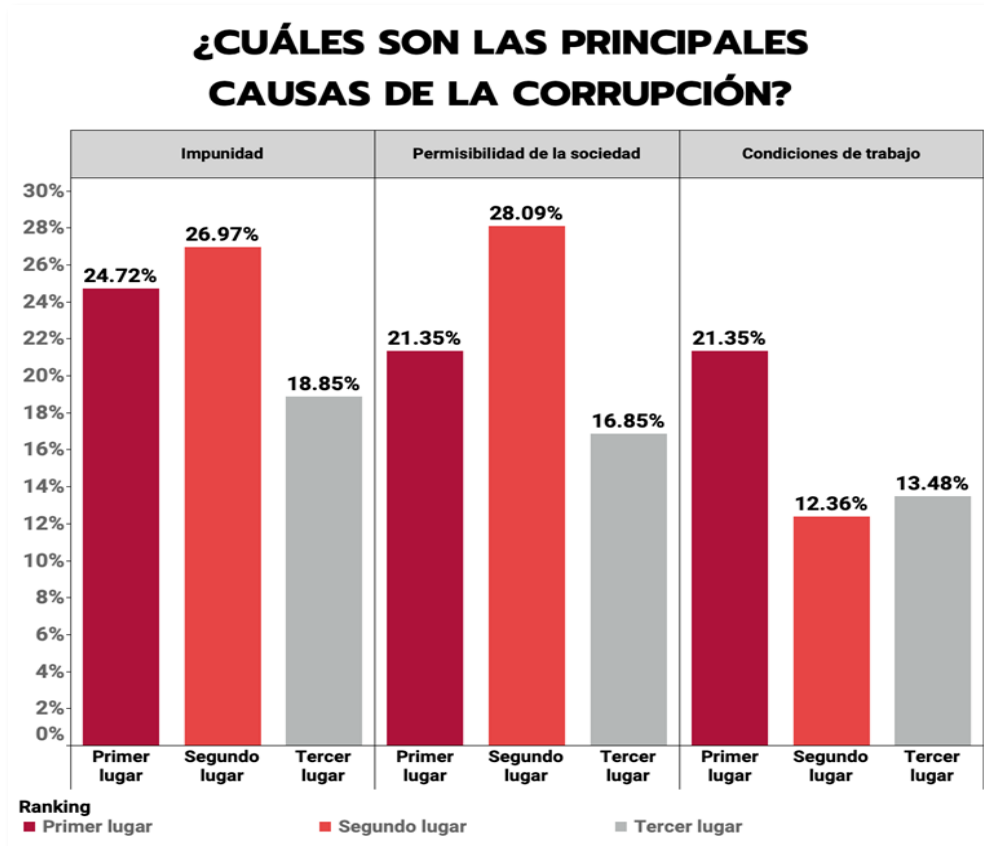
comunicación se mostraba que se entregaba información. Había los observatorios, pero en realidad no se transparentaba la información”. Se señala que “si se accedía a alguna información importante, la misma se quedaba en los equipos del CNE y aun así tenía que firmar compromisos de confidencialidad”, lo que implicaba que no se podría difundir la información.

La Secretaría Técnica de Gestión Inmobiliaria identificó que las prácticas de corrupción actuales más comunes pasan a través de las subastas especialmente de bienes inmuebles, debido a la participación de testaferros o rematistas cuyo objetivo es extorsionar o hacer lavado de activos. También se da la compra y venta de participación, para que otras personas, e incluso negocios no participen en las subastas. Las prácticas de corrupción se detectan al hacer seguimiento a quiénes hacen la compra de varios bienes muebles de un mismo tipo (vehículos, por ejemplo), y se constata que no han pagado el impuesto a la renta y tienen deudas con el IESS.

4.3 Causas de la corrupción

En las entrevistas a profundidad la mayoría de los funcionarios/as entrevistados/as mencionan que la corrupción es una práctica no solo normalizada y legitimada en el país, sino que también es “premiada”. Esto ha creado una cultura de permisibilidad que socava la eficacia del Estado, reduce la confianza de los ciudadanos en las instituciones y desincentiva la denuncia. Esto se confirma en los resultados de la encuesta, en donde se encuentran como las principales causas de la corrupción la impunidad, la permisibilidad de la sociedad y la falta de condiciones de trabajo.

Figura 7: Principales causas de la corrupción



Fuente: encuesta realizada a funcionarios del sector público, marzo 2022

Como se puede observar en la siguiente figura, el análisis desagregado por gabinete no muestra tendencias definitivas en cuanto a las principales causas de corrupción. Sin embargo, cabe destacar que además de la mención de dos causas de las causas más frecuentes en el análisis global, como son la permisibilidad de la corrupción e impunidad, además se menciona la limitación al acceso de la información pública.

Figura 8: Principales causas de corrupción por gabinete

Gabinete	Principales causas de la corrupción
Banca Pública	Permisibilidad de la sociedad
Consejos Nacionales para la Igualdad	Limitación al acceso a la información pública
Direcciones	Limitación al acceso a la información pública
Económico	Impunidad
Educación	Permisibilidad de la sociedad
Empresas Públicas Estratégicas	Limitación al acceso a la información pública
Estratégico	Débil liderazgo en materia de corrupción
Función de Transparencia y Control Social	Condiciones de trabajo
Función Judicial	Impunidad, Débil liderazgo
Productivo	Impunidad
Secretaría Técnica	Condiciones de trabajo
Seguridad	Permisibilidad de la sociedad
Social	Permisibilidad de la sociedad
Todos	Impunidad

*No hay una tendencia clara hacia una, dos o tres instituciones en particular

Fuente: encuesta realizada a funcionarios del sector público, marzo 2022

En este sentido llaman la atención, al igual que en las entrevistas a profundidad, las asociaciones entre gabinetes y causas, como es el caso de la *Banca Pública* y la permisibilidad de la sociedad como una causa de corrupción. Esta interconexión se comparte con gabinetes como el de *Seguridad, Educación y Social*, pudiendo inferir que aquellos gabinetes con una mayor tendencia a los servicios o cercanía con los ciudadanos perciben un vacío en el control social y el fenómeno de la corrupción. Estas respuestas tienen claros vínculos a la integridad.

4.4 Estructura y mecanismos de prevención y lucha contra la corrupción en la institución

Más allá de identificar causas de corrupción, se consultó con los funcionarios sobre cuán adecuada consideran que es la estructura y los mecanismos de prevención y lucha contra la corrupción en sus instituciones. Al respecto, uno de los entrevistados del gabinete económico mencionó que “se debe trabajar en lo micro para luego ir a lo macro. El primer paso es la coordinación institucional, sea la estructura que se tenga [...] tener un trabajo coordinado respetando las competencias de cada una de las instituciones, y en función de eso, solventar los problemas que se vayan presentado y proyectarlos a futuro”.

A partir de la encuesta se observó que el 49% de los funcionarios consideran que la estructura de su institución es adecuada o muy adecuada para la prevención y el combate de la corrupción, mientras que el 33% la considera medianamente adecuada, y el 15% considera que es poco o nada adecuada.

Figura 9: Estructuras para la prevención de la corrupción



Fuente: encuesta realizada a funcionarios del sector público, marzo 2022

En seis de los trece gabinetes, la mayoría de encuestados consideran que las estructuras para la prevención de corrupción son adecuadas, mientras que en siete gabinetes los encuestados consideran poco o medianamente adecuadas las estructuras para prevenir la corrupción.

Figura 10: Estructuras para combatir la corrupción por gabinete

Gabinete	Posiciones mayoritarias con respecto a qué tan adecuada es la estructura para combatir la corrupción
Banca Pública	Adecuada/Medianamente adecuada
Consejos Nacionales para la Igualdad	Medianamente adecuada/ No adecuada
Direcciones	Adecuada
Económico	Adecuada
Educación	Adecuada
Empresas Públicas Estratégicas	Adecuada/Medianamente adecuada
Estratégico	Medianamente adecuada
Función de Transparencia y Control Social	Adecuada/ Medianamente adecuada
Función Judicial	Adecuada
Productivo	Adecuada
Secretaría Técnica	No adecuada
Seguridad	Adecuada/ No adecuada*
Social	Adecuada

*No hay una tendencia clara hacia una, dos o tres instituciones en particular

Fuente: encuesta realizada a funcionarios del sector público, marzo 2022

En la mayoría de los gabinetes los encuestados consideran que los mecanismos de prevención, investigación y corrección administrativa son efectivos para combatir la corrupción. Sin

embargo, hay algunas excepciones. Por ejemplo, los funcionarios del *Gabinete Estratégico* tienen una postura ambivalente sobre los mecanismos de investigación y seguimiento.

Figura 11: Efectividad de mecanismos para combatir la corrupción

Gabinete	Mecanismos de prevención	Mecanismos de investigación y seguimiento	Mecanismos de corrección administrativa
Banca Pública	Efectivos	Efectivos	Efectivos
Económico	Efectivos	Efectivos	Efectivos
Educación	Efectivos	Efectivos	Efectivos
Empresas Públicas Estratégicas	Efectivos	Efectivos	Ni efectivos ni inefectivos
Estratégico	Efectivos	Ni efectivos ni inefectivos	No sabe/No responde
Productivo	Efectivos	Efectivos	Efectivos
Seguridad	Efectivos	Efectivos/Ni efectivos ni inefectivos	Efectivos/Ni efectivos ni inefectivos
Social	Efectivos	Efectivos	Efectivos
Consejos Nacionales para la Igualdad	Efectivos	Efectivos	Efectivos
Función de Transparencia y Control Social	Efectivos	Efectivos	Efectivos
Función Judicial	Efectivos	Efectivos	Efectivos
Direcciones	Efectivos	Efectivos	Efectivos
Secretaría Técnica	Efectivos	Efectivos	Efectivos
Total	Efectivos	Efectivos	Efectivos

Fuente: encuesta realizada a funcionarios del sector público, marzo 2022

Desde las entrevistas se encontró que, los consultados consideran que la estructura de prevención y combate a corrupción debe ser reforzada, tanto a nivel nacional como en cada una de las instituciones. A nivel general, los representantes del *gabinete productivo* mencionan que “el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) debería tener un rol más activo y mejorar su trabajo en temas anticorrupción”. Adicionalmente, desde el *gabinete social* se menciona que se deben depurar al personal de las instituciones de control, con gente profesional y proba, además es importante que las labores de control se concentren en menos entidades, para no duplicar

esfuerzos. Se propone que la Contraloría tenga mayor acción ex ante, en lugar de un control posterior, se debe actuar en base a los riesgos que se identifiquen. También se destaca el rol de las otras entidades de control como las Superintendencias, que debe ser definido y evitar las zonas grises o las duplicaciones que hay actualmente en el control de las entidades. Por último, se sostiene cambiar el modelo de designación de Contralor, garantizando la independencia determinada en la ley, lo que podría contribuir a que no haya interferencia política de ninguna institución o ninguna instancia del Estado y que el organismo de control sea objetivo.

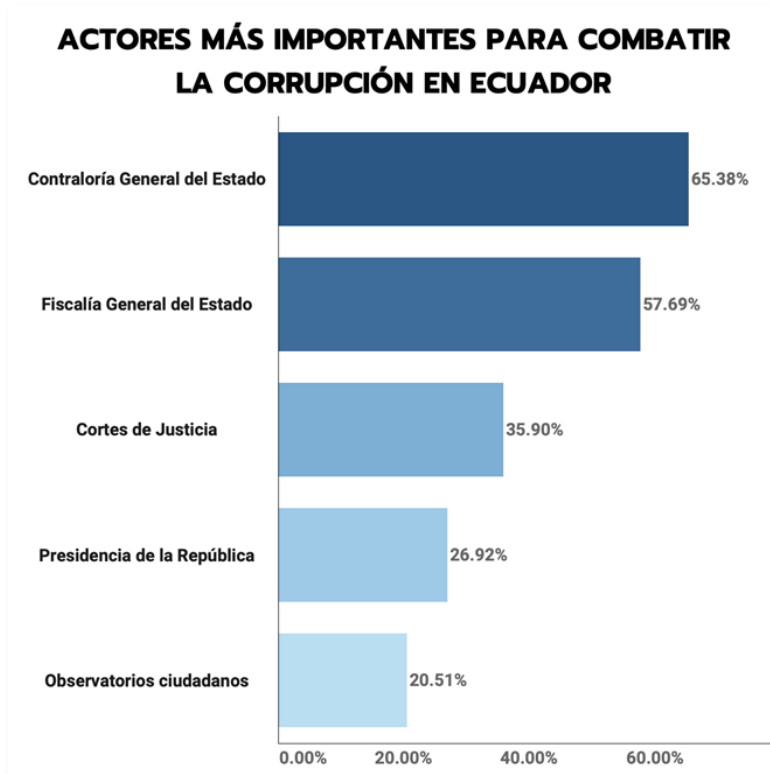
Además, se mencionó la importancia de repensar el proceso de entrega de acciones de protección emitidos por jueces a funcionarios que han sido sancionados por casos de corrupción. Se menciona como ejemplo la inscripción de títulos cuando la tesis de grado contiene plagio; hecho que luego se presenta a jueces que lo califican como una vulneración del derecho a la educación, y la deshonestidad académica queda impune.

4.5 Oportunidades percibidas por las autoridades consultadas

En esta sección se discuten las principales oportunidades que perciben los/las consultados/as para una estrategia de prevención y lucha contra la corrupción. Al respecto se preguntó sobre las instituciones clave, acciones de integridad, estrategias identificadas y normativa necesaria.

A partir de la encuesta se observó que la Contraloría General del Estado es la instancia pública más mencionada como un actor importante para reducir la corrupción en el Ecuador. Fue mencionada por un 65% de los encuestados. Le siguen la Fiscalía General del Estado, mencionada por el 58% y las Cortes mencionadas por un 35% de los funcionarios. Los encuestados también mencionan al presidente, los observatorios ciudadanos, y los organismos internacionales como actores importantes para reducir la corrupción en el Ecuador.

Figura 12: Actores más importantes para combatir la corrupción en Ecuador



Fuente: encuesta realizada a funcionarios del sector público, marzo 2022

Al desagregar los resultados por gabinete se observa la misma tendencia de los resultados generales. Esto podría significar la existencia de cierto consenso sobre qué actores deberían liderar el combate a la corrupción.

Figura 13: Actores más importantes para reducir la corrupción por gabinete

Gabinete	Actores más importantes para reducir la corrupción
Banca Pública	Fiscalía General del Estado, Contraloría General del Estado
Consejos Nacionales para la Igualdad	Respuesta no conclusiva*
Económico	Fiscalía General del Estado
Educación	Respuesta no conclusiva*
Empresas Públicas Estratégicas	Fiscalía General del Estado
Estratégico	Fiscalía General del Estado, Contraloría General del Estado, Presidencia
Función de Transparencia y Control Social	Contraloría General del Estado
Función Judicial	Fiscalía General del Estado
Productivo	Contraloría General del Estado
Secretaría Técnica	Cortes de Justicia, Fiscalía General del Estado, Contraloría General del Estado
Seguridad	Fiscalía General del Estado, Contraloría General del Estado, Presidencia
Social	Contraloría General del Estado

*No hay una tendencia clara hacia una, dos o tres instituciones en particular

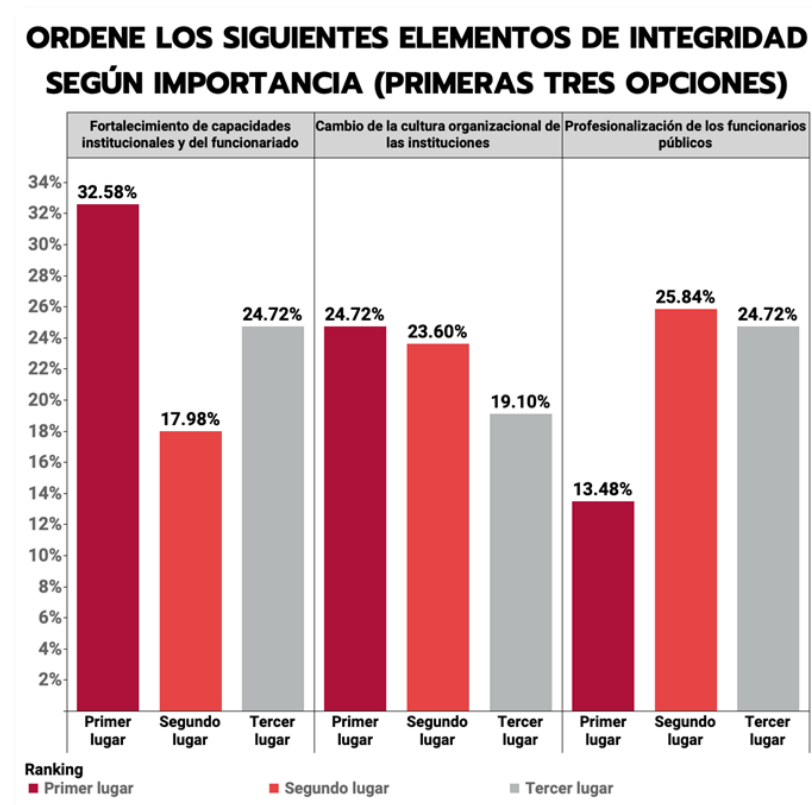
Fuente: encuesta realizada a funcionarios del sector público, marzo 2022

A partir de las entrevistas también se observó la necesidad de un rol más activo de la Contraloría a partir de acciones de control ex ante. Además, la Procuraduría sostiene la importancia de reestructurar por completo Petroecuador y la Contraloría General del Estado, dos instituciones claves, en donde se conoce hay muchos casos de corrupción, bien por los grandes recursos que maneja, o por el poder que está institución de control tiene.

4.6 Integridad en el Sector Público

En cuanto a integridad, y como se puede observar en la figura 14, los encuestados identifican como los tres elementos más importantes el fortalecimiento de capacidades de funcionarios, el cambio de cultura organizacional, y la profesionalización de los funcionarios públicos. Estos tres elementos apuntan a un deseo de fortalecer el capital humano dentro de los gabinetes consultados.

Figura 14: Elementos de integridad según su importancia



Fuente: encuesta realizada a funcionarios del sector público, marzo 2022

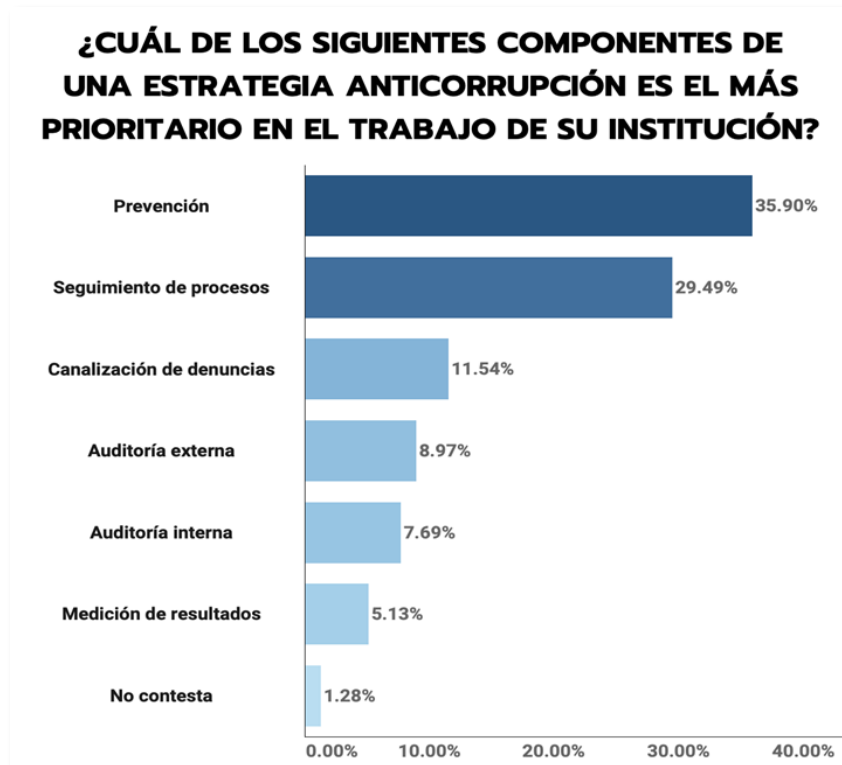
Los encuestados consideran que la prevención y el seguimiento de procesos deberían ser los componentes prioritarios de la estrategia anticorrupción del Ecuador. Esto encaja con los elementos de integridad que también están orientados a fortalecer el conocimiento de funcionarios para prevenir la corrupción, en vez de solo invertir en mecanismos punitivos.

Figura 15: Elemento de integridad según su importancia por gabinete

Gabinete	Elementos de integridad
Banca Pública	Cambio en la cultura organizacional de las instituciones.
Consejos Nacionales para la Igualdad	Profesionalización de los funcionarios públicos
Direcciones	Profesionalización de los funcionarios públicos
Económico	Fortalecimiento de capacidades institucionales y del funcionariado.
Educación	Fortalecimiento de capacidades institucionales y del funcionariado.
Empresas Públicas Estratégicas	Cambio en la cultura organizacional de las instituciones.
Estratégico	Cambio en la cultura organizacional de las instituciones.
Función de Transparencia y Control Social	Fortalecimiento de capacidades institucionales y del funcionariado.
Función Judicial	Fortalecimiento de capacidades institucionales y del funcionariado.
Productivo	Cambio en la cultura organizacional de las instituciones.
Secretaría Técnica	Cambio en la cultura organizacional de las instituciones.
Seguridad	Cambio en la cultura organizacional de las instituciones, Fortalecimiento de capacidades institucionales y del funcionariado.
Social	Cambio en la cultura organizacional de las instituciones, Fortalecimiento de capacidades institucionales y del funcionariado.
Todos	Fortalecimiento de capacidades institucionales y del funcionariado.

Fuente: encuesta realizada a funcionarios del sector público, marzo 2022

Figura 16: Prioridades para la estrategia anticorrupción



Fuente: encuesta realizada a funcionarios del sector público, marzo 2022

Una vez analizadas las oportunidades de los funcionarios consultados, se consultó sobre las prácticas implementadas al interior de sus sectores o instituciones de trabajo.

4.7 Inventario de Buenas Prácticas Identificadas

En esta sección se analizan las prácticas de prevención y lucha contra la corrupción que fueron identificadas por los funcionarios como efectivas. Al respecto se analizaron acciones de prevención, investigación y seguimiento, y sanción.

a. Acciones de prevención

Como principales buenas prácticas implementadas figuran las acciones guiadas hacia la prevención. De esta manera, las acciones consisten en realizar cambios a lo interno de las instituciones, generalmente de procesos, para eliminar ciertas prácticas antes reconocidas como riesgosas o las que ya se han probado como problemáticas.

Se identifican en esta sección prácticas como modificaciones normativas, fortalecimiento de capacidades, creación de órganos internos para tratar con temas anticorrupción, entre otros.

b. Modificaciones de normativas internas

En el Ministerio de Trabajo se recalca la implementación del sistema de gestión antisoborno en forma de la ISO 37001, que es una normativa internacional por la cual se toma como base el British Standard Institute 10500. Se cuenta también con el TEL que es un reglamento antisoborno del Ministerio que tiene una comisión de ética conformada por el Coordinador General de Planificación y Gestión Estratégica, el Subsecretario de Trabajo y el Coordinador Administrativo Financiero. Se percibe que el simple hecho de que exista este comité agrega valor a la lucha anticorrupción.

En otras instituciones como la CONAFIPS también se implementó la ISO ANTISOBORNO a todo nivel, la misma se encuentra en armonía con el estatuto orgánico y está recogida en los procesos institucionales.

c. Creación de órganos internos

En el *gabinete productivo* se destaca el SENA, que ha reforzado la oficina de fortalecimiento ético y lucha contra la corrupción que está adscrita a la Dirección. En este órgano se hizo una evaluación de integridad de los funcionarios para poder indicar cambios de personal. Esta oficina también busca premiar a funcionarios que tengan un comportamiento ético con recompensas como la capacitación y oportunidades de crecimiento y mejora laboral.

d. Fortalecimiento de capacidades y socialización

En el *gabinete productivo*, el MIDUVI menciona que ha incorporado experiencia del sector privado hacia lo público, con acciones concretas para motivar y fomentar una cultura de integridad y transparencia. Es así como se han realizado charlas con jefes de departamentos para dar a conocer la visión de honestidad desde la cabeza del ministerio. También se han dado talleres de “*coaching*” y capacitación de personal en gestión de procesos.

En el *gabinete social* se recalca a la ACCESS, quienes mencionan que han enfocado sus esfuerzos en el cambio de la cultura organizacional. La iniciativa “*Rompe con lo que te corrompe*” se ha reforzado con la administración actual. Esta iniciativa tiene como principal enfoque el socializar procesos a lo interno de la institución, fomentando una cultura de honestidad y transparencia de los servidores públicos, así como brindar más información a los usuarios de cómo se realizan ciertos procesos y trámites, para que no caigan en prácticas de soborno y coimas a funcionarios.

Desde la banca pública las instituciones están trabajando en campañas de comunicación y difusión interna, para prevenir actos de corrupción, como parte de estos procesos se difunde hacia la ciudadanía la gratuidad de todos los trámites. También se destaca el fortalecimiento institucional, especialmente de algunas áreas críticas que manejan los sistemas de control interno.

Desde la Contraloría se reliva la ampliación de las capacitaciones a los servidores públicos, a través de convenios con universidades y organismos internacionales para capacitaciones en línea al personal de la Contraloría y a servidores públicos en general.

Como acciones futuras, el MINEDUC planifica incorporar en sus mallas curriculares materias y elementos que contribuyan a una visión de ciudadanía global, en la que la honestidad y la transparencia sean ejes centrales de la construcción de carácter de niños y niñas. Se considera que el cambio cultural es uno a largo plazo pero que se debe abordar desde la educación pública para lograr sociedades más incluyentes, honestas e íntegras.

e. Modificación de procesos (digitalización)

Como principales buenas prácticas implementadas en los diferentes gabinetes (social, educativo, productivo) figuran las acciones guiadas hacia la automatización de procesos. Se concibe a la introducción de la tecnología como una herramienta útil en la lucha preventiva contra la corrupción.

Desde el Gabinete Educativo, el MINEDUC implementó una plataforma de asignación de cupos a estudiantes y una plataforma para postular al concurso de mérito y oposición para ser docente. Adicionalmente, la SENESCYT también menciona que se han digitalizado ya algunos procesos, como respuesta a la pandemia y busca avanzar en la transformación tecnológica en la entidad. Es así que como acción futura quiere lograr que todos los procesos sean digitales, de esta forma se garantiza que no exista espacio para el cobro indebido de montos por gestionar un trámite o proceso.

En el *Gabinete Social*, instituciones como la ANT, se ha enfocado en fortalecer el sistema informático con la eliminación de “turneros”. Esta institución quiere llegar a una simplificación de trámites total. Para ARCSA, también existe una prioridad de enfocar sus buenas prácticas hacia la automatización de procesos. Es así como se han establecido canales de opinión y retroalimentación ciudadana para lograr tanto la oferta de servicios vía aplicación tecnológica como también la recepción de denuncias y sugerencias de mejora. Por su parte el MIDUVI, plantea como acciones futuras implementar tecnología “blockchain” para actividades como entrega de títulos de propiedad, para esto se prevé cerrar un contrato con una empresa privada y una empresa estadounidense para que inviertan tecnología y puedan observar el proceso de tecnología “blockchain” en la institución.

En el sector de salud, el Ministerio de Salud contempla como medida a implementarse a futuro, el establecimiento de una receta electrónica para que pacientes reciban su medicación en farmacias y el proceso se agilite. Esta es una medida que quiere fortalecer el sistema informático y que se pueda realizar su respectivo seguimiento con una amplia disposición de datos, principalmente desde el Ministerio de Salud.

El BIESS destaca que también se ha trabajado en automatizar los trámites, para “*tener menos funcionarios interviniendo en los procesos*”, así como de disminuir el número de los procesos, lo cual contribuye a ser más transparentes.

f. Transparencia de la información y datos abiertos

Desde el gabinete educativo se menciona que sus esfuerzos han ido direccionados a la transparencia de la información en datos abiertos. En el Ministerio de Educación, los datos e

información estadística se transparentan y actualizan cada jueves con data sobre estudiantes, desagregada por género y ubicación. La transparencia en datos es una práctica que el MINEDUC desea incorporar en todas sus actividades para generar mayor confianza en la ciudadanía en los procesos que lleva a cabo esta institución.

La Corte Nacional de Justicia señala como una buena práctica la apertura de la justicia a través de las audiencias públicas que hoy se pueden seguir por zoom, las mismas que acercan la justicia al ciudadano y brinda transparencia al sector.

g. Procesos de contratación de funcionarios

En el gabinete social, los directivos mencionan que el cambio en el personal directivo de sus varias unidades de trabajo fue una buena práctica de prevención. Debido a que la mayoría de los puestos de dirección y gerencia suelen ser de libre remoción, los directivos afirman que el colocar a nuevas personas que lideren estrategias anticorrupción en sus unidades, logra cambiar o al menos monitorear las acciones del personal que tiene a su cargo. Esto refuerza la idea que tienen los directivos de este gabinete en torno al ejemplo y la importancia de este desde las cabezas de las instituciones para que permee los niveles medios y bajos en el sector público. Por ejemplo, en la ACCESS se realizó un cambio de directivos y puestos de liderazgo. Se menciona la inclusión de jóvenes en puestos de toma de decisión para innovar la gestión, como forma de fortalecer la cultura institucional de honestidad y transparencia, también se hacen esfuerzos hacia la promoción de un sentido de servicio ligado al orgullo de pertenecer a una institución como ACCESS y generar estos sentimientos de pertenencia y satisfacción en el personal, que puede ayudar a prevenir actos de corrupción.

Para el Ministerio de Salud, se ha optado por mejorar los procesos de nombramiento de autoridades al establecer un carácter meritatorio a los mismos. Se han revisado hojas de vida, investigando también la parte política y legal de los aspirantes a un puesto, para que después de una entrevista, se elija el perfil más apto de una terna.

h. Mejora de procesos de compras públicas

El IESS recalca una buena práctica orientada a la mejora de los procesos de compras públicas, principalmente hacia el catálogo de medicamentos. Se mencionó un trabajo conjunto con el SERCOP para lograr una mayor cantidad de productos catalogados, puesto que la falta de presencia de insumos y medicamentos en el portal ha generado que existan compras direccionadas y que entren en juego en los procesos de compras públicas, proveedores que no cuentan con los requisitos establecidos para ser proveedor del Estado. Se identificó que las personas naturales que vendían insumos médicos y medicinas son un posible riesgo de corrupción, puesto que no existe un control sobre su actividad y al no encontrarse en el Sistema Nacional de Compras Públicas, no se puede garantizar que no tengan conflictos de interés o que estén relacionados de alguna forma con alguna persona de la institución contratante.

Como acción futura, el IESS se enfocará en hacer contrataciones directamente con fabricantes, para garantizar también que existan acciones de mantenimiento, especialmente para equipos

médicos. Se desea implementar acciones con las que se identifique el riesgo que se corre al comprar a un proveedor que es persona natural y no cuenta con servicios de distribución y mantenimiento, puesto que eso limita la funcionalidad y vida útil de los equipos.

MSP Así también, otra medida implementada es la publicación de la compra y adquisición de fármacos para transparentar ese proceso tanto en las páginas web del MSP, como en el SERCOP. Esto también ha pasado con el proceso de vacunación, para fomentar más transparencia. En torno a actividades de investigación y seguimiento de casos anticorrupción, el MSP se ha enfocado en brindar apoyo para que las entidades de control, como la Contraloría General del Estado puedan intervenir y tomar cartas en asuntos relacionados a corrupción.

i. Procesos de control

De manera general, los funcionarios destacan que en todas las instituciones hay procesos de control interno y que se trabaja con la Contraloría General del Estado en la implementación de auditorías internas que tienen un objeto preventivo, pero que también pueden identificar malas prácticas que son puestas en conocimiento de las autoridades correspondientes.

La Contraloría destaca que han realizado cambios continuos para que se incluyan los diferentes procesos de auditoría, conforme las reformas normativas de la institución o las que se dan en el país y que involucran a las diversas instituciones públicas. En este ámbito se aprecia un mecanismo de adaptación del organismo de control.

Se señala la evaluación interna de la entidad, la determinación de los puntos clave y los nudos críticos de la institución, como importantes mecanismos de prevención de la corrupción en el organismo.

j. Acciones de investigación y seguimiento

En temas de investigación y seguimiento, en el SENA se han realizado tests de integridad de todo el personal para mapear personas en cargos sensibles a la corrupción para identificar posibles espacios vulnerables en la estructura y tomar decisiones de cambios o modificaciones de esta.

En las instituciones de la banca pública se implementaron mecanismos de denuncia por diferentes modalidades, en unos casos una línea 1800, o correos electrónicos para denuncias o recepción de denuncias por internet. Se aplica o se prevé aplicar auditorías forenses para saber dónde se debe actuar, esto especialmente referido al tema de la recuperación de activos, y relacionado con la Corporación Financiera Nacional (CFN) y BANECUADOR de manera puntual. BANECUADOR señala la aplicación de la política de cliente fantasma como un hecho preventivo y que da insumos para la investigación y el seguimiento. En la CFN en el ámbito de la investigación y sanción, se destaca el análisis del perfil de los funcionarios previo a la desvinculación.

Por su parte, el Consejo de la Judicatura señala que, el contar con un canal de denuncias (1800) constituye un método efectivo de combate a la corrupción que permite tomar las denuncias ciudadanas e investigarlas por medio de los canales institucionales, protegiendo la identidad de

los denunciantes. También se destaca la evaluación judicial que hace el organismo, cada dos años, la misma que cuida la dedicación exclusiva a la función judicial que deben tener los funcionarios y los bienes que adquieren.

En el caso de la Procuraduría, se destaca el cobro de 6 millones de dólares, por concepto de las indemnizaciones que han sido señaladas por los jueces a favor del Estado, a través de un proyecto piloto implementado con apoyo del Instituto de Basilea. También se señala que han logrado intervenir en otras jurisdicciones para defender al Estado ecuatoriano.

En la Contraloría General del Estado (CGE) se indica que la recepción de denuncias digitales y físicas para incluirlas como prioridad de análisis en las acciones de control permite dar respuesta del accionar de la CGE a la ciudadanía, así como la publicación de declaración juramentada de todos los servidores públicos, son mecanismos que ayudan a la transparencia y prevención. Además, se informa que se han hecho cambios en los procesos de recaudación y coactiva, para poder ser más eficientes en la recaudación de las multas auditadas, darles facilidades de pago a los servidores públicos, lo cual logró aumentar en un 500% la recaudación desde 2019.

k. Otras prácticas

En la Contraloría se destaca la validación de la información patrimonial de los servidores públicos a nivel local, y a nivel internacional por parte de la UAFE para determinar si existen irregularidades en las declaraciones patrimoniales.

Desde la función electoral se destacan las acciones realizadas para depurar el padrón electoral. Se requirió información a la Cancillería sobre los extranjeros y nacionalizados, pero la entidad no les pudo brindar la misma, en función de la confidencialidad de la información, catalogada como tal en la Ley Orgánica de Movilidad Humana. El organismo menciona que ha gestionado las reformas al Código de la Democracia, principalmente en lo que tiene que ver con el fondo permanente que se entrega a organizaciones políticas, donde se establece que el 70% de este presupuesto se destine a formación política de jóvenes y mujeres.

5. ACCIONES RECOMENDADAS POR LAS PERSONAS CONSULTADAS

Las acciones recomendadas por las personas consultados para prevenir y luchar contra la corrupción se han dividido en tres categorías: acciones preventivas, acciones de investigación y seguimiento, y acciones sancionatorias. De manera general, cabe hacer notar que los funcionarios consultados no demuestran un enfoque punitivo o de sanción. Es así como la mayoría de las recomendaciones identificadas tienen un enfoque preventivo que además aumente las capacidades del Estado de ser un mejor prestador de servicios.

a. Acciones preventivas

Entre las acciones de prevención más recomendadas por los consultados, se observa un giro hacia la inclusión de tecnología para que excluyan la discrecionalidad de los funcionarios en procesos. También se menciona como importante la homologación de los procesos a nivel país.

Entre las principales acciones preventivas se encuentran:

Simplificación de trámites (digitalización)

Desde el Gabinete Productivo se contempla la implementación de tecnología para eliminar la corrupción en la gestión de trámites. Con este enfoque, tanto SENA, MIDUVI y el Ministerio de Trabajo manifiestan un interés por fortalecer institucionalmente a sus organizaciones. Lo mismo sucede en el Gabinete Social. Hay una visión de establecer sistemas tecnológicos fuertes como una herramienta de lucha anticorrupción en todas las entidades. Puesto que se concibe como un problema la “tramitología” y los cobros de los servidores públicos para dar paso a trámites, se concibe que la solución es la automatización de estos procesos y esto se lograría mediante la tecnología. Estas instituciones también recomiendan alianzas público-privadas para hacer más eficientes a los procesos y se trabaje en conjunto en temas anticorrupción. Los directivos consideran que el conocimiento del sector privado en materia de procesos y buenas prácticas debería compartirse hacia el sector público para contribuir en su transformación.

En el sector salud, se menciona que próximamente se requiere implementar el Sistema de Historia Clínica electrónica que va ligado al sistema SIGEC del Ministerio de Finanzas, SERCOP y Contraloría. Todos los procesos desde la receta, el pedido de exámenes de laboratorio, de imagenología, y procedimientos que se hacen en el Ministerio de Salud, como cirugías, pueden ser auditados y tienen un costo que va directo al Ministerio de Finanzas y no hay oportunidad que se manipule esa información. Este es un sistema que vigila el desvío de fondos.

Transparencia e interoperabilidad de datos

Varias instituciones del *Gabinete Económico, Estratégico y Social* mencionan la importancia de mejorar la data pública y principalmente la necesidad de generar un sistema articulado que permita la interoperabilidad de los datos. Al respecto se menciona que “*no se puede contar con un buen diagnóstico y ser oportunos en el tratamiento de los problemas del país sin datos*”.

Desde la *función judicial* también se destaca la importancia de contar con mayores y mejores sistemas informáticos y tecnológicos, así como contar con equipos adecuados que faciliten el trabajo, la investigación, la estadística y el control. En este ámbito, la Corte Nacional de Justicia, considera adecuado implementar un sistema informático que dé transparencia al accionar de los jueces y permita la justicia abierta (similar al que implementó Perú, que permite conocer el despacho de las causas, los tiempos que los jueces se demoran, analizar la carga procesal, las preferencias en la resolución de procesos, entre otros).

Profesionalización de la función pública, meritocracia y despolitización de los nombramientos.

Dentro del gabinete social, el IESS, menciona que la principal recomendación para prevenir la corrupción está enfocada en la profesionalización de los funcionarios públicos (“...*la gente que trabaja en el sector público debería ser muy proba...*”). Se considera que la preparación del personal ayudará a implementar más mecanismos de lucha anticorrupción. En este sentido se

recomienda mejorar el nivel profesional de los funcionarios y que se pueda aumentar la remuneración de los profesionales con alta responsabilidad en el sector público, para fomentar la participación de perfiles excepcionales. Se menciona que se requiere achicar las estructuras juntamente con la profesionalización de perfiles, a la vez que se negocia mejor con sindicatos, que es percibida por algunos funcionarios como una fuerza obstaculizadora en algunas entidades.

Desde la *Función Electoral*, se manifiesta la necesidad de reformar el marco normativo para la designación de las autoridades en el país. En estas reformas, se debe exigir la capacidad, la formación y la honestidad, de todos los candidatos a elección popular, como un requisito para ostentar un cargo público. También se destaca la necesidad de despolitizar el nombramiento de las autoridades de control, ya que estos organismos sirven para presionar.

Implementación de certificaciones antisoborno

Existen similitudes desde el *gabinete productivo* en cuanto a la recomendación de la implementación de certificaciones ISO, particularmente la ISO 37001 es una opción que todas las instituciones plantean como solución para promover una cultura organizacional enfocada hacia prácticas anticorrupción. Es así como, el Ministerio de Trabajo, enfatiza que la implementación de ISO 37001 debe darse en todas las instituciones del Estado.

Promoción de una cultura anticorrupción al interior de las instituciones

Algunas instituciones del *gabinete social* mencionan la importancia de capacitar a los funcionarios en temas anticorrupción. Las instituciones del *gabinete educativo* coinciden en que “*el principal desafío de cualquier iniciativa anticorrupción es la continuidad y que traspase esta administración. Generar una cultura de transparencia y legalidad es el desafío más importante. Es la única forma de que cualquier iniciativa se sostenga en el tiempo*”.

Las instituciones de la función judicial también resaltan la importancia de la educación e información como aporte a la prevención, así como el valor y la contribución de la capacitación a los funcionarios públicos en materia anticorrupción.

Regulación de conflictos de interés

Si bien, pocas instituciones consultadas mencionaron la regulación de conflictos de interés como recomendaciones, algunas como la Vicepresidencia menciona la importancia de contar con mecanismos que evidencien estos problemas y prácticas de prevención. Si bien Ecuador cuenta con una declaración patrimonial de bienes de servidores públicos, se puede valorar la inclusión de la declaración de conflicto de interés, así como de un mejor seguimiento e investigación que hacen las instituciones competentes sobre estas declaraciones.

Mejora de los procesos de compras públicas

Desde el gabinete estratégico se destaca la importancia de sanear al Estado de proveedores incumplidos y corruptos, a través de *“la eliminación de los que han tenido problemas en los procesos de contratación, para que no sigan ganando concursos públicos”*. Se menciona la necesidad de contar con un sistema de saneamiento urgente, que permita la depuración de los proveedores en el sector de la compra pública.

Las instituciones de la banca pública también resaltan la importancia de actualizar y mejorar los procesos de compras públicas, a través de las reformas normativas, así como la preparación y capacitación constante del personal que maneja las mismas.

b. Acciones de investigación y seguimiento

Auditorías internas y externas

En cuanto a la investigación y seguimiento, las instituciones del gabinete social mencionan tener existen departamentos de auditoría interna, pero que, al estar supeditado a recursos económicos, no funciona de manera continua, cuando debería. Desde la banca pública se destaca la necesidad de realizar auditorías forenses para la detección de fraudes, también se propone la implementación de controles internos y la política de clientes fantasmas.

c. Acciones de sanción

En cuanto a recomendaciones de sanción, desde el gabinete productivo se recomienda reforzar los equipos de control disciplinario al interior de las instituciones, así como, la implementación de procesos sistemáticos que garanticen los derechos de los funcionarios, apoyados de procesos sólidos y llevados con personas probas en su administración. Desde la ANT, se menciona que es necesario establecer medidas más rígidas sancionatorias en materia de corrupción para los funcionarios.

Desde el gabinete social y en especial el sector de salud también se resalta la necesidad de fortalecer las sanciones. Para el Ministerio de Salud, *“las acciones sancionatorias con las personas que han sido probadas como corruptas deben ser eficientes”*. Al respecto se menciona que *“las acciones de protección que adquieren personas que son removidas de su cargo hacen que sea más difícil sancionar a culpables de actos de corrupción, ya que se promueve la impunidad con este hecho”*.

Desde la Secretaría Técnica de Gestión Inmobiliaria se menciona que *“se está haciendo lo necesario para combatir la corrupción, pero faltan ejemplos, acciones concretas. La gente quiere saber dónde está el dinero robado”*. Al respecto se observa que a diferencia de las acciones de prevención o investigación que no dan cuenta del impacto en la disminución de la corrupción, las acciones de sanción permiten que se evidencie la lucha contra este problema.

Por otro lado, la Vicepresidencia menciona que no hay suficiente sanción a la corrupción. En este sentido se ha generado un ambiente de impunidad en el país, que se necesitan grandes y articulados esfuerzos para lo cual recomienda *“la creación de una estructura civil que funcione como un tribunal de cuentas, como en otros países, en donde se pueda juzgar y sancionar de manera objetiva”*.

estos hechos”.

d. Leyes y normativas sugeridas

Con respecto a las recomendaciones normativas, se hace especial énfasis en promover reformas que simplifiquen procesos al interior de las instituciones a la vez que definen criterios objetivos, que promueva que los funcionarios tengan menos nivel de discrecionalidad. Se menciona, además, que el cambio tecnológico debe estar acompañado de normativa que lo exija y fomente.

Existe una coincidencia entre las instituciones del *Gabinete Social*, principalmente desde el sector de salud, en la necesidad de reformar los cuerpos reglamentarios del SERCOP, específicamente a lo que se refiere al catálogo de medicinas. Desde el gabinete productivo se sugiere una reforma a la Ley Orgánica de Contratación Pública para que incluya reconocimientos e incentivos a instituciones y ciudadanos que promuevan y realicen buenas prácticas.

Por otro lado, hay coincidencia por parte de los funcionarios entrevistados en la dificultad para reestructurar y “depurar” el personal. Al respecto identifican que hay muchas trabas para comprar renuncias de personal, o inclusive la supresión de ciertas partidas que considera innecesarias para la institución. En este sentido, se hace un énfasis especial en reformar la normativa de servicio público que permita garantizar procesos meritocráticos y permita desvincular a funcionarios con comportamientos poco éticos o no alineados a los objetivos institucionales.

Por último, en el *Gabinete Social*, se menciona que el Código Integral Penal (COIP) debe ser revisado urgentemente en materia de tránsito y desde la banca pública, instituciones como la CONAFIPS destaca la necesidad de que se establezca con claridad cuál es el órgano regulador al que le compete atender al sector de la Economía Popular y Solidaria (EPS) y el órgano al cual le compete atender al sector bancario, ya que en la ley existen ciertas zonas grises donde no existe una definición clara acerca de ello, por lo que los datos de las instituciones financieras pueden estar siendo mal ejecutados, pues no hay control de un organismo, pero tampoco del otro.

Otra sugerencia para la Junta Monetaria y a la Asamblea Nacional tiene que ver con la necesidad de trazar con claridad el ámbito de acción de las instituciones financieras públicas, debido a que existen bancos hermanos, como la CFN, que están en el sector bancario y son regulados por la Superintendencia de Bancos, pero están actuando dentro del sector de la EPS, dónde la Superintendencia no puede ejercer una acción de control. Lo mismo sucede con BanEcuador, que es la única institución de primer piso del país y es especialista en eso, pero que hace aproximadamente un año y medio abrió sus operaciones de segundo piso y empezó atender a las cooperativas de ahorro y crédito, para lo cual no está preparada y no tiene la experiencia ni el conocimiento necesario.

Desde la función judicial, se recalca la importancia de tipificar conductas antiéticas de los funcionarios cometidas fuera de la institución, para poder sancionar administrativamente estos actos que hacen daño a la función judicial y no fomentan la integridad de los funcionarios judiciales.

También se debería contar con unidades especializadas para las garantías constitucionales, que frene el mal uso de las acciones de protección, e impulsar normas para el ejercicio de la abogacía y fortalecer la corresponsabilidad de los abogados en libre ejercicio.

La Procuraduría demanda recuperar el control de legalidad previo a los contratos del Estado en materia de compras públicas (de alta cuantía), y considera que se debería codificar la normativa anticorrupción en un solo cuerpo legal, como un Código Anticorrupción que recoja la normativa dispersa, sea simbólico y de una señal clara de la lucha contra la corrupción.

La Corte Nacional de Justicia destaca la necesidad de modernizar la normativa del régimen judicial y régimen sancionatorio, el mismo que es obsoleto y no es ágil, y recomienda pasar a la oralidad. Con relación al manejo fiscal, y como propuesta para reducir el déficit que tiene el sector judicial, la Corte plantea que los dineros, bienes o activos que se recuperan por resoluciones de la justicia o la fiscalía, vayan a la función judicial, al igual que lo recaudado por las tasas notariales, ya que hay un porcentaje de dinero muy importante, que podría solucionar más del 50% de la falta de recursos de la función judicial.

Por último, se sostiene la conveniencia para el país de reformar el Código de la Democracia, con el fin de eliminar el pago de publicidad política, o el fondo de promoción electoral. De igual manera se señala la necesidad de normar y limitar el número de organizaciones políticas y número de candidatos, así como normar y ampliar los requisitos para ser candidato/a.

e. Otras recomendaciones identificadas por los consultados

Las instituciones de la Función Judicial, Gabinete Estratégico y Económico remarcan la necesidad de fomentar la participación ciudadana como una estrategia activa contra la corrupción, a través del fortalecimiento de las veedurías ciudadanas para todos los procesos del Estado.

Adicionalmente se destaca el papel de la prensa, como un actor clave para la denuncia y la investigación de la corrupción en el país, en los diferentes ámbitos y espacios.

6. RECOMENDACIONES FINALES PARA LA POLÍTICA PÚBLICA

A continuación, se incluyen algunas recomendaciones finales para la elaboración de la Política Pública y la estrategia nacional Anticorrupción, que emanan de los hallazgos de la investigación.

a. Construir a partir de la ética y la integridad

Una política pública anticorrupción debe estructurarse con la intención de ser en primer término un referente o eje transversal, sobre la cual el Estado ecuatoriano homologue una definición común del fenómeno de la corrupción. Al respecto es importante establecer un “lenguaje común” que permita no sólo una comprensión desde el Estado de los mayores riesgos y efectos de la corrupción en la función pública, sino que también marca un punto de partida que permita revertir la cultura de permisibilidad y normalización del fenómeno, como fue

identificado por los funcionarios. Esto requiere una caracterización clara de la corrupción, así como de un acercamiento y resemantización de la integridad.

b. Adoptar una visión a largo plazo

Se recomienda, a partir de los hallazgos y percepciones de los funcionarios, que una política y estrategia nacional deben ser formulados desde una visión a largo plazo que vaya más allá de esta administración. Con un plan claro de reformas que tengan un efecto duradero y que no dependan exclusivamente de la voluntad política de poder Ejecutivo y las nuevas autoridades en un eventual cambio de gobierno.

c. Hacer énfasis en la prevención

Esta consulta da elementos suficientes para elaborar una estrategia fundamentada en la prevención que apunte a un cambio de comportamiento que contrarreste la cultura de permisividad e impunidad mencionada por los funcionarios consultados. Como se observó a lo largo del informe, el enfoque de la mayoría de consultados está orientado a la implementación de estrategias de prevención por sobre la investigación y sanción. Esto debido a que las estrategias de prevención pueden ser implementadas de manera rápida e inmediata.

e. Coordinación entre instituciones competentes

Como puede verse en los hallazgos de la presente consulta, un comentario recurrente entre funcionarios es la falta de coordinación y claridad de competencias entre instituciones encargadas de combatir la corrupción. Creemos que un objetivo de una política / estrategia debería ser el, una vez aclaradas las competencias de las instituciones, identificar las oportunidades y espacios de coordinación interinstitucional. De igual manera los mecanismos e indicadores de seguimiento a estos futuros esfuerzos conjuntos.

f. Apostar por un proceso inclusivo

Siendo la lucha anticorrupción una tarea medular no sólo para el reforzamiento del Estado de Derecho, sino también para promover el crecimiento económico equitativo y finalmente el desarrollo del país en todos los ámbitos, se recomienda que el planteamiento y ejecución de una política y estrategia anticorrupción no sólo se circunscriba al aparato estatal, sino que sea inclusivo con respecto a otros actores clave, como son la sociedad civil y el sector privado. Se recomienda la creación de espacios permanentes de consulta y diálogo.

g. Fomentar la gobernanza digital e interoperabilidad gubernamental

Se recomienda fomentar la gobernanza digital desde una perspectiva de un ecosistema de gobierno digital que garantice mayor transparencia, apertura e integración de los procesos y operaciones gubernamentales, y que promueva el compromiso y la participación de las partes

interesadas del sector público, privado y sociedad civil. Adicionalmente el sistema de gobernanza digital debe garantizar la interoperabilidad de información entre las diversas instituciones y procesos del Estado con otros actores.

h. Actualización/modificación de la Ley de Contratación Pública

Se recomienda estudiar y analizar posibles vacíos en la Ley Orgánica Nacional de Sistema de Contratación Pública de Ecuador y desde la política/estrategia se determinen posibles ajustes o modificaciones, así como los pasos técnicos y políticos para subsanarlos.

i. Regulación de conflictos de interés

Si bien Ecuador cuenta con una declaración patrimonial de bienes de servidores públicos, se recomienda estudiar la posible inclusión de la declaración de conflicto de interés, así como de un mejor seguimiento e investigación que hacen las instituciones competentes sobre estas declaraciones.

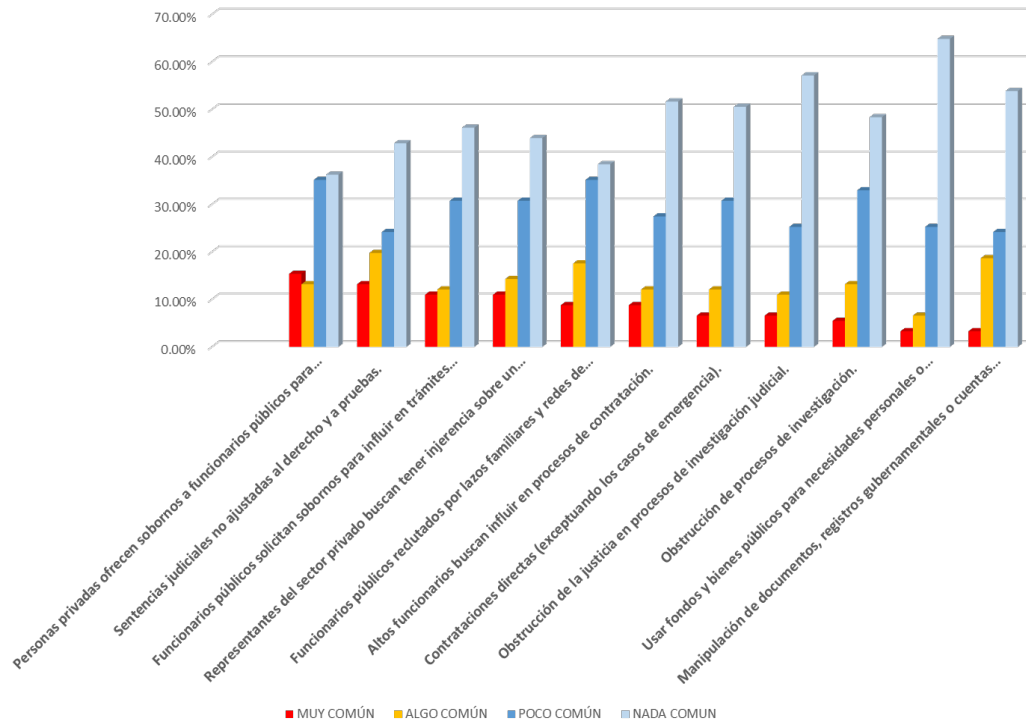
j. Reforzar el rol de la Contraloría como un organismo de consulta previa

Un comentario recurrente entre los funcionarios consultados es el de ampliar y revisar el rol de la Contraloría General del Estado, sobre todo en funciones preventivas, promoviendo que intervenga en etapas anteriores en procesos de contratación. De manera puntual, la ley debe reformarse para que la acción de la Contraloría se enfoque en el control preventivo, ya que actualmente la Contraloría sólo tiene atribuciones de intervención ex post. Deberían tener injerencia en las fases previas de los procesos, es decir en la precontractual y la contractual.

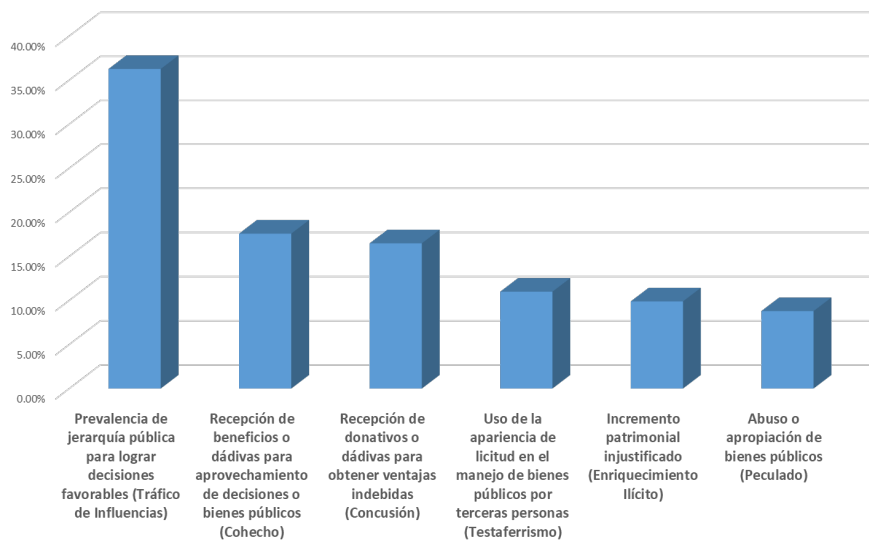
7. ANEXOS

Anexo I: Resultados de la Encuesta realizada en Marzo 2022

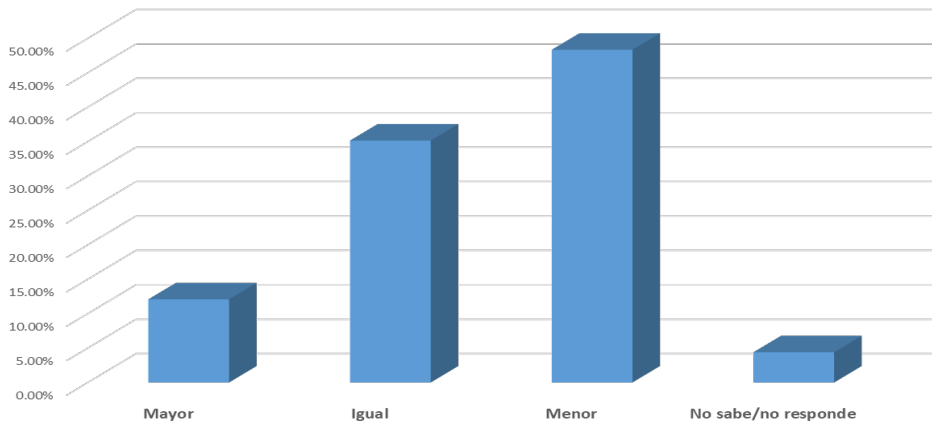
I.1 ¿Cuán comunes son los siguientes riesgos de corrupción en su sector? (11 opciones)



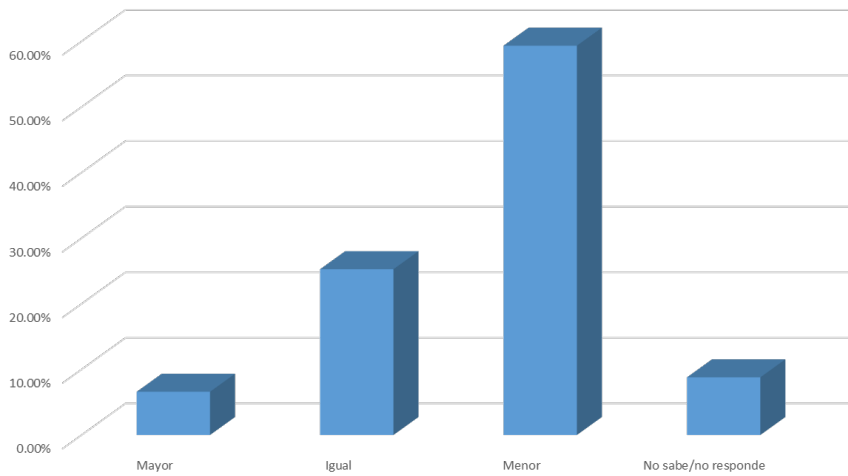
I.2 Ordene los siguientes riesgos de delitos más comunes en su sector o institución.



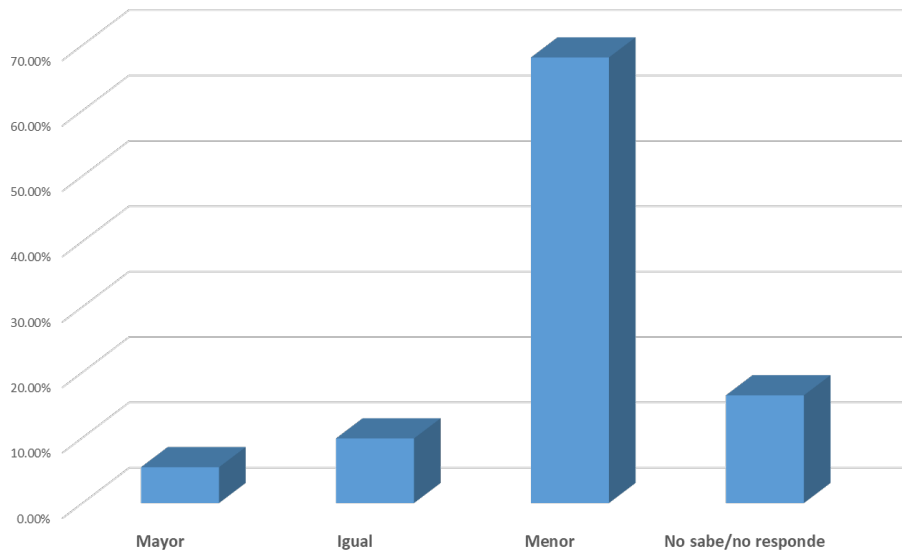
I.3 ¿Cree usted que el nivel general de corrupción en Ecuador es mayor, igual o menor que al de hace 4 años?



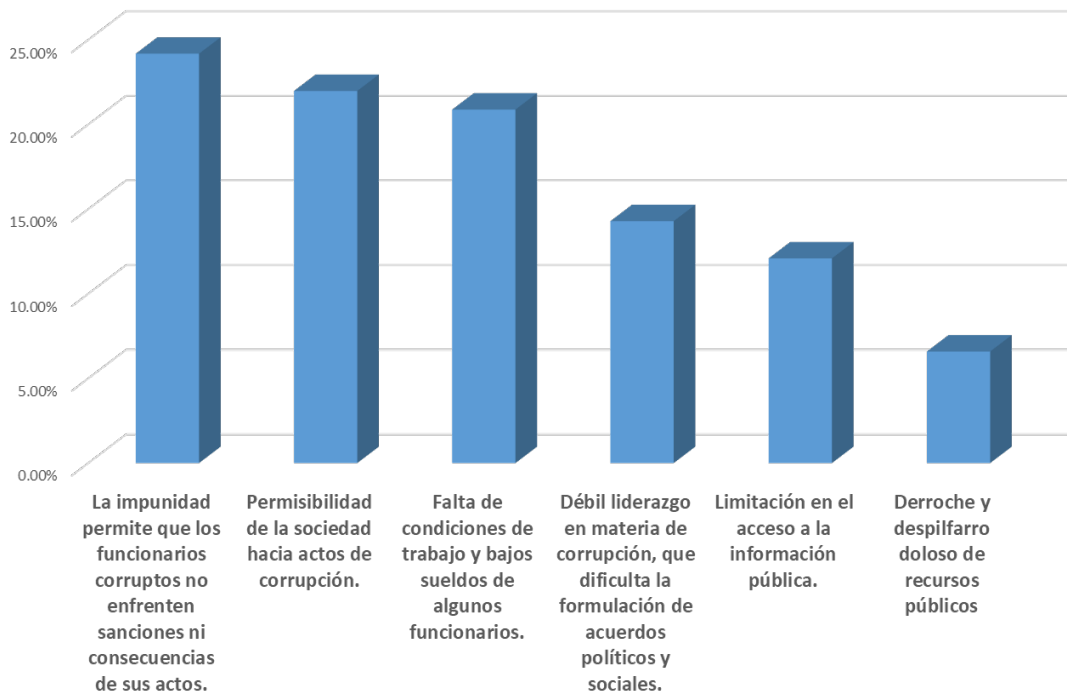
I.4 ¿Cree usted que el nivel general de corrupción en su Sector es mayor, igual o menor que al de hace 4 años?



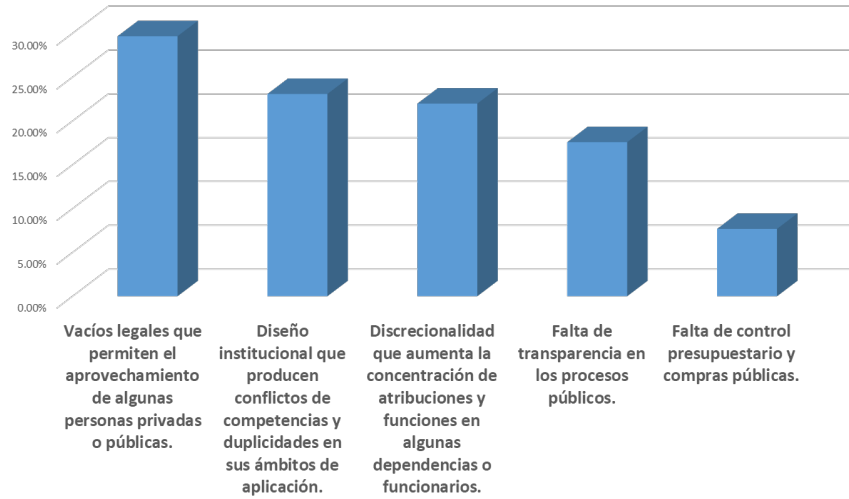
I.5 ¿Cree usted que el nivel general de corrupción en su Institución es mayor, igual o menor que al de hace 4 años?



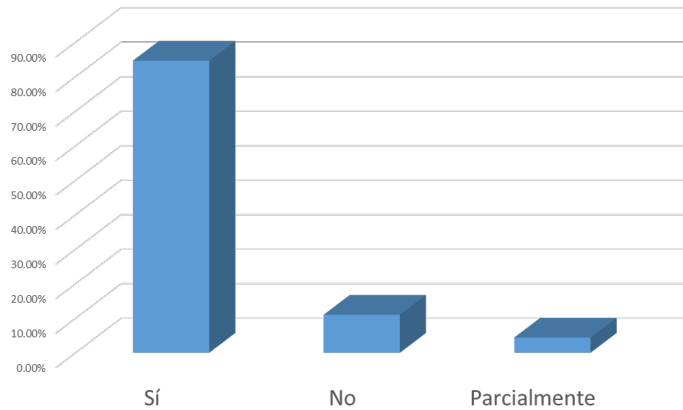
I.6 ¿Cuáles son las principales causas de la corrupción en su institución? Ordene las siguientes causas de la corrupción según su importancia.



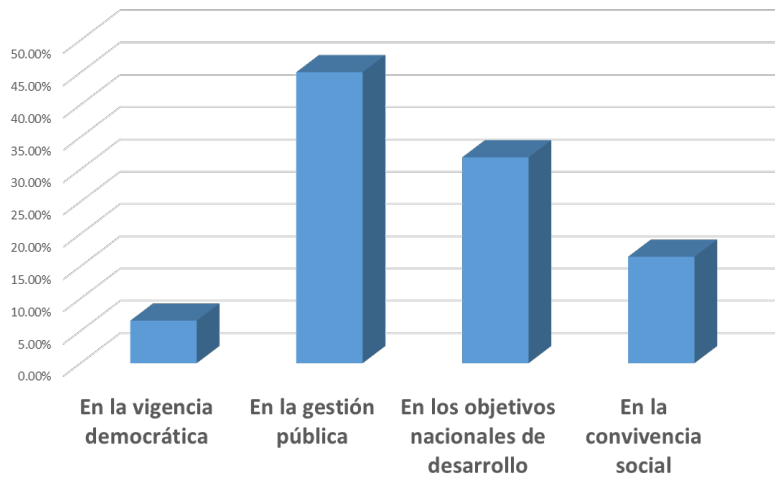
Pregunta 1.7 ¿Cuáles son las principales causas de la corrupción en su institución? Ordene las siguientes causas de la corrupción según su importancia.



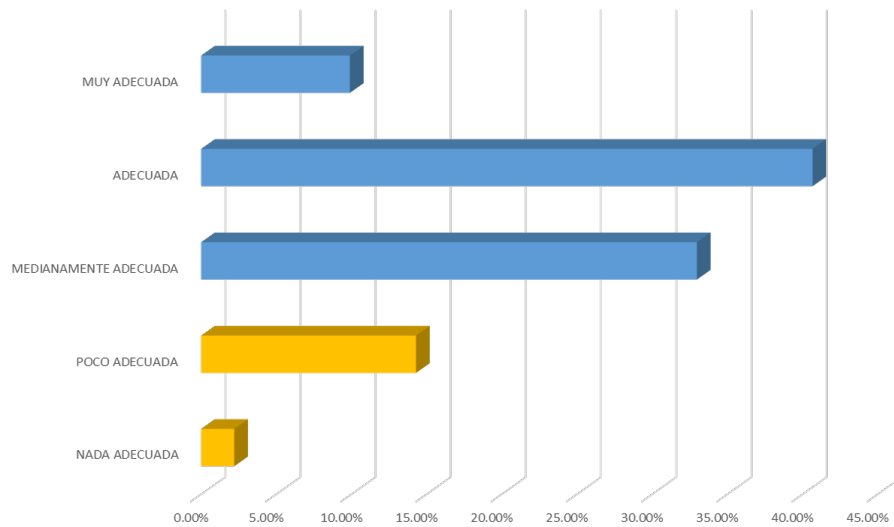
1.8 ¿Cree usted que falta mayor precisión en la política pública orientada a la lucha anticorrupción?



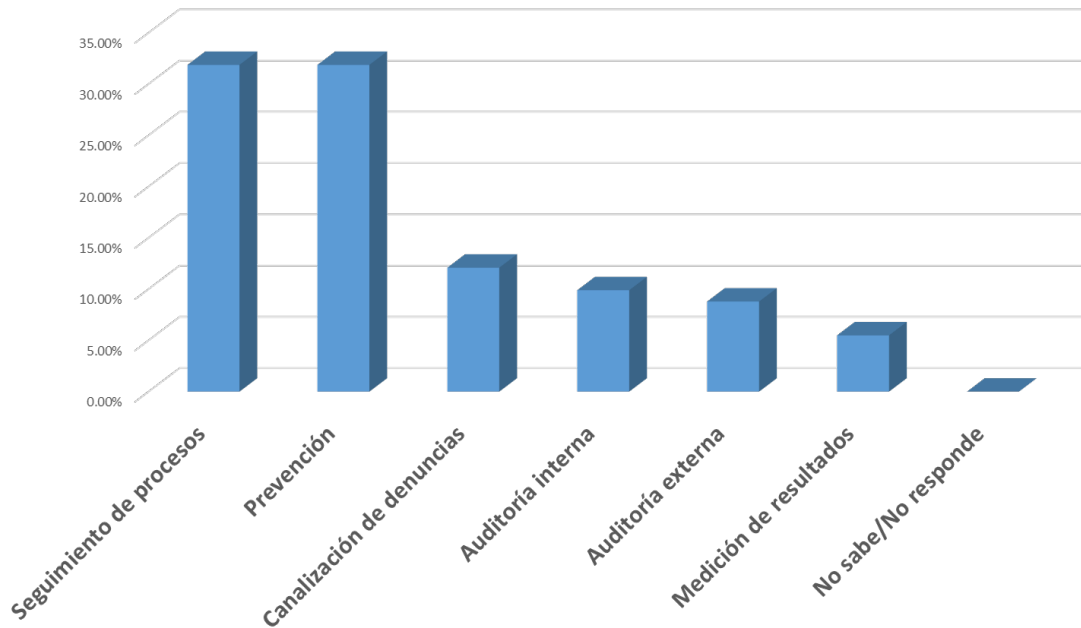
I.9 Ordene las siguientes opciones de acuerdo a cómo incide o afecta la corrupción en las siguientes áreas.



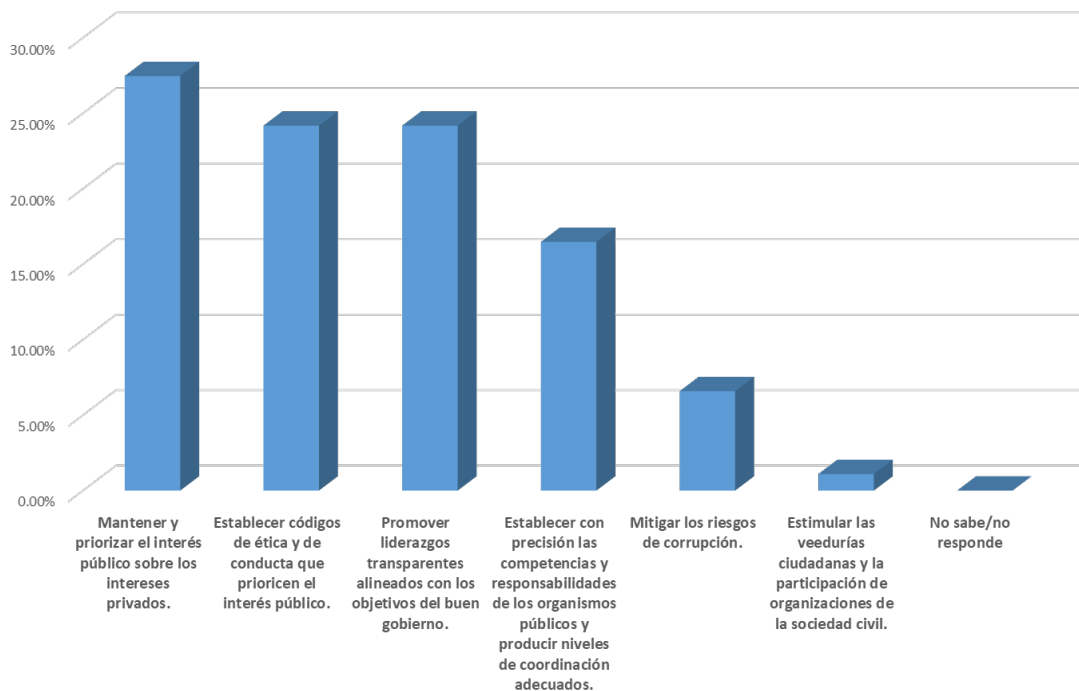
I.10 ¿Cuán adecuada es la actual estructura de su institución para la prevención y el combate de la corrupción?



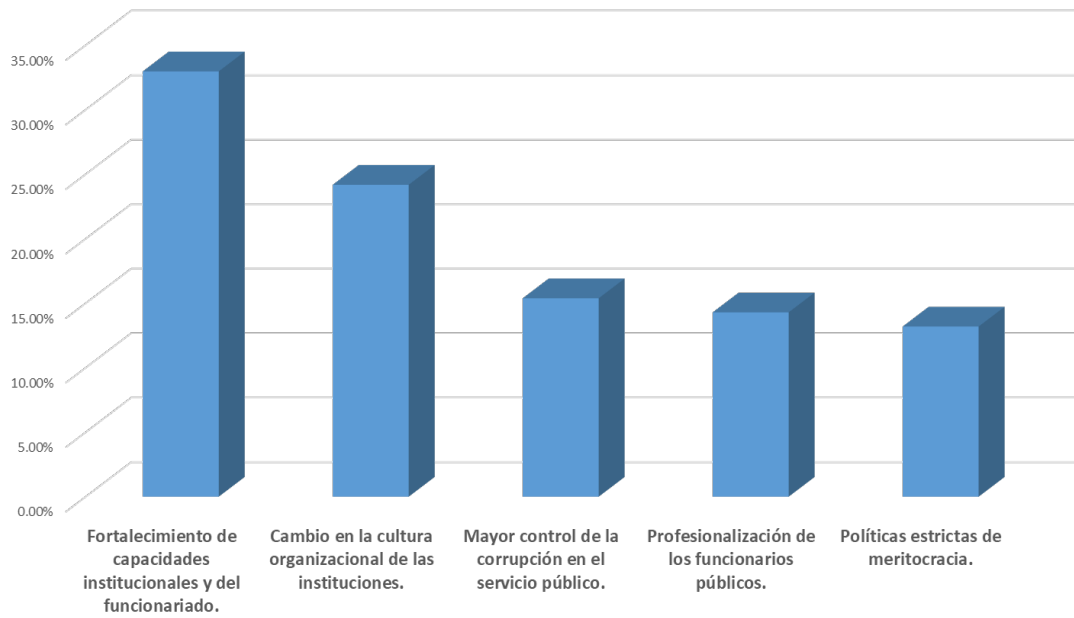
1.11 ¿Cuál de los siguientes componentes de una estrategia anticorrupción es el más prioritario en el trabajo en su institución?



1.12 ¿Cuál de las siguientes opciones define de mejor manera la integridad?

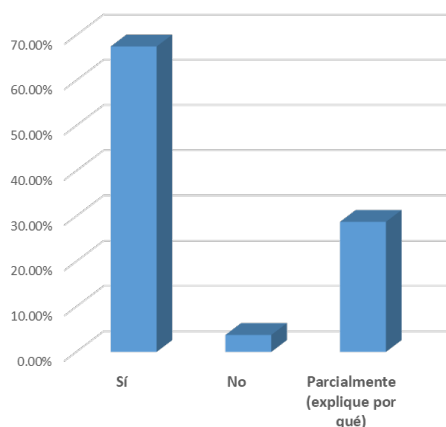


I.13 Ordene los siguientes elementos de integridad según su importancia.



SECCIÓN 2: Buenas prácticas existentes

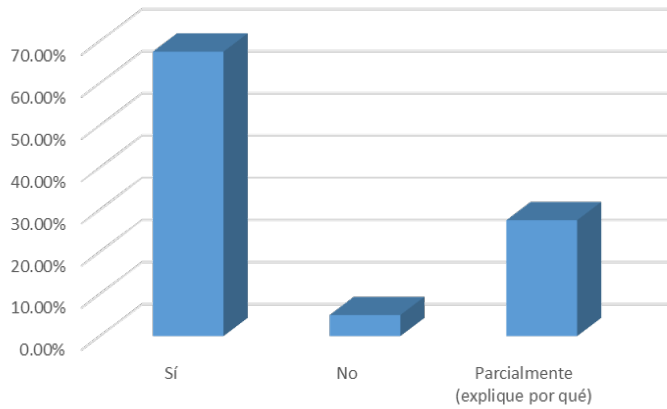
2.3 ¿Cree usted que el personal conoce los objetivos institucionales?



Explique porque:

- Falta de agilidad en la ejecución de procesos internos.
- El estatuto actual no está basado en la realidad del instituto.
- Falta de ejecución en proyectos de inversión
- Trámites de años anteriores rezagados.
- Porque no hay claridades sobre los objetivos ni como ejecutarlos (Manuales de procesos) se conoce la generalidad y hay mucho activismo responder a la coyuntura
- Nuestra actuación en la Gestión Comercial y en otras temáticas, depende de la eficiencia de la Autoridad Única del Agua
- Porque se desarrolló una transición institucional.
- No todos los funcionarios se apropiaron de los objetivos
- No tiene el soporte estatal suficiente para fortalecer la figura constitucionalmente establecida que deben tener los Consejos
- Falta de estructura institucional adecuada y presupuesto limitado.
- Si bien se han realizado esfuerzos para alinear a toda la institución a los objetivos institucionales, la complejidad del sector público no permite cumplir con todos los objetivos planteados.
- La falta de recursos impide alcanzar los objetivos.
- Estructura institucional no implementada completa ni correctamente

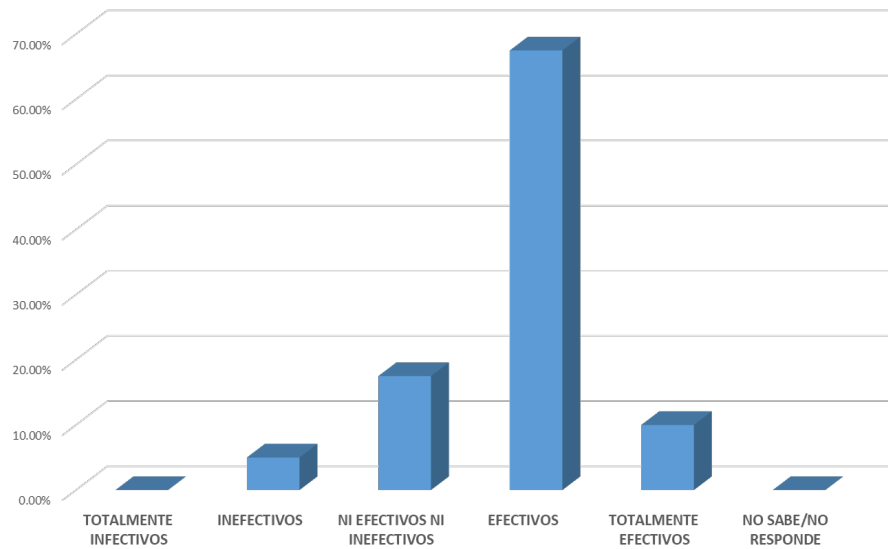
2.4 ¿Considera usted que se cumplen los objetivos institucionales?



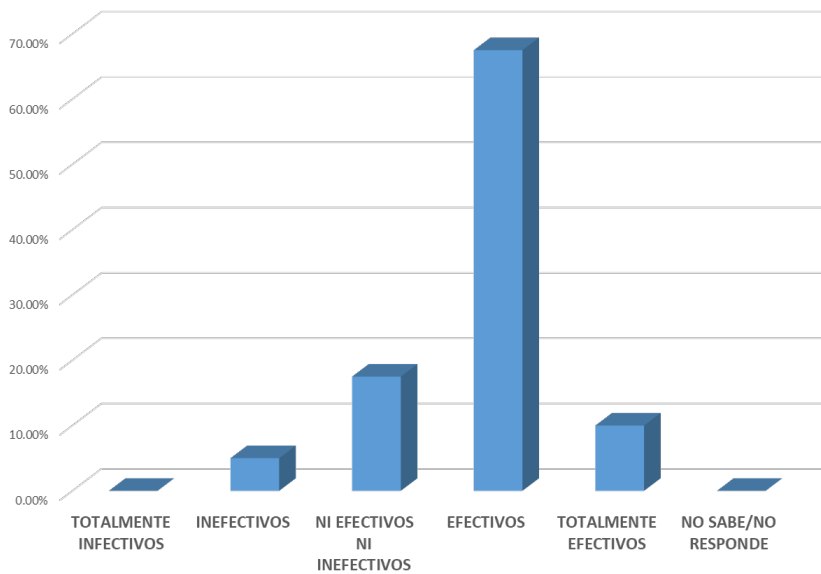
Explique porqué:

- Falta de agilidad en la ejecución de procesos internos.
- El estatuto actual no está basado en la realidad del instituto.
- Falta de ejecución en proyectos de inversión
- Trámites de años anteriores rezagados.
- Porque no hay claridades sobre los objetivos ni como ejecutarlos (Manuales de procesos) se conoce la generalidad y hay mucho activismo responder a la coyuntura
- Nuestra actuación en la Gestión Comercial y en otras temáticas, depende de la eficiencia de la Autoridad Única del Agua
- No tiene el soporte estatal suficiente para fortalecer la figura constitucionalmente establecida que deben tener los Consejos
- Falta de estructura institucional adecuada y presupuesto limitado.

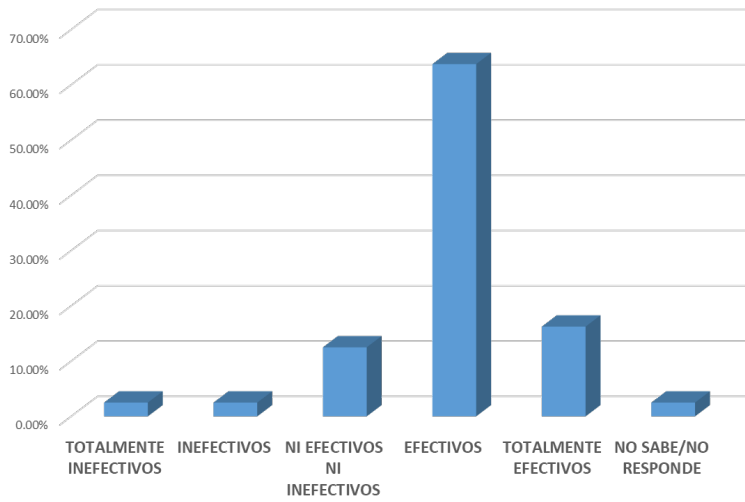
2.5 ¿Qué tan efectivos son los mecanismos de prevención de la corrupción en su institución?



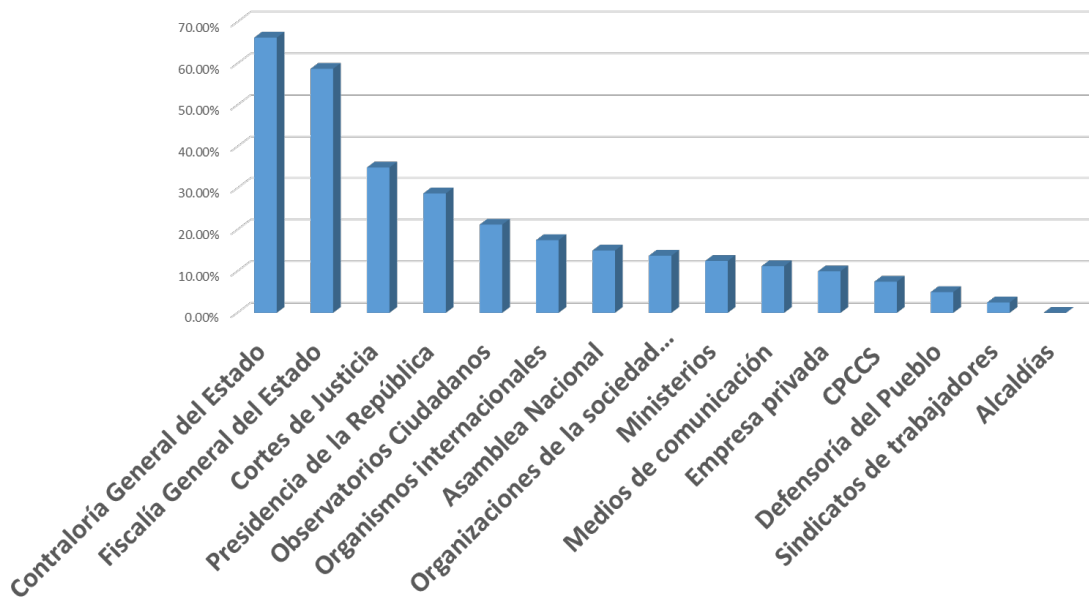
2.6 ¿Qué tan efectivos son los mecanismos de investigación y seguimiento a la corrupción en su institución?



2.7 ¿Qué tan efectivos son los mecanismos de corrección administrativa frente a la distorsión de los procesos en su institución?



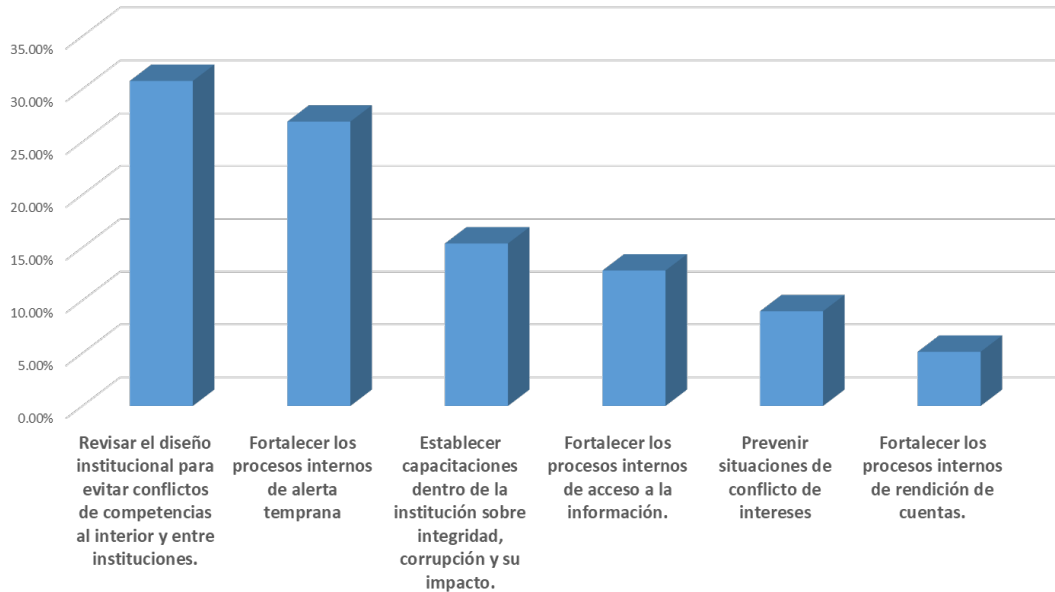
2.8 Desde su perspectiva, ¿cuáles son los tres actores más importantes para reducir la corrupción en Ecuador? Seleccione 3.



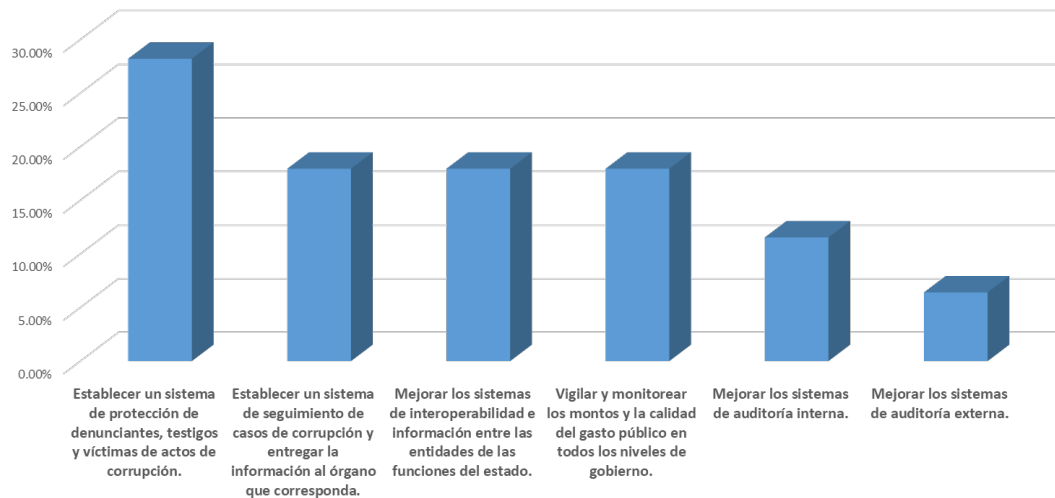
SECCIÓN 3: Estrategias anticorrupción - Recomendaciones

3. I ¿Con qué instituciones considera usted que su institución debería aliarse en el combate a la corrupción? (coloque las 3 opciones en función de relevancia, siendo I la más relevante)

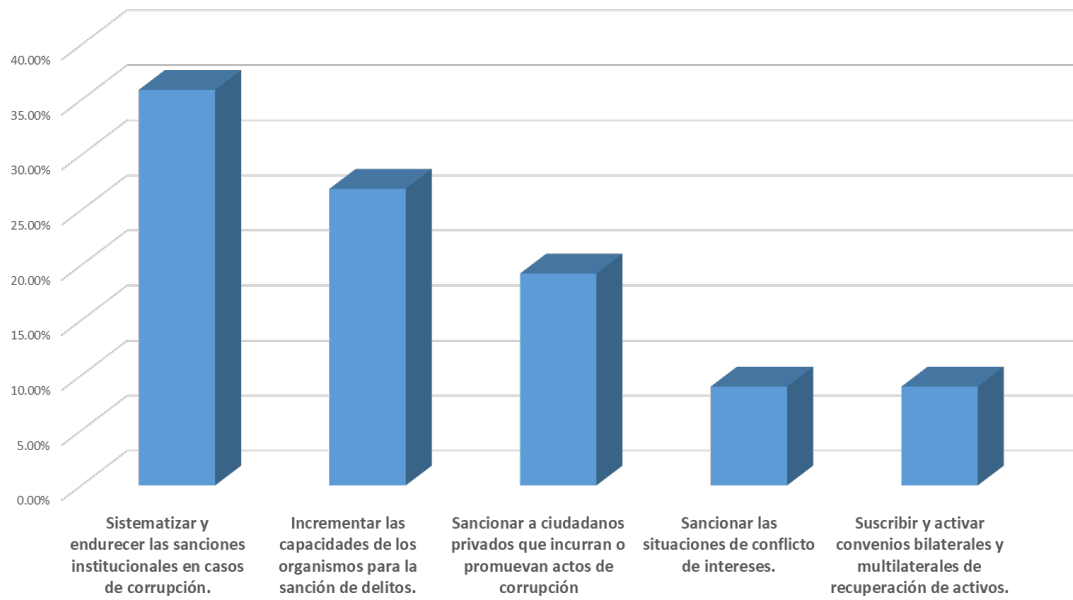
3.2 Prevención. Entre las siguientes opciones, ordene según la importancia de adopción. Asigne el nivel de importancia, en función a lo que puede generar mayores impactos en reducir la corrupción en su institución.



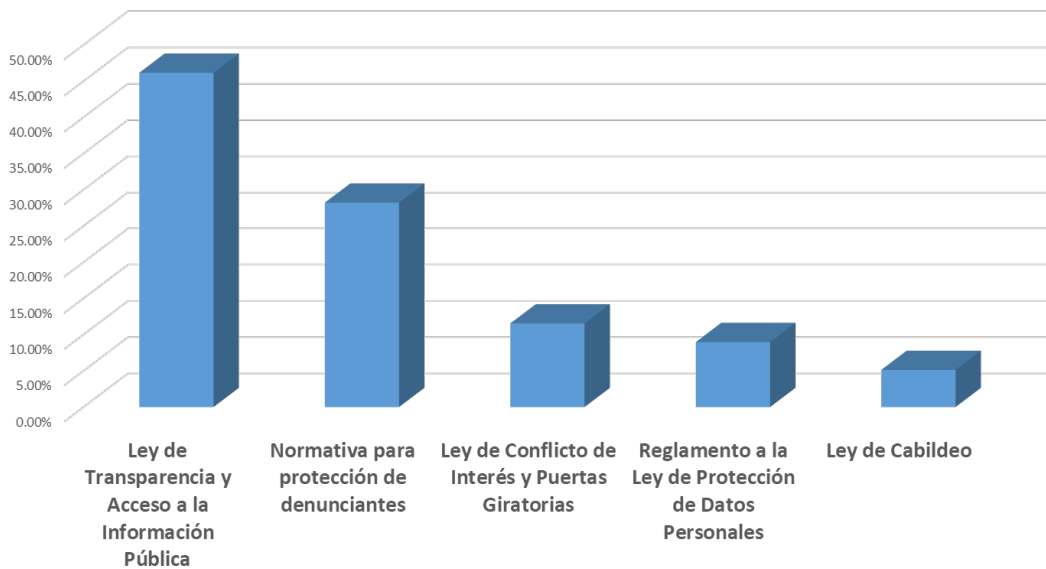
3.4 Investigación y seguimiento. Entre las siguientes opciones, ordene según la importancia de adopción. Asigne el nivel de importancia, en función a lo que puede generar mayores impactos en reducir la corrupción en su institución.



3.5 Sanción. Entre las siguientes opciones, ordene según la importancia de adopción. Asigne el nivel de importancia, en función a lo que puede generar mayores impactos en reducir la corrupción en su institución.



3.6 Legislación. Entre las siguientes opciones, ordene según la importancia de adopción. Asigne el nivel de importancia, en función a lo que puede generar mayores impactos en reducir la corrupción en su institución.



3.7 Identifique otras leyes que serían importantes adoptar

3.8 Adicionalmente a todo lo anterior, ¿qué otros factores consideran que impiden alcanzar una estrategia anticorrupción efectiva y eficiente?

3.9 Adicionalmente a todo lo anterior, ¿qué otros factores consideran que facilitan alcanzar una estrategia anticorrupción efectiva y eficiente?

Anexo 2: Listado de instituciones de la Administración Pública entrevistadas

NO.	ENTIDAD
1	CORPORACIÓN NACIONAL DE ELECTRICIDAD EP
2	CONAFIPS
3	Dirección Nacional de Registro Civil
4	Comisión de Tránsito del Ecuador
5	FLOTA PETROLERA ECUATORIANA EP FLOPEC
6	MINISTERIO DEL TRABAJO
7	Consejo de la Judicatura
8	SERVICIO DE RENTAS INTERNAS
9	Consejo Nacional Electoral
10	CORPORACIÓN FINANCIERA NACIONAL BP
11	Contraloría General del Estado
12	Corte Nacional de Justicia
13	BANCO DEL INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL
14	INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL
15	MINISTERIO DE TELECOMUNICACIONES Y SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN
16	UNIDAD DE ANÁLISIS FINANCIERO Y ECONÓMICO
17	BANCO CENTRAL DEL ECUADOR
18	AGENCIA NACIONAL DE REGULACIÓN Y CONTROL DE TRANSPORTE TERRESTRE, TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL
19	BANCO PÚBLICO BANECUADOR B.P.
20	SERVICIO NACIONAL DE ADUANA DEL ECUADOR
21	MINISTERIO DE INCLUSIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL
22	PetroEcuador Gerente General - Presidencia
23	Corte Nacional: Sala de lo penal, penal militar, penal policial, tránsito, corrupción y crimen organizado
24	SERVICIO NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA
25	CPCCS-David Rosero - Consejero 1

26	MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA
27	EMCO Empresa Coordinadora de Empresas Públicas
28	Vicepresidencia de la República
29	CPCCS-Hernán Stalin Ulloa Ordoñez - Consejero 2
30	AGENCIA NACIONAL DE REGULACIÓN, CONTROL Y VIGILANCIA SANITARIA – ARCSA
31	AGENCIA DE REGULACIÓN Y CONTROL DE LAS TELECOMUNICACIONES
32	MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
33	AGENCIA DE REGULACIÓN Y CONTROL DE ENERGÍA Y RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES
34	AUTORIDAD PORTUARIA DE GUAYAQUIL
35	Defensoría del Pueblo
36	SECRETARÍA DE EDUCACION SUPERIOR, CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN
37	MINISTERIO DE EDUCACIÓN
38	MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA
39	AGENCIA DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS DE SALUD Y MEDICINA PREPAGADA – ACESS
40	Procuraduría General del Estado
41	SECRETARÍA TÉCNICA DE GESTIÓN INMOBILIARIA DEL SECTOR PÚBLICO
42	Superintendencia de Bancos
43	MINISTERIO DE ENERGÍA Y RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES
44	Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros
45	Superintendencia de Control del Poder de Mercado
46	Superintendencia de Economía Popular y Solidaria
47	Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo

