

# ESTRATEGIA NACIONAL CONTRA LA CORRUPCIÓN

---

PROPUESTA TÉCNICA: LÍNEAS ESTRATÉGICAS

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito-UNODC  
2022

## Introducción

Las líneas estratégicas contenidas en el presente documento parten del diagnóstico obtenido a partir de las consultas realizadas en el marco de la asistencia técnica brindada por USAID, PNUD y GIZ, en donde fueron consultados múltiples actores que tienen incidencia y sobre quienes recaerá la Estrategia Anticorrupción.

En primer lugar, la consultoría de USAID, en la cual se establecieron los principales hallazgos del proceso de consulta al sector público para informar la Política y la Estrategia Nacional Contra la Corrupción en Ecuador, el cual 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, en el marco de esta consultoría, 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.

Asimismo, la presente propuesta técnica se alimenta de la asistencia técnica brindada por el PNUD al Gobierno nacional, encaminada a la formulación de una política nacional anticorrupción, diseñada de manera participativa. En esta línea, el PNUD colaboró con la Consejería de Gobierno para la Gobernanza y Gestión Institucional, con recomendaciones sobre el documento de lineamientos para la formulación de política anticorrupción del Gobierno del Ecuador. Estos lineamientos presentan los elementos fundamentales puestos a consideración de actores de la sociedad civil, entre ellos medios de comunicación nacionales y digitales y organizaciones políticas, con el propósito de recoger aportes y comentarios para la elaboración de la política anticorrupción, a partir de un ejercicio colaborativo que, a la vez, promueva la apropiación de esta propuesta por parte de la sociedad ecuatoriana. Este informe presenta una síntesis de la visión que las organizaciones políticas consultadas y los medios de comunicación tienen en torno a la problemática de la corrupción en el país, así como sus observaciones y aportes a la propuesta de lineamientos de política pública anticorrupción de la Presidencia de la República.

Por último, el presente documento de lineamientos se nutre adicionalmente de La Consulta Pública Anticorrupción con actores de la sociedad civil realizado en el marco de la cooperación técnica brindada por la GIZ, el cual contó con la participación de 387 representantes de 301 organizaciones a nivel nacional. Se realizaron 10 talleres presenciales en las ciudades de Guayaquil, Quito, Puyo, Cuenca y Manta. También se desarrollaron 16 talleres virtuales con actores del resto del país y otros actores de las ciudades donde se realizaron los talleres de forma presencial para facilitar la participación de un mayor número de actores.

Cada espacio de trabajo liderado por la GIZ se realizó a manera de taller grupal, inició con una presentación resumen de los Lineamientos, se invitó al grupo participante a discutir sobre sus principales reacciones, puntos de interés para su institución o sector, amenazas o dificultades que identifiquen y finalmente recomendaciones y acciones para la implementación de la Política Nacional Anticorrupción. Los espacios fueron abiertos a todo tipo de participación y punto de vista para recopilar apreciaciones diversas, puntos de interés y aspectos críticos. Este documento

presenta un mapeo de los actores relevantes, un análisis sobre la caracterización de la corrupción por parte de los grupos participantes, una revisión de las buenas prácticas identificadas y recomendaciones generales, así como específicas que se generan desde cada grupo.

Los diagnósticos derivados de los insumos generados en las tres consultorías, USAID, PNUD y GIZ, permitieron la formulación de un árbol de problemas que toma como punto de partida los principales retos y/u obstáculos que enfrenta la prevención y lucha contra la corrupción en la República del Ecuador, según las múltiples instancias consultadas. El árbol de problemas sigue la estructura tradicional de la técnica de construcción de un árbol de problemas, esto es: Problemas, efectos y causas.

1. Identificación de los problemas centrales. Se logró determinar, con base en los insumos obtenidos en las mencionadas consultorías, los principales problemas de cara a la lucha y prevención de la corrupción en el Ecuador.
2. Identificación y análisis de los principales efectos/consecuencias de cada uno de los problemas centrales identificados. Se detectaron los efectos inmediatos y relacionados con cada problema central.
3. Identificación de las causas y sus interrelaciones. A partir de los efectos de los problemas identificados, se identificaron las causas globales de los impactos negativos de los problemas identificados.

Posteriormente a la formulación del árbol de problemas, se procedió a construir un árbol de objetivos, el cual consta de: Objetivos, medios y fines.

1. Identificación de los objetivos centrales: Los objetivos toman como punto de partida los problemas identificados para, a partir de ellos, formular la situación positiva que se obtendría de ser superado el problema identificado.
2. Medios/alternativas: Consisten en las acciones y/o medidas a través de las que se podría alcanzar el objetivo trazado.
3. Fines/resultados esperados: Estos serán la transformación esperada de los efectos causados por el problema central identificado.

Por último, además de las recomendaciones formuladas como “medios/alternativas”, se procedió a formular unas recomendaciones específicas en el marco de cada una de las líneas estratégicas.

## 2. Líneas Estratégicas

La propuesta para el desarrollo de la política anticorrupción se estructura en ocho (8) líneas estratégicas. Estas son:

**1. CONCIENTIZACIÓN DE LAS DIMENSIONES DE LA CORRUPCIÓN, SUS CAUSAS Y CONSECUENCIAS.**

**2. RESPONSABILIDAD CON COMPETENCIA, COMPARTIDA ENTRE MÚLTIPLES ACTORES, EN LA PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN.**

**3. LUCHA FOCALIZADA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN ESCENARIOS CRÍTICOS PARA LA SOCIEDAD ECUATORIANA.**

**4. CONTRATACIÓN PÚBLICA RESPONSABLE Y TRANSPARENTE.**

**5. PREVENCIÓN Y TRÁMITE EFECTIVO DE LOS CONFLICTO DE INTERÉS.**

**6. TRANSPARENCIA EN EL GASTO PÚBLICO**

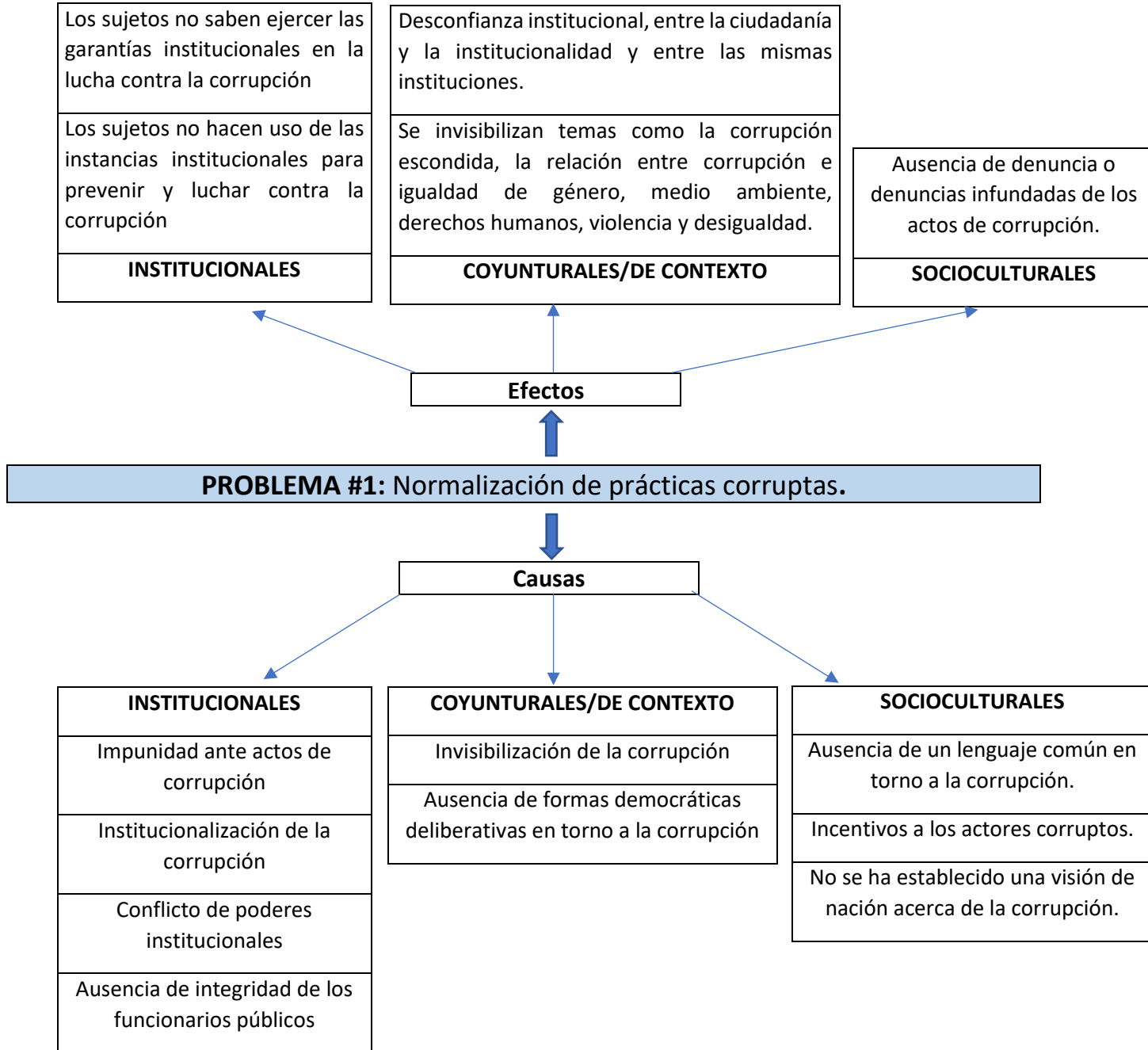
**7. DESARROLLO DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES EN LA PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN SEGÚN SUS COMPETENCIAS.**

**8. PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN TRANSNACIONAL.**

A continuación, se presentan de manera detallada cada una de las líneas estratégicas, abordadas bajo la metodología de árbol de problemas, estableciendo sus causas y efectos; y también mediante árbol de objetivos, donde se exponen los respectivos objetivos, medios/alternativas y fines/resultados esperados.

### 3. Desarrollo de las líneas estratégicas.

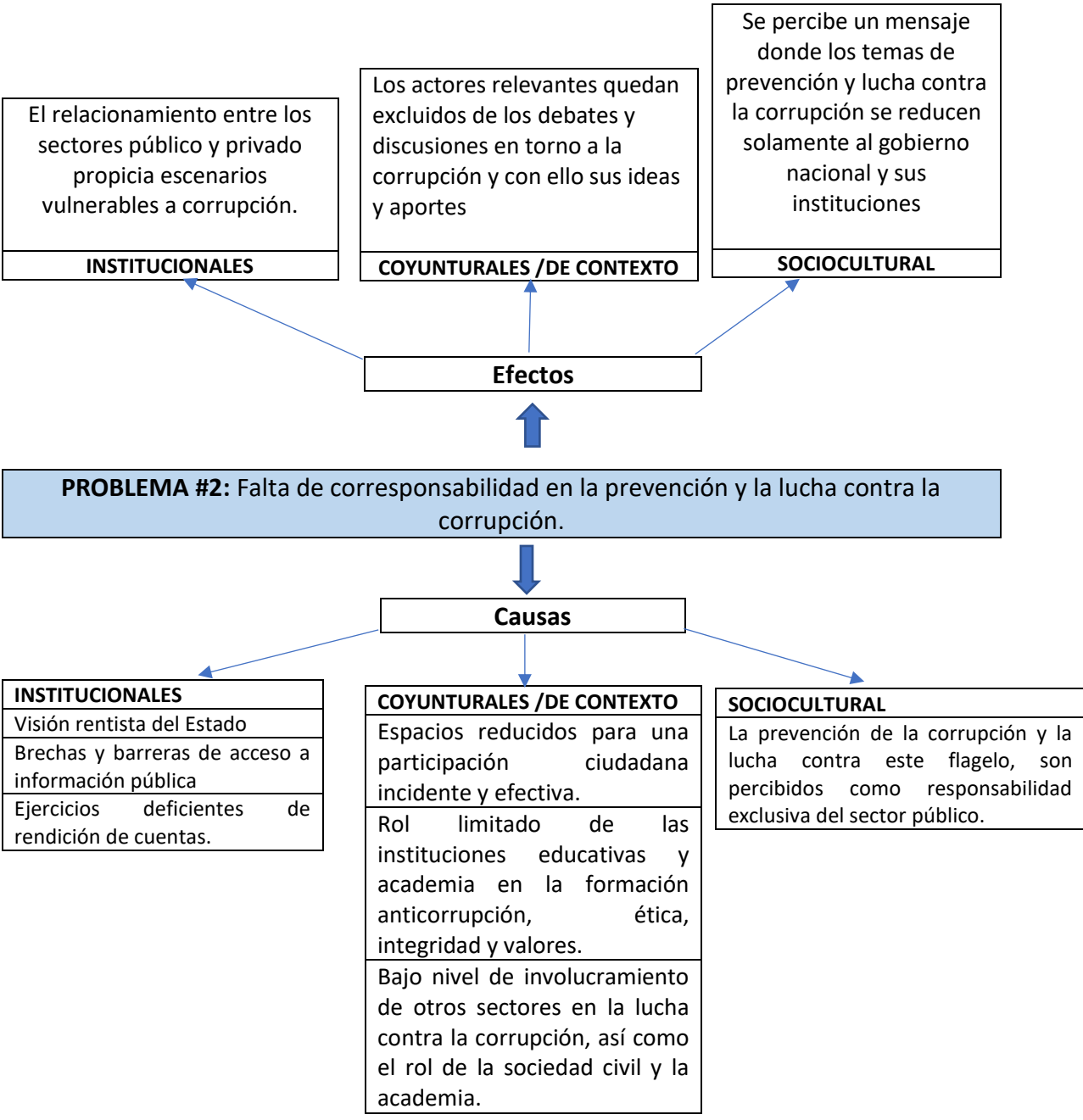
#### LÍNEA ESTRATEGICA 1: CONCIENTIZACIÓN DE LAS DIMENSIONES DE LA CORRUPCIÓN, SUS CAUSAS Y CONSECUENCIAS.



OBJETIVO #1	MEDIOS /ALTERNATIVAS	RESULTADOS
<b>Incentivar y promover el rechazo activo a la corrupción.</b>	Fomentar campañas de sensibilización en torno a la prevención de la corrupción y la lucha contra este flagelo.	Incrementado el repudio y la sanción social a las prácticas corruptas
	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 marque un punto de partida que permita revertir la cultura de permisividad y normalización del fenómeno.	Confianza en las instituciones fortalecida y transmitida. (Capital social desde la transmisibilidad social)
	Reconocer y generar incentivos para actos éticos en la función pública.	
	Generar acuerdos mínimos entre múltiples actores para comprender la naturaleza de la corrupción, sus afectaciones y las buenas prácticas anticorrupción en los diferentes niveles	Mayor conciencia y apropiación de principios y valores asociados a la lucha contra la corrupción por parte de la ciudadanía.
	Caracterización clara de la corrupción y de la integridad.	
	Promoción de canales de denuncia de posibles actos de corrupción.	Incentivos a la denuncia de actos de corrupción contemplados
	Promover espacios con el sector privado, la sociedad civil, la academia y agremiaciones, con el fin de divulgar y socializar fenómenos situacionales y de contexto de la corrupción y establecer un diálogo fluido frente a los hallazgos identificados.	Espacios interdisciplinarios e intersectoriales para abordar el fenómeno de la corrupción promovidos.
	Concientización de la corrupción, su impacto y sus costos. Reconocer la corrupción escondida y trabajar en la concientización de los costos de la corrupción para el desarrollo de la sociedad.	
	Fortalecimiento de la capacitación en ética y transparencia a funcionarios públicos desde espacios de formación ofrecidos por la academia como educación continua, educación formal y espacios focalizados en alianzas con	

	entidades públicas. (Apertura y acceso)	
--	---	--

**LINEA ESTRATEGICA 2: RESPONSABILIDAD CON COMPETENCIA COMPARTIDA ENTRE MULTIPLES ACTORES, EN LA PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN.**



OBJETIVO #2	MEDIOS/ALTERNATIVAS	FINES/RESULTADOS ESPERADOS
<p><b>Abordar el principio de acción colectiva en la prevención y lucha contra la corrupción.</b></p>	Pactos de transparencia e integridad.	<p>Actores sociales individualizados con responsabilidades y competencias definidas en la prevención y la lucha contra la corrupción.</p> <p>Actores sociales que aportan y contribuyen a la prevención y la lucha contra la corrupción.</p>
	Alianzas Público-Privadas en la lucha contra la corrupción.	
	Generación de espacios de deliberación institucionalizados, con la participación del sector privado, medios de comunicación, sociedad civil, academia y agremiaciones. Los actores consultados, proponen dar continuidad y sostenibilidad a los espacios de diálogo entre la institucionalidad y la ciudadanía, como la Consulta Pública con un debate permanente sobre temas anticorrupción que pueden ser liderados desde la academia.	
	Educación en valores y lucha contra la corrupción.	
	Fortalecimiento de las capacidades en ética y transparencia a funcionarios públicos.	
	Participación ciudadana efectiva. Fortalecer los procesos de participación ciudadana para la lucha contra la corrupción a nivel local y nacional.	
	Respetar y afianzar el modelo de Gobierno Abierto, así como normativa, compromisos y mecanismos previos al planteamiento de la política.	
	Crear puentes de apoyo entre los actores de la sociedad civil para hacer monitoreo y veedurías especializadas por sector, aprovechando su diversidad.	
	Certificación de buenas prácticas.	
	Difusión de la información relacionada con corrupción.	



Cabe resaltar sobre esta línea estratégica las siguientes consideraciones:

En primera medida, se sugiere la adopción de un **enfoque de acción colectiva** en la lucha contra la corrupción. El concepto de «*acción colectiva*» es un proceso colaborativo y sostenido de cooperación entre las partes interesadas (...) aumenta el impacto y la credibilidad de la acción individual, incorpora a los jugadores individuales y vulnerables en una alianza de organizaciones afines y nivela el campo de juego entre los competidores. La acción colectiva puede complementar, sustituir temporalmente o fortalecer las leyes locales débiles y las prácticas anticorrupción (Banco Mundial, 2008).”

Ahora bien, como se indica en el cuadro, la columna vertebral de esta acción colectiva serán los Pactos de Integridad. Estos instrumentos deben ser suscritos por la institución y aquellas empresas pertenecientes a los respectivos sectores con las que, por su **misionalidad**, ellos deben contratar. Además, las empresas que suscriben el pacto de integridad se deben comprometer al cumplimiento de unos mínimos, entre los que vale la pena mencionar los siguientes:

- ✓ Contar con un manual de cumplimiento para el Programa de Transparencia y Ética Empresarial.
- ✓ Contar con una política antisoborno y anticorrupción (ISO37001)
- ✓ Contar con una matriz de riesgos de corrupción.

Estos pactos no deben ser exclusivos ni excluyentes en el sentido que no deberán limitarse a los actores con los que efectivamente suscribe contratos la administración pública. Por el contrario, deberán suscribirse con el mayor número de actores que compiten en el sector económico, al cual acude recurrentemente la institucionalidad en busca de bienes y servicios. **Lo anterior**, debido a que son las mismas empresas, quienes cumplen la función de “veedores” o “controladores” de la actividad de sus competidores, por ello la importancia de involucrar el mayor número de actores posible en la estrategia de formalización de los Pactos de Integridad.

Es importante establecer un mecanismo de seguimiento y monitoreo a los compromisos comprendidos en los Pactos de Integridad que se suscriban. Para ello, es recomendable que estos pactos se refrenden periódicamente y que dicho pacto sea refrendado únicamente si se da estricto cumplimiento de unos estándares mínimos.

UNODC cuenta con una guía denominada “*El Programa anticorrupción de ética y cumplimiento para empresas: Guía práctica de la UNODC*”<sup>1</sup>, el cual cuenta con una serie de instrumentos (fichas) para valorar el cumplimiento de estándares mínimos que deben cumplir los programas de cumplimiento de empresas. Estas fichas pueden ser la base del proceso de evaluación de refrendación de los pactos de integridad. En caso de que no se cumpla con los estándares mínimos, se dará un plazo a la empresa para que ajuste sus procesos. Si esto no se cumple, no se suscribirá el pacto con dicha empresa. Por último, tener un pacto de integridad vigente, podría establecerse como requisito para suscribir contratos con el Estado.

De otro lado, se debe destacar la importancia que reviste la educación en valores y lucha contra la corrupción. Es el tema que más ha surgido en la participación de actores de todos los sectores. Reconocen que la educación es fundamental para generar cambios estructurales en toda la

ciudadanía y que esta se puede enfocar en diferentes niveles, tanto en el sistema educativo, como en la formación ciudadana, principalmente desde la familia, pero también, resaltan que se requiere una formación a funcionarios públicos para dar respuesta a la corrupción presente.

**En pocas palabras**, se hace énfasis en que la **educación en valores y ética** debe retomarse en la malla curricular. También se menciona que la ciudadanía debe comprender la importancia de trabajar en temas anticorrupción, punto ligado al planteamiento de los lineamientos sobre generar una comprensión compartida sobre la naturaleza de la corrupción. Se identifica un rol significativo de la academia, Ministerio de Educación y organizaciones sociales especializadas en temas de promoción de la transparencia y lucha contra la corrupción.

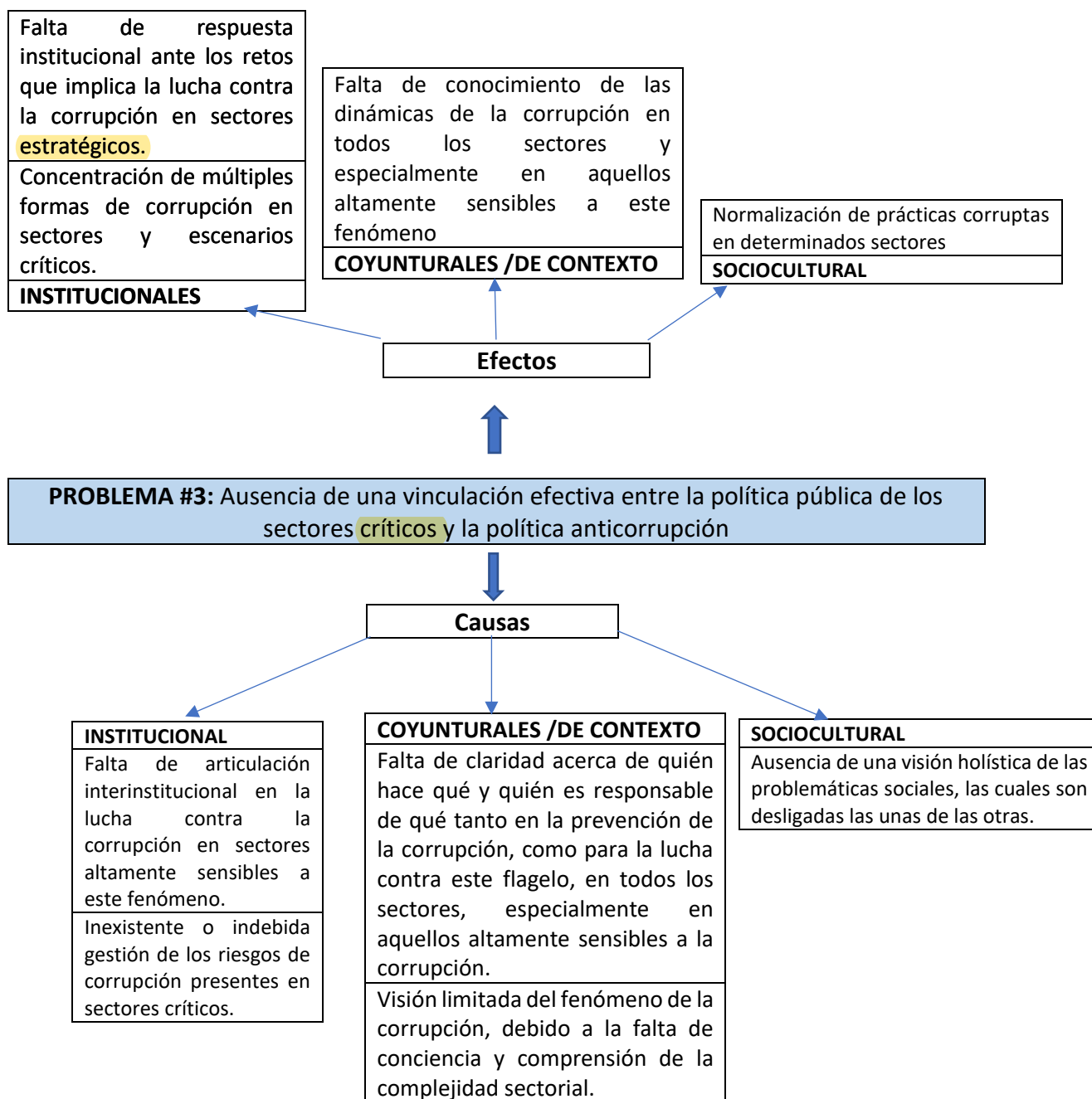
Se resalta también como medio/alternativa de esta línea estratégica el **fortalecimiento las capacidades en ética y transparencia a funcionarios públicos**. Se identifica la necesidad de trabajar con la ciudadanía para generar una comprensión de la naturaleza y costos de la corrupción, fomentar los valores y la ética en la gestión profesional y en general, transversalizar estos temas a lo largo del ciclo de formación de estudiantes, sociedad y funcionarios. Se hace énfasis en la necesidad de trabajar en mejores prácticas de transparencia, valores y ética en la función pública en todos los niveles para la lucha contra la corrupción. Además, se resalta que la academia puede liderar diferentes tipos de formación entre ellas la educación formal, educación continua, capacitaciones, foros, diplomados, certificaciones, cursos y vinculación con la sociedad como las principales acciones para la formación con la ciudadanía y funcionarios.

En lo que respecta a la **participación ciudadana**, se hace énfasis en la promoción y el fortalecimiento de los procesos de participación ciudadana para la lucha contra la corrupción a nivel local y nacional. Adicionalmente, es importante apoyarse en la sociedad civil para hacer monitoreo y veeduría especializadas por sector, aprovechando la diversidad de grupos y comunidades. En cuanto a difusión de la información, el papel de los medios de comunicación puede apoyar en la difusión de contenido de lucha contra la corrupción para concientizar a la ciudadanía y llegar de forma masiva a las personas.

También hay que hacer alusión al **modelo de Gobierno Abierto**, definido como la forma de relacionarse entre la Administración Pública y la ciudadanía, característico por el establecimiento de canales de comunicación y contacto directo entre ellos. Un Gobierno Abierto a su vez genera una conversación constante con la ciudadanía para escuchar lo que requieren, lo que necesitan. También facilita la colaboración en el desarrollo de los servicios que presta el Estado a la ciudadanía y comunica todo lo que hace de manera abierta y transparente. (Linares, Javier 2007). Es importante entonces respetar el modelo de Gobierno Abierto, así como la normativa, compromisos y mecanismos previos al planteamiento de la política.

Como consideración final se resalta la **certificación de buenas prácticas**. Se hace énfasis en que la academia tiene un nivel de articulación importante entre instituciones de todo el país y, por otra parte, resaltan que se puede aprovechar su credibilidad para certificar buenas prácticas de lucha contra la corrupción de las instituciones públicas con un enfoque técnico y desde la evidencia. Como ejemplo concreto, se puede generar un sello de buenas prácticas en prevención de la corrupción desde el sector privado. Se identifica a las cámaras o al Comité Empresarial Ecuatoriano como actores que pueden liderar esta iniciativa.

### LINEA ESTRATÉGICA 3: LUCHA FOCALIZADA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN ESCENARIOS CRÍTICOS PARA LA SOCIEDAD ECUATORIANA.



OBJETIVO #3	MEDIOS/ALTERNATIVAS	FINES/RESULTADOS ESPERADOS
<b>Generar una respuesta institucional estratégica e integral ante los actos de corrupción que se presentan en todos los sectores y especialmente en sectores críticos.</b>	Establecer una estrategia para la adecuada gestión de los riesgos de corrupción que se presentan a nivel sectorial.	Riesgos de corrupción sectoriales identificados y mitigados por las instituciones. Un estado integral, con cuerpo, con coherencia, etc...
	Facilitar escenarios de articulación interinstitucional para garantizar, desde lo preventivo, la debida gestión del riesgo, así como la adecuada investigación y sanción de actos de corrupción en todos los sectores.	Riesgos de corrupción en sectores estratégicos identificados. El riesgo de impunidad de los actos de corrupción que tienen o pueden tener lugar en estos sectores es reducido.
	Formulación de mapas de riesgo de corrupción sectorial, a partir de la identificación de la cadena de valor del sector, la identificación de actores institucionales que tienen incidencia en los eslabones de la cadena y los escenarios en que la ilegalidad se vale de ellos para desarrollar conductas/prácticas delictivas.	
	Establecer tipologías de corrupción a nivel sectorial, que permitan apuntar a la comprensión e identificación del modus operandi de los corruptos.	Las instituciones colaboran entre sí para responder efectivamente ante actos de corrupción que se presenten en todos los sectores, especialmente aquellos críticos.

Al igual que en el lineamiento anterior, se recomienda el uso de la guía desarrollada por UNODC denominada *“State of Integrity, a Guide on Conducting corruption risk assessments in public organizations.”*<sup>2</sup> la cual expone unos pasos concretos para la identificación de riesgos de corrupción. Estos son:

1. Definición del alcance del estudio.
2. Conformación de un equipo líder de trabajo.
3. Estudio del contexto y de los roles de las entidades clave.
4. Identificación de procesos clave.
5. Identificación de riesgos potenciales.
6. Evaluación de riesgos.
7. Emisión de recomendaciones.

<sup>2</sup> UNODC. Consultar más información en línea, disponible en: <https://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2020/August/unodc-launches-state-of-integrity--a-guide-on-conducting-corruption-risk-assessments-in-public-organizations.html>

Para la identificación y valoración de los principales riesgos de corrupción relacionados con los sectores priorizados por la Estrategia Anticorrupción, las entidades responsables del sector deberán identificar los macroprocesos, procesos y procedimientos que componen el respectivo sector y la exposición de las entidades frente a los riesgos de corrupción identificados en cada uno de ellos. Una vez el actor institucional identifica los riesgos potenciales, así como sus causas y consecuencias, se procederá a identificar o proponer los controles para las causas génesis del riesgo identificado. Para la formulación de Lineamientos y las Recomendaciones encaminadas a prevenir, mitigar o combatir la relación corrupción entre el sector priorizado y la corrupción se deberán adelantar los siguientes pasos:

### Paso 1

• **Formular lineamientos que faciliten el análisis y estudio de la relación entre la corrupción y el sector, a la luz del rol misional que cumplen los actores identificados.**

Para el efecto, se proponen unas categorías misionales que, asociadas a un conjunto de escenarios sensibles a la corrupción, brindan elementos orientativos en torno a la dinámica activa u omisiva que puede tener el actor institucional frente al sector priorizado, en atención al rol misional asignado por la Constitución y por la Ley. De igual manera, estos lineamientos permitirán identificar una serie de recomendaciones y la hoja de ruta para la prevención y mitigación de los riesgos identificados.

### Paso 2

• **Analizar en contexto el rol misional del actor institucional frente al Mapa de Riesgos de Corrupción asociado al sector.** A partir de los lineamientos de análisis propuestos, se aborda en contexto el rol misional que cumple cada actor institucional priorizado y que conforme con el Mapa de Riesgos, quedó asociado a diferentes tipos de riesgos, como aquellos de carácter investigativo, de sanción o juzgamiento, de control, operacionales, administrativos, de coordinación o como un generador de políticas.

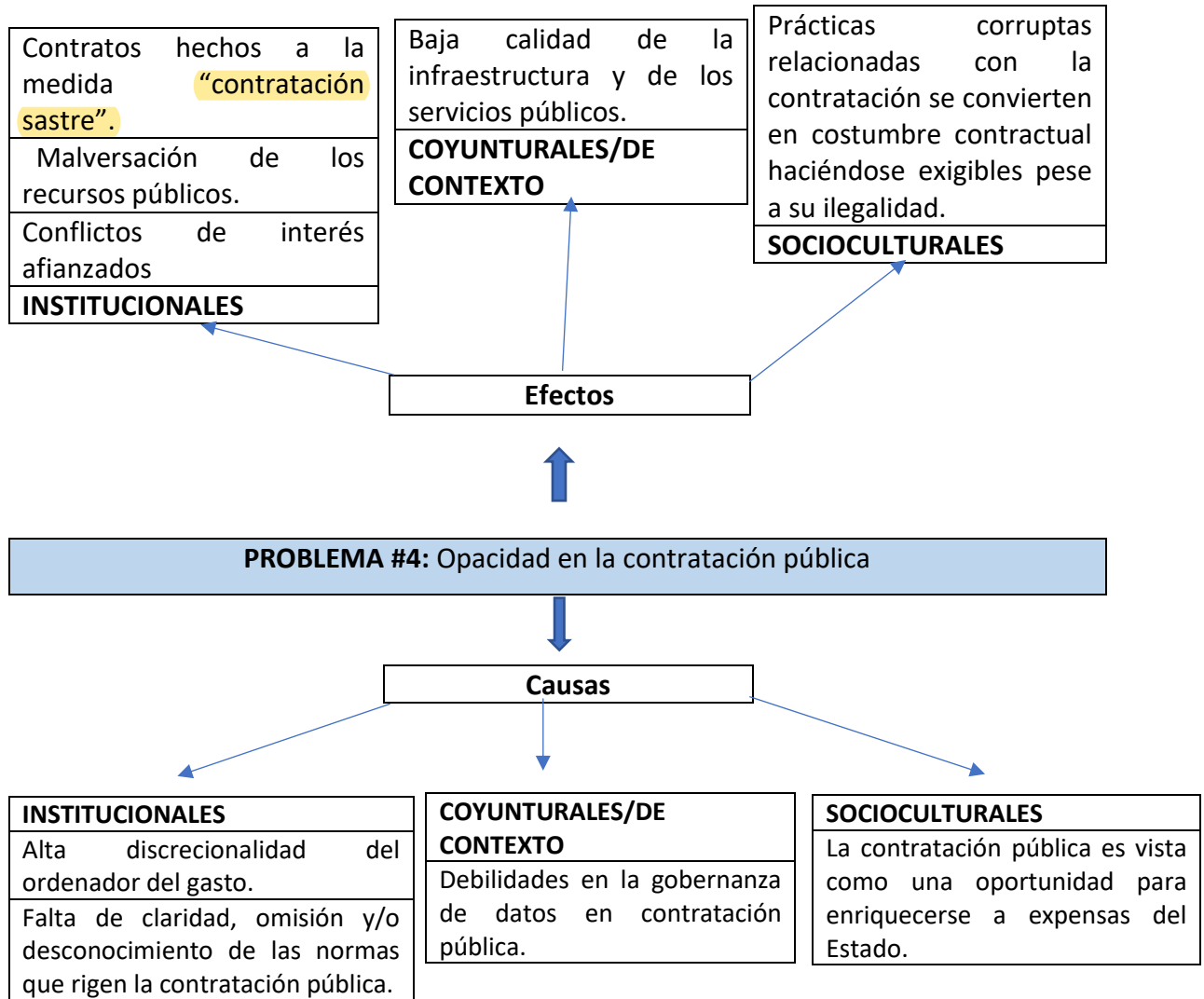
### Paso 3

• **Proponer recomendaciones.** Para la formulación de las recomendaciones se parte de los lineamientos propuestos en el punto uno de la metodología y el análisis desarrollado en el punto dos. En tal sentido, a partir de esa interrelación se entra a identificar y proponer unas recomendaciones focalizadas, transversales y complementarias que permitan a la luz de los riesgos identificados, prevenir o mitigar su materialización.

### Paso 4

• **Elaborar hoja de ruta.** A partir de las recomendaciones, se sugiere una serie de momentos que permitan a las entidades implementar los controles dispuestos para la prevención y/o mitigación de los riesgos identificados. Una vez identificado y focalizado el universo de escenarios sensibles a la corrupción, la forma como el actor institucional cumple con su rol misional y las recomendaciones dispuestas para atacar esa problemática, se procede a plantear una hoja de ruta que facilitará la implementación efectiva de las recomendaciones.

**LINEA ESTRATEGICA 4: CONTRATACIÓN PÚBLICA RESPONSABLE Y TRANSPARENTE.**



OBJETIVO #4	MEDIOS/ALTERNATIVAS	FINES/RESULTADOS ESPERADOS
<p><b>Propender por contratación y gasto públicos responsables y transparentes.</b></p>	<p>Establecer controles internos y externos (incluidos los financieros, la auditoría interna y los controles a la gestión), a la contratación pública, de manera coordinada e integrada.</p>	<p>Contratación pública integra y transparente dirigida a atender de manera efectiva y eficiente las necesidades públicas.</p>
	<p>Fortalecer la contratación electrónica transparente para todo el ciclo de la contratación pública</p>	
	<p>Transparentar el ciclo completo de la contratación pública, incluyendo la evaluación de necesidades y la gestión de contratos.</p>	<p>Controles a los procesos de contratación pública generados, que permiten disminuir los niveles de discrecionalidad al determinar qué, cómo, cuándo y con quién se debe contratar.</p>
	<p>Fomentar la capacitación a funcionarios encargados de compras públicas en las instituciones y fortalecer los procesos de compras públicas.</p>	
	<p>Constituir un sistema de gobernanza por la integridad en la contratación pública, con el fin de impulsar, coordinar y monitorear acciones de mejora de los procesos de contratación pública.</p>	
	<p>Garantizar la ampliación de oportunidades de participación de los miembros de la sociedad, ejerciendo su derecho como proveedores del Estado.</p>	
	<p>Generar una cultura sobre la integridad en la contratación pública. Desarrollar una visión de buenas prácticas éticas de competencia e integridad justa entre todos los actores que conforman el Sistema Nacional de Contratación Pública (SNCP).</p>	
	<p>Monitorear las acciones implementadas para promover la integridad en los procesos de compra pública y de quienes conforman el SNCP.</p>	

Al respecto de esta línea estratégica, es importante abordar las siguientes consideraciones:

Sobre los temas de transparencia y el derecho de acceso a la información pública, estos deben ser atributos imperantes en los procesos de contratación pública, y deben ser garantizados en todas sus etapas.

El **principio de transparencia** implica, que todo el proceso contractual y lo que ocurre dentro de éste, debe ser de carácter público, por lo que las entidades deben garantizar la máxima publicidad de la información, a través de los medios disponibles para ello.

El artículo #10 de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción- UNCAC por sus siglas en inglés, insta a los Estados de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, a adoptar las medidas que sean necesarias para aumentar la transparencia en su administración pública, incluso en lo relativo a su organización, funcionamiento y procesos de adopción de decisiones, cuando proceda.

Así mismo, el artículo #9 de la mencionada Convención, establece la necesidad de difusión pública de información relativa a **procedimientos de contratación pública y contratos**, incluida información sobre licitaciones e información pertinente u oportuna sobre la adjudicación de contratos, a fin de que los licitadores potenciales dispongan de tiempo suficiente para preparar y presentar sus ofertas.

Lo anterior, en línea con las disposiciones nacionales estipuladas en la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley No.2002-34).

Con base en lo anterior, se brindan las siguientes recomendaciones:

- ✚ Promover el uso de los más recientes recursos en materia de tecnología digital que aporten soluciones integradas e innovadoras de contratación electrónica para todo el ciclo de la contratación pública para garantizar el acceso a información por parte de proponentes, entes de control y la ciudadanía.
- ✚ Fomentar la identificación del ecosistema de usuarios de los sistemas de información pública en materia de contratación pública, diferenciando así las estrategias de innovación y transparencia de los datos y la información pública.
- ✚ Se sugiere que parte de los lineamientos y directrices que se impartan contemple la promoción del uso de medios electrónicos y sistemas de información virtuales para publicar información contractual.
- ✚ Recurrir a contrataciones abiertas a la participación, limitando el uso de las posibles excepciones y de las contrataciones con un único proveedor, resulta importante promover el uso de medios electrónicos para adelantar audiencias de adjudicación de contratos o de procesos sancionatorios sobre estos, lo cual está encaminado a que el acceso a la información y la participación ciudadana sea mayor mitigando que se presenten hechos de corrupción en los escenarios de contratación públicas.
- ✚ Garantizar la máxima publicidad de información desde el flujo de fondos públicos, iniciando con el procedimiento presupuestario y abordando todo el ciclo de la contratación pública, pero no solo a las cuestiones asociadas a la contratación pública, sino que también, de las acciones, medidas y programas que las entidades estatales han creado para afrontar necesidades emergentes que requieren **contratación directa**.
- Fomentar el uso de formatos de datos abiertos en la información pública relacionada, acorde con el Estándar de Datos para las contrataciones abiertas- OCDS. Lo anterior, requiere asegurar mayores estándares de calidad de datos considerando, la descarga de datos en diferentes formatos, como, por ejemplo: CTV; JSON; y/o. TSV a través de una interfaz amigable con el usuario y soporte descargas masivas de información.



- ✚ Realizar monitoreos presupuestarios, de los contratos y de las personas beneficiadas de manera periódica y sistemática a resultados de la contratación pública. Lo anterior, **fomentando** la adopción de enfoques de acción colectiva que amplíen los conocimientos en esta materia y establezcan un canal colaborativo capaz de impulsar la innovación en los sistemas de contratación pública.

Ahora bien, en un panorama de crisis o emergencia, las entidades públicas adoptan medidas inmediatas para mitigar consecuencias negativas mediante la creación de programas y acciones excepcionales, por lo que es prioritario contar con mecanismos seguimiento y monitoreo concretos que garanticen la transparencia presupuestal y de la gestión contractual para este tipo de escenarios.

- ✚ Siendo esto así, se recomienda a las entidades estatales encargadas de ejecutar acciones en contextos de crisis proyectar periódicamente informes de monitoreo sobre la ejecución de presupuestos, los contratos y de las personas que resultaron beneficiarias de las medidas adoptadas. Esto resulta ser clave para una debida rendición de cuentas sobre la gestión de las entidades involucradas, lo cual posibilita el seguimiento a los órganos de control y el control social.
- ✚ En un contexto de emergencia, la premura de celebrar contrataciones públicas para adoptar medidas puede propiciar escenarios de corrupción dentro de las mismas entidades, por ello, es recomendable también contar con una estrategia que incentive el control social y la veeduría por parte de la ciudadanía frente a los procesos de contratación y la ejecución presupuestal en el marco de la emergencia.
- ✚ Así mismo, es recomendable que, en el marco de la estrategia de rendición de cuentas de la entidad, se priorice informar de manera periódica a la ciudadanía sobre la ejecución de los procesos contractuales y cuál es el destino de ciertos fondos, bienes y /o servicios, a través de diferentes mecanismos de rendiciones de cuentas (infografías, videos, audiencias públicas, informes, entre otros ejemplos) con los que cuente la entidad.

Sobre el ciclo o las fases que comprende la contratación pública, se exponen las siguientes recomendaciones de acuerdo con la 1. La fase precontractual y 2. La fase contractual.

## **1. FASE PRECONTRACTUAL**

La fase precontractual comprende todas las acciones de planeación y de proceso de selección en donde se hace revisión de estudios y documentos previos, análisis de riesgo, aviso de convocatoria, observaciones a las propuestas y pliegos de condiciones, evaluación de ofertas y adjudicación del contrato. Esta etapa es clave, entendiendo que asegura la integridad y puede disminuir posibles comportamientos corruptos en las compras públicas.

Siendo esto así, ante un escenario de crisis se han de tomar medidas inmediatas y expeditas por parte de las entidades estatales, por lo cual, los lineamientos y directrices que se impartan entorno a esta etapa deben ser útiles y sencillas de implementar para así dar respuesta rápida a las necesidades de la crisis. Debido a esto, se hacen las siguientes recomendaciones:

- ✚ Determinar y socializar con lineamientos claros y sencillos sobre cuándo y cómo procede la contratación en casos de urgencia manifiesta.

Es recomendable que los lineamientos y directrices dirigidos a las entidades públicas sean claros y sencillos de adoptar por parte de las entidades públicas siendo esto garantía de que las acciones concretas sean cumplidas rápidamente y que no haya cabida a dobles interpretaciones. Dentro de esto, se recomienda dar guía respecto al uso de la contratación directa, lo cual tiene como objetivo evitar que existan abusos de esta figura por parte de las entidades públicas y garantizar la eficiencia de las compras públicas.

✚ Flexibilizar los requisitos en contratación estatal para la adquisición de bienes y servicios.

En el margen de las crisis emergentes, las medidas de contratación pública de las entidades estatales deben atender de manera rápida las necesidades para mitigar los efectos negativos de éstas, por ello, los formalismos y la rigidez de la contratación pública pueden ser un obstáculo para este objetivo. Debido a esto, es recomendable que, dentro de los decretos y directivas asociados a contratación estatal para la adquisición de bienes y servicios que se requieran de manera inmediata, se den pautas claras de cuáles exigencias del régimen ordinario de contratación estatal se pueden flexibilizar y qué se requiere para que sean adoptadas.

✚ Para los casos de contratación dirigida a atender emergencias, se propone que se hagan las siguientes consideraciones al momento de definir los lineamientos:

#### **Considerar el contexto específico de las diferentes entidades públicas para la implementación de medidas inmediatas**

Se sugiere que para escenarios de crisis emergentes se impartan lineamientos y directrices que consideren las realidades y posibles dificultades a las que se pueden ver enfrentadas entidades estatales en términos de capacidades tecnológicas, presupuestales, de infraestructura y de talento humano. En concreto, sería conveniente considerar dar guías concretas sobre cómo este tipo de entidades pueden implementar las medidas dadas de manera diferente o acorde a las capacidades.

#### **Considerar medidas de gestión de riesgos de corrupción en las contrataciones públicas**

Debido a un escenario de emergencia, se pueden ver potencializados algunos riesgos de corrupción en la contratación pública como consecuencia de la necesidad de adoptar acciones inmediatas sobre la materia. Si bien, estos pueden evidenciarse en contextos fuera de emergencia, el contexto de crisis puede incrementar su presencia como consecuencia de la flexibilización de requisitos contractuales y de las exigencias que imponen el régimen de contratación ordinario.

En este caso, se sugiere que desde las entidades líderes en torno a esta temática se impartan lineamientos para la identificación y gestión de riesgos de corrupción, considerando experiencias aprendidas en tiempos de emergencia.

#### **Adquisición de bienes y servicios**

Es necesario adoptar medidas en torno a la adquisición de bienes y servicios que sean claves para mitigar las necesidades públicas y, a partir de ellas, establecer lineamientos para evitar escenarios de especulación de precios del mercado y adquisición de bienes y/o servicios que no respondan a las necesidades públicas, lo cual, también puede generar escenarios de posible corrupción. Por lo cual se recomienda:

- ✚ Contemplar lineamientos frente a la adquisición de bienes y servicios a nivel territorial.
- ✚ Establecer lineamientos de carácter general en torno a la adquisición de bienes y servicios, los cuales en principio deberán estar dirigidos a todas las entidades públicas. No obstante, puede haber dificultades por parte de algunas de estas frente a la implementación de dichos lineamientos debido a la falta de recursos y capacidades institucionales para adoptarlas.
- ✚ Es recomendable que se consideren las condiciones y recursos que pueden tener las entidades del orden territorial y así definir lineamientos concretos para estas. Por lo cual, se sigue:

### **Contar con una estandarización de precios y productos para mitigar las crisis**

Esto es relevante especialmente en los escenarios de emergencia, vulnerables a situaciones de especulación de precios y fluctuaciones en el mercado, lo cual puede conllevar a que las entidades tengan dificultades en la adquisición de bienes y servicios necesarios para mitigar la crisis, sobre todo por la percepción de que puede haber menos bienes generando un incremento en su demanda y disminuyendo el número de productos en stock.

Previendo que este tipo de situaciones se pueden presentar, se sugiere que dentro de las directrices y lineamientos se pueda generar una estandarización de precios sobre los bienes y/o servicios a adquirir, creando de manera adicional pautas específicas que permitan que toda población pueda acceder a dichos bienes.

### **Realización de estudios de mercado contemplando la idoneidad y calidad de los bienes o servicios a adquirir.**

Los estudios previos en materia de contratación estatal son claves para garantizar la idoneidad y experticia de quién puede posiblemente ser el proveedor o contratista del Estado. Para el caso de crisis resulta ser de mayor relevancia contar con un estudio que permita definir el sector o mercado al cual pertenecen los bienes, obras o servicios que se requieren y realizar el análisis correspondiente que establezca el contexto del proceso de contratación.

Esto implica a su vez una revisión general del mercado analizando datos económicos, las condiciones técnicas y especificaciones de calidad, la regulación aplicable al objeto de contratación, así como factores de contexto social, ambiental, político entre otros. Esto es primordial para efectos de determinar la idoneidad y calidad de los bienes a contratar y que son propicios para garantizar las medidas para mitigar la crisis emergente.

## **2. FASE CONTRACTUAL**

Esta etapa o fase comprende la firma del contrato y el cumplimiento de los requisitos de legalización del contrato, así como la parte de ejecución y de seguimiento de las obligaciones contractuales. En contextos de crisis, la verificación de los requisitos para la legalización del contrato y la supervisión de seguimiento son garantía misma de que las medidas adoptadas para hacer frente a la emergencia se están cumpliendo y, por tanto, logrando su objetivo. Por ello, se recomienda contar con directrices y lineamientos respecto a:

### **Supervisión de la ejecución e idoneidad de quienes ejecutan el contrato**

Un problema recurrente en la supervisión de contratos está asociado a la falta de conocimiento acerca de quiénes deben ejecutar el contrato y si estos cumplen o no con la experticia e idoneidad que se habían establecido en el contrato. Debido a esto, se recomienda generar lineamientos dirigidos a los supervisores encaminados a verificar que quien ejecute el contrato cuente con la misma idoneidad y experticia de quien se encuentra especificado en el contrato. Para ello, pueden considerarse plantear como guía las siguientes preguntas orientadoras:

- ❖ ¿La persona que está ejecutando el contrato es la misma que aparecía en el proceso de selección y en el acta de adjudicación?
- ❖ ¿La experticia de quien está ejecutando el contrato coincide con los requerimientos de la convocatoria realizada?
- ❖ ¿Quién está ejecutando el contrato cuenta con los recursos financieros y humanos para ejecutar el contrato?

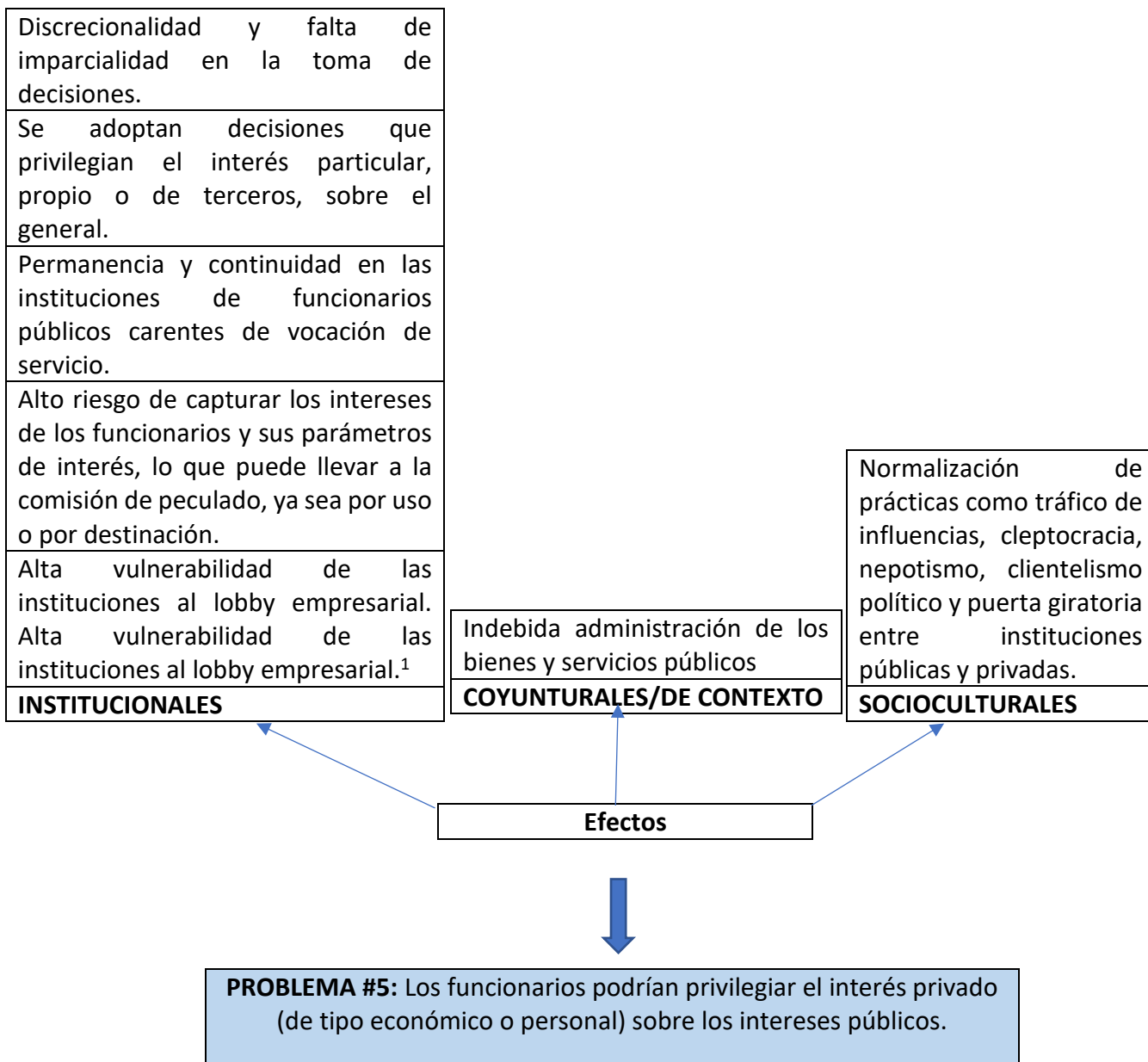
Así mismo, establecer criterios para la supervisión de la ejecución de los contratos, sobre todo respecto a que se haya cumplido con los objetivos mismos de la contratación y que haya habido un beneficio efectivo de las poblaciones y/o beneficiarios de la contratación.

### **Regulación de abastecimiento y sobre logística de entrega de bienes y/o servicios.**

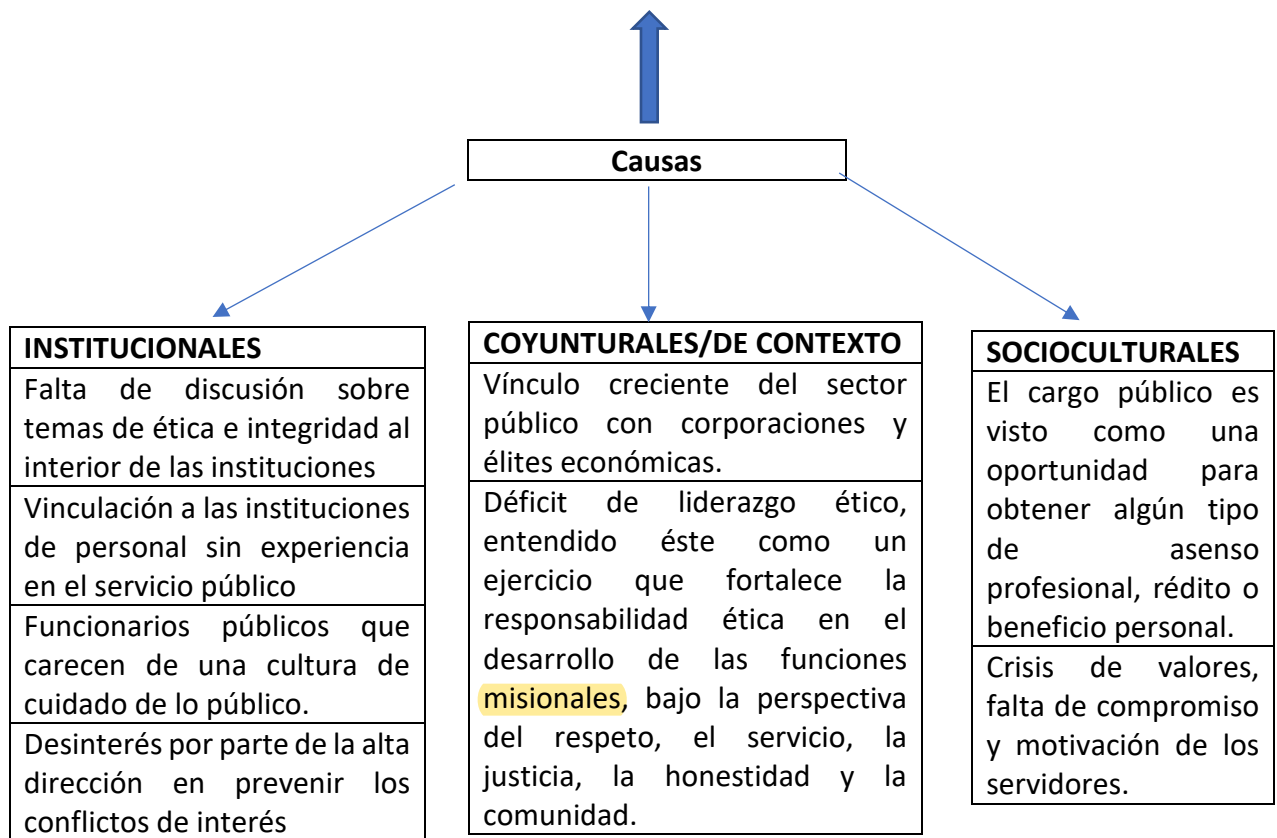
Ante situaciones de crisis, las entidades públicas pueden adoptar medidas rápidas para la adquisición de bienes y/o servicios que les permitan dar respuesta pronta a la situación, lo cual puede conllevar que haya problemas respecto al abastecimiento de bienes y servicios, así como en cuestiones logísticas para efectos de entrega de éstos.

Es por ello, que es recomendable que al margen de las directrices y lineamientos que surjan para atender una emergencia, se brinden pautas sobre cómo regular el abastecimiento de bienes y/o servicios para lo que es necesario tener en cuenta el estudio de mercado y las particularidades propias del territorio destinatario. Por ejemplo, existen entidades territoriales que debido a condiciones de sus territorios (falta de acceso a internet, brecha digital y precariedad en vías de acceso) no puedan suministrar de una manera frecuente a sus poblaciones de insumos para mitigar las consecuencias de la crisis. Por esto, un lineamiento asociado a la regulación del abastecimiento de insumos puede traer beneficios para poblaciones concretas y así prevenir que haya perjuicios mayores por una crisis o emergencia. Esto también requiere tener directrices asociadas a las entregas de bienes y servicios y de seguimiento al cumplimiento de los objetivos que motivaron la contratación para hacer frente a la emergencia.

**LINEA ESTRATÉGICA 5: PREVENIR Y DAR TRÁMITE EFECTIVO DE LOS CONFLICTOS DE INTERÉS.**



**PROBLEMA #5:** Los funcionarios podrían privilegiar el interés privado (de tipo económico o personal) sobre los intereses públicos.



Sobre las anteriores causas relacionadas con el fenómeno de la **puerta giratoria**, esta alude a las personas que, durante su vida laboral, y aprovechando la posición que ocupan, pasan del sector público al privado y viceversa, convirtiéndose en un agente que puede ser instrumentalizado para beneficiar los intereses privados de terceros. La puerta giratoria puede ser: a) puerta giratoria de entrada: altos directivos del sector privado que acceden a puestos relevantes en el sector público; b) puerta giratoria de salida: funcionarios que al dejar su cargo público son contratados en el sector privado para ocupar puestos directivos; o c) puerta giratoria recurrente: individuos que ocupan altos cargos en el sector privado y el sector público alternativamente (práctica común de quienes ocupan altos cargos en el sector minero energético).

El fenómeno de la **puerta giratoria** incentiva considerablemente esta vulnerabilidad, debido a que muchos funcionarios públicos pasan a formar parte de agencias de lobby o se dedican al lobby empresarial, capitalizando sus vínculos y relaciones con altos funcionarios del sector público para así influenciar las decisiones públicas.

OBJETIVO #5	MEDIOS/ALTERNATIVAS	FINES/RESULTADOS ESPERADOS
<b>Fortalecer el acompañamiento y la cualificación de funcionarios públicos, a fin de que actúen con probidad y vocación de servicio.</b>	Implementar la obligatoriedad de declarar los conflictos de interés y darle trámite a los mismos. Esto implica hacer una mejor evaluación del tipo de conflicto de interés frente al que se está (real, potencial o aparente), que la institución disponga de procedimientos para tramitarlos y recusarlos, y que la alta gerencia haga seguimiento a estas declaraciones.	Funcionarios motivados, éticos, responsables y conscientes de la importancia del servicio público que prestan y que estén en capacidad de fungir como garantes del interés público.
	Establecer un mecanismo de procesamiento del conflicto de interés.	Altos estándares éticos incorporados al interior de las instituciones y ofrecimiento de bienes y servicios de alta calidad.
	Institucionalizar la trazabilidad del patrimonio de los funcionarios y la declaración de patrimonio.	
	Aplicación rigurosa al régimen de inhabilidades e incompatibilidades.	
	Promover espacios de discusión sobre temas de ética e integridad pública al interior de la institucionalidad.	Una cultura organizacional construida al interior de las instituciones, la cual se basa en principios como la probidad y la transparencia, y promovida desde la alta gerencia de la organización.
	Promover la construcción participativa de códigos de integridad, que identifiquen los valores y principios comunes que representan a la entidad y que permita reforzar, en cada servidor, los comportamientos ideales de manera pedagógica y propositiva, propiciando una reflexión personal sobre lo que significa prestar un servicio al país y pertenecer a una entidad pública.	
	Proporcionar mecanismos colectivos, que generen la posibilidad de contar con un grupo de apoyo frente a escenarios de riesgo ético.	
Establecer mecanismos de seguimiento al fenómeno de la puerta giratoria, especialmente en aquellos casos donde el paso de una persona del sector público al privado y viceversa, pueda poner en riesgo los intereses de la institucionalidad. Se recomienda establecer medidas restrictivas no sobre los individuos sino en relación con los cargos que, por sus características y responsabilidades,	Prácticas como nepotismo, clientelismo, favoritismo, puerta giratoria, lobby empresarial son controladas y disminuidas en las instituciones del estado.	

	puedan exponer a la institución a un riesgo de corrupción.	
	Educación a los funcionarios en el cuidado de lo público y hacer de ellos facilitadores y/o replicadores sociales de esta cultura.	Funcionarios públicos responsables del cuidado de lo público replican estas prácticas en su entorno institucional.



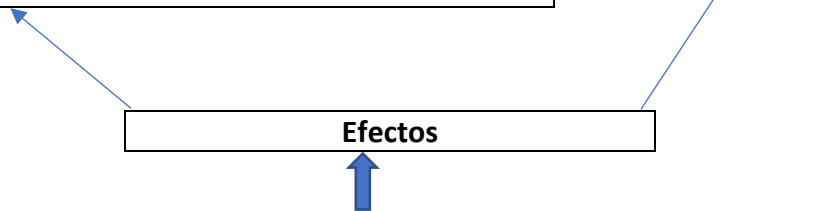
## LÍNEA ESTRATÉGICA 6: TRANSPARENCIA EN EL GASTO PÚBLICO

Afectación a la rendición de cuentas. El peso del gasto público ha convertido a la sociedad en dependiente del Estado tanto como acepta la discrecionalidad y la baja en sus niveles de responsabilidad. Así, se ha fragilizado al sistema de rendición de cuentas, el mismo que ha minimizado a las capacidades públicas –estatales y sociales– de control de la corrupción.
Muchos actores estatales gozan de discrecionalidad en la apropiación y ejecución de recursos públicos
Cooptación del diseño institucional para el favorecimiento de prácticas corruptas. La expectativa de ganancia corrupta puede llegar a generar no solo decisiones de inversión pública sino políticas económicas y preferencia por grandes inversiones públicas
Crecimiento injustificado del aparato burocrático.
Obstaculización de la corresponsabilidad. La cultura rentista consigue que el Estado sea el único responsable del desarrollo y del bienestar individual. De este modo, se fomenta, como voluntad social para el ejercicio ciudadano, que la responsabilidad del bienestar sea ajena y externa a la responsabilidad de los agentes sociales.
Decisiones de gasto público basadas en intereses particulares. Las decisiones de tipo, monto, localización de las inversiones públicas, entre otras, pueden estar contaminadas de las expectativas de obtener un beneficio particular.
Mal funcionamiento de las reglas de gasto público, lo cual estimula beneficios por fuera del bien común, transgrediendo a los códigos éticos y de conducta, y el imperio de la Ley.
Dificultad de controlar, vigilar y supervisar la ejecución de los recursos públicos
Mal funcionamiento de las reglas de gasto público, lo cual estimula beneficios por fuera del bien común, transgrediendo a los códigos éticos y de conducta, y el imperio de la Ley.
<b>INSTITUCIONALES</b>

Incremento súbito e injustificado de la capacidad de inversión pública que da lugar a distorsiones presupuestarias que incrementan a su vez los riesgos de corrupción.
Incremento súbito e injustificado de la capacidad de inversión pública que da lugar a distorsiones presupuestarias que incrementan a su vez los riesgos de corrupción.
Reducción de la efectividad de los recursos de ayuda internacional, los cuales corren el riesgo de ser desviados o mal empleados, siendo destinados a proyectos poco productivos e insostenibles.
Gasto público sin sostenibilidad ni impacto, lo cual afecta las metas de crecimiento y encamina a las economías a ajustes presupuestarios.
Mayor corrupción en el gasto público, dificultando el logro del crecimiento económico, ya que implica una deficiente asignación de recursos públicos y distorsiona las decisiones privadas desestimulando la inversión.
<b>ECONÓMICOS</b>

**Efectos**

**PROBLEMA #6: La corrupción se nutre del gasto público irresponsable**



**PROBLEMA #6: La corrupción se nutre del gasto público irresponsable**



**Causas**

**INSTITUCIONALES**

Alta discrecionalidad del ordenador del gasto. El sistema político concede especiales facultades al presidente de la República en materia presupuestaria, generando una responsabilidad desbalanceada. Estas atribuciones presidenciales, en manos de irresponsables liderazgos pueden facilitar el desperdicio, la mala focalización y la inflexibilidad presupuestarias.

Alto nivel de descentralización en la ejecución del gasto público. Muchos actores estatales gozan de discrecionalidad en la apropiación y ejecución de recursos públicos

La falta de equilibrios y de respeto a las demandas de la ciudadanía entre el Estado, la sociedad y el mercado produce un mal funcionamiento de las reglas formales e informales.

**ECONÓMICAS**

El rentismo público, mediante la extracción de recursos naturales, expande las posibilidades de corrupción, por la misma naturaleza de ese excedente no producido y cuyo precio de venta se ubica por encima de sus costos de producción.

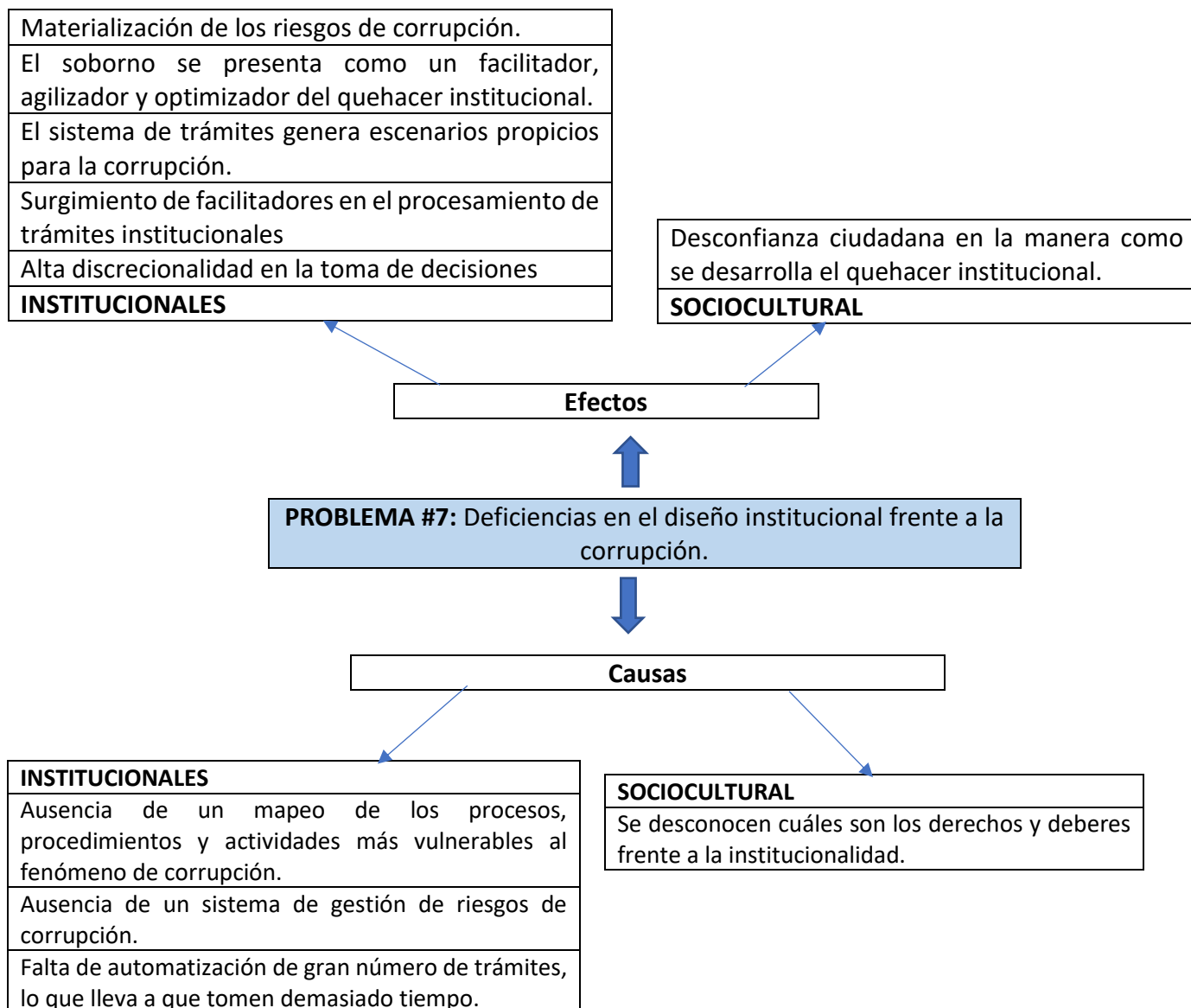
Economía rentista basada en el petróleo, cuya distribución a través de la caja fiscal parecía garantizar el bienestar a partir de la dependencia en los excedentes (renta) producto de la venta de un bien no producido sino extraído.

Nuevas o acrecentadas actividades públicas derivadas y/o justificadas en la modernización y el crecimiento.

OBJETIVO #6	MEDIOS/ALTERNATIVAS	FINES/RESULTADOS ESPERADOS
<p><b>Gasto público orientado a garantizar el interés general y no a satisfacer intereses particulares (personales, políticos o económicos) (Mencionar la tensión entre ineficiencia y corrupción y señalar cuales son las diferencias, deslindar lo uno de lo otro. Meter el tema del ajuste correspondiente a la calidad)</b></p>	<p>Incentivar la corresponsabilidad en el gasto público a través de la promoción de ejercicios de presupuesto participativo u otras formas presupuestarias, veedurías ciudadanas y control social.</p>	<p>Un gasto público democratizado y participativo, donde el ejercicio de las veedurías ciudadanas y el control social se realiza de manera efectiva</p>
	<p>Fomentar el principio de transparencia activa de las instituciones sobre información relacionada con presupuestos y gastos aprobados, datos históricos sobre gastos por sectores, por años, por regiones; así como fuentes de financiamiento.</p>	<p>Un gasto público basado en las necesidades públicas y soportado en las necesidades institucionales con acuerdos fiscales que se sustenten en términos de corrupción.</p>
	<p>Formular una estrategia para mitigar y/o minimizar los riesgos de corrupción a los que está expuesto el gasto público, esto a partir de la identificación de los procesos, procedimientos y actividades relacionados con el gasto público y la vulneración de estos a riesgos de corrupción.</p>	
	<p>Fortalecimiento a los controles y mecanismos de supervisión sobre las apropiaciones presupuestales y la ejecución del gasto público.</p>	
	<p>Con el fin de ejercer un mejor control al gasto público y evitar la configuración de estructuras corruptas y círculos clientelares, resulta importante afianzar el concepto de transparencia presupuestaria, es decir, contar con información acerca de en qué funciones y sectores se ha priorizado la inversión y el gasto y en cuáles se ha ajustado más el gasto de capital en los últimos años.</p>	<p>Un gasto público óptimo, que minimiza los gastos innecesarios e impulsa solamente inversiones públicas sostenibles y de calidad</p>
	<p>Generación de información útil relacionada con el gasto público que permita análisis en términos de la relación entre inversión-gasto público y corrupción. Para ello se recomienda utilizar un sistema que</p>	

	permita, a partir de indicios de mal gasto de los recursos públicos, contar con alertas tempranas de corrupción en la ejecución del gasto público.	
	Establecer estándares de tipos de gasto, desviaciones en las históricas del gasto.	

**LINEA ESTRATÉGICA 7: DESARROLLO DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES EN LA PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN SEGÚN SUS COMPETENCIAS.**



OBJETIVO #7	MEDIOS/ALTERNATIVAS	FINES/RESULTADOS ESPERADOS
<b>Diseño institucional que responda de manera óptima al fenómeno de corrupción.</b>	Adopción de una política de gestión de riesgos de corrupción. Mapear los procesos, procedimientos y actividades más vulnerables a la corrupción, priorizando aquellos que implican la toma de decisiones y el relacionamiento con terceros (por ejemplo, trámites y contratación pública).	Riesgos de corrupción gestionados de manera adecuada por las instituciones.
		Incremento de la confianza de la ciudadanía en la manera en que las instituciones hacen su trabajo.
	Capacitar a los funcionarios públicos en materia de transparencia, integridad y lucha contra la corrupción.	Prevención de la corrupción a partir de alertas tempranas de corrupción.
	Fortalecer las capacidades de los funcionarios en la identificación, análisis, evaluación y gestión de riesgos de corrupción de sus instituciones.	
	Fortalecer las capacidades de los funcionarios para la identificación de tipologías de corrupción en su entidad, con el fin de poner en su conocimiento el modus operandi de los corruptos al interior de su organización y contar con alertas tempranas acerca de la potencial configuración de las conductas identificadas.	
	Establecer canales de gestión institucional que permitan el diálogo fluido entre la ciudadanía y las instituciones.	Mayor conciencia y apropiación de principios y valores asociados a la lucha contra la corrupción por parte de la ciudadanía.
Racionalizar y automatizar los trámites.		

Para la implementación de una política de gestión del riesgo de corrupción, es necesario que la alta dirección de cada entidad haga un análisis de las estrategias, la formulación de objetivos y la implementación de esos objetivos en la toma de decisiones cotidiana, lo que permitirá una identificación del riesgo adecuada a las necesidades de cada organización, con un enfoque preventivo que permita la protección de los recursos, alcanzar mejores resultados y mejorar la prestación de servicios a sus usuarios aspectos fundamentales frente a la generación de valor público, eje fundamental en el quehacer de todas las organizaciones públicas.

Cada entidad deberá identificar sus riesgos de corrupción, se propone una estructura para la redacción adecuada del riesgo, lo que facilita el análisis de la causa raíz y se proponen una serie de premisas básicas para evitar errores o generalizaciones del riesgo que dificultan la aplicación de los pasos siguientes definidos en la metodología.

Acto seguido, se procederá a la valoración del riesgo, se establecerán los criterios para el análisis de probabilidad e impacto del riesgo identificado y su respectivo nivel de severidad, en este apartado se propondrá de una tabla para el análisis de probabilidad con un enfoque en la exposición al riesgo, análisis que le permite a los líderes de proceso contar con elementos objetivos para su definición; en cuanto a la tabla de impacto, se consideran la afectación económica y reputacional como aspectos principales frente a la posible materialización de los riesgos, en tal sentido, se ajusta la matriz de calor de acuerdo con la escala de severidad definida. Se recomienda una escala de tres zonas, baja, media y alta, elementos que, en su conjunto, plantean un análisis más ácido, es decir de mayor profundidad y estricto, teniendo en cuenta el entorno cambiante en el cual se desenvuelven las entidades públicas del país.

Para el análisis de controles, en el momento de valoración se propone una estructura para su redacción y procederá a elaborar una tabla de análisis a partir de la cual se calcularán los movimientos en la matriz de calor. Este esquema les permitirá establecer la eficiencia de los controles identificados, lo que les facilitará a los responsables su aplicación, así como el seguimiento y evaluación por parte de las oficinas de control interno y de los organismos de control. Será necesario, adicionalmente, establecer opciones de tratamiento del riesgo y los indicadores clave de riesgo, estos últimos como herramienta para la toma de decisiones y para determinar la efectividad en la gestión del riesgo.

En cuanto al abordaje de los riesgos de corrupción asociados a trámites, éste deberá tener un enfoque que trascienda al fenómeno del soborno. El soborno, cohecho o coima, es un delito mediante el cual un funcionario público acepta o exige una dádiva para hacer u omitir una acción. El problema de los trámites a la luz de la lucha contra la corrupción trasciende el soborno, toda vez que como se afirma en las entrevistas realizadas a las instituciones, ellas mismas causan la corrupción al “generar dificultades para luego vender facilidades” y crear un entorno en el que los corruptos tienen oportunidades de actuar y sacar provecho de estas deficiencias.

La ineficiencia de los trámites trasciende el ámbito de la corrupción puesto que su optimización requiere de una intervención profunda que pasa por la racionalización de trámites. La racionalización de trámites implica la implementación de actividades relacionadas con la simplificación, estandarización, eliminación, optimización y automatización de trámites y procedimientos administrativos, que busca disminuir costos, tiempos, requisitos, pasos, procedimientos y procesos, mejorar canales de atención al ciudadano.

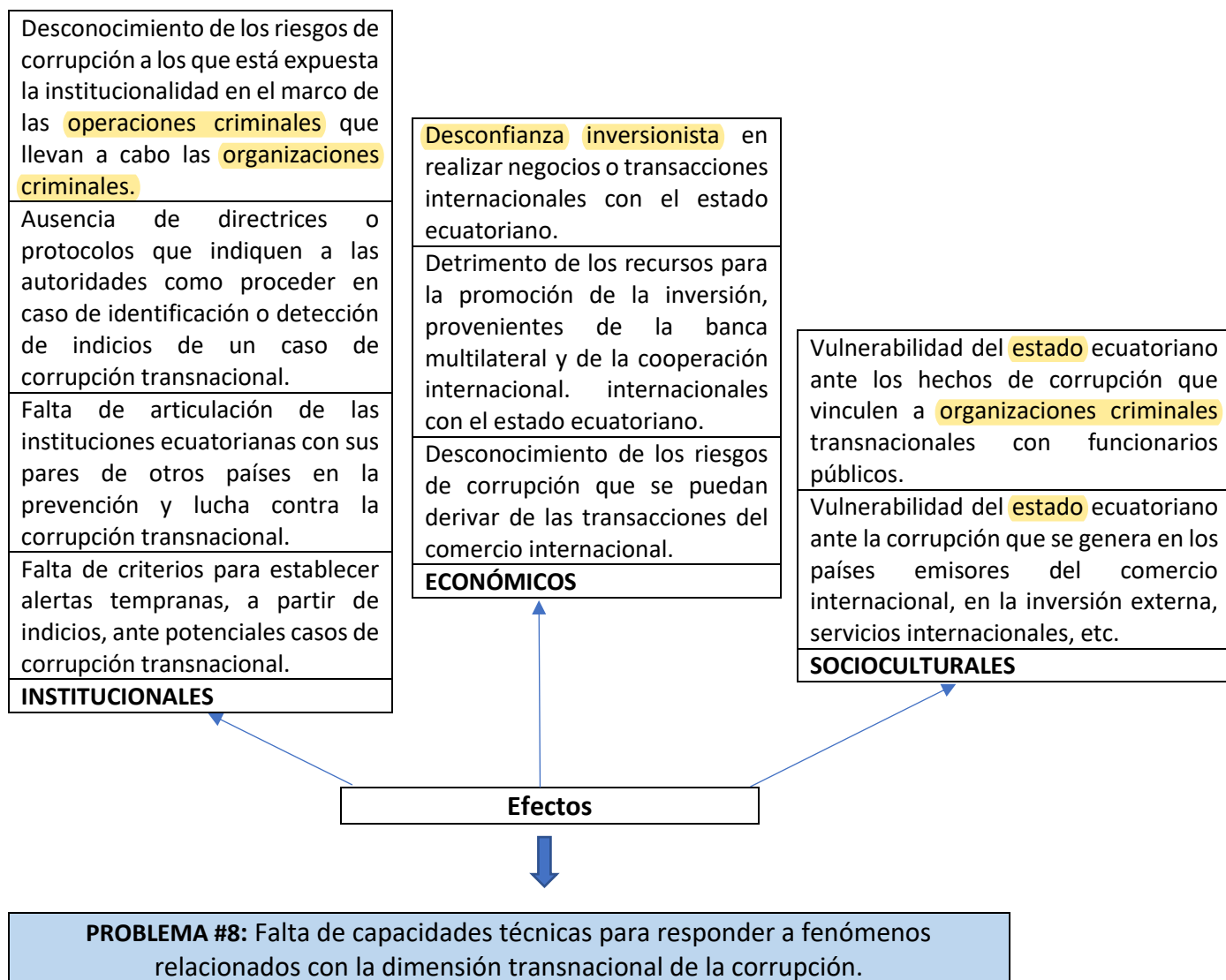
En el marco de la estrategia anticorrupción, las soluciones que se proponen al problema de corrupción asociada a trámites son las siguientes:

- (1) Identificación de los trámites más prioritarios para las entidades que identificaron esta problemática;
- (2) Elaboración de la cadena de valor del trámite;
- (3) Identificación de los actores que intervienen en los eslabones de la cadena de valor del trámite (institucionales y externos a la institución).
- (4) Formulación de tipologías de corrupción asociadas a los tramites, lo cual permitirá, por un lado, identificar cómo los actores tanto públicos como privados, legales e ilegales, distorsionan mediante diversos métodos los procedimientos y actividades asociados a dichos trámites, para cometer hechos de corrupción que afectan a las instituciones y, por otro, brindar señales de alerta para que la entidad y los órganos de control cuenten con insumos que les permita, de acuerdo a sus roles y competencias, mitigar la ocurrencia de estos hechos de corrupción.

Para el desarrollo de esta línea estratégica, se recomienda el uso de la guía desarrollada por UNODC denominada "State of Integrity, a Guide on Conducting corruption risk assessments in public organizations.



## LÍNEA 8: PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN TRANSNACIONAL



**PROBLEMA #8:** Falta de capacidades técnicas para responder a fenómenos relacionados con la dimensión transnacional de la corrupción.

**Causas**

<b>INSTITUCIONALES</b>
Falta de uniformidad acerca de las normas aplicables y los jueces competentes para conocer de las disputas entre el país receptor de la inversión y los inversionistas extranjeros.
Sobreexposición de las autoridades ecuatorianas al lobby realizadas por empresas multinacionales tanto con funcionarios nacionales como extranjeros.

<b>COYUNTURALES/DE CONTEXTO</b>
Compleja arquitectura del comercio internacional.
Cadenas de valor globales complejas, que integran un gran número de actividades para llevar un producto a un mercado.
Creciente número de multinacionales de mercados emergentes que ingresan al país.

<b>SOCIOCULTURALES</b>
Operaciones criminales complejas que mutan y se adaptan continuamente: narcotráfico, trata de personas, tráfico ilícito de migrantes, comercio ilegal de flora y fauna, tráfico de armas, delincuencia cibernética, etc.
Ausencia de acción colectiva internacional y de intercambio de información entre autoridades nacionales de distintos países, encargadas de investigar y sancionar actos de corrupción.
Surgimiento de nuevos escenarios en los que el Estado ecuatoriano interactúa con actores internacionales (legales e ilegales).
Delincuencia organizada transnacional que opera en el anonimato a través de estructuras complejas.

OBJETIVO #8	MEDIOS/ALTERNATIVAS	FINES/RESULTADOS ESPERADOS
<p><b>Instituciones conscientes de la corrupción transnacional con capacidades técnicas para responder de manera efectiva al fenómeno.</b></p>	<p>Incentivar y promover la adopción por parte de las empresas que operan en el sector económico de alta inversión extranjera (por ejemplo, sector extractivo) de los criterios ESG (environmental, social and governance).<sup>3</sup></p>	<p>Instituciones capacitadas en la identificación, detección y mitigación de los riesgos de corrupción inherentes a las transacciones comerciales internacionales.</p>
	<p>Capacitar a funcionarios públicos acerca del marco jurídico internacional en materia anticorrupción, así como de los principales instrumentos anticorrupción de aplicación transnacional.<sup>4</sup></p>	
	<p>Formular una estrategia para mitigar y/o minimizar los riesgos de corrupción a los que están expuestas las cadenas de valor de las operaciones comerciales internacionales, esto a partir de la identificación de los procesos, procedimientos y actividades relacionadas y la vulneración de estos a riesgos de corrupción.</p>	
	<p>Formular protocolos para el tratamiento de situaciones de riesgo de corrupción en transacciones comerciales internacionales, para que las autoridades tengan claridad acerca de cómo proceder: cuándo denunciar, cómo denunciar y ante quién denunciar.</p>	<p>Riesgos de corrupción asociados al comercio internacional mitigados y/o reducidos.</p>
	<p>Fortalecimiento a los controles y mecanismos de supervisión sobre las operaciones de comercio internacional.</p>	
	<p>Generar conciencia en las instituciones, tanto públicas como privadas, acerca de su vulnerabilidad frente al fenómeno de la corrupción transnacional.</p>	<p>Instituciones menos vulnerables a los riesgos de corrupción derivados de las transacciones realizadas por <b>organizaciones criminales</b> para la comisión de delitos.</p>
	<p>Formulación de tipologías de casos de corrupción transnacional, que permitan identificar el modus operandi de los actores involucrados en estos casos.</p>	
	<p>Activar la participación del <b>estado</b> ecuatoriano en escenarios internacionales tendientes a analizar el fenómeno y a fomentar instrumentos para la cooperación internacional en la prevención y lucha contra la corrupción transnacional.</p>	<p>El <b>estado</b> ecuatoriano es posicionado como referente en la prevención y lucha contra la corrupción transnacional en la región.</p>
	<p>Impulsar iniciativas de cooperación internacional generando espacios de discusión sobre lucha contra la corrupción transnacional con la participación de múltiples actores internacionales.</p>	
<p>Adopción, divulgación y socialización de buenas prácticas nacionales, regionales e internacionales en la prevención y lucha contra la corrupción transnacional.</p>		

## Tecnologías de la información

Si bien, garantizar la máxima expresión del acceso a la información pública es una meta de cualquier política pública relacionada a la transparencia, es evidente que, en la actualidad, esto debe ir de la mano del uso de tecnologías de la información que faciliten la interacción, la transacción y la integración con el fin de alcanzar el aprovechamiento máximo que de valor añadido a la información<sup>5</sup>, así como de la innovación y la gobernanza de los datos.

En ese sentido, es importante transversalizar el uso de los más recientes e innovadores recursos en materia de tecnología digital que aporten soluciones integradas a las diferentes líneas estratégicas mencionadas en el presente documento. Lo anterior, se refleja en cambios importantes en la institucionalidad, nuevas iniciativas y políticas asociadas a estrategias de TIC y/o a la implementación de programas de gobierno digital o gobierno electrónico y sus efectos se centran en la mejora de los servicios públicos, el aumento de la posibilidad y de los canales de rendición de cuentas, la mejora en la eficiencia en el acceso y la provisión de servicios públicos, agilidad en la identificación de alertas y facilidades de auditoría, la disminución de costes administrativos y del tiempo que la gestión de tareas, el aumento de la transparencia, la creación de nuevos servicios y la mejora general de la interacción entre ciudadanos y administración.

---

<sup>3</sup> En 2005 la ONU puso en marcha los Principios para la Inversión Responsable, basados en los criterios ESG. Desde entonces, cada vez son más las inversiones que responden a estos principios, con el objetivo de mejorar la rentabilidad económica de manera sostenible y evitar incurrir en actos de corrupción que generen serios daños reputacionales a la organización.

<sup>4</sup> La Foreign Corrupt Practices Act (USA) y la UK Bribery Act son dos de las más importantes leyes antisoborno que buscan prevenir la corrupción a nivel global.

<sup>5</sup> Acorde con los desarrollos de la administración electrónica relacionados Plan Nacional de Gobierno Electrónico 2018-2019 <https://www.gobiernoelectronico.gob.ec/gobierno-electronico-en-ecuador/#1457386634499-c291a91d-53fb>