

Informe del Proceso de Consulta a

**Organizaciones Políticas y
Medios de Comunicación**

2022

**Propuesta de
Lineamientos de la
Política Nacional
Anticorrupción de la
Presidencia de la
República del
Ecuador**

I. Introducción

La oficina del PNUD en Ecuador, en el marco del memorando de entendimiento firmado entre la Presidencia de la República y el Sistema de Naciones Unidas, en septiembre de 2021, brinda asistencia técnica 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.

La implementación de estas consultas ciudadanas es una actividad liderada y coordinada por la Presidencia de la República, a la cual, la oficina del PNUD en Ecuador se ha comprometido apoyar, en el marco del memorando de entendimiento descrito, al cual se adscribe también la implementación del proyecto “Por una agenda de transparencia en Ecuador”.

En cuanto a la ruta metodológica que siguió el proceso de consulta, en acuerdo con el equipo de la Presidencia de la República, se definieron los siguientes hitos y actividades principales:

Diseño metodológico del proceso y conformación de grupos para la consulta

- Revisión del documento de lineamientos y otra información relevante para el proceso.
- Análisis de actores de los dos grupos objetivo de la consulta (organizaciones políticas y medios de comunicación de cobertura nacional y digitales) y definición de criterios para conformar grupos que permitan un diálogo constructivo y una discusión en profundidad. Una vez definidos los criterios y los grupos, se validó los mismos con la Consejería de Gobierno y con la Secretaría General de Comunicación.

En el caso de las organizaciones políticas, se acordó organizar seis grupos de consulta, con base en las bancadas legislativas¹, compuestos por un máximo de 10 personas que incluyan:

- Presidente o representante legal de los movimientos o partidos nacionales, con representación mayoritaria en la Asamblea.
- Jefe/a de la bancada legislativa.

¹ La referencia de cómo están organizadas las bancadas se tomó de la página web de la Asamblea Nacional: <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/pleno-asambleistas>.

- Legisladores de movimientos o partidos locales, con representación en la Asamblea Nacional.
- Presidentes y vicepresidentes, y miembros, según corresponda en cada bancada, de las comisiones de Transparencia, Participación Ciudadana y Control Social y de Fiscalización y Control Político.

Para los medios de comunicación, se decidió conformar tres grupos, conformados por hasta 10 personas, que permitiesen incluir en la consulta aportes de:

- Prensa
- Televisión
- Asociación de Editores de Periódicos.
- Medios digitales (priorizados según el número de seguidores en redes sociales).

Las listas de las y los representantes que fueron invitados al proceso de consulta se encuentran en el Anexo 1 de este informe. Estas listas fueron enviadas a la Presidencia de la República para su validación² de forma previa a enviar las invitaciones individuales. La Presidencia, además de ajustar los nombres de las personas de cada medio u organización a la que se recomendaba invitar, facilitó en algunos casos los contactos de correo electrónico y números telefónicos para el envío de las convocatorias a las sesiones virtuales.

- Se elaboró una metodología detallada para las sesiones, que fue retroalimentada por PNUD.
- Adicionalmente, se diseñó una encuesta virtual (una para cada público meta), con la finalidad de recoger aportes individuales detallados de las y los representantes previo al taller y presentar una síntesis de dichos aportes al inicio de las sesiones virtuales, como insumo gatillador de la discusión. La respuesta de ambas audiencias a este instrumento fue baja: 4% de las personas invitadas, en el caso de las organizaciones políticas y 11%, en el caso de los medios de comunicación.

Convocatoria al proceso de consulta

La convocatoria al proceso de consulta no estuvo bajo responsabilidad de la consultora, sino que fue organizado desde PNUD, incluyendo la contratación de servicios especializados de un *call center* para confirmar la asistencia de las personas invitadas. Las principales actividades relativas a la convocatoria incluyeron:

- Desde el despacho de la representante residente del PNUD en Ecuador, se enviaron cartas individuales de invitación, a cada una de las personas que constaban en las listas validadas por la Presidencia de la República. Se gestionó con la Asamblea

² Correo electrónico del 9 de febrero de 2021, dirigido a Patricio Lloret. Las listas validadas se recibieron, vía aplicación de mensajería (WhatsApp), el 14 de febrero (organizaciones políticas) y el 16 de febrero (medios de comunicación).

Nacional la información de números de teléfono oficiales para cada uno y una de los asambleístas invitados.

- El equipo del *call center* contratado realizó varias rondas de llamadas para confirmar la asistencia de las personas invitadas.
- Se puso a disposición de las y los representantes de organizaciones políticas y medios de comunicación formularios en línea para reconfirmar su participación y dar su consentimiento informado sobre el uso de la información obtenida en el proceso de consulta.
- En una primera convocatoria, el número de confirmaciones de ambos grupos de actores fue muy limitado, razón por la cual se decidió, en acuerdo con Presidencia posponer las sesiones y realizar una segunda convocatoria a las sesiones, para dar mayor oportunidad a las personas invitadas a participar.
- Se envió el enlace de zoom de las sesiones únicamente a las y los participantes confirmados, para garantizar la seguridad de las mismas.

Implementación de las sesiones virtuales con las personas invitadas

- Se mantuvo sesiones virtuales con cada uno de los grupos según el cronograma ajustado y acordado con la Consejería de Gobierno, reiterando la confidencialidad del espacio para que las y los representantes pudiesen expresar libremente sus opiniones y aportar detalladamente a la propuesta. En el caso de las organizaciones políticas, se contó con la participación de personas invitadas de cinco de las seis bancadas. En cuanto respecta a medios de comunicación, se contó con la participación de representantes de prensa y de medios de comunicación digitales. Si bien la participación fue limitada en términos cuantitativos, fundamentalmente en el caso de organizaciones políticas, los aportes de las personas participantes fueron detallados y de calidad.

Sistematización de la información recolectada y redacción del informe de la consulta

La sistematización incluyó una revisión de los aportes recibidos a través de las encuestas y la transcripción y análisis de la información recopilada en cada una de las sesiones virtuales con las personas invitadas. La información fue procesada independientemente para cada uno de los grupos consultados, a fin de poder identificar con claridad las observaciones y propuestas correspondientes a cada grupo específico. Se incluyó en el informe aquellas ideas mencionadas de manera reiterativa por varias personas consultadas, así como aquellas que contribuyeron con puntos de vista complementarios.

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. El informe incluye citas textuales de las personas participantes en el proceso, sin mencionar de manera explícita al autor o autora de las mismas, sino únicamente al grupo desde el cual participó (organizaciones políticas o medios de comunicación), a fin de salvaguardar la confidencialidad del proceso de consulta, pero como importantes insumos testimoniales que acompañan las diferentes secciones del informe y que, se espera, contribuyan a la construcción de la narrativa sobre el tema en el país.

Las opiniones recogidas en este informe son de exclusiva responsabilidad de quienes emitieron su criterio a través de este proceso de consulta, incluyendo la posibilidad de referencias ambiguas o erradas a la normativa o a otros ámbitos. La consultora de PNUD las ha recogido fielmente, en su rol de sistematización de los aportes de quienes participaron y PNUD no se responsabiliza por las mismas.

Desde la consultora independiente contratada por PNUD para desarrollar este proceso de consulta, se agradece al equipo de esta institución que acompañó las diferentes etapas de la consultoría y a todas y todos los representantes que participaron y contribuyeron generosa y abiertamente con su tiempo, conocimiento y propuestas sobre cómo enfrentar efectivamente un tema cada vez más complejo que aqueja al país y que demanda el concurso de todas y todos los actores.

II. Observaciones y aportes de las organizaciones políticas consultadas

2.1 Visión sobre el estado de situación de la corrupción en el país

A criterio de las y los representantes de organizaciones políticas que participaron en el proceso, **la corrupción se encuentra profundamente arraigada en el país y en el sistema.** La corrupción es **cíclica y pervive de un gobierno a otro**, se agudiza en determinados momentos y administraciones, encuentra escenarios favorables durante las fases de transición y ocurre incluso en épocas desafiantes como la pandemia. La corrupción es **multi-nivel**, se da tanto en las altas esferas nacionales, como a nivel provincial y local. La corrupción **ocurre en las compras públicas**, sobre todo de cierta escala y con mayor énfasis en determinados sectores, pero también se manifiesta en **procesos de contratación de personal y se agrava actualmente en el país con fenómenos globales como el narcotráfico** y nuevas y sofisticadas formas de corrupción que emergen cotidianamente.

La corrupción **permea todas las instituciones públicas** (sistema judicial, sistema electoral, sistema penitenciario, instituciones de control, ministerios, hospitales, universidades, policía, etc.). Se percibe que la **clase política y el aparato público son “el centro de la corrupción”**, con una serie de casos que desprestigian la función pública. Se tiene la **imagen de un Estado deshonesto**, que no inspira una conducta de honestidad y transparencia por parte de la ciudadanía. La corrupción **no se limita a la función pública, el “otro lado de la moneda” es el sector privado.** También se evidencia cómo **en la ciudadanía se van instaurando y “normalizando” prácticas de micro-corrupción.**

Preocupa especialmente a las personas consultadas cómo **la corrupción se ha tomado a las instituciones de control y cómo incluso la normativa y sus vacíos se vuelven un instrumento** de los actos de corrupción -“leyes que nacen y se reproducen corruptamente”-. **El control de instituciones** como el Consejo de Participación Ciudadana, la Fiscalía, la Contraloría y la Procuraduría **es “peleado” por los poderes económicos y políticos del país.** De igual manera ocurre con la UAFE, con las Superintendencias, con el SERCOP, que están politizados y son objeto de intercambios de favores entre estos poderes. Se ha instaurado **un aparataje para que las instituciones de control no cumplan con su función, encubran y vehiculicen los actos de corrupción.** Las **instituciones se encuentran profundamente corrompidas, no tienen credibilidad y están debilitadas.** El aparato público no es transparente, a pesar de las herramientas que están a su disposición.

Consterna, aún más, la **impunidad**, con instituciones que no hacen seguimiento a las denuncias -generalmente realizadas por la sociedad civil y por periodistas de investigación- y con un **sistema judicial** altamente corrompido (tanto a nivel nacional como local), que es **parte importante del engranaje de la corrupción que aqueja al país.**

Se menciona, finalmente, que en administraciones anteriores ya han existido **varias iniciativas orientadas a la lucha contra la corrupción y que, lamentablemente no pasan de ser enunciados,**

mientras que la corrupción continúa “desangrando al país” y la ciudadanía no recibe los servicios que requiere del Estado.

2.2 Observaciones y aportes a la propuesta de lineamientos para la política pública nacional anti-corrupción

Las y los representantes de las organizaciones políticas consultadas realizaron las siguientes observaciones y aportes a esta propuesta del Gobierno:

1. **Replantear la conformación propuesta para la Comisión Nacional Anticorrupción.** A su criterio, las instituciones propuestas como miembros de la Comisión son débiles, corruptas y no tienen credibilidad. Se debe **reconocer el importante rol que ha tenido la Comisión Nacional Anticorrupción, integrada por la sociedad civil**, para denunciar actos de corrupción durante muchos años y la **importancia que tienen las veedurías ciudadanas para un proceso eficaz de seguimiento y control**. Se menciona que es necesario “ciudadanizar la propuesta”, con una Comisión que no esté conformada únicamente por “frentes elitistas ciudadanos”, sino que sea plural, con un importante peso de la sociedad civil.

Se plantea, además la **participación de organismos internacionales** como el Sistema de Naciones Unidas y otros veedores externos que tengan credibilidad e, incluso, la creación de un **Observatorio Internacional** que de seguimiento e implemente acciones a favor de la transparencia y la lucha contra la corrupción. **Preocupa la pretensión de que instituciones corruptas se fiscalicen a sí mismas y se encubran**, como ocurre actualmente, con exámenes especiales a algunas de estas instituciones que han quedado en la impunidad. Se enfatiza en la necesidad de garantizar **que las observaciones de una Comisión Anticorrupción sean vinculantes**.

2. **Sanear las instituciones de control y fortalecerlas.** Si bien es una tarea titánica, se requiere sanear las instituciones y a los/las funcionarios de todo nivel que están “enquistados/as en el poder y hacen de la corrupción su *modus vivendi*”. También es necesario **dotar a las instituciones de personal especializado y de presupuesto**. Preocupa la **falta de voluntad para fortalecer a las instituciones de control**. “El Gobierno requiere componer una ruta económica que dé solvencia a las instituciones”. Es necesario **identificar qué sectores pueden ser más vulnerables y “apetecibles” para la corrupción** y enfocar acciones en los mismos.

Se propone, además, avanzar hacia **procesos de mejora continua y reingeniería de las instituciones de control** y, en general, de las instituciones públicas. Se plantea mejorar los niveles de **eficiencia, eficacia e innovación de las instituciones públicas**.

3. **Garantizar el libre acceso a la información pública.** Transparentar información sobre la gestión pública y la gestión presupuestaria. Es fundamental poner a disposición de la

sociedad civil y de los/las periodistas, información que requieren para sus investigaciones y estudios, sobre eficiencia pública, por ejemplo.

4. **Poner fin a la impunidad.** Asegurar que se dé seguimiento a los casos de corrupción denunciados. **Endurecer las sanciones por delitos en administración pública que generan situaciones dolosas que afectan a la sociedad en su conjunto. Las sanciones no deben ser únicamente penales, es necesaria la devolución de los fondos públicos.**
5. **Fortalecer la participación ciudadana.** Se requiere **una ciudadanía activa organizada que puedan hacer control social. Es necesaria la protección para denunciantes** de casos de corrupción (su estabilidad laboral, la protección de sus datos personales, de sus familias). También se podría ofrecer **incentivos a denuncias que permitan la recuperación de fondos malversados.**
6. **Involucrar al sector privado en la lucha nacional anticorrupción.** Entablar diálogos y acciones afirmativas, con las Cámaras, por ejemplo.
7. **Sensibilizar ampliamente sobre el comportamiento ético desde la acción ciudadana y la responsabilidad desde lo público.** Trabajar en educación para la ciudadanía y en aspectos culturales de la micro-corrupción. **Formar nuevos cuadros políticos jóvenes con una ética diferente.** Impulsar, desde las organizaciones políticas, escuelas de formación que incluyan la “ética en el liderazgo en la función pública”.
8. **Incorporar innovaciones tecnológicas, como el *block chain*** que contribuyen a mejorar los niveles de transparencia y evitan la posibilidad de manipular la información.

Finalmente, las organizaciones políticas comentaron que en algunas secciones del documento de lineamientos **se evidencia un sesgo político que es necesario revisar y que se requiere mejor definir la corrupción.**

III. Observaciones y aportes de los medios de comunicación consultados a la propuesta de lineamientos para la Política Pública Nacional Anticorrupción

Se saluda la iniciativa del Gobierno de dar relevancia al tema de la lucha contra la corrupción, sin embargo, se anota que, **aún sin una propuesta de política pública anti-corrupción, el Gobierno podría implementar una serie de acciones concretas e inmediatas que mostrarían decidida voluntad política para enfrentar la grave situación de corrupción que vive el país y que podrían constituir primeros pasos para avanzar en es tema.**

3.1 Visión sobre el estado de situación de la corrupción en el país

“La política se convierte en una disputa de los recursos a distribuirse entre los grupos de poder”

A criterio de las y los representantes de medios de comunicación que participaron en la consulta, en el país se ha instaurado una **cultura de impunidad y de cinismo** frente a la corrupción, que es sumamente **preocupante y desesperanzadora**. Al **“festín de fondos públicos”**, se suman las **vinculaciones de la corrupción con diferentes formas del crimen organizado** que se han intensificado los últimos años en el país (narcotráfico, lavado de dinero, redes de tráfico de personas, estafas en fondos de jubilación, minería ilegal, etc.) y que se han infiltrado en las diversas instancias del sector público. Se suma también la **corrupción que permite atentados en contra de los derechos humanos** (de pueblos indígenas, violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes, crisis carcelarias, entre otras).

Impera la **crisis de las instituciones responsables de la prevención, el control y la sanción en el país**, que se encuentran **politizadas, corrompidas y con débiles capacidades y presupuestos**.

- La **Contraloría**, *“con un Contralor prófugo y otro Contralor en la cárcel por el Caso Sobornos, próximo a ser liberado por favores que le deben los jueces responsables de juzgarlo”*. La **Contraloría ha sido despojada de herramientas jurídicas que le permitían cumplir con sus funciones de vigilancia antes y después de la ejecución de obras**, ahora sólo puede actuar después de que éstas hayan sido ejecutadas.
- La **Fiscalía**, sin el presupuesto necesario y con un déficit de 500 funcionarios/as según ha manifestado la propia entidad; rebasada en sus capacidades y con deficiente conocimiento técnico en relación a las nuevas modalidades de la corrupción; con funcionarios/as corruptos/as y poco comprometidos/as que se han mantenido dentro de la institución para continuar protegiendo a quienes han cometido actos de corrupción en administraciones anteriores. *“Una fiscalía que se abstiene de acusar y con un ensamblaje de normas que conlleva a que no haya prueba que funcione para poder dejar libres a los corruptos”*.
- La **Corte Constitucional** *“cuyo Presidente desecha las acciones en contra de lo actuado en contra del Procurador, ante favores que se adeudan los actores políticos”*.

- **Superintendencias** “atadas de manos” para avanzar con investigaciones, en el marco de un “sistema de complicidades”.
- **Sistema judicial** que constituye un verdadero “nudo gordiano”, con **jueces corruptos a nivel nacional y local**. Un sistema que permite que, por ejemplo, “la selección de jueces a conveniencia de los juzgados”, incluyendo empresas privadas.
- **UAFE** que no investiga evidentes casos de corrupción y que facilita que *“funcionarios públicos se enriquezcan a su vista y paciencia”*. Se menciona cómo periodistas sin mayores recursos y mucha menor posibilidad de acceso a la información han descubierto casos que la UAFE no investiga. Preocupa, nuevamente, que los informes que la UAFE proporciona a la Fiscalía no sea de público acceso, lo cual posibilidad que esta entidad simplemente los descarte. Se requiere, además, que la UAFE se fortalezca en sus conocimientos y capacidades, “pues toda la corrupción en última instancia pasar por el tema de los flujos financieros”. Se añade que la comunicación de la UAFE con los medios es nula, bajo el pretexto de que las investigaciones son reservadas, mientras que en otras administraciones al menos se emitía alertas que se compartía con los medios.
- **SERCOP**, que **no verifica el origen de los fondos para las contrataciones** (posibilitando así el lavado de dinero); que **invita y califica a proveedores que adeudan fondos al Estado**; que **dice no tener influencia en las contrataciones corruptas que realizan, por ejemplo, los hospitales** –*“que operan como unidades de negocio para el beneficio económico de sus gerentes, que a diferencia de los médicos que anteriormente los dirigían, no se conducen de la necesidad de servicios por de la ciudadanía y éste es uno de los sectores en los que la gente siente más directamente los efectos de la corrupción”*. Preocupa el **“secretismo”** del SERCOP y el poco acceso a información pública en el tema de contrataciones. En un intento por mejorar la base de datos del SERCOP, se ha dejado a la sociedad civil y los medios de comunicación sin una herramienta básica que ya no está disponible y no ha sido posible tener acceso a información durante los últimos dos años.

“Sólo cuando la prensa se pone acuciosa en investigar los casos de corrupción en los procesos de contratación, éstos salen a la luz; y, como vemos en los países vecinos, ya no es necesario contratar obras físicas sobre las cuales la necesidad de veeduría desde la ciudadanía podía ser más visible, ahora se introduce la figura de asesorías por cuantiosas sumas, sobre las cuales el reto de identificar trabajos no realizados vinculados y situaciones de lavado de dinero será aún más complejo.

- **Defensoría del Pueblo**, sin recursos y herramientas.
- Algunos/as **Asambleístas** co-partícipes de la corrupción, que por ejemplo, se abstienen de votar para velar por “intereses corruptos de ciertos grupos de interés”.

- **Función electoral** que requiere ser renovada.
- **Politización del Consejo de Participación Ciudadana.**

A estos ejemplos de crisis y corrupción de las instituciones, se suma, a criterio de los medios, una **“estructura jurídica para delinquir, una legislación entrampada para que no se pueda juzgar a los delincuentes”**, una serie de vacíos normativos y omisiones para permitir que la estructura corrupta continúe funcionando. Los medios enfatizan en que existen **muy pocos casos en los que se ha sancionado efectivamente los hechos de corrupción en el país** -el caso de Arroz Verde, por ejemplo, que llama la atención por que ha responsabilizado también al sector privado-; y, de allí que se sospecha que en Ecuador **“la justicia actúa más por motivaciones políticas que por castigar e impedir que actos de corrupción se reproduzcan** y queden en la impunidad”. Son numerosos los casos de jueces que fallan a favor de los delincuentes, que otorgan “absurdas acciones de protección”, que contribuyen al reparto de los hospitales, que facilitan el narcotráfico. *“Podemos reformar todo, cuando se llega a la sanción estamos frente a un nudo gordiano, frente a jueces que no aplican las normas, sino que responden al momento político y siguen declarando inocentes a los delincuentes para pagar favores”*. *“Vivimos en un país que es mundo de las hadas para los corruptos”*.

Para los y los representantes de los medios de comunicación, es evidente también el **retroceso que el país ha tenido en cuanto respecta a la Ley de transparencia y acceso a la información pública y la “cultura del secreto” que se ha instaurado en el sector público**. Incluso en términos de tecnología, la Ley **no ha avanzado de lo analógico a lo digital, hacia el gobierno electrónico y el gobierno abierto**. La entrega de información pública es a discreción de las/los funcionarios/as de turno y la información es incompleta, inconsistente y con datos ocultos. Los funcionarios/as no se ven como **“custodios de la información, sino como propietarios de la misma”**.

Otro retroceso es la imposibilidad de acceder a los **formularios de declaración patrimonial realizada por las y los funcionarios públicos al inicio de sus funciones**, que anteriormente se hacía a través de escritura pública y era de fácil acceso a través de las notarías y actualmente se realiza a través de un formulario electrónico gestionado por la Contraloría según disposición del anterior Contralor. Para poder acceder a la información, ahora ésta **debe ser solicitada formalmente a la Contraloría, la misma que responde a discreción y muchas veces con información incompleta**. *“Un reglamento emitido por un Contralor no puede infringir una Ley que facilitaba este acceso, esto podría ser objeto de una demanda de inconstitucionalidad”*. Otra limitación que se encuentra en relación al acceso a información pública es que **los procesos judiciales, al ser archivados, ya no pueden ser consultados**. *“Esto no ocurre en ningún país que se considere democrático”*.³

³ Tal como mencionado en la introducción de este informe, estos criterios son de responsabilidad de las personas consultadas y PNUD no se responsabiliza por la precisión sobre los mismos, sino que la consultora se limita a recogerlos, tal como fueron emitidos por parte de las y los participantes del proceso de consulta.

Preocupa a los medios no sólo la **generalización de la corrupción** -como una práctica tan común en las instituciones del Estado que se vuelve el estándar- sino también su **“normalización” y la consecuente “no vigilancia”**. *“La ciudadanía está paralizada por el terror, nadie quiere hacer denuncias, no sólo porque se teme sobre la propia seguridad, sino que también se utiliza figuras como la del SRI, con trámites engorrosos y confusos, que hacen que los ciudadanos honestos teman no estar cumpliendo adecuadamente con las normas, mientras que los delincuentes siempre encuentran caminos para delinquir”*.

De igual manera **los medios, que han perseverado en su labor de investigación**, aún en administraciones en las que “se los penalizaba por realizar denuncias y se daban fallos en contra de la transparencia”, expresan la dificultad de aportar a la lucha nacional en contra de la corrupción debido a la **Ley de Comunicación que los vuelve víctimas de persecuciones judiciales por denunciar actos de corrupción suficientemente documentados**. *“Mucha información sobre casos de corrupción, con sólida evidencia, llega a nuestras manos como periodistas, sin embargo, con la Ley de Comunicación que pende sobre nosotros es incompatible hablar de los medios como parte importante de la lucha contra la corrupción, es una ley que no se corresponde con una democracia occidental ni con la libertad de expresión, es una ley para tapar la boca, so pena de ser demandado”*. Varios periodistas mencionaron, además, los riesgos a los que se han encontrado expuestos/as ellos/as y sus familias al denunciar actos de corrupción.⁴

También se menciona que **las y los funcionarios públicos que realizaban denuncias de casos de corrupción fueron acallados a través de la nueva Constitución**, pues quedaron desamparados al ya no estar normados por el Código de Trabajo. *“Viven en constante temor, apoyan irrestrictamente a la autoridad pues su seguridad laboral está permanentemente en riesgo”*. Las y los informantes del sector público que aún denuncian casos de corrupción lo hacen de manera cuidadosa para no vulnerar su carrera profesional. Se debe considerar, además, que los niveles intermedios de la gestión pública anteriormente constituían informantes clave por el acceso que tenían a determinada información de su sector.

Los medios de comunicación enfatizan también en que no se evidencia, desde el Gobierno, una **comprensión y abordaje efectivo de los vínculos entre la corrupción y el crimen organizado, siendo el narcotráfico uno de los capítulos más graves, que se han intensificado y que marcará profundamente los siguientes años en el país**. Se espera que, tal como ha ocurrido en otros países vecinos y de la región, **la infiltración de las fuerzas corruptas en el Estado vía compra de funcionarios sea cada vez mayor** (en la Policía, en el poder judicial) y preocupa que el **país no esté preparado para enfrentar estos fenómenos que se rigen por leyes supranacionales**. Se menciona que varios de los casos de corrupción no han sido identificados en el país, sino a través de la inteligencia norteamericana y que Ecuador no ha participado en las negociaciones que han ocurrido en torno a esos casos en la esfera internacional.

⁴ Criterios emitidos por las personas participantes en el proceso de consulta, que no son de responsabilidad de PNUD ni de la consultora, que se limita a recogerlos fielmente en este informe.

Consterna también la **violación de derechos humanos en el país que no son juzgados como actos de corrupción en el país**. Por ejemplo, la violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes en unidades educativas *“que pasó de decenas a miles, con casos que no han sido suficientemente investigados y sancionados”*, así como la violación de derechos de los pueblos indígenas por actividades como la minería ilegal.

Otros hechos que, a criterio de los medios, no dan una señal positiva de avanzar en la lucha contra la corrupción son:

- La **reciente aprobación de la amnistía**, por parte de la Asamblea Nacional, que a criterio de representantes de los medios que participaron, abona a la impunidad y es resultado de una negociación política entre los poderes del Estado para *“garantizar la estabilidad del país”*. Este camino es muy riesgoso pues puede sentar la base de otras negociaciones de esta índole a las que deba recurrir el Gobierno y que le resten la posibilidad de actuar efectivamente en contra de los poderes corruptos establecidos.

“Cuando los casos de violencia y corrupción quedan santificados en una negociación política, no hay la más mínima ética ni principio, no se puede hablar de política cuando la estabilidad del país depende de una negociación en donde la impunidad se impone”.

- La **posibilidad de legalizar fondos en el país**, que se encuentran actualmente fuera del mismo, a través de la propuesta de Ley para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal, sin investigar si el origen de estos fondos es legal o si provienen, por ejemplo, del narcotráfico o del lavado de dinero.
- La práctica de **no dar seguimiento, juzgar y sancionar a quienes detentan poder económico, incluyendo “empresarios que son intocables** a pesar de sus evidentes vínculos con la corrupción y que ni siquiera son llamados a la palestra como los funcionarios públicos”.

En definitiva, existe **“toda una estructura corrupta en funcionamiento”** y, si bien ésta no es el resultado de las acciones de la actual administración, se espera que el **“Gobierno ponga la casa en orden y evite que determinados mecanismos que están en funcionamiento y continúan perpetuando la corrupción”**.

3.2 Aportes a la propuesta de lineamientos para la Política Pública Nacional Anticorrupción

- A criterio de las y los representantes de los medios, el **Gobierno, más allá del discurso, debería dar un claro mensaje de voluntad política por sanear la corrupción que aqueja al país a través de acciones concretas**, aún sin la existencia de una política pública nacional. Sólo por citar algunos ejemplos:

- **Publicar la lista de deudores de la Corporación Financiera Nacional.**
- Transparentar el **balance del IESS.**
- Disponer que las **empresas públicas publiquen sus balances en sus portales web**, de manera inmediata y periódica. Esto podría hacerse a través de un Reglamento y como mandato para los Directorios de las empresas.
- Disponer que las y los funcionarios públicos realicen sus declaraciones patrimoniales a través de escrituras públicas en las notarías y que esta información pueda ser libremente consultada por quienes realizan investigaciones en torno a actos de corrupción.
- Enviar a la Fiscalía información sobre la situación del Banco del Pacífico.
- Transparentar lo ocurrido con el Banco Nacional de Fomento.
- Respecto a la propuesta de **conformación de la Comisión Nacional Anticorrupción en el documento de lineamientos**, considerando la estrecha vinculación entre la corrupción y el poder político, con ejemplos de instituciones corruptas como se ha citado en la sección anterior; la posibilidad de que determinados Gobiernos coopten todas las funciones del Estado, como ha ocurrido en administraciones anteriores; y, el riesgo de negociaciones políticas en las que el Gobierno decida participar para garantizar la estabilidad del país, los medios de comunicación expresan su total desacuerdo. Una conformación de la Comisión tal la propuesta no genera confianza ni credibilidad.

Proponer, además, que la sociedad civil se limite a ser “observadora” de la Comisión es no reconocer su rol fundamental de vigilancia y seguimiento a los casos de corrupción e implica invisibilizar la importante trayectoria y contribución- durante décadas y con independencia de los poderes políticos y económicos- de la Comisión Nacional Anticorrupción impulsada desde la sociedad civil, cuyas investigaciones y denuncias lastimosamente no han sido procesadas como corresponde legalmente por las instituciones de control.

“El mismo nombre propuesto para la Comisión hace referencia a una organización que ha hecho militancia desde la sociedad civil para pedirle cuentas a la administración pública”

“Es absolutamente inaceptable una Comisión integrada por las funciones del Estado en un país con problemas estructurales de corrupción de dichas funciones. En varias administraciones las personas que se propone que han presidido o formado parte de dichas instituciones han sido justamente personas observadas por actos de corrupción”.

“Es ingenuo y problemático pensar que la corrupción se resolverá con una Comisión integrada como la que se propone”.

“Se quiere crear otro órgano supra estatal que no es lo que se necesita en esta coyuntura, porque el Estado ya es un ente atrofiado e ineficiente”.

“Se da un papel menor a quienes han tenido mayor éxito en la lucha contra la corrupción: periodistas, medios, sociedad civil. El diseño debe cambiar”.

“Una Comisión así dependería del momento político, no le tengo fe, no se puede asegurar que el Gobierno no caiga en actos de corrupción”.

A criterio de los medios, el enfoque podría ser otro: fortalecer la Comisión existente, colaborar con la misma a través de un punto focal en el Gobierno que “destrabe” los procesos de acceso a información pública, por ejemplo, y contar con una Secretaría Anticorrupción que tenga la función de coordinar entre los poderes del Estado acciones tendientes a la disminución de la corrupción, incluyendo acciones concretas para avanzar en dicha lucha, como las que han sido mencionadas anteriormente. *“De todas maneras ya existe la Función de Transparencia y Control que no ha cumplido con su cometido, con tres presidentes que han salido por denuncias de corrupción, al igual que no lo hacen las instituciones de control”.*

Además, se menciona la necesidad de contar con perfiles de expertos que conozcan de las nuevas modalidades con las que opera la corrupción, muy especialmente en torno a sus vinculaciones con el crimen organizado (expertos en trading, lavado de activos, minería ilegal, crisis carcelarias).

Se reconoce también el aporte que podrían tener organismos internacionales para continuar en el camino de lucha contra la corrupción, a través de un Observatorio Internacional, por ejemplo. Existe mayor credibilidad en este tipo de organismos.

- **Saneamiento y fortalecimiento de las instituciones de control**, incluyendo mayores presupuestos, un equipo ampliado (como en el caso de la Fiscalía que se encuentra rebasada en su capacidad) y nueva experticia en los equipos, de manera que se tenga conocimiento de cómo funcionan los delitos en el mundo contemporáneo, incluyendo aquellos cibernéticos y cómo éstos deben ser abordados. Se requiere capacitar a jueces, fiscales, fuerzas del orden, asambleístas, Ministros del ramo.

“La institucionalidad corrupta sólo se puede limpiar con decisión”.

- **Fortalecer el rol de la UAFE** para mejorar la investigación e inteligencia financiera. En el combate a la corrupción es fundamental contar con óptimos mecanismos de rastreo del dinero. Fortalecer la comunicación de la UAFE con los medios.
- **Facilitar que la sociedad civil y los medios de comunicación aporten a la lucha contra la corrupción** a través de sus investigaciones. Para ello se quiere de **libre acceso a la**

información pública (incluyendo aquella del SERCOP), **eliminar las restricciones que impone la Ley de Comunicación para que los medios apoyen esta lucha y fortalecimiento de los mecanismos de veeduría ciudadana.**

- **Proteger a denunciantes de actos de corrupción** (periodistas, defensores de derechos humanos, y ciudadanos/as en general, que puedan sumarse a esta lucha, siempre y cuando se les proteja y no se los persiga por denunciar actos de corrupción).
- **Revisar la normativa que obstaculiza la transparencia y la lucha contra la corrupción** (Ley de Acceso a la información pública, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Ley de Comunicación), así como los vacíos y omisiones que son parte del “engranaje creado para la maquinaria de la corrupción”. Implementar normativa como la de “puertas giratorias”, de manera que funcionarios públicos no puedan ser contratados por empresas a las que tenían que regular.
- **Sanear el sistema judicial para frenar la impunidad.** Considerar además que actos de corrupción vinculados a derechos humanos deberían implicar sanciones con agravantes y que se correspondan con los perjuicios que hechos de corrupción generan, por ejemplo, los efectos que generan los desfalcos al fisco en el sector salud y educación o los impactos en los derechos de las comunidades indígenas por actividades como la minería.
- **Sumar al sector privado en la lucha nacional contra la corrupción y garantizar que representantes del sector privado que estén involucrados en estos actos dejen de ser “los intocables” y sean juzgados y sancionados por sus acciones.**
- **Fortalecer la cooperación internacional ante los fenómenos globales que afectan al país y en torno a los cuales se cuenta con escasa capacidad nacional** (lavado de activos, tráfico de armas, trading, narcotráfico, etc.)
- **Incorporar tecnología**, como el uso del *block chain* en los procesos de contratación pública, procesos electorales, e incluso en el sistema judicial, para avanzar realmente hacia el gobierno abierto y electrónico.

IV. Conclusiones y propuestas de las y los representantes consultados para la política pública anticorrupción

Esta sección presenta conclusiones del proceso de consulta, que enfatizan en las propuestas planteadas por las y los representantes de las Organizaciones Políticas consultadas y de los Medios de Comunicación que participaron – en el primer caso, representantes de cinco de seis bancadas de la Asamblea Nacional y, en el segundo, representantes de prensa con cobertura nacional y medios de comunicación digitales. Las opiniones recogidas en este informe y en esta sección son de exclusiva responsabilidad de quienes emitieron su criterio a través de este proceso de consulta, incluyendo la posibilidad de referencias ambiguas o erradas a la normativa o a otros ámbitos. La consultora de PNUD las ha recogido fielmente, en su rol de sistematización de los aportes de quienes participaron y PNUD no se responsabiliza por las mismas.

Las y los representantes de Organizaciones Políticas y Medios de Comunicación que participaron en este proceso de Consulta sobre la Propuesta de Lineamientos de la Política Pública Nacional Anticorrupción -que incluyeron a -, **reconocieron la relevancia de continuar trabajando en la lucha contra la corrupción en el país.** Sin embargo, expresaron su **preocupación de que esta iniciativa se limite a “buenos enunciados”** y anotaron que, para **dar una señal de decidida voluntad política** para enfrentar la grave situación de corrupción que experimenta el país y, que es el acumulado de anteriores administraciones, el **Gobierno requiere implementar acciones inmediatas – aún sin la existencia de una política pública- que pueden ser impulsadas desde el Ejecutivo** y que pueden constituirse en primeros pasos certeros para enfrentar una labor titánica y cada vez más compleja, al **sumarse al panorama nacional la corrupción ligada al crimen organizado** y otros fenómenos internacionales, como el narcotráfico, cuya penetración en el país, durante estos últimos años, se está intensificando.

Los **aportes de ambos grupos consultados coinciden, tanto en su lectura sobre la situación de corrupción que aqueja al país, como en las observaciones que tienen en relación a la propuesta de lineamientos** para la política pública nacional anticorrupción, puesta a consideración por parte de Presidencia de la República y, más allá de ella, **en estrategias que podrían y deberían ser impulsadas desde el Gobierno.** Éstas incluyen:

- **Sanear las instituciones públicas, con énfasis en las instituciones de control, y fortalecerlas** con el equipo que requieren, con capacidades especializadas para enfrentar las nuevas y cada vez más sofisticadas modalidades que toma la corrupción, con tecnología y con presupuesto.
- **Sanear el sistema de justicia, que se ha constituido en un elemento fundamental del engranaje de la corrupción** y que, tanto a nivel nacional como territorial, vehiculiza la impunidad, a cambio de favores que transan las y los jueces corruptos/as, con los principales poderes políticos y económicos del país.

- **Revisar el marco normativo y sus vacíos que también han sido objeto de manipulación para servir a los fines de la corrupción** y que, por otra parte, no incorporan respuestas a los nuevos fenómenos globales y complejas modalidades de la corrupción.
- **Endurecer las sanciones por delitos en administración pública** y garantizar que éstas no sean únicamente penales, sino que se garantice la efectiva recuperación de fondos públicos y que las sanciones guarden correspondencia con los efectos de los delitos cometidos (los efectos en el salud y educación, por ejemplo, de defraudaciones al fisco para para la sociedad en su conjunto o los efectos de actos de corrupción encubiertos por el Estado que atentan contra derechos humanos).
- **Replantear la conformación propuesta en el documento de lineamientos para la Comisión Nacional Anticorrupción.** Una Comisión con credibilidad y que pueda realizar una labor efectiva no podría estar constituida por las instituciones que deben fiscalizarse a sí mismas y peor aún con los niveles de corrupción que las caracterizan. Es fundamental que el Gobierno reconozca el importante aporte con el que las organizaciones de la sociedad civil (Comisión Nacional Anticorrupción) y los medios de comunicación han contribuido para la denuncia y seguimiento a casos de corrupción y que, más bien, desde el Gobierno se fortalezca estos mecanismos ya existentes -y, más ampliamente la participación y las veedurías ciudadanas- **y se garantice el espacio y el rol que le corresponde a la sociedad civil en la vigilancia** para la lucha contra la corrupción. Se requiere también que **integrantes de una Comisión Anticorrupción cuenten con perfiles profesionales especializados** y se sugiere la **participación de organismos internacionales con credibilidad, incluyendo la posibilidad de crear un Observatorio Nacional Anticorrupción.**
- El Gobierno podría contar con una **Secretaría Anticorrupción** con funciones definidas, incluyendo la emisión de alertas al Gobierno sobre posibles casos de corrupción, la coordinación entre diferentes instituciones públicas en el tema y la disponibilidad como punto focal -por ejemplo, con representantes de la sociedad civil- para agilizar procesos que obstaculizan la lucha contra la corrupción.
- **Transparentar y garantizar el libre acceso a la información pública.** Ésta es fundamental para que las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación puedan ejercer su labor de veeduría. Normativa, procedimientos e instrumentos que obstaculizan la transparencia y el libre acceso deben ser modificados.
- **Garantizar la protección para denunciantes y generar incentivos a denuncias de actos de corrupción,** en todos los niveles. Es fundamental también revisar normativa que, a criterio de los participantes, desincentiva las denuncias de diversos actores, por ejemplo, la Ley de Comunicación, en el caso de los medios, así como la no inclusión de los/as funcionarios públicos en el Código del Trabajo, que pueda garantizar sus condiciones de empleo si realizan denuncias.

- **Sumar al sector privado a la lucha nacional anticorrupción** (a través de las Cámaras, por ejemplo), **responsabilizarlos y sancionarlos como corresponde**, como el “otro lado de la moneda de los actos de corrupción”.
- Ampliar la visión que se tiene sobre la corrupción, con énfasis en **las vinculaciones de la corrupción con el crimen organizado, fenómeno que se ha agudizado en el país en estos últimos años y que agravará significativamente la situación** que el país enfrenta. El país requiere **apoyarse en la cooperación internacional, mejorar sus sistemas de inteligencia y valerse de perfiles profesionales especializados** con conocimiento sobre cómo operan las nuevas y sofisticadas formas de corrupción.
- **Contribuir a la formación de nuevos cuadros políticos jóvenes con una ética diferente** que permita contar al país con una clase política renovada y comprometida con la transparencia y la lucha contra la corrupción.
- **Sensibilizar ampliamente a la ciudadanía sobre la corrupción**, de manera que todos/as los/as ciudadanos sean parte activa de una campaña nacional contra la corrupción y que, paulatinamente, los elementos culturales de la micro-corrupción se vayan transformando y permeando profundamente en las prácticas ciudadanas, fomentando relaciones recíprocas de honestidad entre el Estado y la ciudadanía.
- **Incorporar tecnología que potencie los procesos de lucha contra la corrupción** (el *block chain*, por ejemplo).

Anexos

Anexo 1. Lista de representantes de organizaciones políticas validados por la Presidencia de la República e invitados al proceso de consulta

GRUPO 1. BANCADA BAN - CREO		
Señor	Juan Fernando Flores	Movimiento Creando Oportunidades
Señora	Ana Belén Cordero	Movimiento Creando Oportunidades
Señor	Marco Troya	Movimiento Ecuatoriano Unido
Señor	Pedro Velasco	Partido Político Avanza
Señora	María del Carmen Aquino	Movimiento Únete
Señor	Mariano Curicama	MINGA Chimborazo
Señor	Washington Varela	Partido Sociedad Patriótica, Antisuyo Ushito
Señora	Diana Pesántez	Participa, Movimiento Igualdad 82
Señor	Augusto Guamán	Acuerdo Ciudadano
Señor	Hugo Cruz	Construye

GRUPO 2. BANCADA UNES		
Señora	Marcela Aguiñaga	Movimiento Político Revolución Ciudadana
Señor	Jimmy Jairala	Movimiento Centro Democrático Nacional
Señora	Paola Cabezas	Unión por la Esperanza
Señor	Ferdinand Álvarez	Unión por la Esperanza
Señora	Rosa Mayorga	Unión por la Esperanza
Señora	Lyne Miranda	Unión por la Esperanza
Señor	Comps Córdova	Unión por la Esperanza
Señora	Gabriela Molina	Unión por la Esperanza
Señor	Roberto Cuero	Unión por la Esperanza
Señor	Pabel Muñoz	Unión por la Esperanza

GRUPO 3. BANCADA IZQUIERDA DEMOCRÁTICA		
Señor	Guillermo Herrera	Partido Izquierda Democrática
Señor	Marlon Cadena	Partido Izquierda Democrática
Señor	Dalton Bacigalupo	Partido Izquierda Democrática
Señora	Wilma Andrade	Partido Izquierda Democrática

Señora	Yeseña Guamaní	Partido Izquierda Democrática
Señor	Alejandro Jaramillo	Partido Izquierda Democrática
Señora	Johanna Moreira	Partido Izquierda Democrática
Señor	Ramiro Narváez	Partido Izquierda Democrática

GRUPO 4. BANCADA PARTIDO SOCIAL CRISTIANO

Señor	Alfredo Serrano	Partido Social Cristiano
Señor	Guillermo Celi	Partido Sociedad Unida más Acción
Señor	Esteban Torres	Partido Social Cristiano
Señor	Jorge Abedrabbo	Partido Sociedad Unida más Acción
Señora	Nathalie Viteri	Partido Social Cristiano
Señor	Carlos Falquez Batallas	Partido Social Cristiano
Señora	Soledad Diab	Partido Social Cristiano - Madera de Guerrero
Señora	Dallyana Passailaigue	Partido Social Cristiano - Madera de Guerrero

GRUPO 5: BANCADA PACHAKUTIK

Señor	Marlon Santi	Pachakutik
Señor	Rafael Lucero	Pachakutik
Señor	Darwin Pereira	Pachakutik
Señor	José Cabascango	Pachakutik
Señora	Mireya Pazmiño	Pachakutik
Señor	Salvador Quishpe	Pachakutik
Señor	Mario Ruiz	Pachakutik
Señora	Bertha Sánchez	Pachakutik

GRUPO 6. ASAMBLEISTAS INDEPENDIENTES

Señor	Fernando Villavicencio	Asambleísta Independiente
Señora	Vanessa Freire	Asambleísta Independiente
Señor	Luis Segovia	Asambleísta Independiente
Señor	John Vinuesa	Asambleísta Independiente
Señor	Gruber Zambrano	Asambleísta Independiente
Señor	Daniel Noboa	Asambleísta Independiente
Señor	César Rohon	Asambleísta Independiente

Anexo 2. Lista de representantes de medios de comunicación validados por la Presidencia de la República e invitados al proceso de consulta

GRUPO 1. Medios Digitales		
Señor	Francisco Herrera Arauz	Ecuador Inmediato
Señora	Ana María Acosta	Wambra Radio
Señor	Santiago Aguilar Morán	Radio La Calle
Señora	María Sol Borja	GK
Señor	Henry Espín	Tiempo Real
Señor	Francisco Contreras	BN Periodismo
Señor	Danilo Rosero Murillo	La Clave
Señor	Diego Cazar	La Barra Espaciadora

GRUPO 2. Medios Convencionales Prensa y TV		
Señor	Jorge Imbaquingo	Grupo El Comercio
Señora	Mónica Almeida	Diario El Universo
Señor	Fernando Mendoza	Diario El Telégrafo
Señora	María Belén Arroyo	Revista Vistazo
Señor	Francisco Huerta	Diario Expreso
Señora	Carola Artieda	TC Televisión
Señor	Milton Pérez	Teleamazonas
Señor	Luis Gómez	RTS
Señor	Víctor Santos	TVC
Señor	Juan Carlos Aizprua	Ecuavisa
Señor	Francisco Rocha	Asociación Ecuatoriana de Editores de Periódicos

GRUPO 3. Medios Digitales		
Señora	Martha Roldos	Fundacion Mil Hojas
Señora	María Teresa Escobar	Primicias
Señor	Andersson Boscán	La Posta
Señor	José Hernández	4 Pelagatos
Señora	María Fernanda Egas	La República

Señor	Juan Carlos Calderón	Plan V
Señora	Jeannette Hinostraza	Periodista
Señor	Carlos Vera	Periodista
Señor	César Ricaurte	Fundamedios