

ESTRATEGIA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

Presidencia de la República del Ecuador
Secretaría de Política Pública Anticorrupción
2022



República
del Ecuador

Índice de Contenidos

Prefacio.....	5
Presentación.....	7
Resumen Ejecutivo.....	9
Introducción.....	10
1. Políticas Nacionales Anticorrupción.....	16
1.1. Contexto y problemática.....	17
1.2. Alcance de la Política Nacional Anticorrupción.....	19
2. Diagnóstico.....	22
2.1. Análisis de la Legislación vigente.....	22
2.2. Institucionalidad ligada al ámbito anticorrupción.....	25
2.2.1. Enfoque de prevención.....	25
2.2.2. Enfoque de control y sanción.....	26
2.2.3. Antecedentes institucionales anticorrupción en la Función Ejecutiva	27
2.2.4. Papel institucional de la Función ejecutiva en el rol de prevención de la corrupción.....	30
2.2.5. Identificación de nudos críticos en la institucionalidad anticorrupción en el Ecuador.....	31
2.3. Compromisos internacionales del Ecuador en anticorrupción.....	32
2.4. Integridad Pública.....	35
3. Consulta Pública a los actores de la sociedad ecuatoriana.....	37
3.1. Justificación.....	37
3.2. Metodología.....	38
3.3. Proceso de consulta pública.....	38
3.3.1. Formación en liderazgos transformacionales: integridad y transparencia en la gestión pública sesiones de alta gerencia.....	38
3.3.2. Consulta en territorio.....	39
3.3.3. Consulta con sector público.....	40
3.3.4. Consulta con partidos políticos de representación parlamentaria y medios de comunicación nacionales.....	42
3.3.5. Encuestas y entrevistas.....	45
4. Líneas estratégicas.....	48

4.1.	Concientización de las dimensiones de la corrupción, sus causas y consecuencias	49
4.2.	Responsabilidad con competencia compartida entre múltiples actores en la prevención y lucha contra la corrupción	51
4.3.	Lucha Focalizada contra la corrupción en escenarios críticos para la sociedad ecuatoriana.....	53
4.4.	Prevención y trámite efectivo de los conflictos de interés	55
4.5.	Transparencia en el gasto público.....	58
4.6.	Desarrollo de capacidades institucionales en la prevención y lucha contra la corrupción y sus competencias	61
4.7.	Contratación Pública responsable y transparente	63
4.8.	Prevención y lucha contra la corrupción transnacional	65
4.9.	Aplicación de tecnologías en la lucha contra la corrupción	68
5.	Gobernanza para la integridad pública y lucha contra la corrupción en el Ecuador.....	70
5.1.	Sistema Nacional de Integridad Pública y Lucha contra la Corrupción	70
5.2.	Comisión para la prevención de la corrupción en el sector público .	70
5.3.	Unidad Administrativa Anticorrupción en la Función Ejecutiva	71
6.	Implementación de la Política Nacional Anticorrupción	73
7.	Recomendaciones	74
8.	Bibliografía.....	85
9.	Anexos	87

Índice de Gráficos

<i>Gráfico 1. Identificación de las instituciones competentes en el enfoque de prevención</i>	25
<i>Gráfico 2. Identificación de las instituciones competentes en el enfoque de control y sanción</i>	26
<i>Gráfico 3. Identificación de causas y efectos del problema de normalización de prácticas corruptas</i>	49
<i>Gráfico 4. Identificación de causas y efectos del problema de falta de corresponsabilidad en la prevención y la lucha contra la corrupción</i>	51
<i>Gráfico 5. Identificación de causas y efectos del problema de falta de ausencia de una vinculación efectiva entre la política pública de los sectores críticos y la política anticorrupción</i>	53
<i>Gráfico 6. Identificación de causas y efectos del problema de que los funcionarios podrían privilegiar el interés privado sobre los intereses públicos</i>	55
<i>Gráfico 7. Identificación de causas y efectos del problema de que la corrupción se nutre del gasto público irresponsable</i>	58
<i>Gráfico 8. Identificación de causas y efectos del problema de que la corrupción tenga deficiencias en el diseño institucional frente a la corrupción</i>	61
<i>Gráfico 9. Identificación de causas y efectos del problema de opacidad en la contratación pública</i>	63
<i>Gráfico 10. Identificación de causas y efectos del problema de la falta de capacidades técnicas para responder a fenómenos relacionados con la dimensión transnacional de la corrupción</i>	65
<i>Gráfico 11. Identificación de causas y efectos de la falta uso de las TICS para garantizar la transparencia</i>	68
<i>Gráfico 12. Pasos para la identificación de riesgo de corrupción</i>	76

Prefacio

**Intervención del Presidente de la República del Ecuador
Guillermo Lasso Mendoza
Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción**

Excelentísimo señor Ministro Hassan Abdelshafy Ahmed Abdelghany, Presidente de la Conferencia de los Estados Partes de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

Excelentísima señora Ghada Waly, Directora Ejecutiva de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

Excelentísimos señores Jefes de Estado y de Gobierno.

Distinguidos Ministros, autoridades y delegados.

Amigos y asistentes a esta Conferencia.

La República del Ecuador saluda a los participantes en la Conferencia de los Estados Partes de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

La ética, personal y familiar, deviene en pública, por el mandato popular, de discriminar las visiones, los intereses y las acciones destinadas al bien común. Y, también, la necesidad de que se conviertan en guías de la gestión, para multiplicar su efectividad.

El Estado ecuatoriano, y en particular el gobierno que me honro en presidir desde el último semestre, tiene como una columna fundamental a la lucha contra la corrupción. Este flagelo mundial es una variable de incidencia negativa para la consecución de nuestras metas de desarrollo. Lo reconocemos en algunos diseños institucionales en nuestra democracia, los que reformaremos.

La corrupción es una barrera contra el desarrollo, que contamina a la inversión y oscurece, entre otras, a las asignaciones presupuestarias. Desvanece a la calidad del gasto público y enreda las relaciones entre la gestión pública y la inversión privada.

En los últimos tiempos se ha fijado una falsa idea en el horizonte, la que rechazo frontalmente: la corrupción se habría convertido en una “necesidad” de la competitividad económica.

También muchas actividades corruptas, entre ellas el narcotráfico, son las nuevas vías de movilidad social ascendente y de conformación de patrimonios.

En respuesta, debemos construir sociedades, paradas en sus propios pies de producción, trabajo honesto, inversión limpia y horizonte justo para todos, con igualdad de oportunidades.

Ecuador es un país abierto al mundo. Para exportar y para importar. Recibir y honrar inversiones y obligaciones. Con transparencia y calidad. Sin embargo, una consecuencia colateral corrosiva, persistente, es la corrupción.

La cooperación internacional –interacción necesaria entre pares y también entre diversos y desiguales- deberá seguir siendo un soporte en la lucha contra la corrupción.

Con certeza de su eficacia, Ecuador asumió, y ratifica vehementemente, los contenidos de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Tiene el firme convencimiento de la labor que de ella se deriva.

También estoy convencido que cada vez lograremos mejores definiciones, que nos permitan atacar decisiones orientadas al dolo en el manejo de los presupuestos.

Varios elementos dificultan la formación de una cultura de integridad. La dependencia del gasto público incapacita a las sociedades a verificar su anhelo de libertad. El gasto público se vuelve insostenible, cuando no se asienta en instituciones. La discrecionalidad se filtra y puede convertirse en corrupción.

Mi gestión se caracteriza por evitar el desperdicio. Esta falta de calidad, debe ser entendida como un delito de corrupción contra los ciudadanos, a través del intento de dañar el cumplimiento de los objetivos de la administración pública.

La delegación de Ecuador ante la Conferencia tratará temas alineados en una visión anticorrupción compartida. Mi país, a través de la Fiscalía General, ha suscrito compromisos para promover la transparencia y, en especial, para la conformación del Grupo GEIRA, que concentra esfuerzos y capacidades institucionales para la recuperación de activos robados producto de la corrupción. También estableció la Unidad para la Investigación Patrimonial sobre Extinción de Dominio.

A su vez, a través del Consejo de la Judicatura, ha creado la Unidad Judicial y el Tribunal de Garantías Penales Especializados para el Juzgamiento de Delitos Relacionados con la Corrupción y el Crimen Organizado. En tanto, la Contraloría General trabaja activamente en organismos internacionales de entidades fiscalizadoras para multiplicar la eficacia de la lucha contra la corrupción trasnacional.

En las siguientes horas pondré a conocimiento y consulta con la ciudadanía, los Lineamientos para la elaboración de una Política Pública y una Estrategia contra la Corrupción, que se asienta en mi firme convicción política de su prioridad. Y en mi voluntad política de orientarla hacia una Política de Estado, que aleje a las instituciones de tentaciones delincuenciales y devenga en conceptos y acciones estatales sustentables.

La responsabilidad es la necesaria contraparte de la ética pública. Y nuestra credencial internacional. Desde esa óptica, asumimos nuestros compromisos ante la comunidad internacional.

**EL CAIRO - 13/XII/2021
(intervención virtual)**

Presentación

Más allá de lo que diariamente impacta a la retina acerca de los hechos de corrupción, mediatos e inmediatos, se debe establecer una Estrategia clara y precisa para abordarla y detenerla. Es difícil, derrotarla y sancionarla, integralmente, en un período de gobierno. Pero es preciso afirmar que la prioridad del gobierno es la “gran corrupción”, aquella que genera grandes lastimaduras al desarrollo y a los objetivos nacionales.

Se lo hará en las áreas en que existe una prioridad determinada por la “alerta temprana”, generalmente motivada por la mayor dinamia gubernamental y económica. Muy probablemente no recibamos grandes reconocimientos, porque su visibilidad es menor que la corrupción cotidiana. Pero, el perfil ético de las autoridades gubernamentales, quedará plasmado en estos esfuerzos. Y, nuestra conciencia con la patria, tranquila.

La capacidad de la corrupción para agazaparse y diluirse es inmensa. Inútil sería intentar una sola estrategia, uniforme y sin diferenciaciones, para abordarla, detenerla y derrotarla. Tenemos que desplegar una enorme capacidad de diferenciación, para reconocer a la corrupción en los diferentes sectores, territorios, actores y actividades. Y diagramar las acciones congruentes a través de la correspondiente planificación y acciones precisas.

Desplegaremos una estrategia con múltiples niveles y comprensiones adecuadas frente a los delitos. Que nosotros no juzgaremos y en cuya investigación, colaboraremos. En estricto cumplimiento de los ámbitos competenciales de la Fiscalía y de los Juzgados. Estamos claros que una parte importante de los delitos, relativos a la corrupción, se cometen en el abuso del manejo de los fondos y bienes públicos. Sino también de la complicidad que puede darse desde los ámbitos privado y social.

Afirmarlo, no significa que desconozcamos la naturaleza de los delitos. Lograremos descubrir y encauzar estos delitos dentro del debido proceso, con la protección que sabremos conseguir para los buenos funcionarios públicos, capaces de denunciar, alineados a la ética y al buen servicio.

Debemos tener en la mesa del recuerdo inmediato, la sustancia de los delitos que se cometen contra la administración pública.

La apropiación de bienes o dinero público confiados al manejo y decisión de los servidores públicos, es decir el peculado, serán minuciosamente examinados; tanto como la malversación de fondos públicos fuera de los objetivos destinados, es decir, la desviación del gasto público, será examinada desde instrumentos de macro-información del gasto público ejecutado.

El acuerdo colusorio para defraudar al Estado será combatido con rigor. Tanto como el cohecho o el soborno, originado en quienes aceptan o solicitan, donativos para cumplir o incumplir obligaciones.

Los servidores públicos son los encargados de viabilizar las sanciones administrativas, que las adoptará la autoridad competente. Y también los principales colaboradores para llevar la información necesaria a la Fiscalía.

Actuaremos, siempre, de modo coherente, con los valores, principios y normas que promueven y protegen el desempeño ético de la función pública. Promoveremos una real rendición de cuentas, como vínculo entre gobernantes, funcionarios y ciudadanos, y un acceso a la información transparente; evaluaremos los procesos de la política pública para evitar los agujeros en los que opera la corrupción; volveremos –una y otra vez- sobre la responsabilidad en las actuaciones públicas; y, de este modo, procurar una devolución consistente de la institucionalidad y el cumplimiento de los compromisos que deben animarla.

Todos los funcionarios deben admitir la responsabilidad de las decisiones que adoptan; y, que el público –los ciudadanos- reciban un trato igualitario y dispongan de información. Y, a su vez, que los funcionarios públicos que cumplan con su deber sean reconocidos por la sociedad.

Serán ejecutadas todas las innovaciones en la relación con el público y en los procesos administrativos que puedan realizarse. Ese es mi compromiso ante el país.

A un fenómeno multidimensional como es la corrupción, una respuesta también multidimensional. Y creativa. Con dimensiones universales y nacionales. Alejándonos de lo exclusivamente punitivo, necesariamente, la última opción. Y entrando en el campo cierto de la prevención y la integridad. De la corresponsabilidad pública y privada para prevenir y sancionar a la corrupción desde una dimensión ética. Recogemos los ejes de la integridad planteados por la Organización de la Cooperación y Desarrollo Económico, OCDE, cuyas recomendaciones asumió, en su oportunidad, el Presidente de la República.

Pensamos que los ejes estratégicos están constituidos por un Sistema de integridad y lucha contra la corrupción, coherente y completo, formado por compromisos y responsabilidades, la mayor deficiencia pública de nuestro país. Esta Estrategia que, ahora, en su primera versión, presentamos, trata de cerrar los diferentes agujeros por los que se cuele la corrupción.

Iván Correa
Secretario de la Administración Pública

Resumen Ejecutivo

La Estrategia Nacional Anticorrupción deriva de los Lineamientos de la Política Nacional Anticorrupción (2021). Contempla la opinión de la sociedad civil – organismos no gubernamentales, academia, medios de comunicación, gremios de empresarios y de trabajadores-, de la sociedad política –bancadas conformadas por los partidos con representación parlamentaria y organismos del sector público –jerárquico superior de la función ejecutiva, funcionarios públicos locales, gabinetes sectoriales-.

Sigue el siguiente itinerario. A partir de los pronunciamientos más comprensivos de la Política Nacional Anticorrupción, describe la conformación vigente del aparato público en el tema –institucional y legal- y los compromisos internacionales adquiridos por el país con diversos instrumentos internacionales, poniendo especial énfasis en la Integridad pública.

Examina las demandas institucionales y ciudadanas expresadas en materia de corrupción tanto como consigna resultados de entrevistas y encuestas realizadas para la Estrategia. Desde estas premisas formula una lectura transversal, la que confluye en ocho líneas estratégicas nacionales, desarrolladas a partir de una metodología específica, las que concluyen en recomendaciones encaminadas a la formulación de un Plan de Acción.

Las líneas estratégicas nacionales referidas 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) Prevención y trámite efectivo de los conflictos de interés; (5) Transparencia en el gasto público; (6) Desarrollo de capacidades institucionales en la prevención y lucha contra la corrupción y sus competencias; (7) Contratación pública responsable y transparente; (8) Prevención y lucha contra la corrupción transnacional; y, (9) Aplicación de tecnologías en la lucha contra la corrupción.

Introducción

Nuestras sociedades precisan de cohesión. Un factor muy importante para elevar los niveles de cohesión, o revertir las tendencias de deterioro y polarización sociales, es la conformación y funcionamiento del sector público. La integridad pública mantiene y robustece a la cohesión social tan necesaria en nuestro país.

La ética es una forma de convivencia, en la que confluyen los miembros de una comunidad. Para asentar la confianza social y generar colaboración ciudadana, orientada hacia el cumplimiento de objetivos, colectivos e individuales. La forma más universal son los derechos humanos. Su respeto, nos conduce, desde la generalidad, hacia la aplicación. La ética aplicada, no es nada más ni nada menos, que la substancia ética ante cada situación. Esta es la sana política, como sustento de un buen gobierno.

Un decidido combate contra la corrupción es vital para el logro del desarrollo. Dos conceptos son claves: la confianza y la credibilidad. Es conocido que, en todo el mundo, se vive una crisis, de los afectos ciudadanos con el hacer público, de confianza en los gobiernos y de credibilidad en las autoridades, los que se agudizarán en la post-pandemia. La erosión de estos, que se han denominado como, “lubricantes sociales para el funcionamiento de las instituciones”, crea las condiciones de la corrupción. La corrupción suple la deficiencia de confianza y de credibilidad, más aún si se institucionaliza.

Nuestro país encabeza a sus similares de la región en varias mediciones. Una fundamental es la menor dosis de confianza, que sus ciudadanos otorgan a las elites. El siguiente nivel es la crisis de credibilidad en las autoridades. Frente a ello, el reto es recrear la confianza en las instituciones, como condición mínima y necesaria del funcionamiento y el orden sociales, tanto como de la estabilidad democrática.

La corrupción no es un beneficio para ninguna sociedad. Conoce, muy bien, en qué parte del engranaje público debe ubicarse. Por ejemplo, en los ejercicios presupuestarios o en las compras públicas. Para convertirse en necesaria. La consecuencia, es que aumenta los “costos de transacción y refuerza a la desconfianza.” Finalmente, la corrupción se reproduce, ya que aumenta la desconfianza y medra en la efectividad de la administración pública.

Es decir, la corrupción, deshace los valores cooperativos del Estado, sustituyéndolos por transacciones corruptas. La corrupción es la prestación de un servicio ilegal, que se escuda en la deficiencia del servicio legal y encuentra nichos dentro del Estado de derecho. El funcionamiento en que se escuda puede ser, el monopolio de un servicio público, o la “obligación” a contraer un servicio corrupto. Así, muchos ciudadanos buscan a la corrupción “por necesidad”.

¿Qué “venden” los corruptos? Aquello que no puede gestionar bien la administración pública. O que le resulte más rentable al usuario. Desde la perspectiva de la administración pública, la corrupción sería un “servicio de facilitación”.

La corrupción es la forma de operar de las economías y sociedades subterráneas, ya que puede “facilitar” el intercambio económico. El corrupto compra facilidades económicas (competitividad) con la corrupción (“mal menor”). También está íntimamente emparentada con la violencia. No son equivalentes. Tampoco son lo mismo. Pero un comportamiento corrupto, pueda afianzarse en la violencia. Existen actividades más proclives, como el narcotráfico. Pueden traficar bienes legales o ilegales. Bienes que necesitan de la protección de la corrupción.

La corrupción evoluciona. Cambia. Se supera tecnológicamente. Se mueve entre la espontaneidad y el crimen organizado. ¿Cómo enfocar a la anti-corrupción en el Ecuador? Esta es la materia de la presente Estrategia.

En un mundo de experimentación, a veces priman las soluciones mágicas o las “soluciones” sin tino. Básicamente creencias. No nos extrañemos que existan comentaristas, que crean que la corrupción se soluciona sólo profundizando penas o, “preventivamente”, poniendo una pistola en la cien de cada funcionario público.

La corrupción tiende a ser una red para delinquir. Un Estado de derecho puede devenir en un Estado delincuencial. Cuando la red del Estado (porque el Estado es una red de relaciones) no se vincula por el Derecho sino por la corrupción. Puede devenir en violencia o en protección de la violencia. Y el Estado se transforma en delincuencial.

Los compromisos internacionales a los cuales Ecuador ha plegado, nos ayudan a combatir la corrupción, a la par de que se logre la administración transparente de los recursos públicos, para la recuperación económica, entre otros objetivos, de la sostenibilidad fiscal, un medio ambiente amigable con el crecimiento y la creación de empleos de calidad.

Debemos buscar juntos, con organismos multilaterales y bilaterales, la interoperabilidad de las bases de datos para contrarrestar las irregularidades. Un claro ejemplo constituye las compras públicas. Buscamos, desde varios mecanismos, el incremento de la eficiencia y transparencia de la inversión pública y la administración fiscal. Un instrumento privilegiado será el análisis del presupuesto ejecutado y el acceso ciudadano a la información contractual.

La preocupación por la calidad del gasto público, la austeridad fiscal y la disciplina financiera debe ser constante y sistemática. Todas estas áreas, pueden devenir en formas de corrupción. El malgasto y el desperdicio de los recursos públicos, también son delitos contra la administración pública.

La utilización de datos masivos permitirá identificar los riesgos en muchas áreas específicas. En especial en el examen del Presupuesto ejecutado. Nuestro país no realiza un análisis de la calidad del gasto ejecutado, y su concordancia con los objetivos institucionales. Buscamos los mecanismos adecuados para hacerlo. Asimismo, también colaboraremos para que se mejore la calidad de la información en delitos financieros.

La contratación pública es objeto de constante preocupación nacional e internacional. Varios organismos concurren en la búsqueda de contratación transparente, con reducidos márgenes de discrecionalidad, mediante datos

abiertos y limitando a las contrataciones fuera del régimen común. Con vigor, buscamos que la contratación pública alcance los mejores niveles de aplicación de los estándares internacionales. Y para ello, deberemos contar con constantes veedurías ciudadanas.

Compartimos instrumentos como la publicación de datos sensibles acerca de las compras públicas -propietarios, beneficiarios-, reportes de contrataciones, declaraciones de bienes de funcionarios públicos, cumplimiento de la Convención de NNUU contra la corrupción, auditorías independientes y amplitud de información sobre puntos especialmente sensibles de la administración pública.

Reitero. La corrupción es un fenómeno que muta en el tiempo, tanto como debe cambiar la Política Anticorrupción. Consiguientemente, la administración pública ecuatoriana debe conocer los nuevos conceptos que permiten entender y combatir a la corrupción –fundamentalmente las nociones de integridad pública- y los avances conceptuales que han acordado los Estados, especialmente, en la Convención contra la corrupción, luego de celebrada la Conferencia de El Cairo. La Estrategia que presentamos pretende incorporar esos adelantos.

La administración pública ecuatoriana debe conocer, también, los nuevos rostros de la corrupción que acecha a la actividad pública de nuestro país.

Un sentido común corre y corroe los circuitos públicos de América Latina, incentivados por la pandemia: mientras satisfagan las necesidades, no importa si el régimen es democrático o no. Se acentúa por la informalidad laboral, las economías ilícitas, la debilidad estatal y la polarización política usada, con gran beneficio, por la corrupción. Se generaliza un pesimismo mundial, la volatilidad de los consensos y se erosiona la cohesión social. La gestión pública se enfrenta todos los días a la frustración social, aupada por el colapso del sistema de partidos, lo que plantea grandes desafíos de gobernabilidad.

Hacer anticorrupción no es hacer anti política. Es buscar eficiencia y calidad democrática, apuntalar a la recuperación económica, y evitar nuevas formas del delito, que afectan a empresas y gobiernos como los “ciberdelitos”.

La corrupción vive y se reproduce de las deficiencias públicas, especialmente de confianza en la administración pública. Es una “forma” de institución / de rutina de los procedimientos, ilegales / legales, que brindan lo que las instituciones provistas por el Estado de Derecho, no han podido dar. Por ello, el rol decisivo de la administración pública.

El riesgo es ahogarnos en la corrupción; la oportunidad es la efectividad gubernamental. La administración pública es una red para evitarla. Pero no como policías. O como monopolio de la fuerza. Sino como agentes de la integridad del servicio público. Es la lectura positiva con que la sociedad y la modernidad responden y se contraponen a la lectura negativa de la prestación de un servicio.

Los servidores públicos, de todos los niveles, deben cumplir la Ley. Pero, fundamentalmente, deben apegarse a la ética. Un Estado laico es y debe ser, en todas sus facetas, un Estado ético. La integridad pública –la construcción de los mínimos de cohesión pública- se consigue, solamente produciendo y reproduciendo, en cada acto público, a la legitimidad. Es decir, cumplir la ley como

marco de la aceptación ciudadana, que es un acto racional, y la confianza, que además es un acto emocional.

No sólo se trata de prestar servicios y manejar los bienes públicos sin cohecho, ni soborno, sin peculado, ni malversación, sino en hacerlo dentro de márgenes aceptables y crecientes de calidad. ¿Cómo se combina la ética con la calidad del servicio público? ¿La integridad pública con la lucha contra la corrupción? Este es un dilema que tratamos en las siguientes páginas de esta Estrategia.

Cada día, se renuevan las exigencias de luces éticas, ante un hacer público en permanente renovación. Y también la necesidad de abrir el abanico, de control de posibles transgresiones. La creatividad, en este ámbito, parece no tener límites. Frente a ello, los servidores públicos deben mostrar su idoneidad para una construcción pública en común.

Nuestro país ha asumido, con solidez, un compromiso para replantear las relaciones Estado-mercado. Esto implica que el estímulo a las relaciones público-privadas, debe asumirse, desde estándares éticos superiores. Los compromisos anti-soborno y los compromisos alcanzables con el sector privado, deben, además de enmarcarse en la Ley, como es obvio, situarse en un rango superior de sentido público, incluso en el compromiso de la sanción. Un logro mayor consistirá en niveles superiores de ética empresarial.

Cabe preguntarse si, por nuestras raíces culturales, hemos acumulado una comprensión suficientemente compartida acerca de la ética. Más aún, ¿saber si nuestros administradores públicos – de todos los niveles-- comprenden lo mismo acerca de un Código de Ética? Esta comprensión compartida –desde todos los segmentos sociales- debe ser construida, cada día.

El mayor reto de la integridad pública es adoptar una forma concreta, la que cada uno de nuestros países requiere, por sus idiosincrasias, culturas de transgresión y pasados de impunidad. La concreción de la integridad es un conjunto. De todos los niveles de la administración pública. Y, también, necesariamente, por empresas e instituciones

La lucha contra la corrupción se encuentra en medio de una muy saludable tensión, entre su nivel macro, que aparece solamente como discurso. Aparece, solo como palabras y percepciones, porque es casi imposible cuantificar a la disuasión de los corruptos, a las decisiones racionales de no corromperse y a la dimensión de la prevención de la corrupción.

Y, el nivel micro de la lucha contra la corrupción, en que los resultados son tangibles en tanto las esperanzas macro de la lucha contra la corrupción, pueden diluirse como un delirio. Pero, las dos instancias, son necesarias. Y nuestra tarea, de ciudadanos, ocasionalmente autoridades, consiste en mirar, en cada paso táctico –micro- la aproximación al bien superior –macro- conseguible, paso a paso, en el largo plazo de la vigencia de la humanidad. Y de la comunidad nacional.

Estamos en un momento de transformaciones institucionales, las que además de la eficiencia, deben ser pensadas en clave de “anticorrupción”. El alumbramiento de los profundos cambios institucionales, debe tener una forma de flexibilidad.

Para adaptarnos al progreso de las sociedades. Pero también a las innovaciones que introduce la corrupción. Es la única forma de lograr efectividad en la política pública. Instituciones flexibles con una sólida base ética.

Todas las instituciones deben tener Códigos de Conducta, acompañados, por un lado, de metas claras, en lo posible cuantificables y mensurables, sensibles al escrutinio público, de impactos en la lucha contra la corrupción, de logros de integridad. Con destacamentos especializados, dentro de cada institución, para luchar contra la corrupción, de hacer conciencia acerca del servicio público, sin corrupción. Por otro lado, no basta con disponer de certificaciones de gestión de calidad. Sino con disponer de los instrumentos para evaluar los impactos que puedan haber conseguido esas certificaciones. Es decir, su aporte a la eficiencia en la consecución de las metas a las que me he referido.

El rol del liderazgo en la nación, en cada institución y en cada dependencia, es fundamental. El Presidente de la República se ha comprometido a conformar un Sistema de Integridad Pública y Lucha contra la Corrupción. El primer paso consiste en lograr un compromiso responsable, dentro de una Estrategia, eficiente en sus propósitos. Que induzca a cambios en la cultura institucional y organizacional de las decisiones públicas. Y que asuma, como un componente central, a la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas.

El Sistema de Integridad Pública y Lucha contra la Corrupción comprende un conjunto de relaciones entre profesionalización, capacidades, cultura, gestión y control en la esfera pública, cuya condición de posibilidad es la lucha eficiente contra la corrupción. Lucha contra la corrupción y logro de la integridad no son conceptos contradictorios. La prevención de la corrupción a través de la integridad pública no se opone, bajo ninguna forma, con los actos punitivos de sanción y con la recuperación / reparación.

En la prestación de cada tipo de servicio, que busca la calidad, se debe desplegar ética. Cuando se produce un bien esencial, la finalidad social es el logro de la legitimidad. Es decir, la aceptación y la confianza. La ética pública se encuentra en la base del compromiso de la Función Pública. Es decir, la prestación de servicios institucionalizados a la sociedad, utilizando recursos públicos, para conseguir el bienestar general y el interés común.

La finalidad de la función pública es el servicio a la ciudadanía. Integra una cadena de valor. La producción de un “valor público” que satisfaga expectativas de la ciudadanía, servicios -efectivamente otorgados y recibidos-, resultados medibles a través del impacto, los que generan confianza recíproca, entre gobernantes y gobernados, autoridades y ciudadanía.

El alineamiento del sector público a la ética pública, no debe ser un alineamiento partidario ni irracional. Al contrario, debe ser la construcción de las consistencias de la esfera pública –y específicamente de la administración pública- en torno a nociones éticas compartidas. Las que dan prioridad a los intereses de la nación. Aquellos intereses que los ecuatorianos compartimos, como comunes para todos, por sobre los intereses de pocos en el sector público.

Debemos recuperar a la noción de responsabilidad, y conducir sus impactos por la ruta de la integridad. Deteniendo a la corrupción. Especialmente a la gran

corrupción. Evitando que erosione la confianza ciudadana, y su transmisión por las instituciones. Debemos pensar las políticas públicas también “en clave” de lucha contra la corrupción. Todo servicio y proyecto debe ser pensado, desde la clave de la eficiencia, tanto como de contener a las porosidades por las que se pueda colar la corrupción.

Cuando se pierde el norte de las prioridades, subordinando a lo público, se quiebra a la democracia. El mayor riesgo contra la democracia, en la actualidad, de nuestra región, justamente consiste en que se diluyan las características democráticas del Estado. Que se conciba a lo público como un patrimonio personal. Que no se respeten los valores y principios éticos públicos. Que la nación pierda la confianza en los agentes públicos y en el gobierno sustentado en el derecho. Que, por derivación, fracasen las políticas públicas.

Los Lineamientos de Política Pública Anticorrupción que propusimos en consulta al país, tienen un énfasis preventivo. Concordante con la necesidad de actuar inmediatamente. Pero con una orientación de largo plazo. Integrando a todas las políticas y acciones gubernamentales.

La administración pública, potencialmente, puede verse inmersa en situaciones de situaciones de conflicto de intereses. El Código de ética presentado por el Presidente de la República ha observado, celosamente, eventuales colisiones de intereses, entre las decisiones de las autoridades y sus intereses privados o familiares, grupales o gremiales.

Un principio infranqueable de la lucha contra la corrupción, es el respeto, irrestricto, a los ámbitos competenciales de los organismos, a cargo de fases específicas de la investigación y la sanción. El Ejecutivo debe colaborar con el fortalecimiento institucional de aquellas instituciones, y con la entrega de todos los aportes que permitan el cumplimiento de sus funciones. Las que les asigna el Estado de Derecho. Todos los sistemas de auditoría y control internos, en el ámbito del Ejecutivo, serán especialmente observados y mejorados.

Por ello, junto con presentar a los Lineamientos de Política Pública Anticorrupción, me permito convocar, a los mencionados segmentos de la población, a reuniones de intercambio de criterios, para recoger sus pareceres e incorporarlos a la formulación definitiva de la Política. Esta consulta dirigida a los actores institucionales, poblacionales y gremiales, afines y aliados en la lucha contra la corrupción, deberá culminar en el mes de marzo. Para, a continuación, concretar su aplicación, mediante la formulación de una Estrategia precisa. Esta Estrategia debe guiar a la intervención del Ejecutivo y estimular a la acción de las otras funciones del Estado y niveles de gobierno.

Para finalizar recojo una expresión del Presidente de la República: “detener a la corrupción es una necesidad de la vigencia democrática”.

Luis Verdesoto Custode
Secretario de Política Pública Anticorrupción
Quito, 8 de julio de 2022

1. Políticas Nacionales Anticorrupción

La corrupción es un fenómeno presente en todos los niveles de gobierno. Se destaca la falta de comportamientos institucionales estandarizados, en cuanto a las reglas y procedimientos, en especial lo relacionado con los fondos y recursos del Estado. Por lo que, cabe interrogarse: ¿Tiene Ecuador un desarrollo suficiente de organismos de regulación y control correlacionado con la vigencia, tipo de acciones y buenas prácticas anticorrupción?

La ciudadanía, así como los organismos públicos deben cuestionarse acerca de la efectividad, para la realidad nacional, del grado de desconcentración / descentralización de sus organismos de auditoría. ¿Son suficientes para las acciones de previsión que se precisan? Asimismo, considerando que los organismos auditores dependen de la credibilidad ciudadana, la independencia política, la flexibilidad institucional y el compromiso ético ¿Qué factores impiden la agregación suficiente de estos factores?

Adicionalmente, cabe reconocer que no se ha logrado alcanzar las condiciones ideales para implantar una política pública anticorrupción. Cada situación política aumenta o disminuye la visibilidad de los hechos de corrupción y el apoyo que puede despertar en la ciudadanía. Se trata, finalmente, de una especial alquimia política, en que la desafección con la acción pública o, en su defecto, la susceptibilidad de la ciudadanía impone un rol importante.

Ahora bien, es preciso afirmar que no hay soluciones uniformes, ni perfectas. Los procesos que conlleva una política pública anticorrupción y las metodologías que invoca como la dureza de las penas y las reformas a los diseños institucionales, por ejemplo, no tienen que ser idénticos en relación con otros países o situaciones históricas. Pero, existen situaciones requeridas para la factibilidad de la lucha contra la corrupción y, hay que producirlas como una condición necesaria. Asimismo, cabe ratificar el rol que juegan las expectativas ciudadanas respecto a la viabilidad de una Política Pública Anticorrupción.

Las expectativas ciudadanas de lucha contra la corrupción son muy amplias, cubren una infinidad de políticas públicas conexas y demandan acciones con resultados mensurables. Ciertamente, las expectativas surgen del plano de las percepciones, en las que son mucho más visibles actos de corrupción llamativos, que ofenden a la ética pública y la cultura cívica, antes que los hechos de corrupción ocultos en su complejidad y tamaño. Así mismo, la ciudadanía requiere de resultados especialmente en el plano de la recuperación de activos; sin embargo, en el corto plazo se encuentran limitaciones por la falta de recursos locales para la investigación y por la complejidad de la organización financiera mundial.

Pero, hay que superar el equilibrio inercial de instituciones y élites que permiten la normalización de la corrupción. Los arreglos institucionales que presentó la Constitución aprobada en 2008 que actualmente nos rige y la legislación derivada –particularmente la presupuestaria, penal, dominio y contratación– suponen un examen de calidad institucional para advertir estímulos de opacidad en la gestión pública y en las formas de la corrupción. Las condiciones de ruptura de la inercia

institucional vigente podrían lograrse con acuerdos políticos o con la comparecencia directa de los ciudadanos.

Es por ello por lo que, la Política Pública Anticorrupción es una de las columnas que, junto con reactivación económica, reinserción internacional y reforma política, forman parte de la vértebra institucional del Gobierno nacional. Todas las áreas de política pública de gobierno son complementarias y se encuentran interrelacionadas. Las políticas públicas de integridad, transparencia, participación y rendición de cuentas, que están comprendidas en el Plan Nacional de Desarrollo, son la credencial con que Ecuador se presenta al mundo. Se entiende a la honradez como una importante variable de desarrollo y permite plantear una arquitectura institucional, que estimule los comportamientos públicos éticos y la calidad del gasto público.

Cada institución involucrada en la Política Pública Anticorrupción procederá de acuerdo con su ámbito competencial. Esta ha sido sometida a una consulta pública, técnicamente organizada, que contó con el concurso de ciudadanos, organizaciones sociales y políticas, sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, gremios de trabajadores y empresarios, medios de comunicación, la academia, la cooperación internacional, gobiernos subnacionales y nacional, entre otros. Es decir, se pretendió co-construir una Política de Estado en su precisa acepción. No sólo se busca su sustentabilidad, es decir que luego de conocerse pueda defenderse con razones basadas en el bien común, sino que, además, contribuya a la prosperidad económica y a la buena política.

De esa Política se deriva la Estrategia Nacional Anticorrupción que proporciona los elementos para formular el Plan Nacional Anticorrupción. Cabe indicar que, el Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025 promulgado por el Gobierno Nacional y la Agenda de desarrollo 2030 acordada en el marco de Naciones Unidas, particularmente su objetivo 16, constituyen referencias necesarias de la Política Nacional Anticorrupción vinculada al crecimiento económico y el ejercicio político orientado hacia el bienestar.

1.1. Contexto y problemática

La corrupción se interpone como una barrera en contra del desarrollo, contaminando a la inversión y oscureciendo las asignaciones presupuestarias. Es un fenómeno cuyo origen es multicausal y muta con el desarrollo económico e institucional. Se asocia intensamente con períodos de mayor disponibilidad de recursos públicos y con la modalidad del gasto público. Es así como, el pasado reciente dejó como secuela nuevos estamentos sociales basados en ingresos obtenidos por fuera de la ley. Se usó a la corrupción como mecanismo de apropiación y de formación de patrimonios.

La corrupción también pretendió apropiarse de los más importantes mecanismos decisionales del Estado, antes y durante la pandemia, y pretende proseguir incrustada en las políticas públicas post pandemia. La interrogante fundamental es discriminar cuánto ha avanzado la corrupción en los mecanismos estatales – fundamentalmente en el ámbito de las finanzas– y cuánto ha contaminado –bajo qué mecanismos– a los circuitos decisionales de la política.

Pero, la corrupción no solamente multiplica carencias sociales, sino que estimula dinámicas ajenas a la ciudadanía. Unas veces adquiere la forma de una “necesidad” que tienen algunos actores económicos para lograr “competitividad”; y, otras veces, quizás en su modalidad más reciente, se utiliza a la corrupción como un instrumento para alcanzar fácilmente una movilidad social ascendente.

Aquellas características se profundizan en situaciones de crisis y en los momentos posteriores. La referencia es obvia. Las nuevas formas de la corrupción emergieron antes de la pandemia, se mantuvieron activas durante la misma y procurarán encontrar nichos en la post pandemia.

Un especial riesgo conlleva la interacción público-privada, especialmente las alianzas y asociaciones, por eventuales conflicto de intereses –incluyendo cabildeo, soborno, tráfico de influencias–. Por ello, se requiere la dotación de mecanismos anti-corrupción específicos, la realización de una contratación transparente y eficiente, y un riguroso control del incremento de costos económicos.

Adicionalmente, la ética en la gestión empresarial es un componente esencial de la adquisición de competitividad nacional e internacional. La corrupción en las actividades empresariales es una barrera en la modernización de todos los sectores y dimensiones de las empresas. Y, por lo tanto, es un obstáculo al desarrollo del país.

La contaminación de los circuitos decisionales fundamentales y la apropiación de sus productos es una consecuencia de la corrupción con altos grados de generalización en la esfera pública y en las relaciones sociales. En este entorno, una tarea pendiente de los ecuatorianos es realizar un balance institucional.

El mal diseño institucional se expresa en insuficiencias y fundamentalmente en incoherencia y desequilibrios entre diversos organismos y competencias. La arquitectura institucional incoherente y desequilibrada produce “formas subóptimas” que facilitan e incentivan a la corrupción. Esto es, legislación y organismos inadecuados que abren espacios para la apropiación particular, ilegal e ilegítima, de bienes y servicios públicos. O, la legislación cuya gradación punitiva puede ser tenue o excesiva respecto de la gravedad histórica y estructural de la corrupción.

Las formas institucionales subóptimas que estimulan a la corrupción también se presentan, entre otros, en el ámbito competencial: una concentración de atribuciones y funciones, la representación distorsionada de los mandatos o la incongruencia institucional. Por lo que, se debe definir el andamiaje óptimo, en el que se conjuguen los incentivos institucionales para el comportamiento ciudadano ético y desechar las formas que distorsionan a la voluntad democrática.

Además, la corrupción tiene como uno de sus derivados fundamentales a la violencia, la inseguridad y la desestabilización política como parte de los comportamientos asociados. Si bien, Ecuador históricamente no ha tenido a la violencia generalizada como parte consustancial de sus relaciones sociales; sin embargo, la globalización de la producción y comercios ilícitos como el narcotráfico podrían terminar con las relaciones sociales pacíficas. La movilidad social y la búsqueda de horizontes de igualdad de oportunidades tienen como

condición a una corrupción controlada por los agentes estatales y los agentes sociales.

Por otro lado, el vigente ciclo democrático ecuatoriano está asociado con la consolidación de una cultura rentista, es decir, busca que el bienestar dependa de los excedentes (renta) producto de la venta de un bien no producido sino extraído. Esta cultura 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.

La cultura rentista en la sociedad ecuatoriana focalizó sus aspiraciones y reivindicaciones en la distribución del presupuesto. Es así como, el peso del gasto público ha convertido a la sociedad en dependiente del Estado / presupuesto tanto como acepta la discrecionalidad y la baja en sus niveles de responsabilidad. El aumento de actividades puede generar una desviación hacia el desperdicio y / o la corrupción; y, la clave para evitarlos reside en la fortaleza institucional. Pero, se ha fragilizado al sistema de rendición de cuentas, el mismo que ha minimizado las capacidades públicas –estatales y sociales– de control de la corrupción.

Se debe tener en cuenta, que Ecuador cuenta con antecedentes de niveles altos de inversión pública, habiendo llegado a constituir una proporción comparable a la inversión privada. Por lo que, se debe profundizar en un seguimiento cercano a la contratación pública pasada y actual, en especial, a sus diversas partes: Gobernanza, procedimientos, manipulación, formulación y selección del proyecto, licitación, proveedores, fiscalización, evaluación y renegociación.

La corrupción incrementa los costos y desincentiva a la inversión. Mientras que la competitividad internacional se afecta no solo por los mayores costos, sino también en su sostenibilidad. Sin embargo, se debe tener en cuenta que los intercambios comerciales internacionales pueden favorecer a la transparencia por la exigencia de estándares comunes que alejen a las rentas diferenciales, el clientelismo y la discrecionalidad, pilares de la corrupción en estos temas.

La ausencia de acción conjunta y coordinada entre entidades es superable en un proceso largo, con la intervención de muchos actores sociales que negocien intereses en torno a reglas institucionales. El acceso a la información y la coordinación entre los organismos encargados de prevenir, controlar e investigar la corrupción fortalecerá la investigación, persuasión, persecución y/o sanción.

Finalmente, una comprensión compartida de la naturaleza de la corrupción por todos los segmentos de la sociedad, la interiorización de la ética y los procedimientos en la opinión pública y en los funcionarios, juntamente con los diferentes aspectos abordados previamente, contextualizará y desarrollará las condiciones para la administración de la Política Nacional Anticorrupción.

1.2. Alcance de la Política Nacional Anticorrupción

Una política pública anticorrupción debe ser una política de Estado. La política debe asentarse en sólidos consensos, que le den permanencia en el tiempo y en sus coberturas territoriales. Más aún, en un Estado unitario que respete a la

diversidad. También debe basarse en los componentes deliberativos de la democracia. Para ello, debe invocar a los argumentos que deben desarrollarse como intervenciones normativas o prácticas. El resultado de los consensos anticorrupción será colocar al Estado y la sociedad sobre sus bases éticas y libres.

Se asume, por un lado, la legitimidad de las delegaciones expresadas por los ciudadanos mediante las urnas; y, por otro lado, que es un complemento necesario la participación social y política de las organizaciones correspondientes, mediante los canales institucionales previstos en el ordenamiento jurídico, para incidir en el proceso de construcción e implementación de la política.

Se destaca que, la necesidad de una política pública anticorrupción está firmemente asociada con la vigencia de la democracia. Esta deberá consagrarse a través de un proceso participativo que involucre a las funciones del Estado y organismos sociales. La política contemplará a la coordinación e intercambio interinstitucionales, cada una en su ámbito competencial, para conseguir la gestión ética pública, la prevención, la investigación, detección y sanción, y la recuperación de activos.

Además, se debe considerar que los sistemas de seguimiento mediante los cuales se observará el cumplimiento de las metas planteadas en la Estrategia Anticorrupción y su Plan de Acción, permitirán la evaluación de resultados, especialmente de las reformas institucionales, que se han sucedido en el país durante el ciclo democrático y especialmente en los últimos años.

Partiendo de que la corrupción es, en sus más profundas dimensiones, un fenómeno transnacional se requiere lograr estándares internacionales y asumir los instrumentos internacionales vigentes y universalmente aceptados. Se destacan la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos y el Compromiso de Lima. También, en especial, cabe mencionar a los planteamientos de integridad pública sustentados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE.

La política pública propuesta, se sustenta en los artículos 3, 83 y 233 de la Constitución de la República del Ecuador y se alinea con los objetivos 14 y 15 del eje institucional del Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025. Se proponen los siguientes ejes:

- Prevención de posibles actos de corrupción, principalmente a partir de la identificación y mapeo de riesgos asociados a cada área seleccionada.
- Investigación en profundidad de posibles actos de corrupción. Detección de prácticas indebidas y correctivos requeridos para controlarlas y / o eliminarlas.
- Sanción a los responsables de actos de corrupción una vez comprobados; y, recuperación de bienes y activos tanto en el país como en el exterior.

Se plantean como áreas y sectores, no exclusivos ni excluyentes de otros, de alto riesgo de corrupción a los siguientes: petróleo (contratos, producción, comercialización, transporte), energía eléctrica, telecomunicaciones, obra pública,

seguridad social (instituciones y servicios), compras públicas, financiamiento (nacional e internacional), narcotráfico, presupuestos ejecutados, inversión extranjera (asociaciones público /privadas), gobiernos seccionales.

Se prevé abordar la corrupción tanto en el plano de la prevención –valores– como en la evaluación de resultados de las políticas públicas ejecutadas. Esta perspectiva necesariamente deberá incluir a las prácticas de las personas naturales y jurídicas, públicas y privadas, tipificadas como delitos.

También, se debe considerar que las normas ex ante, que limitan la forma y contenido de las decisiones de los funcionarios, y las fiscalizaciones ex post, que controlan la corrección cuantitativa y la calidad de los gastos, son instrumentos decisivos de los sistemas anticorrupción.

2. Diagnóstico

A continuación, se presenta un diagnóstico de varias áreas clave para definir, de mejor manera, las acciones a seguir para determinar la Política Nacional Anticorrupción.

2.1. Análisis de la Legislación vigente

La Constitución de la República del Ecuador, como carta magna que rige la vida democrática del país, marca una ruta para las entidades del Estado en la lucha contra la corrupción, prevalencia de la transparencia, integridad y honestidad, con base en los siguientes artículos:

- Artículo 3 "Son deberes primordiales del Estado: (...) No. 8. "Garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a una sociedad democrática y libre de corrupción".
- Artículo 83 "Son deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y ecuatorianos, sin perjuicio de otros previstos en la Constitución y la Ley: (...) No.17.- Participar en la vida política, cívica y comunitaria del país, de manera honesta y transparente."
- Artículo 227 "La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación".
- Artículo 230.- En el ejercicio del servicio público se prohíbe, además de lo que determine la ley: (...) 2. El nepotismo.
- Artículo 231.- Las servidoras y servidores públicos sin excepción presentarán, al iniciar y al finalizar su gestión y con la periodicidad que determine la ley, una declaración patrimonial jurada que incluirá activos y pasivos, así como la autorización para que, de ser necesario, se levante el sigilo de sus cuentas bancarias; quienes incumplan este deber no podrán posesionarse en sus cargos. Los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional harán una declaración patrimonial adicional, de forma previa a la obtención de ascensos y a su retiro.

Con esta base constitucional, el Presidente Guillermo Lasso, al asumir su mandato el 24 de mayo de 2021, emitió el Decreto Ejecutivo 004 que marca una ruta de compromiso para su administración. Si bien no constituye una norma jurídica, expresa vehementemente la voluntad política del Ejecutivo.

El Código gira en torno a los probables conflictos de interés desde las dimensiones de la integridad institucional tanto como de reglas mínimas éticas, que prefiguran una forma de Código de Conducta. En este sentido puede sostenerse que el Código de Ética es el parámetro general de normas de conducta y procedimientos, que hacen relación con la totalidad de la administración pública, así como a cada uno de los organismos comprendidos en la Función Ejecutiva, luego de su instalación en la nueva administración.

El conflicto de interés entre los deberes públicos y los intereses privados de un servidor público, se configura cuando éste puede perder independencia u objetividad para tomar decisiones, siendo que las mismas podrían,

razonablemente, afectar, positiva o negativamente, a terceros vinculados o al mismo funcionario.

Los lazos familiares pueden también interferir en la gestión pública. La contratación con las entidades públicas de la Función Ejecutiva puede verse afectadas por visitas o contactos con órganos o entidades públicas para gestionar contratos públicos; la disposición de bienes públicos; y, la solicitud u oferta de bienes o servicios públicos para asuntos de carácter personal o doméstico.

Asimismo, las entidades públicas se encuentran prohibidas de contratar con personas jurídicas privadas en cuyos directorios u organismos de administración participen directamente familiares de los funcionarios. Tampoco deberán contratar con empresas que ofrezcan sus productos o servicios aduciendo amistad con las máximas autoridades del nivel jerárquico superior o con los familiares de estos. Previo a posesionarse de sus cargos, los funcionarios deberán declarar si poseen conflictos de interés con las entidades en las cuales van a prestar sus servicios o desempeñar sus cargos.

El Presidente de la República y los funcionarios públicos, expresa el Código, no deberán gestionar favores con jueces, magistrados, asambleístas u otros funcionarios para obtener beneficios. Tampoco deberán patrocinar causas en las que intervengan instituciones del Estado, ni se aprovecharán de su cargo para crear relaciones comerciales y/o profesionales.

El Código promueve buenas prácticas corporativas empresariales, que incluye compromisos contra la corrupción, protección del medio ambiente, seguridad laboral y no discriminación. Las empresas extranjeras con domicilios o su principal establecimiento en países que sancionen a los ejecutivos por prácticas de corrupción incurridas en el exterior no podrá contratar, así como no se contratará con personas naturales o jurídicas que tengan pendientes glosas firmes por parte de la Contraloría.

Finalmente, el Código dispone que el Servicio de Contratación Pública, SERCOP, emita resoluciones para incluir, en los procesos de contratación pública, mecanismos para incentivar la inclusión de buenas prácticas anticorrupción en los proveedores del Estado.

La emisión del Decreto Ejecutivo 04 motivó a que las entidades de la Función Ejecutiva, emitan códigos de ética para cumplimiento obligatorio de todos los servidores públicos, promoviendo la integridad en la cultura organizacional y procurando minimizar a cero los riesgos de corrupción.

Es importante considerar que, la normativa legal vigente impulsa aspectos de transparencia, integridad, acceso a la información, control social, participación ciudadana como mecanismos que promueven la lucha contra la corrupción, entre ellas:

- Constitución de la República del Ecuador
- Código Orgánico Administrativo
- Código Orgánico de la Función Judicial
- Código Orgánico Integral Penal
- Ley Orgánica de Participación Ciudadana

- Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública
- Ley Orgánica de Servicio Público
- Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado
- Ley Orgánica de Extinción de Dominio

La referida estructura legal, requiere complementariedad en aspectos de prevención, control, investigación y sanción, por lo que, desde las bancadas legislativas se han propuesto diversos proyectos de ley para reforzar la lucha contra la corrupción. En adelante se presenta los diversos proyectos del período 2017 - 2021, con las condiciones de aprobación y archivo en el seno legislativo:

- Proyecto de Ley Orgánica de Lucha Contra la Corrupción. Presentada en julio de 2017 por iniciativa legislativa. Incluía reformas al Código Orgánico Integral Penal, la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, la Ley Orgánica de Servicio Público, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Ley Orgánica de la Función Legislativa y la Ley Orgánica de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y del Financiamiento de Delitos. Fue aprobada en agosto de 2018, pero el Presidente la vetó totalmente, bloqueando la posibilidad de que la norma pueda ser tratada nuevamente.
- El 30 de enero de 2020 se agotó el trámite legislativo que permitió entrar en vigencia las reformas a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia. Entre ellas se encuentran nuevas disposiciones relativas al financiamiento de la política, la transparencia y la rendición de cuentas de los sujetos políticos, así como la creación de una unidad anti lavado.
- En octubre 2020 se aprobó un paquete de reformas al Código Orgánico de la Función Judicial que establecen reglas para los concursos de oposición y méritos, estándares de evaluación de miembros de altas cortes, delimitación de las figuras del error inexcusable y la manifiesta negligencia, reformas a las infracciones de funcionarios judiciales, el establecimiento de Justicia Abierta en Ecuador, entre otros.
- A partir de la Mesa de Democracia y Reforma Institucional del Acuerdo 2030, en octubre de 2019 se presentó y se presentó el proyecto de Ley Orgánica de Recuperación de Bienes de Origen y Destino Ilícito e Injustificado (Ley de Extinción de Dominio).
- En marzo de 2020 el Presidente presentó un proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal en Materia Anticorrupción, en línea con los compromisos adquiridos en la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción y la Convención Interamericana. Esta norma forma parte de los compromisos adquiridos por Ecuador frente al Fondo Monetario Internacional.

Existen dos proyectos de ley sobre temas anticorrupción que están actualmente en debate y que deben aprobarse para contar con normativa que permita apalancar la Lucha Anticorrupción.

1. Proyecto de la Ley Orgánica de Prevención de Conflicto de Interés, propuesta en 2020;

2. Proyecto de Ley que regula la Vinculación y Representación de Intereses y Relaciones Públicas.

El Proyecto de Ley que Transparenta y Regula el Lobby y las gestiones que representen Intereses Particulares ante las Autoridades y Servidores Públicos fue archivado, el tema deberá ser abordado por un nuevo proyecto.

Adicionalmente es necesaria la actualización de la Ley del Sistema Nacional de Archivos, vigente desde 1982, que debe recoger las prácticas y tecnologías actuales que permitan transparentar la gestión pública a través del cumplimiento técnico del archivo institucional en todos los niveles de gobierno.

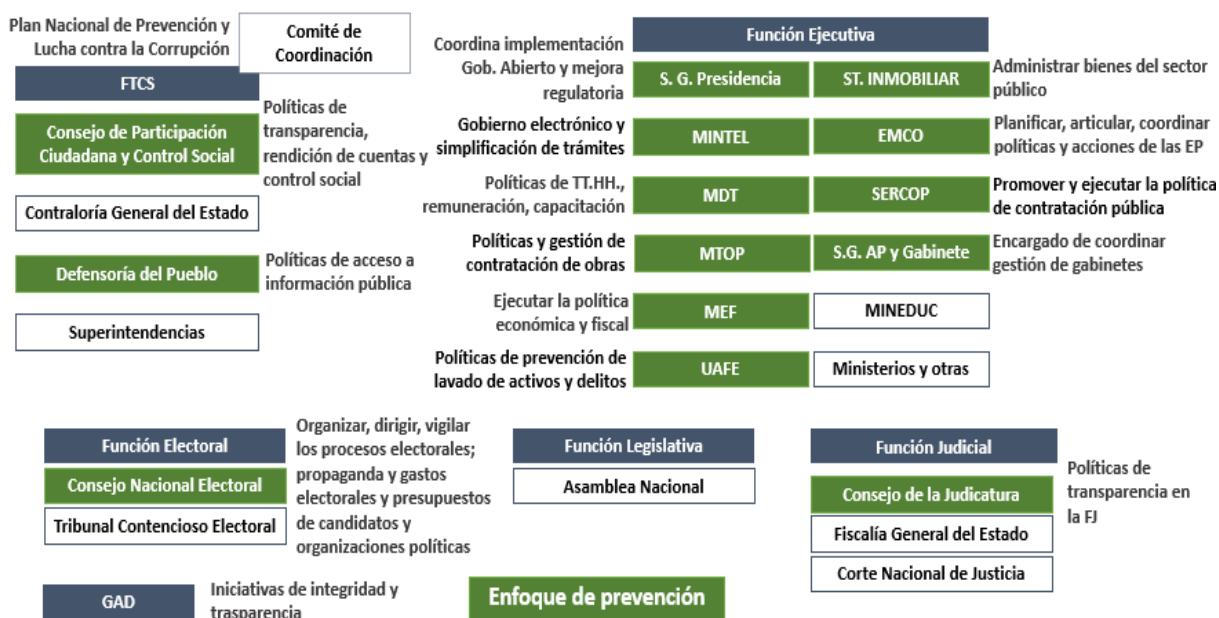
2.2. Institucionalidad ligada al ámbito anticorrupción

Para realizar un correcto análisis de institucionalidad ligado al ámbito anticorrupción en el Estado Ecuatoriano, se deben identificar correctamente las instituciones competentes a través de las cinco funciones del Estado. Para facilitar el análisis ligado a la lucha anticorrupción, se clasifican las instituciones en dos ámbitos de acción: el enfoque de prevención y el enfoque de control y sanción.

2.2.1. Enfoque de prevención

La mayoría de las instituciones de la Función Ejecutiva se encuentran en el ámbito de la prevención. Otras funciones del Estado también tienen instituciones que juegan un papel importante en la prevención de modo concurrente.

Gráfico 1. Identificación de las instituciones competentes en el enfoque de prevención



La articulación entre las distintas instituciones estatales le permitirá actuar coordinadamente y tener un impacto real en la creación de una cultura de integridad pública enfocada hacia la prevención de actos de corrupción.

2.2.1.1. Competencias institucionales en el enfoque de prevención

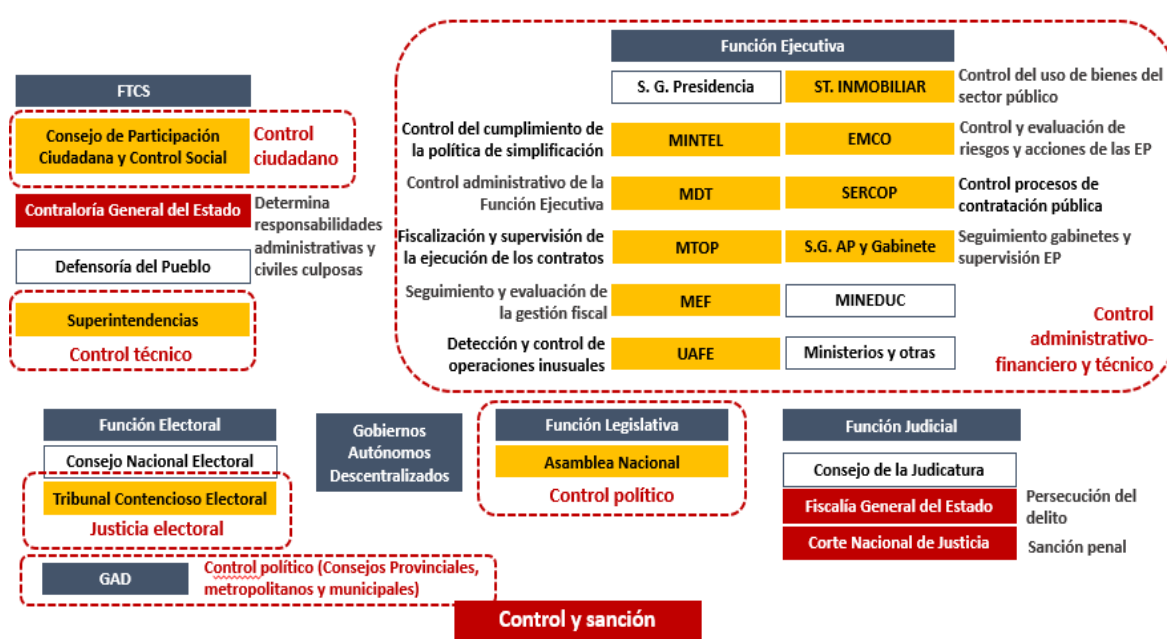
Las instituciones de la función ejecutiva son parte fundamental para el cumplimiento de la política pública de prevención de actos de corrupción. Estas instituciones deben articularse, en conjunto con las otras funciones del Estado, en torno a la política pública estatal que identifique objetivos y metas que se deban alcanzar en coordinación para obtener resultados categóricos y permanentes.

En el Anexo 1 se encuentran las principales instituciones identificadas en las distintas funciones del Estado y sus competencias relevantes en el ámbito de la prevención. Todas las instituciones cumplen un rol en la prevención y lucha contra la corrupción. Sin embargo, se señalan las más relevantes para términos del presente análisis.

2.2.2. Enfoque de control y sanción

Respecto a las instituciones que tienen el rol de control y sanción, se resaltan los roles del control social, político, técnico y administrativo financiero, mientras que en el rol sancionatorio se resaltan las competencias de la Función Judicial.

Gráfico 2. Identificación de las instituciones competentes en el enfoque de control y sanción



2.2.2.1 Competencias institucionales en el enfoque de control y sanción

A continuación, se presentan las instituciones más relevantes identificadas en las distintas funciones del Estado y sus competencias más importantes en los ámbitos del control y la sanción. La disponibilidad y el intercambio de información es un aspecto fundamental a considerar en la articulación de las distintas instituciones,

que deberán guiarse por los objetivos de la política pública establecida y su respectivo plan de acción.

En el Anexo 2 encuentran las principales instituciones identificadas en las distintas funciones del Estado y sus competencias relevantes en el ámbito de la sanción y el control de actos de corrupción.

2.2.3. Antecedentes institucionales anticorrupción en la Función Ejecutiva

Para realizar el análisis de las instancias institucionales que han coordinado la implementación de políticas anticorrupción dentro de la Función Ejecutiva, se revisan el diseño institucional e hitos relevantes de los últimos 15 años. La revisión de cada uno de los hitos permitirá tener un panorama de los intentos fallidos de una institucionalidad dedicada a la lucha contra la corrupción.

Secretaría Nacional Anticorrupción, 2007

Año	Instancia Institucional	Norma	Estado Actual
2007	Secretaría Nacional Anticorrupción, adscrita a la Presidencia de la República	Decreto Ejecutivo No.122 de 16 de Febrero de 2007	No vigente

La Secretaría Nacional Anticorrupción fue la institución encargada de ejecutar la política gubernamental anticorrupción y elaborar las estrategias para investigar, determinar y poner en conocimiento de las autoridades competentes, los actos de corrupción en que incurrieren los funcionarios de la Administración Pública Central e Institucional, inclusive las instituciones autónomas que formen parte de ellas y de aquellas en las que las referidas administraciones sean accionistas o socias.

Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión, 2008

Año	Instancia Institucional	Norma	Estado
2008	Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión, adscrita a la Presidencia de la República	Decreto Ejecutivo No. 1511 de 31 de Diciembre de 2008	No vigente

La Secretaría Nacional Anticorrupción se transforma en la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión, y se encarga de promover una administración gubernamental transparente, que coadyuve al fortalecimiento de las instituciones a través de un sistema integral de control de la corrupción, investigar y denunciar los actos de corrupción cometidos en Administración Pública Central e Institucional, fortalecer la coordinación y cooperación entre las instituciones de gobierno, organismos de control, entidades judiciales y todos aquellos involucrados y vigilar el estricto cumplimiento de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, entre sus atribuciones más importantes.

Subsecretaría General de Transparencia de Gestión, 2013

Año	Instancia Institucional	Norma	Estado
2013	Subsecretaría General de Transparencia de Gestión, parte de la Secretaría Nacional de Administración Pública, SNAP.	Decreto Ejecutivo No. 1522 del 17 de Mayo de 2013	No vigente

Como parte de la Secretaría Nacional de la Administración Pública, el rol de la Subsecretaría General fue el de promover la transparencia en la administración pública, investigar y denunciar presuntos actos de corrupción cometidos en la Administración Pública Central e Institucional, fortalecer la coordinación interinstitucional y vigilar el cumplimiento de las normas que garantizan la transparencia dentro de la Función Ejecutiva.

Secretaría Técnica de Transparencia de Gestión, 2014

Año	Instancia Institucional	Norma	Estado
2014	Secretaría Técnica de Transparencia de Gestión, adscrita a la Secretaría Nacional de Administración Pública, SNAP.	Decreto Ejecutivo No. 450 del 15 de Septiembre de 2014	No vigente

Como institución adscrita a la Secretaría Nacional de la Administración Pública, el rol de la Subsecretaría General fue el de promover la transparencia en la administración pública, investigar y denunciar presuntos actos de corrupción cometidos en la Administración Pública Central e Institucional, fortalecer la coordinación interinstitucional y vigilar el cumplimiento de las normas que garantizan la transparencia dentro de la Función Ejecutiva.

Eliminación de la Secretaría Técnica de Transparencia de Gestión, 2016

Año	Instancia Institucional	Norma	Estado
2016	Eliminación de la Secretaría Técnica de Transparencia de Gestión, adscrita a la Secretaría Nacional de Administración Pública, SNAP.	Decreto Ejecutivo No. 985 del 08 de Abril de 2016	No vigente

El Decreto Ejecutivo No. 985 de 8 de abril de 2016 en su articulado dispone únicamente la supresión de la Secretaría Técnica de Transparencia de Gestión, mas no el traspaso directo de atribuciones a la Secretaría Nacional de Administración Pública, SNAP. En sus disposiciones transitorias dispone el traslado del Talento Humano de la Institución de la entidad suprimida a la Secretaría Nacional de Planificación, SNP, así como los expedientes en investigación a la Contraloría General del Estado.

Eliminación de la Secretaría Nacional de la Administración Pública, 2017

Año	Instancia Institucional	Norma	Estado
2017	Eliminación de la Secretaría Nacional de Administración Pública, SNAP.	Decreto Ejecutivo No. 5 del 24 de Mayo de 2017	No vigente

El Decreto Ejecutivo No. 5 de 24 de mayo de 2017 en su articulado dispone la supresión de la Secretaría Nacional de Administración Pública, SNAP y el traslado de sus atribuciones a la Presidencia de la República, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Ministerio de Trabajo y Ministerio de Telecomunicaciones. Entre las atribuciones y responsabilidades que se transfieren no se encuentra ninguna relacionada a transparencia de gestión dentro de la Función Ejecutiva.

Secretaría General Anticorrupción, 2019

Año	Instancia Institucional	Norma	Estado
2019	Creación de la Secretaría General Anticorrupción, dentro de la Presidencia de la República.	Decreto Ejecutivo No. 665 del 06 de Febrero de 2019	No vigente

El objetivo de crear la Secretaría General Anticorrupción dentro de la Presidencia de la República fue proponer directrices para la generación de políticas públicas y acciones que faciliten la denuncia de los actos de corrupción de alto impacto, seguimiento de las acciones en contra de los actos de corrupción, transversalizar la implementación de la política pública de lucha contra la corrupción, coordinar la cooperación entre las instituciones de gobierno, organismos de control, entidades judiciales y todos aquellos involucrados, aprobar instrumentos para la sistematización y entrega de insumos o documentación oficial.

Eliminación de la Secretaría General Anticorrupción, 2020

Año	Instancia Institucional	Norma	Estado
2020	Se elimina la Secretaría General Anticorrupción, dentro de la Presidencia de la República.	Decreto Ejecutivo No. 1065 del 21 de mayo de 2020	No vigente

Mediante Decreto Ejecutivo No. 1065 del 21 de mayo de 2020 se suprimió la Secretaría Anticorrupción sin ninguna entrega formal de sus roles directivos y de coordinación a ninguna otra institución.

2.2.4. Papel institucional de la Función ejecutiva en el rol de prevención de la corrupción

Ante el vacío institucional de liderazgo en materia de la lucha anticorrupción, no existe el reconocimiento de instancias de integridad que ocupan diversas instituciones de la Función Ejecutiva, pese a su labor y atribuciones.

A continuación, se detalla un listado de los principales roles institucionales identificados que pueden aportar proactivamente a la prevención de la corrupción, si se los articula adecuadamente en función de objetivos de lucha contra la corrupción.

Institución	Rol
Servicio Nacional de Contratación de Compras Públicas (SERCOP)	Sistema Nacional de compras públicas
Secretaría Técnica de Gestión Inmobiliaria del Sector Pública (Inmobiliar)	Administración de bienes de la Administración Pública
Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE)	Prevención, detección y erradicación del Financiamiento de Delitos
Empresa Coordinadora de Empresas Públicas (EMCO)	Gobierno Corporativo en Empresas Públicas
Ministerio de Educación (MINEDUC)	Sistema Nacional de Educación
Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOPE)	Contratación y fiscalización de obras
Secretaría Nacional de Planificación (SNP)	Seguimiento al cumplimiento de objetivos institucionales
Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)	Sistema Nacional de Finanzas Públicas
Ministerio de Telecomunicaciones y de Sociedad de la Información (MINTEL)	Gobierno Electrónico y simplificación de trámites
Secretaría General de Administración Pública y Gabinete de la Presidencia de la República	<ul style="list-style-type: none"> – Gobierno Abierto; – Coordinación y seguimiento de Gabinetes
Ministerios y Administración Central e Institucional	Control técnico y administrativo

<p>Ministerio de Trabajo (MDT)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Proponer políticas de Estado y de gobierno en la administración del talento humano en el sector público; - Efectuar el control en la administración central e institucional de la Función Ejecutiva mediante inspecciones, verificaciones, supervisiones o la evaluación de la gestión administrativa; - Gestionar el Sistema Nacional de Información y el registro de todos los servidores públicos y catastro de las entidades; - Establecer políticas nacionales y normas técnicas en materia de capacitación, además de coordinar la ejecución de los programas de formación y capacitación; - Requerir de las unidades de administración del talento humano de la administración pública, información relacionada con el talento humano, remuneraciones e ingresos complementarios.
------------------------------------	--

El rol del Ministerio de Trabajo destaca dentro de las otras instituciones de la función ejecutiva dado que es responsable de distintas áreas de política pública relacionadas con integridad: meritocracia, profesionalización, capacitación, cultura organizacional, gestión del cambio, control del servicio público, detección y sanción.

2.2.5. Identificación de nudos críticos en la institucionalidad anticorrupción en el Ecuador

Los siguientes nudos críticos deben ser gestionados a través de la implementación de la Política nacional anticorrupción:

- Ausencia de un Sistema Nacional de Integridad Pública y Lucha contra la Corrupción en el Ecuador
- Las responsabilidades institucionales en materia anticorrupción se encuentran dispersas en distintas entidades pertenecientes a las cinco funciones del Estado.
- Los arreglos institucionales vigentes no permiten una articulación y coordinación eficaz entre las instituciones responsables de implementar las políticas de lucha contra la corrupción.
- La falta de mecanismos de articulación y coordinación no solo afecta a las funciones del Estado sino también a los distintos niveles de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, quienes reflejan en algunos casos iniciativas aisladas.
- Los mecanismos existentes responden a coyunturas políticas, no a una política de Estado que promueva la integridad.
- Ausencia de una entidad dentro de la Función Ejecutiva encargada de liderar y coordinar políticas anticorrupción.

- La falta de liderazgo institucional en materia anticorrupción va a la par de la subestimación del papel de otras instancias claves para la integridad en el Ecuador, particularmente del papel del Ministerio de Trabajo.

2.3. Compromisos internacionales del Ecuador en anticorrupción

Dentro de los convenios vigentes suscritos por el Ecuador en materia anticorrupción, destacan tres espacios de coordinación que son relevantes debido al alcance de sus obligaciones y compromisos y el nivel de coordinación con otros países y son: la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la Comisión Interamericana contra la Corrupción y los Compromisos de Lima generados en la VIII Cumbre de las Américas en el 2018.

La falta de una entidad que coordine y lidere lo referente a los temas de integridad y lucha contra la corrupción en la Función Ejecutiva, provoca que la coordinación y articulación de los compromisos adquiridos por parte del país sea débil y coyuntural, lo que ocasiona una implementación más lenta y desarticulada, particularmente porque el cumplimiento de los compromisos implica la responsabilidad de diferentes instituciones en los cinco poderes del Estado. Una vez creada la unidad administrativa para la integridad y lucha contra la corrupción, ésta deberá liderar el seguimiento, articulación e implementación armónica de los compromisos adquiridos, lo que permitirá avanzar sostenidamente en las distintas temáticas internacionales planteadas en los diversos instrumentos suscritos por el Ecuador.

A continuación, un breve resumen por cada uno de los espacios mencionados:

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, (CNUCC/UNCAC)

Naciones Unidas impulsa la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, cuyos 17 Objetivos son el intento mundial por construir un futuro mejor para todos. La importancia de la lucha contra la corrupción se destaca explícitamente en el Objetivo 16.

A través de la Resolución 58/4 de 2003 de la Asamblea General de las Naciones Unidas se aprueba la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, que actualmente consta de 189 Estados Parte, cuya entrada en vigor sucede el 14 de diciembre de 2005. Los pilares sustantivos de la convención son la prevención, penalización y aplicación de la Ley, recuperación de activos y cooperación internacional.

Su implementación se da a través del Mecanismo de Examen de la Aplicación establecido conforme a la Convención. Este espacio juega un papel destacado como foro para el intercambio de buenas prácticas y experiencias que sirven como ejemplo para posibles reformas legislativas nacionales en torno a la lucha contra la corrupción. La Convención es el único instrumento amplio y jurídicamente vinculante de alcance mundial para prevenir y combatir la corrupción.

El Ecuador participó en el Noveno Período de sesiones de la Conferencia de los Estados Parte de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (COSP9/UNCAC) en Egipto en diciembre de 2021 y participó del debate y resoluciones aprobadas en torno al combate a la corrupción a nivel mundial. El siguiente período de sesiones, la COSP10, se dará en el año 2023 en Estados Unidos.

Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC)

La Convención Interamericana contra la Corrupción es un compromiso de los 34 Estados Miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) para trabajar en conjunto para la lucha anticorrupción.

La Convención se implementa a través del seguimiento que realiza el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, MESICIC, mediante rondas periódicas de análisis de expertos y expertas que revisan el avance de las recomendaciones realizadas y las disposiciones implementadas. En las reuniones periódicas de seguimiento del mecanismo, los expertos analizan las leyes e instituciones vigentes y evalúan si éstas se adaptan a lo estipulado en la convención y si son adecuadas para la prevención y combate a la corrupción. Adicionalmente, se realizan visitas In Situ, intercambio de buenas prácticas y análisis de herramientas de cooperación.

El Ecuador es parte del MESICIC desde el 04 de junio de 2001. Mediante Decreto Ejecutivo No. 1212, de 17 de diciembre de 2020, y ha presentado hasta la fecha 17 informes anuales de avance sobre medidas adoptadas respecto de las recomendaciones formuladas por el Comité de Expertos del MESICIC.

El país deberá coordinar de manera adecuada los compromisos venideros y cumplir con su rol de país evaluador, realización de visita In Situ junto con Chile y Uruguay en el último cuatrimestre de 2022, y de país evaluado, donde Ecuador consta en el Décimo Segundo Grupo de Estados de análisis en el marco de la Sexta Ronda para ser evaluado en el periodo desde el 1 de octubre de 2025 hasta el 11 de septiembre de 2026 por parte de Haití y El Salvador.

Compromisos de Lima generados en la VIII Cumbre de las Américas

En la VIII Cumbre de las Américas realizada en Lima en el año 2018, bajo el tema “Gobernabilidad democrática frente a la corrupción”, los Jefes de Estado y de Gobierno del Hemisferio adoptaron el “Compromiso de Lima” que consta de 57 medidas concretas, enfocados en la prevención y combate a la corrupción en las Américas.

Con el fin de reafirmar y continuar con el compromiso del país en el cumplimiento de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (CNUCC) y la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC), las instituciones gubernamentales competentes deben realizar un seguimiento a los compromisos y el nivel de avance de los mandatos.

Los 57 compromisos tienen distintos actores institucionales de distintas funciones del Estado como responsables y se distribuyen de la siguiente manera:

Grupo de compromiso	Temática	Números de compromiso
A	Fortalecimiento de la Gobernabilidad Democrática	1 al 12
B	Transparencia, acceso a la información, protección de denunciantes y derechos humanos, incluyendo la libertad de expresión	13 al 24
C	Financiamiento de organizaciones políticas y campañas electorales	25 y 26
D	Prevención de corrupción en las obras públicas, contrataciones y compras públicas	27 al 33
E	Cooperación jurídica internacional, combate al cohecho, soborno internacional, crimen organizado, lavado de activos, recuperación de activos	34 al 44
F	Fortalecimiento de los mecanismos interamericanos anticorrupción	45 al 51
G	Seguimiento e informes	52 al 57

Los reportes de avances de los compromisos deben realizarse periódicamente en la plataforma designada para el efecto por cada uno de los responsables de los mismos, de tal manera que se haga un seguimiento permanente hasta su culminación.

El país deberá poner especial atención en los compromisos relacionados a la inclusión de diversos grupos en situación de vulnerabilidad, promover la igualdad y equidad de género, promover cláusulas anticorrupción en los contratos del Estado y en general promover el fortalecimiento de gobernabilidad democrática en el país. Además, deberá promover decididamente el uso de nuevas tecnologías que faciliten el gobierno digital para impulsar la transparencia, la interacción con los ciudadanos y la rendición de cuentas a través del desarrollo de herramientas de identificación, detección, sistematización y monitoreo de procedimientos estatales que permitan, sobre todo, tener alertas tempranas que fortalezcan la prevención de actos de corrupción.

2.4. Integridad Pública

De acuerdo a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, OCDE, la integridad pública se refiere a *“la alineación consistente con el cumplimiento de los valores, principios y normas éticas compartidos, para mantener y dar prioridad a los intereses públicos, por encima de los intereses privados, en el sector público* y la define como uno de los fundamentos de las estructuras políticas y sociales, clave para la prosperidad de las sociedades. Así mismo, la OCDE define tres pilares de la integridad: un sistema de integridad, una cultura de integridad y una efectiva rendición de cuentas.

El diagnóstico institucional presentado en párrafos anteriores evidencia la ausencia de una instancia de coordinación interinstitucional en torno al ámbito anticorrupción y la ausencia de una entidad encargada de liderar y coordinar políticas anticorrupción desde la Función Ejecutiva. La División de Integridad del Sector Público de la Dirección de Gobernanza Pública de la OCDE respalda el diagnóstico realizado al presentar a finales de 2021 el informe denominado: *La Integridad Pública en el Ecuador: Hacia un Sistema Nacional de Integridad*, donde evidencia que las responsabilidades institucionales para promover la integridad en el Ecuador se encuentran fragmentadas y sin claridad en su asignación.

El informe pone de manifiesto la falta de mecanismos de cooperación y definición de metas y acciones comunes y coordinadas entre las instituciones del Estado, lo que deriva en una falta de estrategia y visión holística, que permita combatir efectivamente la corrupción. Adicionalmente, se pone de manifiesto que las políticas existentes se centran principalmente en sancionar la corrupción en lugar de implementar un enfoque preventivo en todo el sector público, lo que no soluciona los problemas sistémicos que dan origen a la misma.

Con base a lo expuesto, es evidente la inexistencia de un Sistema Nacional de Integridad Pública y Lucha contra la Corrupción y la necesidad de su creación para consolidar el primer pilar de la integridad pública en el Ecuador. El Sistema cuenta con el compromiso y liderazgo de las máximas autoridades del país, y deberá definir una Estrategia Nacional o Plan de Acción con objetivos claros, prioridades establecidas y responsabilidades definidas para el seguimiento, cumplimiento y evaluación de las actividades acordadas en dicho documento, el que deberá ser trabajado con todos los actores de la sociedad. Por último, se deberán definir, proponer y aprobar las normas, leyes y políticas organizativas necesarias para otorgar sostenibilidad del Sistema en el mediano y largo plazo para de esta manera reducir la incertidumbre ante cambios políticos.

Respecto al segundo pilar de la integridad pública, la cultura de integridad pública, su implementación debe ser liderada por una Unidad Administrativa Anticorrupción en la Función Ejecutiva, actualmente inexistente, que identifique las capacidades y responsabilidades institucionales y las coordine y articule de manera tal que los esfuerzos institucionales actúen en función de la prevención de la corrupción y de la integridad. La cultura de integridad pública debe ser construida desde la meritocracia, con servidores públicos permanentemente capacitados, con el diseño y aplicación de políticas públicas que construyan un esquema de Alta Dirección Pública, tomando ejemplos de países de la región, que en los últimos años ha consolidado su aplicación y perfeccionamiento. Los

servidores públicos capacitados y empoderados en temas de integridad, deberán ser agentes de cambio que promuevan la cultura de integridad y trabajen proactivamente con la ciudadanía en fortalecidos por esquemas de transparencia activa que pongan a disposición de la ciudadanía la información de cada una de las instituciones, para su permanente monitoreo y control social. Además, la cultura de integridad pública deberá ser respaldada por la elaboración y difusión de códigos de ética, mecanismos adecuados de protección al denunciante, canales de denuncias, gestión de conflictos de interés y prácticas similares relevantes en el fomento de la transparencia.

La implementación del tercer pilar, rendición de cuentas, deberá contemplar la participación de todas las partes interesadas consolidando esquemas de Gobierno Abierto que aseguren la transparencia y acceso a la información pública, la participación ciudadana y la colaboración e innovación pública. La publicación proactiva de información, otorgará herramientas para el control social permanente y la colaboración para la innovación en la implementación de políticas públicas.

Por último, la construcción de la integridad pública en el país, a través de la implementación de los tres pilares mencionados, deberá respaldarse con una abundante disponibilidad de datos, que contemple un adecuado levantamiento, estandarización, sistematización y verificación de información que permita implementar la interoperabilidad y cruce de información para contar con modelos de alerta temprana e inteligencia artificial específicamente diseñados para la prevención y lucha contra la corrupción.

3. Consulta Pública a los actores de la sociedad ecuatoriana

3.1. Justificación

La corrupción se configura cuando el ejercicio de una autoridad delegada, sin sentido del bien común, hace uso de sus atribuciones de contratación -obras y funcionarios-, procurando beneficios particulares.

Para el año 2021, la Organización Transparencia Internacional realizó el estudio Índice de Percepción de la Corrupción en el que, Ecuador obtiene 36 puntos, descendiendo 3 puntos de la medición 2019, lo que significa que los ecuatorianos perciben que la corrupción habría incrementado. Con este puntaje, el país llega a la posición 105 de 180 medidos en el estudio.

El índice de percepción basa su medición en los niveles de comprensión de los ciudadanos y sus consideraciones referentes a la corrupción. En la actualidad, la opinión ciudadana es uno de los elementos que legitima la gestión de toda administración pública y determina la confianza en sus instituciones, a través de efectivos y transparentes escenarios de participación que fortalece a la gestión pública y cohesiona soluciones a problemas comunes en la generación de política pública. Es fundamental la participación ciudadana con miras a un apropiamiento de las acciones gubernamentales logrando corresponsabilidad en su implementación.

La participación ciudadana es un derecho establecido en la Constitución de la República Título III Garantías Constitucionales Capítulo segundo Políticas públicas, servicios públicos y participación ciudadana, Art. 85. En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

En la misma Carta Magna se establecen diversos mecanismos que promueven y garantizan la participación ciudadana. Sin embargo, se han concentrado en diversos esfuerzos de observatorios y mesas de consultas sin llegar a consolidar su aporte claro en el diseño, formulación, planificación, ejecución, implementación y evaluación de las políticas públicas.

La corrupción es una afectación que se ha mimetizado en todos los niveles y sectores de la población, generando constantes eventos públicos que dejan al descubierto un débil sistema público de prevención, investigación, control y sanción, que se ratifica incluso en las constantes medidas poco efectivas de recuperación de activos involucrados en los delitos.

Los altos costos de la corrupción para nuestro país generan un daño permanente y constante, que permea a todas las capas de la sociedad y que por su naturaleza requiere del tratamiento directo de los ciudadanos y ciudadanas desde cada uno de sus espacios de acción. Escuchar las posiciones y las propuestas refresca a la visión gubernamental y complementa la definición de estrategias con un alto grado de efectividad.

De igual manera fue preciso escuchar a los diferentes estamentos de la administración pública tanto a nivel nacional como local.

3.2. Metodología

La Política Pública Anticorrupción es una de las columnas que, junto con reactivación económica, reinserción internacional y reforma política, forman parte de la vértebra institucional del gobierno nacional. Todas las áreas de política pública de gobierno son complementarias y se encuentran interrelacionadas. Las políticas públicas de integridad, transparencia, participación y rendición de cuentas, que están comprendidas en el Plan Nacional de Desarrollo, son la credencial con que Ecuador se presenta al mundo. Se entiende a la honradez como una importante variable de desarrollo y permite plantear una arquitectura institucional, que estimule los comportamientos públicos éticos y la calidad del gasto público

La búsqueda de la integridad, la honestidad y la responsabilidad en el quehacer público debe ser pragmática para lograr resultados. Debe basarse en buenas prácticas de lucha contra la corrupción, nacionales e internacionales. Debe crear, a través de su relato y de sus intervenciones, el ambiente público y privado necesario para la implantación de una política pública transparente y eficaz.

Para plasmar todo lo antes indicado, se realizó una amplia consulta nacional sobre la integridad y la anticorrupción con el soporte de la cooperación internacional, que desarrolló mecanismos efectivos para obtener información fundamental para definir la Estrategia Nacional. El énfasis fue la co-responsabilidad, enfatizando en la nueva construcción de escenarios transparentes, que determinen una nueva manera de realizar la gestión y política pública, propuesta y ejecutada desde la integridad y la transparencia. En suma, se aspira a contribuir en la construcción de una nación democrática libre de abusos de poder y corrupción.

3.3. Proceso de consulta pública

La consulta pública se realizó sobre la base de los Lineamientos de Política Nacional Anticorrupción, en cinco momentos estratégicos:

1. Formación en Liderazgos Transformacionales para nivel jerárquico superior.
2. Consulta en territorio (academia, sectores sociales, sector público local, gremios, sector productivo);
3. Consulta con sector público;
4. Consulta con partidos políticos de representación nacional y medios de comunicación nacionales;
5. Encuestas (gabinetes sectoriales y autoridades nacionales).

3.3.1. Formación en liderazgos transformacionales: integridad y transparencia en la gestión pública sesiones de alta gerencia

El gobierno nacional prioriza en su agenda temas de integridad, transparencia y anticorrupción con las carteras de gobierno en clave de eficiencia y gestión de políticas, planes y programas basadas en resultados. Para ello requiere del compromiso político y de funcionarios de alto nivel que tengan conocimientos y

herramientas actualizadas para la conducción político - estratégica de las transformaciones culturales requeridas. Es por ello que las Sesiones de Alta Gerencia se plantearon como procesos de formación, inducción, actualización continua para el nivel jerárquico superior de la función ejecutiva (ministros, secretarios técnicos, viceministros, subsecretarios, consejeros y asesores del presidente) responsables del diseño, implementación, monitoreo y evaluación de la política pública de integridad y transparencia.

El proceso de formación se realizó en dos sesiones virtuales de capacitación que congregaron a más de 400 participantes en cada una, con la guía de profesionales del Sistema de Naciones Unidas, referentes de los temas de integridad, transparencia y anticorrupción, y la participación de autoridades nacionales. Durante la capacitación se contó tanto con la presencia del Presidente de la República como del Director Regional de PNUD LAC, quienes formalizaron el compromiso del funcionariado y la sostenibilidad del proceso con los especialistas del Sistema de Naciones Unidas para América Latina.

Adicionalmente, este proceso se complementó con sesiones de trabajo a profundidad con los ministros de cada uno de los gabinetes sectoriales con el objetivo de profundizar temas de interés propios de cada sector. Este proceso formativo se enmarca en el Memorando de entendimiento firmado con el Sistema Nacional de Naciones Unidas - PNUD Ecuador.

3.3.2. Consulta en territorio

A través de una convocatoria nacional, se desarrollaron 26 mesas de trabajo con la participación de organizaciones de la sociedad civil, gremios, sector privado, sector público y medios de comunicación a nivel territorial. El objetivo fue conocer sus contribuciones a la generación de la Estrategia Nacional Anticorrupción desde particularidades territoriales. Se realizaron mesas de trabajo presenciales en Puyo, Manta, Cuenca, Quito y Guayaquil concentrando, además, a representantes de las provincias vecinas. También se realizaron encuentros en modalidad virtual para contar con mayor cantidad de voces de aporte a la Estrategia.

En el Anexo 3 se encuentra el detalle de los participantes por sector de la consulta pública a nivel nacional.

La Presidencia de la República supervisó este proceso a cargo de la Cooperación Técnica Alemana, GIZ Ecuador, como parte del Proyecto Ecuador SinCero, quienes lo realizaron a través de la Fundación Kiru. Se desarrolló a partir de un mapeo de organizaciones con el apoyo de la Secretaría Nacional de Planificación y sus coordinaciones zonales. Para el trabajo en territorio se consultó a los siguientes sectores: gremios productivos y de trabajadores, academia, organizaciones de sociedad civil, sector público local y medios de comunicación.

Durante las mesas territoriales, se trabajó en torno a los Lineamientos de la Política Nacional, previamente difundidos en la convocatoria, promoviendo la discusión sobre los principales puntos de interés para la institución o sector, amenazas o dificultades y finalmente recomendaciones y acciones para la elaboración de la Estrategia.

En esta consulta pública se identificaron los siguientes aspectos comunes:

1. Reconstruir la confianza en lo público a través de acciones con resultados concretos.
2. Procurar la participación ciudadana efectiva y activa en los procesos para recuperar la confianza entre Estado y ciudadanía.
3. Coincidir en que la corrupción se ha normalizado y es necesario generar acuerdos mínimos para comprender la naturaleza de la corrupción, sus afectaciones y las buenas prácticas anticorrupción en los diferentes niveles.
4. Visibilizar temas como corrupción escondida, género, ambiente, violencia, atención a grupos vulnerables, donde la corrupción acentúa las vulnerabilidades.
5. Señalar el acuerdo con los lineamientos propuestos, debiendo enfatizar en la modalidad de hacerlos efectivos.
6. Criticar a la propuesta de política pública que se enfoca solo en periodos de gobierno y no en soluciones estructurales.
7. Visibilizar los resultados de la consulta procurando el involucramiento social en este proceso.
8. Fortalecer las acciones a nivel local, especialmente control y seguimiento, fortalecer las capacidades, acortar brechas de información y desconcentrar las estructuras de poder.
9. Trabajar en las capacidades de las instituciones de control y seguimiento para que la investigación y sanción sean reales, oportunas y rigurosas.
10. Destacar que, en la conformación de la Comisión contra la corrupción con actores oficiales, se excluye a la sociedad civil a un rol de observación.

En el Anexo 4 se encuentra el informe de consultoría para el diseño metodológico, facilitación y sistematización de talleres para la consulta del documento “Lineamientos de la Política Nacional Anticorrupción” Producto III elaborado por GIZ - KIRU).

3.3.3. Consulta con sector público

Las instituciones del sector público son los espacios comunes de interacción con los ciudadanos a través de la ejecución de política pública o la provisión de servicios. En estas entidades del Estado se generan los casos de corrupción con mayor exposición mediática.

La consulta con las principales instituciones de todas las funciones del Estado se realizó bajo la supervisión de la Presidencia de la República a cargo del Proyecto Aprendizaje y Respuesta Rápida de América Latina y el Caribe, LACLEARN, y la Fundación para el Avance de las Reformas y las Oportunidades, Grupo FARO, quienes contaron con el financiamiento de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID. Se realizaron entrevistas a profundidad con las autoridades de instituciones del Estado seleccionadas y una encuesta generalizada, con el objetivo de conocer criterios y parámetros sobre la caracterización de la corrupción histórica y eventualmente actual en el área respectiva, buenas prácticas de lucha contra la corrupción nacional e internacionales, y obtener recomendaciones generales y sectoriales para la Estrategia Nacional Anticorrupción.

Las acciones recomendadas por las autoridades consultadas para prevenir y luchar contra la corrupción se han dividido en tres categorías: acciones preventivas, acciones de investigación y seguimiento, y acciones sancionatorias.

A continuación, se incluyen algunas recomendaciones finales, que provienen del trabajo sobre material empírico recolectado. De manera general, cabe notar que los funcionarios consultados no demostraron un enfoque punitivo o de sanción. Es así como la mayoría de las recomendaciones identificadas tienen un enfoque preventivo que pueda aumentar las capacidades del Estado para ser un mejor prestador de servicios.

a. Construir a partir de la ética y la integridad

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

b. Adoptar una visión a largo plazo

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

c. Hacer énfasis en la prevención

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

d. Coordinación entre instituciones competentes

Un comentario recurrente entre funcionarios es la falta de coordinación y claridad de competencias entre instituciones encargadas de combatir la corrupción. Una vez aclaradas las competencias de las instituciones, un objetivo de una política / estrategia debería ser identificar las oportunidades y espacios de coordinación interinstitucional. De igual manera los mecanismos e indicadores de seguimiento a estos futuros esfuerzos conjuntos.

e. Apostar por un proceso inclusivo

Siendo la lucha anticorrupción una tarea medular no sólo para el reforzamiento del Estado de Derecho, sino también para promover el crecimiento económico equitativo y finalmente el desarrollo del país en todos los ámbitos, se recomienda que el planteamiento y ejecución de una política y estrategia anticorrupción no

sólo se circunscriba al aparato estatal, sino que sea inclusivo con respecto a otros actores clave, como son la sociedad civil y el sector privado. Se recomienda la creación de espacios permanentes de consulta y diálogo

f. Fomentar la gobernanza digital e interoperabilidad gubernamental

Se recomienda fomentar la gobernanza digital desde una perspectiva de un ecosistema de gobierno digital que garantice mayor transparencia, apertura e integración de los procesos y operaciones gubernamentales, y que promueva el compromiso y la participación de las partes interesadas del sector público, privado y sociedad civil. Adicionalmente el sistema de gobernanza digital debe garantizar la interoperabilidad de información entre las diversas instituciones y procesos del Estado con otros actores.

g. Actualización/modificación de la Ley de Contratación Pública

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

h. Regulación de conflictos de interés

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

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

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

En el Anexo 5 se puede encontrar el informe final del proceso de consulta al sector público para informar la Política y la Estrategia Nacional Contra la Corrupción en Ecuador elaborado por LACLEARN.

3.3.4. Consulta con partidos políticos de representación parlamentaria y medios de comunicación nacionales

En septiembre de 2021, la Presidencia de la República firmó un memorando de entendimiento con el Sistema de Naciones Unidas, para recibir asistencia técnica encaminada a la formulación de una Política nacional anticorrupción, diseñada de manera participativa. En esta línea de acción, 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.

Los Lineamientos de política anticorrupción fueron puestos a consideración a representantes de medios de comunicación nacionales y digitales y organizaciones políticas, con el propósito de recoger aportes y comentarios para la elaboración de la Política y estrategia anticorrupción, a partir de un ejercicio colaborativo que, a la vez, promueva la apropiación de esta propuesta por parte de la sociedad ecuatoriana.

El proceso de consulta pública se desarrolló a través de entrevistas directas con representantes de medios de comunicación de carácter nacional (prensa, televisión, digitales, líderes de opinión) que a nivel social son fuente principal de investigación y difusión de casos de corrupción.

El proceso de consulta se realizó entre febrero y marzo 2022, incluyendo su fase de diseño, implementación de las sesiones virtuales con las y los actores invitados y la sistematización de aportes recibidos. Se conformó grupos por bancada de la Asamblea Nacional, incluyendo además al interior de cada grupo una combinación de perfiles: los presidentes de las organizaciones políticas que constituyen la bancada, los jefes de bancada y los presidentes, vicepresidentes y miembros de las dos comisiones de la Asamblea Nacional más vinculadas con el tema de la consulta (Comisión de Transparencia, Participación Ciudadana y Control Social y Comisión de Fiscalización y Control Político). Así también, en función de buscar representatividad, se incluyeron representantes las organizaciones políticas territoriales que conforman la Bancada BAN.

En el caso de los medios de comunicación, se conformaron tres grupos, uno correspondiente a medios de comunicación convencionales con cobertura nacional (prensa, televisión, Asociación de Editores de Periódicos) y los otros dos referentes a medios de comunicación digitales, agrupados de acuerdo con la línea editorial identificada para cada uno de ellos.

Este proceso de consulta presentó las siguientes conclusiones, 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.

En el Anexo 6 se encuentra el informe del Proceso de Consulta a Organizaciones Políticas y Medios de Comunicación elaborado por PNUD.

Los representantes de Organizaciones Políticas y Medios de Comunicación que participaron en la Consulta 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 (*blockchain*, por ejemplo).

3.3.5. Encuestas y entrevistas

Las encuestas como herramientas de recopilación de información complementaron los ejercicios de consulta pública como las mesas territoriales y las entrevistas a profundidad, procurando que, a través de cuestionarios previamente definidos, se recupere información fundamental para la Estrategia Nacional Anticorrupción. Las encuestas se realizaron en dos momentos:

1. Encuestas a nivel jerárquico superior: en la estructura de los cursos de Liderazgo Transformacionales: integridad y transparencia en la gestión pública sesiones de alta gerencia, se realizó una encuesta con el objetivo

de identificar las prioridades de los funcionarios en relación a los siguientes ejes:

- a. Eje de Prevención: Gestión pública e información pública
- b. Eje de Prevención: Contratación pública y ética pública
- c. Eje de Prevención: Identificación de normas
- d. Eje de Investigación
- e. Eje de Sanción

La encuesta tuvo una respuesta de los participantes de los cursos que identificaron las siguientes prioridades de atención, en los 3 primeros casos de mayor incidencia por cada eje:

Eje de Prevención: Gestión pública e información pública

- Medidas anticorrupción en sectores específicos 53.7%
- Alerta Temprana 53.3%
- Identificación de conflictos de interés 49.6%

Eje de Prevención: Contratación pública y ética pública

- Estrategias de reducción de los márgenes de discrecionalidad de la contratación pública 48.2%
- Aplicación de estándares internacionales de contratación 46.6%
- Sistemas de contratación electrónica - digitalización 44.2%

Eje de Prevención: Identificación de normas

- Ley de transparencia y acceso a la información pública 70.5%
- Ley de conflicto de interés o puertas giratorias 59.5%
- Reglamento a la Ley de Protección de datos 46.8%

Eje de Investigación

- Mapeo de casos de corrupción 67.9%
- Mejoramiento de los sistemas de auditoría y control de la Contraloría General del Estado 52.2%
- Sistema de seguimiento de casos de corrupción en las áreas sensibles de la función ejecutiva 41.3%

Eje de Sanción

- Revisión de normativa para sancionar casos de corrupción 72.9%
- Intercambio de información sobre casos de corrupción en investigación 57.8%
- Fortalecimiento del sistema interconectado de cumplimiento fiscal e inteligencia financiera 44.9%

Una lectura más estructurada de los resultados se encuentra en el Anexo 7 acerca de los Resultados de la Encuesta Anticorrupción; en el Anexo 7A, indicadores internacionales de corrupción y en el Anexo 7B las Cifras Escogidas sobre Corrupción de la Encuesta LAPOP.

Encuestas a autoridades de las instituciones públicas

La consulta se concentró en la identificación de prácticas comunes de corrupción o riesgos de corrupción en la instituciones o sectores consultados.

Entre las prácticas de corrupción identificadas como las más comunes se encontraron a:

- Sentencias judiciales no ajustadas al derecho

- Nepotismo
- Sobornos.

Entre los delitos mayormente identificados resaltan:

- Tráfico de influencias,
- Recepción de donativos o dádivas.

Se manifiesta en los resultados de la encuesta la existencia de una cultura de permisibilidad que socava la eficacia del Estado, reduce la confianza de los ciudadanos en las instituciones y desincentiva la denuncia, siendo entre las causas principales la impunidad, la permisibilidad de la sociedad y la falta de condiciones de trabajo.

Dentro de las buenas prácticas manifiestas entre los encuestados están:

- Acciones de prevención, generadas en las instituciones
- Modificación de normativa interna
- Creación de órganos internos
- Fortalecimiento de capacidades y socialización
- Modificación de procesos, digitalización
- Transparencia en la información y datos abiertos
- Procesos de contratación de funcionarios
- Mejora de procesos de compras públicas
- Procesos de control
- Acciones de investigación y seguimiento

Los resultados de las encuestas complementaron a las entrevistas a las autoridades, cuyos resultados complementarios se encuentran en el documento del Anexo 8 elaborado por LACLEARN: Ecuador Consultas Sector Público Reporte Final.

4. Líneas estratégicas

Una vez que se analizan y se procesan los insumos obtenidos de la asistencia técnica brindada por USAID, PNUD y GIZ, se delinearon las siguientes ocho líneas estratégicas en conjunto con la asesoría técnica de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - UNODC.

Los diagnósticos derivados de los insumos generados en las tres consultorías permitieron la formulación de un árbol de problemas que toma como punto de partida los principales retos 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, identificación de problemas centrales, identificación y análisis de los efectos e identificación de sus causas e interrelaciones.

Una vez formulado el árbol de problemas, se procedió a construir un árbol de objetivos, el cual consta de identificación de objetivos centrales, identificación de medios y alternativas e identificación de los resultados esperados.

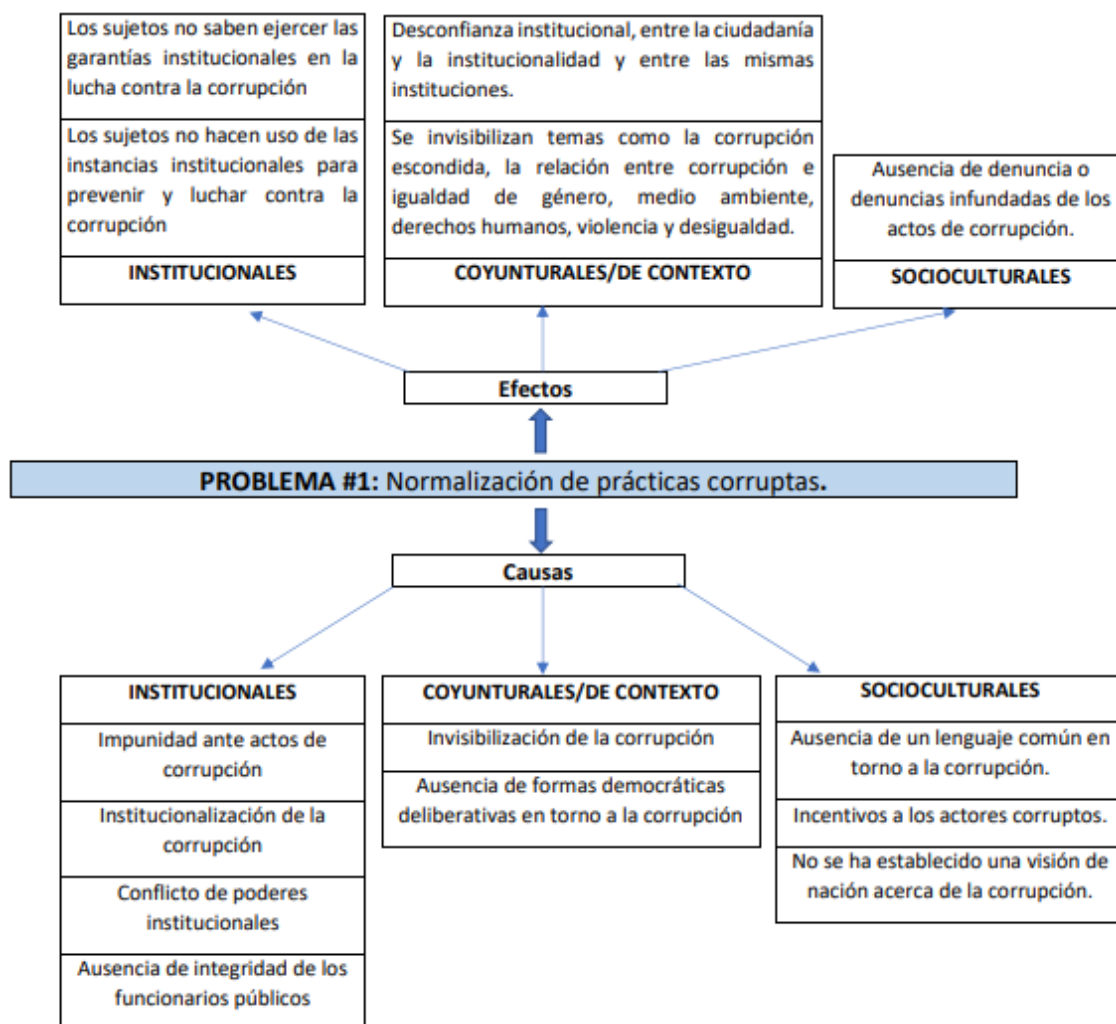
Las líneas estratégicas identificadas, a partir del análisis de la información de las consultas, para el desarrollo de la política anticorrupción, son las siguientes:

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. Prevención y trámite efectivo de los conflictos de interés.
5. Transparencia en el gasto público.
6. Desarrollo de capacidades institucionales en la prevención y lucha contra la corrupción y sus competencias.
7. Contratación pública responsable y transparente.
8. Prevención y Lucha contra la corrupción transnacional.
9. Aplicación de tecnologías en la lucha contra la corrupción.

Cada una de las líneas estratégicas es desarrollada de acuerdo a las metodologías de árbol de problemas y de objetivos, donde se identifican sus causas y efectos, objetivos, alternativas y resultados esperados.

4.1. Concientización de las dimensiones de la corrupción, sus causas y consecuencias

Gráfico 3. Identificación de causas y efectos del problema de normalización de prácticas corruptas



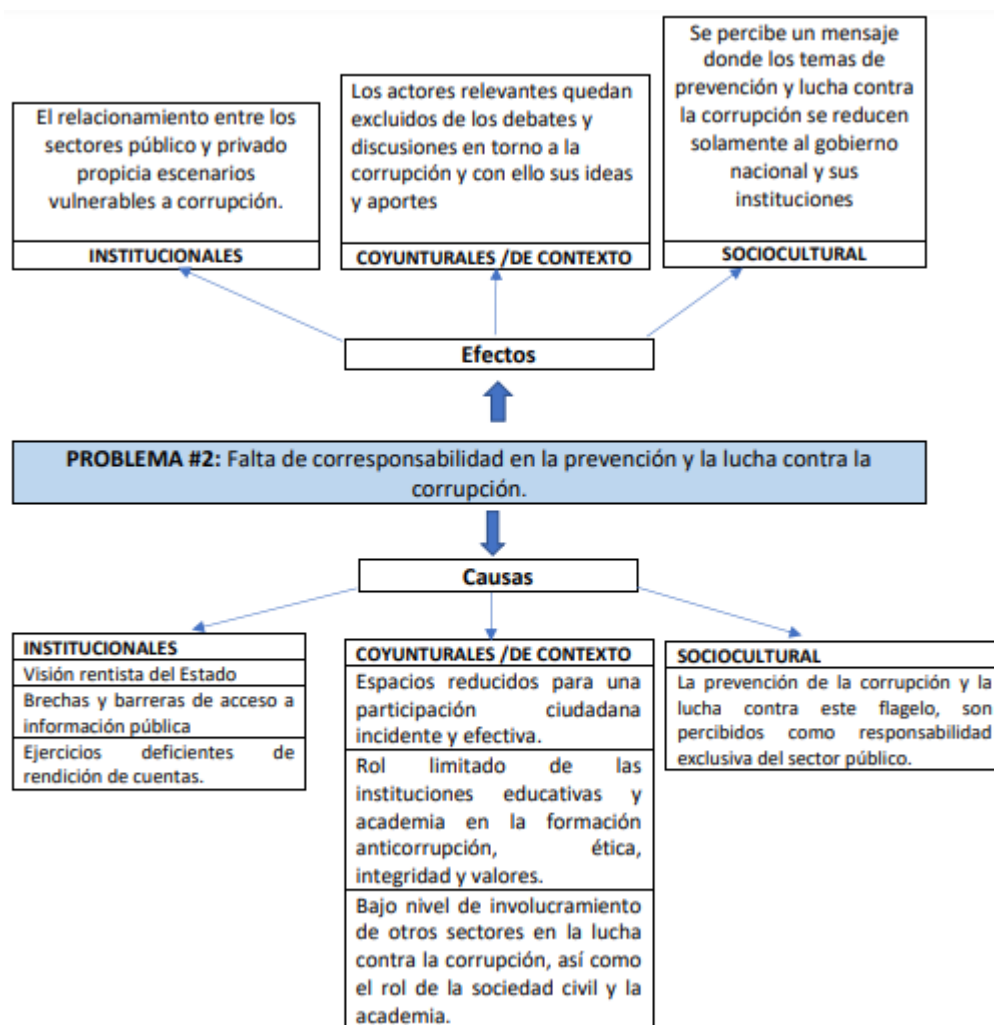
A continuación, las alternativas y resultados esperados para el objetivo de incentivar promover el rechazo activo a la corrupción:

OBJETIVO #1	MEDIOS/ALTERNATIVAS	RESULTADOS ESPERADOS
Incentivar y promover el rechazo activo a la corrupción	Fomentar campañas de sensibilización en torno a la prevención de la corrupción y la lucha contra este flagelo.	Incremento del repudio y la sanción social a las prácticas corruptas.

	<p>Establecer un “lenguaje común” que permita una comprensión desde el Estado de los mayores riesgos y efectos de la corrupción en la función pública, y que también marque un punto de partida que permita revertir la cultura de permisividad y normalización del fenómeno.</p>	<p>Confianza en las instituciones fortalecida y transmitida. (Capital social desde la transmisibilidad social hacia las instituciones)</p>
	<p>Reconocer y generar incentivos para actos éticos en la función pública.</p>	
	<p>Generar acuerdos mínimos entre múltiples actores para comprender la naturaleza de la corrupción, sus afectaciones y las buenas prácticas anticorrupción en los diferentes niveles.</p>	<p>Mayor conciencia y apropiación de principios y valores asociados a la lucha contra la corrupción por parte de la ciudadanía.</p>
	<p>Caracterización clara de la corrupción y de la integridad.</p>	
	<p>Promoción de canales de denuncia de posibles actos de corrupción.</p>	<p>Incentivos a la denuncia de actos de corrupción contemplados.</p>
	<p>Promover espacios con el sector privado, 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.</p>	
	<p>Reconocer la corrupción escondida y trabajar en la concientización del impactos y los costos de la corrupción para el desarrollo de la sociedad.</p>	<p>Espacios interdisciplinarios e intersectoriales para abordar el fenómeno de la corrupción promovidos.</p>
	<p>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.</p>	

4.2. Responsabilidad con competencia compartida entre múltiples actores en la prevención y lucha contra la corrupción

Gráfico 4. Identificación de causas y efectos del problema de falta de corresponsabilidad en la prevención y la lucha contra la corrupción

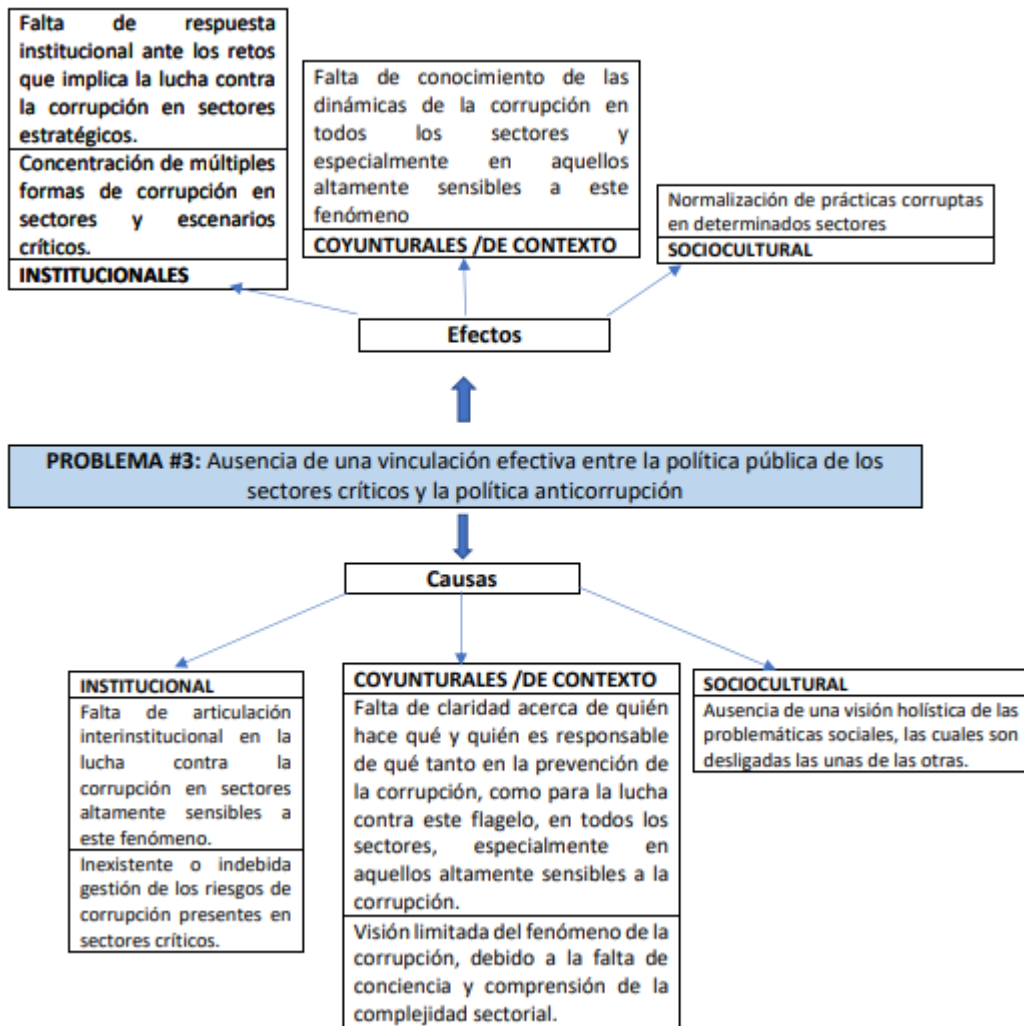


A continuación, las alternativas y resultados esperados para el objetivo de abordar el principio de acción colectiva en la prevención y lucha contra la corrupción:

OBJETIVO #2	MEDIOS/ALTERNATIVAS	RESULTADOS ESPERADOS
<p>Abordar el principio de acción colectiva en la prevención y lucha contra la corrupción</p>	<p>Pactos de transparencia e integridad.</p>	<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>
	<p>Alianzas público-privadas en la lucha contra la corrupción.</p>	
	<p>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.</p>	
	<p>Educación en valores y lucha contra la corrupción.</p>	
	<p>Fortalecimiento de las capacidades en ética y transparencia a funcionarios públicos.</p>	
	<p>Participación ciudadana efectiva. Fortalecer los procesos de participación ciudadana para la lucha contra la corrupción a nivel local y nacional.</p>	
	<p>Respetar y afianzar el modelo de Gobierno Abierto, así como normativa, compromisos y mecanismos previos al planteamiento de la política.</p>	
	<p>Crear puentes de apoyo entre los actores de la sociedad civil para hacer monitoreo y veedurías especializadas por sector, aprovechando su diversidad.</p>	
	<p>Certificación de buenas prácticas.</p>	
<p>Difusión de la información relacionada con corrupción.</p>		

4.3. Lucha Focalizada contra la corrupción en escenarios críticos para la sociedad ecuatoriana

Gráfico 5. Identificación de causas y efectos del problema de falta de ausencia de una vinculación efectiva entre la política pública de los sectores críticos y la política anticorrupción

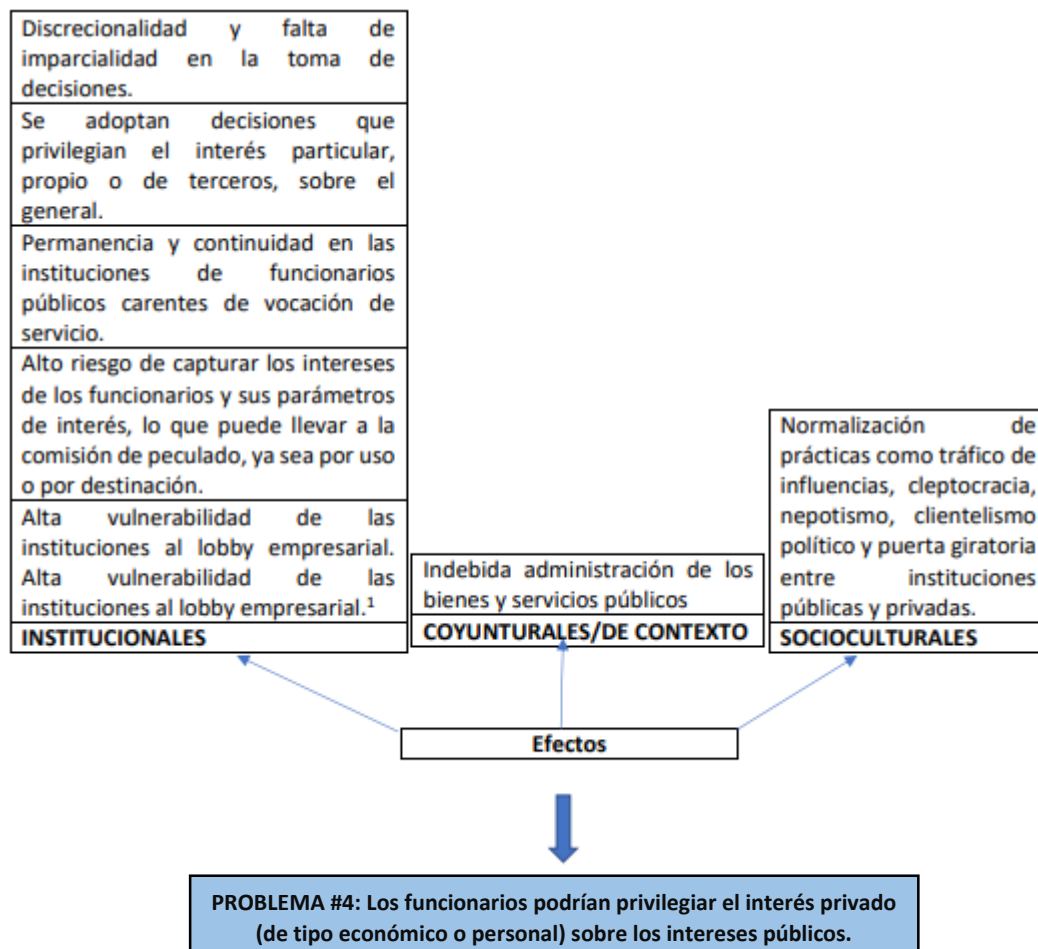


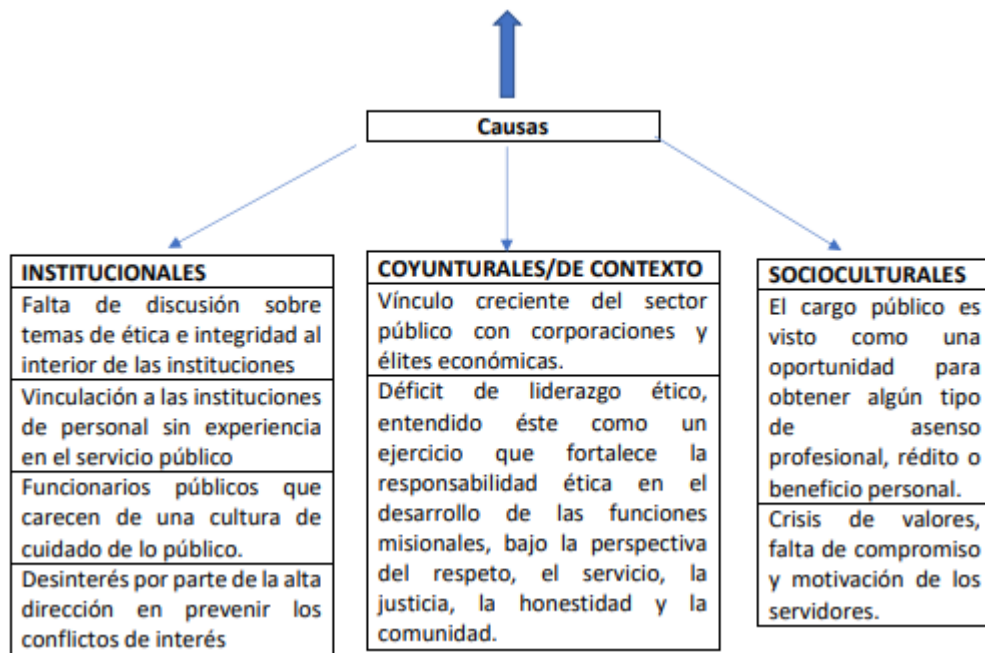
A continuación, las alternativas y resultados esperados para el objetivo de generar una respuesta institucional, estratégica e integral ante los actos de corrupción que se presentan en todos los sectores y especialmente en sectores críticos:

OBJETIVO #3	MEDIOS/ALTERNATIVAS	RESULTADOS ESPERADOS
<p>Generar una respuesta institucional estratégica e integral ante los actos de corrupción que se presentan en todos los sectores y especialmente en sectores críticos</p>	<p>Establecer una estrategia para la adecuada gestión de los riesgos de corrupción que se presentan a nivel sectorial.</p>	<p>Riesgos de corrupción sectoriales identificados y mitigados por las instituciones.</p>
		<p>Un Estado integral, con cuerpo, con coherencia.</p>
	<p>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.</p>	<p>Riesgos de corrupción en sectores estratégicos identificados.</p>
	<p>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.</p>	<p>El riesgo de impunidad de los actos de corrupción que tienen o pueden tener lugar en estos sectores es reducido.</p>
	<p>Establecer tipologías de corrupción a nivel sectorial, que permitan apuntar a la comprensión e identificación del modus operandi de los corruptos.</p>	<p>Las instituciones colaboran entre sí para responder efectivamente ante actos de corrupción que se presenten en todos los sectores, especialmente aquellos críticos.</p>

4.4. Prevención y trámite efectivo de los conflictos de interés

Gráfico 6. Identificación de causas y efectos del problema de que los funcionarios podrían privilegiar el interés privado sobre los intereses públicos





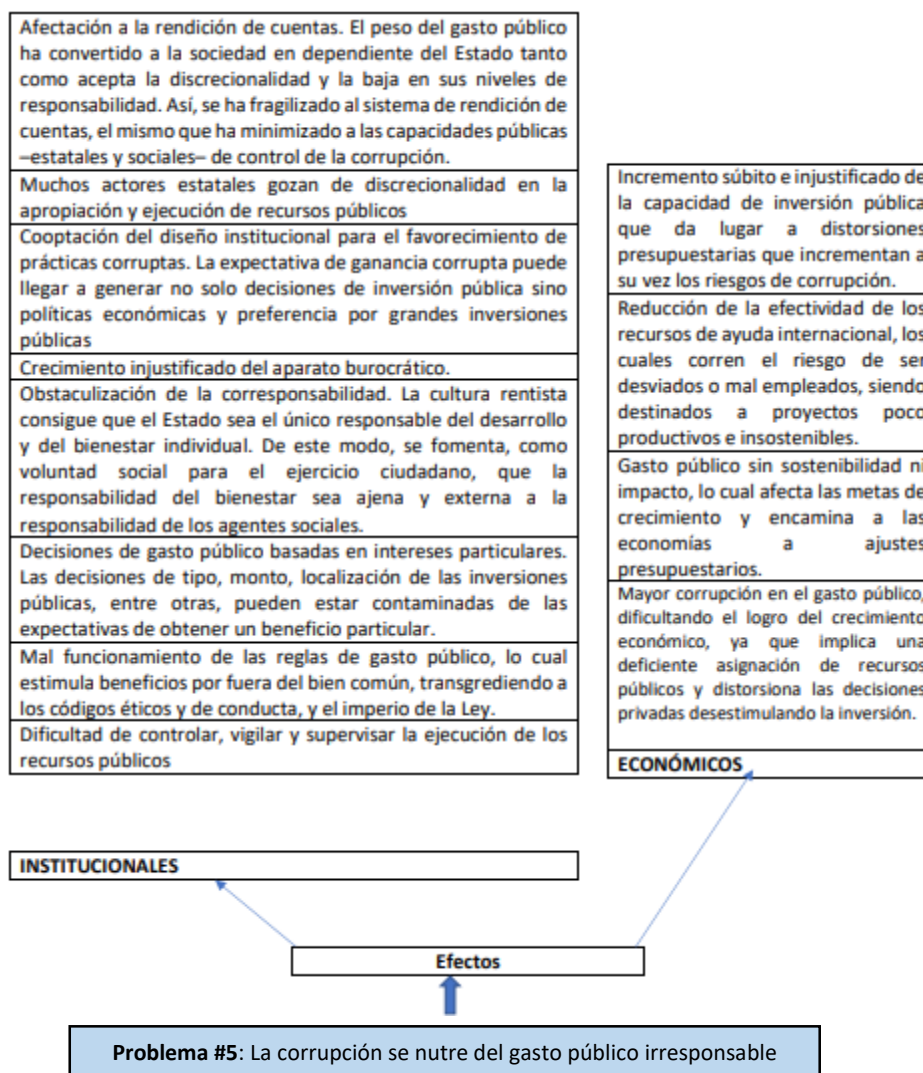
A continuación, las alternativas y resultados esperados para el objetivo de fortalecer el acompañamiento y la cualificación de funcionarios públicos, a fin de que actúen con probidad y vocación de servicio:

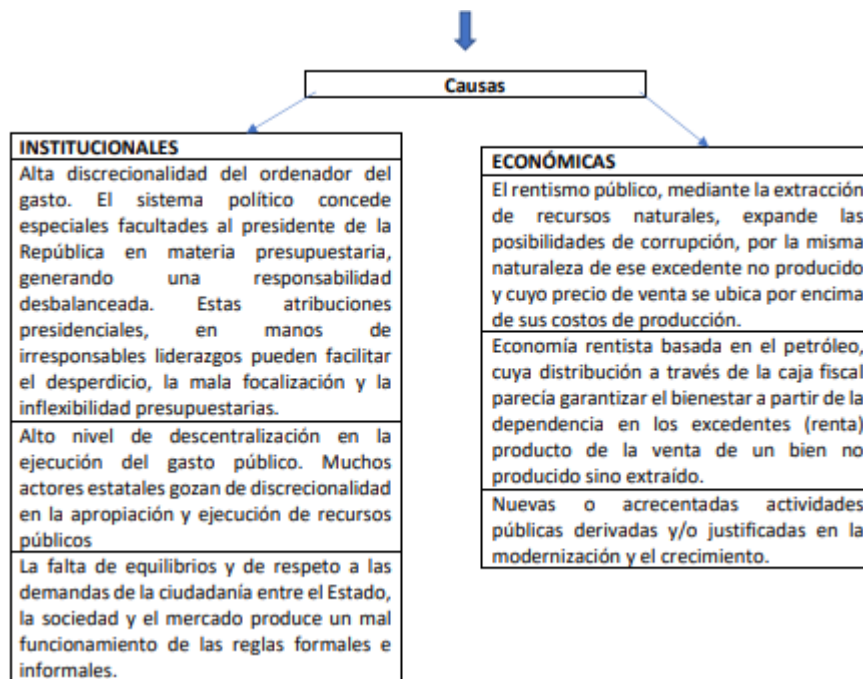
OBJETIVO #4	MEDIOS/ALTERNATIVAS	RESULTADOS ESPERADOS
Fortalecer el acompañamiento y la cualificación de funcionarios públicos, a fin de que actúen con probidad y vocación de servicio	Implementar la obligatoriedad de declarar los conflictos de interés y darle trámite a los mismos. Esto implica hacer una 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.	

	<p>Promover espacios de discusión sobre temas de ética e integridad pública al interior de la institucionalidad.</p>	
	<p>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.</p>	<p>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.</p>
	<p>Proporcionar mecanismos colectivos, que generan la posibilidad de contar con un grupo de apoyo frente a escenarios de riesgo ético.</p>	
	<p>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, puedan exponer a la institución a un riesgo de corrupción.</p>	<p>Prácticas como nepotismo, clientelismo, favoritismo, puerta giratoria, lobby empresarial son controladas y disminuidas en las instituciones del estado.</p>
	<p>Educar a los funcionarios en el cuidado de lo público y hacer de ellos facilitadores y/o replicadores sociales de esta cultura.</p>	<p>Funcionarios públicos responsables del cuidado de lo público replican estas prácticas en su entorno institucional.</p>

4.5. Transparencia en el gasto público

Gráfico 7. Identificación de causas y efectos del problema de que la corrupción se nutre del gasto público irresponsable





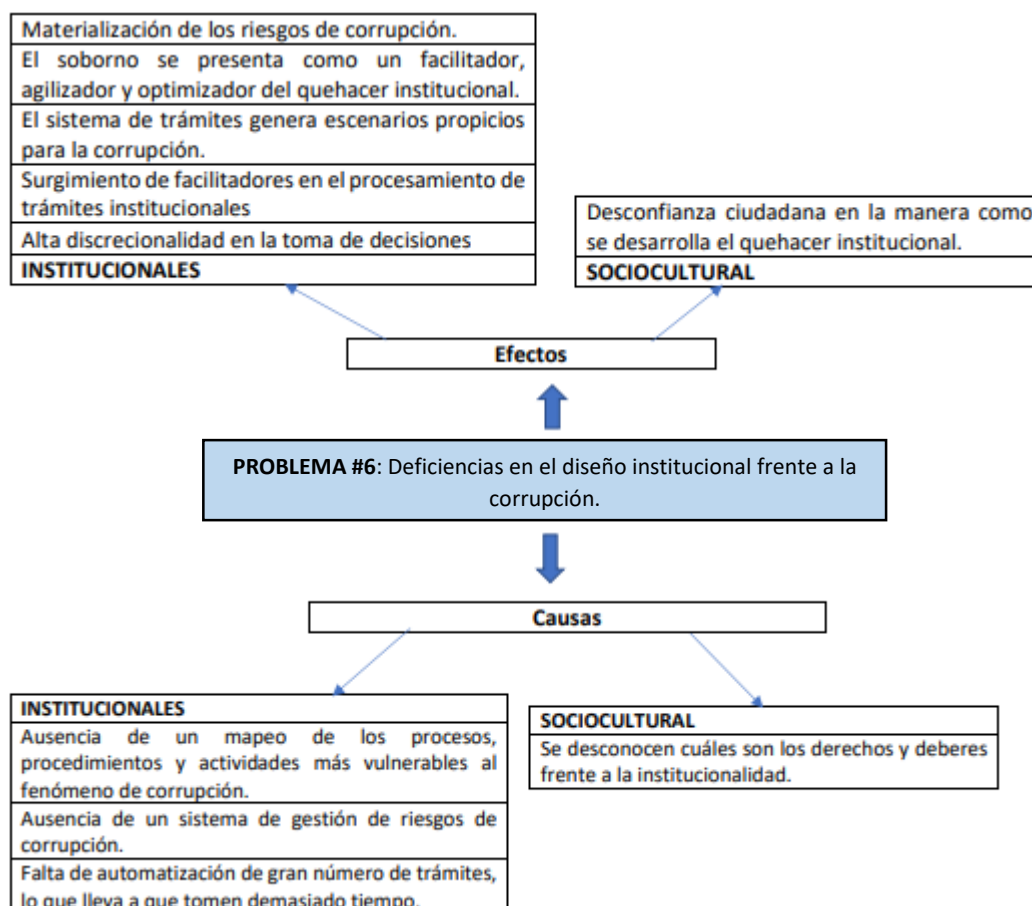
A continuación, las alternativas y resultados esperados para el objetivo de que el gasto público esté orientado a garantizar el interés general y no a satisfacer intereses particulares:

OBJETIVO #5	MEDIOS/ALTERNATIVAS	RESULTADOS ESPERADOS
Garantizar la transparencia, eficiencia y calidad del gasto público para salvaguardar el bien común	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.	Un gasto público democratizado y participativo, donde el ejercicio de las veedurías ciudadanas y el control social se realiza de manera efectiva.
	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.	Un gasto público basado en las necesidades públicas y soportado en las necesidades institucionales con acuerdos fiscales que se sustenten en

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

4.6. Desarrollo de capacidades institucionales en la prevención y lucha contra la corrupción y sus competencias

Gráfico 8. Identificación de causas y efectos del problema de que existen deficiencias en el diseño institucional frente a la corrupción



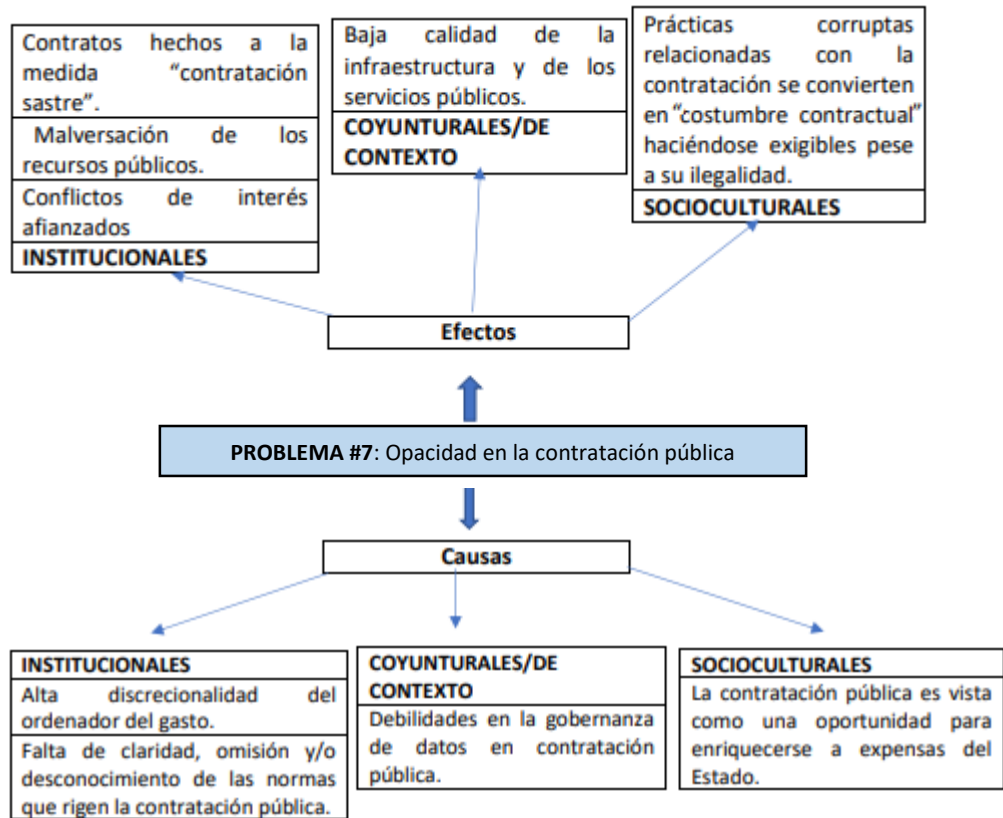
A continuación, las alternativas y resultados esperados para el objetivo de que el diseño institucional responda de manera óptima al fenómeno de la corrupción:

OBJETIVO #6	MEDIOS/ALTERNATIVAS	FINES/RESULTADOS ESPERADOS
	Adoptar una política de gestión de riesgos de corrupción y mapear los procesos, procedimientos	Riesgos de corrupción gestionados de manera adecuada por las instituciones.

<p>Diseñar una arquitectura institucional que responda de manera óptima al fenómeno de corrupción</p>	<p>y actividades más vulnerables a la corrupción, priorizando aquellos que implican la toma de decisiones y el relacionamiento con terceros v.g. trámites y contratación pública).</p>	<p>Incremento de la confianza de la ciudadanía en la manera en que las instituciones hacen su trabajo.</p>
	<p>Capacitar a los funcionarios públicos en materia de transparencia, integridad y lucha contra la corrupción.</p>	<p>Prevención de la corrupción a partir de alertas tempranas de corrupción.</p>
	<p>Fortalecer las capacidades de los funcionarios en la identificación, análisis, evaluación y gestión de riesgos de corrupción de sus instituciones.</p>	
	<p>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.</p>	
	<p>Establecer canales de gestión institucional que permitan el diálogo fluido entre la ciudadanía y las instituciones.</p>	<p>Mayor conciencia y apropiación de principios y valores asociados a la lucha contra la corrupción por parte de la ciudadanía.</p>
	<p>Racionalizar y automatizar los trámites.</p>	

4.7. Contratación Pública responsable y transparente

Gráfico 9. Identificación de causas y efectos del problema de opacidad en la contratación pública

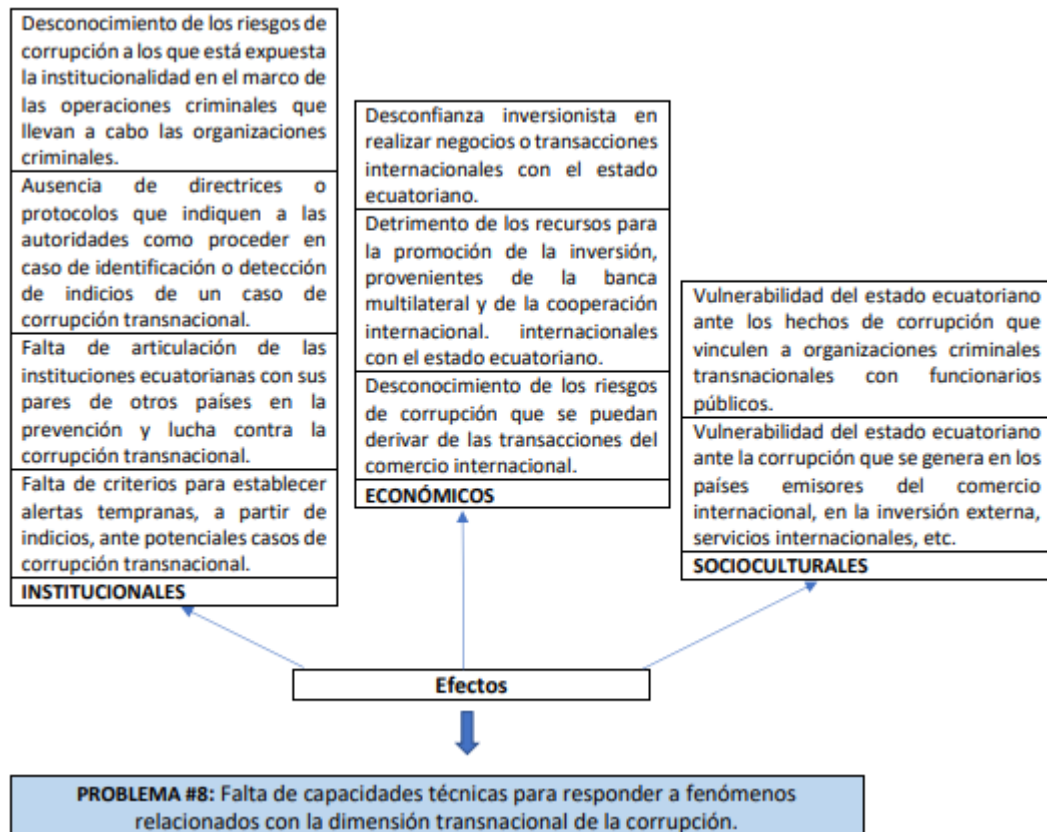


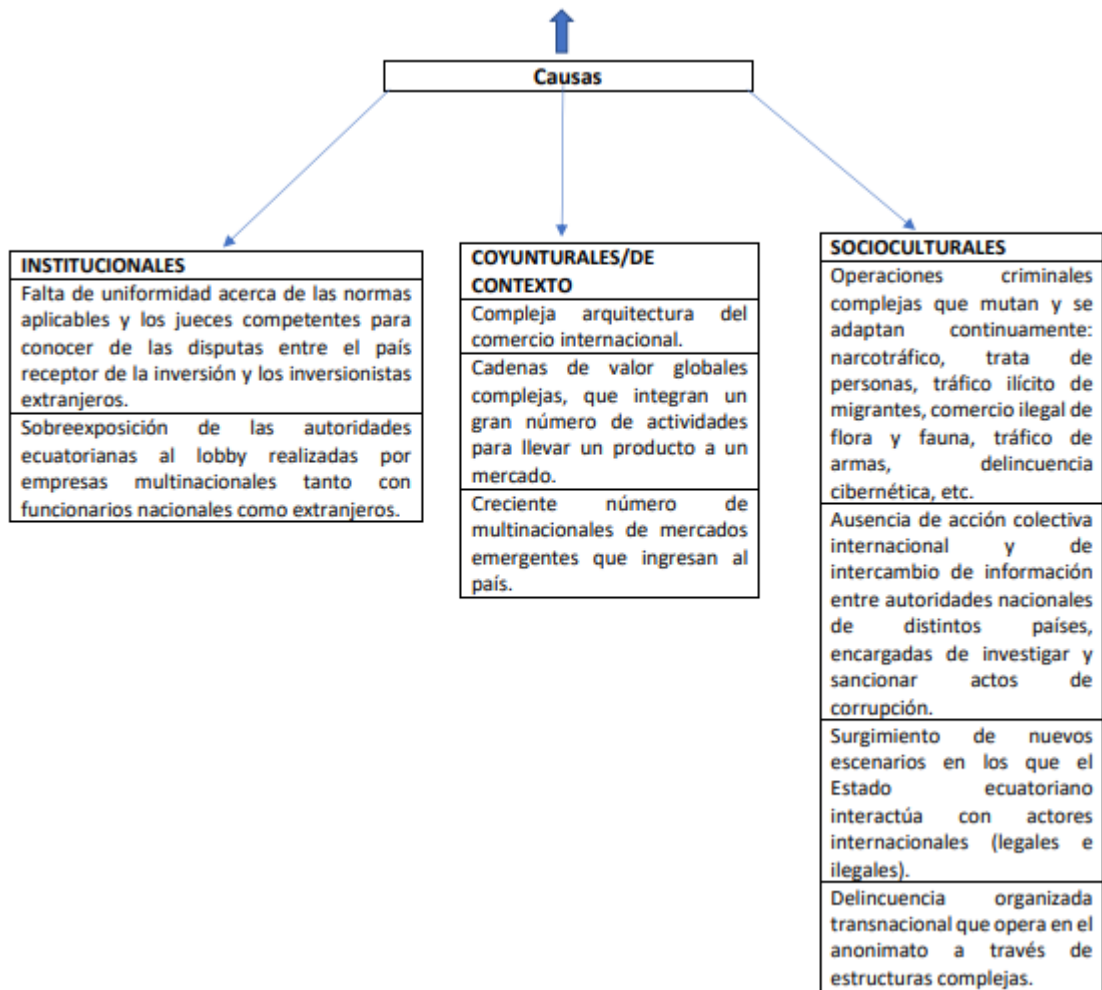
A continuación, las alternativas y resultados esperados para el objetivo de propender por contratación y gasto públicos responsables y transparentes:

OBJETIVO #7	MEDIOS/ALTERNATIVAS	FINES/RESULTADOS ESPERADOS
Propender por contratación y gasto públicos	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.	Contratación pública integra y transparente dirigida a atender de manera efectiva y eficiente las necesidades públicas.
	Fortalecer la contratación electrónica transparente para todo el ciclo de la contratación pública.	

4.8. Prevención y lucha contra la corrupción transnacional

Gráfico 10. Identificación de causas y efectos del problema de la falta de capacidades técnicas para responder a fenómenos relacionados con la dimensión transnacional de la corrupción





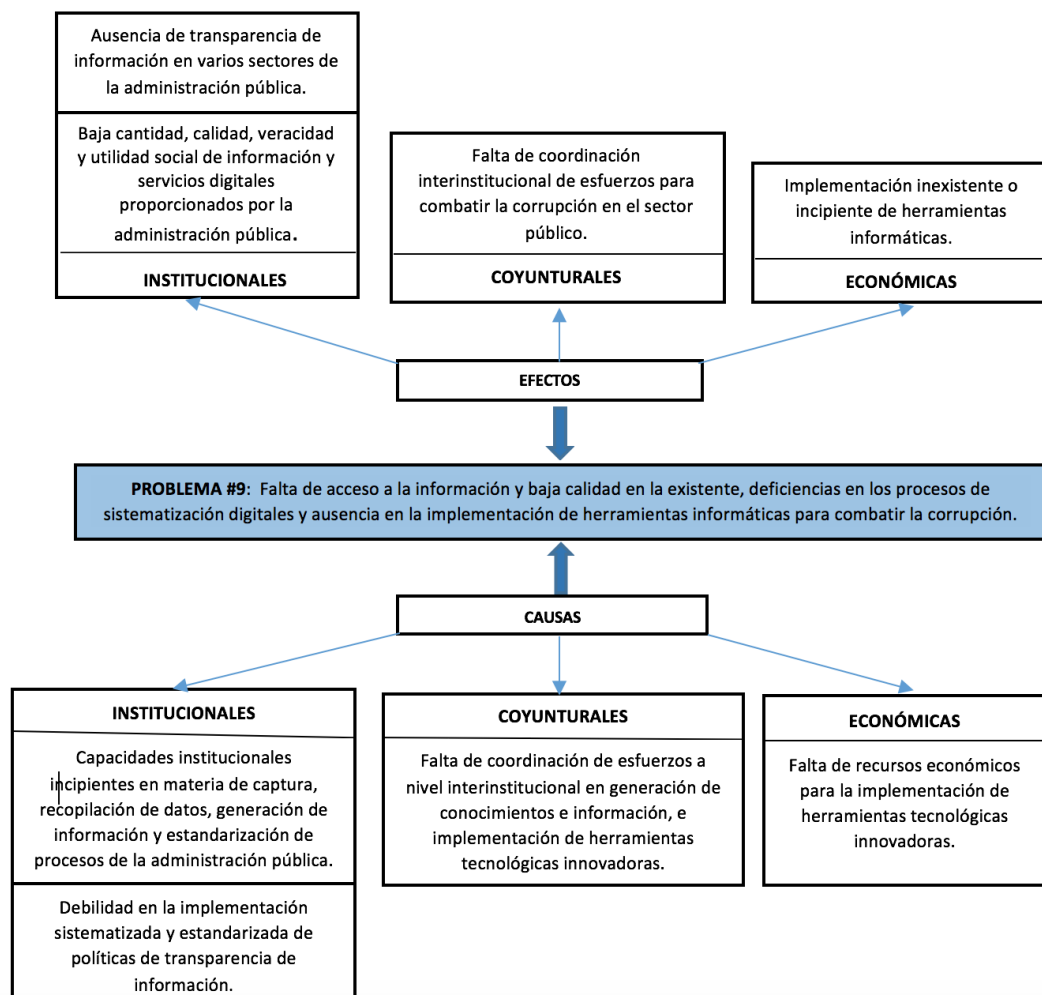
A continuación, las alternativas y resultados esperados para el objetivo de tener instituciones conscientes de la corrupción transnacional con capacidades técnicas para responder de manera efectiva el fenómeno:

OBJETIVO #8	MEDIOS/ALTERNATIVAS	RESULTADOS ESPERADOS
<p>Instituciones conscientes de la corrupción transnacional con capacidades técnicas para responder de manera efectiva al fenómeno</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 (<i>environmental, social and governance</i>).</p> <p>Capacitar a funcionarios públicos acerca del marco jurídico internacional en materia anticorrupción, así como de los principales instrumentos anticorrupción de aplicación transnacional.</p>	<p>Instituciones capacitadas en la identificación, detección y mitigación de los riesgos de corrupción inherentes a las transacciones</p>

Instituciones conscientes de la corrupción transnacional con capacidades técnicas para responder de manera efectiva al fenómeno	<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>comerciales internacionales.</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 organizaciones criminales 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 estado 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 estado 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>	

4.9. Aplicación de tecnologías en la lucha contra la corrupción

Gráfico 11. Identificación de causas y efectos de la falta uso de las TICS para garantizar la transparencia



A continuación, las alternativas y resultados esperados para el objetivo de aplicar tecnologías en la lucha contra la corrupción:

OBJETIVO #9	MEDIOS/ALTERNATIVAS	RESULTADOS ESPERADOS
Implementar herramientas tecnológicas innovadoras	Promover la publicación de información veraz y de calidad, socialmente útil, y fomentar la cultura investigativa y procesos de debida diligencia.	Potenciamiento de herramientas digitales, datos abiertos, así como la calidad,

<p>para la sistematización de procesos, con enfoque de transparencia, calidad de la información y reducción de la discrecionalidad, orientada hacia la prevención de la corrupción</p>	Fortalecer los mecanismos de acceso a la información pública mediante la utilización de datos abiertos y servicios digitales.	veracidad y cantidad de información publicada.
	Adoptar los lineamientos de transparencia (activa, pasiva y colaborativa).	
	Capacitar activamente a los funcionarios en la generación de información socialmente útil.	Fortalecimiento de capacidades de funcionarios públicos en materia de generación y sistematización de información, e implementación de herramientas tecnológicas para prevenir la corrupción.
	Fortalecer las capacidades tecnológicas e institucionales en la administración pública para la creación de áreas especializadas en la prevención y lucha contra la corrupción.	
	Diseñar e implementar una estrategia tecnológica para la lucha contra la corrupción con énfasis en prevención, implementación de buenas prácticas, análisis de riesgos, sostenibilidad y factibilidad.	Articulación de una estrategia tecnológica para la prevención de la corrupción, la cual permita la prevención y mitigación de riesgos de corrupción mediante el uso adecuado de TICS.
	Sistematizar los procesos y servicios de la administración pública.	Modernización de procesos de la administración pública, implementación de herramientas tecnológicas innovadoras en la lucha contra la corrupción.
	Sistematizar la recepción y captura de información de los procesos y servicios de la administración pública.	
	Promover la participación ciudadana y control social a través de la implementación de herramientas tecnológicas y digitales innovadoras.	
Incorporar tecnologías para la mejora continua en los procesos de administración pública con miras hacia el gobierno abierto y electrónico.		

5. Gobernanza para la integridad pública y lucha contra la corrupción en el Ecuador

5.1. Sistema Nacional de Integridad Pública y Lucha contra la Corrupción

El Sistema Nacional de Integridad Pública y Lucha contra la Corrupción es el conjunto organizado y articulado de instituciones, normas, políticas, planes, programas, proyectos, mecanismos y actividades dirigidas a prevenir la corrupción, a través del fomento de la integridad pública, la transparencia de gestión y la coordinación de iniciativas de cooperación interinstitucional.

El Sistema en referencia deberá reunir a las instituciones competentes de todas las Funciones del Estado y niveles de gobierno de la Administración Pública Ecuatoriana, bajo la coordinación de una instancia que dirija y articule sus actuaciones, para la implementación de acciones en los ejes de prevención y cooperación interinstitucional.

La creación de una Estrategia Nacional de Integridad Pública y Lucha contra la Corrupción y su respectivo Plan de Acción, son una condición de posibilidad que viabilizará el Sistema Nacional de Integridad Pública y Lucha contra la Corrupción.

5.2. Comisión para la prevención de la corrupción en el sector público

La Comisión para la prevención de la corrupción en el sector público tendrá las siguientes funciones:

- Dirigir la formulación y aprobación de las políticas, planes y proyectos en el marco de la Estrategia Nacional de Integridad Pública y Lucha contra la Corrupción en el Ecuador.
- Supervisar, coordinar y evaluar la implementación de la Estrategia Nacional de Integridad Pública y Lucha contra la Corrupción.
- Conocer y coordinar las políticas públicas de lucha contra la corrupción de las cinco funciones del Estado, para su correcta coordinación e implementación a través de la Estrategia Nacional de Integridad Pública y Lucha contra la Corrupción.
- Sugerir, dentro de los límites de funcionamiento de las instituciones, lineamientos en temas de lucha contra la corrupción, que puedan afectar al desarrollo nacional.

La Comisión Nacional Anticorrupción estará conformada por los siguientes miembros:

- Presidente de la República
- Presidente de la Asamblea Nacional
- Presidente de la Función Judicial
- Presidente de la Función Electoral
- Presidente de la Función de Transparencia y Control Social
- Contralor General del Estado
- Procurador General del Estado
- Defensor del Pueblo
- Presidente de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME)
- Presidente del Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales (CONGOPE)

Además, contará como observadores, a los siguientes:

- Director del Servicio Nacional de Compras Públicas (SERCOP)
- Director de la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE)
- Director del Servicio de Rentas Internas (SRI)
- Superintendentes
- Sociedad Civil
- Universidades
- Medios de Comunicación
- Gremios de empresarios y trabajadores

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

5.3. Unidad Administrativa Anticorrupción en la Función Ejecutiva

Se deberá crear una unidad administrativa en la Función Ejecutiva que tenga como objetivo coordinar y articular acciones interinstitucionales para implementar y fortalecer la política pública anticorrupción del Estado.

Una vez creada la unidad administrativa anticorrupción en la función ejecutiva, la misma deberá tener las siguientes atribuciones:

- Coordinar la ejecución de las políticas relacionadas con anticorrupción y transparencia en la Administración Pública Central.
- Gestionar y contratar el apoyo y asistencia técnica de organismos internacionales.
- Apoyar en el fortalecimiento y desarrollo de capacidades en la Administración Pública Central en materia anticorrupción y transparencia.
- Establecer protocolos, indicadores y metas en implementación de estrategia anticorrupción, dentro del ámbito de sus competencias, para las entidades de la Administración Pública Central.

- Coordinar la conformación de comités, mesas técnicas u otros espacios interinstitucionales junto a demás entidades de la función ejecutiva o de otras funciones del Estado, para diseñar, fortalecer e implementar estrategias anticorrupción transversalmente en el Estado
- Convocar y promover la participación de la sociedad civil e instituciones de educación superior en el análisis y recomendaciones de estrategias anticorrupción.
- Coordinar con la Secretaría General Jurídica de la Presidencia la actualización y mejora del marco jurídico en aquellos temas donde el Presidente de la República tiene potestad normativa.
- Asesorar e informar al Presidente de la República en materia anticorrupción cuando él lo requiera.
- Elaborar la Estrategia Plurianual Anticorrupción, para consideración y aprobación del Jefe de Estado.
- Fortalecer la cooperación y coordinación eficaz en materia anticorrupción entre la función ejecutiva y las demás funciones del Estado y entidades autónomas.
- Fortalecer la cooperación internacional en investigación y sanción de la corrupción, pudiendo para ello coordinar acciones entre funciones del Estado.
- Requerir información que considere necesaria para el cumplimiento de sus atribuciones a las entidades de la administración pública central.
- Actuar como autoridad central frente a las obligaciones internacionales en materia anticorrupción.

6. Implementación de la Política Nacional Anticorrupción

Una vez que el Plan de Creación de Oportunidades 2021 – 2025 incluyó en el Eje Institucional en el Objetivo 15: *Fomentar la ética pública, la transparencia y la lucha contra la corrupción*, la política 15.1: *Fomentar la integridad pública y la lucha contra la corrupción en coordinación interinstitucional efectiva entre todas las funciones del Estado y la participación ciudadana*, es necesario la implementación de actividades específicas que permitan cumplir con lo planificado por el Gobierno Nacional.

A continuación, se describen las actividades específicas identificadas necesarias para cumplir con el objetivo gubernamental planteado en el Plan Creación de Oportunidades 2021- 2025, cuya observancia es obligatoria para todas las funciones del Estado.

- Establecer un Sistema Nacional de Integridad Pública y Lucha contra la Corrupción que coordine la acción interinstitucional de todas las funciones del Estado y otros niveles de Gobierno.
- Definir, dentro de la función ejecutiva, una entidad responsable de la coordinación, con todas las funciones del Estado y otros niveles de Gobierno para establecer el Sistema de Integridad Pública y Lucha contra la Corrupción.
- Fortalecer el rol de las instituciones de la Función Ejecutiva en promover, apoyar y construir una cultura de integridad pública, particularmente del Ministerio de Trabajo en su labor de coordinar las políticas relacionadas a la integridad, meritocracia, la profesionalización del servidor público, código de ética, conflicto de interés, cultura organizacional, gestión del cambio, fortalecimiento de capacidades y detección y sanción de casos disciplinarios.
- Formular una política de Estado de largo plazo de integridad pública y lucha contra la corrupción que afirme la coordinación y acción interinstitucional entre las distintas funciones del Estado y otros niveles de Gobierno para contribuir al cumplimiento de las obligaciones constitucionales del Estado, Objetivo de Desarrollo Sostenible número 16 y compromisos internacionales en materia de integridad y lucha contra la corrupción.
- Crear una entidad responsable de la integridad pública en la Función Ejecutiva que se dedique a la integridad y prevención de la corrupción, que no incluya competencias exclusivas de las otras funciones del Estado.

7. Recomendaciones

1.- Adopción de un enfoque de acción colectiva en la lucha contra la corrupción.

De acuerdo al Banco Mundial, 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.

La columna vertebral de esta acción colectiva deberán ser los Pactos de Integridad. Estos instrumentos deben ser suscritos por la institución y aquellas empresas pertenecientes a los respectivos sectores con las que, de acuerdo a su actividad económica, deben contratar. Además, las empresas que suscriban 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 (ISO-37001).
- 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.

2.- 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.

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.

3.- Resaltar 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.

4.- Enfatizar la promoción y el fortalecimiento de los procesos de participación ciudadana para prevenir 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.

5.- Promover el modelo de Gobierno Abierto como la forma de relacionarse entre la Administración Pública y la ciudadanía.

Un Gobierno Abierto se caracteriza por el establecimiento de canales de comunicación y contacto directo entre la Administración Pública y la ciudadanía. 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. Es importante entonces respetar el modelo de Gobierno Abierto, así como la normativa, compromisos y mecanismos previos al planteamiento de la política.

6.- Impulsar una certificación de buenas prácticas.

Debe hacerse énfasis en que la Academia tiene un nivel de articulación importante entre instituciones de todo el país. Además, 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.

7.- Definir los pasos para la identificación de riesgos de corrupción.

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.

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 macro procesos, 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:

Gráfico 12. Pasos para la identificación de riesgo de corrupción

Paso 1	Paso 2	Paso 3	Paso 4
<p>•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.</p>	<p>•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.</p>	<p>•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.</p>	<p>•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.</p>

8.- Garantizar la transparencia y el derecho de acceso a la información pública.

Estos dos elementos 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, 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.

9.- Promover el uso de tecnologías de la información orientadas a garantizar la transparencia y prevenir la corrupción.

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, 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.

10.- Gestionar de manera eficiente el fenómeno de la puerta giratoria.

Sobre las causas relacionadas con el fenómeno de la puerta giratoria, ésta 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.

11.- Implementar medidas para asegurar procesos de contratación pública transparentes, responsables y eficientes.

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

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 consideraciones acerca del 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 sugiere:

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.

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.

12.- Implementar una política de gestión del riesgo de corrupción.¹

¹ Puede ser útil el uso de la guía desarrollada por UNODC denominada "State of Integrity, a Guide on Conducting corruption risk assessments in public organizations."

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. Se propondrá 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:

- Identificación de los trámites más prioritarios para las entidades que identificaron esta problemática
- Elaboración de la cadena de valor del trámite
- Identificación de los actores que intervienen en los eslabones de la cadena de valor del trámite (institucionales y externos a la institución).
- Formulación de tipologías de corrupción asociadas a los trámites, 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.

13.- Otras 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.
- Promover el 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 monitoreo 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.
- 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.
- 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.
- 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.

8. Bibliografía

- Ardaya, G. (2019). Corrupción e impunidad en el Ecuador de la década perdida, Quito.
- Ardaya, Gloria, et al, (2019). La difícil transición desde un gobierno autoritario: diez años son muchos, Plataforma para la defensa de la democracia, Quito.
- Aris, Manuel y Jaraquemada, María, Informe final. (2019). "Diseño de la agenda nacional para instituciones transparentes, libres de corrupción y mejora en la prestación de servicios", Quito, NNUU.
- Armijo María y Espada Victoria. (2015). Calidad del gasto público y reformas institucionales en América Latina, CEPAL-GIZ, Santiago de Chile.
- Banco Europeo de Inversiones, La gobernabilidad, la gestión de riesgos y el cumplimiento de las normas y procedimientos: Gestión de Proyecto y Ejecución del Préstamo Marco de Reconstrucción Post-Terremoto Ecuador, s/f.
- Bautista, O. D. (2009). Ética pública y buen gobierno: Fundamentos, estado de la cuestión y valores para el servicio público. Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM).
- Brugués, F. Brugués, J. y Giambra, S. (2018). Political connections and misallocation of procurement contracts: evidence from Ecuador, Caracas, CAF.
- CAF (2019). Integridad en las políticas públicas. Claves para prevenir la corrupción, CAF, Bogotá.
- Cetina, C., Garay, L., Salcedo-Albarán, E. y Vanegas, S (2020). La analítica de redes como herramienta de integridad: el caso de la Procuraduría General de la Nación en Colombia, Bogotá, CAF.
- Corporación Alemana para la Cooperación Internacional (GIZ), Programa bilateral de cooperación técnica "Ecuador SinCero - Prevención de la Corrupción, Transparencia y Participación Ciudadana", Quito, s/f.
- Cunil, N. (coord.) (2020). La responsabilización en la nueva gestión pública Latinoamericana, Buenos Aires, CLAD, BID, EUDEBA.
- Engel, E. (2020). Capacidades estatales, gestión pública y prevención de la corrupción, Espacio Público y Universidad de Chile, Santiago de Chile.
- Engel, E., Ferreira Rubio, D., Kaufmann, D., Lara Yaffar, A., Londoño Saldarriaga, J., Noveck, B. S., Pieth, M. y Rose-Ackerman, S. (2019). Informe del Grupo Asesor de Expertos en anticorrupción, transparencia e integridad para América Latina y el Caribe, Washington, BID.
- Engel, E., INFORME FINAL ¿Pueden funcionar las comisiones asesoras anticorrupción? El caso de la Comisión Engel en Chile. Análisis de la gobernanza del proceso de formulación de política e identificación de buenas prácticas, Santiago de Chile, s/f.
- Grupo FARO (2019). Informe de Avance de Política Pública de Lucha Contra la Corrupción, FARO, Quito.
- Izquierdo, A., Pessino, C. y Vuletin, G. (2018). Mejor gasto para mejores vidas Cómo América Latina y el Caribe. Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos, Washington, BID.
- OEA (1996). Convención Interamericana contra la Corrupción.
- OECD (2021), La Integridad Pública en el Ecuador: Hacia un Sistema Nacional de Integridad, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1f00de5c-es>.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), (2013). Hacia una primera reflexión sobre políticas anticorrupción: Algunos insumos para la implementación de la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción desde la experiencia de América Latina. Programa de Naciones Unidas (PNUD),

- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (2018). Informe de la OCDE sobre gobernanza pública. Colombia, OCDE.
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE.
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). (2018). Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública. Recuperado de www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf.
- Peñailillo, M. (2012). Programas Anticorrupción en América Latina y el Caribe: Estudio sobre tendencias Anticorrupción y proyectos del PNUD, Versión actualizada al 2012. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Peruzzotti, E.; Smulovitz, C. (2002). Accountability social: la otra cara del control. En: Peruzzotti, Enrique: Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas, Buenos Aires, Temas.
- República del Ecuador, Mecanismo de seguimiento de la implementación de la convención interamericana contra la corrupción – informe final
- Selinšek, L. (2013). Corruption Risk Assessment in Public Institutions in South East Europe. *Sciences*, 79(4), 644-651.
- Sistema Nacional Anticorrupción (2020), Guía de diseño de políticas anticorrupción, SNA, México.
- Transparencia Internacional, Corruption Perception Index 2019. Recuperado de: <http://www.transparency.org/cpi>
- UNDOC (2019), INTEGRIDAD PÚBLICA Y ÉTICA, Viena. Recuperado de <http://www.UNDOC.org>
- UNDOC (2020). Corruption and COVID-19: CHALLENGES IN CRISIS RESPONSE AND RECOVERY, Viena, Recuperado de <http://www.UNDOC.org>
- Varios (2021) La democratización condicionada por su pasado, IDD, Quito.
- Verdesoto, L. et.al (2019). Instituciones transparentes. Un ejercicio propositivo contra la corrupción y el autoritarismo, Plataforma para la defensa de la democracia, Quito.
- Verdesoto, L., Ciudadanía y participación: aproximaciones conceptuales, recuperado de: repositorio.flacsoandes.edu.ec
- Verdesoto, L., Políticas públicas de estímulo al control social de la gestión pública, Recuperado de: www.ry.unm.edu
- World Bank Group, Worldwide Governance Indicators, (2020) Recuperado de: <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/worldwide-bureaucracy-indicators>
- World Bank, Fighting Corruption in Public Services: Chronicling Georgia's Reforms. En: <http://documents.worldbank.org/curated/en/518301468256183463/Fightingcorruption-in-public-services-chronicling-Georgias-reforms>.

9. Anexos

- Anexo 1.- Principales instituciones identificadas en las distintas funciones del Estado y sus competencias relevantes en el ámbito de la sanción y el control de actos de corrupción.*
- Anexo 2.- Principales instituciones identificadas en las distintas funciones del Estado y sus competencias relevantes en el ámbito de la prevención.*
- Anexo 3.- Consulta Pública –Lista de Entidades Participantes.*
- Anexo 4.- Informe de consultoría para el diseño metodológico, facilitación y sistematización de talleres para la consulta del documento “Lineamientos de la Política Nacional Anticorrupción”.*
- Anexo 5.- Informe final del proceso de consulta al sector público para informar la Política y la Estrategia Nacional Contra la Corrupción en Ecuador elaborado por LACLEARN.*
- Anexo 6.- Informe del Proceso de Consulta a Organizaciones Políticas y Medios de Comunicación elaborado por PNUD.*
- Anexo 7.- Resultados de Encuesta Anticorrupción.*
- Anexo 7A.- Indicadores Internacionales Anticorrupción.*
- Anexo 7B.- Cifras Escogidas sobre Corrupción de la Encuesta LAPOP – Universidad de Vanderbilt.*
- Anexo 8.- Ecuador Consultas Sector Público Reporte Final*