

## **2 Sentar las bases para un sistema nacional de integridad en Ecuador**

---

Este capítulo describe las responsabilidades de las principales instancias nacionales con funciones relacionadas con la integridad en Ecuador, que se asignan a diferentes funciones del Estado. Ilustra los mecanismos de cooperación instituidos entre ellos y cómo la creación de un Sistema Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción podría abordar sus límites y propiciar el diálogo nacional y la cooperación entre las funciones del Estado y los niveles de la administración en materia de integridad pública. El capítulo también analiza los objetivos de integridad, formulados en el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 y en el Plan Nacional de Integridad Pública y Lucha contra la Corrupción 2019-2023, pero que no han generado el efecto esperado. Por lo tanto, considera cómo desarrollar, de manera participativa y gradual, un enfoque estratégico que sea dirigido por el Sistema Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción y que genere una visión de integridad de largo plazo para Ecuador.

---

## Promover la cooperación estratégica entre todas las entidades nacionales responsables de la integridad

### ***Las responsabilidades institucionales en materia de integridad pública se asignan a distintas entidades en los cinco poderes del Estado***

Un sistema de integridad ya sea a nivel de país (nacional y desconcentrado) u organizacional, incluye diferentes instancias responsables de definir, apoyar, controlar y hacer cumplir la integridad pública. Si bien los arreglos institucionales para definir y asignar esas responsabilidades dependen de la estructura institucional y jurisdiccional de un país, un conjunto de funciones debe ser parte de un sistema de integridad, según la *Recomendación de la OCDE sobre integridad Pública* (Cuadro 2.1).

#### Cuadro 2.1. Funciones de integridad

Sistema	Cultura	Rendición de Cuenta
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asignar responsabilidades explícitas.</li> <li>• Garantizar mecanismos para apoyar la cooperación vertical y horizontal.</li> <li>• Diseñar y aplicar la estrategia o las estrategias de integridad.</li> <li>• Supervisar y evaluar la estrategia o las estrategias de integridad.</li> <li>• Establecer normas de integridad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incluir la integridad en la administración del talento humano (por ejemplo, evaluar la equidad de los sistemas de ascensos y remuneración) y en la gestión de personal (por ejemplo, la integridad como criterio de selección, evaluación y ascenso profesional).</li> <li>• Fortalecer las capacidades y crear conciencia entre los servidores públicos.</li> <li>• Proporcionar asesoría y orientación.</li> <li>• Implementar medidas para favorecer una cultura organizativa de la transparencia.</li> <li>• Abrir canales y establecer mecanismos de denuncia y protección de denunciantes.</li> <li>• Crear conciencia en la sociedad sobre la integridad.</li> <li>• Dirigir programas de educación cívica.</li> <li>• Implementar medidas para apoyar la integridad en las empresas.</li> <li>• Implementar medidas para apoyar la integridad en las organizaciones de la sociedad civil.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluar y gestionar los riesgos de integridad.</li> <li>• Aplicar la auditoría interna.</li> <li>• Implementar los mecanismos de aplicación de sanciones.</li> <li>• Usar la auditoría y supervisión independientes.</li> <li>• Usar el acceso a la información e implementar medidas de gobierno abierto.</li> <li>• Comprometer a las partes interesadas a lo largo del ciclo de vida de las políticas públicas.</li> <li>• Prevenir y gestionar los conflictos de interés.</li> <li>• Implementar medidas de integridad para el cabildeo.</li> <li>• Implementar medidas de integridad en el financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electorales.</li> </ul>

Fuente: OCDE (2020<sub>[12]</sub>), *Manual de la OCDE sobre Integridad Pública*, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/8a2fac21-es>.

En Ecuador, estas responsabilidades se asignan a diferentes instituciones que pertenecen a los cinco poderes del Estado, también llamadas funciones, a saber, Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Electoral, y la de Transparencia y Control Social, conforme a la división de poderes estipulada en la Constitución nacional (Constitución de la República del Ecuador). El Presidente de la República es el jefe de Estado y el responsable de todo el sector público (Gráfico 2.1).

## Gráfico 2.1. Perspectiva general de las cinco funciones del Estado en Ecuador

Presidente de la República				
<p>• El Presidente de la República es el jefe de Estado y del gobierno, ejerce las funciones del Poder Ejecutivo.</p> <p>• El Presidente también es responsable de la administración pública que está compuesta por:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y Transparencia y Control Social.</li> <li>- Las entidades que conforman el régimen autónomo descentralizado.</li> <li>- Las instituciones y entidades creadas por la Constitución o la ley para ejercer la autoridad del Estado, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar las actividades económicas que emprenda el Estado.</li> <li>- Las personas jurídicas creadas por Acto Normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos.</li> </ul>				
Función Legislativa	Función Ejecutiva	Función Judicial y Justicia Indígena	Función de Transparencia y Control Social	Función Electoral
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Función Legislativa del gobierno es ejercida por la Asamblea Nacional, que está integrada por asambleístas elegidos para un mandato de cuatro años.</li> <li>• La Asamblea Nacional es un parlamento unicameral, con una sola cámara de diputados, y tiene su sede en Quito.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El presidente de la República ejerce las funciones del poder ejecutivo del gobierno, es el Jefe de Estado y de Gobierno y es responsable de la administración pública.</li> <li>• La Función Ejecutiva está conformada por la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los Ministerios de Estado y demás organizaciones e instituciones necesarias para cumplir —en el marco de su competencia— con las atribuciones de dirección, planeación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales y los planes que se creen para su aplicación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Función Judicial está conformada por órganos jurisdiccionales, órganos administrativos, órganos auxiliares y órganos autónomos.</li> <li>• Los órganos jurisdiccionales son: 1. La Corte Nacional de Justicia; 2. Las cortes provinciales de justicia; 3. Las cortes y tribunales previstos por la ley; 4. Los juzgados de paz.</li> <li>• El Consejo de la Judicatura es el órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial.</li> <li>• La Defensoría Pública y la Fiscalía General del Estado son los órganos autónomos de la Función Judicial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Función de Transparencia y Control Social del gobierno debe promover e impulsar el control de las entidades y organismos del sector público y de las personas naturales y jurídicas del sector privado que presten servicios o efectúen actividades para el bienestar general, para que los realicen con responsabilidad, transparencia y equidad; fomentará y alentará la participación ciudadana; protegerá el ejercicio y cumplimiento de los derechos y prevendrá y combatirá la corrupción.</li> <li>• La Función de Transparencia y Control Social estará conformada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General y las Superintendencias. Estas entidades deben tener personalidad jurídica y autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y organizativa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Función Electoral del gobierno debe garantizar el ejercicio de los derechos políticos expresados en el voto, así como los referidos a la organización política de la ciudadanía.</li> <li>• La Función Electoral estará conformada por el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral. Ambos órganos tendrán su sede en Quito y gozarán de jurisdicción nacional, autonomía administrativa, financiera y organizativa, así como propia personalidad jurídica. Se regirán por los principios de autonomía, independencia, publicidad, transparencia, equidad, interculturalismo, igualdad de género, celeridad y rectitud.</li> </ul>

Fuente: Asamblea Nacional de la República del Ecuador (2008<sup>[13]</sup>), Constitución de la República del Ecuador, [https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf) (consultado el 12 de abril de 2021).

### *Función Ejecutiva*

En el poder ejecutivo, se ha asignado la función de integridad y anticorrupción a distintos organismos especializados en la lucha contra la corrupción que se han sucedido uno a otro en los últimos años (Recuadro 3.1). En fechas más recientes, 2019, se creó la Secretaría Anticorrupción mediante el Decreto Ejecutivo No. 665 del 6 de febrero de 2019, estipulando las siguientes atribuciones:

- Proponer directrices para la generación de políticas públicas y acciones que faciliten la denuncia de los actos de corrupción de alto impacto cometidos en la administración pública.
- Realizar el seguimiento de las acciones en contra de los actos de corrupción cometidos en la administración pública.
- Transversalizar la implementación de la política pública de lucha contra la corrupción con las entidades del Gobierno Central y sus dependencias.
- Coordinar la cooperación entre las instituciones de gobierno, organismos de control, entidades judiciales y todos aquellos involucrados en la investigación, juzgamiento y sanción de los actos de corrupción respetando la división de poderes.
- Aprobar instrumentos para la sistematización y entrega de insumos o documentación oficial a los organismos competentes mediante una ruta correspondiente para la lucha anticorrupción.
- Articular con la Cancillería la implementación de los acuerdos internacionales existentes que hayan sido adquiridos por Ecuador a favor de la lucha contra la corrupción.
- Proponer al Presidente de la República iniciativas de lucha contra la corrupción.

La Secretaría Anticorrupción fue suprimida en virtud del Decreto Ejecutivo No. 1065 del 21 de mayo de 2020, y aunque oficialmente ninguna entidad la ha reemplazado en sus funciones, la Secretaría General de la Presidencia ha promovido iniciativas de integridad pública como parte de su labor en temas de gobierno abierto.

Junto a la Presidencia, el Ministerio del Trabajo tiene competencias clave en el sistema de integridad de Ecuador ya que es responsable de las políticas de empleo y administración del talento humano en el sector público, incluida la contratación, ascensos, fortalecimiento de las capacidades y aspectos disciplinarios.

Desde una perspectiva de la integridad pública que abarque al conjunto de la sociedad, otra instancia fundamental es el Ministerio de Educación, que garantiza el acceso y la calidad de la educación primaria y secundaria y podría asumir un papel mayor en el sistema de integridad pública de Ecuador creando conciencia sobre la integridad pública y promoviendo valores y conocimientos sobre el ejercicio de la ciudadanía en el país.

Otra institución pertinente dentro del Ejecutivo es la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE), una entidad técnica autónoma del Ministerio de Economía y Finanzas, responsable de recopilar información, presentar informes, además de aplicar políticas y estrategias nacionales para la prevención e identificación del lavado de dinero y el financiamiento de delitos.

### *Función de Transparencia y Control Social*

La Constitución encomienda a la Función de Transparencia y Control Social promover e impulsar el control de las entidades y organismos del sector público y de las personas naturales y jurídicas del sector privado que presten servicios o efectúen actividades de interés público, para que las realicen con responsabilidad, transparencia y equidad. Su mandato también incluye promover y alentar la participación ciudadana, proteger el ejercicio y cumplimiento de los derechos, así como prevenir y combatir la corrupción. Sus atribuciones más importantes son:

- Formular políticas públicas de transparencia, control, rendición de cuentas, promoción de la participación ciudadana y la prevención y lucha contra la corrupción.
- Coordinar el plan de acción de las entidades de la Función de Transparencia y Control Social, sin afectar la autonomía de las mismas.
- Articular la formulación del plan nacional de lucha contra la corrupción.
- Presentar a la Asamblea Nacional propuestas de reformas legales en el ámbito de sus competencias.
- Informar anualmente a la Asamblea Nacional las actividades relacionadas con el cumplimiento de sus funciones, o cuando ésta lo solicite.

La Función de Transparencia y Control Social está conformada por instituciones a las que la Constitución asigna deberes y atribuciones pertinentes para el sistema de integridad pública de Ecuador. A saber, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las Superintendencias (Cuadro 2.2).

## Cuadro 2.2. Instituciones de la Función de Transparencia y Control Social del Ecuador

Institución	Mandato y principales atribuciones
<b>Consejo de Participación Ciudadana y Control Social</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promueve y fomenta el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana, impulsa y establece mecanismos de control social en los asuntos de interés público, y designa a las autoridades que le corresponda de acuerdo con la Constitución y la ley. El Consejo está integrado por siete consejeros principales y siete suplentes.</li> <li>• Tiene los siguientes deberes y atribuciones:               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Promover la participación ciudadana, estimular procesos de deliberación pública y propiciar la formación en ciudadanía, valores, transparencia y lucha contra la corrupción.</li> <li>○ Establecer mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, y coadyuvar procesos de veeduría ciudadana y control social.</li> <li>○ Instar a las demás entidades de la Función para que actúen de forma obligatoria sobre los asuntos que ameriten intervención a criterio del Consejo.</li> <li>○ Investigar denuncias sobre actos u omisiones que afecten a la participación ciudadana o generen corrupción.</li> <li>○ Emitir informes que determinen la existencia de indicios de responsabilidad, formular las recomendaciones necesarias e impulsar las acciones legales que correspondan.</li> <li>○ Actuar como parte procesal en las causas que se instauran como consecuencia de sus investigaciones. Cuando en sentencia se determine que en la comisión del delito existió apropiación indebida de recursos, la autoridad competente procederá al decomiso de los bienes del patrimonio personal del sentenciado.</li> <li>○ Coadyuvar a la protección de las personas que denuncien actos de corrupción.</li> <li>○ Solicitar a cualquier entidad o funcionario de las instituciones del Estado la información que considere necesaria para sus investigaciones o procesos. Las personas e instituciones colaborarán con el Consejo y quienes se nieguen a hacerlo serán sancionados de acuerdo con la ley.</li> <li>○ Organizar el proceso y vigilar la transparencia en la ejecución de los actos de las comisiones ciudadanas de selección de autoridades estatales.</li> <li>○ Designar a la primera autoridad de la Procuraduría General del Estado y de las superintendencias de entre las ternas propuestas por la Presidenta o Presidente de la República, luego del proceso de impugnación y veeduría ciudadana correspondiente.</li> <li>○ Designar a la primera autoridad de la Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Fiscalía General del Estado y Contraloría General del Estado, luego de agotar el proceso de selección correspondiente.</li> <li>○ Designar a los miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral y Consejo de la Judicatura, luego de agotar el proceso de selección correspondiente.</li> </ul> </li> </ul>
<b>Contraloría General del Estado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es un organismo técnico encargado del control de la utilización de los recursos estatales, y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos.</li> <li>• Sus funciones incluyen:               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Dirigir el sistema de control administrativo que se compone de auditoría interna, auditoría externa y del control interno de las entidades del sector público y de las entidades privadas que dispongan de recursos públicos.</li> <li>○ Determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, relacionadas con los aspectos y gestiones sujetas a su control, sin perjuicio de las funciones que en esta materia sean propias de la Fiscalía General del Estado.</li> <li>○ Expedir la normativa para el cumplimiento de sus funciones.</li> <li>○ Asesorar a los órganos y entidades del Estado cuando se le solicite.</li> </ul> </li> </ul>
<b>Superintendencias</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Son organismos técnicos de vigilancia, auditoría, intervención y control de las actividades económicas, sociales y ambientales, y de los servicios que prestan las entidades públicas y privadas, con el propósito de que estas actividades y servicios se sujeten al ordenamiento jurídico y atiendan al interés general.</li> </ul>
<b>1. de Compañías, Valores y Seguros</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realiza la vigilancia, auditoría, intervención, control y supervisión del mercado de valores, el régimen de seguros y de las personas jurídicas de derecho privado no financieras.</li> </ul>
<b>2. de Bancos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realiza la vigilancia, auditoría, intervención, control y supervisión de las actividades financieras efectuadas por las entidades públicas y privadas del Sistema Financiero Nacional.</li> </ul>
<b>3. de Economía Popular y Solidaria</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Supervisa y controla las organizaciones de la Economía Popular y Solidaria en busca de su estabilidad y funcionamiento correcto para el bienestar de sus miembros y de la comunidad en general.</li> </ul>
<b>4. de Control de Poder del Mercado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Controla y vigila el correcto funcionamiento del mercado mediante la prevención, corrección, eliminación y/o sanción del abuso de operadores económicos con poder de mercado; (...) promoviendo la competencia, eficiencia y transparencia del mercado y el comercio justo con la participación activa de la ciudadanía.</li> <li>•</li> </ul>

Institución	Mandato y principales atribuciones
5. de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vigila y controla los procesos de ordenamiento territorial de todos los niveles de gobierno, y del uso y gestión del suelo, hábitat, asentamientos humanos y desarrollo urbano.</li> </ul>
6. de Información y Comunicación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantiza el acceso y ejercicio de los derechos de las personas a recibir información veraz, objetiva, oportuna, plural, contextualizada; y a una comunicación libre, intercultural, incluyente, diversa y participativa en todas las áreas, mediante la vigilancia, auditoría, intervención y control del cumplimiento de la normativa.</li> </ul>
Defensoría del Pueblo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tiene la obligación de proteger y tutelar los derechos de los ciudadanos. Para tal efecto, sus atribuciones son: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ El patrocinio, de oficio o a petición de parte, de las acciones de protección, hábeas corpus, acceso a la información pública, hábeas data, incumplimiento, acción ciudadana y los reclamos por mala calidad o indebida prestación de los servicios públicos o privados.</li> <li>○ Emitir medidas de cumplimiento obligatorio e inmediato en materia de protección de los derechos, y solicitar juzgamiento y sanción ante la autoridad competente, por sus incumplimientos.</li> <li>○ Investigar y resolver, en el marco de sus atribuciones, sobre acciones u omisiones de personas naturales o jurídicas que presten servicios públicos.</li> <li>○ Ejercer y promover la vigilancia del debido proceso, y prevenir, e impedir de inmediato la tortura, el trato cruel, inhumano y degradante en todas sus formas.</li> </ul> </li> </ul>

Fuente: Asamblea Nacional de la República del Ecuador (2008<sup>[13]</sup>), Constitución de la República del Ecuador, [https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf) (consultado el 12 de abril de 2021).

### *Función Legislativa*

En la función legislativa, las obligaciones de la Asamblea Nacional incluyen supervisar los actos de las funciones Ejecutiva, Electoral, y Transparencia y Control Social, y de los demás órganos del poder público, además de solicitar a los servidores públicos la información que considere necesaria.

### *Función Judicial*

Dentro del Poder Judicial, cuyo ente rector es el Consejo de la Judicatura, la Fiscalía General del Estado dirige las investigaciones preliminares y el proceso penal, presentando demandas y sustentándolas ante los jueces. La Fiscalía cuenta con dos unidades especializadas que se ocupan de los delitos relacionados con la corrupción:

- La Unidad de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, que dirige la investigación penal de los actos de corrupción y de los que socavan la transparencia en la vida pública.
- La Unidad de Administración Pública, que investiga los delitos de peculado, cohecho, enriquecimiento ilícito y extorsión.

### *Función Electoral*

Por último, la Función Electoral tiene atribuciones cruciales en materia de transparencia e integridad de los procesos electorales y el financiamiento político. En primer lugar, el Consejo Nacional Electoral, cuyas funciones incluyen organizar, dirigir, vigilar y garantizar de manera transparente los procesos electorales; controlar la propaganda y el gasto electorales, incluso los presupuestos presentados por los candidatos y organizaciones políticas; garantizar la transparencia y legalidad de los procesos electorales internos de las organizaciones políticas. Los recursos interpuestos contra los actos del Consejo Nacional Electoral son resueltos por el Tribunal Contencioso Electoral, que también puede imponer sanciones por incumplimiento de la normativa sobre financiamiento, propaganda, gasto electoral y, en general, por vulneraciones de normas electorales.

## **Los arreglos institucionales actuales no permiten una cooperación eficaz entre las instituciones responsables de las políticas de integridad a nivel nacional y en todos los niveles del Estado**

Para garantizar que las distintas instancias que forman un sistema de integridad trabajen en aras de objetivos comunes, aprovechando las sinergias y evitando las lagunas o duplicaciones parciales, es indispensable establecer la cooperación entre ellas. Este es el caso tanto entre las instancias a nivel central como entre los niveles de gobierno. En este sentido, la *Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública* pide a los países “promover mecanismos para la cooperación horizontal y vertical entre los servidores, entidades y organismos públicos y, siempre que sea posible, con y entre niveles desconcentrados de la administración, valiéndose de medios formales e informales, para favorecer la coherencia y evitar duplicidades y lagunas, y para compartir y beneficiarse de las lecciones aprendidas derivadas de las buenas prácticas” (OCDE, 2017<sup>[6]</sup>).

Aunque se han instituido algunos mecanismos de cooperación en materia de integridad con respecto a la detección y sanción de casos o entre instituciones de una misma función del Estado, Ecuador no tiene arreglos institucionales formales ni informales sobre integridad pública que agrupen —de manera completa e integral— a las instancias pertinentes de todos los poderes del Estado.

### *Iniciativas entre las Funciones del Estado*

En el pasado hubo tentativas de coordinación, pero no lograron institucionalizarse. La Mesa Interinstitucional para Combatir la Corrupción, promovida por el Presidente de la República en 2018, agrupó a representantes de todos los poderes del Estado, pero no generó ninguna iniciativa específica. Anteriormente, se creó el Frente de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, integrado por representantes de la función ejecutiva y de la sociedad civil, en virtud del Decreto No. 21 del 5 de junio de 2017, para proponerle al Presidente estrategias y mecanismos de prevención de la corrupción tanto en el sector público como en el privado, así como políticas y reglamentos para la transparencia y la lucha contra la corrupción. El Frente elaboró un informe con recomendaciones, entre las que se subrayó la necesidad de fortalecer los mecanismos de coordinación mediante la creación de un Sistema Nacional de Coordinación y Control (Recuadro 2.1). Sin embargo, esas recomendaciones no produjeron ninguna reforma institucional ni normativa, tampoco en lo referente a crear mecanismos de coordinación integrales y permanentes.

#### **Recuadro 2.1. Propuesta de arreglos de coordinación del Frente de Transparencia y Lucha contra la Corrupción**

El informe final del Frente de Transparencia y Lucha contra la Corrupción hacía notar que varios de los problemas institucionales y de implementación en el combate a la corrupción podrían solucionarse al fortalecer los mecanismos de coordinación, que surgió como una de sus prioridades. En ese sentido, también propuso construir un Sistema Nacional de Control, que agrupara a todas las instituciones pertinentes incluyendo dos grupos de coordinación, uno para la prevención y otro para la detección y sanción de casos.

Con respecto a la coordinación necesaria para la prevención, el Frente destacó que el objetivo debe ser homologar los reglamentos, estipular las competencias de manera precisa, crear y mejorar las herramientas de control, unificar la información, aumentar los controles sectoriales y establecer indicadores y normas para gestionar y evaluar el progreso, además de centrarse en sectores estratégicos como el de hidrocarburos y de la minería.

Fuente: Frente de Transparencia y Lucha contra la Corrupción (2017<sup>[14]</sup>), *Propuestas*, [https://www.cenae.org/uploads/8/2/7/0/82706952/versio%CC%81n\\_final\\_151017\\_propuestas\\_finales\\_ftlc.pdf](https://www.cenae.org/uploads/8/2/7/0/82706952/versio%CC%81n_final_151017_propuestas_finales_ftlc.pdf) (consultado el 12 de abril de 2021).

### *Iniciativas relacionadas con la detección y sanción de casos*

Respecto a la detección y sanción de casos, en 2019, los titulares del Consejo de la Judicatura, la Secretaría Anticorrupción, la Contraloría General del Estado, la Fiscalía General del Estado, la Procuraduría General del Estado, y la Unidad de Análisis Financiero suscribieron un Acuerdo de Cooperación Interinstitucional para fortalecer el combate a la corrupción y la recuperación de activos. El acuerdo estableció varios mecanismos de cooperación interinstitucional, entre ellos el intercambio de información, la colaboración en investigaciones y en la recuperación de activos, el desarrollo de proyectos conjuntos de innovación e investigación, así como la ejecución de programas de formación profesional. Como parte de este acuerdo, en enero de 2021, el Consejo de la Judicatura junto con la Corte Nacional de Justicia, la Defensoría Pública del Ecuador, el Ministerio de Gobierno y la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE) crearon la Mesa Interinstitucional de Lucha contra la Corrupción. El objetivo de la Mesa es implementar mecanismos de cooperación interinstitucional que permitan coordinar acciones para atacar cuellos de botella críticos y problemas estructurales que no permitan avanzar en el ejercicio de la acción penal. Adicionalmente, el propósito de la Mesa es facilitar el análisis de casos específicos y establecer protocolos adecuados para el correcto desarrollo del servicio judicial. La Mesa Interinstitucional de Lucha contra la Corrupción se reunirá de manera permanente una vez al mes, y en forma extraordinaria cuando la situación lo amerite; establecerá plazos, procesos, un cronograma de trabajo y el seguimiento periódico de los resultados.

En 2019 se puso en marcha otro mecanismo operativo de coordinación para facilitar y obtener resultados oportunos y eficaces en los procesos de recuperación de activos al crear el Grupo de Enlaces Interinstitucionales para la Recuperación de Activos (GEIRA), conformado por 11 instituciones: la Fiscalía General del Estado, la Procuraduría General del Estado, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE), el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, la Secretaría Anticorrupción, el Servicio de Rentas Internas, la Secretaría Técnica de Gestión Inmobiliaria del Sector Público (Inmobiliar), el Centro de Inteligencia Estratégica, la Corte Nacional de Justicia y el Consejo de la Judicatura.

### *Mecanismos de coordinación dentro de las funciones del Estado*

En cuanto a los mecanismos de coordinación dentro de los poderes del Estado, la Función de Transparencia y Control Social cuenta con un órgano coordinador, el Comité de Coordinación, integrado por el titular de cada una de las entidades que lo conforman, que cada año eligen el presidente de la Función entre sus miembros. Entre otras, este Comité tiene la atribución de formular políticas públicas de transparencia, control social, rendición de cuentas, promoción de la participación ciudadana, prevención y lucha contra la corrupción, coordinar los planes de acción de las entidades de la Función y elaborar el Plan Nacional de Integridad Pública y Lucha contra la Corrupción; presentar ante la Asamblea Nacional propuestas para efectuar reformas jurídicas en el ámbito de su competencia. A su vez, la ejecución y operatividad de los trabajos, las políticas y el plan del Comité de Coordinación son efectuadas por la Secretaría Técnica, cuyo secretario es nombrado por el Comité de una terna propuesta por el presidente. Aunque formalmente estos arreglos institucionales podrían promover la coordinación dentro de la Función de Transparencia y Control Social, la información proporcionada destacó que la capacidad de la Secretaría Técnica es, de facto, muy limitada por el número de servidores públicos que la conforman, pues asciende a tres junto al secretario.

En la Función Ejecutiva, la Secretaría Anticorrupción suprimida en virtud del Decreto Ejecutivo No. 1065 del 21 de mayo de 2020, debía servir de transversalizar la lucha contra la corrupción en la Función Ejecutiva. Aunque se han transferido los documentos y archivos a la Secretaría General de la Presidencia de la República, que ha estado promoviendo iniciativas de integridad como parte de su labor de gobierno abierto, las competencias y atribuciones anteriores de la Secretaría Anticorrupción no se han conferido formalmente a ninguna institución. De hecho, la prioridad de la Secretaría Anticorrupción no fue la

prevención sino la investigación de los posibles casos de corrupción (PADF; FCD; CSIS, 2020<sup>[15]</sup>) y, al parecer, centrarse en las investigaciones fue una de las principales razones que a la larga contribuyeron a su supresión (El Comercio, 2020<sup>[16]</sup>). En consecuencia, actualmente no existe una entidad que coordine los asuntos de integridad y prevención de la corrupción en el seno del Ejecutivo, lo que lleva a un vacío institucional significativo. Esta situación plantea dificultades para promover, coordinar y aplicar políticas no solo dentro de las instituciones y entidades públicas del Ejecutivo (p. ej. ministerios, secretarías y empresas públicas), sino también poder coordinar acciones con otros poderes del Estado y la sociedad en general.

### *Coordinación entre las entidades desconcentradas y centrales*

La falta de mecanismos de cooperación integral no solo incumbe a los poderes del Estado sino también a los distintos niveles desconcentrados de la administración pública, que son los Gobiernos Autónomos Descentralizados (provincias, cantones y parroquias rurales). En el pasado se tomaron algunas iniciativas importantes, pero fueron bilaterales o no involucraron a todos los órganos y poderes pertinentes.

El gobierno del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito —a través de Quito Honesto, su órgano de integridad— suscribió un acuerdo con la Secretaría Anticorrupción, creada el 6 de febrero de 2019, para coordinar las políticas de integridad y lucha contra la corrupción, pero a la larga no pudo aplicarse en forma plena debido a la posterior supresión de la Secretaría, mediante Decreto Ejecutivo No. 1065 del 21 de mayo de 2020.

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social creó el Modelo de Territorios Transparentes y Participativos, que definió planes de acción, productos, herramientas e instrumentos —para que los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) los implementaran, basándose en su contexto y realidad—, en seis componentes:

- Capacitación y fortalecimiento continuo de las capacidades.
- Acceso a la información pública.
- Desarrollo humano.
- Participación ciudadana y control social.
- Rendición de cuentas.
- Coordinación institucional (Consejo de Participación Ciudadana y Control Social del Ecuador, 2016<sup>[17]</sup>).

De modo similar, tampoco se ha tomado ninguna iniciativa integral para promover los intercambios de información o el aprendizaje mutuo entre órganos con mandatos de integridad y lucha contra la corrupción dentro de los GAD, ni por instituciones estatales ni organismos de coordinación locales como el Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE), la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME) y el Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador (CONAGOPARE).

### ***Ecuador podría establecer un Sistema Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción para promover la cooperación estratégica y el diálogo entre las cinco funciones del Estado, entre los niveles de la administración, y con la contribución de la sociedad civil, la academia y el sector privado***

Según la experiencia de la OCDE, los países han ido adoptando distintos mecanismos para garantizar la cooperación en materia de integridad pública:

- Mecanismos formales para asegurar una toma de decisiones coherente y permitir el apoyo, la comunicación y el intercambio de información.

- Mecanismos informales para permitir el intercambio y apoyo horizontales.
- Mecanismos diseñados para los niveles nacional y desconcentrado conforme al marco de gobernanza del país (OCDE, 2020<sup>[12]</sup>).

Aunque no existe un modelo único para solucionar los problemas de cooperación, algunas lecciones que se han observado en el trabajo de la OCDE con países de América Latina (Cuadro 2.3) son pertinentes para el contexto ecuatoriano, a saber:

- Es indispensable crear espacios para el diálogo, la reflexión y la cooperación entre los poderes y los órganos autónomos que, respetando su autonomía, permitan aprovechar los esfuerzos comunes para poner en marcha programas de integridad pública coherentes en todas las esferas públicas, con el propósito de aumentar su credibilidad y confianza. Aunque las entidades ajenas a la Función Ejecutiva suelen tener autonomía para aplicar sus propias políticas de integridad, es fundamental buscar mecanismos de cooperación que contemplen la transferencia de conocimientos y el apoyo para implementarlas. Algunos países tienen órganos coordinadores de múltiples interesados, en los que suelen participar entidades de control o del Ejecutivo, aunque su composición varía. En otros casos, como Colombia, México y Perú, también participan representantes del poder judicial. Solo los órganos coordinadores de Colombia y Perú también incluyen la participación del poder legislativo.
- Para que los mecanismos formales funcionen, se necesitan los siguientes elementos:
  - Liderazgo (voluntad): en particular, de la máxima autoridad del mecanismo.
  - Gestión: deben establecer tareas, compromisos y objetivos evidentes que generen productos con efectos directos y tengan unidades operativas o ejecutoras responsables del cumplimiento de los compromisos que surjan, y de darles seguimiento.
  - Capacidad: las unidades ejecutoras necesitan autoridad para guiar y dar seguimiento a la coordinación, lo que puede incluir, por ejemplo, redactar legislación y políticas, dirigir la formulación de una Estrategia Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, además de supervisar y evaluar las políticas de integridad, o todas las anteriores.
- Tal vez sea difícil tener un mecanismo de coordinación único o que incluya a todas las instancias pertinentes. Esto podría resolverse estableciendo espacios de coordinación alternos, pero integrados, que se inserten en un grupo central (grupos o comisiones de trabajo interinstitucional con dirección rotativa, por ejemplo).
- Aunque en la mayoría de las experiencias la sociedad no participa en forma directa en las unidades de coordinación, existe la tendencia creciente a aumentar la participación formal de la sociedad civil y la intervención de instancias no gubernamentales en el sistema de integridad. Por ejemplo, en Colombia y México hay mecanismos específicos para incluir la representación de la sociedad civil. Por un lado, en Colombia, el Estatuto Anticorrupción de 2011 creó la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción (CNCLCC), organismo que representa a los ciudadanos colombianos para evaluar y mejorar las políticas que promuevan la conducta ética y frenen la corrupción en los sectores público y privado. Por el otro, en México, el Sistema Nacional Anticorrupción, creado en 2015, tiene entre sus órganos rectores a un Comité de Participación Ciudadana, cuyo propósito es ser el enlace con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con los temas del Sistema Nacional. En Perú, el órgano coordinador de temas de integridad y lucha contra la corrupción, la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN), también está conformada por instancias no gubernamentales, incluidos representantes de entidades empresariales privadas, organizaciones sindicales, universidades, medios de comunicación e instituciones religiosas (OCDE, 2019<sup>[11]</sup>).

### Cuadro 2.3. Sistemas de integridad pública en la región de ALC

País	Órgano coordinador de la política de integridad	Coordinación horizontal	Participación del poder legislativo	Participación del poder judicial	Participación de otras instancias
Argentina	Secretaría de Fortalecimiento Institucional (Jefatura del Gabinete de Ministros)	Informal mediante mesas de trabajo El sistema está en el proceso de ser reformado	No	No	No
Colombia	Secretaría de Transparencia (ST)	Comisión Nacional para la Moralización (CNM)	Sí	Sí	Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción
Chile	Ministerio Secretaría General de la Presidencia	Comisión de Probidad y Transparencia	No	No	Se estableció una alianza anticorrupción como un grupo de trabajo con el sector privado y la sociedad civil, pero ellos no participan en la estructura de coordinación.
Costa Rica	NA	Informal, por acuerdo entre las instituciones.	NA	NA	NA
México	Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción	Comité coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción	No	Sí	Comité de Participación Ciudadana
Perú	Secretaría de Integridad Pública (Presidencia del Consejo de Ministros)	Comisión de Alto Nivel Anticorrupción	Sí	Sí	Incluye al sector privado, sindicatos gremiales, universidades medianas e instituciones religiosas (con voz, pero sin voto)

Fuente: OCDE (2019<sup>[1]</sup>), *La Integridad Pública en América Latina y el Caribe 2018-2019*, OECD, París, <http://www.oecd.org/gov/integridad/integridad-publica-en-america-latina-caribe-2018-2019.htm> (consultado el 25 de febrero de 2020).

Considerando la estructura institucional del país y las lecciones aprendidas de países en la región de América Latina y el Caribe, Ecuador podría pensar en instituir un Sistema Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción para subsanar la deficiente cooperación entre todas las instancias con un mandato de integridad pública y lucha contra la corrupción. Este sistema debería reunir a las instituciones pertinentes de todos los poderes del Estado y niveles de la administración pública y tener la misión fundamental de asegurar un diálogo permanente, así como definir iniciativas de cooperación tras examinar debidamente el papel y las atribuciones que la Constitución les confiere a cada uno de ellos. Ese sistema sería compatible con una propuesta similar que hizo un grupo de expertos en el pasado (Recuadro 2.1) y aprovecharía un modelo de cooperación que se usa con éxito en otras áreas de política pública, como la violencia contra las mujeres y la contratación pública (Recuadro 2.2).

## Recuadro 2.2. Los Sistemas Nacionales de Género y de Contratación Pública en Ecuador

Se define al **Sistema Nacional Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres** como el grupo organizado y articulado de instituciones, normas, políticas, planes, programas, mecanismos y actividades dirigidos a prevenir y a erradicar la violencia contra las mujeres, a través de la prevención, atención, protección y reparación integral de los derechos de las víctimas.

La Ley que crea el Sistema define su objeto, que es prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres mediante el diseño, formulación, ejecución, supervisión, monitoreo y evaluación de normas, políticas, programas, mecanismos y acciones, en todas las instancias y en todos los niveles de gobierno, de forma articulada y coordinada. Además, define al ente rector, que es la Secretaría de Derechos Humanos. Los siguientes miembros tienen la obligación de articular y coordinar entre ellos y con otras instancias todas las acciones respectivas:

- Ente rector de Justicia y Derechos Humanos
- Ente rector de Educación
- Ente rector de Educación Superior
- Ente rector de Salud
- Ente rector de Seguridad Ciudadana y Orden Público
- Ente rector de Trabajo
- Ente rector de Inclusión Económica y Social
- Consejos Nacionales para la Igualdad
- Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
- Servicio Integrado de Seguridad ECU 911
- Consejo de la Judicatura
- Fiscalía General del Estado
- Defensoría Pública
- Defensoría del Pueblo
- Un representante elegido por la asamblea de cada órgano asociativo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

La Ley Orgánica del **Sistema Nacional de Contratación Pública** estipula que el Servicio Nacional de Contratación Pública es el órgano rector del Sistema Nacional de Contratación.

El Directorio del Servicio Nacional de Contratación pública —responsable de planificar, priorizar, proponer y dictar la política nacional en materia de contratación pública; establecer las normas o políticas sectoriales de contratación pública que deben aplicar las entidades competentes, y dictar la normativa para la organización y funcionamiento del Servicio Nacional de Contratación Pública— está conformado por:

- El Ministerio responsable de la Producción, Empleo y Competitividad
- La máxima autoridad del Organismo Nacional de Planificación
- El Ministro de Finanzas
- El alcalde designado por la Asamblea General de la Asociación de Municipalidades del Ecuador
- El Prefecto designado por el Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador
- La máxima autoridad del organismo responsable de la inclusión económica
- El director general del Servicio Nacional de Contratación Pública actúa como secretario del Directorio, con derecho a voz, pero sin voto.

Fuente: (Asamblea Nacional de la República del Ecuador, 2018<sup>[18]</sup>); (Asamblea Nacional de la República del Ecuador, 2008<sup>[19]</sup>).

Ecuador podría aprovechar la oportunidad para incluir la creación de dicho Sistema Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción como uno de los objetivos prioritarios en materia de integridad pública del Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025, que además podría sentar las bases para construir un enfoque estratégico y una visión de la integridad pública. Al aprender de las tentativas anteriores de establecer mecanismos de cooperación, pero considerando también la experiencia recopilada durante la misión investigadora, este Sistema Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción debería apoyarse en una fase de diálogo entre todas las instancias pertinentes, lo que garantizaría la legitimidad del proceso, además de la apropiación y compromiso de todas las instituciones. Este diálogo también debe incluir espacios para la sociedad civil y el sector privado para compartir ideas, opiniones y prioridades de la configuración del sistema. Como se destacó en las entrevistas durante la misión investigadora, también es importante que el Sistema Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción se plasme en una ley —más que en un decreto ejecutivo—, y se estipule explícitamente la obligación de cooperar de cada institución participante para garantizar el cumplimiento y la viabilidad del sistema.

Con respecto a la gobernanza del Sistema Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, se recomienda que el Presidente de la República, como jefe de Estado, lo dirija y lo presida (Gráfico 2.1). Esto mostraría el máximo nivel de compromiso en temas de integridad y lucha contra la corrupción y aseguraría una cooperación institucional proactiva entre las cinco Funciones del Estado, respetando sus atribuciones y funciones constitucionales. Un arreglo institucional de este tipo también tendría en cuenta la experiencia de la OCDE, ya que a menudo la labor de coordinación de esos arreglos formalizados requiere el mayor nivel de influencia, autoridad y liderazgo, y se sitúa en un lugar visible y central para señalar su importancia, como en el despacho del presidente o bajo el consejo de ministros. Junto al Presidente, este sistema debe incluir a todas las instituciones pertinentes de las cinco funciones del Estado, así como a representantes de los Gobiernos Autónomos Descentralizados a fin de garantizar la coherencia y aprovechar las sinergias entre las respectivas políticas e iniciativas (Recuadro 2.3).

### Recuadro 2.3. Ejemplos de políticas e iniciativas de integridad y lucha contra la corrupción en las funciones legislativa y judicial, y en el Municipio del Distrito Metropolitano

La **Asamblea Nacional del Ecuador (AN)** creó un sitio web ([www.asambleanacional.gob.ec/es/leyes-aprobadas](http://www.asambleanacional.gob.ec/es/leyes-aprobadas)) para fortalecer la transparencia legislativa y la supervisión de los procesos que efectúa dicha Asamblea, que es uno de los objetivos de su Plan Estratégico Institucional 2019-2021. La Asamblea Nacional también está implementando un Sistema de Gestión Antisoborno, conforme a la norma 37001 de la Organización Internacional de Normalización (ISO), y como parte de este proceso ha adoptado un Manual de Integridad que define una estrategia basada en la promoción de la integridad y la transparencia, con el propósito de mejorar la gestión y la reputación institucional. En agosto de 2019, el Consejo de Administración Legislativa, en virtud de la Resolución CAL-2019-2021-083, enmendó el Reglamento Orgánico Funcional de la Asamblea Nacional del Ecuador para crear la Coordinación General de Integridad y Prevención.

El **Consejo de la Judicatura**, mediante su **Escuela de la Función Judicial**, ha creado y difundido herramientas educativas para los operadores de la justicia con el propósito de fortalecer la integridad judicial y prevenir la corrupción en el sistema judicial, conforme a los requisitos del Artículo 11 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) y los Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial. El 14 de mayo de 2020 se unió a la Red Mundial de Integridad Judicial para dar mayor cumplimiento a estos compromisos.

El **Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ)** está trabajando en un plan de lucha contra la corrupción, a través de la Comisión Metropolitana de Lucha contra la Corrupción (Quito Honesto), entidad encargada de prevenir, controlar e investigar los posibles actos de corrupción, conforme a sus competencias. Adicionalmente, se cuenta con los siguientes ejemplos de iniciativas que se han creado como mecanismos para atenuar la corrupción:

- Plan de Formación y Educación creado en forma conjunta con el Instituto de Capacitación Municipal (ICAM) con el objetivo de asegurar la comprensión de las responsabilidades y normas éticas que rigen la actuación de los servidores públicos municipales, además de fortalecer los valores y principios para promover una cultura institucional ética en el cumplimiento de sus obligaciones.
- Revisión de los mecanismos y estrategias de control adoptados por las entidades municipales, que se clasifican conforme a los productos y servicios que proporcionan.
- Creación de un enlace vinculado a todos los portales del MDMQ para que los ciudadanos puedan presentar denuncias sobre posibles casos de corrupción dentro de las entidades municipales.

Fuente: Respuestas al cuestionario de la OCDE; (ONUDD, 2020<sup>[20]</sup>).

Una ley que conforme el Sistema Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción debe identificar roles y un conjunto de funciones que sean compatibles con los mandatos constitucionales y las prioridades, analizadas y definidas durante la fase de diálogo. Teniendo en cuenta los puntos débiles previamente identificados, como mínimo debe llevar a cabo lo siguiente:

- Asegurar la participación y contribución de todas las instancias en el diseño de la Estrategia Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, así como de las políticas nacionales de integridad y anticorrupción.
- Coordinar la aplicación de políticas de integridad y anticorrupción y, en particular, la Estrategia Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción.

- Supervisar y comunicar las actividades de todas las instancias que conforman el Sistema y sus avances en la aplicación de las políticas de integridad y anticorrupción, en concreto, de la Estrategia Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción.
- Desarrollar estudios que aprovechen los datos y conocimiento de diversas instituciones para identificar las áreas con riesgo de fraude y corrupción, tendencias, prioridades para una posible acción coordinada.
- Generar campañas de comunicación y concientización sobre la integridad pública y el Sistema Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción.
- Estimular la cooperación y el intercambio de buenas prácticas.

En cuanto al funcionamiento operativo, el Sistema debe reunir a los titulares de las instituciones participantes en sesiones plenarias anuales para informar sobre las actividades del ejercicio correspondiente, al tiempo que deberán nombrarse asesores cercanos del titular de la institución para coordinar el trabajo en un nivel más técnico.

Las organizaciones de la sociedad civil no solo deben ser parte de la fase de diálogo que culmine en el Sistema Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, sino también participar en el propio sistema, al menos con la posibilidad de ser invitadas a las sesiones, presentar propuestas, y monitorear las actividades del sistema. Para tal efecto, Ecuador podría beneficiarse de las aportaciones de organizaciones que hayan participado en la formulación del plan de gobierno abierto (Recuadro 2.5), así como de otras iniciativas de coordinación de la sociedad civil y del sector privado (Cuadro 2.4).

#### Cuadro 2.4. Iniciativas coordinadas por la sociedad civil y el sector privado

Instancia	Mandato y atribuciones
Comisión Nacional Anticorrupción	<p>Órgano de la sociedad civil creado en 2015 por mandato del Colectivo Nacional de Trabajadores, Pueblos Indígenas y Organizaciones Sociales de Ecuador.</p> <p>La Comisión propuso cuatro preguntas para el referéndum popular de 2018, incluso una relacionada con el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Adicionalmente, ha presentado varias denuncias ante el Ministerio Público por irregularidades en los contratos de diferentes instituciones públicas.</p>
Comisión de Integridad y Anticorrupción	<p>En 2019 se formó la Comisión de Integridad y Anticorrupción, con el apoyo de la Cámara de Comercio Internacional – Capítulo Ecuador (ICC). Está conformada por 27 miembros: un presidente, dos vicepresidentes y 24 miembros adicionales, incluidos representantes del sector privado, miembros de la academia y organizaciones de la sociedad civil.</p> <p>Su objetivo es promover la integridad y la lucha contra la corrupción en las empresas y entidades del sector público, fomentar la adopción de políticas anticorrupción en el sector empresarial y el uso de normas e instrumentos de la ICC para combatir la corrupción, incluido el Acuerdo por la Ética y la Transparencia.</p>
Laboratorio de Innovación Ciudadana	<p>Como parte de su Plan de Gobierno Abierto, Ecuador trabaja en la puesta en marcha del primer laboratorio de innovación ciudadana para generar espacios que contribuyan a mejorar la gestión pública mediante la co-creación y colaboración de la ciudadanía. En concreto, el propósito del Laboratorio es:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorar la administración pública.</li> <li>• Crear en forma conjunta soluciones innovadoras que aborden problemas sociales, especialmente los relacionados con las poblaciones vulnerables.</li> <li>• Modernizar las relaciones entre los actores gubernamentales y no gubernamentales.</li> <li>• Generar nuevos canales de aporte ciudadano.</li> </ul>

## Crear una visión sobre la integridad y la lucha contra la corrupción en Ecuador

### ***Ecuador podría adoptar un enfoque estratégico para la integridad pública***

Una estrategia de integridad pública es esencial para apoyar y mantener un sistema de integridad pública coherente y completo, además de las acciones de las instituciones que lo conforman. Esto no solo incluye al documento en sí, sino también al proceso de su elaboración que tal vez es tan importante como la estrategia consiguiente. Gracias a un proceso participativo e incluyente y a una base de pruebas sólidas, se puede legitimar una estrategia, identificar los riesgos más neurálgicos y acordar objetivos estratégicos para el país. Las estrategias además son una forma de demostrar el compromiso, pero también pueden socavar la confianza y la credibilidad de las autoridades públicas si no se traducen en acciones, o si su progreso no está sujeto a supervisión y evaluación (OCDE, 2020<sup>[12]</sup>). Conforme a este enfoque, la *Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública* declara que los adherentes deben “desarrollar un enfoque estratégico para el sector público que se base en datos empíricos y que tenga por objeto atenuar los riesgos en materia de integridad, en concreto:

- Fijando prioridades y objetivos estratégicos para el sistema de integridad pública basados en análisis de riesgos de infracciones de normas de integridad pública, teniendo en cuenta aquellos factores que contribuyan a políticas de integridad efectivas en el sector público.
- Elaborando puntos de referencia e indicadores y recopilando datos relevantes y fidedignos sobre el nivel de ejecución, el rendimiento y la eficacia general del sistema de integridad pública” (OCDE, 2017<sup>[6]</sup>).

Aunque Ecuador sí tiene algunos objetivos estratégicos definidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 y en el Plan de Integridad Pública y Lucha contra la Corrupción 2019-2023, ambos instrumentos de planeación no han podido generar los efectos previstos.

#### *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021*

Ecuador ha declarado la lucha contra la corrupción como prioridad nacional y ha incluido objetivos relacionados con la integridad en su Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 “Toda una Vida”. Sin embargo, esto no ha producido resultados evidentes. El Plan Nacional para el Buen Vivir 2017-2021 estableció seis acciones para fortalecer la transparencia y la lucha contra la corrupción en los sectores público y privado, como parte de su objetivo número 8 sobre “Promover la transparencia y la corresponsabilidad para una nueva ética social”, que también se formuló a partir de las propuestas del Frente de Transparencia y Lucha contra la Corrupción:

- Impulsar una nueva ética laica, basada en la honestidad, la solidaridad, la corresponsabilidad, el diálogo, la igualdad, la equidad y la justicia social como valores y virtudes que orientan el comportamiento y accionar de la sociedad y sus diversos sectores.
- Fortalecer la transparencia en la gestión de instituciones públicas y privadas y la lucha contra la corrupción, con mejor difusión y acceso a información pública de calidad, optimizando las políticas de rendición de cuentas y promoviendo la participación y el control social.
- Impulsar medidas para la prevención, control y sanción de conflictos de interés y opacidad en las contrataciones y servicios del Estado.
- Luchar contra la impunidad, fortaleciendo la coordinación interinstitucional y la eficacia de los procesos para la detección, investigación, juzgamiento, sanción y ejecución de penas.
- Promover un pacto ético nacional e internacional para lograr justicia económica, la eliminación de paraísos fiscales, el combate a la defraudación fiscal y el comercio justo global.

- Fomentar la transparencia en los sectores privado y popular-solidario, impulsando la adopción de criterios de integridad que fortalezcan los principios de cooperativismo y de gobierno corporativo, para disuadir del cometimiento de actos que atenten contra los objetivos nacionales de desarrollo.

Para apoyar la ejecución y supervisión del Plan, se crearon un Gabinete Estratégico y cuatro Gabinetes Sectoriales. Sin embargo, información disponible en línea y la recabada durante las entrevistas puso de manifiesto que no hay una supervisión permanente del plan, lo que causa preocupación sobre el ritmo de ejecución y los resultados logrados por las entidades públicas con respecto a esos objetivos, que aludía a algunos temas fundamentales como la coordinación interinstitucional y los conflictos de interés.

### *Plan Nacional de Integridad Pública y Lucha contra la Corrupción 2019-2023*

La Función de Transparencia y Control Social formuló y aprobó el Plan Nacional de Integridad Pública y Lucha contra la Corrupción 2019-2023 (Función de Transparencia y Control Social del Ecuador, 2019<sup>[21]</sup>) basado en el análisis del contexto nacional, así como en datos sobre casos emblemáticos de corrupción y en la percepción de prácticas corruptas entre los ciudadanos. El Plan identifica las principales causas de la corrupción y las medidas para atacarlas, con el propósito de lograr los siguientes objetivos estratégicos:

- Promover la integridad en la gestión pública y privada que se desarrolle con recursos públicos.
- Fortalecer la acción ciudadana en sus diversas formas de organización para lograr su incidencia en lo público.

Fortalecer los mecanismos de coordinación y cooperación interinstitucional pública y privada, que articulen iniciativas y acciones para la prevención y lucha contra la corrupción. Cada objetivo estratégico tiene un indicador y está compuesto por diferentes estrategias que, a su vez, corresponden a un proyecto, distintas actividades y a un conjunto de entidades responsables.

El Plan se apoya en un marco analítico, que hace una referencia a la definición de integridad pública de la OCDE (OCDE, 2017<sup>[6]</sup>), y define una matriz con objetivos y metas, además de una lista de proyectos, actividades y entidades responsables. Sin embargo, el documento y las entrevistas durante la misión investigadora pusieron de manifiesto que la participación de las entidades públicas ajenas a la Función de Transparencia y Control Social, así como de representantes de la sociedad civil era muy limitada en el proceso de desarrollo.

Adicionalmente, la matriz apenas menciona a las entidades de otras funciones, mientras que acciones fundamentales —como la elaboración de un Código de Conducta para el sector público y de mecanismos de gestión de riesgos para prevenir la corrupción y la conducta poco ética, la ejecución de un programa de capacitación para servidores públicos y programas educativos para estudiantes, así como el fortalecimiento de mecanismos de coordinación interinstitucional— no pueden implementarse del todo sin la intervención y corresponsabilidad de otras entidades públicas, sobre todo de la Función Ejecutiva (por ej., Presidencia de la República, Ministerio del Trabajo y Ministerio de Educación). La perspectiva interna del Plan puede explicar el poco avance en su ejecución, que los entrevistados también atribuyeron a las dificultades causadas por la pandemia del COVID-19 y a la capacidad y recursos limitados del organismo encargado de promover y coordinar su ejecución, que es la Secretaría Técnica del Comité de Coordinación de la Función de Transparencia y Control Social. Además, los entrevistados señalaron la falta de interacción y compromiso continuos entre los integrantes de la misma Función de Transparencia y Control Social. Independientemente de las causas específicas, el Plan demostró que ha tenido un efecto muy limitado hasta ahora y la mayoría de las instancias del sector público, la sociedad civil y el sector privado entrevistadas durante la misión investigadora tenían poco o ningún conocimiento de la existencia del Plan y de sus acciones.

## ***El Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025 podría establecer la hoja de ruta para la formulación gradual y participativa de una Estrategia Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción***

Aunque se han hecho esfuerzos para definir actividades y objetivos relacionados con la integridad, estos no proporcionan a las instituciones pertinentes ni al público una estrategia explícita y basada en pruebas que aborde las prioridades y áreas de riesgo. Por consiguiente, representantes de distintas instituciones entrevistados durante la misión investigadora señalaron la falta de una “visión” nacional en materia de integridad y lucha contra la corrupción como uno de los desafíos más importantes del país. De hecho, esta se considera una de las principales causas de las iniciativas fragmentadas e incoherentes del último año, lo que a su vez contribuyó a los bajos niveles de confianza pública en los esfuerzos de lucha contra la corrupción y en la actuación del gobierno en forma más general.

Este desafío se relaciona estrechamente con la deficiencia en la cooperación, que es un requisito previo ya que una estrategia necesita la contribución y participación de todas las entidades pertinentes de las diferentes funciones del Estado, cuya aceptación y participación activa es decisiva para que la estrategia sea exitosa. Al mismo tiempo, el proceso de ejecución de una estrategia también puede reforzar y promover aún más la cooperación y las sinergias cuando se trata de asignar la responsabilidad compartida para cumplir objetivos a dos o más instancias pertinentes, o a una instancia en estrecha coordinación con otras.

Ecuador debería aprovechar el Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025 no solo para establecer como objetivo la creación de un Sistema Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, sino también para definir una hoja de ruta con etapas y objetivos progresivos que tengan como propósito y culminen en una Estrategia Nacional de Integridad y Anticorrupción. Al tiempo que refleje las prioridades del Presidente de la República en materia de integridad pública, esa estrategia debe aspirar a trascender al gobierno en turno y contribuir a construir una visión para el país.

### **Gráfico 2.2. Objetivos relacionados con la integridad para el Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025**



Fuente: Elaborado por la OCDE en base a las recomendaciones.

Incluir este objetivo de la Estrategia Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción —así como el de crear el Sistema Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción— en el Plan Nacional de Desarrollo tiene varias ventajas fundamentales. En primer lugar, el Plan Nacional de Desarrollo goza de la máxima

legitimidad y rango constitucional ya que la planificación del desarrollo nacional es uno de los deberes constitucionales primordiales del Estado (Artículo 3 de la Constitución) y porque el Artículo 280 de la Constitución estipula que es el documento estratégico al que se sujetarán:

- las políticas, programas y proyectos públicos, incluidos los de integridad y lucha contra la corrupción
- la programación y ejecución del presupuesto del Estado
- y la inversión y asignación de los recursos públicos (Recuadro 2.4).

En segundo lugar, el Plan Nacional de Desarrollo es aprobado y supervisado por el Consejo Nacional de Planificación, que es un amplio mecanismo participativo dirigido por el Presidente de la República e incluye a representantes de los niveles desconcentrados del gobierno. El trabajo del Consejo Nacional de Planificación, incluida la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, es apoyado por la Secretaría Técnica Planifica Ecuador, una entidad adscrita a la Presidencia de la República que sucedió a una entidad independiente, a nivel de ministerio, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), en virtud del Decreto Ejecutivo No. 732 del 13 de mayo de 2019.

En tercer lugar, la observancia del Plan Nacional de Desarrollo es obligatoria para todas las instituciones del sector público, lo que también promovería y aseguraría la participación de todas las funciones del Estado.

#### **Recuadro 2.4. El Plan Nacional de Desarrollo de Ecuador**

El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa organiza la planeación del desarrollo. El sistema está conformado por un Consejo Nacional de Planificación, que integra a los diferentes niveles de gobierno con participación ciudadana, y cuenta con una secretaría técnica que lo coordina. Este Consejo tiene el objetivo de dictar las directrices y políticas que orienten al sistema y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo, y está presidido por el Presidente de la República.

El Plan Nacional de Desarrollo conecta las políticas públicas de mediano y corto plazo con una visión de largo plazo conforme a la Constitución. El Plan documenta toda acción, programa y proyecto público, el presupuesto y las deudas públicas, la cooperación internacional, las empresas de propiedad estatal y la seguridad pública. Al mismo tiempo, los planes de los gobiernos autónomos descentralizados también deben definirse en el marco del Plan Nacional de Desarrollo. Éste también debe incorporar las políticas nacionales de largo plazo de política pública que se hayan establecido mediante la consulta popular.

El Plan Nacional de Desarrollo es aprobado por el Consejo Nacional de Planificación, que es el organismo encargado del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa. Dicho Consejo es presidido por el Presidente de la República, tiene una secretaría técnica —la Secretaría Técnica Planifica Ecuador—, incluye a todos los niveles gubernamentales y contempla mecanismos de participación ciudadana.

El Plan Nacional de Desarrollo tiene una vigencia de cuatro años, se basa en el programa de gobierno del Presidente electo y toma en cuenta los objetivos generales de los planes de las demás funciones del Estado y los planes de desarrollo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en el ámbito de sus competencias. El desarrollo del Plan debe asegurar la participación de los ciudadanos.

Fuente: Asamblea Nacional de la República del Ecuador (2010<sup>[22]</sup>), Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, [https://www.gob.ec/sites/default/files/regulations/2020-06/C%C3%93DIGO\\_ORG%C3%81NICO\\_DE\\_PLANIFICACI%C3%93N\\_Y\\_FINANZAS%20-%20diciembre%202019.pdf](https://www.gob.ec/sites/default/files/regulations/2020-06/C%C3%93DIGO_ORG%C3%81NICO_DE_PLANIFICACI%C3%93N_Y_FINANZAS%20-%20diciembre%202019.pdf) (consultado el 12 de abril de 2021).

Considerando que se aprovechen las iniciativas existentes tomadas por Ecuador y la vigencia de cuatro años del Plan Nacional de Desarrollo, la hoja de ruta que se prescriba podría aspirar a formular una Estrategia Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción en dos pasos secuenciados (gráfico 2.3):

- Como primer paso, empezando en 2022 y luego de la creación del Sistema Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción antes recomendado, el Plan Nacional de Desarrollo podría dar el mandato a este Sistema para coordinar la elaboración de un Plan de Acción que ponga en marcha algunas acciones prioritarias clave del Plan Nacional de Integridad Pública y Lucha contra la Corrupción 2019-2023 aprobado por la Función de Transparencia y Control Social. A pesar de la escasa participación y resultados limitados de las instancias pertinentes, el Plan Nacional de Integridad Pública y Lucha contra la Corrupción 2019-2023 identifica algunas áreas de intervención donde este informe también identificó deficiencias, como en el código de ética, la gestión de riesgos y la capacitación. Además, utilizar el plan actual enviaría un mensaje positivo a los ciudadanos, la sociedad civil y al sector privado, mostrando el esfuerzo que se realiza para asegurar la continuidad de las políticas de integridad y lucha contra la corrupción. Sin embargo, el Plan de Acción debe centrarse en un grupo de prioridades, contar con el apoyo del Sistema Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción para asegurar una mayor participación de todas las funciones del Estado en su diseño e implementación, además de recibir retroalimentación y comentarios de la sociedad civil. Dicho plan de acción debe enfocarse en abordar áreas de alto riesgo, objetivos realistas y también lograr algunos resultados evidentes para recuperar la confianza del público. En este sentido, la experiencia de la OCDE sugiere poner énfasis en la comunicación del plan de acción, que debe ser simple y permitir que los lectores ajenos a la administración pública entiendan las acciones, responsabilidades y los resultados esperados.
- Como segundo paso, empezando en 2022, el Plan Nacional de Desarrollo podría contemplar la formulación de una nueva Estrategia Nacional de Integridad Pública y Lucha contra la Corrupción para el periodo 2023-2026, convirtiéndola en una estrategia de Estado que trascienda el mandato del gobierno (2021-2025) y así contribuir a crear continuidad durante los cambios políticos. A su vez, la Estrategia podría ponerse en marcha mediante dos Planes de Acción, cubriendo cada uno de ellos un periodo de dos años (2023-2024; 2025-2026). Basándose en la experiencia de los países de la OCDE, la Estrategia Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción podría considerar los siguientes pasos metodológicos del proceso:
  - Análisis de problemas: identificación, análisis y atenuación de riesgos.
  - Diseño de estrategias: priorización de objetivos, consulta y coordinación de políticas públicas.
  - Desarrollo de indicadores con valores de referencia, metas parciales y objetivos.
  - Elaboración del plan de acción, distribuir responsabilidades y calcular el costo de las actividades.
  - Implementación, seguimiento, evaluación y comunicación de los resultados de la supervisión y evaluación, incluida la evaluación previa a la implementación (OCDE, 2020<sup>[12]</sup>):

Entre las aportaciones a tener en cuenta a lo largo de este proceso, la Estrategia y los Planes de Acción también podrían aprovechar el análisis y las recomendaciones de un posible Estudio de la OCDE sobre Integridad de Ecuador.

### Gráfico 2.3. Secuencia de las medidas recomendadas para crear un Sistema Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción y formular una Estrategia Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción



Fuente: Elaborado por la OCDE en base a las recomendaciones.

Dada la multiplicidad de instituciones con atribuciones relacionadas con la integridad en Ecuador, el proceso de formulación de esta Estrategia Nacional de Integridad Pública y Lucha contra la Corrupción debe ser apoyado por arreglos institucionales adecuados que aseguren la coordinación, participación y contribución de todas las instancias pertinentes en su diseño y ejecución. Para tal efecto, lo ideal sería que Ecuador asignara la coordinación de este proceso al Sistema Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, como se recomienda anteriormente. Esto iría a la par de la práctica de algunos países de la OCDE que delegaron la responsabilidad de formular una estrategia a un pequeño comité compuesto por representantes de los órganos pertinentes clave en cada poder del Estado y de entidades desconcentradas. Lo ideal es que este comité de redacción sea presidido por una persona de reconocido prestigio, experiencia, legitimidad e influencia política para que actúe como un “defensor” eficaz del órgano de redacción y, en última instancia, de la estrategia en sí (ONUDD, 2015<sup>[23]</sup>). Por ejemplo, la Estrategia Anticorrupción del Reino Unido fue redactada por la Unidad Conjunta de Lucha contra la Corrupción (JACU) en el Ministerio del Interior, y la estrategia anticorrupción de Finlandia fue elaborada por un grupo intergubernamental que incluyó a la policía, el gobierno local y organizaciones de la sociedad civil (Pyman, Eastwood and Elliott, 2017<sup>[24]</sup>).

Para asegurar la calidad de la Estrategia y los Planes de Acción, Ecuador también podría considerar el fortalecimiento de las capacidades entre los miembros del Sistema Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción en lo referente a la planificación operativa y estratégica, con el apoyo técnico y las metodologías de la Secretaría Técnica Planifica Ecuador. Esto ayudaría a crear un mayor entendimiento común sobre los desafíos, prioridades y elementos clave de las políticas de integridad y lucha contra la corrupción, acatando los convenios y normas internacionales, como la *Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública*.

También debería garantizarse la participación de organizaciones de la sociedad civil y del sector privado, que en Ecuador son activas en múltiples temas relacionados con la integridad, ya que ayudaría a aumentar la legitimidad de la estrategia y sería indispensable para crear una visión común (ONUDD, 2015<sup>[23]</sup>). Según las entrevistas realizadas durante la misión investigadora, ese entendimiento común es muy necesario. En este sentido, Ecuador podría garantizar una metodología participativa e incluyente inspirándose en la metodología de co-creación utilizada en el primer Plan de Acción de Gobierno Abierto, considerado como una práctica incluyente exitosa por muchos de los actores entrevistados durante la misión investigadora (Recuadro 2.5), así como en las metodologías utilizadas en otros países de la región de América Latina y el Caribe para formular sus estrategias de integridad y lucha contra la corrupción (Recuadro 2.6). De

acuerdo con el modelo propuesto para el Sistema Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, también podrían participar organizaciones de la sociedad civil, el sector privado, los medios de comunicación, academia y el público en general en la supervisión y evaluación de la estrategia (PNUD, 2014<sup>[25]</sup>). Es más, el documento también debería ser analizado por la población en general mediante un proceso de consulta pública, poniendo a su disposición todos los documentos de apoyo y aclarando cómo se toman en cuenta los comentarios del público y de las organizaciones en la versión definitiva de la estrategia, incluyendo explicaciones sobre los comentarios que no se consideraron.

### **Recuadro 2.5. Metodología de co-creación para el primer Plan de Acción de Gobierno Abierto de Ecuador 2019-2022**

El proceso de co-creación del primer Plan de Acción de Gobierno Abierto de Ecuador empezó al formarse el Grupo Núcleo, un espacio diseñado para la coordinación, acompañamiento y verificación de resultados del proceso de co-creación y la ejecución del Plan de Acción de Gobierno Abierto. El propósito de dicho espacio es promover la participación y la cooperación entre diferentes instancias, así como el debate, el consenso, el equilibrio y la pluralidad de voces. Los integrantes del Grupo Núcleo —instituciones y entidades de la academia, la sociedad civil y el sector público— se seleccionaron conforme a sus antecedentes, responsabilidades y experiencia; y celebran reuniones periódicas para promover las acciones de gobierno abierto en el país. Del lado del sector público, la Secretaría General de la Presidencia de la República es el punto de contacto ministerial responsable de coordinar las actividades de la Alianza para el Gobierno Abierto a nivel nacional y una de las instancias del sector público que contribuyó a la co-creación del Plan de Acción de Gobierno Abierto del país, al ser parte del Grupo Núcleo de Gobierno Abierto.

La metodología para elaborar el Plan de Acción de Gobierno Abierto se basó en la co-creación en todas sus etapas, reconociendo el papel clave de la participación y colaboración para diseñar e implementar respuestas a problemas fundamentales de la sociedad. De tal modo que ninguna decisión relacionada con el Plan pudiera ser tomada exclusivamente por una autoridad gubernamental o por alguno de los miembros del Grupo Núcleo.

El propósito de la metodología del modelo de co-creación fue garantizar tres niveles de participación: el público en general, el grupo de trabajo de Gobierno Abierto y el Grupo Núcleo. Adicionalmente, el proceso aprovechó las experiencias de aprendizaje de otros países como Argentina, Uruguay y Costa Rica.

En cuanto a sus etapas, la metodología consta de las siguientes:

1. Recepción de ideas y propuestas de la ciudadanía, organizaciones de la sociedad civil, academia, gobierno y el sector privado a través del sitio web oficial de Gobierno Abierto Ecuador, además de mesas de co-creación territoriales.
2. Análisis preliminar y agrupación de propuestas.
3. Evaluación de propuestas conforme a su factibilidad y relevancia.
4. Selección de propuestas con el mayor potencial de ser incluidas en el Plan de Acción de Gobierno Abierto, tanto por su viabilidad de ejecución como por su pertinencia o efectos para el país.
5. Validación por parte de las máximas autoridades de las entidades representadas para asegurar la viabilidad de la ejecución de las propuestas. Después de su validación y confirmación, se convierten en compromisos del Plan de Acción.

6. Rendición de cuentas mediante un informe de seguimiento en el sitio web de Gobierno Abierto de Ecuador sobre la selección de propuestas y a través de una campaña de comunicación en canales electrónicos.
7. Formalización del Plan de Acción mediante su presentación pública en Ecuador y ante la Alianza para el Gobierno Abierto.

Fuente: Gobierno Abierto Ecuador (2019<sup>[26]</sup>), *Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto Ecuador 2019-2022*, [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/01/Ecuador\\_Action-Plan\\_2019-2021.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/01/Ecuador_Action-Plan_2019-2021.pdf) (consultado el 12 de abril de 2021).

## **Recuadro 2.6. Prácticas participativas para elaborar planes, políticas y estrategias de integridad y lucha contra la corrupción en América Latina y el Caribe**

### **Plan Nacional Anticorrupción de Argentina 2019-2023**

La Oficina Anticorrupción promovió una consulta pública abierta, a través del portal de la Secretaría de Gobierno de Modernización. Gracias a ese proceso se recibieron varias propuestas relacionadas con el fortalecimiento institucional, la participación ciudadana, integridad en el sector privado, educación escolar en materia de ética.

### **Política Nacional Anticorrupción de México (2020)**

La consulta pública constó de tres pilares. El primero fue un consejo consultivo, concebido como un espacio para el diálogo de alto nivel, en el que participaron representantes de organizaciones de la sociedad civil, la academia, el sector privado, instituciones públicas y organizaciones internacionales, contribuyendo con estudios, informes e investigación que se tomaron en cuenta para elaborar la propuesta de política pública. El segundo pilar fue una consulta ciudadana en línea mediante 64 entrevistas con diferentes instancias que preguntaron a ciudadanos y especialistas sobre su percepción de las causas, efectos y posibles soluciones al problema de la corrupción. El tercer pilar de la consulta ciudadana se organizó a través de ocho foros regionales para recopilar opiniones y propuestas de académicos, organizaciones de la sociedad civil y servidores públicos de las entidades estatales del país. La información recopilada en esta fase de la consulta proporcionó una perspectiva regional y local del fenómeno de la corrupción.

### **Plan Nacional de Integridad, Transparencia y Anticorrupción de Paraguay 2021-2025**

Se llevó a cabo un amplio proceso participativo para recopilar ideas de un grupo numeroso y heterogéneo de sectores y personas vinculadas con la administración pública (120 autoridades y servidores públicos de 81 instituciones públicas) sobre los posibles obstáculos y facilitadores para poner en marcha el Plan Nacional. Esto incluyó nueve talleres y consultas con representantes de diferentes sectores de la sociedad civil. Tres de los talleres se celebraron con servidores públicos de los tres poderes de gobierno, incluyendo a los de la Contraloría General de la República, la Fiscalía General del Estado, el Banco Central de Paraguay y la Itaipú Binacional. Otros tres se realizaron con servidores públicos de municipalidades y gobernaciones, y los tres últimos con servidores encargados de las Unidades de Transparencia y Anticorrupción (UTA) de las instituciones públicas. En general, los resultados del proceso consultivo coincidieron con las conclusiones previas y con los desafíos identificados en estudios existentes sobre el nivel de desarrollo que muestra el sistema de integridad institucional de Paraguay.

### **Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción de Perú (2017)**

La formulación de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción se realizó mediante un proceso participativo llevado a cabo por la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN), a través de su Coordinación General, procediendo a la sistematización, análisis, diseño y priorización de los comentarios, aportes y sugerencias obtenidas de diversas entidades públicas y del sector privado.

Este proceso incluyó:

- Un taller técnico que permitió el análisis y estudio del contenido de la futura política nacional.
- Un análisis del primer borrador de la política nacional con los puntos de contacto de las entidades públicas y privadas representadas en la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción y los representantes de todos los ministerios del poder ejecutivo, también mediante una plataforma virtual creada para los puntos de contacto de la CAN.
- Recepción y contribución de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales y la Asociación de Municipalidades del Perú.
- Asesoría técnica proporcionada por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), la Secretaría de Coordinación y la Secretaría de Gestión Pública, de manera que el contenido y estructura coincidan con el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional.

Fuente: (Gobierno de Argentina, 2019<sup>[27]</sup>); (Sistema Nacional Anti-corrupción de México, 2020<sup>[28]</sup>); (Gobierno de Paraguay, 2020<sup>[29]</sup>); (Gobierno del Perú, 2017<sup>[30]</sup>).

### ***Tras la aprobación de la Estrategia de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2023-2026, Ecuador podría analizar y formular una política de Estado de largo plazo sobre integridad y lucha contra la corrupción vinculada con la Constitución y los Objetivos de Desarrollo Sostenible***

La experiencia, procesos, metodologías participativas y enfoque estratégico para formular la Estrategia Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2023-2026 podrían sentar las bases para avanzar otro paso en la consolidación e institucionalización de una visión nacional de integridad y lucha contra la corrupción en Ecuador. Una vez aprobada la Estrategia de Integridad y Lucha contra la Corrupción, Ecuador podría pensar en formular una política de Estado de largo plazo sobre integridad y lucha contra la corrupción, que es una herramienta de planeación estratégica prevista en su marco jurídico sustentando las prioridades de todos los siguientes Planes Nacionales de Desarrollo (Secretaría Técnica Planifica Ecuador, 2019<sup>[31]</sup>). Esta política permitiría abordar aún más los problemas de institucionalización, continuidad y viabilidad de las políticas de integridad y lucha contra la corrupción, que se plantearon como una de las prioridades durante las entrevistas de la misión investigadora.

La Norma Técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planeación Participativa define a estas políticas de Estado de largo plazo como las que se establecen a partir de un amplio acuerdo nacional y la formulación de un proyecto común para el futuro, basado en los deberes constitucionales y en los compromisos internacionales de largo plazo. Por consiguiente, la política de Estado de largo plazo sobre integridad y lucha contra la corrupción podría utilizar la metodología participativa creada para la estrategia y prever su ratificación mediante un referéndum popular, que aumentaría su legitimidad democrática y demostraría el compromiso y la participación del Estado. En lo referente al contenido, la política debe contribuir a cumplir con uno de los deberes constitucionales clave de Ecuador, a saber, garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción (Artículo 3 de la Constitución del Ecuador). Además, contribuiría a la aplicación de compromisos internos, como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y el Objetivo de Desarrollo Sostenible Número 16 sobre Paz, Justicia e Instituciones Sólidas, que es parte de la Agenda

2030 para el Desarrollo Sostenible e incluye la meta de reducir sustancialmente la corrupción y el soborno en todas sus formas, y crear instituciones eficaces, responsables y transparentes en todos los niveles. El marco jurídico define la estructura y el proceso para la aprobación de una política de Estado de ese tipo y establece su validez por un periodo de al menos 20 años (Recuadro 2.7). Al formular su política de largo plazo, Ecuador podría considerar la política nacional adoptada por Perú en 2017, que establece la visión de integridad y lucha contra la corrupción del país y documenta sus planes y esfuerzos (Recuadro 2.8).

### Recuadro 2.7. Responsabilidades y estructura de las políticas de largo plazo en Ecuador

La Secretaría Técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa coordina la elaboración de las propuestas de políticas de largo plazo para su validación por el Consejo Nacional de Planificación. El proceso de elaboración y actualización, o ambos, de políticas de largo plazo incluye la coordinación con las entidades del Estado y la sociedad civil mediante órganos de participación ciudadana.

Las políticas de largo plazo deben incluir, como mínimo:

- **Objetivos Nacionales de Desarrollo de Largo Plazo:** son los objetivos nacionales consensuados en procesos participativos que reflejan el cambio estructural deseado para lograr el desarrollo en el marco de un proyecto común para el futuro. Considerando que los desafíos futuros son diversos, la identificación de objetivos nacionales de desarrollo implica necesariamente un ejercicio de priorización.
- **Objetivos Nacionales de largo plazo:** establecen los niveles cuantitativos que deben alcanzarse en un periodo de tiempo determinado. Deben contener expresiones con términos asociados a cantidad y tiempo, se construyen con indicadores de impacto que muestren un cambio o ruptura con respecto a la situación inicial. Las metas de largo plazo deben contribuir a la consecución de los Objetivos Nacionales de Desarrollo y son base para el seguimiento y evaluación.
- **Modelo Territorial de largo plazo:** expresión territorial de las Políticas de Largo Plazo y sus objetivos y metas de largo plazo. Contiene lineamientos territoriales que son orientaciones para la aplicación de las políticas de largo plazo en el territorio.

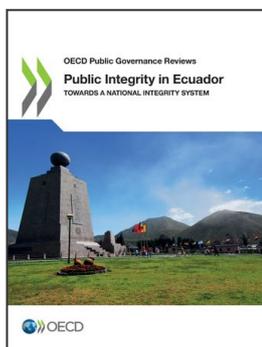
Fuente: Secretaría Técnica Planifica Ecuador (2019<sup>[31]</sup>), *Norma Técnica del Sistema Nacional de Planificación Participativa*, [https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/12/Norma\\_Tecnica\\_del\\_Sistema\\_Nacional\\_de\\_Planificacion\\_Participativa.pdf](https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/12/Norma_Tecnica_del_Sistema_Nacional_de_Planificacion_Participativa.pdf) (consultado el 27 de marzo de 2021).

### Recuadro 2.8. Elaboración y estructura de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción de Perú

La Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción aprobada en virtud del Decreto No. 092-2017-PCM del 14 de septiembre de 2017, es una política de Estado que comprende a todos los niveles de gobierno y las instancias públicas, constituyendo también una guía y orientación para el sector privado. La política se basa en el mandato de la Constitución y en otras políticas nacionales estratégicas y de desarrollo (Acuerdo Nacional; Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021; Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública). Adicionalmente, vincula la política con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y de otros instrumentos internacionales como la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos. También confirma el compromiso de Perú de participar en otros foros internacionales, como la OCDE, el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, y la Cumbre de las Américas.

La formulación de la política fue coordinada por la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN) — mecanismo nacional de coordinación para los temas de integridad y lucha contra la corrupción— y prevé un diagnóstico integral de la corrupción y sus causas en Perú, además define tres temas de acciones prioritarias: capacidad preventiva, gestión e identificación de riesgos y capacidad para detectar y sancionar casos. Cada uno de estos temas consta de objetivos específicos con sus respectivas directrices y responsabilidades. Adicionalmente, la política define normas mínimas sobre diferentes temas como la cultura de integridad, el conflicto de interés y los sistemas electorales, por ejemplo.

Fuente: Gobierno del Perú (2017<sup>[30]</sup>), *Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción*, <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/45986/Politica-Nacional-de-Integridad-y-Lucha-contra-la-Corruptio%CC%81n.pdf> (consultado el 12 de abril de 2021).



**From:**  
**Public Integrity in Ecuador**  
Towards a National Integrity System

**Access the complete publication at:**

<https://doi.org/10.1787/9623672c-en>

**Please cite this chapter as:**

OECD (2021), “Sentar las bases para un sistema nacional de integridad en Ecuador”, in *Public Integrity in Ecuador: Towards a National Integrity System*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/bcdf2b08-es>

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

This document, as well as any data and map included herein, are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area. Extracts from publications may be subject to additional disclaimers, which are set out in the complete version of the publication, available at the link provided.

The use of this work, whether digital or print, is governed by the Terms and Conditions to be found at <http://www.oecd.org/termsandconditions>.