



INFORME SOBRE AVANCE DE LAS PROPUESTAS DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN PARA LOS PRIMEROS 100 DÍAS

María Gabriela León Guajardo

Andrés Salazar Arellano

María Paula Romo Rodríguez



Quito, octubre de 2017

ÍNDICE

- I. ¿Quiénes somos?
- II. ¿Qué es Del Dicho al Hecho?
- III. Avances de la propuesta Lucha contra la corrupción
 1. Resumen Ejecutivo
 2. Introducción
 3. Metodología para el desarrollo de indicadores
 4. Información de línea de base y valores de referencia para la medición
 5. Análisis de indicadores
 6. Conclusiones y recomendaciones
 7. Sobre los autores
 8. Bibliografía
 9. Anexos

Coordinadora general iniciativa Ecuador Decide
Ana Patricia Muñoz

Coordinadora general componente "Del Dicho al Hecho"
Estefanía E. Terán Valdez

Coordinador de comunicación de Ecuador Decide
Juan Francisco Trujillo

Equipo de investigación de Ecuador Decide
Mateo Tobar Tamayo
André Granda Garrido

Diseño y Diagramación
Pamela Burbano

Edición
Andrea Ávila Jácome

Esta es una publicación de Grupo FARO y la iniciativa Ecuador Decide
www.grupofaro.org; www.ecuadordecide2017.org

Grupo FARO expresa su agradecimiento a todas las instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil y de cooperación internacional que conocieron, comentaron o retroalimentaron el contenido de los informes generados en el marco del componente "Del Dicho al Hecho" de la iniciativa Ecuador Decide.

Quito, octubre de 2017

I. ¿QUIÉNES SOMOS?

GRUPO FARO:

Grupo FARO es un centro de investigación y acción que incide en la política pública y promueve prácticas para la transformación e innovación social. Busca ser un referente en Ecuador y América Latina de innovación para el desarrollo humano y la cohesión social.

ECUADOR DECIDE:

Es una iniciativa liderada por Grupo FARO e integrada por la academia, organizaciones de sociedad civil y organismos de cooperación internacional. Nos planteamos acercar la política a la ciudadanía para enriquecer los procesos electorales y la calidad de las políticas públicas.

Ecuador Decide, tiene cinco componentes:

Voto Informado

Construye un espacio entre la necesidad que tienen los partidos y movimientos de difundir sus propuestas, con la necesidad que tenemos los ciudadanos por conocerlas para ejercer el poder del voto con conocimiento suficiente.

Ciudadanizando la Política

Apoya el desarrollo de propuestas de política pública desde la ciudadanía sobre temas de interés nacional. Además promueve la colaboración entre ciudadanía y autoridades electas, a través de la socialización de las propuestas con los distintos niveles de gobierno.

Diálogos y Debates

Institucionaliza la deliberación pública de propuestas a través del diálogo y el debate como mecanismos capaces de profundizar los lazos democráticos y la generación de ideas que contribuyan a mejorar nuestro nivel de reflexión como sociedad.

Del Dicho al Hecho

Acompaña desde la ciudadanía la evolución de las propuestas de campaña al cumplirse 100 días, 6 meses y un año del gobierno, utilizando indicadores construidos de manera técnica, rigurosa, transparente y seria (más detalles en el siguiente apartado).

Fortalecimiento de Capacidades

Contribuye al fortalecimiento de la gestión, el liderazgo y la innovación tanto en los gobiernos locales, como en la sociedad civil y organizaciones políticas. Además, fomenta la participación democrática de la ciudadanía en los asuntos públicos.

II. ¿QUÉ ES DEL DICHO AL HECHO?

Es uno de los componentes de la iniciativa Ecuador Decide. Propone un acompañamiento ciudadano al avance de las ofertas de campaña del nuevo gobierno. Del Dicho al Hecho responde a la necesidad de brindar espacios a la ciudadanía para que pueda involucrarse en los asuntos públicos y cristaliza un esfuerzo conjunto con la academia, las organizaciones de la sociedad civil y los organismos de cooperación internacional.

Cada actor del consorcio cumple un rol específico y articulado en torno a la generación de indicadores rigurosos para medir los avances de las propuestas de la campaña electoral respecto a cinco temas: 1. Educación (inicial y técnica), 2. Empleo, 3. Emprendimiento, 4. Lucha contra la corrupción y 5. Reconstrucción de la provincia de Manabí.

Del Dicho al Hecho generará herramientas que permitan a los ciudadanos seguir los avances en las diferentes áreas de análisis al cumplirse los 100 días, 6 meses y primer año de gestión del nuevo gobierno. En una plataforma web se mostrarán los indicadores de cumplimiento para cada propuesta, con un formato didáctico, ágil y de fácil comprensión. A lo largo del proceso, las entidades gubernamentales rectoras de las temáticas a las que se les dará seguimiento retroalimentarán y complementarán la información. Los análisis y recomendaciones surgidas para cada tema reconocerán la responsabilidad compartida entre el gobierno y otros actores de la sociedad para lograr su cumplimiento.

III. AVANCES EN LA PROPUESTA DE “LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN”

1. RESUMEN EJECUTIVO

En el plan de gobierno del entonces candidato Lenín Moreno, existía una única referencia a la lucha contra la corrupción: la convocatoria a un pacto por medio de la creación de un órgano en el que participen el Estado, el sector privado y las organizaciones civiles. Este órgano sería el encargado de diseñar e implementar acciones concretas de prevención, detección, sanción y reparación bajo el marco de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (en adelante CNUCC). Este informe realiza un seguimiento a esa oferta de campaña y a las acciones que la podrían convertir en una realidad para pasar del **dicho al hecho**.

El presente informe se basa en la medición de tres indicadores de insumo que buscan identificar la voluntad política de cumplir esta oferta de campaña en los primeros cien días de gobierno previo al logro de resultados parciales que se analizarán al año de gobierno.

A partir de la propuesta de campaña se distinguen como objetivos principales para su cumplimiento: primero, la creación de un órgano participativo que involucre al Estado y a los diversos representantes de la sociedad civil, con presupuesto y funciones específicas. Segundo, la existencia de una planificación de trabajo, que abarque las cuatro dimensiones de la propuesta (prevención, detección, sanción y reparación) y que sea accesible al público en general. Y, por último, la existencia de un plan de acciones concretas que permita implementar en la práctica la transparencia y la lucha contra la corrupción como política pública.

La ejecución de los tres indicadores a la propuesta del presidente Lenín Moreno, en esta primera fase (100 días), ha dado como resultado: dos indicadores con niveles de cumplimiento medianamente satisfactorio y un indicador con evaluación no satisfactoria.

Las razones de esta calificación incluyen la falta de pluralidad en la conformación del Frente de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, que este órgano no cuente con presupuesto, y que en sus responsabilidades no se consideren las cuatro dimensiones consagradas en la propuesta de campaña.

A partir del análisis de medición se recomienda: incrementar la transparencia y el acceso a la información sobre el Frente, ampliar sus miembros para asegurar la pluralidad y la participación de todos los sectores convocados en la propuesta de campaña, profundizar el análisis sobre su institucionalidad, y crear un mecanismo que asegure la participación de sectores interesados pero no convocados por el Frente.

2. INTRODUCCIÓN

La propuesta de campaña del actual presidente de la República en materia de corrupción tiene dos ejes centrales: la participación y la concreción de las medidas para combatirla. La participación recoge uno de los elementos transversales de la Constitución ecuatoriana, que establece que la transparencia y lucha contra la corrupción no solo constituyen deberes del Estado, sino también de sus ciudadanos. La concreción, por su parte, tiene relación con la necesidad de adoptar la transparencia y la lucha contra la corrupción como una práctica permanente que involucre al Estado y a la sociedad civil en general. Combatir la corrupción y fomentar la transparencia son parte de las obligaciones internacionales que posee el Ecuador como Estado parte de la CNUCC, desde 2005.

La corrupción no es un tema nuevo pero ha adquirido especial dimensión continental en los últimos meses, a propósito del caso de sobornos de la multinacional Odebrecht. Los ejecutivos de la empresa constructora brasileña reconocieron, ante las autoridades judiciales estadounidenses, que la firma había cometido varios actos de corrupción que incluían el pago de cerca de US\$ 788 millones en sobornos a altos cargos gubernamentales, para la adjudicación de obras. Esta red de corrupción afecta ya a los gobiernos de al menos diez países latinoamericanos, incluido el Ecuador (BBC Mundo, 2016).

En este contexto se enmarca la propuesta de campaña del actual presidente de la República, cuyos objetivos son claros: diseñar e implementar acciones concretas de prevención, detección, sanción y reparación al amparo de la CNUCC. De allí que los criterios para realizar el seguimiento y evaluación de esta oferta están relacionados con la creación de un órgano que constituya una instancia plural, en consonancia con el artículo 6 de este instrumento internacional:

Artículo 6. Órgano u órganos de prevención de la corrupción

1. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, **garantizará la existencia de un órgano u órganos, según proceda, encargados de prevenir la corrupción** con medidas tales como:

- a) La **aplicación de las políticas** a que se hace alusión en el artículo 5 de la presente Convención y, cuando proceda, la **supervisión y coordinación de la puesta en práctica de esas políticas;**
- b) El aumento y la difusión de los conocimientos en materia de prevención de la corrupción.

2. Cada Estado Parte otorgará al órgano o a los órganos mencionados en el párrafo 1 del presente artículo la independencia necesaria, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, para **que puedan desempeñar sus funciones de manera eficaz y sin ninguna influencia indebida. Deben proporcionárseles los recursos materiales y el personal especializado que sean necesarios**, así como la capacitación que dicho personal pueda requerir para el desempeño de sus funciones.

3. Cada Estado Parte comunicará al Secretario General de las Naciones Unidas el nombre y la dirección de la autoridad o las autoridades que puedan ayudar a otros Estados Parte a formular y aplicar medidas concretas de prevención de la corrupción. (Énfasis añadido)

Dadas las numerosas denuncias de corrupción en las que se involucran a funcionarios públicos, la propuesta de campaña y el discurso del presidente Moreno retoma la lucha contra la corrupción como una de sus prioridades, en atención al deber constitucional e internacional que le asiste, en dicha materia, como jefe de Estado.

De allí que, a partir de la propuesta de campaña, se distinguen como objetivos principales para su cumplimiento: primero, la creación de un órgano participativo que involucre al Estado y a los diversos representantes de la sociedad civil, con presupuesto y funciones específicas. Segundo, la existencia de una planificación de trabajo, que abarque las cuatro dimensiones de la propuesta (prevención, detección, sanción y reparación) y que sea accesible al público en general. Y, por último, la existencia de un plan de acciones concretas que permitan implementar en la práctica la transparencia y lucha contra la corrupción como política pública.

3. METODOLOGÍA PARA EL DESARROLLO DE INDICADORES

Un indicador es una variable o factor cuantitativo o cualitativo que proporciona un medio sencillo y fiable para medir logros, reflejar los cambios vinculados con una intervención o ayudar a evaluar los resultados de un organismo de desarrollo (OCDE/CAD, 2002).

Los indicadores con los que se dará seguimiento a la propuesta de campaña se dividen en tres categorías: de insumo, de proceso y de resultado. Esta división responde a la periodicidad con la que se realizará la medición: 100 días, 6 meses y 1 año, y al hecho de que recién al año se podrán evidenciar resultados del gobierno entrante. Por ello, con los indicadores de insumo para los cien días, y de proceso para los seis meses, se busca identificar voluntad política y los procesos en ejecución, previo al logro de resultados parciales que se evaluarán al año de gobierno.

En el presente informe se presenta solamente el seguimiento ejecutado a los indicadores de insumo, correspondientes a los primeros 100 días de gobierno. En cada uno se han establecido criterios objetivos que eliminen la discrecionalidad en el análisis y permitan evaluar el cumplimiento o no de los distintos factores.

La metodología aplicada para ejecutar el seguimiento a esta propuesta de campaña implementa elementos de medición cuantitativos y cualitativos. Ambos tipos de indicadores se construyeron tomando en cuenta valores de referencia u objetivos cuyo cumplimiento se espera. Además, están sustentados en documentos oficiales del gobierno o en teorías/estándares internacionales relevantes para la materia de análisis. De esta manera, cada indicador –sea cualitativo o cuantitativo– busca determinar el avance de la propuesta en base a tres categorías de cumplimiento distintas: satisfactorio, medianamente satisfactorio, no satisfactorio.

4. INFORMACIÓN DE LÍNEA BASE Y VALORES DE REFERENCIA PARA LA MEDICIÓN

El monitoreo de los primeros cien días de gobierno del actual presidente de la República, en materia de transparencia y lucha contra la corrupción, encuentra su punto de partida en su propuesta de campaña y en los indicadores diseñados para medir el progreso y eficacia de las acciones llevadas a cabo para cumplir esa oferta.

La propuesta de campaña respecto de la lucha contra la corrupción se hace eco de las obligaciones internacionales que posee el Estado ecuatoriano, como signatario de la CNUCC, y de la situación que enfrenta el país, y su institucionalidad, ante la serie de procesos penales que involucran a servidores públicos por supuestos actos de corrupción.

En este sentido, el pacto que se propone implementar parte de la necesidad de encarar la transparencia y lucha contra la corrupción como un tema país, el cual requiere la adopción de políticas, la toma de decisiones y la implementación de acciones que materialicen los objetivos desde lo institucional y que cuente con la participación de la ciudadanía, como lo ordena la Constitución.

Por lo tanto, este informe mide, por medio de sus indicadores, el progreso en la implementación de la propuesta de lucha contra la corrupción en aquello que tiene estricta relación con la creación de un órgano consultivo encargado de esta tarea, los recursos para su funcionamiento (en virtud del mandato de la CNUCC), sus responsabilidades o facultades.

Los valores de referencia, por otro lado, son los parámetros que permiten verificar si los objetivos contenidos en los indicadores (diseñados para medir el cumplimiento de la propuesta en estos primeros cien días) se han cumplido de manera satisfactoria, medianamente satisfactoria o no satisfactoria, según se detalla a continuación.

Propuesta

Convocar a un Pacto Nacional contra la Corrupción con la conformación de un Consejo Consultivo para la Transparencia con la participación del Estado, del sector privado y de las organizaciones sociales, para el diseño e implementación de acciones concretas de prevención, detección, sanción y reparación, en el marco de la Convención de Lucha contra la Corrupción de la ONU¹.

VALORES DE REFERENCIA (MEDICIÓN DE RESULTADOS)

INDICADOR N° 1 Creación del órgano tripartito (consejo consultivo) que llevará adelante el proceso anunciado
OBJETIVO Crear el consejo consultivo con todos los sectores convocados.
VALORES DE REFERENCIA <ul style="list-style-type: none"> • Satisfactorio: si se crea el órgano con la participación de todos los convocados y tiene funciones específicas. • Medianamente satisfactorio: si se crea el órgano pero sin la participación de todos los convocados o sin funciones específicas. • No satisfactorio: si se crea el órgano solo con representación estatal y no se asignan funciones específicas.
INDICADOR N° 2 Asignación presupuestaria
OBJETIVO Asignar partida presupuestaria para garantizar el cumplimiento de la propuesta de campaña.
VALORES DE REFERENCIA <ul style="list-style-type: none"> • Satisfactorio: si se asigna presupuesto. • Medianamente satisfactorio: si se designan instituciones responsables, pero sin asignación presupuestaria. • No satisfactorio: si no se asigna presupuesto alguno.
INDICADOR N° 3 Responsabilidad y facultades del órgano anticorrupción (consejo consultivo).
OBJETIVO Asignar funciones y responsabilidades al órgano anticorrupción en relación a las cuatro dimensiones de la propuesta, prevención, detección, sanción y reparación.
VALORES DE REFERENCIA <ul style="list-style-type: none"> • Satisfactorio: si en las funciones y responsabilidades asignadas se especifican las cuatro dimensiones • Medianamente satisfactorio: si en las funciones y responsabilidades asignadas se especifican algunas de las cuatro dimensiones. • No satisfactorio: si en las funciones y responsabilidades asignadas no se especifican ninguna de las cuatro dimensiones.

¹ Obtenida de la matriz de priorización de propuestas de campaña entregada a Ecuador Decide, por el equipo de campaña del entonces candidato Lenín Moreno, en el marco del componente Voto informado.

5. ANÁLISIS DE LOS INDICADORES

Resultados y análisis por indicador disponible para período de medición

Indicador # 1:

TIPO DE INDICADOR	Objetivo (componente del proyecto)	INDICADOR	VALORES DE REFERENCIA		
			Satisfactorio	Medianamente satisfactorio	No satisfactorio
Insumo	Crear el órgano tripartito para el diseño e implementación de acciones concretas en prevención, detección, sanción y reparación en temas de corrupción.	Creación del órgano tripartito (consejo consultivo) que llevará adelante el proceso anunciado.		X	

Valor de referencia asignado: Medianamente satisfactorio.

Medio de verificación: El medio de verificación de cumplimiento es documental y corresponde al Decreto Ejecutivo N° 21, firmado por el presidente de la República, Lenín Moreno Garcés, el 5 de junio de 2017, con vigencia desde esa misma fecha.

Requisitos para el valor de referencia medianamente satisfactorio:

i. **Se crea el órgano.** El Decreto Ejecutivo N° 21, en su artículo 2, crea la Estrategia Nacional por la Transparencia y la Lucha contra la Corrupción que, en su primer objetivo, establece que se conforme el Frente de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, con la participación de la sociedad civil y el Estado, en el marco de lo dispuesto por la Constitución respecto de los derechos de participación. El Frente contará con autonomía y facultad para solicitar información pública a las instituciones públicas.

ii. **Sin la participación de todos los sectores.** El órgano no cumple a cabalidad con la característica de pluralidad que requiere ni tiene la independencia suficiente. El artículo 3 del Decreto Ejecutivo N° 21, designa como miembros a: Rosana Alvarado Carrión (ministra de Justicia y DD.HH.), Pablo José Dávila Jaramillo (abogado, expresidente ejecutivo de la Cámara de Industriales de Pichincha y presidente del Comité Empresarial Ecuatoriano); María Fernanda Espinosa Garcés (Ministra de RR.EE.); Andrés Iván Mideros Mora (Secretario Nacional de Planificación); Tatiana Hidrovo Quiñónez (exasambleísta constituyente, expresidenta del Consejo de Administración de la Corporación Ciudad Alfaro, editorialista de diario El Telégrafo); Larissa Marangoni Bertini (vicedirectora ejecutiva para la Asociación Pro Bienestar de la familia ecuatoriana, APROFE); Carlos Xavier Rabascall Salazar (ingeniero comercial, profesor universitario, director y conductor de programas de opinión, entre otros, Pensamiento Crítico, en ECUADOR TV); Pablo Venegas Peralta (rector de la Universidad de Cuenca); y Xavier Zavala Egas (doctor en Jurisprudencia por la UCSG y especialista en Derecho Penal).

En un primer momento, también fueron convocados otros cuatro miembros que no aceptaron la invitación: Fausto Trávez (arzobispo de Quito), Julio César Trujillo (importante figura pública, miembro de la Comisión Nacional Anticorrupción), Fabián Corral (abogado, exdecano de Derecho de la Universidad San Francisco de Quito) y Francisco Borja (periodista, exembajador de Ecuador en Washington).

En la conformación actual del Frente, tres de sus nueve miembros son ministros de Estado, lo cual determina su subordinación a las instrucciones del presidente de la República pues tanto su desempeño como su duración en el cargo dependen del primer mandatario. Uno de los miembros trabaja para el canal de televisión pública, cuya administración depende del delegado del Ejecutivo. En total, seis de los nueve integrantes trabajan o han trabajado para el Ejecutivo en los últimos dos años. Ninguno de los nueve integrantes ha tenido en el transcurso del gobierno anterior (de la misma organización política que el actual) una postura crítica en asuntos públicos.

Estos antecedentes contradicen la necesaria independencia del órgano u órganos según la CNUCC. Según la experiencia en la región, ha resultado clave para el éxito de estos mecanismos, la independencia que pueda tener una instancia como esta, en particular en relación con la Función Ejecutiva. (Berthin, 2008).

iii. **O sin funciones específicas.** El Decreto N° 21 en su artículo 3, en resumen, le otorga al Frente las siguientes atribuciones: a) Proponer al Presidente de la República, estrategias y mecanismos para la prevención de la corrupción en el sector público y privado; b) Exhortar, de ser el caso, a las entidades para activar y aplicar los mecanismos de control e investigaciones; c) Proponer iniciativas de educación que promueva una cultura de transparencia y valores; y d) Presentar propuestas de políticas y normas para la transparencia y lucha contra la corrupción. (Presidencia de la República, 2017).

En este caso, si bien el Decreto habla de atribuciones y no de funciones, y las atribuciones se definen como facultades y el indicador especifica la existencia de funciones que, a su vez, se definen como actividades, es posible asimilar ambos términos y decir que, sí se cumple con la asignación de funciones.

Como vemos, efectivamente, se creó un órgano de para la lucha contra la corrupción con ciertas funciones específicas pero que no cumple con las característica de integración plural, lo que explica la valoración medianamente satisfactoria.

Indicador # 2:

TIPO DE INDICADOR	Objetivo (componente del proyecto)	INDICADOR	VALORES DE REFERENCIA		
			Satisfactorio	Medianamente satisfactorio	No satisfactorio
Insumo	Crear el órgano tripartito para el diseño e implementación de acciones concretas en prevención, detección, sanción y reparación en temas de corrupción.	Asignación presupuestaria			X

Valor de referencia asignado: No satisfactorio.

Medio de verificación: Hasta la fecha no existe un documento público que dé cuenta de la asignación de una partida presupuestaria para financiar la propuesta.

Requisitos para el valor de referencia no satisfactorio:

i. No se asigna presupuesto. Las únicas referencias al presupuesto o a la asignación de recursos se encuentra en el artículo 8 del Decreto N° 21 que encarga al Ministerio de Finanzas, en lo que correspondiere, la ejecución del Decreto. (Presidencia de la República, 2017). Pero, hasta la fecha del presente informe, no existe un documento público que dé cuenta de la asignación de una partida presupuestaria para financiar la propuesta. En tanto que, la segunda referencia señala que los miembros del Frente no recibirán remuneración por su labor (Ministerio de Justicia y DDHH, 2017).

Considerando el texto de la Convención y las reflexiones doctrinarias sobre esta materia, la sola creación del órgano resulta insuficiente para cumplir con el compromiso internacional adquirido por el Estado. La literatura especializada en gobernabilidad sostiene la importancia de las tres íes: instituciones, institucionalidad e institucionalización, para evaluar la fuerza y sostenibilidad de una decisión gubernamental de esta naturaleza:

Si en efecto se quiere que estas instancias evalúen el riesgo, colaboren y coordinen en su gestión y asuman un rol más protagónico en cuanto a la prevención, tales instancias necesitan ser fortalecidas política, **financiera y, en particular, funcionalmente.** (Berthin, 2008) (Énfasis añadido)

La CNUCC, en su artículo seis, establece expresamente que el órgano anticorrupción debe contar con "...los recursos materiales y el personal especializado que sean necesarios, así como la capacitación que dicho personal pueda requerir para el desempeño de sus funciones." (Naciones Unidas, 2003). El Frente es una comisión ad hoc, sus integrantes no son remunerados ni tienen una dedicación exclusiva y, de lo que se conoce, no cuenta con personal específico para el desempeño de sus tareas ni le ha sido asignado presupuesto. Lo que explica la asignación del valor no satisfactorio.

Indicador # 3:

TIPO DE INDICADOR	Objetivo (componente del proyecto)	INDICADOR	VALORES DE REFERENCIA		
			Satisfactorio	Medianamente satisfactorio	No satisfactorio
Insumo	Crear el órgano tripartito para el diseño e implementación de acciones concretas en prevención, detección, sanción y reparación en temas de corrupción.	Responsabilidades y facultades del organismo anticorrupción.		X	

Valor de referencia asignado: Medianamente satisfactorio.

Medio de verificación: El medio de verificación de cumplimiento es documental y corresponde, al igual que en el primer indicador, al Decreto Ejecutivo N° 21.

Requisitos para el valor de referencia medianamente satisfactorio:

i. En las funciones y responsabilidades asignadas se especifican algunas de las cuatro dimensiones. En el artículo 4 del Decreto N° 21 se le otorgan cuatro atribuciones al Frente. En tres de ellas es claramente identificable la prevención, de hecho en la primera atribución se habla directamente del tema: "i) Proponer al Presidente de la República, estrategias y mecanismos para la prevención de la corrupción en el sector público y privado." En la tercera, se comprende que dichas iniciativas tienen, entre otras, una naturaleza preventiva, pues apuntan a la educación en la materia: "iii) Proponer iniciativas de educación que promueva una cultura de transparencia y valores." En la cuarta, aunque genéricamente podrían, de su formulación, derivarse acciones de prevención: "iv) Presentar propuestas de políticas y normas para la transparencia y lucha contra la corrupción." (Presidencia de la República, 2017).

Respecto de la detección, es posible identificarla a propósito del contenido de segunda atribución del Frente: "ii) Exhortar de ser el caso, a las entidades para activar y aplicar los mecanismos de control e investigaciones." (Presidencia de la República, 2017).

En cuanto a la sanción y reparación, solo mediante un esfuerzo interpretativo sería posible identificarlas en la formulación de la cuarta atribución del Frente: "iv) Presentar propuestas de políticas y normas para la transparencia y lucha contra la corrupción." (Presidencia de la República, 2017). La atribución resulta tan genérica, que no es posible aseverar que incluye a las dimensiones de sanción y reparación. En este sentido, una mayor concreción se hubiera logrado si se le daba como atribución la presentación de reformas concretas al Código Orgánico Integral Penal; por ejemplo, para eliminar los informes previos de Contraloría como requisito para el inicio de una acción penal en delitos contra la administración del Estado y que establece una relación directa con la posibilidad de sancionar actos de corrupción u otras relacionadas con estos delitos y la corrupción entre privados. En cuanto a la reparación, podría haberse realizado un esfuerzo para implementar atribuciones que establezcan la relación con la creación de mecanismos de reparación. Por lo anterior, no se considera que el indicador se cumpla, sino de manera medianamente satisfactoria.

Limitaciones de la medición

Las principales limitaciones a la medición tienen relación con la disponibilidad de la información oficial respecto de la creación del órgano objeto de la propuesta, más allá del instrumento de creación que es el Decreto Ejecutivo N° 21.

Si bien, el contenido y alcance de dicho documento resulta suficiente para la verificación del cumplimiento del primer indicador, no sucede lo mismo con los dos indicadores restantes. Es importante señalar que el propio Frente ha reconocido que la lucha contra la corrupción debe involucrar a todos los actores del Estado y de la Sociedad Civil (El Comercio, 2017). Esto, a propósito del resultado de la medición de dicho indicador como medianamente satisfactorio, por no incluir en su composición una representación significativa de la sociedad civil.

En este mismo sentido, la CNUCC, que constituye el marco para la implementación de la propuesta, prescribe que el Estado fomente la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público -como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad- en la prevención y lucha contra la corrupción, y a sectores de la prensa para sensibilizar a la opinión pública con respecto a la existencia, causas y gravedad de la corrupción, así como la amenaza que esta representa. (Naciones Unidas, 2003).

En el caso del indicador de asignación presupuestaria, resultaba imprescindible contar con algún instrumento público que diera cuenta de la asignación de recursos, y personal; y conocer a través de qué institución o partida serían imputados los gastos que supone la puesta en marcha de la propuesta. En general en el resultado se hecha de menos el desarrollo de una mínima capacidad operativa para el Frente.

En el caso del tercer indicador, las atribuciones del Frente establecidas en el Decreto N° 21 resultan bastante genéricas. Sin embargo, se debe tener en cuenta que el plazo de evaluación aún es muy breve y podrían surgir, más adelante, otros documentos que dieran cuenta de que la acción del órgano se desarrollará en el marco de las cuatro dimensiones de la propuesta.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

- La corrupción es un fenómeno complejo. La lucha contra ella no le corresponde exclusivamente al Ejecutivo sino que requiere de la acción coordinada de los distintos entes estatales y de la sociedad. Sin embargo, estos indicadores se concentran en evaluar la propuesta de lucha contra la corrupción realizada por el hoy presidente de la República y su equipo en la campaña electoral.

- En los primeros cien días de gobierno, la lucha contra la corrupción ha ocupado una parte importante de la agenda política del presidente de la República; sin embargo, en el desarrollo concreto de su oferta de campaña, los resultados van de no satisfactorios a medianamente satisfactorios.

- El Plan de Gobierno de Lenín Moreno se refirió a la convocatoria a un pacto nacional, producto del cual se crearían un organismo y un plan nacional para combatir la corrupción, en el marco de la CNUCC. En efecto, se creó un Frente Nacional Contra la Corrupción integrado por nueve miembros. De los cuales, seis trabajan o han trabajado para el Ejecutivo en los últimos dos años. Ninguno de los nueve integrantes ha tenido en el transcurso del gobierno anterior (del mismo partido político que el actual) una postura crítica en asuntos públicos. Con esta conformación no se puede asegurar ni la pluralidad ni la independencia del órgano.

- El plan de campaña anunciaba la "Conformación de un Consejo Consultivo para la Transparencia con la participación del Estado, el sector privado y las organizaciones sociales". Si bien la creación del Frente podría asimilarse como el Consejo Consultivo, no es claro el criterio para su conformación. Además, la negativa de varios actores para incorporarse plantea nuevas interrogantes. Surgen también las dudas sobre ¿qué sucedería si algunos de los integrantes de este Frente dejan sus cargos como ministros? O si ¿tiene esta instancia una institucionalidad mínima que permita su operación o su permanencia en el tiempo?

- No se conoce de la asignación de un presupuesto específico para esta acción, lo cual podría limitar su capacidad de acción a futuro. Uno de los indicadores se refiere específicamente a este criterio porque implicaría autonomía y capacidad de acción. Así lo señala expresamente el artículo 6 de la CNUCC.

- El organismo no cuenta con un espacio de difusión de sus actividades, que permita realizar el seguimiento adecuado. No es sencillo acceder a información específica sobre las actividades del Frente. Toda la información sobre reuniones o actividades proviene de notas de prensa. Así por ejemplo, según el Decreto N° 21, la ministra de Justicia, Rossana Alvarado, debía entregar al presidente de la República, la Estrategia Nacional por la Transparencia y la Lucha contra la Corrupción y los mecanismos para su implementación (artículo 5). Por la prensa se conoce que fue presentada el 11 de julio de 2017; sin embargo, no es posible encontrar ese documento en la web.

- En el periodo evaluado (exactamente el 21 de agosto de 2017), el Ecuador presentó en Viena la Estrategia Nacional Anticorrupción. Adrián Bonilla, subsecretario de Educación Superior, presidió la delegación. Llama la atención que en la delegación no estaba ninguno de los miembros del Frente. No es claro el proceso mediante el cual se llegó a la elaboración de esa estrategia, tampoco si existió un proceso participativo y plural para su construcción. El documento no se encuentra disponible para el público en ninguna plataforma.

Recomendaciones

- Transparencia y acceso a la información sobre el Frente. Lo adecuado sería que el trabajo del Frente, sus actividades, documentos, etc. estuvieran disponibles en una sola plataforma, en una página web o en una dirección propia destinada para este efecto.

- Ampliar los miembros del Frente para asegurar pluralidad y participación de los todos los sectores convocados. Ya que el objetivo del plan de gobierno se refería al Estado, sector privado y organizaciones sociales, como miembros de este organismo, sería pertinente que se realice un esfuerzo por ampliar su integración y asegurar la pluralidad. En particular, se debería asegurar la presencia de sectores de la sociedad que tengan experiencia en el campo de la transparencia y la lucha contra la corrupción.

- Institucionalidad y proyección del Frente. El Ejecutivo creó este órgano o consejo consultivo en términos de la propuesta. Sería importante conocer si permanecerá como un órgano ad hoc o si se proyecta como un órgano permanente con estabilidad institucional, financiamiento y personal capacitado, según los términos de la CNUCC.

- Creación de un mecanismo que asegure la participación de sectores interesados que no sean convocados por el Frente. El documento de la Estrategia, al que se ha podido acceder para la elaboración de este informe, se anuncia como un punto de partida para un proceso de diálogo. Sería muy importante crear un mecanismo que asegure la participación de todos los sectores interesados. La posibilidad de un sistema de registro abierto al público (a través de una página de internet, por ejemplo) aseguraría que los participantes en el diálogo estén ahí por interés propio y no sean exclusivamente identificados y seleccionados por el Frente.

7. SOBRE LOS AUTORES

María Paula Romo Rodríguez

Abogada, Magíster en Gobierno y Administración Pública por la Universidad San Francisco de Quito, se ha desempeñado como asambleísta constituyente en 2007 y asambleísta nacional en el periodo 2009- 2013. Ha realizado estudios de posgrado en las universidades de Salamanca, España y de Buenos Aires, Argentina. Posee publicaciones en temas constitucionales, derechos humanos y libertad de expresión. Docente universitaria, dicta clases de pre y posgrado en diversas universidades del país. Consultora y abogada en libre ejercicio profesional.

Andrés Salazar Arellano

Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Magíster y Especialista en Derecho Penal por la Universidad Andina Simón Bolívar; Magíster en Derecho Penal Económico Internacional por la Universidad de Granada-España y el Instituto de Altos Estudios Universitarios; Magister en Derecho Civil y Procesal Civil por la Universidad Técnica Particular de Loja. Ha realizado cursos de Postgrado en la Georg-August-Universität Göttingen y Universidad de Buenos Aires. Docente de la Universidad Internacional del Ecuador; profesor invitado en la Universidad Andina Simón Bolívar-Quito, y abogado en libre ejercicio profesional.

María Gabriela León Guajardo

Abogada por la Universidad de las Américas - Ecuador, inició sus estudios universitarios en la Universidad de Valparaíso, Chile. Especialista Superior en Tributación y Derecho Constitucional por la Universidad Andina Simón Bolívar. Cursa estudios de maestría en Derecho Constitucional en la misma Universidad. Se ha desempeñado como asistente de cátedra, posee publicaciones en materia de Derechos Humanos y Educación. Consultora y abogada en libre ejercicio profesional.

8. BIBLIOGRAFÍA

BBC Mundo. (23 de diciembre de 2016). Lo que se sabe de la enorme red de sobornos de la compañía Odebrecht en 10 países de América Latina. En: <http://www.bbc.com/mundo/noticias>. En: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-38410759>. [Acceso en: 30/08/2017].

Berthin, G. (2008). Fortalecimiento de la capacidad de formular e implementar políticas de transparencia y anticorrupción en América Latina. En: Revista del CLAD Reforma y Democracia 41. pp. 141-172.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE); Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD). (2002). Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados. En: <http://www.oecd.org/development/peer-reviews/2754804.pdf> [Acceso en: 30/08/2017].

Presidencia de la República. (2017). Decreto N° 21. Quito.

Naciones Unidas. (2003). Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. ONU. Mérida, México.

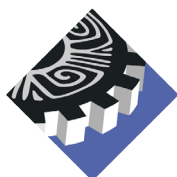
El Comercio. (2017, junio 27). El Frente de Transparencia establece su cronograma de trabajo En: <https://www.elcomercio.com/actualidad/frente-transparencia-cronograma-corrupcion-leninmoreno.html> [Acceso en: 30/08/2017].



ALIADOS



Por la niñez en Ecuador



CAMARA DE INDUSTRIAS PRODUCCIÓN Y EMPLEO



AUSPICIA



<http://ecuadordecide2017.org>



ecuadordecide@grupofaro.org



Ecuador Decide



ec_decide



ecuadordecide