



# INFORME SOBRE AVANCE DE LA PROPUESTA DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN PARA EL PRIMER AÑO DE GOBIERNO

María Gabriela León Guajardo

Andrés Salazar Arellano

María Paula Romo Rodríguez

GRUPO  
**faro**  
Ideas y acción colectiva

DEL **DICHO**  
AL **HECHO**  
**ECUADOR  
DECIDE**  
Mi poder, nuestro futuro

# ÍNDICE

- I. ¿Quiénes somos?
- II. ¿Qué es Del Dicho al Hecho?
- III. Avance de la propuesta de lucha contra la corrupción para el primer año de gobierno
  1. Resumen ejecutivo
  2. Introducción
  3. Metodología
  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. Referencias
  9. Notas de prensa

---

#### **Coordinadora General iniciativa Ecuador Decide**

Estefanía E. Terán Valdez

#### **Coordinador de comunicación de Ecuador Decide**

Juan Francisco Trujillo Guerrero

#### **Equipo de investigación de Ecuador Decide**

Vanessa Montenegro y Mateo Tobar

#### **Edición**

Equipo Ecuador Decide

#### **Diagramación**

graphus® 290 2760

Esta es una publicación de Grupo FARO y la iniciativa Ecuador Decide

**[www.grupofaro.org](http://www.grupofaro.org); [www.ecuador-decide.org](http://www.ecuador-decide.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, mayo de 2018

# 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 la 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.

### 1. Voto informado

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

### 2. Ciudadanizando la política

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

### 3. Diálogos y debates

Institucionaliza la deliberación pública de propuestas por medio 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.

### 4. 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 comprueba el grado de cumplimiento de las propuestas de campaña, utilizando indicadores contruidos de manera técnica, rigurosa, transparente y seria (más detalles en el siguiente apartado).

### 5. Fortalecimiento de capacidades

Contribuye al fortalecimiento de la gestión, el liderazgo y la innovación en los gobiernos locales, la sociedad civil y las 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. AVANCE EN LA PROPUESTA DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN PARA EL PRIMER AÑO DE GOBIERNO

### 1 RESUMEN EJECUTIVO

El presente y último informe de seguimiento a la propuesta de campaña del actual presidente de la República Lenín Moreno Garcés, referente a la transparencia y la lucha contra la corrupción, constituye el cierre del análisis que comenzó en julio de 2017 cuando se cumplían los primeros cien días de su gobierno. Transcurrido un año desde el inicio de su gestión, este último reporte se centra en la evaluación de los resultados (medidos a través de indicadores de la misma naturaleza) que dan cuenta de la existencia o no de un plan de acciones concretas contra la corrupción, la implementación de dicho plan y la coordinación con otros órganos de la administración pública, el sector privado y las organizaciones sociales para ser llevado a cabo.

La metodología de medición está constituida por los siguientes parámetros: una línea de base que obedece a la propuesta de campaña y a la información de contexto, los indicadores de resultado y los valores de referencia asignados. Estos últimos guardan relación con los medios de verificación de cumplimiento del objetivo de cada indicador, que estarán constituidos, en cada caso, por un solo documento de carácter oficial.

Los indicadores por evaluar en esta última fase de medición (1 año) son: primero, la existencia de un plan de acciones concretas de lucha anticorrupción según los objetivos planteados en la propuesta de campaña; segundo, el porcentaje de implementación de las acciones propuestas en el plan anticorrupción; y, tercero, que la implementación de dichas acciones se realiza en coordinación con otros órganos del Estado, el sector privado y las organizaciones de base social.

Una vez efectuada la evaluación de cada indicador, los resultados arrojan un indicador medianamente satisfactorio y dos no satisfactorios. Las razones de esta calificación están relacionadas, principalmente, con la falta de un plan de acciones concretas en materia de prevención, detección, sanción y reparación de la corrupción; la falta de implementación de las acciones concretas propuestas en el plan anticorrupción elaborado por el Frente de Transparencia y Lucha contra la Corrupción; y, la inexistencia de una coordinación con otros órganos estatales, privados y sociales para la implementación de acciones concretas, tampoco existe una planificación que identifique responsables, plazos, presupuesto, y de esa manera sea susceptible de ser medidos sus avances.

## 2. INTRODUCCIÓN

En los dos informes anteriores, correspondientes a los primeros cien días y seis meses de gobierno se dio cuenta de la evaluación al cumplimiento de la propuesta de campaña en materia de corrupción, por medio de indicadores de insumo y de proceso respectivamente. Este informe culmina el proceso, con el análisis de los indicadores de resultado.

El primer informe (100 días), permitió valorar tres objetivos centrales a través de indicadores de insumo: la creación de un órgano participativo que abarcará a los distintos sectores de la sociedad; que ese órgano tuviera un presupuesto asignado para la realización de su tarea; y que, por último, tuviera designadas funciones específicas enmarcadas en las cuatro dimensiones que contempla la propuesta de campaña, esto es, prevención, detección, sanción y reparación.

Los resultados de dicho informe otorgaron al primer indicador una evaluación de medianamente satisfactoria, por cuanto el presidente de la República, mediante el Decreto Ejecutivo No. 21 de 5 de junio de 2017, creó la Estrategia Nacional por la Transparencia y la Lucha contra la Corrupción que, en su primer objetivo, estableció la conformación del Frente de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, con la

participación de la sociedad civil y el Estado. Sin embargo, la conformación del Frente no contó con la representación de todos los sectores llamados a conformarlo.

En relación con el segundo indicador, este fue evaluado como no satisfactorio, por cuanto no se verificó la existencia de una asignación presupuestaria para el funcionamiento del Frente, obligación que consta del artículo 6 numeral dos de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (CNUCC), Convención que constituye el marco bajo el cual pretende implementarse la propuesta de campaña.

Por último, y en relación con el tercer indicador, este fue valorado como medianamente satisfactorio pues, si bien el Decreto Ejecutivo No. 21 le otorgó cuatro atribuciones al Frente, dentro de ellas no es posible identificar las cuatro dimensiones que planteó la propuesta de campaña, es decir, prevención, detección, sanción y reparación.

El segundo informe abarcó el periodo correspondiente a los primeros seis meses de gobierno, éste evaluó la implementación de la propuesta de campaña por medio de indicadores de proceso, relacionados con la existencia de una planificación del trabajo del órgano anticorrupción; de un proceso participativo para la construcción del pacto nacional; y, por último, publicidad del proceso de construcción de la agenda anticorrupción.

Los resultados que arrojó dicho reporte otorgaron al primer indicador una valoración medianamente satisfactoria, si bien fue posible constatar la existencia de una planificación de trabajo del órgano anticorrupción, esta no preveía plazos para la implementación de los mecanismos propuestos, elemento esencial que brinda un marco temporal específico de evaluación y que constituye uno de los elementos esenciales de la planificación.

El segundo indicador, relativo al proceso participativo para la construcción del pacto nacional fue valorado como medianamente satisfactorio, la convocatoria no tuvo un carácter plural y en la práctica el único medio de convocatoria verificable estuvo constituido por reuniones de trabajo llevadas a cabo exclusivamente en la capital.

El tercer indicador, relacionado con la difusión del proceso de construcción de la agenda anticorrupción, obtuvo una valoración no satisfactoria debido a que no se encontró evidencia que diera cuenta de la existencia de una página web u otra plataforma virtual que permitiera acceder a la información sobre el proceso de construcción de la agenda anticorrupción, con mecanismos efectivos de búsqueda que hicieran posible identificar el origen de la propuesta, materias, incidencia de la misma y los aportes de los distintos sectores.

Por su parte, este informe final correspondiente al primer año de gestión tiene por objetivo dar cierre a este proceso de evaluación de la propuesta de campaña en materia de lucha anticorrupción, por medio de la evaluación de tres indicadores de

resultado. Primero, relacionado con la existencia de un plan de acciones concretas de lucha anticorrupción según los objetivos planteados por la propuesta de campaña; segundo, con la evaluación del porcentaje de implementación de las acciones concretas propuestas en el plan anticorrupción generado por el FTLC; y, tercero, con la coordinación con otros órganos de la administración pública, el sector privado y las organizaciones sociales para la implementación de las acciones concretas del plan anticorrupción.

Esta última medición tiene una relación directa y es consecuente con las dos evaluaciones anteriores, ya que busca valorar los impactos derivados de las acciones, propuestas, planes y demás variables con las que se investigó la tarea del ente anticorrupción (el Frente) en las dos entregas anteriores. De este modo, este tercer y último informe, permitirá obtener conclusiones globales respecto de la implementación de la propuesta de campaña al cabo del periodo total de estudio, correspondiente al primer año de gestión de gobierno del presidente Lenín Moreno Garcés.

### 3. METODOLOGÍA

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).

La metodología a utilizar en este informe final supone la valoración mediante tres indicadores, dos de ellos cualitativos y uno cuantitativo que obedecen, a su vez, a la clasificación de indicadores de resultado, es decir, aquellos que nos permitirán medir el impacto final de la implementación de la propuesta anticorrupción por medio de la verificación de la existencia de un plan de acciones concretas, el porcentaje de implementación de esas acciones y la coordinación con otros órganos públicos, privados y sociales para dicha implementación.

Los tres indicadores de proceso están vinculados a la verificación de los siguientes objetivos y sus respectivas formas de medición: i) Existencia de un plan de acciones concretas de lucha anticorrupción según los objetivos planteados en la propuesta de campaña, cuya medición se verificará por medio de un documento de carácter oficial que dé cuenta de la existencia de dicho plan. ii) Implementación de las acciones concretas propuestas en el plan anticorrupción, medida porcentualmente. Cuestión que se verificará por medio de la documentación de carácter oficial que acredite las acciones concretas adoptadas en el primer año de gobierno para llevar a cabo el plan de acciones concretas de lucha anticorrupción. iii) Implementación de las acciones concretas propuestas en el plan anticorrupción en coordinación con otros órganos de la administración pública, el sector privado y las organizaciones sociales. El periodo de evaluación de estos tres indicadores es de un año.

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

Durante el primer año del gobierno del presidente Lenín Moreno, la discusión en torno a los temas de corrupción se centró en la conformación y materialización del pacto nacional propuesto en esta materia, cuyo desarrollo y alcances constituyeron los insumos principales de los análisis planteados en los dos primeros informes. Sin embargo, para octubre de 2017, luego de cuatro meses de su conformación, el órgano consultivo objeto de la propuesta de campaña, esto es, el Frente de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción, cesó en sus funciones, sin que se haya hecho público aún su último informe.

Posteriormente, durante los últimos meses de 2017, la discusión se trasladó al plano judicial, en virtud del proceso penal en contra del, en ese entonces, vicepresidente de la república Jorge Glas Espinel, por el delito de asociación ilícita, y por el cual fue condenado a 6 años de reclusión menor extraordinaria, luego de lo cual, fue cesado en sus funciones por abandono definitivo del cargo, siendo reemplazado por María Alejandra Vicuña, elegida por la Asamblea Nacional de una terna propuesta por el presidente de la República.

También para fines de 2017, el presidente de la República convocó a referéndum y consulta popular con el fin principalmente de enmendar la Constitución, entre otras materias, en dos que resultan relevantes para este informe y relacionadas, primero, con la inhabilitación para participar en la vida política del país y con la pérdida de bienes para aquellas personas condenadas por actos de corrupción; segundo, con la reestructuración del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social para dar paso a un proceso nuevo de conformación del Consejo cuyos miembros sean elegidos por voto popular, con la aplicación de un régimen y Consejo de Transición que evalúe a todas las autoridades nominadas por el anterior Consejo.

Los resultados del referéndum arrojaron en la primera pregunta un 73,71% para la opción Si y un 26,29% para la opción No (Consejo Nacional Electoral, 2018). En tanto que, para la segunda pregunta (tercera en la papeleta) los resultados dieron un porcentaje del 63,08% para el Si y un 36,92% para la opción No (Consejo Nacional Electoral, 2018). Estas cifras resultan concluyentes y ponen de manifiesto la percepción y la preocupación de la ciudadanía en materia de corrupción.

Hoy, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social de Transición ya se encuentra en funciones y entre sus principales decisiones se encuentran la destitución de Carlos Ochoa ex superintendente de comunicación, y la cesación en el cargo de Patricio Rivera, ex superintendente de economía popular y solidaria. Del mismo modo, ya aprobó el Mandato para Evaluación de Autoridades, por medio del cual y según su artículo 1, se regula el proceso de investigación administrativa, evaluación, impugnación y resolución de las autoridades estatales designadas por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, de acuerdo con el debido proceso (Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio, 2017).



Incluimos esta información pues resulta relevante para una mirada global sobre los temas anticorrupción en el país, sin embargo, se trata de otra función del Estado por lo que sus acciones no son atribuibles al Ejecutivo si bien su origen se vincula a la voluntad política de la creación del organismo y la nominación de sus integrantes.

El presente reporte evalúa el cumplimiento de la promesa de campaña sobre la base de tres indicadores de resultado que suponen la medición del impacto final del trabajo del órgano anticorrupción en relación con los objetivos tendientes a definir un plan de acciones concretas de lucha anticorrupción, la implementación de dicho plan y la coordinación con otros órganos estatales, el sector privado y las organizaciones sociales para su concreción. Todo esto en concordancia con el principio de transparencia que consta tanto en la CNUCC<sup>1</sup>, como en la propia Constitución de la República del Ecuador.

Los valores de referencia son aquellos parámetros que nos permitirán verificar si los objetivos contenidos en los indicadores diseñados para medir el cumplimiento de la propuesta en este primer año de gestión se han cumplido, sea de manera satisfactoria, medianamente satisfactoria o no satisfactoria, según el siguiente detalle:

## PROPUESTA

Durante la campaña electoral que llevó a la elección del nuevo presidente de la República del Ecuador, en el plan de gobierno propuesto por el binomio que resultó triunfador, la propuesta en materia de lucha contra la corrupción fue la siguiente:

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 ONU.

---

1 Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción; artículo 5 numeral 1. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, formulará y aplicará o mantendrá en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas.

VALORES DE REFERENCIA (MEDICIÓN DE RESULTADOS)	
<b>INDICADOR N° 1</b> Plan de acción contra la anticorrupción.	
<b>OBJETIVO</b> Definir un plan de acciones concretas de lucha anticorrupción según los objetivos planteados por la propuesta de campaña.	
<b>VALORES DE REFERENCIA</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Satisfactorio.</b> Si existe un plan y es resultado del proceso que se analiza y contiene acciones concretas en materia de prevención, detección, sanción y reparación en temas de corrupción..</li> <li>- <b>Medianamente satisfactorio.</b> Si existe el plan, mas no es resultado del proceso que se analiza y/o no aborda las cuatro dimensiones señaladas en la propuesta de campaña.</li> <li>- <b>No satisfactorio.</b> Si no existe un plan de acción contra la corrupción.</li> </ul>	
<b>INDICADOR N° 2<sup>2</sup></b> Implementación del plan anticorrupción.	
<b>OBJETIVO</b> Evaluar el porcentaje de implementación de las acciones concretas propuestas en el plan anticorrupción.	
<b>VALORES DE REFERENCIA</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Satisfactorio.</b> Se implementan al menos el 25% de las acciones concretas propuestas.</li> <li>- <b>Medianamente satisfactorio.</b> Se implementan entre el 11% y el 20% de las acciones propuestas.</li> <li>- <b>No satisfactorio.</b> Se implementan menos del 10% de las acciones propuestas.</li> </ul>	
<b>INDICADOR N° 3</b> Acción anticorrupción coordinada con otros actores.	
<b>OBJETIVO</b> Coordinar la implementación de las acciones del plan anticorrupción con otros órganos de la administración pública, el sector privado y las organizaciones sociales.	
<b>VALORES DE REFERENCIA</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Satisfactorio.</b> Si la implementación se realiza en coordinación con otros órganos de la administración pública, el sector privado y las organizaciones sociales.</li> <li>- <b>Medianamente satisfactorio.</b> Si se coordina únicamente con uno de los sectores.</li> <li>- <b>No satisfactorio.</b> No existe coordinación con otros órganos o instancias.</li> </ul>	

2 Se establecen los objetivos del 10, 20 y 25% suponiendo que el 100% del plan debería ejecutarse en el periodo presidencial de 4 años, por lo que idealmente al cabo del primer año se podría esperar una ejecución del 25% de esta política.

## 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
RESULTADO	Definir un plan de acciones concretas de lucha anticorrupción según los objetivos planteados por la propuesta de campaña.	Plan de acción contra la anticorrupción.		X	

**Medio de verificación del valor de referencia:** Frente de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción. Documento de propuestas (resumen ejecutivo); Decreto Ejecutivo No. 229 de 29 de noviembre de 2017 que convoca a referéndum popular.

#### Requisitos para el valor de referencia:

**i. Existe el plan, pero no es resultado del proceso que se analiza y/o no aborda las cuatro dimensiones señaladas en la propuesta de campaña**

Para este indicador se consideran dos evidencias: el documento de propuestas del Frente de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción, y el Decreto Ejecutivo a través del que se convocó a referéndum y consulta popular, que contenía medidas que se han considerado dirigidas a la lucha contra la corrupción.

Se ha decidido asimilar el “Consejo Consultivo para la Transparencia” planteado en la propuesta de campaña, con el Frente de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, que fue el conjunto de funcionarios a los que el Ejecutivo les encargó la elaboración de propuestas anti corrupción. El Frente dio por terminadas sus labores el 17 de octubre de 2017, con la entrega de su informe final. Este Documento de propuestas, es al que se ha tenido acceso; y la existencia de algunas acciones puntuales sugeridas se ha considerado para asignar a este indicador el valor medianamente satisfactorio.

Se debe añadir que la ficha metodológica correspondiente para este indicador realiza la siguiente puntualización:

*“Por la dinámica propia de la política y la gestión, podrían existir acciones concretas o medidas que sean responsabilidad del Ejecutivo y no se incluyan en este plan” (León, Salazar, & Romo, 2017).*

En este sentido, se ha considerado importante, tomar en cuenta también, el referéndum convocado el 4 de febrero de 2018. Esta convocatoria, que tuvo como uno de sus ejes centrales la lucha anticorrupción, fue decisión del Presidente de la República, convocada en ejercicio de sus facultades constitucionales y –por la serie de consecuencias políticas e institucionales– una apuesta en esta materia que no debe subestimarse. Para el tema que nos ocupa, son pertinentes las preguntas 1 y 3, cuyos textos fueron los siguientes:

### **Pregunta 1**

*¿Está usted de acuerdo con que se enmiende la Constitución de la República del Ecuador, para que se sancione a toda persona condenada por actos de corrupción con su inhabilitación para participar en la vida política del país, y con la pérdida de sus bienes, según lo dispuesto en el Anexo 1? (Presidencia de la República, 2017)*

### **Pregunta 3**

*¿Está usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República del Ecuador para reestructurar al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, así como dar por terminado el periodo constitucional de sus actuales miembros, y que el Consejo que asuma transitoriamente sus funciones tenga la potestad de evaluar el desempeño de las autoridades cuya designación le corresponde, pudiendo, de ser el caso, anticipar la terminación de sus periodos, de acuerdo al Anexo 3? (Presidencia de la República, 2017)*

El Decreto Ejecutivo No. 229 expone los motivos por los cuales el presidente de la República consideró oportuno proponer reformas a la Constitución en relación con la lucha contra la corrupción y a la conformación y funcionamiento del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social CPCCS. Respecto de la lucha contra la corrupción el Decreto señala que:

*“El Gobierno Nacional ha iniciado un proceso de lucha contra la corrupción descubierta en algunos procesos de contratación de obras de interés nacional, las investigaciones de actos de corrupción han sido dirigidas en contra de múltiples servidores públicos, así como de personas particulares identificadas con el sector público.*

Dentro de los procesos que han desarrollado diversos organismos, con la participación de las instituciones afectadas por entramados de corrupción, se han detectado los mecanismos utilizados para perpetrar delitos que afectan a la eficiencia de la administración pública. Los medios y ardidés utilizados para lesionar al estado y evitar su intervención, alcanzan el uso de empresas nacionales, compañías en paraísos fiscales, así como cuentas y transferencias en esas jurisdicciones y desde esas jurisdicciones.

Por tanto, es necesario, que el Estado establezca normas que protejan los intereses nacionales, impidiendo a los ciudadanos que hayan sido condenados por delitos relacionados con actos de corrupción, reincorporarse o participar de funciones públicas, así como imposibilitar que celebren contratos con el Estado” (Presidencia de la República, 2017).

Esta motivación da cuenta de los numerosos casos de corrupción investigados durante el primer año de mandato del presidente Lenín Moreno, siendo el principal, el juicio al ex vicepresidente de la República Jorge Glas Espinel, por el delito de asociación ilícita, cometido en el ejercicio de los cargos públicos, que arrojó como resultados, primero, la sentencia condenatoria de primera instancia en su contra, a 6 años de reclusión menor extraordinaria y, segundo, su posterior cesación en el cargo por abandono definitivo de funciones.

En relación con el CPCCS, es importante recordar que, de forma general y según la Constitución de la República del Ecuador, el Consejo tiene por funciones el control ciudadano sobre el servicio público, fomentar la participación ciudadana, y; prevenir y combatir la corrupción.

Sin embargo, su labor en combate contra la corrupción y la designación de autoridades de control ha sido fuertemente cuestionada. Entre las autoridades que ha nominado se encuentran el ex contralor y actual prófugo de la justicia Carlos Pólit<sup>3</sup> y el ex fiscal general del Estado Carlos Baca Mancheno, quien enfrentó un proceso de juicio político ante la Asamblea Nacional<sup>4</sup>.

El Decreto Ejecutivo 229 hizo eco de estos cuestionamientos y consideró:

*“[...] prudente efectuar una enmienda constitucional que cambie la forma de designación de los representantes de los ciudadanos que integran dicho Consejo, a través del mecanismo de votación*

3 El ex contralor general del Estado Carlos Pólit Faggionni, quien hoy reside en la ciudad de Miami, Estado Unidos de Norteamérica, se encuentra procesado por asociación ilícita dentro del proceso 17721-2017-00222, ventilado en la Sala Especializada de lo Penal, Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia. Para más información del proceso consultar <http://consultas.funcionjudicial.gob.ec/informacionjudicial/public/informacion.jsf>

4 Ver <http://www.asambleanacional.gob.ec/es/noticia/54399-pleno-resolvio-enjuiciar-politicamente-al-fiscal-baca-y>

popular, que sirva para dar cuentas de la naturaleza de este organismo, de allí que se plantee la cesación de los actuales consejeros [...]

*La representación democrática planteada a través de la elección popular de estos funcionarios mejorará los elementos de control ciudadano sobre su gestión, y como mandatarios del pueblo sus actuaciones deberán responder a la voluntad de este y tendrán que rendir cuentas sobre sus actuaciones". (Presidencia de la República, 2017)*

En virtud de lo expuesto, a pesar de que no existe cumplimiento de los requisitos asignados para otorgar el valor de referencia y tomando en consideración la metodología planteada, se asigna a este indicador una valoración de medianamente satisfactorio, pues si bien, no es posible constatar la existencia de un plan de acciones concretas que sean responsabilidad del Ejecutivo, la convocatoria a referéndum para consultar a la ciudadanía sobre dos temas directamente relacionados con la lucha contra la corrupción, constituye una acción concreta que se articula a la propuesta de campaña en esta materia, acompañado de un sustento de legitimidad democrática vía sufragio.

## Indicador # 2

TIPO DE INDICADOR	OBJETIVO (componente del proyecto)	INDICADOR	VALORES DE REFERENCIA		
			SATISFACTORIO	MEDIANAMENTE SATISFACTORIO	NO SATISFACTORIO
RESULTADO	Resultado Evaluar el porcentaje de implementación de las acciones concretas propuestas en el plan anticorrupción.	Implementación del plan anticorrupción.			X

**Valor de referencia:** No satisfactorio.

**Medio de verificación del valor de referencia:** No existen documentos de carácter oficial que den cuenta del cumplimiento del objetivo del indicador.

### Requisitos para el valor de referencia:

#### i. Se implementan menos del 10% de las acciones propuestas

No existe ningún documento de carácter oficial, proyectos de ley, Decretos Ejecutivos, Acuerdos Ministeriales u otros que contengan políticas públicas

para la implementación de las acciones concretas propuestas en el plan anticorrupción.

Por otro lado, si se considera el Documento de propuestas, resumen ejecutivo, del Frente de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción como un equivalente al “plan anticorrupción” que se encuentra en la propuesta de campaña, correspondería asignar el mismo valor de no satisfactorio pues no se ha podido verificar que algunas de las acciones contenidas en ese informe<sup>5</sup> y que son responsabilidad del Ejecutivo se hayan implementado.

En virtud de lo expuesto, el valor de referencia asignado es no satisfactorio.

### Indicador # 3

TIPO DE INDICADOR	OBJETIVO (componente del proyecto)	INDICADOR	VALORES DE REFERENCIA		
			SATISFACTORIO	MEDIANAMENTE SATISFACTORIO	NO SATISFACTORIO
RESULTADO	Coordinar la implementación de las acciones del plan anticorrupción con otros órganos de la administración pública, el sector privado y las organizaciones sociales.	Acción anticorrupción coordinada con otros actores.			X

**Valor de referencia:** No satisfactorio.

**Medio de verificación del valor de referencia:** No existen documentos de carácter oficial que den cuenta del cumplimiento del objetivo del indicador.

5 El documento de propuestas contenía algunas acciones entre las que se pueden enumerar las siguientes: “la constitución de un Sistema Nacional de Control, vinculado con los sistemas de planificación y finanzas públicas, que organice y unifique las competencias y atribuciones de las entidades de control para garantizar la lucha contra la corrupción y la impunidad”; coordinación (de la Presidencia de la República con el apoyo de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, las diferentes Agencias de Control, la Contraloría General del Estado y las Superintendencias) para prevenir la corrupción a través de “la armonización normativa, la depuración de competencias, la creación y mejora de herramientas de control, la unificación de información, la optimización de controles sectoriales y el establecimiento de indicadores y estándares de gestión y evaluación de progreso”; reformas legales al Código Penal, la Ley Orgánica de la Función Legislativa; Ley de Compañías, Ley de Mercado de Valores, y Ley de Contratación Pública; medidas específicas en lo educativo: “a) Implementar una capacitación especializada para profesores en ética y valores, b) Desarrollar una campaña nacional por los valores, la cual deberá contar con el involucramiento y compromiso de los medios de comunicación a nivel nacional, colocando énfasis en la honradez, la solidaridad y el respeto a los demás, c) Incluir logros de aprendizaje para ética y valores en el Sistema de Educación Superior a través del reconocimiento por parte del Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, y del Consejo de Educación Superior, d) Fortalecer la Red Universitaria de Ética del Ecuador y contar con el acompañamiento de la Cátedra UNESCO”.

## Requisitos para el valor de referencia:

### i. No existe coordinación con otros órganos o instancias

No existen documentos públicos, de carácter oficial, que den cuenta de alianzas, acuerdos u otros mecanismos de coordinación con órganos del sector público, privado y organizaciones sociales para la implementación del plan de acciones concretas. En virtud de lo expuesto, el valor de referencia asignado es no satisfactorio.

## Limitaciones de la medición

Las principales limitaciones de la medición se encuentran en la casi nula disponibilidad de información oficial que permita valorar la consecución de los objetivos contenidos en los tres indicadores correspondientes a este último informe.

Si bien, por una decisión metodológica, fue posible contar con un documento oficial para la valoración del primer indicador, esto es, el Decreto Ejecutivo No. 229, mediante el cual el presidente de la República convocó a referéndum, no constituye una fuente de información primaria, toda vez que no emana del órgano consultivo contemplado en la propuesta de campaña.

Aunque, el Decreto Ejecutivo No. 229 permitió asignar una valoración al primer indicador, no fue posible encontrar fuentes de información oficial de carácter primario que permitieran valorar a los tres indicadores de acuerdo a los parámetros establecidos, esto debido esencialmente a que la labor del órgano consultivo, el Frente de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción terminó en octubre de 2017, sin haber elaborado un plan de acciones concretas a implementar en materia de transparencia y lucha contra la corrupción bajo los parámetros de la propuesta de campaña, cuestión que constituye la principal dificultad de valoración para los tres indicadores objeto de este informe. Como se ha subrayado en otras partes de este mismo análisis, el documento de propuestas –resumen ejecutivo– al que se tuvo acceso y que se ha considerado como un equivalente a un plan, resulta insuficiente para el análisis de su implementación y ejecución. Este documento no contiene acciones específicas, plazos, ni instituciones responsables; lo que constituiría un requisito mínimo para que se considere una política concreta, susceptible de ser evaluada, lo que es esencialmente el objetivo de este seguimiento.



## 6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Como se recuerda permanentemente en este informe, su objetivo no es calificar la actuación integral del Ejecutivo en relación con la lucha anticorrupción, sino que pretende evaluar el cumplimiento del contenido de la propuesta del propio plan de campaña del entonces candidato y hoy presidente de la república, Lenín Moreno Garcés.

Con este objetivo, se definieron indicadores y criterios de evaluación al inicio del proyecto para asegurar una evaluación objetiva en el marco del seguimiento a la propuesta de campaña. Este informe, el final que evalúa un año de gestión contiene tres indicadores específicos.

Respecto al indicador 1: Plan de acción contra la anticorrupción, le correspondió el valor medianamente satisfactorio pues si bien no existe un Plan presentado por el Ejecutivo para la lucha contra la corrupción, se consideró pertinente reconocer la relevancia de la convocatoria a consulta popular en la que se trataron asuntos relacionados a esta materia. El considerar acciones y esfuerzos adicionales a los específicos del indicador estaba previsto en las definiciones metodológicas aprobadas en 2017 por los equipos de trabajo.

El indicador 2, implementación de las acciones del plan, merece el valor no satisfactorio pues al no existir un plan específico, tampoco existen acciones que puedan evaluarse. Se revisó también el informe final del Consejo Consultivo para la Transparencia, que en el informe de los primeros 100 días se consideró como un mecanismo de cumplimiento parcial de la propuesta, sin embargo, tampoco se han ejecutado ninguna de las acciones contenidas en este informe final y que fueran potestad del Ejecutivo.

Al indicador 3, acción anticorrupción coordinada con otros actores, también le correspondió la evaluación de no satisfactorio pues, como ya se señaló al no existir plan ni haberse ejecutado acciones, mal podría evaluarse la participación de otros actores institucionales o de sociedad civil en este proceso.

En este apartado, correspondiente a conclusiones y recomendaciones, consideramos relevante reconocer importantes medidas de lucha anticorrupción, atribuibles a las facultades constitucionales y legales del poder Ejecutivo o a su voluntad y decisión política:

- La convocatoria a consulta popular, en particular las preguntas 1 y 3.
- Los mensajes de respeto a la autonomía de la administración de justicia, lo que parece haber sido decisivo para que varios altos funcionarios del anterior

y el actual gobierno estén siendo procesados penalmente en relación con supuestos casos de corrupción<sup>6</sup>.

- La decisión del Presidente del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, siguiendo instrucciones del Presidente de la República, de levantar la reserva de información que pesaba sobre los estudios actuariales del IESS<sup>7</sup>.
- Mensajes de apertura e invitación a que la prensa investigue actos de corrupción.
- El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC, ha creado la Comisión Especial de Estadística de Corrupción y Transparencia cuyo objetivo es “establecer y homologar métricas e indicadores para la medición y análisis de la corrupción y la transparencia, que contribuyan a la lucha emblemática contra la corrupción (...)”

A pesar de que se reconozca expresamente esta serie de medidas, según los parámetros inicialmente definidos, no es posible verificar el cumplimiento de la propuesta de campaña.

Resulta indispensable que las medidas anticorrupción correspondan a las distintas dimensiones para su combate integral: prevención, detección, sanción, y reparación. Para ello, el entonces candidato y hoy Presidente de la República, propuso la conformación de una instancia que en la institucionalidad del ejecutivo elabore un Plan Nacional y lo implemente. En esta medida, queda mucho por hacer en materia anticorrupción, sobre todo lo relacionado a las reformas institucionales profundas, más allá de la voluntad política del gobernante.

---

6 Algunos han sido ya sentenciados como el caso del ex vicepresidente Jorge Glas, María Sol Larrea, Alex Bravo, Carlos Pareja Yanusselli, y Alecksey Mosquera. Ver: Animal Político, Ecuador condena a altos funcionarios por corrupción. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/el-pulso/ecuador-condenan-a-altos-funcionarios-por-corrupcion/>; La República, Sentencia de 6 años de prisión para Capaya, Calvopiña y Tapia por asociación ilícita. Disponible en <https://www.larepublica.ec/blog/politica/2017/10/25/sentencia-de-6-anos-de-prision-para-capaya-calvopina-y-diego-tapia-por-asociacion-ilicita/>; El Comercio, María Sol Larrea sentenciada a cárcel por enriquecimiento ilícito. Disponible en <http://www.elcomercio.com/actualidad/mariasollarrea-sentenciada-carcel-enriquecimiento-iess.html>; El Telégrafo, Alecksey Mosquera fue sentenciado a 5 años por lavado de activos. Disponible en: <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/judicial/12/aleckseymosquera-sentencia-ecuador-lavadodeactivos-casoodebrecht>.

7 Ver: Consejo Directivo del IESS levanta la categoría de Reservados sobre informes actuariales. Disponible en [https://www.iess.gob.ec/en/web/afiliado/noticias?p\\_p\\_id=101\\_INSTANCE\\_3dH2&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_col\\_id=column-2&p\\_p\\_col\\_count=4&\\_101\\_INSTANCE\\_3dH2\\_struts\\_action=%2Fasset\\_publisher%2Fview\\_content&\\_101\\_INSTANCE\\_3dH2\\_assetEntryId=12083474&\\_101\\_INSTANCE\\_3dH2\\_type=content&\\_101\\_INSTANCE\\_3dH2\\_groupId=10174&\\_101\\_INSTANCE\\_3dH2\\_urlTitle=consejo-directivo-del-iess-levanta-la-categoria-de-reservados-sobre-informes-actuariales&redirect=%2Fen%2Fweb%2Fafiliado%2Fnoticias?mostrarNoticia=1](https://www.iess.gob.ec/en/web/afiliado/noticias?p_p_id=101_INSTANCE_3dH2&p_p_lifecycle=0&p_p_col_id=column-2&p_p_col_count=4&_101_INSTANCE_3dH2_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_INSTANCE_3dH2_assetEntryId=12083474&_101_INSTANCE_3dH2_type=content&_101_INSTANCE_3dH2_groupId=10174&_101_INSTANCE_3dH2_urlTitle=consejo-directivo-del-iess-levanta-la-categoria-de-reservados-sobre-informes-actuariales&redirect=%2Fen%2Fweb%2Fafiliado%2Fnoticias?mostrarNoticia=1)

## 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. REFERENCIAS

- Asamblea Constituyente. (2008). Constitución de la República de Ecuador. Quito: Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.
- Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio. (2017). RESOLUCION-NO-PLE-CPCCS-T-O-009-28-03-2018 Mandato para Evaluación de Autoridades Designadas por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Quito: CPCCS.
- Consejo Nacional Electoral. (2018). [www.cne.gob.ec](http://www.cne.gob.ec). Recuperado el 01 de abril de 2018, de <https://resultados2018.cne.gob.ec/>

- Frente de transparencia y lucha contra la corrupción, (2017). Documento de propuestas, Resumen ejecutivo. Documento entregado por el Ministerio de Justicia a pedido del Grupo Faro.
- León, M. G., Salazar, A., & Romo, M. P. (2017). Fichas metodológicas: Del Dicho al Hecho: una iniciativa desde la sociedad civil. Lucha contra la corrupción. Quito, Ecuador: Ecuador Decide.
- OCDE/CAD. (2002). <http://www.oecd.org>. Recuperado el 30 de agosto de 2017, de Glosario de los principales términos: <http://www.oecd.org/development/peer-reviews/2754804.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas. (2004). Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción. Nueva York: NNUU.
- Presidencia de la República. (29 de noviembre de 2017). Decreto Ejecutivo No. 229. Quito, Ecuador: Presidencia de la República del Ecuador.

## 9. NOTAS DE PRENSA

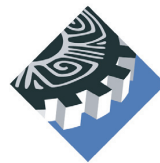
- Animal Político, Ecuador condena a altos funcionarios. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/el-pulso/ecuador-condenan-a-altos-funcionarios-por-corrupcion/>
- El Comercio, María Sol Larrea sentenciada a cárcel por enriquecimiento ilícito. Disponible en <http://www.elcomercio.com/actualidad/mariasollarrea-sentenciada-carcel-enriquecimiento-iess.html>
- El Telégrafo, Alecksey Mosquera fue sentenciado a 5 años por lavado de activos. Disponible en: <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/judicial/12/aleckseymosquera-sentencia-ecuador-lavadodeactivos-casooodebrecht>
- IESS, Consejo Directivo del IESS levanta la categoría de Reservados sobre informes actuariales. Disponible en [https://www.iess.gob.ec/en/web/afiliado/noticias?p\\_p\\_id=101\\_INSTANCE\\_3dH2&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_col\\_id=column-2&p\\_p\\_col\\_count=4&\\_101\\_INSTANCE\\_3dH2\\_struts\\_action=%2Fasset\\_publisher%2Fview\\_content&\\_101\\_INSTANCE\\_3dH2\\_assetEntryId=12083474&\\_101\\_INSTANCE\\_3dH2\\_type=content&\\_101\\_INSTANCE\\_3dH2\\_groupId=10174&\\_101\\_INSTANCE\\_3dH2\\_urlTitle=consejo-directivo-del-iess-levanta-la-categoria-de-reservados-sobre-informes-actuariales&redirect=%2Fen%2Fweb%2Fafiliado%2Fnoticias?mostrarNoticia=1](https://www.iess.gob.ec/en/web/afiliado/noticias?p_p_id=101_INSTANCE_3dH2&p_p_lifecycle=0&p_p_col_id=column-2&p_p_col_count=4&_101_INSTANCE_3dH2_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_INSTANCE_3dH2_assetEntryId=12083474&_101_INSTANCE_3dH2_type=content&_101_INSTANCE_3dH2_groupId=10174&_101_INSTANCE_3dH2_urlTitle=consejo-directivo-del-iess-levanta-la-categoria-de-reservados-sobre-informes-actuariales&redirect=%2Fen%2Fweb%2Fafiliado%2Fnoticias?mostrarNoticia=1)
- La República, Sentencia de 6 años de prisión para Capaya, Calvopiña y Tapia por asociación ilícita. Disponible en <https://www.larepublica.ec/blog/politica/2017/10/25/sentencia-de-6-anos-de-prision-para-capaya-calvopina-y-diego-tapia-por-asociacion-ilicita/>



## ALIADOS



Por la niñez en Ecuador



CAMARA DE.  
INDUSTRIAS  
PRODUCCIÓN  
Y EMPLEO

---

## AUSPICIA



[www.ecuador-decide.org](http://www.ecuador-decide.org)



[ecuadordecide@grupofaro.org](mailto:ecuadordecide@grupofaro.org)



Ecuador Decide



ec\_decide



ecuadordecide