



MANUAL DE INDICADORES

LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN



Academia	María Gabriela León Guajardo Andrés Salazar Arellano María Paula Romo Rodríguez
Tema	Estructura del Estado
Subtema	Democracia participativa
Propuesta seleccionada	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.

I. INTRODUCCIÓN AL TEMA

A partir del año 2008, la Constitución ecuatoriana implantó un nuevo modelo de Estado que se define a sí mismo como constitucional de derechos y justicia (art. 1). Dentro de este modelo, la democracia participativa se establece como un eje transversal que, tanto en su parte dogmática como orgánica, articula y garantiza un sistema democrático que trasciende al clásico modelo de democracia representativa.

En su vertiente dogmática, la Constitución abandona la típica formulación de derechos políticos por derechos de participación, ampliando el espectro de intervención que desempeña el ciudadano en las decisiones del Estado. Del mismo modo, la participación forma parte de las garantías constitucionales, dentro de las llamadas garantías institucionales; con lo cual, en la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos, se garantiza la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

En su parte orgánica, la Constitución, en el artículo 95, consagra, bajo la siguiente fórmula, los principios de participación:

Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.

Ahora, desde el punto de vista de la doctrina, para algunos autores la democracia participativa se plantea como una crítica a las instancias de la representación de la democracia liberal (Bovero, 2010). Sin embargo, según la Constitución ecuatoriana, y en el contexto de su situación política, la democracia participativa se propone como una suerte de mecanismo superador de la democracia procedimental, que da paso a un sistema permanente de diálogo entre gobernantes y gobernados, en el que estos últimos sean partícipes de los procesos de toma de decisiones y en el que principalmente se busca:

intensificar y profundizar la democracia, ya reivindicando la legitimidad de la democracia participativa, ya presionando a las instituciones de la democracia representativa en el sentido de hacerlas más inclusivas, ya incluso, buscando formas de complementariedad más sólidas entre la democracia participativa y la democracia representativa. (De Sousa, 2014, p.61)

Con independencia del tipo de democracia al que se haga alusión, existe un consenso, que incluso se ha plasmado en compromisos internacionales entre Estados: la corrupción socava la democracia y el estado de Derecho y pone en riesgo la estabilidad política y la supervivencia misma de los Estados (ONU, 2004). En este sentido, y haciendo patente el nexo directo que existe entre democracia, participación y lucha contra la corrupción, la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción ha puesto énfasis en el rol determinante de la participación de los diversos representantes de la sociedad civil en este tema, instando a los Estados a fomentar su participación en la prevención y lucha contra la corrupción y para sensibilizar a la opinión pública con respecto a la existencia, las causas y la gravedad de la corrupción, así como la amenaza que esta representa. (ONU, 2004).

En este contexto, se incorpora la lucha contra la corrupción como objetivo permanente del Ecuador, en su calidad de Estado signatario de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, en general; y como parte de las propuestas de campaña del actual Presidente de la República, Lenín Moreno, en particular. La propuesta tiene como fin último fortalecer la democracia ecuatoriana. De ahí la transcendencia del tema y el análisis que se pretende realizar.

II. PROPUESTA 1

A. Descripción

La propuesta contempla la creación de un órgano anticorrupción en el que participen el Estado, el sector privado y las organizaciones civiles. Su objetivo será diseñar e implementar acciones concretas de prevención, detección, sanción y reparación bajo el marco de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, y dentro del contexto de la democracia participativa, como eje transversal de la Constitución vigente.

B. Contexto y problematización

Tan importante resulta la problemática de la corrupción que, el 31 de octubre de 2003, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó y adoptó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la cual, en su prefacio, califica y define a la corrupción como

una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad. Socava la democracia y el estado de derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas para la seguridad humana. (ONU, 2004, p. 3).

La Convención fue ratificada por el Ecuador el 15 de septiembre de 2005 y entró en vigencia el 14 de diciembre del mismo año teniendo como finalidad:

a) Promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción; b) Promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos; c) Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos. (ONU, 2004, p. 12).

Dentro de este contexto, la lucha contra la corrupción ocupó una parte importante del debate público electoral de las últimas elecciones presidenciales de febrero y abril de 2017 (primera y segunda vuelta respectivamente) y se encuentra siempre entre las preocupaciones de los ciudadanos y las organizaciones sociales¹.

Todos los candidatos se refirieron al tema en sus campañas y presentaron propuestas de lucha contra la corrupción en casos específicos, por ejemplo, las coimas de Odebrecht o el manejo de los fondos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS); pero también se propusieron una ley bistori para extirpar el cáncer de la corrupción, una ley de recuperación de activos, entre otras. (El Comercio, 2017).

La propuesta del actual presidente Lenín Moreno fue crear este órgano participativo de lucha contra la corrupción, que tiene por misión 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.

C. Lista de indicadores con breve descripción

	INDICADOR	DESCRIPCIÓN	FÓRMULA
INSUMO	Creación del órgano tripartito que llevará adelante el proceso anunciado.	Verificará la conformación del órgano anticorrupción por representantes de los tres sectores: Estado, sector privado y organizaciones sociales. Tendrá funciones específicas.	N/A
	Se asigna un presupuesto específico para garantizar esta actividad.	Se evaluará si el organismo anticorrupción de la propuesta cuenta con un presupuesto específico que le permita ejecutar sus actividades.	N/A
	En los encargos o atribución de funciones se especifican las cuatro dimensiones de la lucha contra la corrupción según la propuesta: prevención, detección, sanción y reparación.	Este indicador que permitirá comprobar si el organismo anticorrupción cuenta con un encargo claro respecto de este enfoque multidimensional.	N/A
	INDICADOR	DESCRIPCIÓN	FÓRMULA
PROCESO	Planificación del trabajo del órgano anticorrupción que permita identificar tareas, tiempos y responsables.	Medirá la existencia de uno o más documentos o instrumentos que den cuenta de un plan de trabajo en referencia al indicador.	N/A
	Realización de procesos participativos para el cumplimiento de los objetivos del órgano anticorrupción, en particular para la construcción del pacto nacional.	Medirá la existencia de un amplio proceso de consulta en el que participen todos los sectores interesados en el debate, no sólo aquellos convocados por el órgano anticorrupción.	N/A
	Publicidad del proceso de construcción de la agenda anticorrupción.	Este indicador evaluará la información disponible sobre el proceso de construcción de la agenda anticorrupción.	N/A
	INDICADOR	DESCRIPCIÓN	FÓRMULA
RESULTADO	Existe un plan de acciones concretas de lucha anticorrupción según los objetivos planteados.	Evaluará la existencia de un plan, un conjunto de acciones concretas para la lucha anticorrupción, y que las acciones se enfoquen en las cuatro dimensiones anunciadas.	N/A
	Se implementan las acciones propuestas en el plan del órgano tripartito anticorrupción.	Evaluará la implementación de las acciones concretas propuestas por el órgano tripartito anticorrupción en las dimensiones prevención, detección, sanción, reparación.	$p=(100*Y)/Z$
	La implementación se realiza en coordinación con otros órganos de la administración pública, el sector privado y las organizaciones sociales.	Evaluará si la ejecución de la propuesta mantiene la misma lógica de coordinación con otras instancias estatales, el sector privado y las organizaciones sociales.	N/A

¹ Ver propuestas entregadas a los candidatos presidenciales por la Confederación Ecuatoriana de OSC.

D. Fuentes

El seguimiento que se dará a la propuesta de acciones para luchar contra la corrupción tendrá como fuente primigenia el contenido de la oferta de campaña que fue establecida en los siguientes términos:

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.²

Otra fuente de información, que permitirá determinar definiciones, términos claves y estructurar los indicadores y otras herramientas metodológicas será la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, adoptada vía Resolución 58/4 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 31 de octubre de 2003, y ratificada por el Estado ecuatoriano, mediante Decreto Ejecutivo 340, publicado en el Registro Oficial 756 del 5 de agosto de 2003. Se utilizarán también otros instrumentos similares y se hará referencia a la doctrina internacional en la materia.

De igual manera, se revisarán las normativas nacionales vigentes, y la internacional ratificada por el Ecuador que, en consecuencia, sea fuente de obligaciones para el Estado ecuatoriano.

Las demás fuentes de información estarán conformadas por todas las acciones, decisiones, normativas y demás instrumentos (incluidos portales digitales) que, con el objeto verificar y asignar el respectivo valor de referencia de cada indicador y que, en relación a la promesa de campaña, estén disponibles y posean el carácter de oficial. En caso de que dichas fuentes de información no estén disponibles, en contravención a lo establecido por la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se mencionará este particular en los informes respectivos.

Debe tomarse en cuenta que este objetivo no puede ser evaluado cuantitativamente excepto cuando exista un conjunto de acciones concretas a ser implementadas. Por lo tanto, se propone considerar una serie de indicadores cualitativos que permitan dar seguimiento a la oferta realizada por la campaña del ahora Presidente de la República, Lenín Moreno Garcés.

En cuanto a las fuentes citadas y su relación con los valores de referencia y la línea de base que evaluarán los indicadores descritos, estos se explican metodológicamente de la siguiente manera:

Indicadores de insumo. Hacen referencia a la creación del órgano tripartito para el diseño e implementación de acciones concretas en prevención, detección, sanción y reparación en temas de corrupción. Los valores de referencia medirán el nivel de cumplimiento en relación con la creación del órgano bajo tres aspectos fundamentales: 1) que sea participativo y con funciones precisas, 2) que cuente con presupuesto, 3) que aborde las cuatro dimensiones de la propuesta: prevención, detección, sanción y reparación.

Indicadores de proceso. Se refieren al diseño participativo de acciones concretas en prevención, detección, sanción y reparación en temas de corrupción. Sus valores de referencia medirán el grado de cumplimiento de la planificación del trabajo del órgano anticorrupción en relación a los siguientes aspectos: 1) la existencia de la planificación con determinación de tareas, tiempos y responsables; 2) la existencia de mecanismos e instancias de participación para los convocados, y 3) la existencia y disponibilidad de evidencias que verifiquen que se han llevado a cabo dichos mecanismos y sus resultados.

² Obtenida de la matriz de priorización de propuestas de campaña entregada a Ecuador por el equipo de campaña del candidato Moreno, en el marco del componente "Voto Informado".

Indicadores de resultado. Dan cuenta de la implementación de las acciones concretas diseñadas en el proceso participativo de lucha contra la corrupción en prevención, detección, sanción y reparación. Por lo tanto, los valores de referencia, que medirán su nivel de cumplimiento, dirán si existe un plan de acciones concretas de lucha anticorrupción, según los objetivos planteados, comprobables bajo los siguientes aspectos: 1) la existencia de un plan de acción participativo y con acciones concretas en el marco de las cuatro dimensiones planteadas, 2) la existencia de normativa que contenga las políticas públicas en la materia, y 3) la existencia e implementación de mecanismos de coordinación entre los diversos actores públicos y privados para el diseño de dichas políticas.

III. CONTRAPARTES REVISORAS

El diseño de los indicadores fue revisado por las organizaciones del consorcio Ecuador Decide, en particular por los técnicos responsables de Grupo Faro. Para el desarrollo de los informes se asegurará la consulta con organismos especializados en la materia, con instancias de participación ciudadana que trabajan en la lucha anticorrupción y con aquellas iniciativas relevantes que -se espera- puedan generarse en el tiempo, alrededor de un asunto que concita tanto interés.

IV. OBSERVACIONES GENERALES

Por la naturaleza de la política a evaluar, la mayoría de los indicadores son cualitativos. Sin embargo, se han establecido criterios objetivos que eliminen la discrecionalidad en el análisis.

La información se obtendrá de fuentes públicas y oficiales. En caso de no existir, no estar disponible o ser negada, estos aspectos se señalarán en el informe pues constituyen indicadores en sí mismos de la transparencia de la gestión pública.

El desarrollo de una política pública suele estar acompañado de otros actos de gobierno y decisiones políticas, más todavía cuando se trata del Presidente de la República. Se prevé recopilar información y señalar en los informes las acciones relevantes que se den desde el Ejecutivo en la lucha anticorrupción aun cuando no se relacionen directamente con estos indicadores pero que pudieren ayudar a comprender el marco general en que el Ejecutivo se desempeña en materia de transparencia, integridad, lucha contra la corrupción e impunidad.

V. DEFINICIONES Y TÉRMINOS CLAVE

Corrupción. Abuso de la autoridad pública con el fin de obtener beneficios privados, por lo cual aparece como producto de una conducta indebida por fuera de los parámetros y normas que han sido establecidas para el ejercicio de la Función Pública. (Gallón, 2002).

Consiste en el abuso del poder para beneficio propio. Puede clasificarse en corrupción a gran escala, menor y política, según la cantidad de fondos perdidos y el sector en el que se produzca. (Transparencia Internacional, 2009).

Transparencia. Es la cualidad de un gobierno, empresa, organización o persona de ser abierta en la divulgación de información, normas, planes, procesos y acciones. Como regla general, los funcionarios públicos, empleados públicos, gerentes y directores de empresas y organizaciones, y las juntas directivas tienen la obligación de actuar de manera visible, predecible y comprensible en la promoción de la participación y la rendición de cuentas. (Transparencia Internacional, 2009).

Funcionario público. i) Toda persona que ocupe un cargo legislativo, ejecutivo, administrativo o judicial de un Estado Parte, ya sea designado o elegido o temporal, remunerado u honorario, sea cual sea la antigüedad de esa persona en el cargo; ii) toda otra persona que desempeñe una función pública, incluso para un organismo público o una empresa pública, o que preste un servicio público (...); iii) toda otra persona definida como “funcionario público” en el derecho interno. (ONU, 2004, pp. 7-8).

Política pública. Política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener. (Velásquez, 2009).

Prevención. Preparación y disposición que se hace anticipadamente para evitar un riesgo o ejecutar algo. (RAE, 2014).

Detección. Acción y efecto de descubrir la existencia de algo que no era patente. (RAE, 2014).

Sanción. Pena que una ley o un reglamento establece para sus infractores. (RAE, 2014).

Reparación. Desagravio, satisfacción completa de una ofensa, daño o injuria. (RAE, 2017). La titularidad en la pretensión resarcitoria no podría ser nunca individual (enriquecimiento sin causa), sino únicamente grupal o colectiva y siendo por excelencia el Estado el representante supremo de la colectividad. (Gobierno de Costa Rica, 2011).

VI. BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS

Asamblea Nacional Constituyente (2008). Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 449. Quito.

Bovero, M. (2010). La democracia y sus condiciones. En: Revista de la Facultad de Derecho de México 253. pp. 11-30. México.

De Sousa Santos, B., & Avritzer, L. (2004). Introducción: para ampliar el canon democrático. Centro de Estudos Sociais (CES) Coimbra, Portugal.

El Comercio. (2017). Tras el Diálogo Presidencial 2017, los candidatos se encontraron con la prensa y hablaron de sus propuestas. En: <http://www.elcomercio.com/actualidad/dialogopresidencial2017-candidatos-prensa-ecuador-elecciones.html> [Acceso: 23/08/2017].

Gallón, S. (2002). Indicadores: la corrupción mundial. En: Lecturas de Economía, núm. 56. pp. 147-170. Universidad de Antioquia. Medellín.

Gobierno de Costa Rica. (2011). Corrupción y daño social. Examen de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción: penalización y aplicación de la ley y cooperación internacional. Cuarto periodo de sesiones. Marruecos. Disponible en: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session4/V1186372s.pdf> [Acceso: 23/08/2017].

ONU. (2004). Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Nueva York.

Real Academia Española. (2014). Diccionario de la Lengua Española (23 ed.). Disponible en: <http://www.rae.es/rae.html> [Acceso: 23/08/2017].

Transparencia Internacional. (2016). Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción. Disponible en: <http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2014/10/Gu%C3%ADa-de-lenguaje-claro-sobre-lucha-contra-la-corrupci%C3%B3n.pdf> [Acceso: 23/08/2017].

Velásquez, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto “Política Pública”. En: Desafíos, vol. 20. pp. 149-187. Universidad del Rosario. Bogotá.

VII. ANEXOS

1) FICHAS METODOLÓGICAS (ANEXO PROPUESTA #1)