



# INFORME SOBRE AVANCE DE LAS PROPUESTAS DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN PARA LOS SEIS MESES

---

María Gabriela León Guajardo

Andrés Salazar Arellano

María Paula Romo Rodríguez

G R U P O  
**faro**

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

Quito, enero de 2018

# 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. Información de línea de base y valores de referencia para la medición
  4. Análisis de indicadores
  5. Conclusiones y recomendaciones
  6. Sobre los autores
  7. Referencias

---

Coordinadora General Iniciativa Ecuador Decide  
Estefanía E. Terán Valdez

Coordinador de comunicación de Ecuador Decide  
Juan Francisco Trujillo

Equipo de investigación de Ecuador Decide  
André Granda Garrido

Diseño y Diagramación  
Juan Francisco Trujillo

Edición  
Andrea Ávila Jácome

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, enero 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 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 contruidos de manera técnica, rigurosa, transparente y seria.

### 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

El presente informe representa la continuación del seguimiento y evaluación a una de las principales promesas de campaña del actual presidente de la República, Lenín Moreno Garcés, la relacionada con la transparencia y la lucha contra la corrupción. Este segundo reporte se realiza una vez que se han cumplido seis meses desde el inicio de su gestión de gobierno. La evaluación se centra en los procesos (medidos con indicadores de la misma naturaleza) de planificación de la labor del Frente de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, así como en la existencia o no de procesos participativos y de publicidad en la construcción de la agenda anticorrupción.

La metodología de medición está constituida por los siguientes parámetros: una línea de base que obedece a la propuesta de campaña, los indicadores de proceso, y los valores de referencia asignados. Estos últimos guardan relación con los medios de verificación del cumplimiento del objetivo de cada indicador.

Los objetivos principales a evaluar en esta segunda fase fueron: primero, comprobar la existencia de una planificación del trabajo del órgano anticorrupción (el Frente); segundo, verificar un proceso participativo en la construcción del pacto nacional; y, tercero, constatar si el proceso de construcción de la agenda anticorrupción fue de carácter público y si se pudo acceder a la información en una plataforma virtual o página web.

Una vez efectuada la evaluación sustentada de cada indicador, los resultados fueron los siguientes: dos indicadores tuvieron una evaluación medianamente satisfactoria y uno recibió una evaluación no satisfactoria. Las razones de esta calificación se deben principalmente a la falta de plazos en la planificación de las medidas anticorrupción (cuestión que los vuelve difícilmente verificables en el tiempo), la falta de pluralidad en la composición del proceso de construcción del pacto nacional, y la inexistencia de un medio virtual que dé publicidad y transparencia al proceso de construcción de la agenda anticorrupción.

## 2. INTRODUCCIÓN

En el anterior informe (correspondiente a los primeros cien días de gobierno) se dio cuenta de la evaluación al cumplimiento de la promesa de campaña en materia de corrupción, la cual fue realizada por medio de indicadores de insumo que, en líneas generales, permitieron valorar tres objetivos centrales: la creación de un órgano participativo que abarcara los distintos sectores de la sociedad; que ese órgano tuviera un presupuesto asignado para la realización de su tarea; y que tuviera funciones específicas, enmarcadas en las cuatro dimensiones que contempla la promesa de campaña: prevención, detección, sanción y reparación. Los resultados de dicho informe permitieron calificar dos indicadores como medianamente satisfactorios y uno como no satisfactorio. El análisis correspondiente a los primeros cien días de gobierno se puede descargar en el siguiente vínculo.

El propósito de este segundo informe, que abarca los primeros seis meses de gobierno, es continuar con la evaluación de la implementación de la promesa de campaña, esta vez 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 de la publicidad del proceso de construcción de la agenda anticorrupción.

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

Durante los primeros seis meses del gobierno del presidente de la República, Lenín Moreno, la discusión en torno a los temas de corrupción se centró, en un principio, en la conformación y materialización del pacto nacional propuesto en esta materia y cuyo desarrollo y alcances constituyen los insumos principales de análisis de este reporte.

De acuerdo con una encuesta desarrollada por Proyelítica, a finales de septiembre de 2017, 94% de las personas encuestadas en Guayas, 88% en Pichincha y 67% en Manabí, creen que la corrupción es uno de los principales problemas del país. Además, 87% en Pichincha y 81% en Guayas están de acuerdo con la afirmación de que la corrupción no es solo un problema de las autoridades, sino que todos contribuimos a ella con actos cotidianos como conducir sin respetar las leyes o al evadir impuestos. Asimismo, aunque más del 50% de ecuatorianos en esas tres provincias cree que este gobierno ha avanzado algo o mucho en sus primeros días, 77% de los encuestados en Pichincha, 59% en Guayas y 40% en Manabí desconocen la existencia del Frente de Transparencia y Lucha contra la Corrupción.

Sin embargo, durante las últimas semanas y meses, esa discusión se trasladó eminentemente al plano judicial, por el proceso penal que enfrenta el exvicepresidente de la República Jorge Glas Espinel, por el delito de asociación ilícita, cometido en el ejercicio de los cargos públicos que ha detentado y que, hasta el cierre de este informe, arrojó como resultado: sentencia condenatoria de primera instancia en su contra, a seis años de reclusión menor extraordinaria, lo que, además, trajo como consecuencia la destitución de su cargo y la apertura de nuevos procesos penales por los delitos relacionados a la condena por asociación ilícita.

Dentro de este contexto -y en este mismo lapso- el Frente Anticorrupción ha proseguido en el desempeño de su encargo: mantuvo reuniones con distintos actores, tanto ciudadanos como institucionales o estatales, cuyos resultados constan en su informe final. Del mismo modo, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos presentó la Estrategia Nacional de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción, que recoge los aportes de los integrantes del Frente de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, así como las disposiciones y recomendaciones de instrumentos internacionales contra la corrupción, para establecer políticas y mecanismos de implementación que orienten las acciones del gobierno nacional, que serán plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2017)

Este informe evalúa el cumplimiento de la promesa de campaña sobre la base de tres indicadores de proceso que suponen la medición del desarrollo del trabajo del órgano anticorrupción una vez creado, el cumplimiento de los objetivos tendientes a planificar las actividades de dicho órgano, y a realizar procesos participativos para el cumplimiento de los objetivos del Frente, ya que la promesa de campaña contempló la participación tanto del Estado como del sector privado y de las organizaciones sociales para la lucha contra la corrupción. Y, por último, que el proceso de construcción de la agenda anticorrupción fuera público, en concordancia con el principio de transparencia que consta en la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (CNUCC) y en la 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 estos primeros seis meses, se han cumplido, sea de manera satisfactoria, medianamente satisfactoria o no satisfactoria, según lo que 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 ONU.**

|   |
|---|
| <b>INDICADOR N° 1</b><br>Planificación del trabajo del órgano anticorrupción  |
| <b>OBJETIVO</b><br>Planificar las actividades del organismo anticorrupción  |
| <b>VALORES DE REFERENCIA</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Satisfactorio: Si existe la planificación, es pública y contiene tareas, tiempos y responsables.</li> <li>• Medianamente satisfactorio: Si existe una planificación general, que incluye al menos uno de estos elementos: tareas, tiempos o responsables.</li> <li>• No satisfactorio: Si no existe o se desconoce una planificación del trabajo del organismo.</li> </ul>  |
| <b>INDICADOR N° 2</b><br>Proceso participativo para la construcción del pacto nacional  |
| <b>OBJETIVO</b><br>Realizar procesos participativos para el cumplimiento de los objetivos del órgano anticorrupción, en particular para la construcción del "pacto nacional".   |
| <b>VALORES DE REFERENCIA</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Satisfactorio: Si existen procesos de participación y se verifican mecanismos para que los sectores interesados se involucren; y evidencia sobre proceso de retroalimentación.</li> <li>• Medianamente satisfactorio: Si existen procesos de participación y al menos un mecanismo para que los sectores interesados se involucren; o evidencia sobre proceso de retroalimentación</li> <li>• No satisfactorio: Si no se verifica ningún mecanismo de participación de sectores no estatales.</li> </ul>        |
| <b>INDICADOR N° 3</b><br>Publicidad del proceso de construcción de la agenda anticorrupción   |
| <b>OBJETIVO</b><br>Hacer público el proceso de construcción de la agenda anticorrupción; el material de insumo y de resultado se encuentra al alcance de la población mediante una plataforma web.  |
| <b>VALORES DE REFERENCIA</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Satisfactorio: Si la información sobre el proceso se encuentra disponible, concentrada en un sitio web creado para este efecto, con mecanismos efectivos de búsqueda que permitan identificar el origen de la propuesta, su materia e incidencia.</li> <li>• Medianamente satisfactorio: La información sobre el proceso se encuentra disponible en forma incompleta o dispersa.</li> <li>• No satisfactorio: La información sobre este proceso no se encuentra disponible en plataformas digitales.</li> </ul> |

### 3. 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 |
| Proceso           | Planificar las actividades del organismo anticorrupción | Planificación del trabajo del órgano anticorrupción |                       | X                          |                  |

**Valor de referencia asignado:** Medianamente satisfactorio.

**Medio de verificación:** Estrategia Nacional de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción , Documento de Propuestas del Frente de Transparencia y Lucha contra la Corrupción.

##### Requisitos para el valor de referencia:

**i. Existe una planificación general.** El documento que contiene la Estrategia Nacional de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción establece "... políticas y mecanismos de implementación que orienten las acciones del Gobierno Nacional, que serán plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo 2017– 2021 sobre la base de cinco ejes de acción: (1) Lucha contra la impunidad. (2) Promoción de la transparencia. (3) Educación y reflexión en valores. (4) Combate a la corrupción en la gestión privada. (5) Combate a la corrupción en la gestión pública." (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2017).

Dentro de cada uno de los ejes de acción existen mecanismos de implementación como, por ejemplo, propuestas de reformas legales (específicamente a la Ley Orgánica de la Función de Transparencia y Control Social, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Código Orgánico Integral Penal y normas monetarias y financieras), implementación de sistemas informáticos integrados que constituyan herramientas de transparencia, modelos de rendición de cuentas, observatorios ciudadanos, sistemas de indicadores, modelos de educación en sus distintos niveles, convenios, entre otros.

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." (Énfasis añadido).

2. La Estrategia Nacional de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción no constituye una fuente primaria de información porque el indicador establece que exista relación con la planificación del trabajo del órgano anticorrupción; es decir, el Frente de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, y este documento no emana de dicho Frente, sino del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Sin embargo, se utilizará como medio de verificación porque el trabajo del Frente se enmarca dentro de un Pacto nacional contra la corrupción y esta Estrategia es parte integrante de dicho pacto y, además, el documento incorpora aportes del Frente.

3. Este documento no es público y fue obtenido vía correo electrónico el día 23 de noviembre de 2017, gracias a las gestiones de Grupo Faro.

Por su parte, el Documento de Propuestas del Frente de Transparencia y Lucha contra la Corrupción (2017) contempla mociones relacionadas con dos ejes fundamentales: a) Un sistema de control del Estado orientado, a su vez, a dos aspectos principales: (i) Mecanismos de coordinación que viabilicen la implementación de instrumentos regulatorios vigentes. (ii) El ejercicio eficiente de funciones institucionales actualmente existentes y su fortalecimiento para el control sobre la corrupción y la impunidad. b) Educación y reflexión en valores. En esta materia, el Frente sugiere que en la educación general básica y de bachillerato, la ética y los valores se aborden de manera transversal en las asignaturas académicas, mediante el desarrollo actividades diarias y especiales.

Del último eje es importante resaltar que se hace eco tanto de las preocupaciones como de los mecanismos de prevención de la corrupción consagrados en la CNUCC, que en el preámbulo y en el capítulo de medidas preventivas, respecto a la participación de la sociedad, señala:

Preocupados por la gravedad de los problemas y las amenazas que plantea la corrupción para la estabilidad y seguridad de las sociedades al socavar las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia y al comprometer el desarrollo sostenible y el imperio de la ley (...).

Artículo 13.1. Cada Estado Parte adoptará medidas adecuadas, dentro de los medios de que disponga y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, para fomentar 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 la 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 a la amenaza que ésta representa. Esa participación debería reforzarse con medidas como las siguientes: (...) c) Realizar actividades de información pública para fomentar la intransigencia con la corrupción, así como programas de educación pública, incluidos programas escolares y universitarios; (Organización de las Naciones Unidas, 2004).

**ii. La planificación incluye al menos uno de estos elementos: tareas, tiempos o responsables.** La Estrategia Nacional de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción establece mecanismos (tareas) como los descritos en el punto anterior y también designa responsables para su implementación dentro de cada eje de acción (Presidencia de la República, ministerios, secretarías, Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, instituciones de educación superior y otras). El Documento de Propuestas del Frente de Transparencia y Lucha contra la Corrupción sí sugiere a los responsables de ejecución de sus propuestas. Es decir, incluye dos de los tres elementos. Sin embargo, ninguna de las dos fuentes establece plazos (tiempos) para la implementación. Fijar un marco temporal específico es un elemento esencial e indispensable porque permite la concreción de las medidas propuestas, tanto para el seguimiento como para la evaluación de ellas y de sus responsables (rendición de cuentas). Además, es uno de los parámetros básicos de la planificación.

## Indicador # 2:

| TIPO DE INDICADOR | Objetivo (componente del proyecto)   | INDICADOR                                  | VALORES DE REFERENCIA |                            |                  |
|-------------------|--|--|-----------------------|----------------------------|------------------|
|                   |  |  | Satisfactorio         | Medianamente satisfactorio | No satisfactorio |
| Proceso           | Realizar procesos participativos para el cumplimiento de los objetivos del órgano anticorrupción, en particular para la construcción del "pacto nacional". | Proceso participativo para la construcción |                       | X                          |                  |



**Valor de referencia asignado:** Medianamente satisfactorio

**Medio de verificación:** Documento de Propuestas del Frente de Transparencia y Lucha contra la Corrupción.

**Requisitos para el valor de referencia:**

**i. Existen procesos de participación y al menos uno de estos elementos: a) Mecanismo para que los sectores interesados se involucren; b) evidencia sobre proceso de retroalimentación.** Según el Documento de Propuestas del Frente de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, sus reuniones de trabajo se realizaron en Quito, en su gran mayoría en las instalaciones del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos. Participaron 27 actores: 13 ciudadanos y 14 institucionales (2017).

Dentro de los actores ciudadanos que participaron en las reuniones, el documento hace alusión a la presencia de: a) grupos de jóvenes, b) Academia, c) sector privado (empresarial e industrial), d) asociaciones profesionales, e) exintegrantes de la Secretaría de Transparencia, y f) otros grupos de la sociedad civil. (2017).

En lo que se refiere al sector estatal, se mencionan las siguientes instituciones: Fiscalía General del Estado, Contraloría General del Estado, Corte Nacional de Justicia, Corte Constitucional, Consejo Nacional de la Judicatura, Superintendencia de Bancos, Superintendencia de Compañías, Superintendencia de Control de Poder de Mercado, Ministerio de Educación, Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT), Servicio de Rentas Internas, Unidad de Análisis Financiero del Ecuador, Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP) y el alcalde de Guayaquil (2017).

a. Mecanismos para que los sectores se involucren. Del texto de propuesta del Frente se concluye que la única forma de convocatoria para la participación de los actores llamados a conformar el Pacto Nacional contra la Corrupción, fueron reuniones de trabajo del Frente. No existe evidencia que dé cuenta de otra clase de mecanismos o espacios de participación de los sectores convocados. Además, estas reuniones se desarrollaron solamente en Quito, cuestión que supone una limitante territorial que hacía imposible la participación transversal de todos los actores llamados a participar en la conformación del Pacto. En virtud de lo expuesto, este subcomponente del indicador se considera incumplido, pues su planteamiento metodológico suponía la existencia de mecanismos de convocatoria plural y, en la práctica, el único verificable estuvo constituido por reuniones de trabajo, llevadas a cabo exclusivamente en la capital.

En este sentido, es posible apreciar que, si bien existió cierto nivel de participación en la conformación del Pacto Nacional, no abarcó al gran abanico de actores sociales que representan a la comunidad civil, las organizaciones no gubernamentales, comunidades, pueblos y nacionalidades, trabajadores, mujeres y demás organizaciones con base en la comunidad. Cuestión que contraría el marco regulatorio de la propuesta de campaña; es decir, la Constitución de la República del Ecuador y la CNUCC.

Al respecto, ambos instrumentos normativos establecen lo siguiente:

La Constitución de la República del Ecuador señala en su "Artículo 85.- La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones:

1. Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad.
2. Sin perjuicio de la prevalencia del interés general sobre el interés particular, cuando los efectos de la ejecución de las políticas públicas o prestación de bienes o servicios públicos vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales, la política o prestación deberá reformularse o se adoptarán medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto.
3. El Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos.

4. En este punto el documento solo menciona a la Federación Ecuatoriana de Asociaciones Judiciales.

5. En este punto el documento solo menciona al Grupo Faro.

En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.” (Asamblea Constituyente, 2008).

Por su parte, la CNUCC establece en su artículo 13 que:

Cada Estado Parte adoptará medidas adecuadas, dentro de los medios de que disponga y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, para fomentar 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 la 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 a la amenaza que ésta representa (Organización de las Naciones Unidas, 2004). (Énfasis añadido).

b. Evidencia sobre proceso de retroalimentación. La existencia de un proceso de retroalimentación supone que, con la participación de los distintos actores convocados por el Frente, se produzca un proceso de devolución de ideas y propuestas en torno al Acuerdo Nacional de Transparencia y Lucha contra la Corrupción que, idealmente garantice la efectiva incidencia de esos actores en los resultados de la labor del Frente.

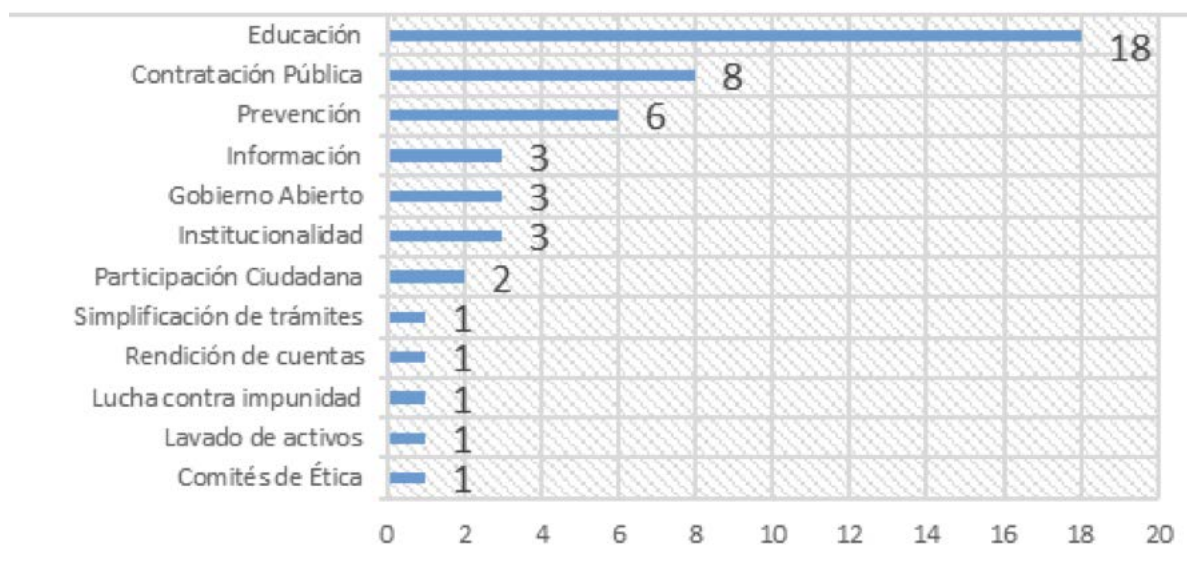
Este proceso de retroalimentación fue llevado a cabo principalmente en reuniones realizadas por el Frente con los sectores ciudadano e institucional. El Frente dio acogida a sus criterios y proposiciones, que sirvieron de insumo para la elaboración de la propuesta final.

En el Documento de Propuestas del Frente de Transparencia y Lucha contra la Corrupción se afirma que, de la fase de diálogo con los actores convocados, se recogieron 80 propuestas. De ellas, 42 corresponden a planteamientos realizados por actores ciudadanos y 38 provienen de actores institucionales.

Según el Documento, de dichas propuestas, 48 corresponden a la implementación de políticas públicas y 32 a reformas o propuestas de nueva normativa legal. De estas últimas, más del 50% sugieren cambios en la Ley de Contratación Pública. El Código Integral Penal es el siguiente en número de aportes: recibió seis propuestas (2017).

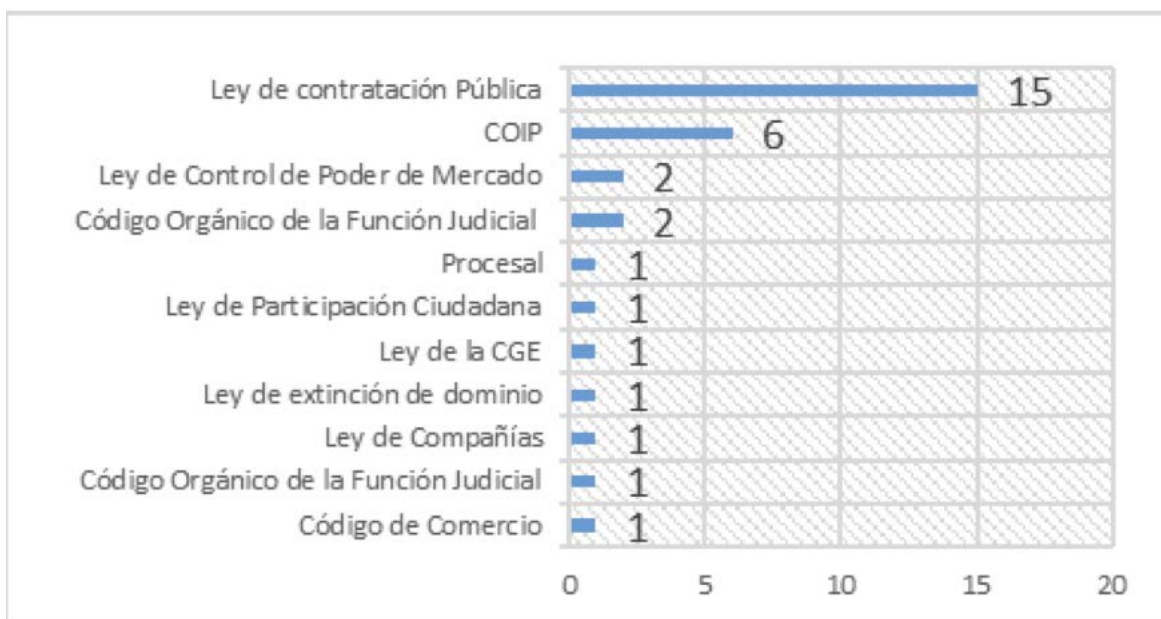
El producto de esa retroalimentación se encuentra graficado en el informe final del Frente, de la siguiente manera:

- Propuestas de política pública



Fuente y elaboración: Documento de Propuestas del Frente de Transparencia y Lucha contra la Corrupción (2017).

- Propuestas de reforma normativa



Fuente y elaboración: Documento de Propuestas del Frente de Transparencia y Lucha contra la Corrupción (2017).

Por lo tanto, y en virtud de los antecedentes expuestos, la calificación de este indicador es medianamente satisfactoria

**Indicador # 3:**

| TIPO DE INDICADOR | Objetivo (componente del proyecto)   | INDICADOR  | VALORES DE REFERENCIA |                            |                  |
|-------------------|--|--|-----------------------|----------------------------|------------------|
|                   |  |  | Satisfactorio         | Medianamente satisfactorio | No satisfactorio |
| Proceso           | Hacer público el proceso de construcción de la agenda anticorrupción; el material de insumo y de resultado se encuentra al alcance de la población mediante una plataforma web | Publicidad del proceso de construcción de la agenda anticorrupción |                       |                            | X                |

El producto de esa retroalimentación se encuentra graficado en el informe final del Frente, de la siguiente manera:

**Valor de referencia asignado:** No satisfactorio.

**Medio de verificación:** No existe una plataforma virtual que, a través de un sitio web o link dentro de un sitio web institucional público, permita acceder y conocer la información del proceso de construcción de la agenda anticorrupción.

**Requisitos para el valor de referencia No Satisfactorio:**

**i. La información sobre este proceso no se encuentra disponible en plataformas digitales.** No existe evidencia que dé cuenta de la existencia de una página web u otra plataforma virtual que permita acceder a la información sobre el proceso de construcción de la agenda anticorrupción, con mecanismos efectivos

de búsqueda que hagan posible identificar el origen de la propuesta, materias, incidencia de la misma y los aportes de los distintos sectores.

En general, la publicidad del proceso ha sido prácticamente nula desde una instancia oficial, la información disponible es eminentemente de carácter periodístico. Esta deficiencia encuentra su máxima expresión en la falta de socialización del informe final del Frente (Documento de Propuestas del Frente de Transparencia y Lucha contra la Corrupción), entregado al presidente de la República en octubre de 2017 (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2017) y que aún no es de conocimiento público, ni está disponible en ninguna página web oficial o portal de transparencia, cuestión que contraría el principio de publicidad consagrado en la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública que establece que:

Toda la información que emane o que esté en poder de las instituciones, organismos y entidades, personas jurídicas de derecho público o privado que, para el tema materia de la información tengan participación del Estado o sean concesionarios de éste, en cualquiera de sus modalidades, conforme lo dispone la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; las organizaciones de trabajadores y servidores de las instituciones del Estado, instituciones de educación superior que perciban rentas del Estado, las denominadas organizaciones no gubernamentales (ONGs), están sometidas al principio de publicidad; por lo tanto, toda información que posean es pública, salvo las excepciones establecidas en esta Ley (2004). (Énfasis añadido).

Por su parte, la CNUCC establece dentro de las medidas que los Estados Parte deben adoptar con el fin de reforzar la participación (artículo 13 literales b y c): Garantizar el acceso eficaz del público a la información; así como realizar actividades de información pública para fomentar la intransigencia con la corrupción, así como programas de educación pública, incluidos programas escolares y universitarios. (2004). (Énfasis añadido). En consecuencia, y en virtud de los antecedentes expuestos, la calificación de este indicador es no satisfactoria.

## Limitaciones de la medición

Las principales limitaciones de la medición se encuentran en la escasa disponibilidad de información oficial respecto de los objetivos contenidos en los indicadores, fuera del documento que contiene la Estrategia Nacional de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción que, si bien no es de autoría del Frente, cuenta con insumos aportados por él.

En relación al primer indicador relativo a la planificación, el Documento de Propuestas del Frente de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, no es público, solo fue posible acceder a su contenido por medio de las gestiones del Grupo Faro, una vez transcurridos treinta y siete días desde su entrega al presidente de la República.

## 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### Conclusiones

- En el periodo evaluado (los primeros seis meses de gobierno) se dan dos acontecimientos relevantes para el análisis de este indicador: por un lado, se culmina y entrega el Documento de Propuestas del Frente de Transparencia y Lucha contra la Corrupción y, por otro, el Frente se disuelve tan pronto entrega el Documento que, al mismo tiempo, es su informe final de labores.
- Para este informe, los indicadores de evaluación de cumplimiento son cualitativos y se enfocan en el proceso de construcción del plan nacional intersectorial anticorrupción. Estos indicadores se han diseñado para evidenciar que el proceso de creación de un plan de esta naturaleza es el resultado de la planificación, la participación de diversos sectores y la difusión/publicidad de este programa o plan. Estos criterios fueron resultado de los términos en que el Plan de Gobierno planteó su propuesta anticorrupción: "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."

- De los tres indicadores se considera medianamente satisfactoria la existencia de una planificación con tareas y responsables, que es lo que refleja tanto la Estrategia Nacional de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción y en cierta medida (como sugerencias) el Documento de Propuestas del Frente de Transparencia y Lucha contra la Corrupción. Sin embargo, ninguno de los dos instrumentos plantea un elemento esencial de la planificación: el plazo en que deberán desarrollarse los mecanismos y mociones propuestas, lo cual hace impredecible (en cuanto al tiempo) su implementación y la rendición de cuentas que supone.

- En cuanto al indicador referente al proceso participativo de la construcción del pacto nacional: aunque se contó con la asistencia de diversos sectores, la participación fue limitada porque, primero, las reuniones se desarrollaron únicamente en la ciudad de Quito, lo cual resta representatividad a la participación; segundo, no concurrieron ni estuvieron convocados todos los actores sociales que supone una iniciativa de esta naturaleza, bajo el marco de la Constitución y de la CNUCC. Por ambos motivos, su calificación es medianamente satisfactoria.

- En relación al tercer y último indicador, relativo a la publicidad de la construcción de la agenda anticorrupción, no existen mecanismos virtuales (página web, vínculos ni portales) de acceso a la información pública que den cuenta de que dicha agenda es producto de un ejercicio participativo, con lo cual se incumplen los estándares de transparencia nacionales e internacionales, lo cual constituye una contradicción, pues la naturaleza de la propuesta apunta justamente al fortalecimiento de la transparencia y la lucha anticorrupción.

## Recomendaciones

- Dotar de transparencia a un proceso que se encuentra íntimamente relacionado con ella. La publicidad de la información y su disponibilidad, el fácil acceso a los componentes de la estrategia y a su proceso de construcción deberían ser la base de un mensaje claro en una iniciativa de esta naturaleza.

- Adoptar mecanismos de publicidad y difusión tanto de la Estrategia como de las recomendaciones del Frente. Si bien, al haberse dado por terminado el encargo del Frente, ya no se puede apelar a una participación amplia, que asegure la presencia de diversos sectores, sí se pueden implementar otras instancias que permitan recibir nuevas observaciones y sugerencias por parte de amplios sectores de la comunidad en observancia a los parámetros de la CNUCC.

- Afianzar la institucionalidad encargada de impulsar una iniciativa anticorrupción y supervisar, en términos generales, la ejecución de la estrategia planteada. En el informe de los primeros 100 días de gobierno se planteó el tema de la institucionalidad como indispensable para asegurar la lucha anticorrupción según las disposiciones de la CNUCC.

- Hoy, no solo ha terminado el encargo del Frente como órgano ad hoc, sino que, vía consulta popular, se cuestiona el papel (y el futuro) de la Función estatal de Transparencia y específicamente del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Ambos, Función y Consejo, constituyen la institucionalidad por medio de la cual el Estado debiera impulsar, ejecutar y dar seguimiento a las políticas, mecanismos y recomendaciones propuestos, de manera que existan entes a quienes la ciudadanía pueda dirigirse permanentemente tanto para solicitar información, realizar denuncias, exigir rendición de cuentas, etc. Es decir, que permita que la propuesta de campaña se operativice y no quede solo en el papel. Sin embargo, bajo este cuestionamiento, dicho rol queda en duda, lo cual supone la necesidad de afianzar una institucionalidad que cumpla con las obligaciones del Estado en materia de transparencia y lucha contra la corrupción, más allá de iniciativas como la realizada por el Frente, sino como parte de la estructura del Estado.

## 6. 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.

## **7 .REFERENCIAS**

- Asamblea Constituyente. (29 de octubre de 2008). Constitución de la República del Ecuador. Quito, Ecuador: Registro Oficial 449.
- Congreso Nacional. (18 de mayo de 2004). Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Quito, Ecuador: Registro Oficial Suplemento 337.
- Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. (11 de julio de 2017). Frente de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción presenta Estrategia del CPCCS. Quito, Ecuador. Recuperado el 12 de noviembre de 2017, de <http://www.cpccs.gob.ec/es/frente-de-transparencia-y-lucha-contra-la-corrupcion-presenta-estrategia-del-cpccs/>
- El Ciudadano. (12 de junio de 2017). Frente de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción analizará procesos de contratación pública. El ciudadano. Recuperado el 12 de noviembre de 2017, de <http://www.elciudadano.gob.ec/frente-de-transparencia-y-lucha-contra-la-corrupcion-analizara-procesos-de-contratacion-publica/>
- El Noticiero. (8 de agosto de 2017). Frente de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción se reunió con la representantes de la banca privada. El Noticiero. Recuperado el 12 de noviembre de 2017, de <http://www.elnoticiero.com.ec/noticias/politica/frente-de-transparencia-y-lucha-contra-la-corrupcion-se-reunio-con-la-representantes-de-la-banca-privada-0031236/>
- El Telégrafo. (31 de julio de 2017). Frente de Transparencia se reunió con el contralor Celi. Diario El Telégrafo. Recuperado el 12 de noviembre de 2017, de <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/2/frente-de-transparencia-se-reunio-con-el-contralor-celi>
- El Tiempo. (1 de agosto de 2017). Frente de Transparencia y Lucha contra la Corrupción se reúne con el Presidente de la Corte Nacional de Justicia. Diario El Tiempo. Recuperado el 12 de noviembre de 2017, de <http://www.eltiempo.com.ec/noticias/ecuador/4/418163/frente-de-transparencia-y-lucha-contra-la-corrupcion-se-reune-con-el-presidente-de-la-corte-nacional-de-justicia>

- El Universo. (22 de julio de 2017). Frente de Transparencia y Lucha contra la Corrupción apura reuniones con sectores. Diario El Universo. Recuperado el 12 de noviembre de 2017, de <https://www.eluniverso.com/noticias/2017/07/22/nota/6291871/frente-apura-reuniones-sectores>
- Frente de Transparencia y Lucha contra la Corrupción. (17 de octubre de 2017). Documento de Propuestas del Frente de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción. Quito, Ecuador.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (19 de octubre de 2017). El Frente de Transparencia entregó informe final al Presidente Lenín Moreno. Quito, Ecuador. Recuperado el 13 de noviembre de 2017, de <http://www.justicia.gob.ec/el-frente-de-transparencia-entrego-informe-final-al-presidente-lenin-moreno/>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (11 de julio de 2017). Estrategia Nacional de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción. Quito, Ecuador.
- Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE/CAD). (2002). <http://www.oecd.org>. Glosario de los principales términos. Recuperado el 30 de agosto de 2017, de <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





# ALIADOS




# AUSPICIA




 <http://ecuador-decide.org>

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

 Ecuador Decide

 @ec\_decide

 ecuadordecide