



Evolución del marco institucional anticorrupción en el Ecuador: periodo 2008-2022

Evolution of the anti-corruption institutional framework in Ecuador: period 2008-2022

<https://doi.org/10.29019/tsafiqui.v12i19.1109>

  Pierre Desfrancois. Universidad Israel

RESUMEN

Históricamente, la lucha contra la corrupción en el Ecuador se ha caracterizado por la creación de instituciones públicas encargadas de diseñar e implementar políticas anticorrupción, que abarcan la prevención, control y sanción de los casos. El presente trabajo de investigación analiza la evolución del marco institucional anticorrupción en el Ecuador, con el objetivo principal de evaluar los aciertos, errores y efectividad de las políticas públicas anticorrupción, durante el periodo 2008-2022. El método de investigación cualitativo incluye la revisión de fuentes primarias, secundarias y el análisis de metodologías internacionales de políticas anticorrupción. Los resultados subrayan que la política anticorrupción de las últimas décadas carece de colaboración, permanencia, continuidad, informes públicos, recursos adecuados, comunicación y participación pública. Además, el cumplimiento de la planificación institucional en torno a la lucha contra la corrupción ha sido bajo, lo que esclarece la baja efectividad de las políticas públicas anticorrupción.

ABSTRACT

Historically, the fight against corruption in Ecuador is characterized by the creation of public institutions in charge of designing and implementing public anti-corruption policies, which encompass the prevention, control and sanction of cases. This research work analyzes the evolution of the anti-corruption institutional framework in Ecuador, with the main objective of evaluating the successes, errors and effectiveness of anti-corruption public policies, during the 2008-2020 period. The qualitative research method includes the review of secondary sources and the analysis of international anti-corruption policy methodologies. The findings underscore that anti-corruption policy in recent decades lacks collaboration, permanence, continuity, public reporting, adequate resources, communication, and public participation. In addition, compliance with institutional planning regarding the fight against corruption has been low, which sheds light on the low effectiveness of anti-corruption public policies.

PALABRAS CLAVE | KEYWORDS

Política pública, corrupción, Ecuador, instituciones.
Public policy, corruption, Ecuador, institutions.

INTRODUCCIÓN

En mayo de 2022, mediante el Decreto Ejecutivo Nro. 412, el Presidente Constitucional de la República del Ecuador dio paso a la creación de la Secretaría de Política Pública Anticorrupción. Esta Secretaría sustituye a la Secretaría General Anticorrupción, creada mediante el Decreto Ejecutivo Nro.665 del 06 de febrero de 2019, y eliminada por medio del Decreto Ejecutivo Nro. 1065 del 21 de mayo de 2021. Posterior a la creación de la Secretaría de Política Pública Anticorrupción, en julio de 2022 se socializó la Estrategia Nacional Anticorrupción, con el objetivo de generar políticas, acciones preventivas, e identificar las áreas de alto riesgo de corrupción. La Estrategia Nacional Anticorrupción complementa los Lineamientos Generales de la Política Nacional Anticorrupción, publicados en noviembre de 2021, que busca establecer sólidos consensos, que le den permanencia en el tiempo y en sus coberturas territoriales. Su principal objetivo consiste en generar políticas y acciones preventivas frente a los otros diferentes riesgos de corrupción. El gobierno, a través de esta estrategia, pretende articular una política integral con los diferentes actores institucionales. En octubre de 2022 se realizó la primera reunión de coordinación y concertación interinstitucional de integridad pública y prevención de la corrupción.

El marco institucional anticorrupción en el Ecuador experimentó múltiples cambios en las últimas décadas, desde la creación de la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión mediante el Decreto Ejecutivo Nro. 1511 del 31 de diciembre de 2008, hasta la nueva Secretaría de Política Pública Anticorrupción. Las instancias institucionales encargadas de la elaboración de políticas públicas anticorrupción se han multiplicado, demostrando los intentos fallidos en la definición de un marco institucional estable en tema de lucha contra la corrupción. Asimismo, se han implementado diferentes planes para la erradicación de la corrupción en el Ecuador, como el Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción (2013-2017) y el Plan Nacional por la Integridad Pública y Lucha contra la Corrupción (2019-2023), ambos implementados por la Función de Transparencia y Control Social. Asimismo, la lucha contra la corrupción formó parte de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021, y del Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025. La necesidad de cooperación interinstitucional entre los diferentes poderes del Estado dio lugar a la conformación de diferentes organismos interinstitucionales, como el Frente de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción y la Mesa Interinstitucional de Lucha Contra la Corrupción, con el fin de organizar el trabajo conjunto entre todos los organismos públicos involucrados en la lucha contra la corrupción.

Sin embargo, a pesar del conjunto de instancias institucionales creadas y la elaboración de planes para luchar contra la corrupción, los resultados son aún escasos en el Ecuador. Los indicadores de desempeño en materia de lucha contra la corrupción evidencian pocas mejoras en los últimos años. El índice de percepción de la corrupción, realizado por Transparencia Internacional (2022), atribuye una puntuación de 36/100 al país en su último informe, lo que ubica al Ecuador en el puesto 105 de 180 países evaluados. En comparación, en 2013, el Ecuador presentaba un puntaje de 35/100, en la posición 102 entre 177 países evaluados. La Encuesta de Presupuesto Abierto (2022), por otra parte, mide, dentro de sus indicadores, la transparencia del presupuesto del sector público. En este indicador, que evalúa la disponibilidad en línea, la puntualidad y la exhaustividad de los documentos presupuestarios, el Ecuador tiene una puntuación de 46/100, lo que le ubica en el puesto 61 de entre 121 países. En comparación, para 2015, la puntuación global para el Ecuador fue de 50/100. Los Indicadores de Buen Gobierno, elaborados por el Banco Mundial, que miden seis dimensiones de gobernabilidad, voz y rendición de cuentas, estabilidad política y ausencia de violencia, efectividad gubernamental, calidad regulatoria, estado de derecho, y control de la corrupción, evidencian una ligera mejora en torno al control de la corrupción entre 2008 y 2021, debido a que el Ecuador subió del percentil 28.64 al percentil 32.21.

Ante el amplio conjunto de instancias y políticas públicas anticorrupción en las últimas décadas en el Ecuador, y los bajos resultados en cuanto a la incidencia de la corrupción en el país, esta investigación tiene como finalidad analizar la evolución de las instituciones públicas anticorrupción en el Ecuador, las herramientas de políticas públicas y su efectividad desde 2008 hasta la actualidad, con el objetivo de evaluar los errores y limitantes en relación con la lucha contra la corrupción. Este artículo constituye un aporte a la escasa literatura sobre la efectividad de las políticas públicas anticorrupción en el Ecuador.

REVISIÓN TEÓRICA

Según Transparencia Internacional (2022), “la corrupción implica comportamientos por parte de los funcionarios del sector público, sean políticos o servidores públicos, en los que se enriquecen indebidamente e ilícitamente, o sus allegados, por el mal uso del poder público que les ha sido encomendado”. No obstante, cualquier esfuerzo de investigación que aborde la corrupción está fuertemente influenciado por cómo se define la corrupción. En términos generales, Mendieta (2019), señala que la corrupción implica cuatro características principales: (i) una persona tiene una posición de poder en una organización, con más o menos discrecionalidad, y que ese poder le ha sido concedido para que lo use en beneficio de la organización, de forma que ésta cumpla con sus fines, objetivos o misión; (ii) esta persona abusa de su poder, es decir, va más allá de lo que legal y moralmente tiene permitido en su organización; (iii) además de ello, ese abuso tiene como fin su beneficio privado; no abusa de ese poder porque se extralimite en su celo y trate de conseguir para la organización beneficios o resultados extraordinarios, sino porque pone su interés privado por encima del de la organización, beneficios que no son los que están pactados contractual o legalmente; y (iv) el beneficio privado puede ser directamente recogido o indirectamente allegado.

Un sistema nacional de integridad, usualmente se representa a través de un antiguo “templo griego”. Pope (2000), sintetiza no solo aquellas instituciones que comúnmente se espera que formen los “pilares” clave de los sistemas de integridad, sino también los aspectos clave de cómo interactúan estos diferentes elementos: el “templo” se construye y se sostiene por cimientos que comprenden conciencia y valores de la sociedad. Si la conciencia pública es alta y los valores son fuertes, ambos apoyarán los “pilares” que descansan sobre ellos, dándoles mayor fuerza. Los pilares del sistema nacional de integridad están conformados por las cinco funciones del Estado, el sector público, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado, las Agencias de aplicación de la Ley (Fiscalía General del Estado, Policía Nacional, Unidad de Análisis Financiero), la sociedad civil, las organizaciones políticas, los medios de comunicación y las empresas.

La corrupción es uno de los problemas más importantes a los que se enfrenta el mundo en la actualidad (Aidt, 2016). Instrumentalmente, la corrupción es ineficiente: desperdicia recursos, frena el ingreso per cápita y reduce el empleo. Socava una base racional de confianza en los funcionarios públicos, lo que a su vez se traducirá en menos ingresos fiscales y menos servicios públicos. Si bien constituye un desafío global, es particularmente importante para los países en desarrollo, donde la expropiación de incluso pequeñas cantidades de dinero puede tener graves consecuencias personales. La falta de integridad en el sector público tiene múltiples impactos que afectan el desarrollo socioeconómico de las naciones. Los actos de corrupción influyen negativamente en los flujos de inversión, reduce los volúmenes de comercio exterior, reduce los ingresos fiscales de los estados, incrementa y distorsiona el gasto público, y, por ende, tienen impactos perjudiciales en el crecimiento económico.

Gründler y Potrafke (2019), a partir de un estudio empírico que abarca nuevos datos para 175 países durante el período 2012-2018, concluyen que el efecto acumulativo a largo plazo de la corrupción sobre el crecimiento es que el PIB real per cápita disminuyó alrededor de un 17 % cuando el IPC inverso aumentó en una desviación estándar, y que el efecto de la corrupción en el crecimiento económico es especialmente pronunciado en las autocracias y se transmite al crecimiento al disminuir la IED y aumentar la inflación. En América Latina y el Caribe, Izquierdo et al. (2018) evalúan que, en la región, entre el 10 % y el 30 % del gasto total en compras públicas se pierde debido a la corrupción, y el costo total de la corrupción asciende al 4.4 % del Producto Interno Bruto (PIB) total de la región.

En el Ecuador, la corrupción es un gran obstáculo para el desarrollo del país. Escobar et al. (2020) subrayan la necesidad de cambios profundos en temas de legislación referentes a los procesos de contratación pública en los periodos de estado de excepción, debido al alto riesgo de corrupción y los vacíos legales. Del mismo modo, Cangas Oña y Aulla Salameh (2020) concluyen que la pandemia del Covid-19 brindó oportunidades para que la corrupción prospere en el Ecuador. El incremento de los casos de corrupción en el Ecuador evidencia la necesidad de la aplicación de la ética pública como herramienta de la lucha contra la corrupción en el país (Chagcha Solis y Pérez Barral, 2022).

MÉTODOS

El estudio adopta el enfoque de investigación cualitativa, que se basa ampliamente en la literatura existente y en el uso de fuentes primarias y secundarias para explicar y explorar el fenómeno de la corrupción, en especial, la evaluación de las políticas públicas de lucha contra la corrupción en el Ecuador. Según Gerring (2017), las investigaciones cualitativas se realizan con el objetivo de obtener una comprensión compleja y detallada del problema de investigación.

La investigación es de carácter exploratorio, al investigar en profundidad la evolución de las políticas públicas anticorrupción en el Ecuador y su marco institucional, a partir de la búsqueda, identificación y extracción de la información relevante sobre el tema de investigación, para definir hallazgos que caracterizan las causas de la baja efectividad de las políticas públicas anticorrupción en el Ecuador.

El estudio se basa ampliamente en varias fuentes primarias y secundarias de datos, incluidas revistas, periódicos, libros académicos, artículos de revistas e informes para analizar y explicar el problema de la corrupción en el Ecuador, con el fin de realizar las conclusiones y recomendaciones pertinentes. El método de investigación utilizado es el método deductivo-inductivo a partir del estudio de informes y legislación nacional e internacional.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Evolución de las instituciones públicas de lucha contra la corrupción en el Ecuador

Un pilar de los gobiernos ecuatorianos en las últimas décadas en la lucha contra la corrupción ha sido la creación de diferentes organismos encargados de la definición e implementación de las políticas públicas anticorrupción. Las agencias anticorrupción, a nivel mundial, han recibido, durante las últimas dos décadas, mucha atención y críticas debido a la gran visibilidad de su trabajo y su aparentemente limitado impacto en comparación con los recursos que se les dedican. La siguiente tabla resume la evolución, en el Ecuador, de las entidades públicas entre el periodo 2008-2022 encargadas de las políticas públicas anticorrupción.

Tabla 1
Entidades públicas anticorrupción: 2008-2022

Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión	El Decreto Nro. 1511 de 2008 crea la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión, adscrita a la Presidencia de la República, encargada de la investigación de los casos de corrupción, la coordinación del trabajo interinstitucional en tema de lucha contra la corrupción, y el fortalecimiento de un sistema integral de control de la corrupción.
Subsecretaría General de Transparencia de Gestión	El Decreto Nro. 1522 de 2013 conformó la creación de la Secretaría Nacional de Gestión de la Política, cuyo artículo 7 transforma la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión en Subsecretaría y dispone su fusión por absorción a la Secretaría Nacional de Gestión de la Política. Cumple con objetivos similares a la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión.
Secretaría Técnica de Transparencia de Gestión	A través del Decreto Nro. 450 de 2014 se escindió de la Secretaría Nacional de la Administración Pública, la Subsecretaría General de Transparencia, y se dispuso, en su lugar, la Secretaría Técnica de Transparencia de Gestión, como entidad adscrita a dicha Secretaría Nacional.
Secretaría General Anticorrupción	El Decreto Nro. 665 de 2019 creó la Secretaría General Anticorrupción, dentro de la Presidencia de la República, con el objetivo de diseñar e implementar políticas públicas de lucha contra la corrupción y la coordinación del trabajo interinstitucional.
Secretaría de Política Pública Anticorrupción	El Decreto Nro. 412 de 2022 creó la Secretaría de Política Pública Anticorrupción, como parte de la estructura de la Presidencia de la República del Ecuador, con el objetivo principal de diseñar, implementar y monitorear el cumplimiento de la política de integridad pública y anticorrupción.

Fuente: elaboración propia.

La creación de entidades públicas encargadas de la lucha contra la corrupción responde a la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, que establece, en su artículo 6, “Cada Estado parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, garantizará la existencia de un órgano u órganos, según proceda, encargados de prevenir la corrupción”, y en su artículo 36, que “ese órgano u órganos o esas personas gozarán de la independencia necesaria, conforme a los principios fundamentales del ordenamiento jurídico del Estado Parte, para que puedan desempeñar sus funciones con eficacia y sin presiones indebidas”. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción contempla a los organismos anticorrupción como un actor clave en la lucha contra la corrupción. Los Principios de Yakarta (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2012) sobre los organismos anticorrupción que los acompañan proporcionan una hoja de ruta para fortalecer la independencia y la eficacia de estas entidades. En especial, recomiendan los siguientes principios para garantizar su independencia y eficacia: mandato, colaboración, permanencia, continuidad, remoción, conducta ética, inmunidad, remuneración, recursos adecuados, autonomía financiera, rendición de cuentas externa, informes públicos, comunicación y participación pública.

Los principios de Yakarta se incumplen en los entes institucionales encargados de la lucha contra la corrupción en el Ecuador. Se omite el principio de permanencia, que establece que el organismo deberá, de conformidad con los principios legales básicos de sus países, ser establecido por un marco legal adecuado y estable, como la Constitución o una ley especial para asegurar la continuidad. En el Ecuador, el marco legal suele modificarse por decreto, lo que impide una estabilidad en el tiempo, al tener mayor facilidad para derogarse. Por otra parte, se vulnera el principio de nombramiento, que implica que los titulares de los organismos anticorrupción serán designados mediante un proceso que asegure su postura apolítica, su imparcialidad, neutralidad, integridad y competencia, al ser designados directamente por la Presidencia de la República. También, se incumple el principio de remoción, que recomienda una seguridad en el cargo y un proceso de destitución legalmente establecido. El presupuesto asignado es un tema complejo, debido a que se suele ver como un gasto adicional en el presupuesto del Estado, y no como una inversión que se va a recuperar cuando se reduzcan los niveles de corrupción en el país. Actualmente, no se evidencia un presupuesto establecido para el cumplimiento de los objetivos de lucha contra la corrupción. La nueva Secretaría de Política Pública Anticorrupción, por ejemplo, cuenta con un presupuesto de \$ 400 000, destinado únicamente al pago de los trabajadores de la Secretaría (Romero, 2022).

Otro problema en la construcción de nuevos organismos encargados de la lucha contra la corrupción radica en el hecho de que el país no desarrolla una estrategia nacional anticorrupción antes de establecer un nuevo organismo, y, por lo tanto, no se adapta el diseño de la agencia al problema. También existe una comprensión limitada de las funciones y responsabilidades de la agencia y de su mandato con respecto a otras fuerzas del orden público y del sector público. El análisis histórico evidencia que el fortalecimiento de los organismos anticorrupción se ha visto obstaculizado por un apoyo político insuficiente, que impide una continuidad en el tiempo. Los tres últimos mandatos de la República del Ecuador crearon cada uno su propia entidad institucional encargada de la lucha contra la corrupción, con objetivos similares, y sin real articulación con los distintos poderes del Estado. La causa de la falta de continuidad en el diseño e implementación de una política nacional anticorrupción en el Ecuador es la falta de independencia de los organismos encargados de la elaboración de las políticas públicas en torno a la lucha contra la corrupción.

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito establece un marco lógico para definir e implementar una política nacional anticorrupción. Establece que el proceso de redacción de la estrategia debe ser supervisado por un organismo que tenga suficiente autonomía, experiencia y respaldo político, y debe incluir aportes sustantivos de partes interesadas clave tanto dentro como fuera del gobierno. Las decisiones relacionadas con el proceso son cruciales, ya que afectan tanto el contenido de la estrategia nacional anticorrupción como la probabilidad de su implementación exitosa. Se identifican ocho principios dentro del proceso de elaboración de la estrategia nacional anticorrupción: (i) asignar la responsabilidad de redactar la estrategia a un pequeño grupo semiautónomo, (ii) asegurar el apoyo y la participación continuos de los principales líderes políticos, (iii) consultar regularmente con todas las agencias gubernamentales que se verán afectadas por la estrategia, (iv) solicitar las opiniones de la oposición política siempre que sea posible, (v) involucrar a todos los sectores de la sociedad en el proceso de redacción, (vi) hacer hincapié en la comunicación, la transparencia y la divulgación durante todo el proceso de redacción. Dicho marco metodológico enfatiza el apoyo al establecimiento de un organismo anticorrupción y evolución en el tiempo. Esto, a su vez, requiere definir el “éxito” en términos organizacionales

y garantizar las competencias y los enfoques necesarios que apoyen la evolución de la organización dentro de su entorno externo para lograr los resultados deseados.

PLANIFICACIÓN NACIONAL PARA LUCHAR CONTRA LA CORRUPCIÓN Y SU EFECTIVIDAD

La Función de Transparencia y Control Social conformada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las superintendencias, promueve el control de las entidades y organismos del sector público, y está encargada de la prevención y la lucha contra la corrupción. Dentro los procesos de planificación nacional, se elaboró en 2013 el Plan Nacional de Prevención y Lucha contra la Corrupción 2013-2017, y posteriormente el Plan Nacional por la Integridad Pública y Lucha contra la Corrupción 2019-2023. Este último plan se sustenta en tres objetivos, (i) promover la integridad en la gestión pública y privada que se desarrolle con recursos públicos, (ii) fortalecer la acción ciudadana en sus diversas formas de organización para lograr su incidencia en lo público, y (iii) fortalecer los mecanismos de coordinación y cooperación interinstitucional pública y privada, que articulen iniciativas y acciones para la prevención y lucha contra la corrupción. Cada objetivo incluye un conjunto de estrategias, proyectos, actividades, indicadores y periodo de ejecución. La propuesta presenta algunos aspectos positivos en torno a su metodología. Parte de un marco analítico que hace referencia al sistema nacional de integridad.

Según Kirby (2020), la política de integridad puede describirse como el conjunto de intenciones, elecciones y acciones diseñadas para promover y proteger la integridad en las organizaciones. El plan parte de un diagnóstico de los pilares del marco nacional de integridad; sin embargo, a pesar de contar con un conjunto de proyectos y actividades planificadas, no incluye ningún presupuesto para su implementación. Asimismo, se evidencia la falta de coordinación del trabajo con las entidades públicas encargadas de la lucha contra la corrupción, ya que no se menciona en ninguna parte a la Secretaría Técnica de Transparencia de Gestión o la Secretaría General Anticorrupción. Este hallazgo evidencia la falta de colaboración, y los entes anticorrupción carecen de buenas relaciones de trabajo con los organismos estatales, la sociedad civil, el sector privado y otros actores, incluida la cooperación internacional. En cuanto a su cumplimiento, el Informe de Labores del año 2019 de la Función de Transparencia y Control Social enfatiza algunas acciones emprendidas orientadas al cumplimiento del Plan, sin embargo, no existe un informe de cumplimiento y avance del plan para los años 2020 y 2021. La lectura detallada evidencia que un gran conjunto de proyectos no se ha implementado, como la implementación de la “Escuela de formación en integridad pública y ciudadanía”, de las “Brigadas de Transparencia”, o de las “Redes ciudadanas de vigilancia de la gestión pública”.

El Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021, “Toda Una Vida”, dentro del Eje 3, “Más Sociedad, Mejor Estado”, en el Objetivo 8, “Objetivo 8: Promover la transparencia y la corresponsabilidad para una nueva ética social” plantea como meta al 2021, mejorar el Índice de Transparencia Pública (Dimensión ciudadana y Dimensión Institucional). Sin embargo, en la actualidad, solamente se encuentra una presentación metodológica del Índice Territorial de Transparencia y Participación (ITTP), donde se define la metodología del índice:

El Índice Territorial de Transparencia (ITT) abarca 4 dimensiones que se alimentan de distintas fuentes de datos: registros administrativos de la Defensoría del Pueblo del Ecuador (DPE) (relacionado con la primera dimensión “Acceso a la información”); los registros del Servicio Nacional de Contracción Pública (SERCOP); los registros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) (respecto a la dimensión “Rendición de Cuentas”); y Encuesta de Dimensión Institucional del CPCCS. (Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, 2016, p. 7)

Sin embargo, no se han evidenciado resultados desde 2017 para dicho índice. En diciembre de 2016 se presentó el 1er Índice Territorial de Transparencia, dando como principal resultado una media del 65 %, que representa la capacidad institucional para la transparencia, pero no se ha dado continuidad en la publicación de este índice. Tanto el Plan Nacional de Desarrollo como el Plan Nacional por la Integridad Pública y Lucha contra la Corrupción 2019-2023 carecen de información sobre los indicadores que permiten medir el cumplimiento y el impacto de estas herramientas de planificación nacional, lo que impide la evaluación de las metas correspondientes.

En lo que corresponde al Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025, se destaca el objetivo 15, “Fomentar la ética pública, la transparencia y la lucha contra la corrupción”, con una meta para el 2025 que consiste en mejorar el posicionamiento en el ranking de percepción de corrupción mundial del puesto 93 al 50, mediante dos políticas públicas: fomentar la integridad pública e impulsar el gobierno abierto. En noviembre de 2021 se decretó la Política Pública Anticorrupción, basada en tres objetivos principales: Prevención y Control, Investigación y seguimiento, y Sanción. En julio de 2022 se inauguró la Estrategia Nacional Anticorrupción. La estrategia se conforma de nueve líneas estratégicas, que abarcan la concientización, prevención, transparencia del gasto público, contratación pública y nuevas tecnologías. Las estrategias más eficaces para combatir la corrupción incluyen mejorar la gestión de las finanzas públicas, mejorar los servicios judiciales, capacitar y aumentar la capacidad de la burocracia del servicio civil, invertir en sistemas de información financiera, ampliar el acceso a la información para el público y reducir las oportunidades de corrupción administrativa como el soborno. La implementación exitosa de una estrategia nacional anticorrupción requiere la acción concertada de una variedad de ministerios, departamentos y agencias y requiere la coordinación con entidades que operan independientemente del gobierno: ministerios públicos, agencias de auditoría y autoridades reguladoras. La implementación también puede requerir la cooperación de los poderes judicial y legislativo y también de los gobiernos regionales y locales. Adicionalmente, la Estrategia Nacional Anticorrupción preconiza la creación de una Comisión para la prevención de la corrupción en el sector público. Taylor (2018) recalca que la lección de los ejemplos históricos de éxitos y fracasos anticorrupción es que los estallidos de políticas anticorrupción rara vez se convierten en cambios duraderos en el equilibrio general de corrupción si estas políticas no están integradas en un esfuerzo más amplio de rendición de cuentas. En ese contexto, la rendición de cuentas es el resultado de la transparencia, la supervisión y la sanción, todo ello moderado por el grado de eficacia institucional, atenuado por el grado de dominio político.

EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ANTICORRUPCIÓN EN EL ECUADOR

La falta de cooperación interinstitucional entre los diferentes entes responsables de la lucha contra la corrupción debilita el cumplimiento de los objetivos de lucha contra la corrupción en el país. Existieron algunos intentos de coordinación y búsqueda de sinergia entre las funciones del Estado, pero sin lograr su institucionalización. Dentro de los mecanismos de cooperación interinstitucional, en 2017 se conformó el Frente de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción. Incluye la participación de la sociedad civil y del Estado, con el objetivo de establecer los mecanismos para la coordinación de las acciones de transparencia y lucha contra la corrupción. Luego de cuatro meses de existencia, se disolvió este frente. Su principal aporte fue la elaboración de un documento de propuestas. Sin embargo, esta entidad no contó con un presupuesto, y el informe de propuestas no se tradujo en una propuesta formal con objetivos, metas e instituciones responsables. Adicionalmente, la conformación del Frente de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción tenía como fin la creación de la “Estrategia Nacional por la Transparencia y Lucha Contra la Corrupción”, que no se llegó a formalizar. En 2019 se conformó la Comisión de Expertos Internacionales de Lucha contra la Corrupción, con la misión de asesorar y fortalecer a las instituciones del Estado ecuatoriano encargadas de prevenir, investigar y sancionar los actos de corrupción. No obstante, esta comisión no recibió una definición y un estatuto formal, y no pasó de su fase preliminar. Actualmente, el país recibió una denuncia por la falta de pago de honorarios de tres de los expertos que conformaban esta comisión. En 2020 se conformó la Mesa Interinstitucional de Lucha Contra la Corrupción, en la que participaron el Consejo de la Judicatura, el Ministerio de Gobierno, la Defensoría Pública la Unidad de Análisis Financiero y Económico y la Policía Nacional. En consecuencia, en enero de 2021 se firmó el Acuerdo de creación de la Mesa de Lucha contra la Corrupción, cuyo objetivo radica “en implementar mecanismos de cooperación interinstitucionales que permitan articular acciones encaminadas a identificar nudos críticos y problemas estructurales presentes en el ejercicio de la acción penal”.

Sin embargo, dicha instancia no definió ni implementó proyectos o actividades específicas. En la actualidad, esta propuesta fue sustituida por la propuesta de creación de una Comisión Nacional Anticorrupción, que incluye entre sus objetivos, como se señala en los Lineamientos Generales de la Política Nacional Anticorrupción, “Conocer y coordinar las políticas públicas anticorrupción, dirigidas por la Función Ejecutiva con las políticas públicas de ese ámbito formuladas por las restantes funciones del Estado”. En la Estrategia Nacional Anticorrupción, en su

lugar, se menciona una Comisión para la prevención de la corrupción en el sector público, con los mismos fines. Los diferentes entes institucionales no lograron articular eficazmente el trabajo entre los poderes del Estado, organismos públicos y la sociedad civil. La Secretaría General Anticorrupción, creada en 2019, por ejemplo, recibió fuertes críticas por parte de la Fiscalía General del Estado, por su injerencia en la función judicial.

El Índice de Capacidad para Combatir la Corrupción realizado por Americas Society/Council of the Americas (AS/COA) y Control Risks (2022) identifica 14 variables desde la independencia de las instituciones judiciales hasta la disponibilidad de recursos para clasificar los países en términos de la eficacia de la lucha contra la corrupción. El Ecuador se ubica en el puesto 9 entre 15 países de la región, con una puntuación de 4.82 sobre 10. El ranking está liderado por Uruguay, con una evaluación global de 7.42 sobre 10. El análisis comparativo establece parámetros que sintetizan buenas prácticas para luchar contra la corrupción. Los principales factores que explican la heterogeneidad en la región y los buenos resultados de países como Uruguay radican en la independencia de las instituciones, una sociedad civil activa, y una disponibilidad de recursos para la lucha contra la corrupción. Por ejemplo, en la capacidad legal, se evalúa, entre otros, la independencia y eficiencia judicial, la independencia y eficiencia de las agencias anticorrupción, el acceso a la información pública y transparencia general del gobierno, la independencia y recursos de la Fiscalía General, los recursos disponibles para combatir los delitos de cuello blanco y el nivel de cooperación internacional. El alto puntaje de Uruguay con respecto a su capacidad de luchar contra la corrupción se debe a un marco legal que promueve la participación de toda la sociedad y la creación de instancias sociales para apoyar a este combate; a un papel importante de la capacitación a los servidores públicos y a la prevención; y a un enfoque de mejoramiento de la calidad regulatoria, basado en menos burocracia, más meritocracia y mejor calidad en los procesos de contratación pública (Delpiazzi, 2018). En cuanto al marco regulatorio, el principal organismo de lucha contra la corrupción en Uruguay es la Junta de Transparencia y Ética Pública, que cuenta con autonomía, independencia y sostenibilidad financiera, y que actúa como órgano de control superior para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas.

CONCLUSIONES

Los resultados de la investigación concluyen que la independencia de las instituciones (funcional, presupuestaria y de nombramientos), el enfoque estratégico, los recursos humanos y financieros y los mecanismos de colaboración y coordinación están por debajo de lo que les permitiría ser eficaces en el Ecuador. Por lo tanto, no han tenido éxito en cumplir con sus mandatos y en línea con las expectativas de los ciudadanos, y en muchos casos no han tenido un impacto significativo en las tendencias, tipos y niveles de corrupción. Se enfatiza la importancia de tener un compromiso político para abordar el problema de la corrupción, desarrollar una comprensión profunda de la naturaleza del problema de la corrupción y mapear el panorama institucional existente antes de establecer una nueva agencia anticorrupción para que sea eficaz. En ausencia de un presupuesto, y mecanismos de coordinación, las políticas públicas anticorrupción han tenido un impacto muy limitado en la erradicación de la corrupción en el Ecuador. El cumplimiento de las estrategias anticorrupción en el Ecuador ha sido débil, y tanto el Plan Nacional de Desarrollo como el Plan Nacional por la Integridad Pública y Lucha contra la Corrupción han carecido de un seguimiento y mecanismos de supervisión adecuados. El análisis comparativo con países con mejor desempeño en la lucha contra la corrupción evidencia la necesidad de garantizar un marco institucional estable que permita la sostenibilidad de las instancias encargadas de combatir contra la corrupción.

REFERENCIAS

- Aidt, T. S. (2016). Rent seeking and the economics of corruption. *Constitutional Political Economy*, 27(2), 142-157. <https://link.springer.com/article/10.1007/s10602-016-9215-9>
- Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. (2016). Nota Metodológica: Índice Territorial de Transparencia. Quito. <http://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2017/02/NOTA-METODOLOGICA-INDICE-DE-TRANSPARENCIA.pdf>

- Consejo Nacional de Desarrollo. (2017). Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021-Toda una Vida. <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/plan-nacional-de-desarrollo-2017-2021-toda-una-vida-de-ecuador>
- Delpiazzo, C. E. (2018). Marco regulatorio de la ética pública y del control de la corrupción en Uruguay. *Revista da Faculdade de Direito da FMP*, 13(1), 81-107. <https://revistas.fmp.edu.br/index.php/FMP-Revista/article/view/84>
- Frente de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción. (2017). Documento de Propuestas. https://www.cenae.org/uploads/8/2/7/0/82706952/versio%CC%81n_final_151017_propuestas_finales_ftlc.pdf
- Función de Transparencia y Control Social. (2019). Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción (2013-2017). <http://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2016/02/lucha-contra-la-corrupcion.pdf>
- Función de Transparencia y Control Social. (2019). Plan Nacional de Integridad Pública y Lucha contra la Corrupción 2019-2023. <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=2629&tipo=doc>
- Función de Transparencia y Control Social. (2019). Informe de labores-2019. <https://www.dpe.gob.ec/wp-content/dpelo-taip/2020rendicionftcs/rendicion-cuentas-ftcs-2019.pdf>
- Gerring, J. (2017). Qualitative methods. *Annual review of political science*, 20, 15-36. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-092415-024158>
- Gründler, K. y Potrafke, N. (2019). Corruption and economic growth: New empirical evidence. *European Journal of Political Economy*, 60, 101810. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3467949>
- Izquierdo, A., Pessino, C., Vuletin, G. y B. I. de Desarrollo (eds.). (2018). *Mejor gasto para mejores vidas: cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos* (Vol. 10). Inter-American Development Bank. <https://doi.org/10.18235/0001217-es>
- Kirby, N. (2021). An 'institution-first' conception of public integrity. *British Journal of Political Science*, 51(4), 1620-1635. https://www.bsg.ox.ac.uk/sites/default/files/2018-06/Public_Institutional_Integrity_Conceptual_Issues.pdf
- Mendieta, M. V. (2019). *Combatir la corrupción*. Gedisa Editorial.
- Naciones Unidas. (2004). Convenciones de las Naciones Unidas contra la Corrupción. https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corruption/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2009). Technical Guide to The United Nations Convention Against Corruption. https://www.unodc.org/documents/corruption/Technical_Guide_UNCAC.pdf
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2012). Jakarta Statement on Principles for Anti-Corruption Agencies. https://www.unodc.org/documents/corruption/WG-Prevention/Art_6_Preventive_anti-corruption_bodies/JAKARTA_STATEMENT_en.pdf
- Cangas Oña, L. X. y Aulla Salameh, I. M. (2020). La corrupción golpea al Ecuador en momentos de la pandemia. *Revista UNIANDES Episteme*, 7(1), 1163-1173. <http://45.238.216.13/ojs/index.php/EPISTEME/article/view/2292>
- Pope, J. (2000). *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*. (The TI Source Book). Transparency International.
- Romero, D. (11 de mayo de 2022). Secretaría Anticorrupción trabajará en la prevención; Comisión lo cuestiona. *El Comercio*. <https://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador/secretaria-comision-anticorrupcion-politica-publica.html>
- Chagcha Solis, C. y Pérez Barral, O. (2022). Ética pública: herramienta pendiente de la lucha anticorrupción en el Ecuador: Public ethics: a pending tool in the fight against corruption in Ecuador. *Revista Científica Ecociencia*, 9(3), 21-36. <https://revistas.ecotec.edu.ec/index.php/ecociencia/article/view/657>
- Taylor, M. M. (2018). Getting to accountability: A framework for planning & implementing anticorruption strategies. *Daedalus*, 147(3), 63-82. https://doi.org/10.1162/daed_a_00503
- Transparencia Internacional. (2022). Índice de Percepción de la Corrupción. Berlín. <https://www.transparency.org/es/press/2021-corruption-perceptions-index-press-release>
- Escobar Vargas, V. P., Suárez Merino, E. N. y Cornejo Aguiar, S. J. (2020). Las contrataciones en estado de excepción y los actos de corrupción en el sector público en el Ecuador. *Revista UNIANDES Episteme*, 7(1), 1341-1365. <http://45.238.216.13/ojs/index.php/EPISTEME/article/view/2355>