



Municipio
de Quito

QUITO
HONESTO



Memorias del I Congreso Internacional Anticorrupción Quito Luz de América

Investigador Guadalupe Sepúlveda
"TRANSPARENCIA"
MAYO 2014



Municipio
de Quito

QUITO
HONESTO



Memorias del I Congreso Internacional Anticorrupción Quito Luz de América

Santiago Guarderas Izquierdo

Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito

Articula a la Unidad de Control y Gestión

"TRANSPARENCIA"

Con las Cualidades más importantes para una

administración, para que la Ciudadanía pueda

ver y saber lo que se hace.

MAYO 2012

Logo of the Municipality of Quito

MEMORIAS DEL I CONGRESO
INTERNACIONAL
ANTICORRUPCIÓN
QUITO LUZ DE AMÉRICA

Dr. Santiago Guarderas Izquierdo
Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito

Econ. Fernando Larrea Estrada
Presidente de Quito Honesto

Paulina Cadena
Representante de las universidades
Santiago Rivadeneira
Representante de la Sociedad Civil
Marco Carrión
Representante de la Cámara de la Producción
Carlos Zambrano
Representante de la Cámara de la Construcción
Comisionados

Carolina Egas
Directora de Prevención y Control

Sofía Meneses
Jefa de la Unidad de Comunicación

Gabriel Cisneros Abedrabbo
Compilación y coordinación editorial

Monumento a la Transparencia,
autor Arq. Fernando Rivera
Portada

Luis Enrique Yaulema
Fotografía de Portada

América Editores, *impresa*
Teléf.: 099 766 4681
Diseño, edición e impresión

**MEMORIAS DEL I CONGRESO
INTERNACIONAL ANTICORRUPCIÓN
QUITO LUZ DE AMÉRICA**

© Primera edición 2022

El Contenido de los trabajos compilados en la presente publicación es responsabilidad de los autores y representan su pensamiento y aporte al debate crítico en la lucha contra la corrupción.

Comisión Metropolitana de Lucha Contra la Corrupción - Quito Honesto

Av. Amazonas N21-252 y Jerónimo Carrión
edificio Londres, tercer piso, Quito-Ecuador

ISBN:
978-9942-8848-6-2

www.quitohonesto.gob.ec quitohonesto@quitohonesto.gob.ec

Quito-Ecuador, 2022

Índice

<i>Liminar</i>	11
<i>Presentación</i>	15
<i>La responsabilidad de las instituciones en la transparencia y lucha contra la corrupción</i>	21
<i>El control gubernamental como herramienta clave para prevenir y mitigar la corrupción en el Ecuador</i> Carlos Alberto Riofrío González	25
<i>Mecanismos y acciones del sector público contra la corrupción</i> Diego Regalado Almeida	43
<i>Mecanismos y acciones del sector público contra la corrupción</i> Michel Briones Montesdeoca	53
<i>Proyecto “transparencia en la gestión pública”: una experiencia compartida estado-sociedad civil</i> Simón Jaramillo Malo	63
<i>Una mirada desde la sociedad civil hacia la transparencia: la importancia de la medición de la integridad para prevenir la corrupción</i> Camila Ulloa	75
<i>Estrategia nacional anticorrupción</i> Luis Verdesoto Custode	85
<i>Políticas de integridad en la gestión pública: análisis comparado de la legislación ecuatoriana y española en la lucha contra las tres pandemias de la covid-19, la corrupción y el blanqueo</i> Miguel Abel Souto	93

<i>Avances política de transparencia e integridad en la administración distrital: caso Bogotá-Colombia</i> Gloria Patricia Rincón Mazo	121
<i>El periodismo de investigación y las instituciones democráticas</i> César Ricaurte	131
<i>El periodismo de investigación y la crónica</i> Gabriela Ruiz Agila	141
<i>Periodismo de investigación, el oficio de vencer el miedo</i> Christian Zurita	157
<i>Experiencia en el proceso de recuperación de la transparencia e integridad de EPMAPS-Agua de Quito</i> Othón Zevallos & Verónica Sánchez	167
<i>Experiencias en la implementación y certificación del sistema de gestión antisoborno con la norma iso 37001:2016 en la Empresa Eléctrica Quito</i> Marco Herrera	181
<i>Cuando se aleja de la integridad-confianza</i> Luis Eduardo Zaldumbide	197
<i>Género y anticorrupción: retos a emprender</i> Soraya Arévalo Serrano	211
<i>Género y corrupción, retos a emprender</i> Paulina Palacios Herrera	225
<i>Relaciones entre género y corrupción en las estructuras de toma de decisión</i> María Luisa Azanza Torres	235
<i>Los programas de cumplimiento en la legislación ecuatoriana</i> Estefany Alvear Tobar	245
<i>Gobierno abierto, compliance y seguridad jurídica para el control de la corrupción</i> Mariela Anchundia	255

<i>DIGintegridad: la transformación digital en la lucha contra la corrupción</i> Camilo Cetina	263
<i>Si los gobiernos de verdad quisieran disminuir la corrupción en compras públicas, invertirían en herramientas tecnológicas</i> María De Los Ángeles Estrada G.	279
<i>La academia en la lucha contra la corrupción</i> María Herrera	291
<i>El rol de la academia en la lucha contra la corrupción ¿una crisis existencial?</i> Guillaume Fontaine	301
<i>Estrategias en el combate frente a la corrupción</i> Javier Fernández Teruelo	309
<i>El rol de la academia en la lucha contra la corrupción</i> Juan José Tena García	323

Liminar

La corrupción, denominada el cáncer de la humanidad, es un mal que resta posibilidades de progreso a nuestros pueblos, trae desigualdad e injusticia, impide crecer. No solo se trata de desviar recursos de manera ilegal, significa dejar a nuestra gente sin agua potable, electricidad, salud, transporte, educación. En fin, dejarlos sumidos en la pobreza y el subdesarrollo.

Como reza el preámbulo de la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción: “La corrupción plantea graves problemas y amenazas para la estabilidad y seguridad de las sociedades al socavar las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia y comprometen el desarrollo sostenible y el imperio de la Ley”.

Combatir y eliminar la corrupción es una obra que cada ciudadano debe cumplir, desde el lugar donde se encuentre y con las tareas que realice.

Con acciones concretas inicié mis actividades de alcalde. En el Plan de Gobierno propuesto a la ciudadanía se incluyó, el primer día de mi administración, un Código de Ética, que deben cumplir los funcionarios del Ejecutivo de este Cabildo. Esto nos ha permitido seleccionar a los mejores cuadros profesionales y evitar el clientelismo político que reina en nuestro medio y que impide trabajar de manera efectiva en beneficio de la comunidad.

Sabemos que la lucha contra la corrupción no es una tarea fácil, y por el compromiso y responsabilidad que tenemos con nuestros mandantes, hemos capacitado a 1400 servidores y brindado acompañamiento a 56 entidades municipales para mejorar los procesos de contratación pública.

Sin perder tiempo, estamos implementando el Sistema Metropolitano de Seguimiento de Recomendaciones, iniciativa que ha sido planteada desde esta administración para transparentar el accionar de sus servidores en el ejercicio de sus funciones y mejorar los procesos



de control interno. Todo esto como parte de la política anticorrupción que desarrollamos para visualizar y tener información actualizada del cumplimiento de recomendaciones de los informes aprobados por la Contraloría General del Estado. Este sistema estará bajo la supervisión, monitoreo y administración de Quito Honesto.

Hemos constituido cinco observatorios ciudadanos; además, se han promovido los mecanismos de participación ciudadana, lo cual se refleja en las 28 veedurías realizadas en el año 2022 al Municipio de Quito.

Nuestro trabajo no solo se ha enfocado en mecanismos de prevención y participación ciudadana. Parte de nuestro plan estratégico, se centra en el alertar a las instancias correspondientes sobre el posible cometimiento de actos ilícitos.

Promovimos el “Primer Congreso Internacional Anticorrupción Quito Luz de América”. Expertos nacionales e internacionales se dieron cita en esta ciudad libertaria que juntó conocimientos y esfuerzos para declararle una guerra frontal a la corrupción.

En la presente publicación recogemos el aporte profesional de los ponentes del evento citado, del cual nació la “Declaración de Quito por la Lucha contra la Corrupción”, cuyos enunciados deben ser escuchados por todos aquellos que en su conducta ética y humana están en este mundo para servir a los demás, con solidaridad y dignidad.

No podemos hablar de democracia, de igualdad de derechos, mientras la sombra de la corrupción nos amenaza. Mi reconocimiento a todos los participantes del “Primer Congreso Internacional Anticorrupción Quito Luz de América” por contribuir a prevenir y a erradicar este mal que destruye a la sociedad y nos resta posibilidades de progreso.



Santiago Guarderas Izquierdo
Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito

Robar a la Nación es robar a TODOS; el que la roba es dos, cuatro, diez veces ladrón; roba al que ara, al que siembra, roba al que empina el hacha, al que acomete el yunque; roba al que se une al trabajo común con el alma puesta en su pincel; roba al agricultor, al artesano, al artista; roba al padre de familia; roba al profesor, roba al grande, roba al chico. Todos son contribuyentes del Estado; el que roba al Estado a TODOS roba, y todos deben perseguirlo por derecho propio y por derecho público.

**Juan Montalvo, Las Catilnarias
(fragmento)**

Presentación

La publicación de las Memorias del “I Congreso Internacional Anticorrupción Quito Luz de América” constituye un homenaje al trabajo de ponentes y moderadores, por quienes el valor agregado de la temática expuesta brilló desde su excelencia. Gracias a ellos, contamos con nuevas elaboraciones conceptuales; renovadas teorías y propuestas de lucha y control de la corrupción. Pensamiento innovador que formula, en muchos casos, recomendaciones y propuestas para ser consideradas por las autoridades nacionales como por organismos internacionales; y, en otros nos dan un balance histórico de nuestra realidad actual, de cómo llegamos a ella y el rol que han tenido las organizaciones de la sociedad civil, en los procesos emancipatorios de lucha contra la corrupción.

En el marco del vigésimo aniversario de la Comisión Metropolitana de Lucha Contra la Corrupción-Quito Honesto, invitamos a representantes de: la academia, la sociedad civil, las fuerzas productivas, las organizaciones ciudadanas, la institucionalidad municipal, fundamentalmente, del distrito metropolitano de Quito y a la ciudadanía a debatir, sumar esfuerzos contra la corrupción y la impunidad; y, a buscar estrategias transnacionales en la recuperación de capitales. En nuestro esfuerzo contamos con el apoyo de organizaciones públicas y privadas, que ven en nuestra gestión y quehacer institucional el puente por el cual la ciudadanía cruza a la implementación de políticas de transparencia que apuntalen el bien común.

El I Congreso Internacional Anticorrupción denominado Quito Luz de América fue programado, también, en el marco de las celebraciones del Bicentenario del triunfo del ejército bolivariano que, con la Batalla de Pichincha, consolidó la libertad de Quito y de lo que hoy comprende el territorio de la República del Ecuador.

Nuestro respeto a la gesta libertaria, a su aliento emancipatorio en el que funda sus bases nuestro país. Estamos cumpliendo con el legado de nuestros próceres. Proclamamos y practicamos una ética pública y privada en la construcción cotidiana de habilidades arraigadas en fortalecer los postulados del bien común.



Nuestro país nació desde una necesidad de autodeterminación política, económica y jurídica, la cual es posible desde una estructura donde sintamos que los recursos de forma transparente se destinan a satisfacer las necesidades más urgentes de la sociedad. Así, según la crónica de los historiadores, el Mariscal Antonio José de Sucre, mediante carta de 19 de julio de 1822, devolvió los cuadernos de cuentas al Contador de Hacienda Real, por haber incluido un empréstito, no haber rebajado las asignaciones de ciento ochenta mil a ciento setenta mil pesos, mantener partidas que no expresaban nada y por un exceso de enmiendas poco decentes. Al final le solicitó poner en limpio las cuentas y remitirlas debidamente firmadas. También el Libertador Simón Bolívar, el 12 de enero de 1824, emitió el Decreto, mediante el cual instauró la pena capital para todo aquel servidor público que haya malversado o tomado en beneficio propio los recursos de la Gran Colombia. Esta medida radical fue adoptada para combatir y disuadir la corrupción.

Nuestros próceres, de esta manera demostraron su pulcritud en el manejo financiero, legándonos una actitud que nos guía a restablecer la ética pública y la moral social en nuestra democracia. Virtudes que reforzarán y consolidarán la institucionalidad en beneficio de futuras generaciones.

Al inicio de la tercera década del tercer milenio, la humanidad zozobra en la definición de su rumbo. Uno de los grandes siniestros sociales es la corrupción generalizada, el cinismo con que se practica y los alcances que tiene en un entorno donde es necesario devolver la fe pública.

Corromper significa: echar a perder, depravar, dañar, sobornar a alguien con dádivas o de otra manera, pervertir a alguien. La corrupción es una enfermedad endémica que agobia la estructura social, la va carcomiendo de a poco, le va quitando la lucidez de mirar y la capacidad de discernir. Si no actuamos con templanza corremos el riesgo de ver el colapso del sistema y con él, de nuestra propia realidad individual y social.

Muchos han olvidado que el Estado se halla constituido por cada uno de nosotros y que las estructuras administrativas están ahí para garantizar la vida digna de todos.



Cuando estos seres desmemoriados, atentan contra el erario nacional traicionan a la Patria y se convierten en truhanes de los principios y valores que juraron proteger; degradan a la humanidad y a cualquier práctica filosófica o religiosa.

Durante el desarrollo del evento, quienes participamos de él en reiteradas ocasiones proclamamos: “No más”, no vamos a permitir que esta terrible enfermedad continúe y siga dañando la esencia de nuestro pueblo. Que sepan los corruptos, que vamos a enfrentarlos, no solo con el peso de la Ley, sino también con la fuerza de nuestras convicciones, esas que nos legaron nuestros padres y que nos convierten en seres libres y de buenas costumbres.

Sin lugar a duda debemos fortalecer la institucionalidad que ejerce el control gubernamental, la educación proactiva y la formación en valores y ética concurrente, mediante el asesoramiento presencial en campo o in situ y el control posterior sobre la base de los diferentes procesos de auditoría. El auditor debe ser visto como el héroe que libra al mundo de la villanía perversa de la corrupción.

Otro de los componentes importantes en la lucha contra la corrupción es adaptarnos a las nuevas realidades que vive el mundo. Las instituciones deben mantener políticas de transparencia que deriven en procesos de gobierno abierto, es urgente erradicar la coima, el amiguismo, el soborno. Por tanto, es inadmisibles el secretismo en los procesos de contratación o cualquier forma de entender lo público.

Las empresas y personas al contratar con el Estado deben asumir también la obligación de rendir cuentas. Si nuestra vida es como la proclamamos, no hace falta mantener ninguna reserva. Colaboremos sin miedo, sin temores, ni recelos en esa visión contemporánea del mundo de transparentar el origen y licitud de los recursos. Ese es el ejemplo que refrendaremos en el futuro y con el que asumimos un relato colectivo de dignidad.

La academia debe asumir el reto de crear nuevos enunciados y epistemologías para mejorar el control de los recursos públicos, factor fundamental para el desarrollo de una economía y la salud de los Estados. En ese reto se plantearon preguntas como ¿la academia incide



realmente en la lucha contra la corrupción? ¿está preparada para generar modelos y estrategias para combatir este mal social? En lo personal creo que sí, sin embargo, es tiempo que la academia mire más allá de sus campus y nos ayude a edificar esa sociedad que aspiramos.

Junto a las instituciones de control, es necesario pensar en procesos alternativos de auditoría. Hay que tomar mayor conciencia que el auditado es un ser humano, desde esa visión edificar una norma que se sustente en una triada de legalidad, legitimidad y respeto.

La ética pública debe manifestarse no solamente en el transparente, honorable y honrado manejo de las finanzas públicas por cuenta de los funcionarios estatales de todo nivel, sino también en un empoderamiento de una política de maximización del ahorro de los dineros públicos a través de todos los mecanismos que maneja la administración estatal.

El sector privado debe ser un actor activo en estos procesos a través de su cumplimiento tributario, de su participación transparente en las compras públicas; y, de la interacción con el gobierno central, para que este adopte enmiendas oportunas que atenúen el impacto de los ajustes presupuestarios.

El Congreso fue pensado para lograr amplia participación de representantes de la institucionalidad; las organizaciones productivas y sociales; la academia; la prensa de investigación. Mujeres y hombres que en su quehacer diario se convierten en modelos a seguir y a quienes agradecemos su aliento y apoyo.

La aspiración de quienes hacemos Quito Honesto, institución que se ha consolidado en la actual administración del alcalde Dr. Santiago Guarderas Izquierdo, es aportar a la construcción de transparencia con la “Declaración de Quito de Lucha Contra la Corrupción”, la cual sintetiza el resultado de los trabajos que realizaremos en el Congreso para que se convierta en un insumo de debate de la comunidad internacional y de las autoridades gubernamentales, en ella encendimos una tea, que aspiramos se convierta en luz en el camino que debemos transitar para curar a nuestra institucionalidad de ese mal, que va contra las naciones, el bien común y que tanto daño hace a la humanidad.



Es urgente devolver a los ciudadanos la fe en lo público y ratificar la necesidad que tienen de establecer verdaderos diálogos con las instituciones; ello solamente se puede dar desde una política de transparencia que no esté sujeta a la voluntad particular de los actores políticos, sino que genere un verdadero cambio en la realidad y percepción de la gestión en las instituciones y empresas públicas.

Quienes laboramos en el control de recursos públicos, lo hacemos con sigilo, constancia y prudencia; realizamos sacrificios y atesoramos virtudes intelectuales: somos los obreros intelectuales de las letras, de los números y de las cuentas debidamente cuadradas.

Para recordar nuestros orígenes, debo indicar que la Comisión Metropolitana de Lucha Contra la Corrupción fue creada mediante Resolución de Alcaldía No. A065, de 20 de agosto de 2002; debido a su importancia, a través de la Ordenanza Metropolitana No. 0116 de 11 de marzo de 2004, se la instituyó como Unidad Especializada, dotada de autonomía e independencia económica, política y administrativa, que actuará en representación de la ciudadanía del Distrito.

A partir del año 2004 la Comisión sumó a su nombre, ser también “Quito Honesto”, para evitar confusiones con la entonces existente Comisión de Control Cívico de la Corrupción. Nos sentimos orgullosos de la manera en la que nos perciben y nos sienten y de lo que junto a nuestra comunidad podemos lograr.

Concordamos con el ideal de que una sociedad que produce bibliografía está viva y tiene aspiraciones de futuro.

Econ. Fernando Larrea Estrada
Presidente de Quito Honesto



La responsabilidad de las instituciones en la transparencia y lucha contra la corrupción

En un Estado de derecho, es importante destacar la responsabilidad de la sociedad civil a través de sus instituciones ante hechos y circunstancias que se manejan al margen de la Ley, considerando a sus autores como cómplices y encubridores, y en nuestro caso muy particular aquellos que podrían presentarse en el ámbito de la industria de la construcción y su cadena productiva.

Por esta razón, entre otras, el Municipio de Quito acertadamente creó la Comisión Metropolitana de Lucha Contra la Corrupción —Quito Honesto— conformada por representantes de la sociedad civil. Actualmente, se requiere de una participación más activa de los comisionados que dentro de sus responsabilidades legales junto a su presidente promueven un trabajo difícil y persistente en pos de construir una sociedad más justa en el comportamiento de sus integrantes, de las instituciones municipales, donde prime la transparencia y lucha contra la corrupción. Tarea ardua que merece toda la atención de las autoridades municipales, para que se sostengan en el tiempo procesos de control con eficacia y eficiencia, alertando a sus funcionarios de sus responsabilidades ante las entidades de control, tanto internas como externas.

En este objetivo quienes hacemos Quito Honesto: su presidente, comisionados y funcionarios destacamos la realización del I Congreso Internacional Anticorrupción Quito Luz de América, evento histórico e inédito en nuestro país, que expuso ante nuestra comunidad, los ejercicios y recorridos de personas e instituciones en nuestra lucha contra la corrupción, concluyendo en la “Declaración de Quito de Lucha Contra la Corrupción”, que nos compromete desde nuestro espacio a seguir trabajando por el rescate de valores, ética y transparencia en todas las actividades diarias como personas y profesionales de la construcción.

Me quedo tranquilo, pero no satisfecho por el trabajo desarrollado al frente de mi representación gremial en Quito Honesto en estos pocos meses del año 2022. Siempre habrá

pendientes que se quedan en el camino y mientras existan estos imponderables por resolver, la tranquilidad y responsabilidad de todo hombre de bien, estará inquieta hasta la obtención de una respuesta plena, justa, transparente y sin corrupción.

¡Por un Quito sin corrupción, hoy mañana y siempre!

Ing. Carlos Zambrano O.
**Comisionado Cámara de la Industria
de la Construcción CAMICON**



¿Cuál será el fruto de tantas desgracias?

No otra cosa que la corrupción universal, la profunda ignorancia, el triunfo del vicio.

Eugenio de Santa Cruz y Espejo
Obra Completa, Tomo 1 (fragmento)

**EL CONTROL GUBERNAMENTAL COMO HERRAMIENTA
CLAVE PARA PREVENIR Y MITIGAR LA CORRUPCIÓN EN
EL ECUADOR**



*MEMORIAS DEL I CONGRESO INTERNACIONAL
ANTICORRUPCIÓN QUITO LUZ DE AMÉRICA*

Carlos Alberto Riofrío González

Ingeniero Comercial por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Profesional de carrera con 31 años de servicio en la Contraloría General del Estado. Gran conocedor de todos los procesos del órgano técnico de control enfocados principalmente en el control gubernamental, y régimen de responsabilidades. Dirigió el desarrollo de los exámenes especiales a las adquisiciones efectuadas para enfrentar la emergencia sanitaria COVID-19. Lideró la ejecución del Plan Emergente de Control, en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) y en varias entidades del sector social del país. Institucionalizó acciones de transparencia como la publicación de Reportes de Control Público. Además, encabeza un proceso de innovación digital de la Contraloría con el objetivo de renovar el sistema de control y modernizar la gestión pública, entre los que destacan el Aplicativo para el Registro y Cumplimiento de Recomendación de Auditoría y el Simulador de Conflictos de Interés. Ha realizado varias publicaciones para impulsar el control gubernamental en el ámbito de medio ambiente, obras públicas y otros. Ha liderado importantes instancias en órganos que agrupan a las entidades fiscalizadoras de la región y del mundo, así como agencias especializadas en anticorrupción. Actualmente se desempeña como Contralor General del Estado (S).



Resumen

Este trabajo sintetiza las competencias constitucionales y normativas que tiene la Contraloría General del Estado en el ejercicio de la fiscalización del poder público y su rol dentro de la Función de Transparencia y Control Social (FTCS). El desarrollo de sus funciones permite la implementación de importantes mecanismos de control interno y externo que coadyuvan a la prevención y lucha contra la corrupción. Se analizan los diferentes aportes derivados del control gubernamental, los cuales han permitido el cumplimiento de las normas legales y de los lineamientos de política y planes en distintas instituciones públicas. Específicamente, se exponen conclusiones obtenidas de dos Reportes de Control Público, ejemplificando los avances alcanzados en materia de transparencia, integridad y buen manejo de las finanzas públicas. Metodológicamente, este trabajo analiza los mecanismos de control gubernamental implementados por la Contraloría en el periodo 2015-2021, dando énfasis el estallido de la emergencia sanitaria global por el virus COVID-19 y en el manejo de residuos y desechos sólidos en el Ecuador.



Introducción

La prevención y lucha contra la corrupción requiere de la supervisión, vigilancia y verificación de la gestión pública y privada que esté relacionada con la utilización de los recursos estatales, y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos. La Contraloría General del Estado es el organismo técnico encargado de este control. Sin embargo, para garantizar el acceso efectivo de la ciudadanía a servicios públicos de calidad, sin afectaciones a los mismos por la desviación del uso de fondos públicos, es necesario el compromiso de los diversos actores institucionales.

El cumplimiento de la normativa es esencial para el buen manejo de las finanzas públicas. En ese marco, el sector público tiene un rol preponderante, aunque no exclusivo, en la previsión de marcos regulatorios robustos y controles suficientes. La Constitución de la República del Ecuador precisa en su art. 204, que el ejercicio de fiscalización del poder público

debe ser realizado por el pueblo en calidad de mandante y primer fiscalizador; así como por las entidades que conforman la Función de Transparencia y Control Social (FTCS). Bajo esa lógica, el ejercicio de fiscalización demanda que exista un control complementario entre ciertas entidades del Estado y la ciudadanía; siendo la obligación de la FTCS el establecimiento de los lineamientos y mecanismos para coadyuvar dicha complementariedad.

Con esa misión, la función está conformada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, las Superintendencias, y la Contraloría General del Estado; de acuerdo con las competencias legales establecidas en el art. 8 de la Ley de FTCS. Estas tienen como objetivo fomentar e incentivar el involucramiento de la ciudadanía en las decisiones estatales, proteger y promover el ejercicio de derechos públicos; y fomentar e impulsar el control de las entidades y organismos del sector público, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, para que los realicen con responsabilidad, transparencia y equidad.

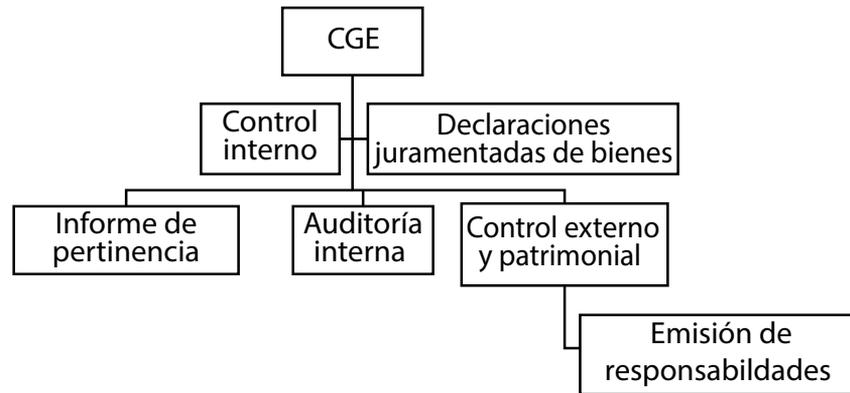
Específicamente, la Contraloría General del Estado es el organismo técnico de fiscalización superior. Esta institución tiene como misión principal el control de la utilización de los recursos del erario nacional y la consecución de los objetivos de las instituciones públicas. Los principios y atribuciones institucionales de dicho ente de control se encuentran detalladas, en el caso del Ecuador, en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. El art. 6 de dicha normativa profundiza en el sistema de control, fiscalización y auditoría del Estado, determinando los parámetros para el ejercicio del control gubernamental interno y externo. Además, en concordancia con lo dispuesto en la Constitución de la República, el art. 31 de esa misma Ley, señala que la entidad puede establecer responsabilidades administrativas,

responsabilidades civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, receptor y verificar declaraciones juramentadas de bienes, y recientemente, emitir el informe de pertinencia para la favorabilidad de las contrataciones públicas.

En ese contexto, el marco normativo que regula a la Contraloría determina competencias relacionadas a la prevención, detección, sanción de irregularidades y la recuperación económica por perjuicios causados al Estado. Esta última acción cuando las instancias competentes lo determinen. En el Gráfico 1, se presenta una versión simplificada de las competencias en el ámbito de control gubernamental que ejerce la Contraloría General del Estado y que tienen incidencia en la lucha contra la corrupción.



Gráfico 1. Modelo Simplificado de Control Gubernamental



Fuente: Elaboración propia, 2022

Dicho esto, ha sido escaso el ejercicio académico de exploración de los aportes del control gubernamental a la prevención y mitigación de la corrupción; siendo oportuno aprovechar las discusiones vertidas en el I Simposio Internacional Anticorrupción 2022, organizado por la Comisión Metropolitana de Lucha contra la Corrupción, para presentar las contribuciones de la Contraloría General del Estado a una cultura de buena gobernanza, transparencia e integridad, los cuales constituyen pilares para afrontar la corrupción.

Con estos fines, el presente estudio consta de la siguiente estructura. De manera introductoria se sistematiza el marco de competencias institucionales que tiene la Contraloría General del Estado y su rol en la fiscalización. Continúa con la propuesta metodológica bajo la cual se delimita el objeto de la investigación y los aportes que representan el control gubernamental interno y externo en la prevención y lucha contra la corrupción. Posteriormente, se exponen las perspectivas teóricas que fundamentan que tales controles efecti-

vamente inciden en la buena gobernanza de los recursos públicos. Sigue un capítulo para reconocer los alcances del control interno y externo, los resultados de tales medidas sobre la base de la experiencia de la Contraloría General del Estado. Con el fin de ejemplificar la importancia de la institución se presentan el análisis de dos reportes de control público, el primero responde al control durante la emergencia sanitaria COVID-19 y el segundo está relacionado al manejo de los residuos sólidos en el Ecuador. Finalmente, se establecen conclusiones de este trabajo.

Nota metodológica

El objeto de la investigación es presentar los aportes del control gubernamental como un sistema imprescindible para garantizar la transparencia e integridad en el manejo de las finanzas públicas, así como los retos para su efectividad. Con la finalidad de describir las contribuciones, se analizarán dos tipos de control que regula e implementa la Contraloría General del Estado en virtud de su rol como el ente de fiscalización superior en el país. En aras de focalizar los resultados, este documento

se concentrará en el periodo 2015 a 2021, incluyendo como un evento importante el estallido de la emergencia sanitaria global por el virus COVID-19, que obligó a las entidades públicas a reforzar su actuación de control y a facilitar los mecanismos suficientes de acceso a la información.

La recolección de información se realizó con el apoyo de la Dirección Nacional de Planificación y Evaluación Institucional y la Dirección Nacional de Asuntos Internacionales, en tanto que el aseguramiento de la calidad del artículo cuenta con el apoyo de la Dirección Nacional de Comunicación Institucional. A manera de limitante, se encuentra que el uso de técnicas cualitativas no permite generalizar fenómenos. No obstante, se espera que la experiencia del caso ecuatoriano sea esclarecedora para otras Entidades Fiscalizadoras Superiores y organismos con incidencia en la lucha contra la corrupción. Asimismo, se insta por medio de esta publicación, que la ciudadanía ecuatoriana pueda tener un mayor entendimiento de la integralidad y complementariedad de los controles internos y externos en el buen cuidado de las finanzas públicas.

Revisión de la literatura

El control gubernamental que ejercen las contralorías y tribunales de cuentas de los países, alrededor del mundo, forma parte de un ecosistema de control dentro de la sociedad. El cual consiste en la supervisión, vigilancia y verificación de los actos y resultados de la gestión pública, en atención al grado de eficiencia, eficacia y transparencia en el uso y destino de los recursos y bienes del Estado (Da Costa Olórtégui, 2019). De esta forma, su función se convierte en un eslabón en la cadena de valor anticorrupción, funcionando de manera articulada y sinérgicamente con otras instituciones gubernamentales. Para su eficiente funcionamiento, es indispensable considerar una serie de reformas vinculantes en las esferas de la política, de la justicia, del servicio civil y de la simplificación administrativa (Shack et al., 2021).

La creciente complejidad de los actos de corrupción hace indispensable el fortalecimiento de los sistemas de control interno. En este sentido, “los marcos de control interno y de gestión de riesgo son

la piedra angular de la defensa de una organización pública contra la corrupción y las faltas de integridad” (OCDE en OLACEFS, 2021, p. 31).

Dentro del Manual de Buenas Prácticas de Lucha contra la corrupción emitido por la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), el control interno es definido como un proceso en el cual incide la Junta Directiva de una organización, su dirección y otros integrantes de su personal, diseñado para asegurar, de manera razonable, el logro de sus objetivos (OLACEFS, 2021). De esta forma, este tipo de control es ejercido de manera continua y tiene un enfoque preventivo.

En ese marco, algunas Entidades Fiscalizadoras Superiores tienen competencias para garantizar el funcionamiento efectivo del sistema de control interno, a través de la emisión de normas y atención a estándares internacionales, que sirven de orientación a las entidades públicas respecto de los controles que deberían tener en sus procedimientos (OLACEFS, 2021). Bajo este razonamiento, las contralorías con esta facultad devienen como rectores

de los sistemas de control interno, cuyo cumplimiento puede ser evaluado posteriormente mediante el control externo.

Por su parte, el control gubernamental externo es reconocido en la literatura como una forma de detectar irregularidades en el manejo de los recursos públicos, así como una medida de disuasión de la ocurrencia de las mismas (Chêne, 2018). Según el tipo de auditoría, que de conformidad con la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) pueden ser de carácter financiera, de cumplimiento y desempeño, podrían revelarse dentro de sus reportes información incompleta de carácter económico, violaciones a disposiciones normativas, y excesos en las competencias institucionales que no conlleven al bien común. En esa línea, la publicidad de los reportes de auditoría puede tener un efecto disuasorio de potenciales actividades fraudulentas en el futuro (Chêne, 2018).

La rendición institucional de cuentas de los organismos fiscalizados constituye la esencia misma del control externo. Es responsabilidad de las Entidades Fiscalizadoras Superiores garantizar la vigilancia

de la inversión de recursos del erario y la disponibilidad de herramientas para auditar y evaluar la labor de los agentes gubernamentales (Insausti y Velásquez, 2015).

Con ello en mente, se debe considerar que, el control interno y externo son de carácter complementario, por lo que se requiere que exista una comunicación activa entre los auditores internos y externos, con el fin de garantizar una adecuada planificación de las acciones de control posteriores. De esa forma, el trabajo de auditoría interna puede garantizar un mayor entendimiento de la organización auditada y, por ende, la focalización de la evaluación de los procesos de mayor riesgo de la organización (IIA, 2020).

A más de los controles estatales que ejercen las Contralorías, se debe comprender que las sociedades que logran superar el problema de la corrupción y sus devastadores efectos económicos, sociales y políticos, son aquellas donde el ecosistema mantiene una corresponsabilidad del sector público, sector privado y sociedad civil, conjugando el control estatal, medidas de compliance y control social (Shack y Lozada, 2021). Por tal ra-

zón, las Entidades Fiscalizadoras Superiores, según sus atribuciones, incorporan mecanismos para asegurar el control social y cumplir con el Marco de Pronunciamientos Profesionales de la INTOSAI, el cual busca generar valor público a los ciudadanos. En este sentido, “el impacto y aporte de valor de las EFS, genera un mayor potencial cuando se comunica con transparencia, oportunidad, consistencia, credibilidad y vocación de diálogo, a las diversas partes interesadas en el accionar” (OLACEFS, 2015).

Aportes al Sistema de Control Interno por parte de la Contraloría General del Estado

Como se mencionó anteriormente, el control interno es parte fundamental en la prevención de la corrupción, ya que el mismo fortalece y garantiza las operaciones del sector público, al establecer un ambiente de control adecuado. El ejercicio eficiente de este control permite sobrellevar riesgos sobre los objetivos operacionales, de cumplimiento y de información de una entidad pública.

En el caso ecuatoriano, el control interno es ejercido por las instituciones del Estado, según lo señala el art. 6 de la Ley Orgánica de la Contraloría. Bajo este razonamiento, las entidades públicas deben ser capaces de garantizar de forma previa a la toma de decisiones, aspectos de legalidad, alineación a metas nacionales y organizacionales, calidad en los servicios y productos brindados a la ciudadanía, la autoevaluación de su integridad, entre otros aspectos.

En ese marco, la legislación faculta a la Contraloría General del Estado el establecimiento de los lineamientos generales para el cumplimiento del sistema de control interno. De esta forma, la institución es la encargada de la regulación del referido sistema, con la adaptación, expedición, aprobación y actualización de las normas de control interno. Estas normas son directrices sobre los controles que deben implementarse en los principales procesos de las entidades.

Los esfuerzos por garantizar la eficiencia de las medidas de control interno son evidentes, en la medida en que se busca mantener un marco de directrices sostenibles en el tiempo; a la par, de las actuali-

zaciones de la normativa según estándares internacionales, cuando lo amerite. En el caso de Ecuador, la Contraloría General del Estado se encuentra en un proceso de reformas de tales normas, en vanguardia con las buenas prácticas internacionales e iniciativas exitosas que se han ejecutado en otros países. Entre los puntos que se están reforzando constan la actualización de referencias tomando en cuenta la base legal vigente, disposiciones constitucionales y legales de cumplimiento obligatorio en el sector público ecuatoriano y los niveles de responsabilidad en la aplicación del control interno a cargo de autoridades, directivos, representantes, funcionarios, servidores y en general el personal de las entidades y organismos, entre otros.

A más del aporte en el ámbito normativo, la entidad designa a auditores internos para verificar el ejercicio del control interno en las instituciones públicas, enfocándose principalmente en el seguimiento de recomendaciones de informes de auditoría, que se realiza como parte del control posterior. En esa línea, los auditores internos mantienen una comunicación activa con el personal de auditoría externa, en aras de homologar criterios técnicos y

hacer una evaluación más efectiva de los procedimientos que deben ser fortalecidos en la entidad auditada.

Finalmente, se debe reconocer que la eficacia del control interno radica en una acción proactiva por parte de los entes auditados para la implementación de medidas de control interno, considerando como principal insumo las recomendaciones de los informes de auditoría externa. Para estos fines, la Contraloría General del Estado ha trabajado en un nuevo aplicativo publicado el 21 de julio de 2022, que permite el registro de los medios de verificación sobre el cumplimiento de recomendaciones de auditoría. Esta herramienta simplifica la ejecución de actividades, estandariza procesos y promueve la creación de planes de acción de las entidades auditadas. Con la automatización de este proceso, se avanza hacia una forma más ágil de verificación de sistemas de control interno, que salvaguarda una cultura de integridad pública.



Aportes del control externo que ejerce la Contraloría General del Estado

El control externo es ejercido de manera exclusiva por parte de la Contraloría. Este control aporta con la detección de irregularidades en el manejo de las finanzas públicas, las cuales incluso pueden conllevar a indicios de responsabilidad penal. Este tipo de control se realiza, por un lado, a través de ocho unidades nacionales de auditoría, las cuales se dividen según ámbitos de control, requiriendo la especialización de las y los auditores; y, por otro, por medio de 23 direcciones provinciales, responsables del control en las entidades del ámbito local.

Debido a la magnitud de las entidades públicas y privadas que usan fondos del erario nacional y que contabilizan cerca de 3400 entidades, resulta imprescindible que se lleve a cabo un proceso de identificación y priorización de las instituciones a auditarse. Esta priorización sigue un proceso técnico y objetivo, el cual parte de la definición de políticas para la planificación de las acciones de control. Los cri-

terios considerados son: la caducidad, el riesgo de la entidad y la materialidad.

La caducidad corresponde al tiempo que la Contraloría General del Estado tiene para pronunciarse sobre las actividades de las instituciones y de los actos que ejecutan los servidores según el art. 71 de la Ley que regula a la institución. El riesgo de la entidad se determina a través de la identificación de alertas recurrentes presentes en las denuncias y pedidos externos de fiscalización. Finalmente, la materialidad se refiere al monto de los recursos que recibe la entidad pública, la cantidad de procesos de contratación que ejecuta y su impacto en el presupuesto general del Estado.

El proceso de auditoría, que lleva la Contraloría, inicia con la emisión de una orden de trabajo, que contempla la definición del alcance y periodo a ser analizados, los objetivos y el equipo auditor multidisciplinario. Este grupo, cumpliendo el debido proceso, realiza el análisis de la documentación e información proporcionada por los servidores de la entidad auditada. El personal auditado puede ejercer el derecho a la legítima defensa por medio

de observaciones en las comunicaciones. Posteriormente, se procede con la lectura del informe borrador previo a su aprobación. Los informes generales aprobados se publican en el portal web institucional de modo que la ciudadanía pueda acceder a estos resultados; mientras que los informes con Indicios de Responsabilidad Penal son remitidos a la Fiscalía General del Estado.

En promedio desde el año 2017, la entidad produce alrededor de 1500 informes generales de auditoría que son publicados en el portal web institucional y 240 informes con Indicios de Responsabilidad Penal que son enviados a la Fiscalía General del Estado. Desde el año 2021, la Contraloría General del Estado sistematiza los resultados de auditoría de un sector específico mediante la expedición de Reportes de Control Público, en aras de que la ciudadanía, los entes de control y partes interesadas externas, puedan conocer irregularidades recurrentes e instar al resarcimiento de las mismas. De esta forma, con esta iniciativa se conjugan aspectos de rendición de cuentas, acceso a la información, control social, entre otros.

Reportes de Control Público: gestión durante la emergencia sanitaria COVID-19 y manejo de desechos y residuos sólidos

Los Reportes de Control Público tienen como objetivo facilitar a la ciudadanía el acceso a los resultados de la gestión institucional y transparentar los resultados de las acciones de control conforme a las buenas prácticas implementadas por entidades fiscalizadoras superiores (EFS) de la región y del mundo. Estos se realizan sobre la base de los informes de exámenes especiales aprobados, analizando las conclusiones de las auditorías.

Al mismo tiempo, estos reportes evidencian cuantitativamente la persistencia de ciertas actuaciones, en periodos y ámbitos de gestión específicos. De esta forma, sus resultados facilitarán la adopción de soluciones puntuales y pertinentes, para evitar mayores pérdidas institucionales. El acceso a esta información promueve la participación ciudadana en asuntos de interés público, comunicando el trabajo institucional de forma íntegra y orgánica (Contraloría General del Estado, s. f.).



A la fecha, la Contraloría General del Estado ha desarrollado siete ediciones de reportes de control público: la gestión de control durante la pandemia, las contrataciones efectuadas por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, la gestión de insumos médicos y medicamentos del Ministerio de Salud, la gestión de residuos y desechos sólidos, las auditorías al proceso de emisión de certificado único de calificación de discapacidad; y, las irregularidades recurrentes en los procesos para la construcción, mantenimiento y rehabilitación de sistemas de redes y plantas de agua potable.

Con el fin de ejemplificar la importancia que tienen estos informes en mejorar el control necesario sobre las instituciones gubernamentales se presenta en esta sección los principales resultados de dos de ellos: la gestión durante la emergencia sanitaria COVID-19 y el manejo de desechos y residuos sólidos.

La emergencia sanitaria fue una situación sin precedentes que ameritó una actuación inmediata de la Contraloría General del Estado, auditándose el 100 % de los procesos de contratación por

emergencia, a escala nacional. Desde marzo de 2020 hasta agosto de 2021, se aprobaron 268 informes generales de auditoría gubernamental; remitiéndose a la Fiscalía General del Estado 128 informes con indicios de responsabilidad penal, que recogen hechos que podrían configurar posibles actuaciones dolosas en la administración de los bienes y recursos públicos.

En este reporte se evidenció que 37 informes de auditoría establecieron conclusiones relacionadas con irregularidades, falencias y omisiones en la determinación del presupuesto referencial de las contrataciones. Por otro lado, en 33 informes de auditoría se estableció que los proveedores seleccionados por las entidades no cumplieron los requisitos para suscribir contratos con el Estado. Sin embargo, fueron habilitados y contratados.

Finalmente, en 22 informes de auditoría gubernamental aprobados, se estableció que los servidores de las instituciones del Estado no sustentaron las necesidades de contratación, ni realizaron especificaciones técnicas, suficientes y completas, que caractericen los bienes o servicios a

adquirir para enfrentar la emergencia sanitaria.

Este mecanismo de transparencia mereció el reconocimiento del Fondo Monetario Internacional debido a la relación que este trabajo tiene con garantizar el derecho a la salud. Los resultados de este ejercicio evidenciaron una afectación a este derecho consagrado en la Constitución de la República y en las metas del Objetivo 3 de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030. Posterior al mismo, corresponde a los servidores de las instituciones públicas observar las recomendaciones de estos informes de auditoría, para evitar a futuro que los procesos de adquisición presenten vicios en detrimento de los servicios públicos.

Otro de los reportes de control público que contribuyen al ejercicio eficiente de control está relacionado al manejo integral de los desechos y los residuos sólidos. Con dicho fin, se analizaron las conclusiones de 28 informes de auditoría gubernamental, aprobados entre 2015 y 2021, los cuales fueron enmarcados en las labores de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), empresas públicas municipales y el Ministerio de Ambiente.

Entre los aspectos analizados se encuentra la construcción, análisis técnicos, impactos ambientales, procesos de contratación pública para recolección, transporte, procesamiento y disposición final de los desechos y residuos domésticos e infecciosos, entre otros.

La falencia con mayor recurrencia fue el incumplimiento de la normativa ambiental, constituyendo un 34,55 % del análisis realizado. Se observó la ausencia de licencias ambientales para la construcción y operación de rellenos sanitarios y escombreras. De igual forma la falta de revisión del cumplimiento, de implementación y de seguimiento a los planes, programas y acciones de control y mitigación de los impactos ambientales. Estas irregularidades en el manejo de los residuos sólidos contribuyen al calentamiento global.

De igual manera, en 25 conclusiones, que corresponden al 15,15 % del total de resultados empleados en el análisis, se evidenciaron incumplimientos de las obligaciones contractuales y de las cláusulas de los convenios suscritos, por las alcaldías, empresas públicas municipales y el Ministerio del Ambiente, con otras entida-

des, tanto estatales como privadas, para la gestión de los residuos sólidos.

Estos ejemplos, demuestran la relevancia del ejercicio del control gubernamental, y de la innovación en la publicidad y presentación de resultados de auditoría; como medida para identificar irregularidades reiterativas a nivel nacional y en diversas localidades del Ecuador; las cuales de manera sistemática impiden condi-

ciones de desarrollo y oportunidades para los ciudadanos, principalmente, para los sectores más vulnerables. De esa forma, el resarcimiento de tales observaciones es imperativo para asegurar una correcta provisión de servicios públicos, siendo fundamental que las entidades auditadas consideren mecanismos adecuados de control interno, basándose como se ha expuesto a lo largo de este texto en las recomendaciones de los informes de auditoría.



Conclusiones

El control gubernamental ejercido por medio de la Contraloría General del Estado contribuye a combatir la corrupción en todos sus ciclos. Los diversos mecanismos implementados desde el control interno y externo permiten cumplir con los estándares nacionales e internacionales de fiscalización superior, manteniendo el ejercicio institucional a la vanguardia de las necesidades actuales.

Para prevenir la corrupción es necesario incorporar mejoras a los sistemas de integridad de las instituciones públicas, involucrando para dicho fin a las distintas partes interesadas. La incorporación de las recomendaciones de informes de auditoría externa termina siendo un elemento esencial del aprendizaje para los entes auditados y una fuente de información clave para el control social. Además, el análisis de los informes de exámenes especializados, mediante los Reportes de Control Público, permite identificar falencias recurrentes en la aplicación de la normativa

relacionada con la administración de los recursos públicos.

Los Reportes de Control Públicos implementados por la institución representan un avance en la transparencia y fortalecimiento de la participación ciudadana, facilitando el acceso a los productos de fiscalización. El análisis temático alcanzado en este ejercicio permite identificar la persistencia de los incumplimientos, con el objetivo de mejorar y corregir debilidades institucionales.

La Contraloría General del Estado innova sus procesos, buscando nuevas estrategias de publicidad de la información y aplicativos para una mejor comunicación entre entes auditados, todo ello a fin de garantizar la optimización de los recursos y prevenir actos contra la integridad pública. Futuros retos requerirán de la implementación de nuevos mecanismos, contando con la capacidad institucional para hacer frente a las demandas actuales.



Bibliografía

- Chêne, M. (2018). *The role of Supreme Audit Institution in fighting corruption*. U4 Anticorruption Helpdesk - CHR. Michelsen Institute. <https://www.u4.no/publications/the-role-of-supreme-audit-institutions-in-fighting-corruption.pdf>.
- Contraloría General del Estado (s.f.). *Reportes de Control Público*. <https://www.contraloria.gob.ec/Portal//24152>.
- Da Costa Olórtégui, L. (2019). Auditoría gubernamental. *UNAP Iquitos*. <http://repositorio.unapiquitos.edu.pe/handle/20.500.12737/6567>.
- Hidalgo Mejía, J., Medina Ortega, A., Castro Palma, J., y Pasco Ames, R. (2018). Sistema de control gubernamental y la corrupción política, económica y social en el Gobierno Regional de Áncash, 2011-2014. *Aporte Santiaguino*, 11(1), pp. 119-130. <https://doi.org/10.32911/as.2018.v11.n1.461>.
- IIA (2020) <https://www.ia.org.uk/resources/delivering-internal-audit/position-paper-internal-audits-relationship-with-external-audit/>.
- Insausti, M., y Velásquez Leal, L. (2015). *Las entidades fiscalizadoras superiores y la rendición de cuentas: un terreno común para el fortalecimiento del control externo en América Latina*. OLACEFS.
- OLACEFS (2015). *Participación ciudadana y entidades de fiscalización superior: impactos en el control y generación de valor público*. <https://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2015/11/A-Tema-tecnico-1-Participacion-Ciudadana.pdf>.
- OLACEFS. (2021). *Manual de Buenas Prácticas de Lucha contra la corrupción*. Grupo de Trabajo Especializado en la Lucha contra la Corrupción Transnacional GTCT. <https://olacefs.com/ctct/wp-content/uploads/sites/11/2021/10/Manual-de-Buenas-Practicas-de-Lucha-contra-la-Corrupcion-espanol.pdf>.
- Shack, N., Pérez, J., y Lozada, L. (2021). *Los esfuerzos en la lucha anticorrupción en contexto: Un análisis desde la experiencia del control gubernamental*. Documento de Política en Control Gubernamental. Contraloría General de la República. Lima, Perú.



**MECANISMOS Y ACCIONES DEL SECTOR PÚBLICO
CONTRA LA CORRUPCIÓN**



*MEMORIAS DEL I CONGRESO INTERNACIONAL
ANTICORRUPCIÓN QUITO LUZ DE AMÉRICA*

Diego Regalado Almeida

Doctor en Jurisprudencia en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Ha laborado en distintas funciones jerárquicas del sector público, lo que le ha permitido construir una amplia experiencia profesional. Académico de larga data, fue docente universitario a tiempo completo en la Facultad de Jurisprudencia. Ha representado oficialmente al país en distintos eventos a escala internacional. En el año 2018 asumió las funciones de Subprocurador General del Estado.



Es evidente que la corrupción no se limita al sector público, ya que se trata de un fenómeno social y, por lo tanto, puede suscitarse en cualquier sector de la sociedad y la corrupción en el sector público afecta también al sector privado y viceversa. No obstante, para los fines determinados en este evento, me limitaré a comentar sobre la corrupción en el sector público.

Como sabemos, las entidades y organismos que integran el sector público están determinados en el art. 225 de la Constitución de la República y es a través de ellos que el Estado ejerce sus competencias y atribuciones. En consecuencia, es evidente que cuando los entes que conforman el sector público se ven golpeados por la corrupción, se produce una afectación a toda la sociedad, siendo uno de los principales causantes de los grandes males como la pobreza, la injusticia, la ilegalidad, la carencia de oportunidades, entre otros.

Los efectos de la corrupción en el ámbito público se trasladan al normal desempeño de los negocios; en su crecimiento y en la calidad de los bienes que se ofertan. También la corrupción contribuye a agravar la inequidad e impacta en la goberna-

bilidad y seguridad jurídica, erosionando el ambiente necesario para el crecimiento económico de un país. Al respecto, existen estudios que indican que los países con mayores índices de corrupción tienen un menor crecimiento económico y un ambiente inadecuado para hacer negocios.

¿Qué es la corrupción? Para ensayar un concepto, hay que considerar que es un fenómeno social que abarca tres aspectos que son: la relación de poder o confianza, la desviación del poder y la obtención de un beneficio. Es decir, que parte de una “relación de poder o de confianza”, la cual deriva del rol que ocupan las personas dentro de la sociedad o dentro de un esquema organizado y se centra en la actividad que cada uno, alineado con el “rol” o las expectativas que se tienen frente al mismo, debe cumplir en la sociedad y en este contexto, la conducta se orienta a la “obtención de un beneficio”, el cual no necesariamente debe contener un enfoque o elemento patrimonial. Puede tratarse de un beneficio o utilidad de cualquier naturaleza.

Al ser un fenómeno social, la corrupción integra una gran variedad de conduc-



tas y, por lo tanto, no se puede equiparar a un delito en particular. Estas conductas, de acuerdo con el marco normativo de cada sociedad, pueden tener una tipificación en el derecho penal, o normas en el derecho administrativo o incluso una respuesta solo desde la perspectiva del crédito social. La corrupción no está condicionada a la existencia de “condena” o “sanción” que así la declare, pero si está relacionada con ciertos actos o prácticas que abren el camino para la corrupción.

Las prácticas o actuaciones corruptas pueden ser de muy diversa índole y es por ello por lo que lo óptimo es anteponer barreras de protección y adoptar los mecanismos que se tienen a disposición para prevenir el fenómeno, evaluando las vulnerabilidades y amenazas y tomar acciones oportunas, impidiendo que se materialice en cualquiera de sus formas. Entonces estamos en el ámbito de la medición del riesgo a la corrupción, que es la probabilidad de que la entidad sufra un perjuicio o un daño, como consecuencia de su vinculación directa o indirecta, real o no, con actos de corrupción cometidos o facilitados por acciones u omisiones de alguno de sus representantes, administra-

dores, funcionarios o contratistas de todo nivel.

El riesgo de corrupción puede ser entendido como un factor del nivel de transparencia y el nivel de imparcialidad en un proceso; o un conjunto de debilidades institucionales dentro de un sistema o proceso que pueda favorecer las prácticas corruptas. Por consiguiente, la sofisticación del mapeo o evaluación de riesgos de corrupción va desde la identificación de la corrupción o debilidades/vacíos institucionales como un indicador de riesgo de corrupción, a un análisis del impacto y la estimación de la probabilidad de prácticas corruptas. También las medidas de la vulnerabilidad institucional se pueden combinar con los datos sobre las percepciones o experiencia de la corrupción en cada entidad y este riesgo puede ser expresado como un factor de la probabilidad de corrupción multiplicada por el impacto de la corrupción.

Según los técnicos, existen varios tipos de riesgos de corrupción. La mayoría de los autores coinciden en los siguientes cinco tipos de riesgos:

1. Riesgo material consiste en que la entidad se convierta en una fuente de actos de corrupción por conducto de los funcionarios que la integran (corrupción desde la entidad); o que sea el instrumento o herramienta para que terceros materialicen actos de corrupción (corrupción a través de la entidad) o que la entidad sea víctima de actos de corrupción en su contra.
2. Riesgo legal es la posibilidad de que, como consecuencia de la comisión de un acto de corrupción, la entidad o alguno de sus funcionarios terminen vinculados a un proceso administrativo o judicial y declarado responsable y obligado al pago de una multa o indemnización.
3. Riesgo económico consiste en la posibilidad de que a consecuencia de un acto de corrupción la entidad sufra pérdidas económicas. En el caso de las entidades públicas, el riesgo económico está dado por la posibilidad de desviación de recursos del Estado, o por cualquier forma de afectación al patrimonio público.
4. Riesgo operacional es el que se produce por el desarrollo de la actividad propia de la entidad pública. Por ejemplo, una entidad que otorga autorizaciones o permisos para determinadas actividades tiene más riesgo que otra que por ejemplo es responsable de efectuar estudios o estadísticas. Por lo tanto, todas las entidades públicas deben establecer procesos y procedimientos para desarrollar su actividad de manera segura, económica, eficaz y eficiente.
5. Riesgo reputacional que afecta al nombre de la organización, o alguno de sus funcionarios, sea mencionado públicamente a través de medios de comunicación o simplemente sea percibido en la opinión pública como relacionado con actos de corrupción.

Si es posible identificar riesgos determinados, es también posible implementar políticas de prevención de la corrupción. Nace entonces la pregunta: ¿Cómo pueden los funcionarios públicos prevenir la corrupción? Como respuesta a esta pregunta hago referencia al estudio efectuado por la Corporación Andina de Fomento (CAF), denominado “RED 2019: Integridad en

las políticas públicas. Claves para prevenir la corrupción”,¹ que menciona varios aspectos muy importantes, entre ellos, establecer reglas y control en la función pública, ya que una de las raíces de la corrupción son las atribuciones que tienen los funcionarios para tomar decisiones de manera discrecional, puesto que un mayor grado de discrecionalidad aumenta la probabilidad de que se cometan irregularidades. Esta relación se reproduce en muchos contextos de política pública: al repartir recursos a entidades o niveles de gobierno, al hacer compras públicas o contrataciones, al administrar justicia, en el otorgamiento de licencias o autorizaciones, etc.

Para contrarrestar esto, se pueden establecer mecanismos de decisión basados en protocolos y reglas objetivas que minimizan los riesgos de corrupción determinando qué decisiones pueden tomar y cómo. Cabe advertir que el diseño de reglas ex ante que limiten el accionar de los funcionarios es útil, pero debe atender al contexto para evitar normas que resulten muy costosas en términos de agilidad sin garantizar una mayor integridad; y, la otra

manera de contrarrestar esta faceta de la corrupción es el control posterior o ex post de las decisiones y acciones una vez que han sido ejecutadas.

A criterio de la CAF, la tecnología también permite disminuir espacios de discrecionalidad, ya que la simplificación y digitalización de trámites ayuda a cerrar desigualdades de poder entre ciudadanos y funcionarios.

Otro aspecto que menciona el estudio que cito es la importancia es que los órganos auditores, en nuestro caso, la Contraloría General del Estado, mantenga vínculos fuertes con las fiscalías y otras instancias con atribuciones para emprender acciones administrativas y penales. En este orden de ideas, el funcionamiento de los sistemas de justicia y su independencia es otro objetivo prioritario en la agenda de integridad.

Además, la CAF señala que se debe determinar en cada caso la necesidad de reformas de derecho sustantivo y procesal que puedan ser pertinentes. En particular,

¹ CAF (2019). RED 2019. Integridad en las políticas públicas: claves para prevenir la corrupción. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1503>.

el uso de la de la acción compensada en la investigación de casos de corrupción es una innovación promisorio, con efectos palpables en años recientes. También definir las condiciones bajo las cuales se pueden producir acuerdos de colaboración; diseñar cuidadosamente los incentivos (generalmente en la forma de reducciones de sentencia) que se ofrece a los colaboradores y precisar el papel de fiscales, jueces y otros actores durante el proceso.

Mejorar los mecanismos que regulan la entrada a la función pública, tanto para el caso de la burocracia como en cargos electivos, es fundamental para fortalecer las instituciones del Estado y combatir la corrupción. Es importante enfatizar la necesidad de establecer un servicio civil profesional en el cual el mérito sea el criterio central en el ingreso, permanencia y promoción en la función pública, y en el cual los funcionarios públicos cuenten con una protección efectiva contra despidos injustificados. El ingreso por méritos y la estabilidad en el empleo son cruciales para limitar la práctica del patronazgo en el empleo público, es decir el otorgamiento discrecional de empleos a cambio de votos y apoyo electoral.

En el estudio que he citado previamente, se señala también este fenómeno al señalar que: “El patronazgo puede ser la principal barrera para atraer y reclutar funcionarios mejor preparados e íntegros, ya que privilegia las conexiones políticas por sobre el mérito para definir el acceso y la permanencia en el empleo público. Además, contribuye a la formación de redes de complicidad que pueden debilitar el marco institucional de prevención de la corrupción” y esto es una realidad en nuestro país.

Es evidente en el Ecuador, el aumento desmedido de servidores públicos en algunas entidades del sector público, quienes se vinculan bajo el régimen de contratos ocasionales y que no ingresan al servicio público a través de los correspondientes concursos de méritos y oposición, lo que favorece el clientelismo y la corrupción, ya que muchas veces son forzados por el jefe de turno a proceder de determinada forma, por lo que no se puede soslayar la obligación de las autoridades llevar a cabo los correspondientes concursos de mérito y oposición para el ingreso de servidores públicos, conforme lo prevé nuestra legislación.

Una vez que ha esbozado brevemente los riesgos e instancias que favorecen la corrupción, quiero mencionar medidas estratégicas para abordar los retos que impone la lucha contra la corrupción, para lo cual me referiré a las sugeridas por la Comisión Europea, en sus fichas temáticas contra la corrupción,² señala como medidas para atacar este fenómeno, las siguientes:

1. La transparencia y la rendición de cuentas son factores que contribuyen a la reducción de la corrupción y en este contexto, la integridad en los procesos electorales y un sistema de financiación de los partidos políticos transparente y que incorpore la rendición de cuentas son también elementos clave a este respecto.
2. Un poder judicial independiente e imparcial que tenga voluntad y capacidad para investigar, perseguir y sancionar la corrupción, con juicios justos y la aplicación firme de condenas disuasorias por infracciones relacionadas con la corrupción desempeña un importan-

te papel inhibitorio y es una señal clara de que no se tolera la corrupción.

3. Protección jurídica efectiva de los denunciantes de irregularidades, que incentive a la sociedad a denunciar hechos de corrupción. Dicha protección no solo requiere que se consagre el concepto en las disposiciones legales, sino que se produzca un cambio en la cultura a largo plazo. A corto plazo, los países pueden adoptar y aplicar legislación para dejar claro que no se toleran las represalias contra los denunciantes. El Consejo de Europa publicó una recomendación pormenorizada en 2014 en la que se establecen 29 principios para la protección de los denunciantes.
4. Medios de comunicación independientes y una sociedad civil activa son las piedras angulares de un marco eficaz de lucha contra la corrupción.
5. Mejora en la calidad de gobernanza de las instituciones y del sector público, con una firme determinación política



² En https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_fightagainst-corruption_es.pdf.

de los dirigentes, tanto de los cargos electos como de los designados.

6. Declaración del patrimonio y de intereses por parte de los servidores y funcionarios públicos es una práctica que contribuye a consolidar la rendición de cuentas de aquellos, garantiza una mayor transparencia y hace más fácil la detección de casos de enriquecimiento ilícito, conflictos de intereses e incompatibilidad, así como la detección e investigación de posibles prácticas corruptas.
7. Abordar la cuestión de los conflictos de intereses en la toma de decisiones, la asignación de fondos públicos y la contratación pública. Al respecto, el Consejo de Europa ha definido el conflicto.

En algunos países se han establecido marcos jurídicos e institucionales complejos y han adoptado numerosos programas o estrategias específicos, mientras que otros Estados no disponen de sistemas tan exhaustivos, como por ejemplo Japón, pero se enfrentan a un menor riesgo de corrupción. Esto es debido a que cuentan con mecanismos, prácticas o tradiciones

de prevención en los que, por ejemplo, toman parte los proveedores y los destinatarios de los servicios públicos, o con elevados niveles de transparencia.

Si bien la simple adopción de legislación o medidas administrativas no es suficiente, su aplicación efectiva y sostenible sí supondrá un cambio en la lucha contra la corrupción, lo cual sumado a la serie de factores que han quedado enunciados, constituirán una reducción importante de los niveles de corrupción, pero por sobre todo considero que lo más importante para lograr bajos índices de corrupción es un auténtico cambio de mentalidad en los servidores públicos y la sociedad en su conjunto.



**MECANISMOS Y ACCIONES DEL SECTOR PÚBLICO
CONTRA LA CORRUPCIÓN**



*MEMORIAS DEL I CONGRESO INTERNACIONAL
ANTICORRUPCIÓN QUITO LUZ DE AMÉRICA*

Michel Briones Montesdeoca

Master en Dirección en la Gestión Pública por la Universidad de la Rioja UNIR España y abogado de los Tribunales y Juzgados del Ecuador, actualmente se desempeña como Secretario Técnico de Transparencia y Lucha contra la Corrupción del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, cuya misión es la promoción de políticas y estrategias de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, establecer mecanismos orientados a atender los pedidos y quejas de la ciudadanía, así como investigar denuncias sobre actos u omisiones que afectan los derechos de participación, generan corrupción o vayan en contra del interés social.



Resumen

La Constitución de la República del Ecuador de 2008, a partir del art. 204 creó la Función de Transparencia y Control Social, con el fin de promover e impulsar el control de las entidades y organismos del sector público, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, para que los realicen con responsabilidad, transparencia y equidad; fomentar e incentivar la participación ciudadana; proteger el ejercicio y cumplimiento de los derechos; y prevenir y combatir la corrupción.

Miembro de esta Función es el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), cuya misión es “Promover e incentivar el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana y control social, fomentando la transparencia y la ética, previene e investiga actos que generen corrupción y afecten la participación o al interés público, y designa a las autoridades que le corresponden de acuerdo con la Constitución y Ley para el bienestar de la sociedad civil promoviendo la prevención y lucha contra la corrupción”.



Desde su creación, el CPCCS, como ente representativo de la sociedad civil a través de varios procesos, en los cuales participan la ciudadanía, promueve mecanismos de control social, fomenta la rendición de cuentas, la transparencia, la lucha contra la corrupción, en nuestro país.

La actual administración ha buscado retomar la confianza de la ciudadanía, para que esta institución pueda ejercer su real naturaleza tanto en la participación ciudadana como en la lucha contra la corrupción sobre la base de principios éticos.

El CPCCS en su estructura cuenta con dos secretarías técnicas para gestionar sus principales atribuciones y tiene tres ejes de acción, que son:

- a. Participación Ciudadana y Control Social: Promover el ejercicio de los derechos de participación, control social de lo público y la rendición de cuentas.
- b. Transparencia y Lucha contra la Corrupción: Establecer mecanismos de fomento a la transparencia y políticas anticorrupción. Recopila e investiga denuncias de la ciudadanía sobre actos

que generen corrupción o afecten los derechos de participación ciudadana.

- c. Designación de autoridades: Designar u organizar procesos de designación de autoridades a través de procedimientos establecidos en la Constitución y la Ley.

A. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL

Es un derecho de las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participar de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad y de sus representantes. Es un proceso permanente de construcción del poder popular.

I. Mecanismos de Participación Ciudadana:

I.1. Audiencia pública: Convocada por la autoridad, sea por iniciativa propia o a pedido de la ciudadanía. Se atiende



pronunciamientos o peticiones ciudadanas y se fundamentan decisiones o acciones de gobierno.

I.2. Consejos consultivos: Mecanismos de asesoramiento para quienes toman decisiones de política pública.

I.3. Silla vacía: Debe ser ocupada por uno o varios representantes de la ciudadanía en las sesiones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

I.4. Asambleas locales: Organizadas por la ciudadanía como espacio para la deliberación pública para fortalecer sus capacidades colectivas de interlocución con las autoridades.

I.5. Cabildos populares: Instancias de participación cantonal para realizar sesiones públicas de convocatoria abierta a toda la ciudadanía.

II. Mecanismos de Control Social

Es el derecho y el deber de los ciudadanos y ciudadanas quienes, a través de la participación ciudadana, controlan el buen manejo de la gestión de lo público,

mediante una diversidad de instrumentos y mecanismos.

II.1. Veedurías Ciudadanas: Tienen un carácter voluntario, cívico y temporal y contribuyen al mejoramiento de la gestión de lo público, coadyuvan a la prevención y lucha contra la corrupción.

II.2. Observatorios: Espacios autónomos y técnicos de carácter permanente, quienes lo integran elaboran diagnósticos, informes y reportes que sirven para impulsar, evaluar, monitorear y vigilar el cumplimiento de las políticas públicas.

II.3. Defensorías Comunitarias: Formas de organización de la comunidad en las parroquias, barrios y sectores rurales, para la promoción, defensa y vigilancia de los derechos de los ciudadanos y ciudadanas.

II. 4. Rendición de Cuentas: Es un proceso mediante el cual quienes manejan y toman decisiones sobre la gestión de lo público dan a conocer a la ciudadanía sobre los resultados de dicha gestión. Tiene como propósitos: someter a evaluación de la gestión pública, prevenir actos de corrupción, y mejorar la gestión de recursos públicos, incorporando las propuestas de la ciudadanía.

II.5. Comités de usuarias y usuarios:
Espacio para interlocutar entre los prestadores del servicio y los usuarios.

B. TRANSPARENCIA Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

La labor de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, como uno de los ejes principales de gestión del CPCCS, se lo ejecuta a través de la Secretaría Técnica de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, en esta administración se ha fortalecido e implementado acciones en pro del fortalecimiento y promoción de la Transparencia y Lucha contra la Corrupción, como:

1. Denuncias ciudadanas-orientación jurídica

El CPCCS orienta a los ciudadanos para la presentación de denuncias sobre actos u omisiones que afecten la participación ciudadana y generen corrupción. Para el efecto, el CPCCS cuenta con delegaciones provinciales en todo el territorio del país, y cuenta con un acceso virtual de

presentación de denuncias, Herramienta CLIC, que facilita a los ciudadanos la presentación de sus denuncias en cualquier día y hora, así como hacer seguimiento del estado de la misma.

Años	Denuncias presentadas
2020	1567
2021	1077
2022 (julio)	234

2. Investigación

El CPCCS investiga hechos u omisiones que generen corrupción, de esta manera es el enlace entre la ciudadanía y los entes sancionadores (judicial y administrativo), ya que luego de un proceso de admisibilidad (verificación de competencia y cumplimiento de requisitos), acoge como suya una denuncia ciudadana, ejecuta un proceso de investigación a través de varios mecanismos y acciones, levanta informes finales de investigación con indicios de responsabilidad administrativa, civil o penal, aprobados los cuales por el Pleno del CPCCS.

3. Patrocinio

El CPCCS además realiza la gestión procesal o administrativa ante los entes sancionadores correspondientes (principalmente la Fiscalía General del Estado y la Contraloría General del Estado) de las resoluciones del Pleno del Consejo respecto de los informes de investigación aprobados, con el fin de dar seguimiento y buscar sanción efectiva sobre aquellos actos u omisiones que generen corrupción.

Además, se gestiona Acciones de Acceso de Información Pública a través de la Subcoordinación Nacional de Patrocinio, tanto de aquellos ciudadanos que concurren al CPCCS por cuanto sus requerimientos no han sido atendidos por las entidades públicas, como de veedores en sus procesos de Veedurías, y de la propia Subcoordinación Nacional de Investigación dentro de sus procesos de investigación.

4. Transparencia

El Consejo orienta, promueve y fomenta la transparencia a través de la implementación de mecanismos y proyectos

para incentivar la participación ciudadana en el control de lo público y prevenir la corrupción. Así tenemos en el último periodo:

4.1. Escuelas de Formación en Transparencia y Lucha Contra la Corrupción. Han sido creadas con la finalidad de promover las capacidades ciudadanas para la transparencia, prevención y lucha contra la corrupción, a través de la ejecución de procesos de formación. Están dirigidas a ciudadanía en general, organizaciones sociales, servidores públicos, entre otros.

Años	Escuelas	Participantes
2020	32	676
2021	67	1.537
2022 (julio)	92	3.657

4.2. Espacios de diálogo y reflexión en transparencia y lucha de la corrupción, en articulación con ciudadanía o entidades públicas. Los espacios de diálogo y reflexión se desarrollan con la finalidad de sensibilizar y promover la acción ciudadana que permita reconocer, prevenir y combatir la corrupción, son procesos cortos que se ejecutan por una sola vez y tienen la intención de ser el primer encuentro

para invitar a la ciudadanía a formar parte de la Escuela de Formación en Transparencia y Lucha Contra la Corrupción.

Años	Talleres	Participantes
2020	274	5.075
2021	375	7.459
2022 (julio)	152	2.986

4.3. Entidades públicas que reciben apoyo técnico y asesoría para la implementación de propuestas de fortalecimiento de capacidades en transparencia y lucha contra la corrupción. El CPCCS generó a través de la Subcoordinación Nacional de Transparencia la “Guía Integral de Prácticas Transparentes” con la finalidad de promover la implementación de prácticas transparentes en la gestión de instituciones públicas, con la participación activa y protagónica de la ciudadanía, que permita fortalecer la democracia y transparencia.

El número de GAD en los que se ha implementado la Guía:

Años	GAD
2020	7
2021	9
2022 (julio)	5

4. 4. Jornadas de reflexión sobre transparencia y prevención de la corrupción ejecutadas. Como parte de las acciones anticorrupción, la Secretaría Técnica de Transparencia y Lucha contra la Corrupción en coordinación con la Subcoordinación Nacional de Investigación y la Subcoordinación Nacional de Transparencia realizan “Jornadas de Reflexión Sobre la Corrupción y su Prevención”.

En el año 2021, por ejemplo, durante el mes de diciembre, en el marco del “Día 92 Internacional Contra la Corrupción”, fecha definida por la Asamblea General de Naciones Unidas y que se enmarca en la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (UNODC), las “Jornadas de Reflexión Sobre la Corrupción y su Prevención” constituyeron un momento importante, que utilizó las herramientas telemáticas para generar un debate técnico, académico y ciudadano acerca de la



corrupción, sus problemas y las formas de combatirla.

La modalidad telemática permitió un debate de expertos nacionales de alto nivel, la participación de la ciudadanía de los distintos rincones del Ecuador y otros lugares del mundo.

Los resultados fueron los siguientes:

- Evento por el Día Internacional contra la corrupción: desarrollados el 9 y 10 de diciembre de 2021 en modalidad virtual, a través de la plataforma de Zoom.
- El evento congregó la participación de 5 mil personas que se conectaron durante los días del evento y a posterior han reproducido los eventos de las jornadas.
- Participó la ciudadanía de las 24 provincias del Ecuador y de otros países.

C. CONCLUSIÓN

En esta nueva administración del Consejo de Participación Ciudadana y

Control se enfocó en rescatar la confianza de la ciudadanía, con el fin de recuperar el verdadero control social.

La Secretaria Técnica de Transparencia y Lucha contra la Corrupción del CPCCS que lidera procesos vitales en la lucha contra la corrupción, pese al déficit presupuestario asignado a la institución y a los procesos de transparencia y lucha contra la corrupción, viene realizando una gran acción tanto individualmente a través de mejorar indicadores, herramientas suscripción de convenios con diversas instituciones para aunar esfuerzos en esta lucha, con diversos sectores, entidades públicas, académicas, etc.; y también como parte de la Función de Transparencia y Lucha contra la Corrupción hemos venido actuando para lograr de manera conjunta acciones que fomenten esta lucha contra la corrupción.

Invitamos a la ciudadanía a que presenten sus denuncias y de la mano del CPCCS se pueda tomar acciones reales y concretas en la lucha contra la corrupción en nuestro país.



BIBLIOGRAFÍA

Asamblea Nacional del Ecuador. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.

CPCCS. Reglamento de Gestión de Pedidos y Denuncias sobre actos u omisiones que afectan la Participación o generan Corrupción. Resolución No. PLE-CPCCS-022-26-11-2015. Registro Oficial 673, 20 de enero 2016.

Ecuador. *Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*. Registro Oficial 22, Suplemento, 9 de septiembre de 2009.



**PROYECTO “TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA”:
UNA EXPERIENCIA COMPARTIDA
ESTADO-SOCIEDAD CIVIL**



*MEMORIAS DEL I CONGRESO INTERNACIONAL
ANTICORRUPCIÓN QUITO LUZ DE AMÉRICA*

Simón Jaramillo Malo

Abogado con conocimientos específicos en derecho constitucional, temas legislativos y electorales, legislación sobre transparencia y acceso a la información, participación social, control social, derechos de participación y asociación, ciudadanía activa y voluntariado cívico. Es subdirector y asesor legal en Corporación Participación Ciudadana y Control Social.



1. Antecedentes: reseña institucional

La Corporación Participación Ciudadana Ecuador, es una organización no gubernamental, sin fines de lucro, no partidista, constituida en julio de 2002, que trabaja por el fortalecimiento de la institucionalidad democrática en el país, promueve la participación ciudadana en la vida democrática ecuatoriana y de transparencia en las actividades públicas y propicia el debate y la búsqueda de acuerdos sobre temas trascendentales para el país.

La organización lleva adelante sus objetivos a través de distintos proyectos y áreas de trabajo, cada una de las cuales cumple fines específicos en su ámbito. Estas áreas son básicamente: control social, acción ciudadana, educación para la democracia, diálogos y gobernabilidad, información ciudadana, vigilancia electoral y trabajo con actores políticos.

Dentro de esta línea, un pilar fundamental ha sido la implementación y monitoreo del adecuado cumplimiento de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP),

norma que obliga a los entes públicos a entregar información a los ciudadanos, y divulgarla en sus sitios web, conforme los requerimientos previstos en la Ley, y los parámetros definidos por el ente rector, en este caso la Defensoría del Pueblo.

2. Control social: visión institucional

Si bien las acciones de vigilancia y control a los entes públicos que esta organización lleva adelante implican eventualmente cuestionar las actuaciones estatales, Participación Ciudadana tiene como línea de acción buscar permanentemente alianzas de trabajo conjunto con las autoridades estatales. La organización considera que, el control social proactivo, en donde la institución ciudadana vigila, pero al mismo tiempo aporta a la gestión estatal, es un eficiente instrumento para alcanzar objetivos, ya que permite la acción conjunta y coordinada entre autoridades, entes estatales, y sectores u organizaciones ciudadanas.



3. Proyecto “vigilancia de la gestión pública”

3.1. Explicación del proyecto

Entre las actividades de control cívico y vigilancia ciudadana que impulsa la Corporación, se encuentra el Proyecto “Fortalecimiento de la Transparencia en la Gestión Pública”. A través de esta iniciativa, incentivamos a las instituciones estatales a mejorar sus niveles de transparencia, mediante el adecuado cumplimiento de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP), norma que obliga a las instituciones públicas a subir determinada información a sus sitios web (mecanismo de transparencia), y entregar a los ciudadanos (usuarios), la información que le es solicitada, cuando dicha entrega procede.³ Sin embargo, entre los llamados “requerimientos LOTAIP”, se encuentra no solo la difusión de información sino además la difusión de información sobre los trámites que los ciudadanos pueden realizar en las oficinas públicas, incluyendo formatos para trámites y solicitudes, si los hubiere. Es decir,

el principio y objetivo central de la transparencia, se complementa, al menos en la normativa ecuatoriana, con reglas sobre una adecuada atención y servicio al usuario.

El Proyecto “Vigilancia a la Gestión Pública”, si bien abarca una visión global del cumplimiento a la LOTAIP, el énfasis particular está puesto en la información que los entes obligados deben difundir a través de su sitio web, conforme lo establece el art. 7 de la LOTAIP. En este marco de visión global, la veeduría busca sentar en las instituciones los principios y razones de la necesidad de la existencia de una ley de transparencia, y brindar información relevante sobre temas como información pública y no pública (reserva y confidencialidad), regulaciones sobre entrega y no entrega de información, régimen de sanciones, normativa sobre manejo de archivos y usabilidad de sitios web.

El proyecto tiene tres niveles de acción: Trabajo con entidades públicas nacionales y de gobierno central, trabajo con gobiernos seccionales (GAD), y trabajo con entes de derecho privado que reciben fondos públicos. En esta última línea de trabajo,

con entes privados, se ha colaborado con organizaciones políticas, quienes, a más de recibir fondos públicos, tienen obligaciones puntuales de publicidad y transparencia, previstas en la Ley.

Dicha iniciativa, tiene como objetivos primordiales mejorar los niveles de transparencia y cumplimiento de la LOTAIP por parte de los entes obligados, brindar a los entes estatales herramientas que fortalezcan la rendición de cuentas y la entrega de información a la ciudadanía y usuarios, dinamizar la usabilidad de las páginas web, conforme la normativa legal y los parámetros de usabilidad existentes, generar eficiencia en los funcionarios y fortalecer los procedimientos internos de las instituciones, en temas como emisión de informes de cumplimiento, expedición de índices de información reservada y confidencial, creación y funcionamiento de los Comités de Transparencia,⁴ entre otros.

Si bien a través de dicho proyecto se pretende mejorar los niveles de transparencia de las instituciones, así como el

flujo de información hacia los ciudadanos, entre sus efectos indirectos se destaca el de mejorar la imagen institucional y su percepción hacia la ciudadanía.

Desde la óptica del fortalecimiento interno de las instituciones, el proyecto incluye capacitaciones a los funcionarios públicos, quienes adquieren herramientas, procedimientos y metodologías de trabajo, que ayudan a mejorar su gestión.

La experiencia de la Corporación ha sido notable en la promoción del cumplimiento de LOTAIP mejorando el nivel de cumplimiento de la ley y aumentando los niveles de transparencia de los entes públicos. En la mayoría de las instituciones monitoreadas, el aumento en los niveles de cumplimiento a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, son notables.

3.2. Metodología y etapas

El monitoreo de los sitios web que realiza la Corporación, constituye un ejerci-

⁴ El art. 8 y siguientes, de la Resolución No. 007 DPE-CGAJ, emitida por la Defensoría del Pueblo el 15 de enero de 2015, dispone a los entes obligados a crear los “Comités de Transparencia”, que tienen como objetivo vigilar y hacer cumplir la LOTAIP.



cio de vigilancia ciudadana previsto en la Constitución Política de la República y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, por lo tanto, sus resultados, no constituyen, ni pretenden serlo, información oficial con carácter vinculante, sino, justamente, el resultado de una veeduría ciudadana, que tiene como objetivo coadyuvar y contribuir al control estatal. Nuestros informes, son complementarios a los reportes oficiales que realiza el ente de control, esto es la Defensoría del Pueblo.

La implementación del proyecto y su ejecución sigue las siguientes etapas, y se sustenta en la siguiente metodología de trabajo:

- **Reuniones Técnicas Preliminares:** Previo al inicio de una fase, la Corporación mantiene reuniones técnicas con la Defensoría del Pueblo (ente encargado del control y vigilancia de la LOTAIP, así como de impartir las directrices sobre su aplicación), con el propósito de establecer la metodología a utilizar para el monitoreo de las páginas Web de los entes obligados.

- **Matrices de calificación:** Para la verificación adecuada de que los sitios webs cumplan con los mandatos legales y reglamentarios, la veeduría de la Corporación utiliza las matrices de calificación expedidas por la Defensoría del Pueblo.⁵ Ello, nos da la certeza de que, si bien los resultados del monitoreo no constituyen información oficial ni vinculante, los datos que presentamos son obtenidos sobre la base de criterios de verificación oficiales, avalados por el ente de control.
- **Identificación de entes públicos:** Para identificar las instituciones a ser monitoreadas, se utiliza como criterio ubicar instituciones de diferentes niveles de gobierno, nacional (Estado central) y seccional. Dentro del nivel local, procuramos identificar gobiernos autónomos descentralizados de diferentes zonas y regiones.

Si bien el ejercicio del derecho al control social no requiere de la aceptación (al menos formal) del ente observado, la Corporación, por este carácter colaborativo de la veeduría, procura generalmente



⁵ Resolución No. 007-DPE-CGAJ.

llevar adelante el proyecto, con el conocimiento y anuencia, aceptación, del ente público.

- **Contactos:** Identificada la institución se realiza el contacto respectivo con el fin de conocer la predisposición de la institución para entrar en el proyecto y ser monitoreada.
- **Capacitación:** Realizado un diagnóstico inicial del sitio web, se realiza una capacitación con las áreas técnicas encargadas del sitio web, así como con los miembros del Comité de Transparencia. La capacitación pretende ser completa, ya abarca, entre otros, los siguientes temas:
 - Importancia y principios del acceso a la información, y de la LOTAIP particularmente.
 - Normas constitucionales y principios internacionales sobre el Derecho de Acceso a la Información.
 - Contenido de la LOTAIP.
 - Aplicación de la LOTAIP.
 - Obligaciones de las instituciones públicas y de los funcionarios públicos.
- Información pública, reservada y confidencial. Elaboración y aprobación del Índice de Información Reservada.
- Contenidos de las resoluciones defensoriales sobre el tema, particularmente la Resolución No. 007 (enero 2015) sobre Parámetros Técnicos para el cumplimiento de Transparencia Activa establecidos en el art. 7 de la LOTAIP, y Resolución Defensorial No. 049 (abril 2019), que regula la atención de las solicitudes de acceso a la información pública en las entidades obligadas por la Ley.
- Implementación, integración y funcionamiento del Comité de Transparencia.
- Normas sobre implementación progresiva de trámites en línea y teleconsultas.
- Normas sobre implementación, diseño y usabilidad de las páginas web.
- Normas sobre implementación y manejo adecuado de archivos.

La capacitación, en su conjunto, está diseñada con énfasis en derechos y obligaciones de los funcionarios públicos.



- **Monitoreos periódicos:** Una vez realizada la capacitación, los técnicos del Área de Monitoreo LOTAIP revisan el sitio web de manera mensual, durante los 10 primeros días de cada mes. En el transcurso del mes, la Corporación brinda apoyo y soporte técnico tanto presencial como telefónico, ante las dudas o requerimientos que pueda tener el ente público. Este componente, es de vital importancia, ya que permite, tanto a la veeduría, como al ente observado, verificar los avances o retrocesos que puedan darse en el cumplimiento de la Ley. Adicionalmente, y desde la óptica del ente público, el monitoreo mensual es de gran ayuda, pues le da la posibilidad de estar mejor preparado, para el monitoreo oficial que realiza anualmente el ente rector, esto es la Defensoría del Pueblo.

4. Resultados

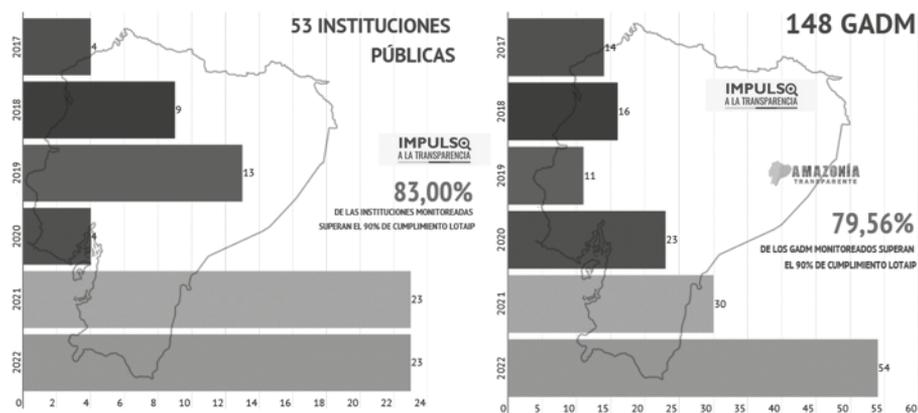
Los resultados, con esta modalidad de veeduría proactiva y colaborativa, han sido bastante satisfactorios. Presentamos algunas cifras de interés:



- Cincuenta y tres instituciones estatales y de gobierno central monitoreadas.
- Ciento ochenta y cuatro GAD monitoreados.
- De las instituciones estatales monitoreadas, a la fecha de realización del presente documento, el 83 % de ellas superaron el 90 % de cumplimiento.
- De los GAD monitoreados, a la fecha de realización del presente documento, el 79,56 % de ellos superaron el 90 % de cumplimiento.
- Mil ochocientos servidores públicos de municipios fueron capacitados en as-

pectos técnicos y jurídicos del cumplimiento LOTAIP.

- Quinientos servidores públicos de entes estatales y de gobierno central, fueron capacitados en aspectos técnicos y jurídicos del cumplimiento LOTAIP.





5. Conclusiones

5.1. El proyecto de veeduría y control social que lleva adelante la Corporación Participación Ciudadana, está circunscrito a tres aspectos de la transparencia: El cumplimiento en la difusión de la información mínima publicable (art. 7), los procesos de recopilación, verificación y difusión de dicha información, por parte de las áreas poseedoras de información (direcciones o departamentos que producen la información), y, la existencia y adecuado funcionamiento el Comité de Transparencia, encargado de la recopilación y verificación

de la información producida por las distintas áreas de la institución pública.

5.2. Una vez que la veeduría detecta faltantes de información, los entes observados, por lo general, proceden a su rectificación de manera adecuada. Los tiempos de corrección varían en función de las capacidades técnicas, y disponibilidad de la información faltante, y la propia dinámica interna de las instituciones. Ello, nos permite señalar que muchas de las instituciones monitoreadas, demuestran una adecuada y eficiente capacidad de reacción, y procedimientos expeditos para corregir o enmendar eventuales falencias.

5.3. El aumento de los niveles de transparencia en buena parte de los entes monitoreados, luego de la capacitación y los primeros monitoreos, refleja que las falencias en la subida de información, no siempre se deben a un ánimo de esconder u ocultar información o parte de ella, sino a ausencia de un seguimiento efectivo, desconocimiento de los procesos, y el escaso apoyo que reciben respecto a la normativa, requerimientos legales y reglamentarios (resoluciones defensoriales) y metodologías adecuadas.

5.4. El trabajo coordinado entre entes públicos y organizaciones ciudadanas genera importantes beneficios para la sociedad. El control ciudadano, se suma al control estatal (en el caso LOTAIP, la vigilancia del ente rector, la Defensoría del Pueblo) y lo complementa. Desde el punto

de vista del ejercicio de derechos ciudadanos, estos proyectos permiten que la ciudadanía, a través del control social se involucre en la toma de decisiones y control de los entes estatales.

5.5. La prevención y lucha contra la corrupción es interdisciplinaria, conlleva por tanto la expedición de normas legales adecuadas, contar con instituciones judiciales y de control eficiente que actúan de manera oportuna, educación en valores, entre otros. En este campo, la transparencia es un elemento clave. Una institución que difunde información de manera adecuada permite ejercer control social y vigilancia no solo estatal sino ciudadana. La transparencia abona a la lucha contra la corrupción, previene actividades ilícitas como la concusión el cohecho, peculado, lavado de activos, sobornos y otras.



**UNA MIRADA DESDE LA SOCIEDAD CIVIL HACIA LA
TRANSPARENCIA: LA IMPORTANCIA DE LA MEDICIÓN DE
LA INTEGRIDAD PARA PREVENIR LA CORRUPCIÓN**



*MEMORIAS DEL I CONGRESO INTERNACIONAL
ANTICORRUPCIÓN QUITO LUZ DE AMÉRICA*

Camila Ulloa

Magíster en Política Comparada por FLACSO Ecuador y licenciada en Relaciones Internacionales, con una subespecialización en Ciencia Política, por la Universidad San Francisco de Quito. Se desempeña como responsable del área de Democracia, Transparencia y Ciudadanía Activa en FARO, donde ha liderado iniciativas de seguimiento a la política pública anticorrupción y proyectos de medición de integridad pública y prevención de la corrupción a escala local.



Introducción

La integridad pública se entiende como el compromiso consistente de los funcionarios públicos con valores éticos, principios y normas que prioricen en todo momento el interés público por sobre los intereses privados. El fin último de prevenir la corrupción en todos sus tipos es construir y fomentar una cultura de integridad.

En dicha cultura, todas las partes de la sociedad entienden, establecen e implementan normas consistentes con principios éticos, y asumen como una responsabilidad compartida adherirse a ellas y asegurar su cumplimiento. Para trabajar desde la prevención y comprobar que es una perspectiva que puede arrojar resultados importantes en términos de transparencia y lucha contra la corrupción, es fundamental la generación de data e indicadores de medición que den cuenta del impacto de las medidas adoptadas.

En este marco, gracias al apoyo de la Cooperación Alemana GIZ, FARO implementó el proyecto “Más allá de la percepción: generando mediciones y data en

materia de integridad”. La iniciativa buscó diseñar instrumentos innovadores para medir la integridad a escala local, que aporten a la producción de datos, información e investigación, y que contribuyan a combatir la corrupción a través de políticas públicas basadas en evidencia.

Como parte del proyecto, se diseñaron instrumentos con métricas e indicadores que permiten medir la integridad, pero también dar a conocer el estado del acceso a la información pública, el buen gobierno, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y el control social. La iniciativa se planteó con un enfoque local y se implementó a manera de pilotaje en los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales (GADM) de Loja y Manta. Busca beneficiar a todos los GADM del país, las organizaciones de la sociedad civil, la academia, los medios de comunicación, la ciudadanía, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) y el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Con el fin de que los resultados perduren en el tiempo, se busca que el proyecto se replique a escala nacional en otros GADM; que se implementen alianzas para la inclusión de

estadísticas de integridad y que se genere una base de datos abierta, con fines de investigación y participación ciudadana.

La integridad pública y la prevención de la corrupción

La corrupción es un fenómeno que afecta de manera directa los ámbitos social, económico y político. En el ámbito social, la corrupción puede propagarse y transformarse en institucionalizada. Es decir, se convierte en una respuesta aceptada y hasta deseable en la sociedad y en la gobernanza pública (Ashforth y Anand, 2003). En el ámbito económico, la corrupción retrasa el desarrollo y el crecimiento económico generando obstáculos para el sector privado y la inversión extranjera. En el ámbito político, la corrupción mina las bases de la democracia y sus instituciones, distorsiona el estado de derecho y obstaculiza el buen funcionamiento gubernamental. Asimismo, irrumpe con el equilibrio en la toma de decisiones influenciando la elaboración de políticas públicas, modificando las normas legales y permitiendo la evasión de sanciones a un grupo específico (Pasquino, 2008). Esta

distorsión se denomina captura política o de Estado y se define como un proceso mediante el cual las decisiones se desvían sistemáticamente hacia intereses particulares de ciertas personas o grupos (OCDE, 2018). La captura se logra a través de instrumentos ilegales como cohecho, incitación o sobornos, pero también de forma legal, mediante contribuciones políticas a partidos o campañas electorales (OCDE, 2018).

Una vez entendida la corrupción y sus aristas, es necesario definir las prácticas que la contrarrestan. De acuerdo con el diccionario de Transparencia Internacional (2020), la integridad se puede definir como actitudes y acciones consistentes con principios morales y éticos, así como normas que son aceptadas por individuos e instituciones. En la misma línea, la transparencia se define como una característica de instituciones, gobiernos, compañías, organizaciones e individuos que comparten información, reglas, procesos y acciones abiertamente (Transparencia Internacional, 2009). La transparencia debe estar acompañada de la rendición de cuentas, a través de la cual los tomadores de decisiones dan a conocer o responden sobre

el manejo de lo público y sus resultados, de forma abierta (Transparencia Internacional, 2009). La integridad es un pilar fundamental para alcanzar el bienestar socioeconómico, la prosperidad individual y de las sociedades en conjunto (OCDE, 2017). En ese sentido, la integridad pública es una responsabilidad de los gobiernos en todos sus niveles —nacional, regional y municipal—, que involucra también al sector privado, a las organizaciones de la sociedad civil y a los ciudadanos en general. En el ejercicio político, la integridad adquiere un carácter público, con una definición propia.

En este marco, la integridad pública se entiende como el compromiso consistente de los funcionarios públicos con valores éticos, principios y normas que prioricen en todo momento el interés público por sobre los intereses privados (OCDE, 2017). Considerando que la integridad es la piedra angular para la buena gobernanza, el Consejo de la OCDE introdujo el Manual de la OCDE sobre Integridad Pública. La propuesta se basa en tres recomendaciones estratégicas: I. Sistema de integridad coherente y completo, II. Cultura de integridad pública, y III. Rendición de cuentas eficaz.

Sobre la base de esas recomendaciones, el fin último de prevenir la corrupción en todos sus tipos es construir y fomentar una cultura de integridad. En dicha cultura, todas las partes de la sociedad entienden, establecen e implementan normas consistentes con principios morales y éticos, y asumen como una responsabilidad compartida adherirse a ellas y asegurar su cumplimiento (OCDE, 2017). Es decir, la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas se vuelven las prácticas aceptadas y deseables en la sociedad y en el gobierno.

¿Por qué es importante una herramienta de medición de integridad?

Recientes escándalos de corrupción han marcado el escenario político ecuatoriano, y colocado a este tema en el centro de la discusión sobre la buena gobernanza. Al respecto, varios estudios muestran que la corrupción afecta de forma negativa al buen desempeño de los gobiernos, la confianza en las instituciones y la consolidación del sistema democrático y el Estado de derecho (Della Porta 2000 citado en Moscoso, 2017; Morris, 2008).

Desde inicios de siglo, se han implementado múltiples esfuerzos para medir la corrupción y comparar sus niveles entre países. Las mediciones están basadas principalmente en las percepciones de expertos sobre el impacto o efecto de la corrupción en la sociedad, de la sociedad civil u opiniones de ciudadanos. Entre las herramientas más relevantes destacan: el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional, el Global Integrity Index (2020), los Indicadores de Gobernanza Mundial (WGI, por sus siglas en inglés) del Banco Mundial, el Barómetro de la Corrupción, los Indicadores de Integridad de África (Global Integrity, 2021) y el Barómetro de las Américas. Cabe resaltar que todas las mediciones están basadas en percepciones. No existe información o datos que provengan de fuentes verificables en este ámbito y la mayoría se centra en un ámbito nacional, dejando de lado lo local.

A partir de lo anterior, durante los últimos años se han llevado a cabo políticas anticorrupción y reformas al marco legal existente como estrategias para el combate efectivo contra la corrupción. Sin embargo, los esfuerzos realizados para

sancionar la corrupción no son suficientes. Los datos de percepción muestran que esta sigue siendo una preocupación para la buena gobernanza, que requiere políticas públicas eficientes basadas en evidencia.

Adicionalmente, la lucha contra la corrupción no puede ser efectiva si no se trabaja en sus distintos niveles. Promover iniciativas que fomenten la transparencia y la participación ciudadana en la planificación de políticas públicas en lo local coadyuva a fortalecer la gobernanza democrática. Sin la participación de la ciudadanía, prefecturas, municipalidades y juntas parroquiales no pueden construir políticas que verdaderamente representen a sus mandantes. Para mejorar este ejercicio conjunto, se torna vital contar con un adecuado acceso a la información por parte de la ciudadanía y una promoción activa de prácticas anticorrupción en gobiernos locales.

Partiendo de este contexto, es necesario cambiar el enfoque de percepción con el que se ha medido la corrupción, y evaluarla con evidencia sistemática, para incentivar la integridad. Como respuesta, surge el índice de integridad pública a escala local (IIPeL), como un esfuerzo

de FARO y la cooperación alemana GIZ, para medir la corrupción más allá de la percepción, en gobiernos locales. Este es un esfuerzo realizado con varios actores: academia nacional e internacional, sociedad civil, gobiernos municipales y ciudadanía. Pretende ser una herramienta que promueve el acceso a la información, la participación plural de actores involucrados en todas las fases del proceso y sobre todo una que busca que su implementación esté abierta para su réplica a escala nacional, como regional.

Herramienta de medición de integridad a escala local

Para la creación de un instrumento que mida la integridad pública de gobiernos locales, se realizan varias etapas detalladas a continuación:

1. Definición de integridad: La base conceptual de la herramienta se asienta sobre las Recomendaciones en Integridad Pública de la OCDE (2017).
2. Revisión de instrumentos existentes: se revisaron los índices existentes y su metodología para la medición de la corrupción, la gobernanza o la integridad para establecer indicadores y su aplicabilidad en el contexto ecuatoriano.
3. Diseño de herramienta: se hace un primer borrador de la herramienta en el que se contemplan dimensiones, variables y subvariables a considerar para ser calificadas y den como resultado un índice de integridad pública local.
4. Retroalimentación: Para iniciar el proceso de retroalimentación, se consultó a expertos internacionales para incluir su visión sobre la herramienta y los parámetros que debería incluir. Se suman al proceso organizaciones de la sociedad civil para recolectar insumos por medio de metodologías participativas para validar y añadir información relevante al instrumento. Se solicitó que los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) de Loja y Manta, quienes fueron los escogidos para pilotear el índice, participen de la retroalimentación del instrumento y emitan comentarios u observaciones sobre las dimensiones, variables e ítems propuestos. También los GAD municipales generaron una

matriz de riesgos para alimentar el proceso de diseño de la herramienta. Finalmente, un comité de asesores nacionales brindó asistencia técnica para incluir elementos característicos de la realidad local ecuatoriana.

5. Instrumento final: Después del periodo de retroalimentación, el instrumento final se constituye de 6 dimensiones, 19 variables y 44 ítems. Cada dimensión comprende un conjunto de variables, que a su vez se componen de ítems, para medir un elemento específico dentro de los GAD municipales. El instrumento no tiene un único carácter evaluativo, incorporando elementos que promueven la mejora continua.
6. Pilotaje/implementación de la herramienta: En las municipalidades de Loja y Manta, FARO acompañó a un equipo técnico que recopila información relevante para evidenciar el cumplimiento de los parámetros establecidos en el instrumento final. Este pilotaje se realiza en tres etapas: recolección de información, autoevaluación y presentación de evidencias y verificables.
7. Presentación de resultados e intercambio de experiencias: Los resultados obtenidos en el pilotaje, permitieron vislumbrar tanto las posibilidades de mejora en la calidad de la integridad, transparencia y lucha contra la corrupción en ambos municipios, así como para la consolidación y mejora de la herramienta. En un evento de intercambio de experiencias, se recopilaron los principales hitos y aprendizajes de la construcción e implementación de esta herramienta, compartiendo con los actores que estuvieron presentes en el proceso, así como los que están interesados en su aplicación.
8. Difusión: Como parte de los esfuerzos de FARO y la cooperación alemana GIZ, con la participación del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, se realiza un webinar y evento presencial para difundir la herramienta de medición de integridad a escala local con representantes de diferentes agrupaciones de gobiernos locales tales como la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME), Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGO-



PE) y el Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador (CONAGOPARE). Esto con el interés de que puedan implementar la herramienta, ampliando el acceso a la información que esta provee a tomadores de decisión y ciudadanos en general.

Conclusiones

La ciencia abierta promueve la democratización del conocimiento. Los procesos relacionados a la generación de información han cambiado debido a las tecnologías emergentes y a los contextos cambiantes a los que nos enfrentamos como sociedad. La generación de datos y el acceso a los mismos por parte de la ciudadanía deberían ser la base para la toma de decisiones, las propuestas de solución a problemas públicos y la innovación. Sin un debido acceso a la información, los esfuerzos para construir sociedades más abiertas y democráticas se ven limitados.

En estos esfuerzos de construir realidades en las que prime la apertura y trans-

parencia, cabe mencionar la lucha anticorrupción y los desafíos en la generación de información que acarrea la falta de herramientas que midan la corrupción desde perspectivas diferentes a la percepción. Las mediciones a escala global acumulan evaluaciones subjetivas de corrupción, sin ser específicas ni transparentes en sus resultados. A ello se suma la poca información que proveen sobre los avances en el tiempo; no existe evidencia de qué se ha hecho bien o mal, ni quienes han sido los responsables (Mungiu-Pippidi y Dadašov, 2016). La mayoría muestra solo la punta del iceberg, es decir, hace visibles las fallas.

Por este motivo, tanto el proceso de construcción de una herramienta de medición de integridad pública a escala local, como la información generada a partir de su implementación, son esfuerzos relevantes que evidencian una buena práctica de parte de la gestión local y de miembros de la sociedad civil para fortalecer y estimular la ciencia abierta, específicamente en torno a temáticas anticorrupción.



Bibliografía

- Ashforth, B. E., y V. Anand. (2003). The Normalization of Corruption in Organizations. En R. M. Kramer y B. M. Staw (eds.), *Research in Organizational Behavior* (vol. 25, pp.1-52). JAI Press.
- Global Integrity. (2021). Indicador de Integridad de África. <https://www.africaintegrityindicators.org/>.
- Morris, Stephen D. (2008). “Disaggregating Corruption: A Comparison of Participation and Perceptions in Latin America with a Focus on Mexico”. *Bulletin of Latin American Research*, 28(2), 388-409.
- Moscoso, A. (2017). Corrupción y democracia en Ecuador: efectos de la corrupción en la opinión pública sobre la democracia, el apoyo al sistema y la tolerancia política. En J. Donoso, P. Moncagatta, A. Moscoso, S. Pachano, J. D. Moltalvo y E. Zechmeister (Eds.), *Cultura política de la democracia en Ecuador y en las Américas, 2016/17: Un estudio comparado sobre democracia y gobernabilidad* (pp. 85-114). Barómetro de las Américas.
- Mungiu-Pippidi, A., y Dadašov, R. (2016). Measuring Control of Corruption by a New Index of Public Integrity. *European Journal of Criminal Policy*, 22, 415-438. <https://doi.org/10.1007/s10610-016-9324-z>.
- OCDE. (2017). Recommendations on Public Integrity. [https:// bit.ly/3zOjkss](https://bit.ly/3zOjkss).
- OCDE. (2018). Contra la captura de las políticas públicas: integridad en la toma de decisiones públicas. <https://doi.org/10.1787/9789264306769-es>.
- Pasquino, G. (2008). *Corrupción. Diccionario de la Política A-J*. Bobbio Norberto (ed.). Siglo XXI.
- Transparencia Internacional. (2020). Corruptionary A-Z. <https://www.transparency.org/en/corruptionary>.



ESTRATEGIA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN



*MEMORIAS DEL I CONGRESO INTERNACIONAL
ANTICORRUPCIÓN QUITO LUZ DE AMÉRICA*

Luis Verdesoto Custode

Licenciado en Filosofía, por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, de maestría en Sociología en la Universidad Católica de Perú, y de Doctorado en Estudios Políticos en la l'Ecole Hautes Etudes en Sciences Sociales de Francia. Investigador académico, visitante de la Universidad de York, Canadá. Consultor para varios organismos internacionales. Ha sido Embajador del Ecuador en Suiza. Asesor del presidente Jaime Roldós, entre otras importantes dignidades. En los últimos meses, se desempeñó como consejero de gobierno para la Gobernanza y Gestión Institucional, y a partir del 3 de mayo ocupa el cargo de Secretario de Política Pública Anticorrupción.



Luego de sometidos los Lineamientos Generales de la Política Nacional Anticorrupción, a consulta ante distintos segmentos de la población, se procedió a elaborar la Estrategia Nacional Anticorrupción. En el mes de mayo de 2022 se dispuso la creación de la Secretaría de Política Pública Anticorrupción, que tiene como responsabilidad la coordinación, gestión, seguimiento y evaluación de la implementación de la política de integridad pública y anticorrupción. Ciertamente es una tarea difícil y opaca por la naturaleza del fenómeno.

Las políticas de integridad pública y anticorrupción se han conformado en el marco de los instrumentos internacionales suscritos por el Ecuador, enfatizando en mecanismos de prevención, y en la identificación y gestión de las áreas de alto riesgo de corrupción, con el objetivo de generar alertas tempranas y mitigar riesgos.

Se contó con la opinión de la sociedad civil —organismos no gubernamentales, academia, medios de comunicación, gremios de empresarios y de trabajadores—; de la sociedad política —bancadas conformadas por los partidos con representación

parlamentaria—; y organismos del sector público —jerárquico superior de la Función Ejecutiva, funcionarios públicos locales y gabinetes sectoriales—. Además, con el apoyo de la cooperación internacional, especialmente, de las Naciones Unidas, Estados Unidos y Alemania. La estrategia cuenta con nueve líneas de trabajo.

La primera línea es la concientización de las dimensiones de la corrupción: Se pretende crear confianza en las instituciones estatales; que la ciudadanía se apropie de principios y valores anticorrupción; y que se incentive la denuncia de los actos de corrupción; evitando de este modo la impunidad, la ausencia de integridad de los funcionarios públicos; y, la falta de un lenguaje común de la sociedad contra la corrupción.

Los principales productos serán la generación de materiales de difusión masiva para sensibilizar a la ciudadanía sobre integridad pública y la prevención de la corrupción; y el acompañamiento para la reforma curricular en todos los niveles de la educación. A toda costa debemos evitar la naturalización de la corrupción.



La segunda línea de trabajo es la responsabilidad compartida entre diferentes actores para la prevención de la corrupción, se debe conseguir una visión y una práctica concurrente de esta competencia, evitando que se reduzca solamente al Estado, sino que todos los actores y colectivos se comprometan evitando una reducida visión rentista del Estado, ejercicios deficientes de rendición de cuentas y espacios reducidos de participación.

Esto se hará a través de los principales productos, Grupos de intervención en 30 instituciones priorizadas del Ejecutivo, cuyos funcionarios recibirán capacitación, apoyo y seguimiento de la Secretaría de Política Pública Anticorrupción, para levantar un “autodiagnóstico” de corrupción y generar medidas preventivas. Igualmente, la Comisión Nacional de Lucha contra la Corrupción, que consiste en una suerte de Consejo de Estado para el alineamiento de las instituciones en torno a la prevención. Esta Comisión, que se convocará oportunamente, y estará conformada por todas las funciones del Estado y los principales actores públicos y privados, hará un seguimiento de la aplicación de la política como parte de un Sistema de Inte-

gridad Pública. También se busca generar alianzas entre el sector público y privado, tender puentes entre los actores de la sociedad civil para monitorear la corrupción, y promover veedurías ciudadanas especializadas. La lucha contra la corrupción nos involucra a todos.

La tercera línea es la lucha focalizada contra la corrupción en escenarios críticos. Se ha identificado una decena de áreas de alto riesgo de corrupción, petróleo en todas sus fases: contratos, producción, refinación, comercialización y transporte, energía, minería, telecomunicaciones, obras públicas, seguridad social, salud, inclusión social y financiamiento. Someteremos, a cada una de estas áreas, a la investigación, análisis y gestión de los riesgos de corrupción. Con esto, se busca evitar la falta de colaboración interinstitucional en estos sectores altamente sensibles, y la indebida gestión de los riesgos.

El principal producto consistirá en un diagnóstico inicial a cargo de grupos de tarea, conformados por expertos nacionales e internacionales, y con el apoyo de la Secretaría, así como la generación de una metodología para la gestión de riesgos de

corrupción. Los grupos trabajarán en el análisis de los riesgos identificados de soborno, conflicto de intereses, manejo presupuestario, compras públicas, entre otros temas, para luego, en una segunda etapa, realizar un diagnóstico en profundidad, que comprende:

1. Mapas de riesgos de corrupción sectoriales, donde se identifiquen: la cadena de valor, sus procesos y actividades, diagnóstico del sector, mapeo de actores que intervienen, y un análisis de causa, riesgo y consecuencia.
2. Valoración del riesgo de corrupción, a través del análisis del riesgo inherente y residual, e identificación de controles y acciones existentes.
3. Identificación de tipologías de corrupción y formulación de lineamientos y recomendaciones encaminadas a prevenirlas, mitigarlas y combatirlas, y hacer el debido seguimiento de su implementación.

La cuarta línea es la prevención y trámite efectivo de los conflictos de interés. Es necesario evitar la falta de imparcialidad en la toma de decisiones, que privilegian

el interés particular, asentadas en funcionarios, sin vocación de servicio. Existe un alto riesgo de peculado, entre otras áreas, en la vulnerabilidad al lobby empresarial. La respuesta inmediata debe implantar la obligatoriedad de declarar los conflictos de interés y darles trámite, mediante adecuados mecanismos de procesamiento, trazabilidad del patrimonio, aplicación de inhabilidades e incompatibilidades, y, gestión del fenómeno de la “puerta giratoria”. Se pretende que las instituciones cuenten con herramientas para enfrentar los posibles acosos de las corporaciones contra el sector público, así como ubicar a los déficits de liderazgo ético. Con ello, se apoya a todos los esfuerzos en curso, y fundamentalmente al éxito de las iniciativas normativas para la gestión de los conflictos de interés.

El principal producto consistirá en apoyar a las iniciativas jurídicas surgidas desde todos los ámbitos del Estado —en especial de la Contraloría General del Estado—, en especial, acompañar a la negociación legislativa de proyectos —que hagan relación a patrimonios, ingresos e información—, para que lleguen a acertado término. Priorizar a las tareas es garantía de cumplimiento.

La quinta línea es la transparencia en el gasto público. El histórico mal funcionamiento de las reglas de gasto público permite altos niveles de discrecionalidad y la cooptación del diseño institucional. Hay que detener al “rentismo público”. Se busca garantizar la transparencia, corresponsabilidad, eficiencia y calidad del gasto público para salvaguardar el bien común y responder a las necesidades del país. Esto se hará a través del examen, mediante instrumentos de Big Data. La transparencia de los presupuestos ejecutados —junto con estándares de tipos de gasto, e identificación de desviaciones en las series históricas del gasto— permitirá, a su vez, estrategias para mitigar los riesgos de corrupción, evitando una baja calidad de gasto, que no tiene sostenibilidad, ni asigna adecuadamente a los recursos públicos.

El principal producto será introducir en la agenda técnica pública, la gestión de la calidad del gasto —especialmente en su componente de desperdicio—, y plantear elementos metodológicos para examinar el gasto público local, desde la perspectiva de su corrección, en una lectura desde los macro-datos. El malgasto y el despilfarro son otras formas de corrupción.

La sexta línea es el desarrollo de capacidades institucionales. Muchas instituciones realizan esfuerzos de control de la corrupción, con instrumentos dispersos, a veces inadecuados o ineficientes. Se debe orientar y capacitar a las instituciones para que identifiquen a los riesgos de corrupción y los gestionen de la manera adecuada, concretando medidas de prevención y mitigación. También se debe capacitar en materia de transparencia, integridad pública y buenas prácticas de la lucha contra la corrupción.

El principal producto será instruir a las 30 instituciones priorizadas para elaborar mapas de riesgo de corrupción y medidas concretas de gestión, que hacia adelante puedan, con autonomía, gestar diagnósticos y alertas que puedan ser monitoreadas. Para ello se elaborarán metodologías, manuales, guías e instrumentos, y brindaremos el apoyo técnico para su implementación. Asimismo, se contará con un programa de generación y fortalecimiento de capacidades permanente, en distintas modalidades y dirigido tanto al sector público como privado, con apoyo de la academia, sociedad civil y cooperación internacional. En este sentido, la lucha contra

la corrupción y por la integridad pública se funden.

La séptima línea es la contratación pública responsable y transparente. Deberá conseguirse a través de controles internos y externos, contratación electrónica transparente, capacitación, coordinación y monitoreo de las acciones de mejora, y garantía de la ampliación de oportunidades para los actores interesados. Se acompañará a los esfuerzos actualmente en curso mediante una estrategia particular para superar a las “costumbres contractuales” de evasión de regulaciones, malversación de fondos y conflictos de interés, generalmente expresadas en una modalidad de “contratación sastre”. En ello confluyen la discrecionalidad del ordenador del gasto, el desconocimiento de las normas, la gobernanza de datos y el apareamiento de oportunidades de enriquecimiento ilícito.

El principal producto será una visión holística del proceso de contratación pública, que pueda derivar en reformas normativas, y sea un instrumento de acompañamiento permanente del proceso de contratación pública, en coordinación con

la autoridad rectora del sistema de compras públicas.

La octava línea es la prevención y lucha contra la corrupción transnacional. Los países en desarrollo debemos generar escudos frente a las nuevas modalidades de corrupción, ya que, frente a su rápida evolución, los instrumentos internacionales han quedado cortos. Debemos buscar respuestas nacionales e internacionales, las que implican nuevos protocolos globalmente aceptados, que surtan efecto desde el corto plazo, hasta la conformación de una nueva Corte Internacional Anticorrupción, en el mediano plazo, encargada de investigar y sancionar la corrupción a gran escala. La falta de articulación de las instituciones ecuatorianas, con sus pares de otros países, debe superarse a través del intercambio de criterios para establecer alertas tempranas y, de este modo, bajar la desconfianza de los inversionistas y elevar el conocimiento de los riesgos de corrupción derivados de las transacciones del comercio internacional.

El producto concreto será el diseño para la detección principal de delitos de corrupción en el comercio internacional



de los principales productos de exportación ecuatorianos y el flujo ilícito de activos. Por supuesto, un diagnóstico sobre las formas de contaminación económica y social derivadas del narcotráfico, que utiliza a la corrupción como uno de sus instrumentos para cumplir sus objetivos.

Finalmente, la novena línea es la aplicación de tecnologías en la lucha contra la corrupción. La corrupción se ha complejizado a la par de las sociedades y sus interacciones. La prevención, en respuesta, debe alcanzar a nuevas tecnologías disruptivas como el blockchain y otras que logran una trazabilidad de recursos y procesos que permiten detectar la corrupción en temas sensibles como la industria hidrocarburífera, las compras públicas en todas las instituciones, o los actuales “escondites financieros”, como son los activos digitales —como criptomonedas y tokens no fungibles—, y el lavado de activos a escala internacional.

El primer producto concreto será un inventario de mecanismos innovadores de uso mundial para detección de lavado de activos, lo que puede significar la inclusión de Ecuador como caso regional de examen. Igualmente, se desarrollará sets de indicadores que permiten medir, desde datos duros, a los riesgos de corrupción, y capacitaremos a los funcionarios de cada institución para su uso adecuado con el fin de formular alertas tempranas. Además, se brindará acompañamiento a las instituciones para la sistematización, digitalización y automatización de procesos, en aras de simplificar un gran número de trámites, disminuir la discrecionalidad e incrementar la confianza de la ciudadanía.

Es importante señalar que el enfoque de la Secretaría es preventivo. No se trata de competir con otras instituciones del Estado, como la Contraloría o la Fiscalía, menos aún, con las Cortes, sino de trabajar en el área de mitigación de riesgos de corrupción.



**POLÍTICAS DE INTEGRIDAD EN LA GESTIÓN PÚBLICA:
ANÁLISIS COMPARADO DE LA LEGISLACIÓN
ECUATORIANA Y ESPAÑOLA EN LA LUCHA CONTRA LAS
TRES PANDEMIAS DE LA COVID-19,
LA CORRUPCIÓN Y EL BLANQUEO**



*MEMORIAS DEL I CONGRESO INTERNACIONAL
ANTICORRUPCIÓN QUITO LUZ DE AMÉRICA*

Miguel Abel Souto

Presidente de la Asociación Iberoamericana de Derecho Penal Económico y de la Empresa, Director del Departamento de Derecho Público Especial y de la Empresa, así como catedrático acr. de Derecho penal de la Facultad de Derecho de la Universidad de Santiago de Compostela, premio extraordinario fin de carrera y de doctorado, investigador en el Institut für Kriminologie and Wirtschaftsstrafrecht, en el Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, en el Instituto de Criminología de la Universidad de Cambridge y en la Florida International University.



Resumen

“Epidemia” es un “mal o daño que se expande” y “pandemia” una epidemia “que se extiende a muchos países”. Por tanto, la corrupción y el blanqueo, al igual que la COVID-19, constituyen pandemias, lacras que afectan a todo el mundo y que sin duda debe ser combatidas. De otro lado, la COVID-19 ha exigido una enorme y rápida movilización de recursos públicos para combatir la pandemia y una flexibilización en los procedimientos de adjudicación de los contratos con el sector público, que se ha convertido en un campo abonado para la corrupción. La economía ecuatoriana se ha visto muy afectada por la COVID-19, por ello resulta imprescindible optimizar el empleo de los escasos recursos públicos y combatir eficazmente la corrupción no solo con normas penales, sino también con medidas administrativas de prevención, de conformidad con la consideración del derecho penal como ultima ratio. Asimismo, tanto la corrupción, como el blanqueo de dinero y la COVID-19 son fenómenos mundiales, que exigen respuestas globales, de manera que las iniciativas estatales aisladas están condenadas al fracaso. Obviamente es necesario sancionar el blanqueo de dinero. Sin embargo, en su persecución y castigo se está incurriendo en diversos excesos que deben ser denunciados.



Fundamental para la integridad en la gestión pública es disponer de un buen sistema de prevención y castigo del blanqueo de dinero, pues el corrupto actúa por provecho y la forma más fácil de descubrirlo es siguiendo el rastro de sus ganancias, pero antes de comenzar mi exposición debo agradecerles la amable invitación a la cuna de milenarias civilizaciones ancestrales a los magníficos anfitriones que me han tratado como a un rey, al igual que, hace casi cien años, a otro gallego llegado a estas maravillosas tierras, Alfonso Graña, los shuar, conocidos en España como los indómitos jíbaros, lo coronaron como Alfonso I de la Amazonia, muestra de la generosidad del pueblo ecuatoriano.

En la medida en que según el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española “epidemia” es un “mal o daño que se expande” y el diccionario académico define la “pandemia” como una epidemia “que se extiende a muchos países”, puede afirmarse que la corrupción y el blanqueo, al igual que la COVID-19, constituyen pandemias, lacras que afectan a todo el mundo y que sin duda deben ser combatidas.

De otro lado, la COVID-19 ha exigido una enorme y rápida movilización de recursos públicos para combatir la pandemia y una flexibilización en los procedimientos de adjudicación de los contratos con el sector público, que se ha convertido en un campo abonado para la corrupción. La economía ecuatoriana se ha visto muy afectada por la COVID-19, que genera una gran destrucción de empleo y una enorme disminución de los intercambios de productos, bienes y servicios, las cuales nos han llevado a una profunda crisis económica. Por ello resulta imprescindible optimizar el empleo de los escasos recursos públicos y combatir eficazmente la corrupción no solo con normas penales, sino también con medidas administrativas de prevención, de conformidad con la consideración del derecho penal como ultima ratio. También advierte INTERPOL, en sus directrices para las fuerzas del orden, que la pandemia de la COVID-19 ha incrementado la ciberdelincuencia, especialmente las estafas de productos médicos necesarios para combatirla u otros fraudes online (pues el delincuente va a buscar a la víctima en el ciberespacio al no encontrarla, ya en la calle), cuyos beneficios deben ser blanqueados. Por ello, para combatir la

corrupción conviene insistir en la importancia de la normativa preventiva y repressiva del blanqueo, pues a través de ella se puede evitar y descubrir la corrupción.

Asimismo, tanto la corrupción, como el blanqueo de dinero y la COVID-19 son fenómenos mundiales, por lo que exigen respuestas globales, de manera que las iniciativas estatales aisladas están condenadas al fracaso.

Además, al igual que en la COVID-19 resulta preferible evitar el contagio a curar la enfermedad, así también es mejor prevenir la corrupción y el blanqueo que castigarlos, por ello los diversos Estados aprueban, amén de normas penales, medidas administrativas de prevención, de conformidad con la consideración del derecho penal como ultima ratio.

Obviamente es necesario sancionar el blanqueo de dinero. No obstante, en su persecución y castigo se está incurriendo en diversos excesos que deben ser denunciados.

Tanto en Iberoamérica como en el resto del mundo (Abel Souto, 2018, p. 9-103) lo primero que debe criticarse del blanqueo

de dinero, “preocupación fundamental” (Joffre Calasich, 2018, p. 68) del derecho penal económico o “tema central de la política criminal” (Berruezo, 2017, p. 327; 2018, p. 12), es la expansión de su castigo, según denuncié hace poco (Abel Souto, 2020, p. 14-18). Cuando se habla de expansión del castigo del blanqueo de dinero se acude a un símil: así como el universo se creó, según se dice, con el Big Bang y desde entonces se está expandiendo constantemente así también los tipos penales del blanqueo de dinero desde su aparición se vienen ampliando incesantemente (Abel Souto, 2016).

A modo de ejemplo de “la regulación cada vez más expansiva” (Ferré Olivé, 2018, p. 357) se puede señalar lo ocurrido en España con los hechos previos: la Ley orgánica 1/1988, de 24 de marzo, tipificó por primera vez el delito de blanqueo de dinero circunscrito exclusivamente al narcotráfico, tras la perturbadora reforma de 23 de diciembre de 1992, el Código penal, de 23 de noviembre de 1995, amplió las infracciones antecedentes a los delitos graves, poco después la Ley orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, expandió los hechos previos a cualquier delito (Mata

Barranco, 2015, p. 127-130); luego la reforma de 22 de junio de 2010 creó nuevos tipos agravados cuando los bienes procedan de algunos delitos contra la administración pública, los relativos a la ordenación del territorio o el urbanismo (Blanco Cordero, 2015, p. 363-365), la LO 1/2015, de 30 de marzo, además de llevar a cabo una “profunda revisión” (Salgado, 2019, p. 584) del decomiso, expandió el campo de los hechos previos del blanqueo a las antiguas faltas (Abel Souto, 2018, p. 157-187), convertidas mayoritariamente en delitos leves, y por último, de momento, la LO 6/2021, de 28 de abril, transforma los anteriores tipos básicos en agravados cuando los bienes tengan su origen en la trata de seres humanos, la prostitución y explotación sexual, la corrupción de menores y en los negocios, los delitos contra los ciudadanos extranjeros y cuando los obligados por la normativa de prevención blanqueen en el ejercicio de su profesión.

También en Ecuador la incriminación del blanqueo empezó vinculada al narcotráfico con la modificación de la *Ley 108 sobre sustancias estupefacientes y psicotrópicas, de 17 de septiembre de 1990, operada por la Ley 25, de 15 de octubre de*

1997. Posteriormente, la Ley de prevención, detección y erradicación del delito de lavado de activos y del financiamiento de delitos, de 18 de octubre de 2005, expandió los hechos previos del blanqueo, que castigaba en los artículos 14 a 18, a los activos de cualquier origen ilícito, aunque con la exigencia de que el objeto material excediese el valor de 5.000 USD. Después se modificó esta ley, el 30 de diciembre de 2010, para ampliar todavía más la intervención penal con la supresión de la cuantía mínima relativa al monto de los activos, la creación de un tipo agravado cuando se blanqueasen más de 50 mil USD y el castigo de la nueva conducta de egreso o exportación junto al anterior comportamiento de ingreso o importación. Dos años más tarde, el 26 de julio de 2012, la ley de prevención ecuatoriana volvió a ser modificada y poco después el Código Orgánico Integral Penal (COIP), de 10 de febrero de 2014, que entró en vigor el 10 de agosto del mismo año, derogó los mencionados arts. 14 a 18 de la ley preventiva, aunque se reprodujo la mayor parte de su contenido en la nueva legislación (Andocilla, 2014, p. 3-4). Con todo, se aprovechó la ocasión para dar otra vuelta de tuerca en la represión del blanqueo pues el art. 317 del COIP

incrementó la pena máxima privativa de libertad de nueve a trece años, incorporó un nuevo tipo atenuado para el blanqueo de menos de 100 salarios básicos unificados del trabajador en general (42,500 USD), pero rebajó los mínimos exigidos para la aplicación de los tipos agravados para el blanqueo de cantidades comprendidas entre 100 y 200 salarios básicos unificados y de montantes superiores a 200 salarios cuando antes la pena máxima de prisión de nueve años requería blanquear más de 300.000 USD, cambió la referencia a la obligación de la fiscalía de “demostrar fehacientemente el origen ilícito de los activos” por una mera “obligación de investigar”, eliminó la pena de incapacidad perpetua para el desempeño de cargos o empleos públicos así como la alusión al dolo y se incluyó en el art. 319 el delito de omisión de control. Finalmente, el 9 de junio de 2016 fue aprobada la Ley orgánica de prevención, detección y erradicación del delito de lavado de activos y del financiamiento de delitos (Gallegos, 2017) y el 12 de febrero de 2021 se modificó el COIP en materia de corrupción y *compliance* con evidentes consecuencias para la instrumentalización criminal de las personas jurídicas en el blanqueo de dinero.

Sin embargo, en la práctica estas normas no se aplican demasiado y no ayuda a la persecución penal el art. 318 del COIP, que castiga la incriminación falsa por lavado de activos y establece un tipo agravado para los servidores públicos, que amenaza a los fiscales si son demasiado celosos en la persecución del blanqueo, precepto que debería ser derogado.

Ya la Ley orgánica 5/2010, en el inciso inicial que contiene el art. 301.1, respecto al requisito relativo al conocimiento de que los bienes tengan su origen “en un delito”, cambió estas palabras por la “imprecisa” (Díaz y García Conlledo, 2002, p. 282 y 288) o genérica fórmula “en una actividad delictiva”, “sin quedar clara la finalidad perseguida” (Manón-Cabeza, 2010, 340) con la sustitución, locución a la cual se atribuyó un “muy discutible” (Díaz y García Conlledo, 2002, p. 282) afán expansivo y, en principio, mayor amplitud que al anterior sustantivo “delito” (Fernández Teruelo, 2011, p. 6; 2010, p. 318, 319 y 324), pues parecía permitir la inclusión de las faltas en los hechos previos del blanqueo (Serrano Gómez y Serrano Maíto, 2011, p. 562), lo que supondría “una enorme ampliación del ámbito de este delito” rechazable “de

plano” (Manjón-Cabeza, 1987, p. 666), ya que el control económico y social que implicaría el castigo del blanqueo sería “más que excesivo” (Moreno Alcázar, 2012, p. 689), por lo que se había dicho que “no hay que prever que la modificación tenga más trascendencia que la nominalista” (Corcoy Bidasolo, 2010, p. 168) y que el cambio carecía de “relevancia” (Faraldo Cabana, 2014, p. 54).

En efecto, aun cuando los nuevos términos “actividad delictiva” constituyesen una perturbadora mención que podía abrir la caja de Pandora de la que saldrían todos los males de la expansión del blanqueo, las faltas, antes de la reforma operada por la Ley orgánica 1/2015, debían excluirse de los hechos previos (Flores Mendoza, 2013, 180-181; Salgado, 2003, p. 228; Regis Prado, 2013, p. 395) sobre la base de una interpretación literal, histórica y sistemática (Díaz-Maroto y Villarejo, 2011, p. 466).

También debía descartarse la inclusión de las faltas en los hechos previos del delito de blanqueo porque vulnera el principio de proporcionalidad (Fernández Teruelo, 2010, p. 324; Manjón-Cabeza, 2010, p. 341), limita la eficacia de la norma (Flick,

1992, p. 1293; Blanco Cordero, 2009, p. 117-138); e incrementa los costes sociales (Flick, 1990, p. 1264) de forma intolerable.

Sin embargo, el futuro que nos aguardaba no era muy esperanzador, pues la Ley orgánica 1/2015, de 30 de marzo, que decía acabar con las faltas, realmente, utilizando la neolengua *orweliana*, convirtió la mayoría de ellas en delitos leves, de manera que, desde su entrada en vigor, el 1 de julio de 2015, expandió el campo de los hechos previos del delito de blanqueo generando un control económico y social excesivo.

Así, el euro procedente de una anterior falta de estafa, ahora delito leve según el art. 249 del Código penal español, constituye objeto material susceptible de blanqueo y los actos preparatorios de esa estafa, antes impunes respecto a las faltas, pasan a sancionarse de conformidad con el art. 269.

También la legislación ecuatoriana genera un problema similar y no porque el art. 186 del COIP se haya olvidado de crear una contravención de estafa, lo que produce distorsiones valorativas, sino de-



bido a que el art. 317 únicamente exige que los activos sean ilícitos, sin requerir ni siquiera una ilicitud penal, con lo que el hecho previo puede estar integrado por un delito, una contravención, una mera infracción administrativa y hasta por un simple ilícito civil. Antes de la reforma de 30 de diciembre de 2010 el problema podía solucionarse con la exigencia relativa a que el objeto material alcanzase el valor mínimo de 5.000 USD. Actualmente estos casos pueden resolverse por el principio de insignificancia consagrado en el art. 3 del COIP.

Por otra parte, la Ley orgánica 5/2010, tras la referencia del art. 301.1 a la “actividad delictiva”, que integra el hecho previo, añade el inciso “cometida por él o por cualquiera tercera persona”,⁶ con lo que ya no solo no exige la ausencia de intervención en la infracción antecedente (Martos Núñez, 2011, p. 212) sino que, “frente a la indefinición anterior” (2010, p. 5) o “silencio” (Manzanares Samaniego, s. f., p.

726) “tipifica expresamente” (Informe del Consejo Fiscal, p. 198), “admite” (Salgado, 2016, p. 234) de un modo patente, el blanqueo cometido por el responsable del hecho previo (Flores Mendoza, 2013, p. 181) —ya sea su autor o haya intervenido en él de otra manera (Díaz y García Conlledo, 2002, p. 281)— en la forma en que el delito venía siendo mayoritariamente interpretado (Fernández Terruelo, 2010, p. 319). En este sentido ya existía un acuerdo del pleno del Tribunal Supremo no jurisdiccional, de 18 de julio de 2006 (Gómez Rivero, 2010, p. 240), que, aunque “no era del todo claro” (Díaz y García Conlledo, 2002, p. 283), admitía el autoblanqueo (Abel Souto, 2018, p. 15-16; 2020, p. 78-80).

Ahora bien, el castigo del “autoblanqueo” (Díaz-Maroto y Villarejo, 2011, p. 467; Juanes Peces, 2010, p. 60) “no impide las dudas sobre su legitimidad y eventual inconstitucionalidad” ni resulta ilimitado, debe admitir excepciones (Díaz y García

⁶ Inicialmente el texto prelegislativo empleaba la más simple expresión “por él o por terceras personas”, cambiada al admitirse en el Congreso la enmienda No. 358 del Grupo parlamentario popular (BOCG, Congreso de los diputados, IX legislatura, serie A: proyectos de Ley, 18 de marzo de 2010, No. 52-9, p. 161 y 162) para evitar el infundado temor a que se exigiese que el blanqueador conociese al autor del delito previo (Berdugo Gómez de la Torre y Caparrós, 2010, p. 18, nota 57).



Conlledo, 2002, p. 282-288; Vidales Rodríguez, 2012, p. 40-43) cuando la conducta se circunscriba al encubrimiento “y poco más” (Díaz y García Conlledo, 2002, p. 284), sin afectación relevante de otros bienes jurídicos (Vidales Rodríguez, 2012), pues sin sentido e injustamente respondería por blanqueo el ladrón que esconde su botín en un monte (Arzt, Weber, Heinrich y Hilgendorf) no el autor de un delito de hurto que oye música en el equipo por él sustraído, y tal castigo “entraña el peligro de ser utilizado como calificación alternativa a cualquier delito” (Orts Berenguer en Souto y Sánchez, 2010, p. 235). La sanción penal del autoblanqueo, combinada con las nuevas conductas de posesión o uso, incorporadas al Código penal por la Ley orgánica 5/2010, conduce a “un resultado insatisfactorio”, “desmedido” (Gallego Soler, año, p. 666) o “cuestionable desde consideraciones dogmáticas y político-criminales”, produce “perplejidad” (Díaz Conlledo, 2002, p. 289), “extrañas consecuencias” (Quintero Olivares, 2010; 2010b, p. 109), hasta absurdas (Cas-

tro Moreno, año, p. 1 y 4; Salgado, 2016, p. 224 y 225), “supuestos paradójicos” que nos colocan en los límites de lo punible (Manjón-Cabeza, 1987, p. 340; 2010, p. 664, 671) y pueden rozar el “esperpento” o “alcanzar niveles ridículos” (Quintero Olivares, 2010a, p. 13; 2019b, p. 109), crítica doctrinal de la que se ha hecho eco la jurisprudencia en sus sentencias de 26 de noviembre de 2014,⁷ 2 de marzo de 2016⁸ y 9 de marzo de 2017.⁹

Si a la sanción del autoblanqueo (Díaz Fraile, 2016, p. 1721-1729; San José, 2016, p. 291-298; Andrade Otero en Carretero y Montalvo, 2012, p. 1542 y 1543) se le añade el castigo de la posesión y el uso así como la ampliación de los hechos previos a las antiguas faltas operada por la Ley orgánica 1/2015, no solo cometería un nuevo delito el que tiene un cuadro o joya que ha robado y el que usa el coche por él sustraído (Quintero Olivares, 2010a, p. 13, 639; 2010b, p. 109; 2012, p. 17) sino también el que tiene una bufanda de 5 euros que ha hurtado, falta convertida ahora en de-

⁷ Cfr. STS nº 809/2014, *cit.*, fundamento de derecho segundo.

⁸ Cfr. STS nº 165/2016, RJ/2016/5767, voto particular, en www.westlaw.es (agosto de 2022).

⁹ Cfr. STS nº 149/2017, RJ/2017/1764, fundamento de derecho decimotavo, en www.westlaw.es (agosto de 2022).

lito leve según el art. 234.2, y el que usa un viejo ciclomotor, de muy escaso valor, por él sustraído, pues la antigua falta se ha transformado en el delito leve de hurto de uso sin cuantía del art. 244.1.

Para evitar un *bis in idem* (Díaz Collendo, 2002, p. 629;; Vidales Rodríguez, 2012, p. 60, 1997, p. 17; 2012, p. 339 y 343; Orts Berenguer en Souto y Sánchez, p. 255; Manjón-Cabeza, 1987, p. 677) debería interpretarse el tipo conforme a la categoría de los “actos copenados impunes” posteriores (Gallego Soler, 2010, p. 665) en el sentido de que la posesión por los autores o partícipes en el hecho precedente únicamente puede castigarse como blanqueo cuando no quepa sancionarlos por el delito previo (Quintero Olivares, 2010a, p. 20; 2010b, p. 110). Así lo puso de re-

lieve el Consejo General Del Poder Judicial respecto a los autores o cómplices de delitos patrimoniales y socioeconómicos para salvar la proscripción constitucional de *bis in idem*, aunque el argumento solo sirve para la posesión, al formar parte de la consumación en estos delitos,¹⁰ pero no para la utilización de bienes, que provocaría un concurso real de delitos (Fernández Teruelo, 2010, p. 6). Con todo, cabe excluir del tipo tanto la utilización como otra clase de posesiones distintas a las indicadas sobre la base del principio de insignificancia y de una interpretación teleológica que, tomando en consideración el bien jurídico tutelado, exija un menoscabo relevante del orden socioeconómico¹¹ y la idoneidad de los comportamientos para incorporar capitales ilícitos al tráfico económico.¹²

¹⁰ Informe del Consejo General del Poder Judicial sobre el Anteproyecto de Ley orgánica por la que se modifica la Ley orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código penal, aprobado en su sesión de 18 de febrero de 2009.

¹¹ En el mismo sentido, las sentencias del Tribunal Supremo No. 809/2014, de 26 de noviembre, fundamento de derecho segundo, No. 491/2015, de 23 de julio, RJ\2015\3705, fundamento de derecho séptimo, en www.westlaw.es, No. 165/2016, de 2 de marzo, voto particular, y No. 238/2016, de 29 de marzo, fundamento de derecho tercero (agosto de 2022).

¹² Así también, las sentencias del Tribunal Supremo No. 809/2014, de 26 de noviembre, fundamento de derecho segundo, No. 747/2015, de 19 de noviembre, RJ\2015\6502, fundamento de derecho undécimo, en www.westlaw.es, No. 165/2016, de 2 de marzo, fundamento de derecho segundo, No. 238/2016, de 29 de marzo, fundamento de derecho tercero, No. 849/2016, de 10 de noviembre, RJ\2016\5451, fundamento de derecho cuarto, en www.westlaw.es, No. 331/2017, de 10 de mayo,



También en Ecuador es posible el castigo del autoblanqueo, pues el art. 317 del COIP no exige que los activos tengan su origen en un hecho ilícito ajeno, con lo que, en principio, el que lleva a cabo una contravención del hurto, es decir, cuando el valor de lo sustraído, según el art. 209, no supere la mitad del salario básico unificado del trabajador en general (212,5 USD), igualmente cometería un delito de blanqueo por posesión, pero el *non bis in idem* descarta el castigo de los autores o partícipes en el hecho precedente por posesión cuando ya se sancionen por el delito previo, dado que el art. 5 consagra el principio de legalidad y la prohibición de doble juzgamiento.

La reforma de 22 de junio de 2010 también introduce en el inciso inicial del art. 301.1 del Texto punitivo la posesión y utilización como nuevas modalidades típicas (Abel Souto, 2018, p. 17-27; 2016, p. 81-98).

Las conductas de posesión y utilización ya quedaban abarcadas, desde el Código penal de 1995, por la fórmula “realice cualquier otro acto para ocultar o encubrir su origen ilícito, o para ayudar a la persona que haya participado en la infracción o infracciones a eludir las consecuencias legales de sus actos”, pero ahora se incluyen de forma expresa en el Código. En este sentido se ha dicho que la ampliación de comportamientos en la Ley orgánica 5/2010 únicamente es nominal y no real, aunque verdaderamente sí se ha operado un cambio importante, “una relevante extensión”, pues hasta ahora esas conductas solo estaban castigadas si mediaba una finalidad de ocultación, encubrimiento o auxilio; sin embargo, desde la reforma pasan a sancionarse de manera objetiva. Ciertamente, para un sector doctrinal, el cual reputa que el art. 301.1 tipifica exclusivamente actos dirigidos a la ocultación, encubrimiento o ayuda (Abel Souto, 2008, p. 177-179),¹³ la reforma nada alteraría, más para los que entendemos que el pre-

fundamento de derecho tercero, y No. 362/2017, de 19 de mayo, fundamento de derecho sexto (agosto de 2022).

¹³ Faraldo Cabana que sorprendentemente califica su posición de doctrina mayoritaria, lo cual ni siquiera era cierto antes de la reforma de 22 de junio de 2010, pero más asombra que tal afirmación la apoye en menos citas bibliográficas a favor de su opinión, entre las que además únicamente figura

cepto abarca, a la luz tanto de la interpretación gramatical, que atiende a la colocación o ausencia de comas y al orden de la descripción típica (Díaz y García Conlledo, 2002, p. 289), histórica, lógico-sistemática (Lorenzo Salgado, 2016, p. 224) y teleológica como de los documentos internacionales, no solo actos indeterminados tendentes a la ocultación, encubrimiento o auxilio, sino también la nuda adquisición, conversión y transmisión de bienes, con conocimiento de que derivan de un delito, pero sin importar la finalidad que guía al blanqueador (Díaz y García Conlledo, 2002, p. 289-290; Abel Souto, 2018, p. 93-102, 290 y 291; 2016, p. 177-187 y 325; Vidales Rodríguez, 2012, p. 56 y 62; 1997, p. 33; 2012, 11-13; Lorenzo Salgado, 2016, p. 224), la Ley orgánica 5/2010 equipararía la posesión y utilización objetivas a las tres últimas conductas. De hecho, el legislador con la modificación parte de la base de esta segunda interpretación, pues en caso contrario no habría sentido la necesidad de cambio alguno.

También en Ecuador el art. 317 del COIP castiga la mera posesión y la simple

utilización sin finalidades de ocultación, encubrimiento o auxilio.

Con respecto a la posesión, hasta ahora el mero ingreso de este derecho en la esfera jurídica del blanqueador no se castigaba, puesto que quedaba excluido del término “adquiera” en virtud de una interpretación restrictiva, histórica y sistemática, al requerir la incorporación de un bien procedente de un delito al patrimonio del blanqueador, que precisa un incremento patrimonial y la obtención del dominio sobre los bienes ilícitos. Así, el clásico ejemplo de los testaferreros, frecuentemente utilizados en el blanqueo, no quedaba embebido en este verbo, porque realmente los “hombres de paja” no adquieren la propiedad de los bienes debido a la ausencia de un incremento patrimonial. Tales casos iban a parar, empero, a la fórmula “realice cualquier otro acto para ocultar o encubrir su origen ilícito, o para ayudar [...]”, que exigía demostrar las mencionadas finalidades, prueba de la que el legislador de 2010 libera.

una posterior a la Ley orgánica 5/2010, que las referencias doctrinales más abundantes y actualizadas que recoge en contra de su posición.



Así las cosas, desde la reforma de 2010 se castiga la mera posesión de bienes delictivos carente de finalidades, con lo que se alcanza más fácilmente a los “correos” o “mulas” que transportan dinero, a sabiendas de su origen criminal, cuando son sorprendidos durante el traslado.

No obstante, desde la Ley orgánica 5/2010 el tipo penal español del blanqueo abarca, en principio, al transportista que hace la mudanza de un famoso traficante de drogas, al trabajador de un garaje que custodia el vehículo de dicho narco-trafficante y al guardarropa de cualquier establecimiento que queda al cuidado de su abrigo,¹⁴ dado que el art. 301.1 castiga, desde la reforma de 22 de junio de 2010, la simple posesión de bienes con conocimiento de que tienen su origen en un delito y no solo eso sino que a partir de la Ley orgánica 1/2015, con la conversión en delitos leves de las antiguas faltas, el tipo penal del blanqueo alcanzaría, en principio, al transportista que le hace la mudanza a alguien y ve entre las cosas la menciona-

da bufanda hurtada con el dispositivo de seguridad, al guardarropa que se queda al cuidado de ella y al operario de un garaje que custodia el viejo ciclomotor citado, a sabiendas de la sustracción.

Igualmente, desde la Ley orgánica 1/2015 entre los delitos contra la propiedad intelectual figura en el art. 270.4 la venta ambulante u ocasional de cederrones, lo que antes representaba una mera falta, y su compra, que era impune, ahora constituiría, en principio, blanqueo por adquisición o debido a la posterior posesión; respecto a los delitos contra la propiedad industrial la venta ambulante u ocasional también pasa a ser delito leve, según el art. 274.3, con lo que la compra de un bolso de marca falsificada, antes impune, ahora podría calificarse de blanqueo por adquisición o posesión, debido a la posterior posesión, y la anciana que corte o posea especies protegidas de flora silvestre, unos pequeños robles, en una cantidad no insignificante, conforme al artículo 332, podría convertirse en blanqueadora por posesión.¹⁵ Mas

¹⁴ Respecto al castigo de estas conductas en el art. 344 bis i) del antiguo Texto punitivo y su destipificación por el Código penal de 1995.

¹⁵ Mucho más cautos son el Código penal federal mejicano, que aunque castiga en el art. 418 la tala ilícita de árboles excepciona la realizada por campesinos para autoconsumo en el art. 423, y el Código

todos estos casos deben descartarse del tipo en virtud de una interpretación teleológica, pues no existe un tráfico financiero y económico legal de cederrones piratas, bolsos falsos o leña protegida.

En cuanto a la utilización, la reforma de 22 de junio de 2010 abarca, sobre todo, los grandes movimientos de capitales, pero también la interceptación en las aduanas de puertos españoles de vehículos de lujo sustraídos en la Unión Europea, que se tratan de trasladar fuera del territorio comunitario en el entramado de una organización criminal, hecho que había preocupado a la Fiscalía General del Estado en su Consulta 4/2006 (Fernández Teruelo, 2010, p.322-323), así como al que le permite vivir un narcotraficante en una de sus mansiones, castillos o pazos, incluíno que debe saber que no puede aceptar tal oferta sin someterse al riesgo de una persecución penal.

Cuestión distinta es el encaje de la nueva conducta en el artículo 301 del Texto punitivo, pues por utilización habría que

entender todo uso o empleo de bienes delictivos que no implique un cambio de titularidad, en el sentido que exigen la adquisición y transmisión, una mutación de naturaleza, como requiere la conversión, una posesión sancionable, una ocultación o encubrimiento efectivo y que no se incluya en la realización de indeterminados actos para ocultar, encubrir o auxiliar. En el enmarañado marco de las conductas típicas del artículo 301 queda muy poco espacio para otorgar a la utilización un ámbito propio de aplicación, pero obviamente lo que se pretende es salvar los obstáculos probatorios, ya que cuando no se prueben ninguno de los elementos necesarios de los otros comportamientos basta constatar una utilización de bienes con el mero conocimiento de su origen delictivo, pues “siempre nos quedará [...]” el París de la utilización, anhelado por la fiscalía y puesto a disposición por el legislador con el propósito de no dejar ningún hueco “por el que pueda escabullirse conducta alguna” (Orts Berenguer en Abel Souto y Sánchez, año, p. 253).

orgánico integral penal ecuatoriano, que castiga en el art. 247 la tenencia o beneficio de especies amenazadas pero exceptúa los casos de subsistencia y consumo doméstico de madera por las comunidades en sus territorios.



De modo que, a partir de la reforma de 22 de junio de 2010, a diferencia de la regulación anterior que no incriminaba la mera utilización de bienes procedentes de un delito, en principio, el art. 301.1 de nuestro Código, sorprendentemente, alcanza, como el § 261 II n° 2 del StGB alemán, al que escriba un texto en un ordenador sustraído (Lampe, 1997, p. 130).

Pero mucho más asombra que desde la Ley orgánica 1/2015, la cual convierte en delito leve la antigua falta de hurto, según el art. 234.2, sea blanqueador el que escriba algo con un bolígrafo sustraído.

También la defraudación de fluido eléctrico de ínfima cuantía se transforma, por la Ley orgánica 1/2015, en delito, conforme al art. 255.2, de modo que si alguien manipula el limitador de su casa para poder encender una estufa con el fin de que un invitado no pase frío, el invitado que conozca los hechos será blanqueador por utilización.

Igualmente, el uso del teléfono ajeno se ha transformado en delito el 30 de marzo de 2015, en virtud del art. 256.2, con lo que la llamada telefónica sin permiso del

dueño del móvil convierte al receptor, que conozca la situación, es blanqueador por utilización.

Sin embargo, el tipo penal español contra el blanqueo, al igual que el alemán, debe ser “restringido teleológicamente”, lo cual fuerza a excluir del art. 301 del Texto punitivo, por razones de atipicidad (Lorenzo Salgado, 1996, p. 224-225), todos los objetos materiales de cuantía irrelevante, como los “montantes en céntimos” (Bottke, 1998, p. 11), en virtud del principio de insignificancia o de “intervención mínima”.

El mismo principio de insignificancia resulta aplicable a los actos básicos de consumo, prestaciones de servicios o ventas de mercancías en los negocios vitales cotidianos, dada la importancia de que se pueda transmitir el dinero recibido y utilizar las mercancías compradas. Si no desterrásemos del tipo conductas dirigidas a sustentar la vida, al autor previo que solo dispusiese de dinero originado por un delito “prácticamente se le prohibiría la satisfacción de necesidades de importancia vital” (Barton, 1993, p. 161) y, con ello, la propia subsistencia (Blan-

co Cordero, 1997, p. 272). Además, se quebrantaría el “principio de confianza” y se estaría obligando a cualquier potencial oferente de bienes o servicios “ora a renunciar a la liquidación de cuentas con dinero incontrolado ora a abstenerse del tráfico mismo” (Bottke, 1995, p. 122), lo cual limita tanto los derechos económicos del ciudadano que suscita serias dudas de constitucionalidad (Blanco Cordero, 1997, p. 290).

Semejante castigo de la por Salditt denominada “violación de la excomunión económica” (Salditt, 1992, p. 121), tanto de los bienes delictivos como de las personas, con la que se pretende “aislar” (Arzt, Weber, Heinrich y Hilgendorf) al autor del delito previo y convertir el dinero delictivo en “inútil”, nos acerca peligrosamente a un “Derecho penal del enemigo” (Barton, 1993, p. 163), obliga a la mujer e hijos del vendedor ambulante u ocasional de cederrones piratas o bolsos falsos, que saben que todo su dinero únicamente puede proceder de esas ventas, a abandonarlo, pues no pueden convivir con él en la vieja caravana pagada con bienes delictivos, ni subirse al coche de segunda mano, ni usar el teléfono ni los electrodomésticos, ni ver

la televisión, ni escuchar la radio, impide a los amigos de este delincuente visitarle, aconseja a los abogados no aceptar su caso, salvo que fuesen designados de oficio (Berruezo, 2015, p. 326-327), y recomienda a cualquier ciudadano no tener el más mínimo contacto con él si no quiere verse sometido al riesgo de persecución penal.

También la Ley orgánica 1/2015 transforma la antigua falta de alteración mínima del curso de las aguas en delito, según el art. 247.2, de manera que el invitado que come la lechuga regada con el agua de un riachuelo público o privativo, a sabiendas de tal riesgo, en principio, será blanquedor por conversión, al transformar la ensalada en glucógeno para que su cuerpo la pueda asimilar.

Igualmente, la anterior falta de alteración de lindes o mojones con utilidad inferior a 400 EUR pasa a ser, desde la Ley orgánica 1/2015, un delito, conforme al art. 246.2, de modo que todos los que coman el caldo de las coles sembradas en el surco “apropiado”, conscientes de ello, serán blanquedores por conversión.



Con todo, estos casos deben excluirse del delito de blanqueo en virtud del principio de proporcionalidad.

Este mismo principio sirve para solucionar similares problemas que se plantean en otros países que castigan el blanqueo por conversión y también sancionan, como el art. 395 del Código penal mejicano reformado en 2014, cualquier despojo furtivo de inmuebles y aguas o, según ocurre en Ecuador, mínimas alteraciones de vertientes o caudales ecológicos (art. 251 del Código orgánico integral penal), pequeñas usurpaciones (art. 200) u ocupaciones de terrenos (art. 201), principio de proporcionalidad que se consagra en el art. 76.6 de la Constitución ecuatoriana.

Aunque en Ecuador existan graves problemas de corrupción no pueden solucionarse, como ha pretendido el legislador español, a través de un tipo agravado de blanqueo de dinero procedente de la corrupción. Ciertamente, la corrupción constituye “uno de los grandes problemas de nuestro tiempo” (Ferré Olivé, 2002, p. 20), tanto en el mundo, de hecho fue el

tema que se trató en el V foro internacional sobre crimen y Derecho penal en la era global celebrado en Pekín,¹⁶ la capital del país al que, según se ha dicho, se dirige el mayor flujo de dinero ilícito (Pontón, 2013, p. 148), como en España, la cual estaba situada en percepción de la corrupción, según Transparencia Internacional, durante el año 2012 en el puesto 30 de 176 países, retrocedió en 2013 a la posición 40 de 177 y se mantuvo en 2014 en el puesto 37 de 175 naciones, en 2015 36 de 167, en 2016 41 de 176 países, al incorporarse a la lista por delante de España tradicionales paraísos fiscales como Bahamas, Barbados, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas así como Dominica, y en 2017 se siguió manteniendo en el puesto 42 de 180 naciones, en 2018 pasó a la posición 41, mejoró en 2019 al puesto 30, en 2020 se situó en el puesto 32 de 180 países y en 2021 figura en el puesto 34.

Respecto a Ecuador, aunque se advierte un gran problema de corrupción, se aprecia una constante mejora desde el año 2016, pues ese año estaba situado en percepción de la corrupción, según Trans-

¹⁶ Fifth Session of the International Forum on Crime and Criminal Law in the Global Era, Beijing, 2013.

parencia Internacional, en el puesto 120 de 176 países, pasó en 2017 a la posición 117, en 2018 a la 114, en 2019 a la 93 y en 2020 a la 92, pero retrocedió en 2021 a la posición 105 (Transparency International, 2021) lo que demuestra que la relajación de los controles administrativos para luchar contra la pandemia por vía de urgencia fue aprovechada por los corruptos.

En realidad, España y Ecuador poseen una regulación penal razonable contra la corrupción, pero existen serios problemas de falta de recursos.¹⁷ Pese a las necesidades de medios materiales y humanos (Abel Souto, 2018, p. 1), las sentencias por delitos relativos a la corrupción en nuestros países se incrementan constantemente (Torres-Dulce, 2013, p. 655), aunque un estudio estadístico sobre 605 sentencias, dictadas en España entre el 23 de mayo de 1997 y el 26 de marzo de 2013, constató que el cohecho y la malversación de caudales públicos solo fueron delitos previos del blanqueo de dinero en el 0,4 % de los casos.

Por supuesto que la corrupción representa un “monstruo social de mil cabezas”, existe sobre la materia un “creciente interés internacional”, tanto político (Pieth, 2014, p. 424) como normativo (Páleníková, 2012, p. 275-280), hasta llega a vincularse con instituciones educativas o religiosas (Kingston, 2011, p. 136-142) y parece que el legislador penal español con este nuevo tipo agravado pretendía responder en 2010 a sucesos de gran atención mediática, entre los que se cita el caso de Isabel Pantoja y Julián Muñoz, pero la escalada punitiva es evidente, pues desde la atipicidad del blanqueo de dinero procedente de la corrupción se ha pasado a su castigo en 1995 cuando el hecho previo sea grave, se ha ampliado en 2003 a cualquier delito relativo a la corrupción y se ha elevado en 2010 a la consideración de circunstancia agravante específica.

No obstante, el desacierto político-criminal¹⁸ que pesaba sobre el tipo agravado de blanqueo de dinero procedente del narcotráfico (Abel Souto, 2018, p. 279-287;

¹⁷ Grupo de Estudios de Política Criminal, Comunicado a la opinión pública sobre corrupción, 2013, <http://www.gepc.es>.

¹⁸ Ya el Grupo de Estudios de Política Criminal en su primer manifiesto, de 2 de diciembre de 1989, propuso despenalizar el tráfico de drogas entre adultos para, además de otras muchas cosas, disminuir el margen de beneficios y el poder de las grandes organizaciones de narcotraficantes (“Manifiesto por una nueva política sobre las drogas”, en Una alternativa a la actual política criminal sobre drogas,



2014, p. 7-17; Lorenzo Salgado, 1996, p. 272-273) debe predicarse, con mayor razón, de los tipos cualificados cuando los bienes tengan su origen en algunos delitos contra la Administración pública y los urbanísticos, ya que no puede presumirse que las sumas blanqueadas procedentes de estas infracciones superen las derivadas de otros delitos. Tampoco se justifican dichos tipos agravados en atención a los bienes jurídicos protegidos, pues nos encontramos ante los mismos valores tutelados mediante el tipo básico, porque la Administración de Justicia tiene interés en sancionar cualquier delito y el orden socioeconómico no resulta más lesionado por el blanqueo de dinero procedente de esos delitos. Lo que realmente determina un mayor contenido de injusto es el valor de lo blanqueado, dato que no se tiene en cuenta (Díaz y García Conlledo, 2002, p. 286) al incrementar la prisión, y sobre él debería operarse para agravar la pena, de manera que el tipo cualificado habría de

centrarse en las características del objeto material, la “magnitud” (Díaz y García Conlledo, 2002, p. 209) o notoria “importancia” de la “cantidad efectivamente blanqueada” (Lorenzo Salgado, 1996, p. 231) y no en la irrelevante naturaleza del delito previo, dado que el fundamento de la agravación radicaría en el mayor caudal de bienes ilícitos (Vidales Rodríguez, 1997, p. 142; Faraldo Cabana, 1998, p. 150) puestos en circulación.

En este sentido, acertadamente se exige en Argentina un valor mínimo del objeto material en el tipo básico del blanqueo (300.000 pesos), por debajo del cual se aplica un tipo privilegiado y también resulta loable que exista un tipo atenuado en Perú cuando no se blanqueen más de cinco unidades impositivas tributarias, unos 5.000 USD, y un tipo agravado para el blanqueo superior a quinientas de estas unidades (más de medio millón de dólares), aunque sorprende la desproporción punitiva

Imagraf, Málaga, 1992, p. 13). En este sentido, no solo Uruguay ha legalizado el uso recreativo y médico de la marihuana sino que también 21 Estados de los EE.UU. actualmente permiten la venta de marihuana medicinal. “La legalización de la marihuana medicinal en Estados Unidos”, en (Vidales Rodríguez, 2012, p. 429 y 433) y la I conferencia centroamericana sobre seguridad concluyó, el 20 de mayo de 2014, en torno a la legalización de las drogas que “una actividad regulada puede ser controlada”. “Algunas reflexiones sobre la política de drogas de Costa Rica: debate actual” (Vidales Rodríguez, 2012, p. 53 y 54).



del tipo atenuado, cuya pena privativa de libertad supera en el límite mínimo la de los tipos agravados españoles y asombra la desmesura de los tipos agravados peruanos que castigan con no menos de 25 años de cárcel el blanqueo cuando los hechos previos sean la minería ilegal, el narcotráfico, el terrorismo, el secuestro, la extorsión o la trata de personas. Ciertamente la minería ilegal constituye un gran problema en Perú, pues existen estimaciones relativas a que la exportación ilegal de oro duplica el valor de los beneficios del narcotráfico, pero la minería ilegal da trabajo a medio millón de peruanos, a los que no se puede

criminalizar por no tener otra alternativa a la pobreza, ya que no es posible solucionar los problemas sociales con el Derecho penal, que debe ser la ultima ratio.

Con todo acierto, el Código orgánico integral penal ecuatoriano dispone penas privativas de libertad distintas para el blanqueo de menos de 100 salarios básicos unificados (tipo atenuado), para el blanqueo de 100 a 200 salarios (tipo básico) y para el blanqueo de más de 200 salarios básicos unificados (tipo agravado), ejemplo que debería seguir el legislador español.



BIBLIOGRAFÍA

- Abel Souto, M. (2014). “Política criminal sobre drogas en la era global y blanqueo de dinero”. En *Revista Cuatrimestral Europea sobre Prevención y Represión del Blanqueo de Dinero*, No. 2/3.
- Abel Souto, M. (2016a). *La expansión penal del blanqueo del dinero*. Centro Mexicano de Estudios en lo Penal Tributario: Ciudad de México.
- Abel Souto, M. (2016b). “The expansion of the punishment for money laundering”. En *18th World Congress of Criminology*, 15 a 19 de diciembre de 2016, Nueva Delhi.
- Abel Souto, M. (2018a). “La expansión mundial del blanqueo de dinero y las reformas penales españolas de 2015, con anotaciones relativas a los ordenamientos jurídicos de Bolivia, Alemania, Ecuador, los Estados Unidos, Méjico y Perú”, en Abel Souto, M. Berruezo, R. Celorio et al. (coords.), *Derecho penal económico y de la empresa, tomo I de la colección de libros de actas de los congresos de la Asociación Iberoamericana de Derecho penal económico y de la empresa, Centro Mejicano de Estudios en lo Penal Tributario*. Ciudad de México.
- Abel Souto, M. (2018b). “La expansión, operada por la Ley orgánica 1/2015, de los hechos previos del delito de blanqueo a las antiguas faltas”. En Abel Souto, M. y Sánchez Stewart, N. (coords.). *V congreso sobre prevención y represión del blanqueo de dinero*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Abel Souto, M. (2020). “Admission of guilt in economic crimes, money laundering and criminal responsibility of legal persons”. Ponencia pronunciada en Ekaterimburgo, el 13 de febrero de 2020, *XVII international research to practice conference Kovalyov readings. Legal reconciliation: compromise or concession? En Advances in Social Science, Education and Humanities Research*, vol. 420.
- Andrade Otero, M. (2012). “Blanqueo de capitales y secreto profesional: ¿conciliación posible?”. En Carretero González, C. y Montalvo Jääskeläinen, F. de (dirs.). *Retos de la abogacía ante la sociedad global*. Cizur Menor: Civitas / Thomson Reuters / Aranzadi.
- Andocilla, V. (2014). “El delito de lavado de activos en la legislación ecuatoriana (comentarios al art. 317 del COIP)”. Trabajo de investigación realizado en el Centro de Derecho Penal Económico y de la Empresa de Lima.
- Arias Rodríguez, J. M. (2012). “Algunas reflexiones sobre la política anticorrupción de la Unión Europea”. En *Diario La Ley* No. 7989.



- Barton, S. (1993). “Sozial übliche Geschäftstätigkeit und Geldwäsche (§261StGB)”. En *Strafverteidiger*, No. 3.
- Berruezo, R. (2017). *Derecho penal económico*. Ulpiano Editores: Santa Cruz de la Sierra.
- Berruezo, R. (2015). “El delito de lavado y los honorarios profesionales”. En Berruezo, R. *Imputación penal*. Córdoba: Editorial Mediterránea.
- Berruezo, R. (2018). *El delito de blanqueo de dinero*. B de F: Montevideo / Buenos Aires.
- Berdugo Gómez De La Torre y Fabián Caparrós, E.A. (2010). “La «emancipación» del delito de blanqueo de capitales en el Derecho penal español”. En *Diario La Ley*, No. 7535, 27 de diciembre de 2010.
- Blanco Cordero, I. (1997). “Negocios socialmente adecuados y delito de blanqueo de capitales”. En *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, tomo L, fascículo único, enero-diciembre 1997.
- Blanco Cordero, I. (2009). “Eficacia del sistema de prevención del blanqueo de capitales. Estudio del cumplimiento normativo (*compliance*) desde una perspectiva criminológica”. En *Eguzkilore*, No. 23.
- Blanco Cordero, I. (2010). “La reforma de los delitos de corrupción mediante la Ley orgánica 5/2010: nuevos delitos y aumento de penas”. En *Diario La Ley*, No. 7534.
- Blanco Cordero, I. (2011). “El delito fiscal como actividad delictiva previa del blanqueo de capitales”. En *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, No. 13.
- Blanco Cordero, I. (2015). *El delito de blanqueo de capitales*. Thomson Reuters / Aranzadi: Cizur Menor.
- Bottke, W. (1995). “Teleologie und Effektivität der Normen gegen Geldwäsche”. En *Wistra*, No. 4.
- Bottke, W. (1998). “Mercado, criminalidad organizada y blanqueo de dinero en Alemania”, traducido al castellano por Soledad Arroyo Alfonso y Teresa Aguado Correa. En *Revista Penal*, No. 2.
- Cardona Torres, J. (2010). *Derecho penal*. Parte especial. Adaptado a la reforma de la Ley orgánica 5/2010, de 22 de junio. Barcelona: Bosch.
- Conde-Pumpido Ferreiro, C. (dir.). (1997). *Código penal. Doctrina y jurisprudencia*. Madrid: Trivium.
- Cuesta Arzamendi, J. L., de la. (2010). “La corrupción ante el Derecho y la Justicia”. En *Diario La Ley*, No. 8153.

- Díaz Fraile, J.M. (coord.) (2016). *Legislación y jurisprudencia sobre prevención del blanqueo de capitales*. Cizur Menor: Aranzadi.
- Díaz y García Conlledo, M. (2002). “Blanqueo de bienes”. En Luzón Peña, D.-M. (dir.). *Enciclopedia penal básica*. Granada: Comares.
- Díaz-Maroto y Villarejo, J. (2011). Estudios sobre las reformas del Código penal. (Operadas por las LO 5/2010, de 22 de junio, y 3/2011, de 28 de enero), Civitas / Thomson Reuters / Aranzadi: Cizur Menor.
- Diego Díaz-Santos, M.R., Matellanes Rodríguez, N.P., y Fabián Caparrós, E. A. (2009). Informe del Consejo General del Poder Judicial sobre el Anteproyecto de Ley orgánica por la que se modifica la Ley orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código penal, aprobado en su sesión de 18 de febrero de 2009.
- Faraldo Cabana, P. (1998). “Aspectos básicos del delito de blanqueo de bienes en el Código penal de 1995”. En *Estudios Penales y Criminológicos*, No. XXI.
- Faraldo Cabana, P. (2014). “Antes y después de la tipificación expresa del autoblanqueo de capitales”. En *Estudios Penales y Criminológicos*, vol. XXXIV.
- Fernández Teruelo, J. G. (22 de junio de 2011). “El nuevo modelo de reacción penal frente al blanqueo de capitales. Los nuevos tipos de blanqueo, la ampliación del comiso y la integración del blanqueo en el modelo de responsabilidad penal de las empresas”. En *Diario La Ley*, No. 7657.
- Ferré Olivé, J. C. (2002). “Corrupción, crimen organizado y «blanqueo» de capitales en el mercado financiero”. En Ferré Olivé, J. C. (ed.), *Blanqueo de dinero y corrupción en el sistema bancario. Delitos financieros, fraude y corrupción en Europa*, vol. II. Salamanca: Ediciones de la Universidad de Salamanca.
- Ferré Olivé, J.C. (2018). *Tratado de los delitos contra la hacienda pública y contra la seguridad social*. Tirant lo Blanch: Valencia.
- Flick, G. M. (1990). “La repressione del riciclaggio ed il controllo della intermediazione finanziaria. Problemi attuali e prospettive”. En *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, No. 4.
- Flick, G.M. (1992). “Le risposte nazionali al riciclaggio di capitali. La situazione in Italia”. En *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, No. 4.
- Flores Mendoza, F. (2013). “La responsabilidad penal del denominado mulero o phisher-mule en los fraudes de banca electrónica”. En *Cuadernos de Política Criminal*, No. 2.



- Gallegos Ortiz, M. M. (2017). “Breve análisis del lavado de activos en el Ecuador”. En Abel Souto, M. y Sánchez Stewart, N. (coords.), *V congreso sobre prevención y represión del blanqueo de dinero*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Gómez Rivero, M.C. (2010). *Nociones fundamentales de Derecho penal*. Parte especial. (Adaptado al EEES). Madrid: Tecnos.
- Grupo de Estudios de Política Criminal. (2013). *Comunicado a la opinión pública sobre corrupción*. Disponible en <http://www.gepc.es>.
- Heilmann, S., y Schulte-Kulmann, N. (2011). “The limits of policy diffusion: introducing international norms of anti-money laundering into China’s legal system”. En *Governance*, vol. 24, No. 4.
- Joffre Calasich, F. (2018). *El Delito De Lavado De Dinero En El Ámbito Criminal Y Empresarial. Evolución Normativa Del Tipo Penal En La Legislación Boliviana* (Ley 1008, Ley 004, 262, Código Penal, Código Del Sistema Penal). Santa Cruz De La Sierra: El Deber.
- Juanes Peces, A. (2010). “Principios inspiradores de la reforma del Código penal operada en virtud de la Ley orgánica 5/2010, de 22 de junio”.
- Kingston, K.G. (2011). “Churches and private educational institutions as facilitator of money laundering: the case of Nigeria”. En *Journal of Advanced Research in Law and Economics*, vol. 2, No. 2.
- Lampe, E.-J. (1997). “*Der neue Tatbestand der Geldwäsche (§261 StGB)*”. En *Juristen Zeitung*, No. 3, traducido al castellano por Miguel Abel Souto y José Manuel Pérez Pena, bajo el título “El nuevo tipo penal del blanqueo de dinero (§261 StGB)”. En *Estudios Penales y Criminológicos*, No. XX.
- Lorenzo Salgado, J. M. (2019). “Directiva 2014/42/UE sobre el embargo y el decomiso de los instrumentos y del producto del delito y la extensión al blanqueo en 2015 del comiso ampliado, previsto inicialmente para la criminalidad organizada transnacional”. En Abel Souto, M., Sánchez Stewart, N. (coords.), *VI congreso internacional sobre prevención y represión del blanqueo de dinero*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Manjón-Cabeza Olmeda, A. (2010). “Receptación y blanqueo de capitales (arts. 301 y 302)”. En Álvarez García, F.J. y González Cussac, J. L. (dirs.), *Comentarios a la reforma penal de 2010*. Tirant lo Blanch: Valencia.
- Manjón-Cabeza Olmeda, A. (2010). “Blanqueo de capitales”. En Ortiz de Urbina Gimeno, I. (coord.), *Memorandum experto Francis Lefebvre. Reforma penal. Ley orgánica 5/2010*. Francis Lefebvre: Madrid.

- Martos Núñez, J. A. y Polaino Navarrete, M. (dir.). (2011). *Lecciones de Derecho penal. Parte especial. Tomo II. Adaptadas a la Ley orgánica 5/2010 de reforma del Código penal*. Madrid: Tecnos.
- Martínez Francisco, M. N. (2010). “El impacto de la reforma del Código penal del delito de blanqueo de capitales y la Ley 10/2010, de 28 de abril en el ejercicio de la abogacía”. En Carretero González, C. y Montalvo Jääskeläinen, F. de. *Retos de la abogacía ante la sociedad global*. Cizur Menor: Civitas / Thomson Reuters / Aranzadi.
- Mata Barranco, N. J. de la. (2015). *Derecho penal europeo y legislación española: las reformas del Código penal*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Molina Mansilla, M.C. y Molina Mansilla, L. (2008). *El blanqueo de dinero*. Barcelona: Bosch.
- Moreno Alcázar, M. A. (2012). “Receptación y blanqueo de capitales”. En Boix Reig, J. (dir.). *Derecho penal. Parte especial. Delitos contra las relaciones familiares, contra el patrimonio y el orden socioeconómico*. Iustel: Madrid.
- Manso Porto, T. (2011). “El blanqueo de capitales entre la dogmática y la política criminal internacional: resultados desde una perspectiva de derecho comparado”. En *Estudios Penales y Criminológicos*, No. XXXI.
- Molina Mansilla, M.C. (2008). “Análisis de la nueva doctrina jurisprudencial sobre el delito de blanqueo de dinero”. En *La Ley Penal. Revista de Derecho penal, Procesal y Penitenciario*, No. 45, enero de 2008.
- Orts Berenguer, E. (2010). “Delimitación entre encubrimiento, receptación y blanqueo respecto a las modalidades de posesión y uso incorporadas en el art. 301 por la L.O. 5/2010”.
- Páleníková, L. (2012). “*Corruption in public tenders concept of selfcleaning*”. En *Anali Pravnog Fakulteta Univerziteta u Zenici*, No. 9.
- Passas, N., Hsu, S., y LI, J. (2012a). “Development and legitimacy of chinese informal finance”. En *The Pacific Review*, vol. 25, No. 4.
- Passas, N. (2012b). “*Financial controls and counter-proliferation of weapons of mass destruction*”. En *Case Western Reserve Journal of International Law*, vol. 44, No. 3.
- Petrunov, G. (2011). “*Managing money acquired from human trafficking: case study of sex trafficking from Bulgaria to western Europa*”. En *Trends in Organized Crime*, vol. 14, No. 2/3.



- Pieth, M. (2014). “Money laundering”. En Pieth, M., Low, L.A., Bonucci, N., *The OCDE convention on bribery. A commentary*, 2ª ed. New York: Cambridge University Press.
- Pontón, D. (2013). “La economía del narcotráfico y su dinámica en América Latina”. En *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, No. 47.
- Purkey, H. (2010). “The art of money laundering”. En *Florida Journal of International Law*, vol. 22, No. 1.
- Quintero Olivares, G. (2010a). “Sobre la ampliación del comiso y el blanqueo, y la incidencia en la recepción civil”. En *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 8 de marzo de 2010.
- Quintero Olivares, G. (2010b). “La reforma del comiso (art. 129)”. En Quintero Olivares, G. (dir.). *La reforma penal de 2010: análisis y comentarios*. Aranzadi: Cizur Menor.
- Ragués I. Vallès, R. (2001). “Lavado de activos y negocios standard. Con especial mención a los abogados como potenciales autores de un delito de lavado”. En Roxin, C., *Homenaje. Nuevas formulaciones en las Ciencias penales*. Lerner: Universidad Nacional de Córdoba, 2001.
- Regis Prado, L. (2013). “El nuevo tratamiento penal del blanqueo de capitales en el Derecho brasileño. (Ley 12.683/2012)”, en *Revista de Derecho Penal y Criminología*, No. 10.
- Salditt, F. (1992). “Der Tatbestand der Geldwäsche“. En *Strafverteidiger-Forum*.
- Shenggang, Y., y Lai, W. (2010). “Detecting money laundering using filtering techniques: a multiple-criteria index. En *Journal of Economic Policy Reform*, vol. 13, No. 2.
- Serrano Gómez, A. y Serrano Maíllo, A. (2011). *Derecho penal. Parte especial*. Madrid: Dykinson.
- Silva Sánchez, J.-M. (dir.). (2011). *Lecciones de Derecho penal. Parte especial*, adaptada a la Ley Orgánica 5/2010 de reforma del Código penal. Barcelona: Atelier.
- Torres-Dulce Lifante, E. (2013). Memoria elevada al gobierno de S.M. presentada al inicio del año judicial por el Fiscal General del Estado Excmo. Sr. D. Eduardo Torres-Dulce Lifante. Madrid: Centro de Estudios Jurídicos, Ministerio de Justicia.
- Tribunal Supremo. Sentencias del No. 809/2014, de 26 de noviembre, fundamento de derecho segundo, No. 491/2015, de 23 de julio, RJ\2015\3705, fundamento de derecho séptimo, en www.westlaw.es, No. 165/2016, de 2 de marzo, voto particular, y No. 238/2016, de 29 de marzo, fundamento de derecho tercero (agosto de 2022).

Tribunal Supremo. Sentencia No. 809/2014, de 26 de noviembre, fundamento de derecho segundo, No. 747/2015, de 19 de noviembre, RJ\2015\6502, fundamento de derecho undécimo, en www.westlaw.es, No. 165/2016, de 2 de marzo, fundamento de derecho segundo, No. 238/2016, de 29 de marzo, fundamento de derecho tercero, No. 849/2016, de 10 de noviembre, RJ\2016\5451, fundamento de derecho cuarto, en www.westlaw.es, No. 331/2017, de 10 de mayo, fundamento de derecho tercero, y No. 362/2017, de 19 de mayo, fundamento de derecho sexto (agosto de 2022).

Transparency International. (2013). *The 2013 Corruption Perceptions Index*. Disponible en <http://cpi.www.transparency.org>.

Vidales Rodríguez, C. (1997). *Los delitos de receptación y legitimación de capitales en el Código penal de 1995*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Vidales Rodríguez, C. (2012). El delito de tráfico de drogas en la legislación penal costarricense. Su adecuación a la normativa internacional, *Center for the Administration of Justice*. Miami: Florida International University.



**AVANCES POLÍTICA DE TRANSPARENCIA E INTEGRIDAD
EN LA ADMINISTRACIÓN DISTRITAL:
CASO BOGOTÁ-COLOMBIA**



*MEMORIAS DEL I CONGRESO INTERNACIONAL
ANTICORRUPCIÓN QUITO LUZ DE AMÉRICA*

Gloria Patricia Rincón Mazo

Magister en Economía por la Universidad de los Andes y especialista en Evaluación Social de Proyectos con más de 20 años de experiencia en el sector público. Se ha desempeñado como Contralora Delegada de Economía y Finanzas Públicas, Subdirectora de Presupuesto para Desarrollo Social en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Jefe de la Oficina de Planeación e Información en el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Ha sido investigadora académica de control fiscal y pobreza en las Universidades de los Andes y de Antioquia. Actualmente es la Subsecretaria de Fortalecimiento Institucional de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá.



Resumen

En este espacio de encuentro e intercambio de experiencias en la lucha contra la corrupción, la intervención que he preparado plantea en primer lugar las medidas institucionales que, desde la Alcaldía Mayor de Bogotá, hemos venido abordando en materia de lucha contra la corrupción como parte esencial de la gestión pública distrital. Desde la estrategia Bogotá Distrito Anticorrupción, se busca la participación ciudadana y la inclusión para generar control social, buen gobierno y calidad y equidad en el acceso a servicios, de esta forma, diversos actores de la sociedad civil ayudan a mejorar la lucha contra la corrupción. A su vez, desde los compromisos de la política pública distrital anticorrupción, el fortalecimiento de las políticas de gestión y desempeño, la normatividad de los últimos dos años, y las medidas anticorrupción desarrolladas, detallaré cómo la transparencia, la integridad y la lucha contra la corrupción han sido nuestro norte para seguir en Bogotá desde el primer día. En segundo lugar, postularé a la integridad como factor determinante en el éxito de la lucha contra la corrupción presentando en detalle una de las estrategias con mayor impacto en Bogotá, la Senda de Integridad, la cual agrupa a diversas entidades del distrito y ciudadanos a participar de retos que promueven el trabajo colaborativo, sentido de pertenencia con la gestión distrital y el cuidado de los recursos públicos.



Introducción

En los últimos años, Bogotá ha venido adoptando e implementando diversas medidas que le han permitido madurar progresivamente en la lucha contra la corrupción. Como se verá más adelante, uno de sus antecedentes más importantes es la Política Pública de Transparencia, Integridad y no Tolerancia con la Corrupción (de ahora en adelante CONPES 01 Distrital) la cual es vista como un importante punto de partida al diagnosticar los principales desafíos de la ciudad y los impactos que la corrupción tiene en la gerencia pública (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2021). El seguimiento a la política ha permitido identificar factores por mejorar, trabajando así en el complemento del marco normativo, en la reformulación del plan de acción, en reconocer la percepción ciudadana frente a la problemática, el estado del arte frente a la corrupción y, finalmente, en los esquemas internacionales en esta materia. De ahí nace Bogotá Distrito Anticorrupción como una estrategia de lucha contra la corrupción desde la transparencia, la integridad, el monitoreo y control, donde actúan en conjunto diversos actores de la

sociedad civil bajo cuatro componentes fundamentales: la proyección estratégica, la cultura organizacional, las capacidades institucionales y la apropiación de la estrategia. Esta plantea una visión vinculante y multinivel en la lucha contra la corrupción, mediante un modelo de corresponsabilidad de las instituciones, organizaciones, actores públicos y privados y la ciudadanía invitándoles a generar acciones efectivas para elevar el compromiso en la lucha contra la corrupción (Consejería de Comunicaciones, 2020).

Como se mencionó, previo a la estrategia de Bogotá Distrito Anticorrupción existen varios antecedentes, entre ellos el CONPES 01 Distrital. Este desarrolla un plan de acción a diez años con 104 productos y cuatro objetivos estratégicos: el gobierno abierto, la cultura de integridad, las capacidades institucionales y las medidas anticorrupción como elementos que permiten fortalecer las acciones de prevención y detección del delito (Secretaría Distrital de Planeación, 2018). A la fecha se registra un cumplimiento del 64,20 % y 20 entidades implementadoras. Como una de las acciones definidas en el CONPES, se desarrolló un ejercicio de evaluación

de política pública que nos ha permitido el ajuste y actualización del plan de acción, incorporando acciones estratégicas para aumentar los impactos en el uso de la información pública, la consolidación de la cultura de integridad y la articulación y complementariedad entre actores públicos y privados para luchar contra la corrupción.

Otro de los frentes de trabajo que se han abordado es el cumplimiento de las políticas de gestión y desempeño en articulación con los líderes nacionales a través del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), que integra 19 políticas de gestión y desempeño y detalla los lineamientos para el relacionamiento Estado-ciudadano (Decreto 1499 de 2017). Me centraré en las políticas transversales de transparencia, acceso a la información pública y lucha contra la corrupción y la política de integridad en el servicio público.

Para dar cumplimiento a estas políticas, en la Alcaldía Mayor de Bogotá hemos elaborado, con los líderes distritales de cada política, un plan marco a cuatro años desde el cual abordamos la asesoría y acompañamiento como un compromiso

por hacer de la gestión pública un referente de transparencia, innovación e integridad como elementos claves para la confianza y legitimidad institucional. Anualmente las entidades distritales son evaluadas desde el orden nacional, para identificar el avance, nivel de madurez y brechas en el cumplimiento de cada política (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2021).

Para las vigencias 2020 a 2021, la política de transparencia, acceso a la información y lucha contra la corrupción ha incrementado 3,2 puntos alcanzando un puntaje de 91,8, resaltando como los criterios de mejor desempeño la divulgación proactiva de la información, acceso a la información pública, gestión documental, siendo una de las políticas con mayor madurez en el modelo de planeación y gestión. La política de integridad, en el mismo periodo, registró un incremento de 5,76 alcanzando 85,06 puntos con el mejor desempeño en cambio cultural basado en la implementación del código de integridad del servicio público y gestión adecuada del conflicto de interés y declaración oportuna de bienes y rentas. La política de integridad ha sido una de las políticas con

mayores avances en el modelo integrado de planeación y gestión en los últimos dos años.

Desde el fortalecimiento al marco normativo del CONPES 01 Distrital, mencionado previamente, formulamos hace dos años el Decreto 189, que nos permitió abordar los compromisos anticorrupción de la alcaldesa Claudia López y establecer lineamientos en el distrito en materia de acceso a la información pública como habilitador de control social, el desarrollo de prácticas de integridad y mecanismos anticorrupción (Decreto 189 de 2020)

Con la implementación de este decreto hemos avanzado en disponer a la ciudadanía información de los proyectos estratégicos de la ciudad, la publicación de la contratación distrital, el avance del Plan Distrital de Desarrollo y la divulgación de las hojas de vida de candidatos a cargos gerenciales, así como también empezamos a hacer parte de iniciativas internacionales de transparencia como la Iniciativa de Transparencia en el Sector de la Construcción (CoST por sus siglas en inglés), the Global Initiative for Fiscal Transparency (GIFT) y de la Alianza para el Gobierno

Abierto en el escala subnacional, elementos que fortalecen la transparencia y hacen posible un control social informado e incidente.

El decreto ha hecho posible el fortalecimiento de medidas anticorrupción como la identificación de riesgos de corrupción en trámites, la estandarización de canales de denuncia, el establecimiento de medidas de protección de la identidad del denunciante, la publicación de las agendas de los directivos como un mecanismo de regulación de lobby, así como la aplicación de compromisos de integridad y cláusulas anticorrupción en los contratos a suscribirse con el distrito de Bogotá. Dentro de los avances en estas medidas, también adoptamos el Sistema de Administración del Riesgo de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo (SARLAFT) para el sector público, desarrollamos el Sistema de Alertas Tempranas para la Integridad (SATI), como un ejercicio de analítica para la formulación de señales de riesgos de corrupción en la contratación y trámites en el distrito, e identificamos y racionalizamos los trámites con mayor exposición a riesgos de corrupción. En materia de gestión preventiva de Conflic-

tos de Interés, publicamos las declaraciones de conflicto de interés, desarrollo de simulador de conflictos para la detección y comprensión de un conflicto de interés en servidores distritales. Finalmente, estandarizamos los procesos transversales en la gestión pública para la optimización de recursos, como modelos de operación eficientes y centrados en el usuario.

Cada uno de estos frentes de acción contribuye en la aplicación de medidas que se respaldan desde la institucionalidad y que están centrados en transformaciones de la gestión pública para luchar contra la corrupción.

En la introducción hablé de una de las estrategias que, desde un enfoque preventivo, nos ha permitido abordar el fortalecimiento de la transparencia y la integridad en entidades, servidores y ciudadanía, como lo es Senda de Integridad.

En agosto de 2020 la Alcaldía Mayor de Bogotá lanza Senda de Integridad, como una estrategia que activa a directivos, servidores y ciudadanos en participar de retos que promueven el trabajo colaborativo, sentido de pertenencia con la gestión dis-

trital y el cuidado de los recursos públicos. Senda de Integridad, tiene tres momentos claves, 1. Trabajo en la construcción de información pública, 2. Apropiación de la información construida por parte de los equipos de las entidades y 3. Calificación de la ciudadanía, que brinda información sobre cómo nos ven desde afuera.

Como metodología, usa la técnica de gamificación para que a través de juegos de diseño pedagógico se genere un aprendizaje y proceso de sensibilización para prevenir actos de corrupción (Secretaría General, 2021). El propósito de la Senda de Integridad no es el desarrollo de la gamificación en sí misma, se trata de movilizar esfuerzos institucionales para crecer como ciudad con el intercambio de conocimientos y buenas prácticas, en cada reto aprendemos de los mejores en Bogotá. Senda de Integridad es también una apuesta contra la corrupción a través de la construcción de normas sociales y comportamentales que permitan tener procesos transparentes e íntegros en lo público.

La propuesta plantea diferentes retos a ser superados por los equipos de las entidades donde se planteó como eje central



la relación con el ciudadano en miras de comprender sus expectativas para poder ser íntegros y atender de la mejor manera sus necesidades. Es por eso que, desde el desarrollo de la gamificación se activa la participación de diferentes actores como las entidades y sus equipos de trabajo, que realizan el paso a paso de los retos y sus entregables; y la ciudadanía, academia y entidades del orden nacional como aliados a los que hemos convocado en la formulación, diseño y evaluación de los resultados.

En la primera iteración de Senda de Integridad (2020 - 2021) participaron un total de cincuenta y un entidades, luego de una convocatoria abierta y voluntaria en la que se inscribieron equipos liderados por los representantes legales y la cual movilizó la participación de veintidós mil servidores distritales y ciudadanos en temáticas como: 1. Apropiación de la rendición de cuentas como mecanismo que permite detectar la corrupción, 2. Uso y aprovechamiento de información pública con el desarrollo de ejercicios de analítica, periodismo de datos e infografías en lenguaje claro, 3. Formación en cultura de integridad en servidores y directivos, 4. Diseño colaborativo de acuerdos de com-

portamiento íntegro, 5. Gestión preventiva de conflictos de interés y 6. La consolidación del banco de buenas prácticas de transparencia e integridad en el distrito.

Dado el éxito de la estrategia por la acogida en los servidores, gestores de integridad y directivos, así como los impactos de la misma en las políticas de transparencia e integridad del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), se trabajó en el lanzamiento de la Senda de Integridad 2022, como una oportunidad que centra su atención en los siguientes retos: 1. Rendición de cuentas con enfoque de derecho de las mujeres, de género y diferencial como ruta que analiza la demanda de información pública y tiene como principal articulador las organizaciones de mujeres en Bogotá, 2. La apropiación del código de integridad con acciones formuladas con la participación ciudadana, 3. Campañas sobre los canales de denuncia y medidas de protección del denunciante, 4. La identificación y reconocimiento de buenas prácticas de gestión de pública para prevenir la corrupción.

Los resultados de la Senda de Integridad se hacen visibles en la entrega del pre-

mio distrital a la gestión en la cual se da el reconocimiento a los equipos con mejor desempeño en los retos superados. Todo el esfuerzo alcanzado con Senda de Integridad ha hecho posible llevar a la práctica un ejercicio que no demanda mayores recursos, que es fácilmente replicable y con resultados sostenibles.

Conclusiones

En el largo camino para combatir uno de los principales problemas del país, percibidos por la ciudadanía, se requiere generar un esfuerzo consiente y decidido. El compromiso de la administración distrital contra la corrupción ha radicado en la implementación de acciones puntuales y estratégicas que agrupan, de manera

transversal, a toda la ciudad y sus sectores. Dentro de los esfuerzos realizados, el desarrollo de un amplio marco normativo ha permitido regular las diferentes estrategias adoptadas para combatir las causas y las consecuencias de la corrupción en la gerencia pública y, por tanto, en la calidad de los bienes y servicios que reciben los ciudadanos. Durante estos dos años, nos hemos enfocado en medidas preventivas en la lucha contra la corrupción, porque no estamos dispuestos a ceder ningún espacio a este delito, ha sido mucha la afectación en la credibilidad institucional, en la confianza de la ciudadanía, en el bienestar social, el acceso a bienes y servicios, entre muchos otros, por eso hacemos todos los esfuerzos posibles para contenerla, estamos seguros que fortaleciendo la cultura de integridad se genera una gran barrera.



Bibliografía

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2021). Bogotá Distrito Anticorrupción.

Consejería de Comunicaciones. (21 de agosto de 2020). Alcaldesa Claudia López deja en firme medidas anticorrupción y presenta iniciativa de integridad en el Distrito. Secretaría General, Alcaldía Mayor de Bogotá. Recuperado de <https://secretariageneral.gov.co/node/5538>.

Departamento Administrativo de la Función Pública. *Decreto 1499 de 2017*. Por medio del cual se modifica el Decreto 1083 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública, en lo relacionado con el Sistema de Gestión establecido en el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015. 11 de septiembre de 2017. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=83433>.

Departamento Administrativo de la Función Pública. (4 marzo de 2021). *Manual Operativo del Modelo Integrado de Planeación y Gestión Versión 4*. Recuperado de https://www.funcionpublica.gov.co/web/eva/biblioteca-virtual/-/document_library/bGsp2IjUBdeu/view_file/34268003.

Secretaría Distrital de Planeación. (4 de diciembre de 2018). *Política Pública Distrital de Transparencia, Integridad y no tolerancia con la corrupción*. Recuperado de <https://www.sdp.gov.co/content/politica-publica-distrital-de-transparencia-integridad-y-no-tolerancia-la-corrupcion>.

Secretaría Jurídica Distrital. Decreto 189 de 2020. Por el cual se expiden lineamientos generales sobre transparencia, integridad y medidas anticorrupción en las entidades y organismos del orden distrital y se dictan otras disposiciones. 21 de agosto de 2020. Recuperado de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=95985>.



**EL PERIODISMO DE INVESTIGACIÓN Y
LAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS**



*MEMORIAS DEL I CONGRESO INTERNACIONAL
ANTICORRUPCIÓN QUITO LUZ DE AMÉRICA*

César Ricaurte

Periodista ecuatoriano con más de treinta años de experiencia. En 2007, cofundó FUNDAMEDIOS. Ha participado de foros, conservatorios, paneles y ha dictado talleres en el continente. El presidente Barak Obama lo incluyó entre los activistas más destacados en el periodismo. En septiembre de 2013 la editorial argentina Perfil le otorgó el Premio Internacional de Libertad de Prensa y en octubre de ese mismo año, la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) le otorgó el Gran Premio de Libertad de Prensa. En 2014, la Cámara de Comercio de Quito otorgó el Premio Carlos Pérez Perasso. En 2017, fue becario de la Fundación Reagan-Fascell para la Democracia en Washington DC y, en octubre de ese año, recibió el Premio Horacio Aguirre del Instituto Interamericano para la Democracia (IID).



A pesar de que el objetivo central de FUNDAMEDIOS no es hacer periodismo de investigación, se han realizado varias investigaciones. Cuando la fundación nació uno de sus objetivos, y que se ha mantenido a lo largo de los 15 años de vida institucional, ha sido promover el diálogo entre el periodismo y otros sectores de la sociedad.

Creemos que es importantísimo establecer ese permanente diálogo y qué mejor un espacio que no es solo de periodistas, sino que es ciudadano, de personas, de profesionales que están preocupados por el alcance de la corrupción en nuestras sociedades, así que es importante establecer algunas reflexiones acerca del papel que cumple el periodismo en la lucha contra la corrupción.

Ese va a ser el hilo conductor de esta ponencia, más que nada es plantear preguntas, sobre las cuales, muchas veces, lo confieso, no tengo respuestas, porque definitivamente, existe un conflicto, una relación conflictiva, entre lo que son los efectos del periodismo de investigación y las instituciones democráticas que tienen que procesar las revelaciones que hace el periodismo.

Esta ponencia se divide en tres bloques: El primero para hablar de la frase que ya es casi un lugar común de que el periodismo es uno de los pilares de la democracia y sus implicaciones. El segundo es justamente esta relación conflictiva con las instituciones democráticas y que no siempre es fácil entre el periodismo y las mismas, al ser el periodismo un pilar de la democracia al mismo tiempo plantea muchos cuestionamientos a las instituciones democráticas. El tercero es un bloque que he llamado el Atlas castigado (en la mitología griega era el responsable de sujetar el peso de los cielos sobre sus hombros), porque no sé qué les pasa por la cabeza cuando escuchan esto del periodismo como pilar de las democracias, a veces la sensación que tengo es esta, la de la figura de este personaje mitológico castigado por Zeus después de una rebelión de los titanes contra los dioses griegos, se le castiga a Atlas a sostener la bóveda celeste y separar la tierra de los cielos. Entonces, muchas veces cuando se le asigna al periodismo esta función de pilar de la democracia pienso en esto: sosteniendo los cielos encima de nosotros y es una tarea gigantesca, es una tarea desmedida.



Esto nace de una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del año 1985, la famosa Opinión consultiva OC5-585 que lo que dice es: las democracias se fundamentan en tres instituciones claves, por un lado, elecciones libres, por otro, justicia independiente y, por último, el ejercicio de la libertad de expresión, pero no de cualquier libertad de expresión. La sentencia de la Corte dirime una consulta que hizo el Estado de Costa Rica sobre la colegiatura obligatoria de periodistas y lo que dice la Corte es que el periodismo consiste en plasmar la libertad de expresión, el derecho que tienen todos los ciudadanos de manera que se desarrolla a través de los medios de comunicación, Ese es el famoso derecho a la libertad de prensa, es decir la libertad de expresión es el derecho ciudadano general, el derecho fundamental y sobre eso se asienta el derecho a la libertad de prensa.

Pero el derecho a la libertad de expresión tiene tres dimensiones y eso se desprende de esta sentencia de la Corte Interamericana, la primera que es esta dimensión de derecho fundamental de las personas, lo que nos han dicho después diversas reflexiones que se han hecho acer-

ca de esto es que el derecho a la libertad de expresión está íntimamente ligado a la realización personal de la persona, a la dignidad humana sin poder expresar libremente nuestros pensamientos pues no hay posibilidad de realizarnos como personas. La segunda dimensión es lo que se llama la dimensión social o colectiva y básicamente se refiere al hecho de que la libertad de expresión es un derecho que permite la defensa de otros derechos. La tercera es justamente la dimensión estructural que nos dice que la libertad de expresión es el pilar de la democracia, uno de los pilares de la democracia, el Atlas condenado de la metáfora usada para esta ponencia.

Está claro que la libertad de expresión tiene esta dimensión estructural que es un derecho fundamental para el ejercicio de la democracia por varias razones: La primera porque la libertad de expresión es la que permite el intercambio de ideas entre los distintos sectores ciudadanos, la posibilidad de tener un diálogo libre entre personas que piensan distinto es *condición sine qua non* de una democracia. El procesar las diferencias en forma de diálogo no en forma de violencia, esa es una característica de las democracias.

Lo segundo es el ejercicio que hace el periodismo de vigilancia de los actos del poder público, lo que se conoce como el *watch dog*, el perro guardián, el estar vigilando y haciendo que los funcionarios, que las autoridades rindan cuentas a los ciudadanos permanentemente y ahí se inscribe justamente la función del periodismo de investigación, es la herramienta con la que el periodismo vigila los actos del poder público, pero evidentemente esta vigilancia es conflictiva y va a poner en cuestionamiento a las mismas instituciones democráticas ¿Por qué?

Tomemos un caso en el que por ejemplo: el periodista Christian Zurita participó en la investigación del famoso caso Lava Jato, una gigantesca trama de corrupción que afecta a los Estados y las estructuras de poder empresarial más grandes en prácticamente toda América Latina, básicamente, lo que nos demuestra el caso Lava Jato es que la corrupción estaba tan estructurada que de hecho había la oficina de operaciones estructuradas en Odebrecht donde se manejaba toda la corrupción, todos los sobornos a funcionarios en todos los países de América Latina; un caso de esa naturaleza pone en crisis las ins-

tituciones democráticas. Presidentes que cayeron, encarcelados, jueces, ministros, poder militar, poder empresarial y todas las instituciones en América Latina en crisis.

Podríamos decir que gran parte de la crisis política que se vive actualmente en América Latina es responsabilidad de este señor y de sus compañeros. La crisis política que vive América Latina se deriva del descubrimiento, de la revelación de estos casos porque después vienen: Papeles de Panamá, Pandora Papers, etc. Estas grandes revelaciones ponen en cuestión la efectividad de las instituciones democráticas, muchas veces las descabezan y hay algo más en ese punto, estamos hablando de que el periodismo es uno de los pilares de la democracia y al mismo tiempo es alguien que puede descabezar las instituciones democráticas, instituciones democráticas corruptas; ese es del tema pero hay algo más: El asunto es que el periodismo de investigación hace revelaciones, cuestiona el trabajo de las instituciones y revela los grandes casos de corrupción.

En nuestro país tenemos muchos ejemplos, podemos hablar por ejemplo de la co-



rrupción en el sistema de salud. Durante la pandemia hubo varias revelaciones de periodistas muy valientes que revelaron la corrupción en el sistema de salud, ahora, las instituciones de nuestros países no procesan esas denuncias.

La justicia actúa tarde y mal, sabemos que la verdad periodística no es la misma que la verdad judicial, que las pruebas periodísticas no son las mismas que las pruebas de la justicia, pero lo que hay es un divorcio total. Entonces, hay una sensación de impunidad, mientras el periodismo revela diez casos en la justicia están procesando apenas uno y lo hacen mal, lo hacen sin recoger las pruebas expuestas por el periodismo. No aseguro que lo aborden como verdad absoluta, pero hay evidencias que deberían tomarse en cuenta.

De esta manera, las instituciones democráticas no corren a la misma velocidad, no están al nivel y no pueden procesar la información, sea por la razón que sea. Aparecen más preguntas que respuestas: ¿Por qué no procesan? ¿Por qué no están las instituciones democráticas en la capacidad de procesar esas denuncias de corrupción, esas revelaciones? ¿Por

qué no se autodepuran y seguimos en círculos viciosos? Una vez más, el caso del sistema de salud es un caso paradigmático. Las denuncias durante la pandemia nos revelaron una estructura de corrupción en los hospitales, ¿sigue existiendo esas estructuras de corrupción? Lamentablemente vemos que sí, que siguen operando, no se ha tomado ninguna medida, no se procesaron ninguna de esas denuncias de corrupción.

Por eso decimos que hay una relación tóxica entre periodismo e instituciones democráticas, muchas veces. No es una relación virtuosa, no es una relación fácil, no es una relación de cuestionamiento porque las verdades muchas veces son como le gusta decir un amigo muy querido que hace investigación importante de América Latina: “el periodismo de investigación se parece a un acto en el cual sueltas la bomba y corres”, sueltas la bomba y no te preocupas de los efectos que va a tener esa bomba, y eso es así, lo estamos viendo todos los días.

Existe otra faceta en toda esta relación que como decimos no es fácil es una relación conflictiva y es el hecho de que tiene

que haber unos vasos comunicantes. El periodismo definitivamente es uno de los pilares de la democracia. Tienen que procesar, tiene que haber vasos comunicantes entre la justicia y el periodismo. Por ejemplo: tiene que haber un vaso comunicante en el cual se puedan procesar las pruebas periodísticas también desde la perspectiva judicial, que las autoridades de salud actúen en los casos de corrupción reveladas en los hospitales. Estoy poniendo un ejemplo, nada más. No estoy dedicando a esta presentación el tema de salud; hay decenas de otros ejemplos, entonces, tiene que desarrollarse esta función social, esta vigilancia que hace el periodismo y tiene que procesarse a través de las instituciones democráticas y ahí tiene que construirse esos vasos comunicantes; eso es absolutamente indispensable.

Desde otra perspectiva, el periodismo muchas veces también es castigado por el poder político y económico por las revelaciones que hace. Todo el mundo dice maravillas del periodismo, respetamos la libertad de expresión y la función del periodismo como pilar de la democracia, etc. Pero al final del día a ese Atlas que sostiene la bóveda celeste, se le castiga porque

para hacer periodismo de investigación son necesarios cuatro elementos.

1. Seguridad; en este momento América Latina es un lugar en el que se asesinan periodistas prácticamente a diario y en el Ecuador está comenzando a ocurrir algo similar solo en las últimas cuatro semanas, hemos tenido la muerte de tres periodistas, muerte violenta de tres periodistas en situaciones no aclaradas. El último caso de sicariato en Manta, del periodista Gerardo Delgado es brutal, es absolutamente brutal. Pero no es el único, durante el paro nacional se agredió a 242 periodistas en 18 días en situaciones de violencia generalizada y sistemática. Los periodistas se convirtieron en objetivos y no existió reacción de las instituciones, ni siquiera la condena a esos hechos de violencia.

En el Estado esas instituciones democráticas no están respondiendo, no están asumiendo su responsabilidad en garantizar un trabajo periodístico seguro y esa es una condición *sine qua non*. En este sentido, no puede haber periodismo de investigación, pero no puede haber periodista, ni periodismo de investigación con periodis-

tas asesinados y periodistas muertos.

2. La información, el poco acceso a la información pública. Tenemos una Ley de Acceso a la Información desde el año 2004; se ha avanzado en algunos elementos de información y acceso a información pública. Por supuesto, para los periodistas es casi un mito; acceder a la información es una cosa complicadísima y todavía subsiste la cultura del secreto que no nos permite acceder a información de interés público.
3. La garantía de independencia del periodista. De eso tenemos ejemplos también casi cotidianos de cómo se trata de vulnerar la independencia de los periodistas, de cómo se los trata de comprar, de cómo se trata de que sean propagandistas de una u otra causa y eso es también una vulneración a esta dimensión estructural del periodismo.
4. ¿Responsabilidad de quién? ¿del Estado? Sí, es responsabilidad del Estado, por supuesto el tema de seguridad es responsabilidad del Estado, el acceso a la información pública es responsabilidad del Estado.

Estos dos últimos valores: la independencia y el tema del financiamiento porque el periodismo de investigación es caro. Un medio de comunicación tiene que dedicar a un equipo de periodistas, de 2 o 3 periodistas unas 3 o 4 semanas, a veces años, porque hay investigaciones que duran años y el medio de comunicación debe tener 2 o 3 periodistas que no estén haciendo noticia diaria o que estén dedicados a otros temas y que parece que no producen nada.

El periodismo de investigación es caro ¿La sociedad está dispuesta a financiar eso? ¿Los empresarios financian sin presiones? ¿Sin afectación a la independencia? ¿Sin pretender que un periodista porque le financia un medio de comunicación o investigación tenga que responder a ese anunciante? ¿Tenemos como sociedad entonces introducida en nosotros estos valores democráticos? ¿Sabemos de la importancia del periodismo de investigación? ¿Estamos convencidos de que el periodismo es el pilar de la democracia? O ¿es algo que lo tenemos asimilado?

Finalizo esta intervención con estas preguntas, pero también señaló que es in-

dispensable y creo que espacios como estos son importantísimos para reflexionar acerca de estos temas. Plantearnos preguntas que muchas veces pueden ser incómodas, pero que como sociedad tenemos que formularlas y tratar de resolverlas.



EL PERIODISMO DE INVESTIGACIÓN Y LA CRÓNICA



*MEMORIAS DEL I CONGRESO INTERNACIONAL
ANTICORRUPCIÓN QUITO LUZ DE AMÉRICA*

Gabriela Ruiz Agila

Investigadora en prensa, migración, medio ambiente y derechos humanos. Cronista de carrera de los medios independientes. Premios: Primer lugar en Premio Nacional de Periodismo Eugenio Espejo (Ecuador, 2017); segundo lugar en el Concurso Nacional de Poesía Ismael Pérez Pazmiño con Madame Ho. Escrituras de Viaje (Ecuador, 2016); primer lugar en Crónica del Cincuentenario en Baja California (México, 2007). Libros: Madame Ho. Escrituras de viaje (La Caída, 2017), Ataúd en llamas. Testimonios de escritores en el Guayaquil de la pandemia (Coedición de Mecánica Giratoria y UArtes, 2020), Caminar como Mujeres Amazónicas (2022). Colaboradora en los portales periodísticos Pie de Página en México, Open de Democracy para América Latina y Climate Tracker con base en Londres.



Narrar historias en un orden temporal que privilegia al testigo de los hechos, y sitúa al lector en el centro, hacen de la crónica un género periodístico y literario, explica el cronista mexicano Juan Villoro. La crónica no es ficción, sin embargo, se cuenta en primera persona. A diferencia de la noticia o el reportaje, la vitalidad de la crónica se extiende más allá de las limitaciones de agenda, tiempo y espacio en los medios tradicionales. La crónica demanda reporteo en campo con altas cantidades de investigación y el relato de la experiencia personal en forma universal.

Quienes ejercen el periodismo deben adaptarse al cambio del entorno mediático que alterna soportes físicos con webs y redes sociales para la distribución de información. Más rápido lo hacen los lectores que buscan simultáneamente información y entretenimiento de manera inmediata.

El periodismo narrativo implica algunos retos: mostrar puntos de vista (la coexistencia de diversidad de voces), la descripción de escenas, la recuperación de diálogos y memoria, para lograr finalmente, el retrato global de un tema universal. Las historias que cuenta un cronista se

cuentan a pie; son historias que emplean un lenguaje coloquial y que supera la jerga periodística. El lector identifica con facilidad a los protagonistas y las fuentes lo que le permite un mayor nivel de interacción. En ello radica su uso como instrumento informativo de mayor alcance e inmediatez a la hora de narrar hechos que afectan a las comunidades.

El hecho noticioso debe centrarse en la narración de acciones para que cobre interés, relevancia y logre desafiar el tiempo, y continúa respondiendo a las preguntas básicas del periodismo: qué, dónde, cuándo, cómo, por qué. La habilidad para incorporar datos y voces determinará el equilibrio adecuado de un texto informativo.

Se recomienda la lectura de literatura de no ficción en las plumas de los periodistas y escritores: Roberto Arlt, Rodolfo Walsh, Carlos Monsiváis, Gabriel García Márquez, Leila Guerriero, Martín Caparrós, Pedro Lemebel, Alberto Salcedo, Juan Villoro, Tomás Eloy Martínez, Cristina Rivera Garza, Gabriela Wiener, Julio Villanueva Chang, y en la escuela estadounidense, a Joan Didion, Gay Talese, Paul Auster.

Enfoque de seguridad vs. enfoque de derechos

Los medios de comunicación se desempeñan como empresas informativas que gozan de un bajo nivel de interpelación a su agenda temática y programación. En ese sentido, las agencias internacionales de prensa conforman una estructura internacional que produce sentidos y conocimientos a través de periódicos, emisoras, canales de televisión y portales web que afectan las relaciones entre países, grupos económicos y políticos.

Existen diversas metodologías desarrolladas para superar los límites del cerco informativo: periodismo de paz, reportería popular con base en modelos de educación popular, y hasta técnicas de guerrilla comunicacional. Estas propuestas tienen en común la concepción de una inminente guerra informativa en la era de la sociedad de la información, donde la tecnología facilita la creación, distribución y manipulación de información. En este escenario global hay cada vez menos espacio para las voces disidentes que presionan por posicionar temas vin-

culados al cuidado del medio ambiente, la desigualdad de género, la discriminación por razones étnicas o raciales, las diferencias o a imposibilidad de acceso a salud, educación o trabajo, los derechos de minorías.

Insistimos en la necesidad de trabajar historias con un enfoque de derechos por sobre enfoques de seguridad. Los actores sociales pugnan por una mayor visibilidad en medio de contextos donde prepondera el conflicto, la espectacularización y un enfoque de securitización de la vida pública. Por tanto, los mecanismos de control del Estado acaparan la esfera íntima y afecta la convivencia de las personas, su desplazamiento a través de las fronteras y la reducción del accionar social.

Al respecto, se pueden consultar los Cuadernos de Paz y las Guías de trabajo para corresponsales populares elaborados por la Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica (ALER). Los formatos que se emplean, adaptan el tono y el lenguaje para contar en medios comunitarios son: radioteatros, canción popular, relatos históricos, cartas, noticias (dramatizadas y adelantadas), testimonios, en-

trevistas comunitarias, mesas redondas, ruedas de prensa, encuestas, debates, consultorios, juicios populares, entre otros.

Riesgos

En 2017, como corresponsal asignada en campo junto al fotógrafo Andrés Yépez del colectivo Fluxus, fuimos acosados en Pacayacu. Reportábamos el caso conocido como “La mano sucia de Petroamazonas”. Mientras recorríamos la comunidad y recogíamos testimonios, vehículos sin placas nos siguieron. ¿Por qué la petrolera percibió como amenaza la presencia de la prensa en la casa de un humilde vecino de la zona? La probable explicación se encuentra en la tragedia de Sixto Martínez, denunciante. Su hija de 16 años yace en estado casi vegetal por la toma de agua contaminada con petroquímicos. Recibió 100 pollos a cambio de callar y es constantemente vigilado. El incidente pone de manifiesto los obstáculos que enfrenta el periodista para realizar su trabajo.

Ecuador y Colombia ocupan los puestos 105 y 129 respectivamente de los 180 países que conforman la Clasificación

Mundial de la Libertad de Prensa elaborada anualmente por Reporteros Sin Fronteras. En 2017 se registraron 25 agresiones mientras que en 2018, se recibieron 12 denuncias según la Fundación Andina para la Observación y Estudio de Medios (Fundamedios).

En abril de 2018, el equipo de diario *El Comercio* en Ecuador fue secuestrado y posteriormente asesinado en la frontera norte presuntamente por un grupo disidente de las FARC. Los atentados con bombas ocurridos a inicios del año, atrajeron medios a esta zona tradicionalmente estigmatizada por la pobreza, el contrabando, la trata y tráfico de personas, la violencia, el narcotráfico y la presencia de guerrilla. Javier Ortega, Paúl Rivas y Efraín Segarra contaban con experiencia en la cobertura de estos temas, sin embargo, fueron víctimas de la falta de garantías para ejercer el oficio en situaciones de conflicto. ¿Cómo seguir reportando cuando los marcos legales son insuficientes y los peligros se asumen por cuenta propia del periodista? ¿Por qué siguen los asesinatos y desapariciones contra periodistas en tiempos de relativa paz?



Claves para narrar crónicas

- **Elegir una estrategia narrativa.** Significa también tomar una posición frente a la problemática que se presente abordar; es decir, que se puede asumir el punto de vista de los agredidos, pero siempre considerando tomar las declaraciones del ofensor. Las historias deben procurar ser un escenario de múltiples voces a quienes escuchen los lectores.
- **Proceso.** Explica Leila Guerriero, reconocida cronista, que el periodismo narrativo tiene cuatro fases: preparación, reporteo, selección de material y escritura. Finalmente, se trata de investigación documentada y reporteo de campo acerca de un tema para contarlo desde un punto de vista particular.
- **Protocolo de seguridad.** Una vez que se cumplió con la investigación previa, se organiza antes, durante y después de una reportería en campo, en coordinación con el editor responsable de dar seguimiento a la historia. La Organización de las Naciones Unidas ha difundido Manuales de Seguridad para reporteros en zonas de riesgo que deben consultarse al igual que los instructivos de medios públicos y privados antes de emprender las actividades
- **Datos versus escenas.** La información recolectada (entrevistas, documentos, fotografías, mapas, etc.) debe fecharse y organizarse adecuadamente en archivo y respaldarse. En un país donde las leyes de transparencia y acceso a la información aún presentan obstáculos, y poca cooperación de las fuentes oficiales, obtener datos, declaraciones o imágenes, supone riesgos reales. Para lograr esclarecer el entorno de investigación, se establecen acciones con fechas y personas (mapa de actores). Esta práctica coadyuva a establecer correlación y causalidad entre actores y grupos de poder, y evita el conflicto de intereses.
- **Contexto.** La crónica debe lograr ubicar a los protagonistas en un contexto histórico, geográfico y social. Siguiendo las pautas de la reportería popular, podremos ver a las personas comunes en circunstancias extraordinarias que modifica las representaciones tradicionales.



- **Reconocimiento.** En esta práctica hay un reconocimiento al trabajo de defensores y defensoras, así como de medios comunitarios que tienen acceso a los afectados. Un periodista no debe empezar de cero la reportería, sino acompañar a los actores en un ejercicio del “periodismo de a pie”. Para los medios comunitarios es importante desarrollar sus capacidades de trabajo en red con lo que lograrán articularse a otras organizaciones sociales y potenciar su capacidad de agencia comunicacional y política.
- **Respeto.** Implica prepararse para la convivencia en comunidad para lo cual el periodista debe entrar en sintonía y lograr un nivel de inmersión necesaria.
- **Ética.** Para realizar registros de audio o fotográficos, se solicita siempre la autorización de las personas. El periodista debe evaluar si está preparado tanto a nivel profesional y emocional para el trabajo de un tema en particular. Las posibles huellas que deja una reportería en lugares de agresión e injusticia podrían traer consecuencias a largo plazo.
- **Fotoreportería.** Es importante contar con el acercamiento entre reportero y fotógrafo para establecer puntos narrativos en común. Que no se vea el trabajo del fotógrafo al servicio del periodista, sino por el contrario, se complementen miradas para lograr un retrato global.
- **Seguimiento.** Las historias continúan desarrollándose y el periodista debe cuidar la relación que mantiene con las fuentes informativas, mantenerse en contacto, y una vez que se haya publicado el trabajo periodístico, socializarlo con quienes apoyaron su labor.

Reportear guerra y pandemia

Cuando escribo, explica Svetlana Alexiévich (Ucrania 1948), separo lo superfluo de lo esencial. En el periodismo, lo esencial es la realidad. Svetlana es una escritora que diferencia los horrores de la guerra de lo que califica como “momentos surrealistas”. Svetlana busca un testigo, el que trae las malas noticias de la realidad, de “otra realidad”.



Hago referencia al trabajo de Svetlana Alexiévich porque es una periodista capaz de escribir relatos sobre guerra, reunir en un mismo género narrativo el periodismo y la literatura. Ha escrito por ejemplo *Los muchachos de zinc* sobre la invasión soviética a Afganistán; *Voces de Chernóbil: crónica del futuro*; *El fin del Homo Sovieticus*; y *La guerra no tiene rostro de mujer* donde aborda la participación de las mujeres rusas en la Segunda Guerra Mundial.

En este concepto coincide con Susan Sontag quien define a la guerra como “un juego de hombres”, una máquina de matar que tiene sexo, y es masculino. Sontag (Estados Unidos 1943) también enfatiza en la relevancia del testigo que hay en el mismo escritor. Ella como escritora-testigo estuvo en Vietnam del Norte, Israel y Sarajevo. Su libro *Ante el dolor de los demás* (2003) inicia citando las reflexiones que Virginia Wolf publicó en *Tres guineas* (1938) sobre las raíces de la guerra y en reacción a la insurrección fascista en España.

Me siento una reportera de guerra. No he visto lanzarse una sola bala entre 2020 y 2021. El 11 de marzo de 2020 desde que

se declaró pandemia, hay tantos muertos como en una guerra. El presidente de la Organización Mundial de la Salud (OMS), Tedros Adhanom, anunció que, en dos semanas, el número de casos de COVID-19 fuera de China se multiplicó por 13, y el número de países se triplicó, por lo cual se consideraba una pandemia. El coronavirus se constituía una amenaza para las democracias y al progreso neoliberal.

Estoy escribiendo ahora desde mi mesa en casa. No he visto lanzarse una bala, pero he visto muchos muertos. He tenido que documentar la partida y la memoria de algunos de ellos en plena crisis sanitaria. Estoy en casa segura. No he visto lanzarse una bala, pero soy una reportera de guerra.

Viví en la frontera México-Estados Unidos y como investigadora de flujos migratorios, durante siete años, conocí los albergues para menores que viajan no acompañados. Los niños y niñas de cero años son pequeños bultos abandonados en el desierto por los coyoteros. Los migrantes se ahogan en el río Bravo. Levantando datos en la frontera, así fue que perdí el sosiego. Desde entonces, me reconozco

como cronista de una guerra infernal contra los pobres, contra los cuerpos que pueden ser despojados de identidad, territorio, ciudadanía y hasta de dignidad. Achille Mbembe explica el concepto de necropolítica dentro del cual la soberanía opera con la instrumentalización de la existencia humana y la destrucción material de los cuerpos juzgados como desechables.

Soy una cronista que ha hecho su carrera en los medios libres. Creo en la necesidad de democratizar el acceso a la información y que la única forma de hacer posible la libertad de expresión es ejerciéndola.

Escribo desde octubre de 2019 con la herida de la violencia policial contra los manifestantes. Muchos de ellos perdieron los ojos y once personas perdieron la vida según la Defensoría del Pueblo. Recuerdo correr por las calles del Centro Histórico de Quito y sentir el dolor aun en la cicatriz de la cesárea y mucho miedo. En octubre de 2019, las medidas económicas y de reforma laborales dictadas por el gobierno de Lenín Moreno con la emisión del Decreto 883, presidente del Ecuador, obligaron a varias organizaciones gremiales y

sociales a protestar en las calles. Murieron cayendo desde el puente de San Roque, Marco Oto de 26 años y José Daniel Chaluísa de 40 años.

Con este terror en el cuerpo, seguimos haciendo periodismo cuando llegó la declaratoria mundial por coronavirus a partir del 11 de marzo de 2020. La noticia de la declaratoria de pandemia por COVID-19 corría a través de una línea de pólvora húmeda a través del mundo. El conjunto de miedos y creencias hacía lento el despegue de la estrategia de políticas de salud. Peor aún, los gobiernos adoptaron una posición de guerra para enfrentar una enfermedad que podía llegar a ser letal. La pandemia nos echa continuamente la muerte en la cara. Es un escenario de guerra en sus consecuencias de mortalidad humana y repercusiones económicas.



Narrar como mujeres periodistas¹⁹

Por tradición, a las mujeres nos fueron asignadas las tareas relativas a la reproducción como la maternidad, el cuidado y crianza de los hijos, los oficios domésticos, la alimentación, los cuidados de salud, la atención a enfermos, adultos mayores y discapacitados, e incluso la transmisión de la cultura. Por el contrario, el rol de los hombres es hacer la guerra, y esencialmente, el rol de producción fuera de casa, en la esfera pública donde transforman los bienes de consumo que circulan en el mercado (IIDH, 2018, p. 90).

Las mujeres periodistas han experimentado un aumento de las desigualdades de género debido al COVID-19, según una nueva encuesta realizada por la Federación Internacional de Periodistas (FIP) entre más de 500 mujeres periodistas en 52 países, publicada el 23 de julio de 2020. Estas consecuencias son: la conciliación de su vida laboral y privada (62 %), responsabilidades laborales (46 %) y salarios

(27 %). La información entregada por las periodistas encuestadas (558 mujeres periodistas) muestra que su situación está marcada por diversas razones: trabajo aislado, el acoso de los jefes, el cuidado de la familia y la educación en el hogar, las tensiones domésticas, el aumento de la carga de trabajo y los plazos habituales ajustados, las largas horas de trabajo, el impacto psicológico de la cobertura de COVID, el miedo a perder el trabajo.

Antes de la pandemia por COVID-19, el estudio de Trabajo No Remunerado (TNR) correspondiente al periodo 2016-2017, muestra que el trabajo de las mujeres alcanzó el 14,5 % del PIB del Ecuador, mientras que el de los hombres fue de 4,6 %. Por ejemplo, en México el TNR representa el 23,3 % del PIB; en Colombia el 20,0 % y en Perú, el 20,4 %.

Los datos económicos muestran que los roles de género perpetúan la precarización del trabajo de las mujeres a quienes se les asigna las labores domésticas y las tareas de cuidado a niñas, niños, personas

¹⁹ Hago referencia al capítulo titulado “Reporteras para el caos. Una mirada a la problemática del periodismo hecho por mujeres en la pandemia por COVID-19” publicado en el libro *Pandemia y nuevas realidades para la comunicación en Ecuador*, coordinado por Ana Paulina Escobar (Quito: CIESPAL, enero 2021). Disponible en <https://ediciones.ciespal.org/index.php/ediciones/catalog/book/32>.

adultas mayores y con algún tipo de discapacidad. Las dobles y triples jornadas de trabajo aumentaron su carga durante la pandemia por COVID-19.

Una de las consideraciones de la Relatoría Especial *Mujeres Periodistas y Libertad de Expresión* publicada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en 2018, fue que las mujeres aún enfrentan obstáculos estructurales y prácticas discriminatorias que las excluyen del debate público y les impiden ejercer en iguales condiciones que los hombres. En 1999, la CIDH publicó el informe que analizó por primera vez la relación entre la condición de la mujer y su repercusión en el derecho a la libertad de expresión.

La Relatoría de la CIDH de 2018 pone en evidencia el impacto de prácticas discriminatorias contra las mujeres que ejercen la libertad de expresión de manera activa y mantienen un alto perfil público como las mujeres periodistas o las defensoras de derechos humanos: Las mujeres periodistas “al desafiar estereotipos machistas que reprueban su participación en la vida pública, se ven

enfrentadas a la violencia y la discriminación contra las mujeres basada en su género, así como a formas diferenciadas de violencia por parte de actores estatales y no estatales”.

En *The Global Report on the Status of Women in the News Media* mostraba en 2011 que los hombres superaron en número a las mujeres en los medios por 2: 1 en Argentina, Chile, Costa Rica, República Dominicana y Ecuador. En febrero de 2020 de *Mujeres en Global Health* mostró que por cada tres hombres citados en la cobertura de los medios del brote de COVID-19 hay solo una mujer citada.

Romany problematiza la dicotomización de las esferas pública y privada, lleva a mutilar la ciudadanía de las mujeres. Por tanto, cuando las mujeres periodistas reportan en campo, en tiempo real, producen, escriben y publican historias ¿están disputando el rol de género que se les ha impuesto en la esfera privada? Sin duda, las mujeres periodistas no solo están presentes, están además haciendo visibles los puntos de vista de otras mujeres y organizaciones.



Más mujeres en el periodismo de profundidad

Reporteros sin Fronteras (RSF) publicó el informe titulado “El periodismo frente al sexismo” el pasado 8 de marzo de 2021. Mucho se habla que ser mujer y ser periodista representa un doble riesgo. Con base en una encuesta en 112 países, el informe revela la amplitud del riesgo de sufrir agresiones sexuales y sexistas que enfrentan las mujeres periodistas, así como su impacto en la información. Los lugares de agresión son en primer lugar el internet, luego el lugar de trabajo que puede incluir la redacción (Reforzado por el movimiento #MeToo). “Internet se ha convertido en el lugar más peligroso para las periodistas (señalado por el 73 % de los encuestados)”.

Las periodistas especializadas en derechos de la mujer y quienes cubren las secciones de deportes o política son vulnerables a las agresiones, afirma RSF. La violencia sexista y sexual lleva a las periodistas a cerrar —de manera temporal e o incluso permanente— sus cuentas en las redes sociales (consecuencia que señala el 43 % de los encuestados en el cuestionario

de RSF), y también las conduce a la autocensura (el 48 %), a cambiar de especialidad (el 21 %) e incluso a la renuncia (el 21%). El ciberacoso provoca que las mujeres periodistas sean objeto de agresiones físicas y en línea incluso en entornos sin crisis, y COVID-19 agrava aún más su situación.

Datos de acceso al Fondo de Defensa Legal y Reporteros *Respond Fund* muestran que antes del COVID-19 casi el 70 % de las aplicaciones es de mujeres periodistas. Con la llegada de la pandemia por COVID-19, las mujeres periodistas fueron las primeras afectadas por los recortes en las redacciones y, como resultado, comenzaron a trabajar a tiempo parcial o fueron despedidas. La respuesta de algunas organizaciones fue entregar fondos o activar programas: Por ejemplo, se puso en funcionamiento el programa GEM (Igualdad de género en los medios) de *Free Press Unlimited*, respalda una visión, la pandemia actual requiere una respuesta rápida para abordar problemas inmediatos las organizaciones de medios.

Pero también se activaron las redes. Cabe citar también el ejemplo del colecti-

vo de periodistas africanas *Africa Women Journalism Project* (AWJP) que desde julio de 2020 funciona para brindar apoyo a mujeres periodistas de Kenia, Ghana, Nigeria, Uganda y Tanzania (Freeman, 2021). “Muchas mujeres han encontrado nuevas formas de utilizar nuevos medios o el espacio digital para seguir escribiendo y haciendo podcasts. Es posible que hayan perdido sus trabajos, pero no han dejado de intentar amplificar sus voces en esos espacios”, declaró Catherine Gicheru, periodista y representante de AWJP. Las mujeres periodistas de este colectivo son consideradas expertas en reportear temas complejos como la mutilación genital que varía de un país a otro en su cultura y complejidad.

Investigaciones hechas por *The Factual*, una compañía de tecnología en San Mateo, California, encontró que las mujeres periodistas tienen más probabilidades que los hombres de producir informes de noticias confiables sobre la pandemia de COVID-19. El estudio mide la credibilidad de cientos de medios de comunicación (Kostreci, 2020). The Factual utiliza un algoritmo de inteligencia artificial para determinar la credibilidad, basándose en

el historial de confiabilidad de la publicación, el trabajo del autor, las fuentes utilizadas y el tono de la historia. Cualquier cosa con una calificación del 75 % o más se considera muy creíble.

Investigar la Amazonía es investigar el poder

En los últimos cinco años, entre 2017 al presente, los he dedicado a reportear la Amazonía. El reto ha sido de múltiples niveles. Por un lado, enfrentar los desafíos en territorio y atención a las comunidades originarias. En segundo lugar, la garantía de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública que en el art. 1 establece el derecho de todas las personas a acceder a la información que emana del poder público.

El art. 22 de la misma Ley se establece que se encuentra legitimada para interponer el recurso de acceso a la información, toda persona a quien se hubiere denegado en forma tácita o expresa, información de cualquier índole a la que se refiere esta Ley, ya sea por la negativa de la información, ya sea por la información incomple-

ta, alterada y hasta falsa que le hubieren proporcionado, incluso si la denegatoria se sustenta en el carácter reservado o confidencial de la información solicitada.

El art. 21 de Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública y el art. 91 de la Constitución del Ecuador indican que por el caso de denegación de información tácita o expresa, otorga la posibilidad de plantear recursos legales y activar las acciones jurisdiccionales especialmente la Acción de Acceso a la Información Pública.

El reportaje publicado este 2022 con una beca de DW Akademy se ocupó de esclarecer los hechos sobre el derrame del 7 de abril de 2020, y con otra beca de investigación auspiciada por Fundación, Ciudadanía y Desarrollo se pudo investigar los contratos de remediación de derrames, encontrando datos relevantes. Actualmente, se producen 5,6 derrames cada semana en Ecuador, según informó el Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica, en respuesta a una solicitud de información.



Dos años después, en su comparecencia en la Asamblea Nacional del Ecuador,

Ítalo Cedeño, entonces gerente de Petroecuador, reiteraba que se había logrado en su comparecencia en la Asamblea Nacional del Ecuador que “se logró el 100 % de remediación en tiempo récord”. En esa comparecencia, Cedeño, además, se refirió a 229 puntos de intervención, cifra que contrasta con los primeros 189 puntos que se priorizaron en agosto de 2020 para remediación.

Petroecuador no especifica si este dato corresponde solo a las riberas del río Coca o si incluye también suelo. No hay documentos públicos que describan las labores de remediación en las webs del Ministerio de Medio Ambiente, del Ministerio de Energía y Minas, de la Agencia de Hidrocarburos o de Petroecuador. Hay declaraciones. Ninguna autoridad respondió a las solicitudes de información interpuestas en la ventanilla de gestión documental, en las que se solicita precisar el volumen de vertimientos, pues alegan “no tener competencia”.

Tras varias comunicaciones con los funcionarios operativos y directivos de los departamentos de comunicación por mensajería celular y correo electrónico,

recibí una respuesta informal, mensajes poco claros y documentos sin firma de responsabilidad, y en el peor de los casos, no hubo respuesta. Esta es otra forma de corrupción y falta de ética por parte de los funcionarios y las instituciones que hacen una interpretación tergiversada de la reputación y responsabilidades de los servidores públicos.

El Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, Acuerdo de Escazú, es otro instrumento vinculante y de obligatorio cumplimiento para el Estado ecuatoriano donde entre otros se establecen los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales, acceso a la justicia en asuntos ambientales, derecho al medio ambiente sano.

El art. 8.3 literal g) dice que, para garantizar el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales, el Estado debe contar con: “g) mecanismos de reparación, según corresponda, tales como la restitución al Estado previo al daño, la

restauración, la compensación o el pago de una sanción económica, la satisfacción, las garantías de no repetición, la atención a las personas afectadas y los instrumentos financieros para apoyar la reparación”.

Con la exposición normativa queda claro que existe un marco normativo que debería garantizar el acceso a la información y a la libertad de expresión, sin embargo, la cultura institucional y prácticas deshonestas perjudican el proceso de fortalecimiento de la democracia, el reconocimiento de los derechos de la sociedad civil. Aquí se requiere de manera urgente la intervención del Estado.

La función social del periodismo es clara pero no siempre reconocida: informar a la sociedad de temas de interés público para construir una sociedad menos desigual, y comprometida con la defensa de los derechos (informar, libre conciencia, libre expresión, libre pensamiento). Las historias que narran las crónicas en Ecuador contienen en esencia la subversión ética narrada desde la voz de los *otros*, en ello radica la vitalidad del género sustentado en el enfoque de derechos como un paradigma de trabajo.

**PERIODISMO DE INVESTIGACIÓN,
EL OFICIO DE VENCER EL MIEDO**



*MEMORIAS DEL I CONGRESO INTERNACIONAL
ANTICORRUPCIÓN QUITO LUZ DE AMÉRICA*

Christian Zurita

Periodista y reportero de varios medios de comunicación en temas nacionales, investigación, denuncia a la corrupción y al narcotráfico. Coautor de varios libros y colaborador editorial de importantes revistas internacionales. Su trabajo ha sido reconocido con premios en el Ecuador y en distintos países, entre los que destacan: Premio International Center for Journalist (ICFJ) y Connectas Iniciativa para el Periodismo de Investigación para las Américas 2016, premio categoría periodismo de datos Sociedad Interamericana de Prensa SIP, al proyecto colaborativo “Investiga LavaJato”, 2017 y premio Trace trabajo colaborativo 2018 proyecto Investiga LavaJato.



RESUMEN

Quienes manejan el poder, buscan someter al periodismo y a los periodistas a sus intereses, cuando no lo logran, confabulan y utilizan las estructuras políticas y económicas para trastocar el relato periodístico. El presente trabajo es una crónica vital de la importancia del periodismo de investigación y de la libertad de expresión. Manifestaciones sociales, que siendo incómodas al poder ayudan a apuntalar y a renovar la democracia.



Dice Hanna Arendt que el pleno significado de las relaciones se revela en hechos no corrientes. De eso sabemos los periodistas, nos acostumbramos a contar acontecimientos extraordinarios que pueden explicar un periodo histórico determinado.

Hay hechos desapercibidos que pueden explicar un pedazo de historia y no ser narrados; otros por su condición de conmoción pueden explicar el mismo periodo, pero solo puede entenderse su importancia con el prisma del tiempo, tal como el truculento hecho que estoy por narrar: el asesinato del único testigo que, valiente, narró públicamente los negocios en el área petrolera de un hermano de un presidente.

Asegura que bebió tres cervezas antes de ingresar a paso acelerado a la pequeña vivienda y perpetrar el crimen.

El estado de exaltación turbó sus sentidos, disparó el revólver por cuatro ocasiones, a un metro de distancia, sin percatarse que Edgar Saavedra Gaona miraba televisión junto a sus dos pequeñas niñas.



Corrió y ordenó a su amigo Marcelo Lara encender y arrancar la moto; en una

calle desconocida se accidentaron y por minutos fue imposible encender el motor. “estábamos tan asustados, mi amigo me preguntó que había hecho y le contesté que había matado una persona”.

Sucedió el 1 de noviembre de 2009; a inicios de un feriado nacional; los medios de comunicación anunciaron el suceso, pero ninguno pudo explicar las razones. Para el 6 de noviembre el crimen ya era un hecho desapercibido.

Meses después me encaminé a Puerto Orellana para explicar el crimen; no hubo suerte para los sicarios, que fueron descubiertos. Tampoco para otros que supuestamente fueron involucrados a causa de una serie de relaciones de intereses entre empresas prestadoras de servicios en la Amazonia.

Fue la única historia develada sobre este personaje y la incluimos en la gran investigación recopilada en el libro *El Gran Hermano*, que el viernes 18 de agosto de 2022, cumplió 12 años de haberse publicado.

Un crimen violento y común en un pueblo apartado de la Amazonia era parte de

una historia extraordinaria de corrupción. Pero nadie lo consideró y podía quedar en el olvido. La calidad de la democracia también depende del compromiso de los medios con la libertad de prensa. “La calidad de la comunicación supone siempre perfeccionamiento y consolidación de la convivencia en democracia” dice el español Xavier del Rey. Lo he citado porque en estos días oscuros para nuestra patria, contar un crimen es tan solo un número más, una nota de crónica roja del día a día y no hay nada más viejo que un periódico de ayer.

Uno de los grandes desafíos del desarrollo es la capacidad de relacionar hechos que aparentemente no se relacionan entre sí. Eso es lo que hace el periodismo de investigación, enlazar hechos y descubrir historias inimaginables que pueden cambiar un país.

No es nuevo y no es imposible y pondré dos ejemplos disímiles en el tiempo: a inicios del siglo XX la periodista Ida Tarvel publicó la historia de la Standard Oil Company, hoy un libro de 654 páginas. Demostró el monopolio de la Standard Oil Company al punto que la Corte Suprema

de los Estados Unidos, en 1911, ordenó su disolución.

La sentencia judicial dio origen a subdivisiones como EXXON, MOVIL y AMOCCO. Su investigación doblegó al hombre más poderoso de los Estados Unidos, John Rockefeller. “El mundo está lleno de socialistas y anarquistas. Donde quiera que un hombre triunfa notablemente en cualquier tipo de negocios, Ellos saltan encima y lo desprecian”, dijo el empresario.

Otro caso, que lo cito por conocerlo: la impensable muerte del soldado Rodríguez en Colombia, una investigación de los periodistas Gonzalo Guillén y Gerardo Reyes del *Miami Herald*. El 24 de marzo de 2007 en un municipio del departamento del Meta el soldado José Fabio Rodríguez desapareció y días después su cuerpo fue encontrado en un cementerio. Sin identificación la fuerza pública aseguró que era un guerrillero caído en un enfrentamiento con militares.

La verdad es que el soldado Rodríguez estaba en la casa de su madre recuperándose de una operación de rodilla a causa



de un pasado enfrentamiento de su escuadra militar con guerrilleros.

Nada cuadraba, pero ese caso marcó una de las investigaciones más poderosas de la región: el descubrimiento de los falsos positivos, la muerte de miles de personas por las que el ejército los hacía pasar de irregulares para cobrar una recompensa adicional a sus sueldos.

La investigación periodística es tal vez la herramienta social más poderosa para provocar cambios reales en una sociedad, sea por comportamiento, sea por reformas legales capaces de levantar círculos virtuosos en favor del bien común, la democracia y los principios republicanos.

Pero sin la presencia de la sociedad esa incidencia favorable se puede transformar en una trampa o una persecución. Lo hemos visto y tengo ejemplos para mi pesar.

En mayo de 2008 inicié una serie de publicaciones sobre las irregularidades cometidas en la construcción de una central hidroeléctrica. Las fallas técnicas y estructurales en el proceso de construcción de la central hidroeléctrica San Francisco, inaugurada en 2007, ubicada en el centro

del país, provocó su colapso nueve meses después de su arranque. El consorcio responsable fue la constructora transnacional brasileña Norberto Odebrecht, junto a sus socias Alstom y Va Tech, que formaron el llamado consorcio constructor de la obra.

Las irregularidades en los contratos celebrados con el Estado le permitieron al consorcio manejar a su antojo los diseños originales del proyecto, el sistema de fiscalización, la supervisión de la obra y hasta el financiamiento. Los contratos complementarios elevaron el costo de la hidroeléctrica en centenas de millones.

Luego de un seguimiento diario, todos los días, con 61 publicaciones, siempre referenciadas en primera plana, Odebrecht fue expulsada del país por el gobierno de ese entonces. El sentimiento de triunfo de un periodista al ser parte de un evento de esta magnitud es incomparable.

Pero, se trataba de una expulsión calculada y pensada, porque luego de un año se concretó el retorno de los que nunca se fueron y entre extorsiones y sobornos acordaron nuevos proyectos por 3 mil millones con sobrepagos de 840 millones USD.

Y me pregunto cómo una investigación de largo aliento, que descubre hechos a momentos imposibles de creer, apalanca hechos futuros a su favor.

El significado de un periodo histórico solo se muestra en los escasos acontecimientos que lo iluminan y este fue uno de ellos.

Nunca, ni en nuestras peores pesadillas pensamos que usarían nuestro trabajo para fomentar su ruta intolerante y corrupta. No habíamos faltado a los principios de “Respetar la verdad y el derecho del público a conocerla”. No habíamos faltado al compromiso ético del periodista de respeto a la verdad. De repente, ese bien social era usado por ellos como mercancía de la que hicieron un sistema de extorsión que no lo vimos llegar.

Mientras Odebrecht tomaba un curso inalterable, el otro caso estaba gestándose: El Gran Hermano. Luego de un año de investigación los reportajes se hicieron públicos en julio de 2009 y un año después el lanzamiento del libro el poder comprendió que no solo podía aprovecharse de la verdad para hacer negocios,

sino que era por demás peligroso para su existencia.

La fuerza de los reportajes fue devastadora, su incidencia en la política resquebrajó el discurso del poder en todos sus niveles; quedaron en evidencia sus mentiras e incluso, los medios que eran nuestra competencia anunciaban en sus páginas lo que publicaríamos al día siguiente.

Los negocios del hermano del presidente eran ya públicos y así se iniciaba un largo camino de persecución a este oficio.

Lo que debió transformarse en políticas públicas para evitar la corrupción de la familia del presidente se convirtió en persecución. La primera sentencia llegó en enero de 2011 contra diario *El Universo* por un artículo de opinión; cinco meses después llegó la sentencia en tercera instancia y unos días después los autores del *Gran Hermano* nos sentenciaron al pago de 2,5 millones USD. La incidencia de periodismo ya no era en favor de los bienes republicanos, la repercusión fue sobre la prensa y su trabajo.

Nos dijeron que pedir perdón era el camino, pero en la esfera pública el concep-

to de perdón es inadmisibles. En sociedad todos tenemos acuerdos que cumplir. Esos acuerdos socialmente se entienden como promesas y estas promesas han ocupado el centro del pensamiento político durante siglos. Estos principios de convivencia que llamamos leyes todos debemos respetarlos.

El pedido de perdón que nos pidió un presidente era la posibilidad de comenzar algo nuevo. Como una renovación. En el fondo el presidente nos proponía una rendición: recobrar nuestra identidad, nuestra promesa de vida en la sociedad.

Hasta ese momento los esfuerzos de la prensa, su lucha contra la censura y autocensura, contra las valoraciones subjetivas, los prejuicios de los dueños de los medios y los propios periodistas se perdieron.

Han sido años difíciles y de poca confianza hacia la prensa sobre todo porque se asentó la acusación de que el periodista está en contra del sistema democrático y que su trabajo es un constante elemento de desestabilización de los gobiernos.

Aún tengo memoria de las declaraciones del entonces secretario de comunica-

ción del Estado en el Gobierno de Correa que decía que los medios de comunicación son como la maleza:

[...] Le dije al presidente que la maleza siempre está allí y siempre iba a estar, y que en consecuencia solo tenía 2 caminos: darle espacio y negociar con ellos lo que implica dejar la maleza crecer, podándola solo de vez en cuando [...] y el otro camino era sacarlos de la cancha, pero para eso tiene que cortar la maleza y podarla todos los días por qué no se va a morir.

Con ese criterio únicamente se puede destruir la democracia y sin democracia los ciudadanos han perdido sus derechos. La libertad de expresión es un patrimonio de todos y no es pertenencia exclusiva de los “buenos ciudadanos”, tampoco es propiedad de quienes la defienden e incluso han sufrido de la prensa en su contra.

Lo digo porque la libertad de expresión lleva implícito el derecho de abusar de ella e incluso de sus defensores. La libertad de prensa es el camino para que gobernantes, servidores públicos y todos aquellos relacionados a influir y tomar decisiones que

involucran a todos, rindan cuentas de sus gestiones, debemos hacerlo porque la democracia, que es un camino y no la meta, busca ser un modelo de excelencias, a pesar de las deficiencias, abusos, miserias, desigualdades, condiciones asimétricas de poder y decepciones que diariamente nos muestra.

Pese a ello sin democracia no existen derechos y por tanto es el fin de nuestra libertad. Con los años los enemigos de la democracia han sembrado líneas dictatoriales en el desempeño de los gobiernos y de sus líneas políticas. Lo que antes parecía una frontera moral que las autoridades civiles se negaban a cruzar o romper, hoy, encaminado el siglo XXI, miramos como las democracias se vuelven más antiderechos.

Somos conscientes de este evento peligroso, de enormes amenazas, y es necesario esclarecer la relación entre el periodismo consciente de su libertad y el de los gobiernos que deben responder a esta.

La democracia ha sufrido graves derrotas en todo el planeta y ha dejado a los latinoamericanos y ecuatorianos sin con-

fianza en la tradición democrática, con el peligro de una sociedad y su tejido en condición de anomia.

Es una condición de miedo, pero al miedo se lo vence enfrentándolo. Desde esos hechos que marcaron la caída de la prensa en Ecuador han transcurrido 13 años y los periodistas debemos siempre reconsiderar nuestras prioridades porque en una democracia debemos empeñarnos en pensar que los gobiernos no son sujetos de adulación, pero tampoco de envilecimiento y que sus servidores deben ser estimulados, ratificados de acuerdo con sus competencias, pero también censurados por el desempeño de sus labores.

Es que una sociedad mantiene su libertad en cuanto sus ciudadanos la ejercen con cordura y este principio se ajusta sobre todo a los periodistas.

El periodismo lo suele olvidar y también se vuelve populista; el nuestro vive esa realidad y pocos lo asumen o lo entienden. Debemos esforzarnos y exigirnos en ser insobornables y justos.

En este juego de libertades en el que existen una infinidad de protagonistas



hay un papel preponderante la oposición política que en términos de comunicación busca siempre una opinión adversa a quienes gobiernan.

El periodista Luis Eladio Proaño decía que “todo barco tiene una línea pintada en el casco [...] la llamada línea de flotación”,

todos los países de América Latina tienen marcada esa línea invisible, si la nave del Estado navega con esa línea por encima del agua las instituciones democráticas funcionan, por el contrario, si la nave está tan sobrecargada de dificultades la línea queda sumergida y la democracia sucumbe.



**EXPERIENCIA EN EL PROCESO DE RECUPERACIÓN
DE LA TRANSPARENCIA E INTEGRIDAD DE
EPMAPS-AGUA DE QUITO**



*MEMORIAS DEL I CONGRESO INTERNACIONAL
ANTICORRUPCIÓN QUITO LUZ DE AMÉRICA*

Verónica Sánchez

B.A. en Economía y Finanzas por la Universidad San Francisco de Quito, Máster en Planificación y Dirección Estratégica por la Universidad de las Fuerzas Armadas del Ecuador ESPE, catorce años de trayectoria en EPMAPS-Agua de Quito, Gerente General Subrogante, Gerente de Planificación y Desarrollo, Jefe de Procesos y Calidad, experta en Planificación Estratégica, impulsora de la implementación de Sistemas de Gestión de Calidad, Ambiente, Seguridad y Salud Ocupacional, Antisoborno bajo las Normas ISO y Representante de la Dirección de estos Sistemas. Ha participado en diversos programas internacionales promovidos en la Empresa Pública Metropolitana de Agua y Saneamiento de Quito.

Othón Zevallos

Ingeniero civil-hidráulico por la Escuela Politécnica Nacional del Ecuador, Máster en Ciencias, por la Universidad de Colorado en Estados Unidos. Es experto en Hidrología-Hidráulica y en gestión de riesgos y desastres naturales. Su gestión pública y privada se especializa en mejorar la calidad del agua y saneamiento. Ha sido investigador en temas de modelación de obras hidráulicas y ríos. Autor de más de treinta publicaciones técnicas y ponente en numerosos eventos nacionales e internacionales. Ha participado en distintos programas de cooperación internacional. Actualmente se desempeña como gerente de la Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento.



RESUMEN

El objetivo del presente artículo es transmitir la experiencia en el proceso de recuperación de la transparencia e integridad de la EPMAPS-Agua de Quito, luego del proceso de caos, corrupción y desinstitucionalización que vivió la Empresa en el periodo junio 2019 a septiembre 2021.

La EPMAPS tiene una amplia trayectoria en la aplicación de buenas prácticas de gestión; sin embargo, este esquema no evitó que malos servidores abusen de los recursos de la empresa; de hecho, no hay un sistema inmune o infalible ante las intenciones de malas prácticas, pero como lo ha probado el caso de la EPMAPS, la cultura institucional, el compromiso de servidores y trabajadores evitó daños mayores; y, principalmente, sirvió para recuperar rápidamente las buenas prácticas a las que la empresa siempre estuvo acostumbrada.

El modelo de transparencia e integridad que se está implementando se basa en el Buen Gobierno Corporativo; Contratación Pública Transparente y Competitiva; Ética como elemento constitutivo desde la alta gerencia y vinculado a todo el ámbito de la institución; Implementación de Sistema Antisoborno basado en la Norma ISO 37001; y, Rendición de cuentas permanente, más allá del ejercicio anual de la LOTAIP. Todas estas, constituyen un conjunto de prácticas claves para el éxito y resurgimiento de la imagen corporativa de la EPMAPS.

Adicionalmente, se hace una reflexión del rol que desempeñan los Organismos de Control y la aplicación de la normativa vigente.



INTRODUCCIÓN

La corrupción política, de la mano de la económica, se traduce en una especie de privatización del Estado. Los servidores de estos pasan a ser dueños de los servicios públicos en vez de gestores de los mismos. Cobra fuerza el concepto de patrimonializarían de estos servicios en detrimento de la idea democrática de atención al ciudadano, de manera forzosa, a creer en la inocuidad, o incluso en la bondad, del fenómeno. (Briochi, 2019, p. 12)

La corrupción causa daños masivos a la sociedad en su conjunto, asediando a los gobiernos, organizaciones e individuos. Los escándalos de corrupción que involucran a empresas nacionales e internacionales ocupan cada vez más titulares en todo el mundo.

Las consecuencias de estas malas prácticas causan daños invaluable a la reputación e imagen de las instituciones, las cuales se extienden a la sociedad en general, subrayando las deficiencias de los sistemas anticorrupción existentes, y señalan la necesidad de que los gobiernos, poderes judiciales, academia, entre otros, encuentren alternativas efectivas de luchar

contra la corrupción desde la prevención, el control y la sanción.

En octubre 2021, con el cambio de Alcalde Metropolitano en Quito, se recibió la empresa con una gran inestabilidad gerencial, la que luego de haber tenido apenas 10 gerentes en 60 años, es decir en promedio 6 años por cada autoridad, pasó a tener 6 gerentes en 2 años 4 meses.

Asimismo, como fue de conocimiento público, se presentaron numerosas denuncias de corrupción, con la intervención en la empresa de la Fiscalía General del Estado, así como la detención de varias autoridades incluyendo un exgerente, suceso que jamás había ocurrido en esta emblemática empresa quiteña. También fue escandalosa la denuncia de transferencia de 1,3 millones USD desde las cuentas de la empresa a Hong Kong considerado paraíso fiscal, que afortunadamente logró revertirse en gran medida.

Por otra parte, el desorden administrativo fue evidente, con la falta de materiales, insumos, conexiones domiciliarias, obras paralizadas, baja ejecución presupuestaria y de contrataciones, entre otros aspectos,

que incidieron directamente en la atención ciudadana y por su puesto en la imagen institucional.

A través de la agrupación de acciones en diferentes ámbitos de gestión, legales y empresariales estamos implementando un modelo de Transparencia e Integridad basado en mecanismos de protección de la empresa ante posibles actos de corrupción, fortalecimiento de la gestión empresarial para lograr el empoderamiento y reposicionamiento de la EPMAPS, frente a la ciudadanía.

1. MODELO DE TRANSPARENCIA E INTEGRIDAD

Este modelo se sustenta en cinco elementos:

Figura 1. Modelo de transparencia e integridad



1. Buen Gobierno Corporativo,
2. Contratación Pública Transparente y Competitiva.
3. Ética.
4. Antisoborno.
5. Rendición de cuentas.



1.1. BUEN GOBIERNO CORPORATIVO

El Gobierno Corporativo comprende un conjunto de buenas prácticas estratégicas mediante las cuales las empresas son controladas y operadas sobre la base de la creación de valor compartido y de una visión estratégica alineada, en este caso, con los intereses de la ciudadanía. (EPMAPS, 2018)

En este sentido, EPMAPS tiene un amplio camino recorrido que inició en el año 2008 a través de una Cooperación Técnica con el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y posteriormente con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 2011 y 2014, con lo cual la empresa adoptó los lineamientos de la Nota Técnica 106 del BID “El Gobierno Corporativo en empresas de agua y saneamiento” y los principios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que son la base del actual Código de Gobierno Corporativo.

Sin embargo, a pesar de las buenas prácticas implementadas, la Empresa se ha visto limitada en su accionar debido al

marco legal existente. Es necesario precisar, que, a partir del año 2019, debido al cambio de administración municipal y empresarial, se dio un debilitamiento en el control interno y la gestión institucional de la EPMAPS, que conllevó a varios cambios en la Gerencia General de la empresa y finalmente la destitución del anterior Alcalde.

Dada la preocupación por la situación en la cual encontró la nueva administración a la empresa, bajo el liderazgo del Dr. Santiago Guarderas Izquierdo, Alcalde del DMQ, de manera responsable ha ejecutado una serie de acciones de ámbito legal y administrativo para recuperar la institucionalidad en la empresa; asimismo, gracias al apoyo del Banco de Desarrollo de América Latina-CAF a través de una cooperación técnica no reembolsable se ejecutará la “Actualización y Fortalecimiento del Modelo de Gobierno Corporativo de EPMAPS-AGUA DE QUITO”.



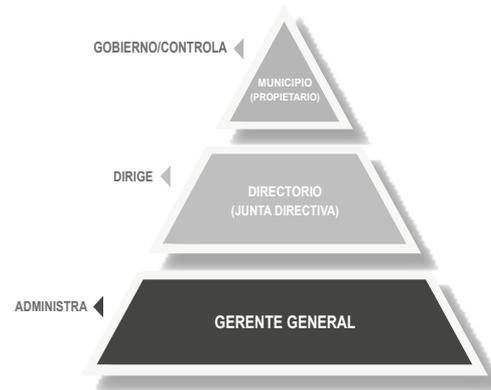
PRINCIPALES ÁREAS DEL GOBIERNO CORPORATIVO

1.1.1. AUTONOMÍA Y RESPONSABILIDAD

El desarrollo de un adecuado modelo de Gobierno Corporativo es considerado un factor clave para el crecimiento empresarial en busca de mayor eficiencia, de una mejora en la sostenibilidad financiera y en sus niveles de reputación, y de un sistema idóneo de administración de riesgos. Este proviene de las buenas prácticas del mundo empresarial privado adaptado al público.

Clarifica los roles entre el propietario de la empresa, que es la ciudadanía representada por el Municipio que controla los resultados anuales de la gestión, el directorio que dirige la empresa, aprueba presupuesto, planes estratégicos y trimestralmente evalúa los logros de la gestión y el Gerente General con su equipo gerencial que administra la empresa, en conjunto en un fuerte compromiso de todos los actores para alcanzar los mejores resultados empresariales.

Figura 2. Roles entre propietario y empresa



1.1.2. FUNCIONAMIENTO DEL BUEN GOBIERNO CORPORATIVO

El Buen Gobierno Corporativo (BCG) funciona a través del Código de BGC que establece las políticas, el Comité de Ética y Transparencia, la aplicación del Código de Ética, el Rol del Directorio en el desarrollo y cumplimiento del Gobierno Corporativo y la participación ciudadana. Asimismo, la adecuada selección de los perfiles del equipo gerencial es una práctica esencial.



La idea es construir una pirámide de funcionarios éticos y preparados empezando por el Alcalde, los miembros del Directorio, el Gerente General, los Gerentes y Directores, Jefes de Unidades y otros, que respondan únicamente a intereses de la Empresa y no a intereses particulares.

1.1.3. OTROS ELEMENTOS DEL MODELO DEL BUEN GOBIERNO CORPORATIVO

El modelo de BGC además define facultades y responsabilidades del Directorio y Gerencia General, divulgación de información sobre la prestación del servicio, divulgación de información financiera, y procesos de control y auditoría.

Como parte de ello el Directorio de EPMAPS aprobó la auditoría de estados financieros bajo normas NIIF, publicó la Memoria de Sostenibilidad 2021 y se está contratando la auditoría de gestión con una firma externa y la calificación de riesgo empresarial.



La divulgación de información mensual en cumplimiento de la LOTAIP mejoró desde 79 /100 a 94 /100 en el último

mes reportado. Así también, se dispone del sistema de control interno de indicadores de gestión con el software Smart Suite.

1.2. CONTRATACIÓN PÚBLICA TRANSPARENTE Y COMPETITIVA

En octubre de 2021 se encontró una empresa semiparalizada sin contratos de servicios, miles de conexiones represadas, miles de fugas y roturas desatendidas, sin repuestos, sin movilización, sin combustible, con 80 % de la maquinaria dañada, sin contratos de mantenimiento, entre otras.

Los primeros cinco meses de la administración anterior se entregaron 3 contratos sin concurso, por 42 millones USD inobservando los principios y objetivos del Sistema Nacional de Contratación Pública. Se eludieron los procedimientos competitivos a través de la inadecuada utilización del Régimen Especial y de Alianzas estratégicas. Adicionalmente se forjaron situaciones de emergencia para contratar directamente sin concurso.

La actual administración en defensa

de los intereses institucionales, previo los respectivos informes, procedió a resolver la terminación unilateral de esos contratos cuestionados en cumplimiento estricto de la Ley, observancia de la normativa, así como de los principios que rigen la contratación pública y de las recomendaciones de CGE.

A partir de esta experiencia, se hace imprescindible el rol de las entidades de control y de la contratación pública para:

- Implementar requisitos más estrictos a empresas públicas para que cumplan sus objetivos empresariales de constitución.
- Supervisar en tiempo real contrataciones en situaciones de emergencia.
- Implementar controles previos para verificar pertinencia de declaratorias de emergencia.
- Emitir normativa que regule utilización de alianzas estratégicas.
- Mejorar los procesos de identificación de contratos con posible direccionamiento o falta de transparencia.

1.3. ÉTICA COMO ELEMENTO CONSTITUTIVO DE LA ALTA GERENCIA Y DE LA GESTIÓN

La promoción de una cultura de ética y transparencia, sin lugar a dudas, es fundamental para alinear el talento humano con los objetivos de ética y transparencia de la empresa.

Si la cultura de las empresas no fomenta y protege las conductas basadas en valores (respeto, equidad, responsabilidad, transparencia, honestidad y lealtad), entonces todos los recursos que se utilicen para actuar en un marco de ética y cumplimiento serán poco efectivos.

Por esta razón, es de vital importancia establecer un programa que contenga: programas anticorrupción, buzón de denuncias, medidas complementarias y conflicto de intereses que estén acompañadas siempre de actividades enfáticas e intencionales, entrenamientos, programas de incentivos e instrumentos de medición que permitan generar conciencia de la necesidad de poseer y vivir una sólida cultura ética organizacional.



La cultura tiene mayor influencia sobre el comportamiento del individuo, que políticas, controles y sanciones; y se construye de manera determinante desde los directivos, ya que ellos tienen doble rol en una organización, crear políticas y vivir esta cultura. Dentro de este programa se debe contar con actividades de capacitación, sensibilización, promoción y medición en temas de ética y cumplimiento de alta calidad, con el fin de preparar adecuadamente a sus empleados para tomar las decisiones correctas en el momento adecuado.

La ética es fundamental para el buen liderazgo y la adecuada gestión pública. Esta depende completamente de los valores y comportamientos de los servidores públicos. Si el líder o la cabeza de una institución no es ético, no se puede esperar transparencia y honestidad en la entidad.

En este contexto, la idea es ir creando una pirámide de funcionarios éticos donde cada nivel responde por el siguiente, hasta llegar a la base de servidores y trabajadores.

Adicionalmente son importantes, la promoción y aplicación estricta del código

de ética, el funcionamiento del Comité de ética y los Procedimientos y Protocolos de reclamación y conflictos de intereses junto con la capacitación a los servidores.

1.4. IMPLEMENTACIÓN SISTEMA GESTIÓN ANTISOBORNO

Desde el año 2001, la EPMAPS, con el fin de fortalecer su gestión administrativa, ejecuta varias acciones y mecanismos que fomentan la transparencia, integridad y la confianza de sus partes interesadas, siendo uno de ellos la implantación y certificación de los Sistemas de Gestión bajo estándares internacionales ISO 9001, 14001 y 45001.

Los Sistemas de Gestión, además contribuyen a demostrar la eficiencia empresarial y mejora continua, alineado a la planificación estratégica de la empresa y su Modelo de Gestión, por lo tanto, un elemento importante de la estrategia de transparencia e integridad es la implementación del Sistema de Gestión Antisoborno bajo la Norma ISO 37001 que permitirá:



- Contar con la implantación de un sistema para prevenir, detectar y enfrentar al soborno y cumplir con las leyes antisoborno y los compromisos voluntarios aplicables a las actividades de la EPMAPS.
- Promover en la EPMAPS una cultura antisoborno y fortalecer la transparencia en la gestión de la empresa.
- Contar con instrumentos, herramientas o mecanismos que promuevan a que las partes interesadas de la EPMAPS estén comprometidas a tomar medidas para luchar contra el soborno.

Esta administración aprobó la Política de Antisoborno y la Estructura de Gobernanza a través de su Directorio, definió los riesgos de soborno y se encuentra cerrando las brechas de implementación, con mira a alcanzar la Certificación ISO 37001, prevista hasta diciembre de 2022.

1.5. RENDICIÓN DE CUENTAS

La transparencia, considerada tradicionalmente como un deber ético, recientemente ha empezado a ser reconocida como una

herramienta para accionar la rendición de cuentas, reducir los riesgos de corrupción y aumentar la confianza en los prestadores y reguladores. A través de mecanismos de:

- a) Divulgación y publicación de información.
- b) Diálogo con los usuarios y participación de grupos de interés.
- c) Aplicación de controles que gobiernan la integridad. (IADB, 2021).

En EPMAPS, más allá del proceso anual de rendición de cuentas contemplado en la Ley, se realiza un ejercicio permanente a través de mesas de trabajo, reuniones con dirigentes barriales, eventos de inicio y entrega de obras a la comunidad con la presencia de contratistas, fiscalizadores y promotores sociales. Las redes sociales son un ejercicio constante de interlocución con la ciudadanía para responder y atender necesidades.

Por otra parte, nos sumamos a la iniciativa municipal de Gobierno Abierto para transparentar la información empresarial.

Adicionalmente, la EPMAPS presentó la Memoria de Sostenibilidad a los grupos de interés, bajo estándares del Global Re-



porting Initiative y la ISO 26000, en esta ocasión, respecto al año 2021.

2. RESULTADOS

La empresa en poco tiempo vuelve a ser reconocida como líder en la región, hemos sido invitados a eventos internacionales como el Foro Virtual del Agua LATAM, el Foro Futuro en Español 2022 en Murcia sobre economía circular del agua, y el Taller de Aquarating en el Congreso Internacional de la IWA en Copenhague, la VI Conferencia LATINOSAN “Saneamiento, un llamado a la acción”, en Bolivia, asimismo, participamos en el Congreso Internacional Anticorrupción “Quito Luz de América”, en el cual EPMAPS firmó la Declaración de Quito por la Lucha contra la Corrupción.

Por otra parte, en febrero 2022, EPMAPS logró la recertificación del estándar Aquarating desarrollada por el BID y la IWA, alcanzó nuevamente a través de Pacto Global, el Liderazgo de la Mesa del Objetivo de Desarrollo Sostenible seis “Agua limpia y saneamiento para todos”, capítulo Ecuador. Luego de exhaustivas evaluacio-

nes alcanzó entre pocas entidades nacionales el reconocimiento a Nivel Desarrollado del Ministerio del Trabajo, bajo los criterios de evaluación del Modelo Ecuatoriano de la Calidad y Excelencia (MECE).

Estos premios y certificaciones que EPMAPS está volviendo a obtener, no son un ejercicio de vanidad, sino un proceso permanente de medición y benchmarking comparado con los mejores con el fin de identificar falencias y oportunidades de mejora.

Durante este periodo se ha logrado reactivar el Programa Agua Potable y Alcantarillado para Quito por un monto de 221 millones USD, suspendido por dos años, el cual permitirá dotar y mejorar el servicio a la población norte de la ciudad.

Vamos recuperando la credibilidad de la ciudadanía, en términos de eficiencia y mejora del servicio, con transparencia y ética empresarial.

3. CONCLUSIONES

La convicción de la máxima autoridad de la ciudad, el Doctor Santiago Guarderas,

así como de los miembros del Directorio y la Alta Gerencia de la EPMAPS son fundamentales para alcanzar retos fundamentales como la recuperación de la calidad, eficiencia y transparencia de la empresa.

Así también, el apoyo de aliados estratégicos como la Contraloría General del Estado, Procuraduría General del Estado, Servicio Nacional de Contratación Pública, universidades, ministerios, así como multilaterales como Banco Interamericano de Desarrollo, Banco de Desarrollo de América Latina, Agencia Francesa de Desarrollo, han sido fundamentales en el proceso de recuperación de la reputación de EPMAPS. El compromiso de servidores

y trabajadores, la recuperación del clima laboral también jugó un rol fundamental en este proceso y en la consecución del modelo presentado.

Finalmente, promover la eficiencia empresarial y poner al cliente o usuario como razón de ser de la existencia de la empresa ha sido elemento clave en el proceso de mejora. También la supervisión integral de todos los procedimientos de contratación en cada una de sus etapas de manera competitiva y transparente es muy importante; y, el fomento de los valores institucionales y la intolerancia a los actos indebidos de cualquier naturaleza dan resultado con el ejemplo.



4. BIBLIOGRAFÍA

- Briochi, C. A. (2019). *Breve historia de la corrupción: De la Antigüedad a nuestros días*. Madrid: Taurus.
- EPMAPS. *Código Buen Gobierno Corporativo*. Resolución No. 12, SD-2018.
- EPMAPS. (2021). Código de Ética. Disponible en https://www.aguaquito.gob.ec/Alojamientos/Transparencia/A3_2021/A3abr2021/Codigo%20de%20etica%20y%20Conducta.pdf.
- EPMAPS (2021). *Memoria de Sostenibilidad 2021*. <https://epmapsmemoriadesostenibilidad2021.com/>.
- IADB. (2021). Transparencia impulsando eficiencia en empresas proveedoras de servicios de agua y saneamiento. Disponible en <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Transparencia-Impulsando-eficiencia-en-empresas-proveedoras-de-servicios-de-agua-y-saneamiento-Buenas>.



**EXPERIENCIAS EN LA IMPLEMENTACIÓN Y
CERTIFICACIÓN DEL SISTEMA DE GESTIÓN
ANTISOBORNO CON LA NORMA ISO 37001:2016 EN LA
EMPRESA ELÉCTRICA QUITO**



*MEMORIAS DEL I CONGRESO INTERNACIONAL
ANTICORRUPCIÓN QUITO LUZ DE AMÉRICA*

Marco Herrera

Magíster en sistemas de gestión de la calidad, ambiente y seguridad y salud en el trabajo. Labora en la Empresa Eléctrica Quito, como jefe de departamento en Sistema de Gestión de la Calidad. Representante de la Dirección del Sistema Integrado de Gestión, implementador de sistemas de gestión de la calidad, gestión ambiental, gestión antisoborno y gestión de seguridad y salud en el trabajo, auditor de sistemas de gestión de la calidad, gestión ambiental, gestión antisoborno y gestión de seguridad y salud en el trabajo.



RESUMEN

El soborno es una forma visible de corrupción y en el Ecuador se lo identifica como cohecho según el art. 280 del Código Orgánico Integral Penal (COIP). La lucha contra la corrupción en el país es un tema de amplio análisis y múltiples propuestas, lamentablemente, los resultados dependen de la voluntad, la ética y transparencia de los actores políticos.

La Norma ISO 37001 Sistema de Gestión Antisoborno establece requisitos y proporciona una guía para diseñar un sistema de gestión antisoborno, con el propósito de prevenir, detectar y enfrentar al soborno y cumplir con el marco legal vigente y la documentación que elabore cada organización.

La Empresa Eléctrica Quito consiente de este problema mundial y de los esfuerzos del gobierno de luchar contra la corrupción, implementó y certificó el cumplimiento de requisitos de la Norma ISO 37001, lo cual permite fortalecer una cultura de ética y transparencia en todas las partes interesadas.

La misión de la Empresa Eléctrica Quito es la de proveer energía eléctrica de calidad a nuestros clientes, con sostenibilidad, eficiencia, responsabilidad social y ambiental. Para fortalecer la gestión para cumplir con esta misión y con los parámetros establecidos por el Agencia de Regulación y Control de Energía y Recursos Naturales no Renovables (ARCERNR), se ha implementado y certificado con las Normas ISO 9001 Sistema de Gestión de la Calidad, ISO 45001 Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo y la Norma ISO 37001 Sistema de Gestión Antisoborno.



INTRODUCCIÓN

En 1993 se creó Transparency International (Transparencia Internacional), una de las organizaciones con mayor reconocimiento en la lucha contra la corrupción a nivel mundial. En la actualidad está presente en más de 100 países.

De acuerdo con Transparencia Internacional, corrupción es “el mal uso del poder encomendado para obtener beneficios privados”. Esto incluye una ganancia financiera, ventajas no financieras y se describe las diversas formas de corrupción, siendo una de ellas el soborno.

El soborno o cohecho

Soborno es ofrecer, prometer, dar, aceptar o solicitar una ventaja como incentivo para una acción que es ilegal, no ética o una violación de la confianza. Los incentivos pueden tomar la forma de regalos, préstamos, honorarios, recompensas u otras ventajas (impuestos, donaciones, favores, etc.).

El Secretario General de las Naciones

Unidas, en diciembre de 2018, señaló que el Foro Económico Mundial ha calculado como costo global de la corrupción 2,6 billones USD al año, monto que equivaldría al 5 % del PIB mundial y que al menos un billón USD correspondía a sobornos.

Diario El Universo en la edición del 9 de diciembre de 2018 publica que no se conoce con exactitud el impacto económico de la corrupción en el Ecuador, pero hay estimaciones realizadas por la Comisión Anticorrupción que, ha establecido como piso, no como techo, la cifra de “35.000 millones USD en los últimos diez años”. Esto equivale a un promedio diario de 10 millones USD.

MARCO LEGAL RELACIONADO CON LA CORRUPCIÓN Y EL SOBORNO

Constitución República del Ecuador 2008

Art. 3.- Son deberes primordiales del Estado:

8. Garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción.

Art. 83.- Son deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos, sin perjuicio de otros previstos en la Constitución y la ley:

8. Administrar honradamente y con apego irrestricto a la ley el patrimonio público, y denunciar y combatir los actos de corrupción.

Art. 233.- Ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones, y serán responsables administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos.

Código Orgánico Integral Penal (COIP)

Art. 280.- Cohecho.- Las o los servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal en al-

guna de las instituciones del Estado, enumeradas en la Constitución, que reciban o acepten, por sí o por interpuesta persona, beneficio económico indebido o de otra clase para sí o un tercero, sea para hacer, omitir, agilizar, retardar o condicionar cuestiones relativas a sus funciones, serán sancionados con pena privativa de libertad de uno a tres años.

Acuerdo No. 39. Normas de Control Interno para Entidades, Organismos del Sector Público

200. Ambiente de Control

El ambiente o entorno de control es el conjunto de circunstancias y conductas que enmarcan el accionar de una entidad desde la perspectiva del control interno. Es fundamentalmente la consecuencia de la actitud asumida por la alta dirección y por el resto de las servidoras y servidores, con relación a la importancia del control interno y su incidencia sobre las actividades y resultados.

200-01 Integridad y valores éticos



La máxima autoridad de cada entidad emitirá formalmente las normas propias del código de ética, para contribuir al buen uso de los recursos públicos y al combate a la corrupción.

REFERENCIAS INTERNACIONALES

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

Ecuador es suscriptor de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y ratificada por Decreto Ejecutivo 340 publicado en el Registro Oficial 76, de 5 de agosto de 2005, que establece en el Capítulo I: Disposiciones generales lo siguiente:

Art. 1.- Finalidad.- La finalidad de la presente Convención es:

- a) Promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción.

NORMA ISO 37001 SISTEMA DE GESTIÓN ANTISOBORNO

El Registro Oficial 47, de 31 de julio de 2017, señala en el art. 1 que se aprueba y oficializa con el carácter de voluntaria la Norma Técnica Ecuatoriana NTE INEN ISO 37001 Sistema de Gestión Antisoborno.

En octubre de 2016, la Organización Internacional de Normalización (ISO) publicó la Norma ISO 37001 Sistemas de Gestión Antisoborno en la que establece requisitos que una organización debe adoptar con el objetivo de prevenir:

- El soborno cometido por la organización, o por sus empleados o por sus socios de negocio que actúan en nombre de la organización o en su beneficio
- El soborno a la organización, sus empleados o socios de negocio en relación con las actividades de la organización.

La Norma ISO 37001 aborda el soborno en varias facetas de las actividades de una organización; sin embargo, no aborda fraude, carteles y otros delitos como lava-



do de dinero y otras actividades relacionadas con prácticas corruptas.

Esta Norma puede ser usada en conjunto con otras normas de sistemas de gestión, por ejemplo, ISO 9001, ISO 14001, ISO 45001, entre otras.

Ventajas para la organización

- Gestionar políticas y controles antisoborno como un sistema integrable a otros modelos de gestión, como ISO 9001.
- Generar confianza en partes interesadas
- Fortalecer cultura organizacional antisoborno.
- Mejorar la reputación e imagen organizacional
- Demostrar la debida diligencia
- Mejorar el gobierno corporativo
- Aportar al Compliance: cumplimiento legal de la organización

Ventajas para sus clientes

- Incrementar la confianza al saber que la EEQ aplica normativa internacional relacionada con buenas prácticas de ética corporativa.
- Generar confianza al trabajar con un proveedor no expuesto a riesgos de soborno que puedan comprometer su imagen.
- Fortalecer la confianza al sentir que sus operaciones se realizan dentro de un marco ético y legal.
- Garantizar operaciones seguras que le generan tranquilidad.
- Lograr la satisfacción de tener entre sus socios de negocio a un proveedor comprometido con la responsabilidad social empresarial.



IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE GESTIÓN ANTISOBORNO EN LA EEQ

Las principales actividades en la implementación de la Norma ISO 37001, son las siguientes:

Diagnóstico del estado actual de los sistemas de gestión de la EEQ

Se realizó el diagnóstico del estado actual de la gestión antisoborno teniendo como referencia la Norma ISO 37001.

Capacitación a responsables de macroprocesos, procesos y personal de la EEQ

Se desarrollaron varios eventos de capacitación relacionado con Sistemas de Gestión de la Calidad, Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo, Gestión Antisoborno y Gestión del Riesgo.

Elaboración de matriz de contexto y partes interesadas



Mediante reuniones de trabajo se elaboró la matriz de contexto y partes interesadas para la Gestión Antisoborno.

Elaboración de matrices de riesgos

Se desarrollan eventos de capacitación dirigidos a responsables de procesos para elaborar matrices de riesgos y oportunidades, utilizando como referencia la Norma ISO 31000:2018 Gestión de riesgos.

Elaboración procedimiento para la gestión antisoborno

Para la implementación se han generado los siguientes documentos:

- Procedimiento para Gestión de Riesgos y Oportunidades
- Código de Ética y Transparencia
- Matriz de Riesgos y Oportunidades de los procesos del SIG
- Procedimiento de Gestión Antisoborno
- Procedimiento de Debida Diligencia

- Procedimiento de Regalos y Facilidades
- Procedimiento de Investigación de Denuncias

Definición de la política antisoborno

La Política de Gestión Antisoborno establece que “La Empresa Eléctrica Quito no permite el ofrecimiento, pago, solicitud o aceptación directa o indirecta de ningún pago indebido (soborno) de ninguna forma”, lo cual significa que todo incidente sospechoso de soborno se investigará y cualquier comportamiento indebido puede dar lugar a medidas disciplinarias para el personal, la rescisión del contrato u otras sanciones en el caso de servicios profesionales, socios, proveedores o incluso clientes.

Objetivos del Sistema de Gestión Antisoborno

El Gerente General de la EEQ ha aprobado tres objetivos para la gestión antisoborno o de ética y transparencia, cuyo monitoreo se realiza de forma trimestral.

- Realizar seguimiento y mejora al Sistema de Gestión Antisoborno mediante la ejecución de auditorías del SGAS.
- Incrementar la cultura empresarial en Sistemas de Gestión Antisoborno mediante participación en eventos de capacitación.
- Implementar acciones, medidas y controles para prevenir y detectar posibles incumplimientos al Código de Ética mediante la investigación de denuncias presentadas.

Comité Sistema Integrado de Gestión

Con la Gerencia General se estructura el Comité del Sistema Integrado de Gestión que incluye a los gerentes de área y a los responsables del sistema de Gestión de la Calidad, Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo y Gestión Antisoborno.



Formación de Auditores Internos de Gestión de Calidad, Seguridad y Salud en el Trabajo y Gestión Antisoborno

Se coordinó el desarrollo de cuatro eventos para la formación de auditores internos, de conformidad con los requisitos de las Normas ISO 9001:2015, ISO 45001:2018 e ISO 37001:2016, bajo las directrices que establece la Norma ISO 19011:2015. En total se formaron 92 auditores internos.

Capacitación en auditorías internas gestión antisoborno

Se desarrolló talleres para los responsables de los procesos sobre el ámbito de las auditorías internas de calidad, seguridad y salud en el trabajo, gestión antisoborno, hallazgos de auditorías y tratamiento de no conformidades y riesgos.

Auditoría Interna al Sistema de Gestión Antisoborno

Las Auditorías Internas del Sistema de Gestión Antisoborno se desarrollan

con el objeto de determinar el grado de conformidad del sistema con los criterios de la Auditoría que son la Norma ISO 37001:2016 Sistema de Gestión Antisoborno, documentos internos y legislación legal aplicable.

En la auditoría se establecieron no conformidades y riesgos en función de la evaluación de la evidencia recopilada frente a los criterios de auditoría, que se categorizaron como:

No Conformidad: incumplimiento de un requisito.

Riesgo: efecto de la incertidumbre, es una desviación de lo esperado, ya sea positivo o negativo.

Capacitación a socios de negocios

Se realizaron reuniones con representantes de los socios de negocios, en las que se informó sobre la implementación del Sistema de Gestión Antisoborno en la EEQ y cuáles eran los temas que aplica a los socios de negocios, qué se espera de ellos y cómo debería enmarcarse la relación bajo estos lineamientos, dando cum-



plimiento a las leyes de contratación pública.

Revisión por la Dirección del Sistema de Gestión Antisoborno

Se realiza en forma periódica reuniones para la revisión por la Dirección, para evaluar el estado general del sistema con la participación de la Gerencia General y los miembros del Comité del Sistema Integrado de Gestión, en esta reunión se establecieron recomendaciones que se deben ejecutar con el propósito de mejorar en forma continua los sistemas de gestión.

Aplicativo informático para recepción de inquietudes y denuncias de soborno

Para dar cumplimiento a lo establecido en la Norma ISO 37001 requisito 8.9 Planteamiento de inquietudes literal a) Fomentar y facilitar que las personas reporten, de buena fe o sobre la base de una creencia razonable, el intento de soborno, se elaboró una aplicación informática disponible en el portal web de la EEQ,

disponible a partir del 12 de noviembre de 2020.

La aplicación informática permite ingresar una denuncia de forma anónima o con datos personales; una vez que se registra la información es almacenada en el programa para gestionar administrativamente la denuncia.

Identificación y evaluación de riesgos de sobornos

Es importante identificar, calificar, evaluar y dar tratamiento a los riesgos de soborno que se puedan presentar en la organización, para lo cual se utiliza una matriz para evaluar la probabilidad de ocurrencia, la severidad del riesgo y la probabilidad de la detección en función de los controles existentes.

Función de cumplimiento antisoborno

La EEQ designó un Oficial de Cumplimiento, cuya principal función, es el control del correcto desarrollo de las pautas de conducta establecidas en el sistema de gestión antisoborno.

- Supervisar el diseño, la implementación y el mantenimiento del Sistema de Gestión Antisoborno.
- Realizar las investigaciones que sean necesarias para el Sistema de Gestión Antisoborno en coordinación con la Dirección de la EEQ.
- Coordinar con la Gerencia los recursos para la capacitación y orientación al personal sobre el Sistema de Gestión Antisoborno.
- Asegurar e informar a la Dirección que el Sistema de Gestión Antisoborno es conforme con los requisitos de la Norma ISO 37001.

CERTIFICACIÓN DEL SISTEMA DE GESTIÓN ANTISOBORNO

Debida diligencia



La EEQ aplica en sus procedimientos de selección y contratación de personal, medidas diligentes para prevenir la incorporación de personas que puedan resultar conflictivas. Estas acciones deben consi-

derar y respetar el marco legal vigente.

Para el caso de los socios de negocio también se aplican procedimientos de debida diligencia y con base en los resultados se definen controles (dependiendo del riesgo analizado para cada uno de ellos y del tipo de relación que se establezca) que permiten minimizar los riesgos de soborno.

La Empresa Eléctrica Quito y S.G.S. del Ecuador firmaron en diciembre de 2020 el Contrato SG-359-2020 cuyo objeto es la prestación de los servicios para la consultoría para certificar los modelos de gestión de la EEQ las normas ISO 9001, ISO 37001 e ISO 45001.

Del 1 al 12 de marzo de 2021 se desarrolló la Auditoría de Certificación y durante la reunión de cierre SGS del Ecuador informó que de acuerdo con los requisitos establecidos en la Normas ISO 9001:2015, ISO 37001:2016 e ISO 45001:2016 se recomienda la certificación del sistema integrado de gestión de la EEQ.

Figura 1. Certificaciones ISO de la EEQ



CONCLUSIONES

- La implementación y certificación con la Norma ISO 37001 Sistemas de Gestión Antisoborno, ha permitido incrementar la confianza de las partes interesadas, especialmente de los proveedores, en que todos los procesos de contratación pública se administran y controlan con transparencia.
- La Empresa Eléctrica Quito ha implementado y certificado con la Norma ISO 37001 Sistemas de Gestión Antisoborno en todos los procesos y área

de servicio, fortaleciendo la cultura de ética y transparencia.

- El mantener la mejora continua y la gestión de riesgos con el Sistema de Gestión de la Calidad ha permitido que la implementación y certificación con la Norma ISO 37001 Sistemas de Gestión Antisoborno se desarrolle con mayor eficacia en la EEQ.
- La integración de todas las partes interesadas en la implementación y certificación de la Norma ISO 37001, entre ellos al Comité de Empresa, fortalece la lucha contra la corrupción.

RECOMENDACIONES

- Que las organizaciones implementen la Norma ISO 37001 Sistemas de Gestión Antisoborno para fortalecer la cultura de ética y transparencia y dar respuesta eficaz a lo que establece la Contraloría General del Estado para el control interno en las entidades del sector público.
- Que las organizaciones del país compartan sus experiencias en gestión de

riesgos y de sus esfuerzos contra el soborno y la corrupción, en toda oportunidad o evento que sea posible.

- Que el Municipio de Quito de continuidad a este tipo de eventos para fortalecer la cultura anticorrupción en el país.



BIBLIOGRAFÍA

Asamblea Nacional del Ecuador. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.

Código Orgánico Integral Penal (COIP). Ley 0 de 2014. Registro Oficial 180, 10 de febrero de 2014.

Contraloría General del Estado. *Acuerdo 039 de 2009*. Normas de Control Interno, 14 de diciembre de 2009.

Transparencia Internacional. (s. f.). The Global Coalition Against Corruption. Recuperado el 15 de agosto de 2022 de <https://www.transparency.org/>.

El Universo (7 de diciembre de 2018). \$ 10 millones al día, las pérdidas por la corrupción en Ecuador. <https://www.eluniverso.com/noticias/2018/12/07/nota/7087548/10-millones-dia-perdidas-corrupcion-ecuador/>.



CUANDO SE ALEJA DE LA INTEGRIDAD-CONFIANZA



*MEMORIAS DEL I CONGRESO INTERNACIONAL
ANTICORRUPCIÓN QUITO LUZ DE AMÉRICA*

Luis Eduardo Zaldumbide

Exjefe del Estado Mayor del Comando Conjunto de Fuerzas Armadas. Licenciado en Ciencias Administrativas, Diplomado Gestión del Aprendizaje Universitario, Master en Planificación Estratégica, Escuela Politécnica del Ejército; Diplomado Técnicas de Enseñanza, Universidad de Brasil; Diplomado en Política, Seguridad y Democracia, FLACSO; Master en Relaciones Internacionales; Master Seguridad y Defensa; Diplomado Misiones de Paz, New York; Diplomado Manejo de Crisis, Colegio Interamericano de Defensa; Diplomado Análisis de Inteligencia; Diplomado en Liderazgo, Centro G. Marshall; Piloto Militar y General de la República. Actualmente Coordinador General de Planificación y Gestión Estratégica MIES.



El título de esta ponencia “Cuando se aleja de la integridad-confianza”, utiliza este concepto que se traduce según varios blogs como “honradez, honestidad, respeto por los demás, corrección, responsabilidad, control emocional, respeto por sí mismo, puntualidad, lealtad, pulcritud, disciplina, congruencia y firmeza en las acciones, en fin, es en quien se puede confiar”. La integridad²⁰ es el valor para hacerlo correcto a pesar de las consecuencias y la inconveniencia.

Esta ponencia hace un resumen y análisis de la obra *Negociar con ventaja* del profesor y director del Wharton Executive Negotiation Workshop. Richard Shell. En este texto el autor plantea 10 lineamientos para lo que él llamará negociación con información. Para aportar a esta lectura del texto se recoge además los postulados que el autor John Maxwell expone en su art. “21 cualidades de un líder”. Asimismo, hago alusión a libros importantes como el *Arte de la guerra*. Cabe recalcar que este trabajo recoge los pensamientos de los autores de forma breve y busca acercarlos a lo cotidiano a partir de ejemplos.

El historiador militar Tucídides manifestaba que hay “tres factores que motivan el accionar del ser humano: la carne, el dinero y el poder”. Tal como se detalla en el artículo “La integridad: El cimientto de una vida semejante a la de Cristo”, escrita por el autor Élder Tad R. Callister al revisar la obra clásica de Robert Bolt, *Un hombre de dos Reinos*, es la historia de Tomás Moro, quien se había distinguido como erudito, licenciado, embajador y, finalmente, como Lord Canciller de Inglaterra, y era un hombre de absoluta integridad. La obra se inicia con estas palabras de Sir Richard Rich: “Cada hombre tiene su precio [...] en dinero también [...] o placer. Títulos, mujeres, pertenencias, siempre hay algo [...]”. Ese es el tema de la obra, y es también el tema de la vida. ¿Hay en este mundo un hombre o una mujer que no se pueda comprar, cuya integridad no tenga precio [...]?

Lamentablemente en la realidad del mundo, la integridad tiene escasa vigencia. Las conductas deshonestas, inmorales, poco éticas e ilegales invaden las empresas.

²⁰ Información tomada del Blog : <https://martinbrainon.com/inicio/la-integridad-en-las-organizaciones/>.



En la actualidad, el aumento de la corrupción, la cantidad de instituciones podridas, la acentuación de la agresividad individual y de grupos, indican sin duda alguna que la vigencia mundial está del lado de la “ausencia de la integridad”. La realidad muestra que cuando nos alejamos de la integridad y evadimos la rendición de cuentas, se erosionan los cimientos morales de las personas.

Sobre la base de esa problemática planteada es importante entender, tal como se plantea en el artículo “Evaluación del comportamiento íntegro y de la percepción de la integridad del líder en el trabajo”, escrito en 2014 por Carolina Mayor Sánchez, que todos los líderes en las diferentes organizaciones se esfuercen en evaluar el daño que la deshonestidad ocasiona a las instituciones y a los individuos, y el valor que el comportamiento honesto y moral les aporta.

Por eso, la primera pregunta que sugiere esta ponencia consiste en conocer cuál es la finalidad perseguida: ¿se desliza por la irrealidad? ¿Hace un llamado para modificar la relación entre los humanos? ¿Investiga el porqué de la marginalidad en la integridad y confianza?

El diccionario de la lengua española establece que “integridad” significa, en el orden individual, “guardar la esperanza de que se conseguirá lo que se desea, y en el orden de las relaciones humanas: depositar en otro o en otros, la buena fe de que actuarán como uno lo espera y sobre la base de principios y valores. En este último caso surgen los adjetivos de confiado, el que confía, y el de confiable, el que merece confianza.

Tal como se manifestó en párrafos iniciales, este trabajo realizará un análisis y comentario sobre los postulados del profesor norteamericano Richard Shell, quien en su libro recomienda “diez reglas para enfrentar y resolver la problemática de las conductas deshonestas, por ética e incluso ilegales que surgen en industrias”.

Shell, como primera regla recomienda “Afrontar el conflicto”; el término conflicto desde la visión política se define según el diccionario *Filosofía* como:

[...] un enfrentamiento, el modo más grave de resolver las diferencias de intereses, objetivos, puntos de vista, que se produce en el proceso de interacción social, con-

siste en la oposición de los participantes de esta interacción y suele ir acompañado de emociones negativas, pasando por encima de las reglas, una dialéctica de voluntades.

Precisamente el conflicto puede constituirse en un hábito que, al ser transmitido de generación en generación, por un pueblo que hacen que los identifiquen y diferencien de los demás. Esa herencia puede incluir valores, costumbres, ideas. Sin embargo, para esta ponencia esta definición restringe el concepto de “cultura” limitándolo a un área específica, como *es lo que se ha heredado*. Sabemos que son muy numerosas las definiciones de “cultura”; una de ellas la planteada en la Maestría en Defensa en la Escuela de Defensa de Argentina en 2011 en donde se concluyó que “cultura” “comprende todo lo que han creado los seres humanos y que, por lo tanto, no existe en estado natural, desde una costumbre, una ideología, una obra artística, hasta un tenedor y una cuchara” (Maestría en Defensa, 2011).

Dentro de los hábitos heredados, Francis Fukuyama (FF) en su texto *La confianza como principio de organización*

social explica que son los que generan confianza, como la honestidad, la solidaridad, las virtudes, la generosidad, el cumplimiento del deber. Pero también se preocupa por los que guían un comportamiento opuesto: ante todo, el egoísmo. Deja claro “que los hábitos cambian o pueden cambiar muy lentamente, con mucha mayor lentitud que como lo hacen las ideas”.

Para nosotros la idea que para encontrar soluciones se debe encontrar los problemas, se basa en las estadísticas sobre la percepción de las personas que son afectadas por los efectos nocivos de la corrupción; por ejemplo, muchas empresas estadounidenses tienen dificultades en cuanto a la ética y la integridad para hacer negocios de forma idónea y efectiva. Según Richard Shell en su libro recomienda “diez reglas para enfrentar y resolver la problemática de las conductas deshonestas, por ética e incluso ilegales que surgen en industrias”. En un año normal, “más del 40 % de los trabajadores de Estados Unidos son testigos de un comportamiento poco ético o ilegal. Aproximadamente uno de cada cuatro empleados afirma que sus supervisores los

presionaron para conducirse de manera poco ética o ilegal”.²¹

Parafraseando a, Francis Fukuyama “El *capital social* es el resultado de la confianza como vigencia”. Es decir:

Una sociedad o un sector de ella que fueren “confiables”, poseen todo un capital no físico ni financiero, apoyado en el comportamiento humano caracterizado por normas compartidas y elevadas. Por tanto: considera a este “capital social” como un hábito transmitido por la religión, las tradiciones respetadas y, por supuesto, por los hábitos consolidados por la religión y la tradición. El “capital social” está incluido en el área de la cultura, según la ha definido el autor: Lo heredado, y representa un verdadero y valioso recurso, tanto o más que una riqueza natural. (Maestría en Defensa, 2011)

Para este estudio, muchos líderes a escala mundial y local que insisten en priorizar una cultura ética se quedan cortos, pues, mientras la población y empleados defienden sus creencias demuestran su carácter y compromiso, e inspiran a otros

mediante una participación ciudadana. Sus demandas no son escuchadas por el poder y el tramado institucional. Por tanto, es imperante reflexionar en que las acciones y comportamientos éticos cotidianos, como negarse a ignorar la discriminación o el acoso, ayudan a prevenir la corrupción. De ahí que Richard Shell explique que “El primer paso para resolver cualquier conflicto sobre valores es encarar en lugar de ignorar tal conflicto”.

La empresa suiza GetAbstract propone que para salvaguardar las normas se debe: “Identificar la norma que se está infringiendo, a fin de nunca ignorar los comentarios sexistas, la intimidación o la manipulación intencionada de datos”. Para esta empresa una persona está éticamente obligada a proteger a sus colegas y a obedecer sus instintos. Por ello, es vital comprometerse a encontrar una solución, pues para este trabajo las personas pueden no actuar de forma ética porque racionalizan su comportamiento, evaden el conflicto o creen que es una batalla perdida.

²¹ GetAbstract es una empresa suiza que cuenta con más de 650 socios editoriales y más de 18,000 contenidos resumidos, en 7 idiomas, orientados a generar una cultura de aprendizaje y autodesarrollo en las organizaciones.

La historia muestra ejemplos muy claros en las que el poder y su coyuntura minimizan la “racionalidad” de los afectados por el temor natural de ser acusado falsamente y afrontar el juicio. Para este estudio es importante cuestionar ¿Los resultados para la sociedad al apoyar a una u otra parte en un sistema de gobierno o en una organización? Para nosotros es necesario entender *quiénes son los que* toman las decisiones en un conflicto y entender que para solucionar el conflicto es posible que tenga que buscar la solución fuera de su organización. Lamentablemente hay que señalar que “hacer frente al sistema suele tener repercusiones. Admita la posibilidad de que a veces los malos ganan”.

Para afrontar los conflictos es imprescindible aprender a “discernir” esta cualidad según el Blog “Nota de éxito del día”: “puede describirse como la habilidad de encontrar la raíz del problema, y descansa tanto en la intuición como en el pensamiento racional”. Los líderes efectivos necesitan discernimiento, aun cuando los buenos líderes no lo demuestran siempre. Como recomienda John Maxwell en su artículo “Las 21 cualidades indispensables de un líder”, “hay que descubrir la raíz

del problema y evalúe las opciones de respuesta para un impacto máximo que multiplique las oportunidades de éxito”.

La segunda regla para combatir la deshonestidad que sugiere Richard Shell es “comprometerse con sus valores”, sus valores para el autor conforman su visión del mundo y su forma de vida. La lista de valores es ilimitada, pero cinco —compasión, respeto, responsabilidad, justicia y verdad— detonan los conflictos más importantes. Su respuesta emocional a las disputas de la vida real revela los valores que más aprecia. La integridad es el cimiento de nuestro carácter y de todas las demás virtudes.

Comprendiendo esta visión para este estudio la culpa y la vergüenza pueden impulsar el cumplimiento ético, puesto que a menudo se toma decisiones morales en función de qué tan culpable cree que se sentirá si no hace alguna acción. Asimismo, consideramos que la vergüenza puede ser más poderosa que la culpa porque implica *humillación*.

Lamentablemente, en organizaciones corruptas, el miedo a la vergüenza fo-



menta que los líderes perpetúen un círculo vicioso de engaño. Por esta razón, es necesario resaltar lo que el autor Francis Fukuyama entiende por *sociabilidad espontánea*. Esto se produce cuando “individuos o grupos se solidarizan para actuar y apoyarse recíprocamente, porque tienen disposición para hacerlo así”.

De allí el adjetivo de “espontánea”, sin necesidad de que el Estado promueva esa solidaridad. Por supuesto, la “solidaridad espontánea” ocurre donde las personas confían unas en otras, y su área de concreción abarca las comunidades privadas no estatales. Francis Fukuyama incluye, además, como “asociaciones espontáneas” no virtuosas, a las mafias y otros grupos delictivos (Maestría en Defensa, 2011).

La tercera regla que sugiere Richard Shell es “Conozca a su enemigo”, para el autor es vital “prepárese con antelación para los desafíos éticos”. Es decir, parafraseando al teórico Sun Tzu en su libro *El arte de la guerra*.

La planificación y su ciclo de producción es indispensable y fundamental; por

ello, el análisis del entorno, de las oportunidades y amenazas; la apreciación y conocimiento de las fortalezas y debilidades, permitirán llevar a cabo estrategias ofensivas y defensivas para contrarrestar las contingencias que los escenarios establecidos se presenten en la conducción de las alternativas de solución.

Es decir, para este análisis cómo usted reaccione ante un desafío moral repentino puede definir su carácter durante mucho tiempo. Al igual que los soldados que se preparan para el combate con juegos de guerra, prepárese psicológicamente para defender sus principios antes de que se produzca una crisis. Es clave entender como recomendación en una situación de crisis que muchas veces “su carácter se ve influido por el comportamiento de quienes lo rodean, así que preste atención a los valores de las personas con las que trabaja o interactúa socialmente”.

Los equipos unidos en un objetivo común desarrollan normas de comportamiento que se convierten en procedimientos operativos estándar entre compañeros. Dependiendo de los valores de los líderes, los procedimientos operativos estándar



pueden ser virtuosos, poco éticos o una combinación de ambos.

Ahora bien, existen factores que hacen que la gente muchas veces se comporte de forma deshonrosa o tengan lo que tras el estudio teórico se ha definido por *mal comportamiento*. A las ordenes que hacen que se viole un código moral o a las *recompensas equivocadas*. Un ejemplo práctico es cuando las empresas suelen fomentar la corrupción a gran escala cuando ofrecen a los empleados incentivos por el cumplimiento de metas de ventas poco realistas. El profesor de Operaciones y Gestión de la información, en la escuela Wharton School of Business de la Universidad de Pennsylvania Wharton Maurice Schweitzer al estudiar los *Roles sociales* entiende que las personas adoptan comportamientos, y muchas veces normaliza prácticas sin escrúpulos.

La cuarta regla que sugiere Richard Shell es “Invoque su carácter, actúe con valor a pesar de cualquier recelo”. Para este estudio en concordancia con lo que plantea el autor “La gente asume erróneamente que solo los héroes son valientes”. Sin entender que muchas veces la valentía

puede significar evaluar el riesgo y defender sus principios a pesar de sentir miedo y ansiedad en cualquier acción que implique un acto de decisión.

Pero para desarrollar esta valentía es esencial que esta vaya de la mano del “carácter”. Para el autor “el carácter es más fácil de desarrollar cuando se vive en un hogar afectuoso, se trabaja en un entorno moral y se practican los buenos rasgos de carácter de forma automática”. Es ese sentido, Maxwell en su obra *las 21 cualidades del líder* define al carácter como “un pedazo de roca” y de igual forma habla de valentía y “recomienda que al enfrentar decisiones difíciles debemos lograr vencer a nuestra batalla interior, debemos hacer las cosas correctas y no simplemente dejarlas pasar, buscar inspirar en nuestro entorno y sobre la base de esas decisiones dejar un legado y expandirnos en proporción de nuestro carácter y valentía”.

Para el autor, el buen carácter debe ser coherente en el hogar y en la oficina porque requiere un esfuerzo concertado. A pesar, de que la tentación de abandonar sus principios aumenta a medida que se gana prestigio e influencia. Un ejemplo de esto fue



lo sucedido con el fundador y el exprimer ejecutivo en la empresa WorldCom firma de telecomunicaciones que en el año 2002 protagonizó la mayor quiebra en Estados Unidos. Ellos aparentemente llevaban una vida ejemplar en casa mientras diseñaban fraudes colosales en el trabajo.

La quinta regla que sugiere Richard Shell es “Canalice las fortalezas de su personalidad, el autoconocimiento le prepara para afrontar los conflictos”. Para el autor la personalidad es una combinación de crianza, es decir, de las experiencias sociales que lo forman, y de la naturaleza, o los rasgos que hereda.

En tal medida, aunque la personalidad dicta un comportamiento general, puede superar cualquier instinto negativo. Para nuestro estudio, esta reflexión se concatena en las acciones que realizan los trabajadores *para quienes* reconocer sus fortalezas y sus defectos personales puede ayudarles a enfrentarse a situaciones de presión que amenazan sus valores.

Por tanto, cuando se comenta las fortalezas de la personalidad sin lugar a dudas es indispensable mencionar la cualidad de

la *generosidad*, El profesor Maxwell sobre esto profesó la siguiente frase “Tu vela no pierde nada cuando alumbra a otros”; por ello explica que nada habla mejor de un líder que la autoridad moral, incluso más que la legal. Para el autor cuando un líder debiera tener como premisa “el precepto de no recoger cosas para sí; sino recoger para los demás”.

La sexta regla que sugiere Richard Shell es “Aproveche el poder de dos, encuentre un aliado para reforzar su determinación”. Sobre este tema es importante comprender que para poder mantener la integridad de un trabajo en equipo es esencial, “escuchar”. Sobre esto el profesor John Maxwell manifiesta que un líder para tener el don de liderazgo debe profundizar su habilidad de escuchar. Para el autor “Hay muchas voces allá afuera que reclaman nuestra atención. Por ello cuando te decidas a escuchar, recuerda que al hacerlo estás buscando dos propósitos: relacionarte con las personas y aprender de ellas”. “La decisión más importante que tomará sobre valores en su vida profesional [...] es elegir las organizaciones a las que se unirá”.

El autor enfatiza que enfrentarse a cualquier problema que agreda su sensibilidad moral es más manejable cuando tiene aliados que refuerzan sus convicciones, guardan sus confidencias, aclaran sus opciones y le ayudan a mantener la calma. Por ello, es indiscutible que a presión de los compañeros es poderosa.

La séptima regla que sugiere Richard Shell es “Es necesario un enfoque racional para afrontar los dilemas éticos difíciles”. Para el autor, “una cosa es tener valores y otra es encontrar la valentía y la habilidad para luchar por ellos”. *Por ello propone* responder cuatro preguntas básicas proporcionarán claridad y le ayudarán a actuar con responsabilidad. Una de ellas es *evaluar las consecuencias y efectos colaterales de sus decisiones*, más aún si las mismas afectan un colectivo importante.

Parafraseando a Maxwell, al enfrentar las decisiones difíciles, reconoce tres verdades sobre la valentía: La valentía comienza con una batalla interior; valentía es hacer las cosas correctas, no simplemente dejarlas pasar; la valentía en un líder inspira el compromiso de los segui-

dores y tu vida se expande en proporción a tu valentía.

La octava regla que sugiere Richard Shell es “Involucre al responsable de la toma de decisiones”. Esta regla sobre todo es importante en el momento de tratar los temas delicados. Por ello aclara que “cuando trate con los tomadores de decisiones que tienen el poder de actuar en función de sus recomendaciones “es importante también analizar si este tiene credibilidad o no lo tomarán en serio”. Por ello, el autor enfatiza que sus conocimientos y su experiencia influyen en la opinión que la gente tiene; para esto es clave conocer de antemano el enfoque de la otra persona y si demuestra empatía y comprensión hacia su postura.

La novena regla que sugiere Richard Shell es “Hágalos responsables, explore sus opciones para apelar a una autoridad superior”. Para el autor si un tomador de decisiones desestima su argumento, puede dirigirse a alguien de mayor rango. Para ello hay que realizar esta acción con cautela pues a los jefes no les gusta que pasen por encima de su autoridad. Pida permiso primero.

Shell resalta que, si carece de poder para llevar un asunto cuestionable a los superiores, averigüe si una persona más influyente asumirá su causa. Si no puede lograr una solución, presente una queja interna o ejerza presión haciendo público el asunto, pero considere primero todas las posibles ramificaciones.

La décima regla que sugiere Richard Shell es “Elija liderar, élévase a sí mismo y a quienes lo rodean”. Para el autor llevar una vida basada en valores puede ser contagioso. La gente toma ejemplo de quienes están firmemente arraigados en principios morales. No necesita un título o un gran cargo para poner el ejemplo; su presencia sirve de recordatorio constante de lo que es posible.



BIBLIOGRAFÍA

- Callister, Elder. (2013). La integridad: El cimiento de una vida semejante a la de Cristo. Disponible en <https://www.churchofjesuschrist.org/study/liahona/2013/02/integrity-foundation-of-a-christlike-life?lang=spa>.
- Fukuyama, Francis. (1996). *La confianza como principio de organización social*. Disponible en https://www.google.com/search?q=Francis+Fukuyama+La+confianza+como+principio+de+organizaci%C3%B3n+social&rlz=1C1UEAD_esEC989EC993&biw=1366&bih=568&sxsrf=ALiCzsbX7F-0An5iKXDa2csoDBQ9OGTvHA%3A1664734026720&ei=StM5Y-XLK_ixkvQP4omLQA&ved=0ahUKewjlmLvCk-cL6AhX4mIQIHeLEAggQ4dUDCA4&uact=5&oq=Francis+Fukuyama+La+confianza+como+principio+de+organizaci%C3%B3n+social&gs_lcp=Cgdnd3Mtd2l6EAM6BwgjEOoCECdKBAhBGABK-BAhGGABQ2Q1Y2Q1gzRRoAnAAeACAAZABiAGQAZIBAzAuMZgBAKABAaABArABCsABA-Q&scient=gws-wiz.
- Irazema, Ramírez. (2015). *Voces de la filosofía de la educación*. CLACSO. Disponible en chromeextension://efaidnbmnnnibpcajpegclclefindmkaj/http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20171013112316/Voces_filosofia_educacion.pdf.
- Mayor, Carolina. (2014). Evaluación del comportamiento íntegro y de la percepción de la integridad del líder en el trabajo. Universidad Rovira y Virgil. Disponible en [Chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpegclclefindmkaj/https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/145867/TESIS?sequence=1](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpegclclefindmkaj/https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/145867/TESIS?sequence=1).
- Maxwell, John. (2021). “21 cualidades de un líder”. Blog HR Capacitación y Consultoría. Disponible en <https://hrcapacitacionyconsultoria.wordpress.com/2018/11/19/21-cualidades-de-un-lider-segun-john-maxwell-2/>.
- Nota de éxito del día. (2020). Nota de éxito del día para líderes: “21 cualidades de un líder”. Disponible en <https://clusmin.org/nota-de-exito-del-dia-97/#:~:text=El%20discernimiento%20puede%20describirse%20como,como%20en%20el%20pensamiento%20racional>.
- Yáñez, Fabiana. (2022). “Concepto de conflicto político”. Diccionario Filosofía. Disponible en <https://filosofia.co/consulta/concepto-de-conflicto-politico/>.
- Shell, Richard. (2020). *Negociar con ventaja. Estrategias de negociación para gente razonable*. Disponible en <http://www.knowsquare.es/o2/item/negociar-con-ventaja-estrategias-de-negociacion-para-gente-razonable-resena-del-libro-de-richard-shell>.



GÉNERO Y ANTICORRUPCIÓN: RETOS A EMPRENDER



*MEMORIAS DEL I CONGRESO INTERNACIONAL
ANTICORRUPCIÓN QUITO LUZ DE AMÉRICA*

Soraya Arévalo Serrano

Ingeniera en Empresas de Turismo y Preservación Ambiental por la Universidad Tecnológica Equinoccial, con estudios de posgrado en FLACSO Ecuador y Argentina, y en la OIT Italia. En el Ministerio de Finanzas lideró la incorporación del enfoque de género en los presupuestos públicos obteniendo dos premios internacionales. Ha ocupado puestos directivos en entidades públicas del país.



RESUMEN

Existe una estrecha relación entre el género, los derechos humanos y la corrupción, por lo que es necesario mirar cómo se articula de manera práctica estos conceptos, con la finalidad de prevenir efectos de la corrupción especialmente en las mujeres, quienes por sus roles tradicionales y por el ejercicio de derechos sexuales y reproductivos son las que más acuden a solicitar servicios de educación y salud y, por lo tanto, son las potenciales mayores perjudicadas por la corrupción. Se hace una revisión mínima de conceptos de género para sintonizarnos con la ponencia.

La corrupción está totalmente relacionada con el uso de los recursos públicos por lo que se hace una revisión al presupuesto público con enfoque de género y al Clasificador Orientador de Gasto en Políticas de Género, herramienta emitida en el año 2012 por el Ministerio de Economía y Finanzas, entidad rectora de las finanzas públicas que tiene la información de los Clasificadores en su página web, lo que incrementa de forma importante la transparencia y accesibilidad a la información pública. Es importante recordar que los Clasificadores son de uso obligatorio por las entidades de gobierno central y de Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD).

Se evidencia el rol fundamental que tiene las organizaciones de sociedad civil y se comparte la experiencia para mejorar las capacidades de control social de las organizaciones civiles, trabajados por CEPLAES como socio implementador para la Iniciativa Spotlight, a través de ONU Mujeres.

Finalizamos con la propuesta de algunos retos identificados que se consideran necesarios para la prevención de la corrupción con la participación activa de las mujeres.



GÉNERO Y ANTICORRUPCIÓN: RETOS A EMPRENDER

A continuación, haremos una relación entre la garantía vs el ejercicio de derechos humanos y específicamente con enfoque de género, relacionados con la utilización de los recursos públicos y la transparencia de su uso, para lo cual el Ministerio de Finanzas del Ecuador tiene un excelente instrumento para ser utilizado por las entidades de control, la academia, cooperación internacional y las organizaciones de sociedad civil.

Propongo iniciar con las siguientes reflexiones:

1. ¿Por qué una persona se convierte en corrupta? considerando por ejemplo conducta inapropiada, obtención de beneficios personales, aprovechar de una posición
2. ¿Por qué una persona abusa física, sexual, económica, política o psicológicamente de otra?

Las dos preguntas tienen una respuesta: porque pueden, es decir está el poder involucrado en ambas situaciones.

CONCEPTO PREVIOS

Asimismo, para sintonizarnos revisaremos unos mínimos conceptos previos de género. Entendemos por género a los comportamientos, roles, atributos que las sociedades consideran adecuados para los hombres y las mujeres a partir de su sexo. Estas diferencias colocan, usualmente, en posición de desigualdad a las mujeres.

Las brechas de género son las diferencias entre los sexos en cuanto a igualdad de oportunidades, acceso, control y uso de los recursos que garantizan bienestar y desarrollo humano.

Son el resultado de actitudes y prácticas discriminatorias que obstaculizan el goce de derechos.

Los derechos humanos son inherentes a todos los seres humanos, son normas que reconocen y protegen la dignidad de todos los seres humanos para alcanzar la libertad y el respeto a cada uno de los derechos.



Los ámbitos de las relaciones de los derechos humanos son entre las personas y de las personas con el Estado. Es importante tener claro que todos los seres huma-

nos nacemos libres e iguales en dignidad y derechos. Para comprender mejor la división sexual del trabajo revisemos la siguiente matriz:

Cuadro 1

	TRABAJO PRODUCTIVO // TRABAJO REMUNERADO	TRABAJO REPRODUCTIVO // TRABAJO NO REMUNERADO	TRABAJO COMUNITARIO
Satisfacción de necesidades	De mercado	Familiares	Comunidad
Produce	Bienes y servicios para intercambio	cuidado de niños (salud y educación) y enfermos, alimentos, autosustento, jardines, gerencia del hogar, etc.	mingas, voluntariados, caja de ahorros, etc
Ejecutado en	Espacio público	Esfera privada / doméstica	esfera pública
Mayormente realizado por	Hombres y mujeres	mujeres	mujeres
Valor monetario	sí	no	no
Visibilidad	Visible	Invisible	No, sobre todo el realizado por mujeres
Reconocimiento /retribución	Económico y social	Ninguno, ocasionalmente familiar	Social
Resultados	Genera riqueza	Reproduce la vida	Mejora el bienestar de la comunidad

Fuente: Elaboración propia



Ecuador es uno de los pocos países que ha realizado la Encuesta del uso del tiempo, trabajada por el INEC en colaboración con el Consejo Nacional de Igualdad de Género (nombre actual). Sus resultados ofrecen insumos para formular política pública para garantizar el uso del tiempo libre.

Uno de sus resultados es que a la semana las mujeres trabajamos 23 horas más que los hombres, y que somos las mujeres las mayormente encargadas del trabajo doméstico.

Es importante conocer el aporte del Trabajo No Remunerado (TNR), a la economía se lo registra en la Cuenta Satélite.

Al analizar la división sexual del trabajo y los datos estadísticos podemos concluir que, debido a los roles de cuidado, socialmente asignados las *mujeres* son quienes más demandan servicios públicos de salud y educación. Al igual que por el ejercicio de derechos sexuales y reproductivos, acuden más a servicios de salud. También podemos concluir que las mu-

eres que no les queda tiempo suficiente para involucrarse en acciones de control social, ni ejercer otros derechos humanos.

Aquí me parece pertinente citar a la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, (UNDOC, por sus siglas en inglés, 2020), que nos expresa: “Los roles de género pueden ser un factor que sitúa a las mujeres en una situación de vulnerabilidad a ser víctimas de la corrupción, por las barreras o incluso riesgos sociales, políticos o culturales que enfrentan”.²²

¿POR QUÉ HABLAR DE GÉNERO Y ANTICORRUPCIÓN?

La Constitución de la República del Ecuador establece en su art. 11 que el más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución.

También nos determina que el contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas.

²² https://www.unodc.org/mexicoandcentralamerica/es/webstories/2020/2020_opinion_por-qu-hablar-de-genero-y-corrupcin.html.

Para este desarrollo progresivo se requiere de recursos presupuestarios.

Asimismo, dispone que el Estado debe garantizar la *distribución equitativa* y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos (art. 85) y que ese presupuesto debe estar sujeto a la planificación (art. 280).

Es un buen momento para recordar que la comunidad internacional ha establecido como Objetivos del Milenio 17 objetivos, en el objetivo 5 se refiere específicamente a la igualdad de género, pero en realidad se lo puede advertir en todo el resto de los objetivos.

La UNDOC también relaciona la corrupción y la obtención de objetivos indicando “la corrupción se reconoce como un fenómeno que entorpece los esfuerzos de los gobiernos y la sociedad para lograr el desarrollo sostenible”.

Ahora bien, hablemos de delitos específicamente relacionados con el género y la corrupción de manera que nos queda de manera más fácil visibilizarlos:

El primero es el *acoso sexual* que se refiere a cuando una persona solicite algún acto de naturaleza sexual, para sí o para un tercero, prevaliéndose de situación de autoridad.

Este delito es especialmente grave en los ámbitos de educación y laboral, donde es ejercida por personas que tienen *poder* sobre las alumnas/os, colaboradoras o aspirantes a plazas laborales o ascensos. Este delito el Código Orgánico Integral Penal (COIP) le estable una pena privativa de la libertad de 6 meses a 5 años (art. 166).

Nos debe quedar claro que el acoso sexual disminuye el ejercicio de derechos de educación y laborales.

El otro delito es la *trata de personas*, para ello se toma la siguiente matriz:



Cuadro 2

La trata de personas consiste en		
Un acto como	Comprometidos por miedo de...	Con fines de explotación, incluyendo...
Reclutamiento	Amenza	La explotación de la prostitución ajena
Transporte	Uso de la fuerza	Otras formas de explotación sexual
Transferencia	Coerción	Trabajo forzoso o servicios
Albergar	Secuestro	Esclavitud o prácticas similares a la esclavitud
Recepción	Fraude	Servidumbre
	Engaño	Extracción de órganos
	Abuso de poder	
	Abuso de vulnerabilidad	
	Pagos o beneficios a las partes controladoras	

Fuente: Educación para la Justicia, 2019



Es importante destacar que el Ecuador cuenta con el Plan de Acción contra la Trata de Personas 2019-2030 para trabajar contra este flagelo social, que afecta de mayor manera a las mujeres. La trata

de personas, dependiendo del ranking de referencia lo encontramos entre el tercer y quinto lugar como actividades ilícitas más rentables, cuyas cifras son escalofriantes:

ACTIVIDAD ILÍCITA	MONTOS
Narcotráfico	320.000 millones USD
Falsificación	US\$250.000 millones
Tráfico Humano	US\$ 31.600 millones
Tráfico ilegal de petróleo	US\$ 10.800 millones
Tráfico de vida salvaje	US\$ 10.000 millones

Fuente: https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/03/160316_economia_crimen_organizado_mj

Extraigo de información de la UNDOC dos datos que nos dan una idea de la proporción del cometimiento de este delito:

- Las dos terceras partes víctimas de trata son mujeres, quienes son víctimas de explotación sexual en un 79 %.
- A pesar que el 63 % de los países han ratificado el Protocolo contra la Trata de personas, en un 40 % no registraron ninguna condena, es decir la impunidad, que es la prima hermana de la corrupción reina en una gran parte de los países a pesar de tener normativa expresa.

PRESUPUESTO PÚBLICO

Ahora vamos a revisar temas del presupuesto público en Ecuador. En el art. 292 la Constitución nos indica que el Presupuesto General del Estado es el instrumento a través del cual se determinan y gestionan los ingresos y egresos de las instituciones del sector público, con excepción de la banca pública, seguridad social, empresas públicas y de los GAD.

PRESUPUESTO CON ENFOQUE DE GÉNERO

Ahora por presupuesto con enfoque de género entendemos al instrumento que



identifica y reconoce las *diferencias* entre las necesidades, derechos, aportes y obligaciones de hombres y mujeres, así como *impactos* diferenciados del uso de los recursos en su vida.

Para mayor comprensión también es interesante conocer lo que no es un presupuesto con enfoque de género: no es un presupuesto separado para mujeres y otro para hombres, tampoco es un presupuesto exclusivo para mujeres/indígenas/niños/ancianos/migrantes y otra cosa muy importante es que tampoco significa más recursos, son los mismos recursos, pero con direccionalidad específica lo que hace que mejore su eficacia y eficiencia.

Un presupuesto con enfoque de género debe observar que no existe neutralidad, que el impacto del uso o del no uso de los recursos tiene impactos diferenciados, que la gestión pública debe ofrecer una atención diferenciada de las demandas que son diferentes. Todo esto permitirá mejorar la calidad del uso de recursos.

La finalidad del presupuesto con enfoque de género es asegurar operatividad de recursos para la igualdad, así como la

distribución equitativa de recursos y beneficios, que permita mejorar eficiencia y eficacia del gasto y de esta manera disminuir brechas socio económicas, finalidad que está establecida en el art. 14 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

Es necesario tener en cuenta que tanto el presupuesto como la planificación no son un fin en sí mismos, son instrumentos de la gestión pública, cuyo propósito, como ya se dijo, es la garantía de los derechos de la ciudadanía.

Con lo revisado podemos concluir que la finalidad del presupuesto público es garantizar de forma efectiva los derechos humanos de las y los ciudadanos, y que se podría pensar que a mayor presupuesto mayores *posibilidades* de ejercicio de derechos.

¿Por qué no decimos directamente mayor ejercicio de derecho? Justamente porque con actos de corrupción disminuye el recurso que realmente llegará para el/la ciudadana final.

Lo que sí podemos afirmar de manera terminante es la corrupción es inversa-

mente proporcional al ejercicio de derechos, a mayor corrupción menor ejercicio de derechos.

TRANSPERENCIA

Uno de los puntos importantes para prevenir la corrupción es la transparencia en el uso de los recursos públicos.

El Ministerio de Finanzas de 2012 a 2016 ha venido incorporando los Clasificadores Orientadores de Gasto en Políticas de Igualdad y de Ambiente, que son de uso obligatorio tanto para las entidades del o gobierno central como de gobiernos locales.

Tiene un clasificador para cada enfoque de igualdad:

CLASIFICADORES ORIENTADORES DE GASTO EN POLÍTICA DE IGUALDAD

CÓDIGO	DIRECCIONAMIENTO
01.01.00.00	Género
01.02.00.00	Discapacidades
01.03.00.00	Intercultural
01.04.00.00	Movilidad Humana
01.05.00.00	Infancia, Niñez y Adolescencia
01.06.00.00	Juventud
01.07.00.00	Adultos Mayores

El Clasificador Orientador de Gasto en Políticas de Igualdad de Género, igual que el resto de clasificadores tanto de igualdad como de ambiente, tiene 4 campos, cada uno de dos dígitos:

1. Orientación: solo hay dos posibilidades, con código 01 las relacionadas con igualdad y el código 02 para las de ambiente. (01.00.00.00).
2. Direccionamiento: selecciona cada uno de los enfoques (01.01.00.00 = género).
3. Categoría: se relaciona específicamente con las políticas de las agendas nacionales de igualdad (01.01.05.00 Promoción y garantía de una vida libre de violencia).
4. Subcategoría: permite registrar a detalle el recurso utilizado. (01.01.05.01= Cambio de patrones socioculturales).

A continuación, se detallan las categorías del Clasificador Orientador de Gasto en Políticas de Igualdad de Género, que tiene directa relación con las políticas de la Agenda Nacional de Igualdad de Género, emitida periódicamente por el Consejo Nacional de Igualdad de Género.

ORIENTACIÓN	DIRECCIÓN	CATEGORÍA	SUBCATEGORÍA	CLASIFICADOR ORIENTADOR DE GASTO EN POLÍTICAS DE IGUALDAD DE GÉNERO, KOPGPIG <u>CATEGORÍAS</u>
01	01	01	00	Promoción de la autonomía y empoderamiento de la mujer en el marco de la economía social y solidaria
01	01	02	00	Promoción, garantía y generación de igualdad de oportunidades y condiciones de trabajo
01	01	03	00	Promoción y desarrollo de sistemas de cuidado y corresponsabilidad
01	01	04	00	Promoción y garantía del derecho a la participación social, política y ejercicio de ciudadanía
01	01	05	00	Promoción y garantía de una vida libre de violencia
01	01	06	00	Promoción, protección y garantía del derecho a la salud
01	01	07	00	Protección y garantía del derecho a la educación
01	01	08	00	Promoción del acceso a recursos para procurar acciones de desarrollo sustentable
01	01	09	00	Reconocimiento y promoción de los saberes y conocimientos ancestrales
01	01	10	00	Promoción y garantía del derecho de las mujeres a la recreación y uso de espacios públicos en condiciones de igualdad
01	01	11	00	Promoción, garantía y desarrollo de institucionalidad y políticas públicas con equidad de género



En la página web del Ministerio de Finanzas, en la sección Reportes de equidad (<https://bi.finanzas.gob.ec/ibmcognos/cgi-bin/cognos.cgi>) esta disposición de organizaciones y sociedad civil, la información de recursos utilizados para los enfoques de igualdad y ambiente, con actualización al día anterior. Esta información únicamente de las entidades que forman parte del Presupuesto General de Estado, desde el año 2012; y no requiere ningún tipo de permiso especial.

ROL DE LA SOCIEDAD CIVIL

Es importante tener claro que la participación a más de ser un derecho establecido en el art. 95 de nuestra Constitución, es también una responsabilidad ciudadana, que debe realizarse en todos los asuntos de interés público a través de mecanismos de democracia participativa, directa y comunitaria.

El Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción de la OEA, considera como fundamental al rol de la sociedad civil muy especialmente para el

fortalecimiento de la cooperación contra la corrupción, para ofrecer contribuciones substantivas con la finalidad de conseguir la efectiva implementación de la Convención de Naciones contra la corrupción y para la implementación de las recomendaciones a los Estados.

EXPERIENCIA PARA MEJORAR EL CONTROL SOCIAL

La Iniciativa Spotlight, a través de ONU Mujeres y con CEPLAES (Centro de Planificación y Estudio Social) se trabajó capacitando a funcionarios municipales en territorios de mayor índice de violencia en el Ecuador: Azogues, Morona, Pastaza, Chone y Portoviejo para la aplicación del Clasificadores Orientadores de Gasto en Políticas de Igualdad de Género y del resto de clasificadores.

Se capacitó también a organizaciones de mujeres de los mismos cantones en temas presupuestarios para fortalecer sus capacidades para el control social.

Publicará una cartilla (digital y física) para realizar exigibilidad ciudadana del



uso de los recursos Públicos tanto de gobierno central como de GAD.

RETOS A EMPRENDER

Hay muchísimos retos para emprender en el trabajo en la temática anticorrupción con enfoque de género, a continuación, se detallan algunos de ellos:

1. Realizar investigaciones para obtener diagnósticos e información desagregada sobre vulnerabilidades de las mujeres ante hechos de corrupción.
2. Más participación de mujeres en puestos directivos en general, incluidas comisiones o comités anticorrupción.
3. Concientizar (no solo capacitar) a los funcionarios/as públicos/as sobre su rol garantizador de derechos humanos, así como los impactos de sus acciones y también de sus omisiones.
4. Mantener protocolos para casos de acoso sexual muy difundidos en las organizaciones.
5. Construir los instrumentos de planificación y presupuesto a más de participativos, que sean con enfoque de derechos.
6. Promover la participación activa de las mujeres en acciones de control social, para ello debe considerarse el uso del tiempo de las mujeres.
7. Mejorar de forma significativa la transparencia en páginas web en lenguaje comprensible a la ciudadanía, especialmente en los GAD en referencia específica a financiación de la garantía de derechos utilizando los Clasificadores Orientadores de Gasto en Políticas de Igualdad y de Ambiente, emitidos por el Ministerio de Economía y Finanzas.
8. Incidir en la Contraloría General del Estado para que tome los informes de sociedad civil, considerando que sus recomendaciones son de cumplimiento obligatorio y en realidad es de gran incidencia en la gestión pública institucional e individual en las entidades públicas.



GÉNERO Y CORRUPCIÓN, RETOS A EMPRENDER



*MEMORIAS DEL I CONGRESO INTERNACIONAL
ANTICORRUPCIÓN QUITO LUZ DE AMÉRICA*

Paulina Palacios Herrera

Abogada y Magister en Literatura Hispanoamericana por la Universidad Católica de Quito. Ha trabajado en derechos humanos de las mujeres, nacionalidades y pueblos indígenas, personas con discapacidad y de niñez y adolescencia; legislación hídrica y de la descentralización. En formación, política pública, asesoría legislativa, consultorías para instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil. Actualmente es profesora de la Facultad de Comunicación Social, de la Universidad Central del Ecuador, coordina el Proyecto de Vinculación Aula Inclusiva y realiza Investigación con el Instituto de Investigación en Igualdad, Género y Derechos. Es Mamá de Micaela.



“Las mujeres buscan trabajar su culpa mientras
los hombres nunca la han tenido.
Salvador Gutiérrez Solís (2016, Los Amantes Anónimos)
[...]”me había acostumbrado tanto al dolor que ya me era
Igual tenerlo que no tenerlo, así que tardé unos minutos en darme
Cuenta de que ya no estaba”.
(Layla Martínez, 2021, Carcoma)



Las voces de la independencia se dijeron en susurros, entre bordados y manualidades de las mujeres quiteñas que tras las madejas y entre agujas y agujones se contaban las historias de “los” patriotas, sus maridos, hijos, hermanos, padres y suegros. Allí se tramaron grandes partes de una “historia” que se precia de estar surcada de patricios que se emancipaban ante el “yugo español”. Este primer grito, esta Luz de América, este Quito tiene muchas narrativas, muchas historias que continuamos ominosamente silenciando con nuestra ignorancia, con nuestra incapacidad de diálogo y nuestra constante predisposición a “comentar todo”. Las mujeres, los indígenas —esos que pusieron a prueba el derecho al adoquín—, los afroecuatorianos, las maricas y trans que eran ahogadas por su identidad, por su genitalidad, por su desespero de libertad, eran ahogadas en El Ejido, violadas y arrojadas en el Machángara mientras han sido, en la historia oculta, todas, todos, todas actorías fundamentales, coloridas, sólidas, solidarias, de las familias quiteñas. Desconocidas, escondidas, blanqueadas, “heteronormadas”.



Estas son apenas unas pinceladas de todas las historias que están dentro de aque-

lla que no las recuerda, que omite fuera de nombres que la historia tradicional ha forjado como los precursores, los padres libertadores; a muchas mujeres de diversa condición económica, social, pertenencia étnica, situación educativa; a asistentes, escribas, guerreros hombres y mujeres afroecuatorianos que tras la emancipación administrativa de la colonia española, aún tuvieron que esperar muchos años para la abolición de la esclavitud.

Recordar que la tónica de constitución de los Estados republicanos, siendo Ecuador uno entre estos, no dio cabida para que las personas no ensalzadas por la historia que se siguió reproduciendo fuera opacada. La ciudadanía fue un estatus que excluyó a los no masculinos, sin renta, sin educación. Todas y todos los demás fuimos retirados de la posibilidad de toda participación regular en ese Estado que creyendo emancipar volvía a un régimen de exclusión.

Las luchas indígenas —llamadas habitualmente por sus mismas actorías como levantamientos—, continuaron. Se han movilizadopor tierras, dignidad, comida, trabajo y permanencia de pro-

yectos de vida comunitarios. A las elites económicas nuevamente acomodadas construyendo la estructura nueva, en las paredes de Quito les predijeron las pintas del 10 de agosto de 1809: “Último día del despotismo [...] y primero de lo mismo”. Todo cambio, para que nada cambie. Distintas maneras de aludir a que la estructura colonial, con base en la explotación del trabajo de las mayorías y el desconocimiento de toda otredad; persistió.

Voces chiquitas, mucho que decir

Tras la pandemia que el conjunto de sociedades hemos debido asumir, con más y con menos efectividad por parte de los Estados nacionales, enfrentamos formas de cognición distintas, relacionamientos simultáneos a escala individual y grupal. Ahora el espacio de lo virtual resulta imprescindible en muchos ámbitos e incluso de manera transversal e indiferente a las edades de las personas, sus condiciones o incluso el tipo de actividades, una parte de las vidas cotidianas se desenvuelve en la vida digital.

Observando cómo la carga de esa colonia continúa hasta en el asumir mil rostros y voces en redes digitales sociales; resultando constante la revelación de muchas iniquidades sociales, económicas; transidas todavía de la marca de la racialización que pretende inferiores a los distintos por su fisonomía, cultura y rezagos coloniales. Es en este contexto, que parece imposible el encuentro y el diálogo, que propongo pensar en el diálogo y escucha efectiva como métodos básicos para continuar con esta vida de Quito plural. Debo referir un ejemplo que me conmueve muchísimo en torno al diálogo. Hace muchos años, caminando joven y enamorada por la calle 24 de mayo, para ese entonces aun epicentro de la zona rosa de Quito, encontramos a un par de niñas de alrededor de unos diez años sentadas en unas largas escalinatas de piedra. Nos pidieron dulces, era bastante tarde en la noche y ellas habían estado conversando entre sí, hasta que nos vieron acercarnos. Nos invitaron a conversar sentados juntos en su escalinata. Hablaban de cómo es la noche y la luna, las calles y los peldaños. Entonces, aproximando su rostro ambas, nos dijeron que en la noche es bueno “hablar en voz chiquita”. Muchas voces comparten estridente, tajante, ad-

monitoriamente y siempre en voz muy alta que la sociedad ecuatoriana y quiteña no tenemos futuro, que todo está extremadamente mal. Parece, entonces, el momento para recuperar y hablarnos con voz chiquita en esta aparente oscuridad hasta poder entendernos, hasta poder ver en todos los rostros de nuestra realidad, aquellos que mejor nos retraten. Que emprendamos un diálogo sobre nuestros comunes y aproximemos con mucha transparencia formas de estar y de ser distintas, a la altura de nuestra historia y nuestra condición de humanidad.

De otra parte, ese rostro que escondemos y que en palabras del histórico dirigente saraguro Don Luis Macas Ambuludi: “Hemos vivido juntos, pero de espaldas”, me parece ahora fundamental retomar. No hay interculturalidad sin diálogo. Hemos desoído las voces de las comunidades, pueblos y nacionalidades de nuestro país. Un camino de diálogo debe permitirnos respetuosamente también exclamar ese “Aquí estamos”, fuerte y enérgico: “Kaipimi Kanchic”. Desde 1990, muchas voces —como la de los apoyos de cristianos de base en el barrio de San Roque, acompañantes serios, tiernos y de-

cidos que bregaban por demandas centenarias junto a las y los indígenas— aprendimos con alegría como estar y procurar ser una quiteñidad diversa, incluyente y orgullosa de nuestros orígenes.

Orgullosa de ser quiteña, orgullosa de ser quiteña por la vitalidad de una ciudad que ha crecido —lamentablemente arrastrando con el entorno de decenas de comunidades indígenas—; pero, que crece en el sur con vitalidad, que crece en las universidades, que hermana en la cotidianidad a todos, todas y todes.

Otra pauta importante para recuperar los sentidos de forma completa es pensar desde la diferencia que supone en una sociedad cerrada a la inclusión, revitalizar la convivencia considerando a las personas con discapacidad o con diversidad funcional. La sociedad es extremadamente capacitista —es decir la percepción de normalidad o regularidad se rige por las capacidades que se perciba en el otro—; llegando a la negación de la inclusión. Es fácil de percibir en la falta de cumplimiento de las normas de tránsito, el mal uso de las pocas instalaciones que existen en el espacio público reservadas para un mínimo

de comodidad de todos y todas. La actitud permanente de considerar con conmisericordia a una vida distinta que conlleva a una invisibilidad de las personas con discapacidad. No se asume una actitud inclusiva, empática y mucho menos autocrítica del capacitismo. Pasa el tiempo y el problema de la abierta exclusión ya es una impronta de discriminación y menoscabo de las personas con discapacidad. El diálogo es posible, la igualación de oportunidades para que todas y todos estemos en condiciones de interlocución otra tarea ineludible para un Quito que permita apreciar el bello rostro que en efecto tiene de diversidad.

Género, igualdad no eufemismos ni simplismos

Cuando hablamos de género tenemos la tendencia a quitar el esfuerzo teórico de miles de académicas, científicas, activistas, centros de estudios e investigaciones de toda geografía. Quedamos en el cliché de imaginar que lo que existe —como lo ha marcado el poder—, es “ideología de género”. No recordamos la fuerte historicidad que tiene esta categoría, que es tan importante como conocer de balanza de

pagos, y tan técnico como mencionar la planificación que implica el ordenamiento territorial metropolitano. Recuerdo también como la discusión, la lectura, el análisis son la mejor fórmula para vencer la ignorancia y la intolerancia. Debemos despojar de ideología al género, quiero decir con claridad, este es un acervo del conocimiento humano que permite identificar realidades, comportamientos y patrones socioculturales. Es decir, el género es una categoría sólida que como tantas otras de las ciencias, abre puertas y por tanto horizontes. Nada está escrito en piedra. Los roles y estereotipos de género no hacen más autónoma a la persona. Las actitudes y sobre todo, los patrones socio culturales machistas, implican una visión discriminadora, violenta y deben como cualquier comportamiento social, ser modificados. En el diálogo por supuesto. Pero, no se puede pretender desconocer esta dimensión del análisis y la posición crítica y autocrítica para afrontarlo.

Ratifico entonces que expresiones tales como: Género, igualdad, autonomía, derechos, no discriminación y derecho a una vida libre de violencia, deben formar parte y tener vocerías, además de transversalizar

la construcción misma del debate de Quito. Esas palabras puede que para la mayoría de personas digan poco o conlleven ya a un prejuicio su sola escucha. Aún más grave y sórdido, es que quizás aquí mismo, en este Primer Congreso Anticorrupción que levanta y recupera nuestra identidad de Luz de América; suenan quizás extrañas y propias de discursos incómodos. Propongo no evitar los temas complejos, son parte fundamental de la vida social y debemos afrontar de manera integral y con perspectiva de futuro los hallazgos de las disciplinas alrededor del género.

¿Por qué mencionar estas palabras cuando bien podríamos sumarnos a sacar cuentas y hablar desde la superioridad moral de la corrupción?



1. Porque las mujeres estamos aquí, hemos estado siempre, en todo estadio de nuestra vida, en muchos roles silenciados. Porque tanto Doña Francisca Pizarro Yupanqui, como Mariana de Jesús y como nuestras queridas Manuela Espejo, Manuela Sáenz, Jonatás Sáenz, entre las más recordadas; no somos no fuimos únicamente “amantes, hermanas o esposas” de algún prócer.

2. Porque es corrupción la lenidad que se da alrededor de la resolución del afrofemicidio de Maribel Pinto; de los dictámenes equívocos de la administración de justicia alrededor de los casos de acoso sexual vividos por estudiantes de las universidades quiteñas; porque la justicia si tiene género y es el del patrón de esas masculinidades que estoy segura, ninguno de los presentes, al margen de su orientación sexual o identidad de género querrá saber y abonar.
3. Porque la incapacidad de diagnosticar, planificar y ejecutar presupuestos participativos que luchen contra las violencias estructurales de género es corrupción.
4. Porque aún nos faltan las jóvenes, les personas trans, los chicos que han desaparecido y cuyos nombres recordamos entre quienes activamos o investigamos la situación de derechos humanos, y es una violencia más “remitirnos al ghetto”.
5. Porque las, los, les niñas, niños y adolescentes merecen nacer por deseo y amor de quienes los traigan al mundo.

Vivir sin violencias. Educados con curiosidad, ética y cuidado, no con castigos de ningún tipo.

6. Porqué Quito “no es una ciudad inclusiva”. Lamentablemente, no hemos construido como tejido social una ciudad que rebase el “pobrecitos”, “qué ejemplos”; es decir un capacitismo que anula la autonomía y la potencialidad de las personas con discapacidad.
7. Pretender ilegales, estorbos o enemigos a las y los humanos que han debido migrar por cualquier razón.
8. Recordar que nuestra —al menos orgullosamente la mía—, son del Sur, son de mi pueblo. Y, no, Quito no es la ciudad de algunos.
9. Porqué las y los que dieron sus vidas, he dicho claro sus vidas no sus muertes; trabajando 30, 40 o 50 años, tampoco son desecho, son humanidades potentes, narraciones e historia viva.
10. Porqué Quito tiene más de 20 micro ecosistemas distintos y es necesario que sea denonadamente cuidada y tenemos una enorme deuda con todas las

áreas ecológicas aledañas; pues, todas nos dan agua, oxígeno, culturas y vida.

Desde estas identidades que el género, la igualdad y la interculturalidad me permiten desentrañar y entender, creo que la corrupción de lo humano, esa incapacidad de escucharnos, la falta de búsqueda y encuentro de puntos comunes, solidaridad, cumplimiento del mandato básico de ser comunidad, barrio y familia ampliados. De asumir que las normas y las instituciones sin ese tejido social no existen. Por eso, la corrupción es estructural, pero también la exclusión, el patriarcado, la racialización y la incapacidad de entender en los las otros otras; pecado capital.

TENEMOS, PODEMOS Y ME PERMITO EXPONER QUE

- Tenemos, en mi parecer, la mejor sociedad posible. Múltiple diversa hermosa solidaria trabajadora optimista.
- Podemos hacer familia, solidificar proyectos de vida, hacer barrios. Fundar bibliotecas y compartir lecturas, curio-



sidades y dialogar diferencias y similitudes.

- Podemos retomar ese tejido armónico en torno a esa cantidad de cosas en común que, con las marikas, los pueblos y nacionalidades indígenas y afrodescendencia, migrantes, todas las edades, discapacidad o no, condiciones socioeconómicas, diferencias.
- Y, creo que nos lo debemos a nuestra historia rica en lucha, fortaleza y gestas, luchar con igualdad, inclusión y sororidad por un Quito honesto, sin corrupción y para todes.



**RELACIONES ENTRE GÉNERO Y CORRUPCIÓN EN LAS
ESTRUCTURAS DE TOMA DE DECISIÓN**



*MEMORIAS DEL I CONGRESO INTERNACIONAL
ANTICORRUPCIÓN QUITO LUZ DE AMÉRICA*

María Luisa Azanza Torres

Abogada por la Universidad Dos Hemisferios, Especialista en Derecho Matrimonial Canónico por la Universidad Javeriana, Máster en Derecho Matrimonial Canónico por UNIR, Estudios de maestría en Derecho con mención en Derechos Constitucionales, Humanos y Ambientales. Docente Filosofía del Derecho y Antropología, Universidad Dos Hemisferios.



Se pueden establecer muchas relaciones entre el concepto de anticorrupción y el enfoque de género. A distintos niveles puede hablarse de acciones indebidas e incluso conductas delictivas que se relacionan con violencia de género como son delitos de odio, discriminación, sex-torción y acoso. Todas ellas, dentro de las organizaciones, para el establecimiento de un programa de cumplimiento, deben ser consideradas en la matriz de riesgos. No solamente como conductas indebidas que atentan contra principios y valores de la organización, sino directamente como incumplimientos de la ley y hasta violaciones a los Derechos Humanos.

Sin embargo, en este trabajo se toma un tema específico de las relaciones género-anticorrupción. Una temática más cotidiana. Se trata de la inclusión de un enfoque de género en la toma de decisiones en las organizaciones.

Los datos nos indican que tanto del sector público como en el sector privado existe una mayoría masculina en los puestos directivos o de mayor jerarquía y responsabilidad. Concretamente, en el sector privado, la brecha se acrecienta a

medida que se analizan los cargos de forma ascendente dentro de las estructuras corporativas. De hecho, la penetración de mujeres en el ámbito laboral es una realidad, por lo que las posiciones de ingreso e incluso mandos medios van siendo cada vez más equitativos. Esto, sin embargo, no sucede en los altos cargos gerenciales, juntas directivas, gerencias y posiciones de CEO.

En cifras de la OIT vemos que en América Latina no existen aún países con paridad de mujeres en cargos directivos. Se acerca El Salvador, que cuenta con un 46,7 % de mujeres directivas. México (38,5 %) y Brasil (36,8 %), Argentina (33 %), Chile (30,4 %) y si vamos por los demás la proporción es inferior.

La OIT señala que es más probable que las mujeres ocupen puestos directivos en recursos humanos, administración, finanzas, marketing o relaciones públicas, áreas que la organización define como funciones de apoyo en la empresa. En cambio los datos nos muestran que en América Latina las CEO mujeres representan solo el 4,2 % del total.



Debemos comprender que donde hay desigualdad de género, hay espacio para la corrupción. (Muzio, 2019). Esto responde a distintas razones. Una de ellas sin duda responde al ejercicio de relaciones verticales dentro de las jerarquías organizacionales que acrecientan los riesgos de actuaciones que pueden encuadrarse en violencia de género. La otra tiene que ver con la concentración de las decisiones en un solo sector o, dicho de otro modo, la concentración del poder de decisión en un grupo de personas, dejando de lado otro grupo, lo que puede llevar a la discrecionalidad en la toma de decisiones.

Si bien hoy por hoy la mayoría de las empresas y Estados de América Latina están incluyendo políticas de igualdad e integridad en diferentes áreas por la obligación legal se necesita apoyo de los miembros de cada organización para que se cumpla en la práctica. Esto está ligado al sistema de cumplimiento en el sector privado y a la inclusión de normativa en el sector público, pero principalmente a la toma de consciencia respecto de una cultura íntegra y respetuosa de las personas. En Ecuador específicamente, las normas de Buen Gobierno Corporativo comportan la

obligación de reportar las cifras de cargos ocupados por mujeres y varones dentro de sus estructuras. No obstante, no hay un seguimiento de estas cifras respondan a una equidad de género. Existen muchos argumentos para avanzar en políticas inclusivas a distintos niveles en las organizaciones, nos vamos a referir a los argumentos prácticos, y también a los argumentos que denominaremos trascendentes o de fondo.

Por una parte, entre los argumentos prácticos, tenemos el indiscutible punto de la productividad. Hoy sabemos que una empresa con un directorio más equitativo es una empresa más competitiva. Las mujeres en cargos jerárquicos pueden llegar a aumentar la rentabilidad. Según datos de un informe de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y ONU Mujeres las compañías con políticas de igualdad mejoraron en un 89 % su reputación y también los resultados empresariales en un 85 %, incluyendo la rentabilidad.

El mismo informe muestra efectos marginales que prueban la correlación entre compañías que incorporan la perspectiva de género en la filosofía empresarial y que tienen una política de igualdad de

oportunidades de empleo con una mejora en la creatividad, innovación y transparencia. Estos mismos factores, según el estudio mencionado, muestran un impacto positivo sobre indicadores de rentabilidad, productividad y reputación. Otro aspecto interesante es que inciden en la retención del talento femenino.

El motivo de esto tiene de fondo una ecuación lógica. A mayor diversidad y mayor colegialidad en la toma de decisiones, las decisiones tienden a ser mejores y más íntegras. La concentración de facultades de decisión es un factor de discrecionalidad que se relaciona directamente con la corrupción, y se aleja de las prácticas de buen gobierno corporativo. Adicionalmente, hay dos factores a tomar en cuenta. Por una parte, la presencia de mujeres en la organización genera un ejemplo positivo para otras mujeres del medio y para colaboradoras dentro de la misma estructura que buscan replicar las carreras de mujeres directivas. Por otra parte, en espacios de decisión colegiada formados eminentemente por varones se pueden invisibilizar asuntos que afectan específicamente a colaboradoras mujeres en la organización y que se pueden constituir en impedimentos

para su ascenso y en general para la retención del talento femenino.

Todas estas cifras y muchas más que están disponibles y públicas son ciertas, las compañías lo saben, los gobiernos lo saben. Cabe preguntarse entonces, ¿por qué motivo continuamos teniendo problemas para vivir una verdadera cultura de inclusión en la toma de decisiones en las organizaciones?

Esto nos lleva al segundo aspecto, el aspecto trascendente o de fondo. Cuando hablamos de integridad, estamos hablando de cultura. Por eso es imprescindible combinar la perspectiva de género en las políticas de anticorrupción. Para ello, el reto es abordar las relaciones de poder, contexto legal y social, e incluso el ambiente laboral y relacional dentro de las organizaciones en concreto.

Al considerar una cultura íntegra dentro de las organizaciones, podemos atender a ciertos aspectos que se hacen cruciales. Tienen que ver con la toma de decisiones y las actuaciones que tienen los miembros de una organización, no solamente frente a la ley, entes relacionados como provee-

dores y clientes, sino dentro de la organización, entre las personas con las que interactúan constantemente. Hemos visto que existen varios estudios sobre cómo la presencia de las mujeres en el mercado laboral y productivo mejora los resultados, la productividad, enriquece los ambientes laborales, las decisiones, las negociaciones, etc. No obstante, no existe aún una comprensión de las implicaciones de las relaciones género-cumplimiento dentro de las organizaciones.

En un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), titulado *Participación Laboral Femenina*, ubica a Ecuador en el último lugar de toda Sudamérica, se muestra que, de las mujeres en edad productiva (25-64 años), solo el 65,6 % de ese grupo poblacional tiene participación en el mercado laboral y además, solo el 29,8 % de ellas tiene un empleo adecuado. (Armijos et al., 2020)

Si bien la relevancia del papel de la mujer en el ámbito empresarial es un tópico de creciente exploración en los estudios y análisis actuales, se relaciona casi siempre con la productividad. Se trata de estudios muchas veces cuantitativos que por medio de los datos exponen la problemática rela-

cionada con la equidad de género o incluso la justicia de género en las compañías. Es más incipiente, sin embargo, el abordaje empírico de la problemática, con una perspectiva más empírica, que muestre la vivencia de las mujeres en los ambientes laborales, y la percepción de su aporte por parte de sus compañeros varones, y de la sociedad.

De esta manera, vemos que muchas veces la inclusión de las mujeres en los ambientes laborales, sobre todo directivos de las empresas, al medirse de forma cuantitativa puede ser creciente en los últimos años, pero no se ha estudiado a profundidad el modo en que se da. La profesora Laura Kray de la Universidad de California, analiza un estudio de la *Organizational Behavior and Human Decision Processes* que prueba que las mujeres en los negocios tienden a “negociar de buena fe”, más que los hombres. Lo que muestra una actitud de integridad en los negocios. Sin embargo, en la misma publicación afirma que “The prevailing message to women in Western society is that if you want to succeed, act more like men. There is an assumption that success means being more aggressive, in control of emotions, and

strategic and calculating in your decisions. Getting ahead often means doing whatever it takes, even if you're acting unethically",²³ dejando ver un riesgo de comportamiento poco transparente en la inclusión de la mujer en las organizaciones, cuando no se hace desde una verdadera transformación de la cultura organizacional. Se trata únicamente de un ejemplo, puesto que las implicaciones son varias. Queda por explorar las relaciones género: integridad en el manejo de la información, en las decisiones de promoción y empleabilidad, y en general en el establecimiento de políticas corporativas de autorregulación. Ya no desde la perspectiva cuantitativa de los resultados financieros o el número de puestos directivos ocupados por mujeres, ni siquiera desde el número de denuncias de discriminación en compañías con mecanismos internos para receptar este tipo de denuncias, sino desde una aproximación aún más empírica, dialógica, sobre las percepciones de las mujeres sobre su ambiente laboral, las oportunidades y desafíos que ofrece.

²³ El mensaje prevalente que se da a las mujeres en la sociedad occidental es que si quieren ser exitosas deben actuar más como hombres. Se asume que el éxito significa ser más agresivo, en control de las emociones, y estratégico y calculador en las decisiones. Salir adelante muchas veces implica hacer lo que sea, incluso actuar de manera antiética (traducción propia).

Sobre las aproximaciones de estos enfoques vemos que las organizaciones muestran poca consciencia de la problemática de género, en especial desde sus directivos varones. No existe un abordaje frontal de la situación que más bien parece haber sido invisibilizada por una ocupación mayoritaria de puestos de decisión por parte de hombres en las empresas. Por lo cual, el mayor reto del establecimiento de programas de cumplimiento con enfoque de género en las organizaciones ecuatorianas es una transformación de la cultura organizacional. La consciencia sobre valores compartidos y un enfoque decisional de dinámicas de colaboración que reemplacen a las relaciones de poder. Tanto la transparencia, integridad, cumplimiento como la equidad de género (no solamente numérica sino en las interacciones y dinámica decisional en los ambientes laborales y corporativos), suponen el compromiso de los miembros de una organización con unos valores y principios con que puedan identificarse.

Una mayor competitividad y transparencia no se logra solo con la aplicación de protocolos de *compliance* comprometidos en empresas. El enfoque numérico y de resultados es insuficiente: el aspecto del ambiente laboral ocupa un lugar tan importante que un escándalo por una situación de acoso sexual equivale a lo que un acto de corrupción pueda llegar a provocar en la reputación de la compañía. Es por eso que tanto las políticas con perspectiva de género hacia dentro de una compa-

ñaía como la composición de un directorio equitativo derivan no solo en un desarrollo más igualitario sino también, en negocios más rentables y sociedades más saludables.

Este es el gran reto, sensibilizar a las generaciones en una verdadera cultura de inclusión, que valore y respete a cada persona y su aporte dentro de las organizaciones y la sociedad.



BIBLIOGRAFÍA

Kray, L., Kennedy, J., Ku, G. (2017). *Are Women More Ethical Than Men?*

Muzio, Eugenia. (2019). *Donde hay desigualdad de género, hay espacio para la corrupción.*

OIT. (2019). *Las mujeres en la gestión empresarial: Argumentos para un cambio.*

Superintendencia de Compañías del Ecuador. (2020). *Informe Perspectiva de Género en los Cargos Directivos de las Empresas Ecuatorianas 2013–2018.*

Transparencia Internacional. (2020). *Informe Recommendations on Women Against Corruption for OGP Action Plans.*



**LOS PROGRAMAS DE CUMPLIMIENTO EN LA
LEGISLACIÓN ECUATORIANA**



*MEMORIAS DEL I CONGRESO INTERNACIONAL
ANTICORRUPCIÓN QUITO LUZ DE AMÉRICA*

Estefany Alvear Tobar

Docente de derecho penal de la Universidad Internacional SEK. Candidata a doctora en Criminología, por la Universidad de Murcia. Máster en Ciencias Criminológicas y Seguridad, por la Universidad de Granada. Abogada de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador, por la Universidad Central del Ecuador. Coordinadora del área de Compliance del Estudio Jurídico García Falconí & Asociados. Coordinadora de la Especialización en Compliance de la Universidad Internacional SEK. Docente de derecho penal de la Universidad Internacional SEK.



Resumen

Con la entrada en vigor del Código Orgánico Integral Penal (COIP) y la sanción penal a las personas jurídicas, también se implementó en la legislación ecuatoriana la figura de los programas de cumplimiento, y de esta forma, las empresas que cuenten con este documento pueden disminuir su responsabilidad penal a través de una atenuante. Sin embargo, no basta con la implementación de un *compliance program*, más bien es necesario que se decida adoptar una cultura de cumplimiento, a través de la cual se cuente con estos mecanismos, no porque se busque una exención de responsabilidad, sino más bien porque la compañía tiene un carácter de cumplidora. Es así que, el sistema de *compliance* tiene como objetivo que la persona jurídica sea respetuosa con las normas, e incluso que tenga la capacidad de autoimponerse sanciones en caso de requerirlo, de esta forma también se le atribuyen unos valores y ética que vaya mucho más allá de sus obligaciones legales.

Con el apareamiento de los programas de cumplimiento, también nacieron los *paper compliance*, que son falsos programas, por lo general copiados de otras empresas, que no se adaptan a las necesidades particulares de la persona jurídica, por lo que no tienen eficacia, es decir, no implementan una cultura de cumplimiento, ni funcionan como atenuante en la legislación ecuatoriana, sino que solo sirven para que la empresa tenga una falsa imagen de cumplidora. La idea es que una empresa que toma la decisión de adoptar un programa de cumplimiento, lo haga con la ética debida, de tal forma que este documento se convierta en un “traje a la medida”, que contemple un análisis de riesgo acorde a la actividad que realiza la compañía; y no en un simple *paper compliance*.



Definición de *compliance*

Este término deriva del verbo inglés *to comply with*, que significa seguir, asumir o respetar (Engelhart y Ulrich, 2014). Se puede decir que es un concepto amplio que se ha utilizado en diversos ámbitos, pero ha adquirido singular relevancia en el medio empresarial (Azzolini, 2020, p. 751). Los programas de cumplimiento empresariales se desarrollaron en un contexto marcado por la tensión entre la desconfianza al poder empresarial, por un lado, y la creencia que la autorregulación empresarial es más efectiva que la regulación estatal (Gallego Soler, 2014). En efecto, los programas de cumplimiento descansan en la decisión estatal de permitir, propiciar e, incluso, obligar a las empresas a instaurar dispositivos internos para cumplir con la normatividad vigente y prevenir la comisión de ilícitos en el desempeño de sus actividades (Azzolini, 2020).

En este sentido, el *compliance* se define como el proceso de asegurarse de que tanto las empresas como sus trabajadores cumplan y pongan en práctica todos los estándares, regulaciones, leyes y prácticas

éticas establecidas por la organización, así como las requeridas por entidades reguladoras o supervisoras; sean estas exigidas por el *hard law* (normas y leyes de cumplimiento obligatorio) o *soft law* (directrices, códigos o manuales aplicados de forma voluntaria por cada organización) (Puyol, 2017, p. 157).

El *compliance* abarca muchos aspectos, tanto los relativos a normativas y aspectos legales, como la ética organizacional y el buen gobierno. Por ello, la inversión destinada a implementar programas de *compliance* en las empresas puede traer múltiples ventajas, como evitar la imposición de sanciones o mejorar el prestigio y la representación de la marca (Lizarzaburu Bolaños, 2021, p. 19).

Cultura de cumplimiento

Siempre que se hable de *compliance*, necesariamente se tiene que hacer referencia a la cultura de cumplimiento, pues más importante que implementar un programa de cumplimiento, es establecer una cultura de cumplimiento entre cada uno de los miembros de la empresa. En este sentido,

una de las cuestiones más relevantes que se presentan actualmente en el contexto de la lucha contra la corrupción y la necesidad de aumentar los niveles de transparencia en una economía globalizada es la incidencia los presupuestos éticos y jurídicos de la actividad empresarial. La ética de la empresa no puede ser entendida como un simple sistema de control interno para los empleados, sino que tiene que marcar una pauta para el comportamiento directivo hacia todos los grupos de interés (González Hurtado y Martínez García, 2021).

En este contexto surge también la idea de *compliance* que no es otra cosa que “cumplimiento”, pero que según el orden jurídico en el que opera es además “cumplimiento normativo”. Puede ser cumplimiento de normas penales, pero sustancialmente es en primer lugar de cumplimiento de normas administrativas y mercantiles, y no solo penal. *Compliance* es cumplimiento de todo el ordenamiento jurídico para evitar responsabilidades civiles, administrativas y penales de la empresa (Bacigalupo, 2021). Desde esta perspectiva, la cultura de cumplimiento y el *compliance* se convierten en una filosofía del buen gobierno de las corporaciones.

La importancia de la cultura de cumplimiento en los programas de *Compliance*

Alinear la cultura de cumplimiento a los programas de *compliance* consiste en lograr que todos los colaboradores compartan rasgos comunes de cumplimiento, así como establecer las herramientas necesarias que imposibiliten razonablemente las infracciones. Con este objetivo, el proceso más lógico para la empresa es apostar por una clara voluntad de cumplir. En este sentido, esta voluntad tiene que empezar por las principales autoridades de la empresa, para que después, esta posición sea asumida por los colaboradores de la organización.

Con todo lo mencionado, la pregunta que surge es ¿por qué una empresa debería implementar una cultura de cumplimiento? O ¿qué ventajas obtengo al implementar este tipo de programas? Si bien, lo establecido en el COIP, con respecto a la disminución de responsabilidad de la persona jurídica, no debería ser la razón por la que se implemente un programa de cumplimiento, es cierto que este argu-

mento se presenta como una de las ventajas del *compliance*. Sin embargo, hay que entender que, en esencia, los modelos de organización y gestión no tienen por objeto evitar la sanción penal de la empresa sino promover una verdadera cultura ética empresarial.

En la medida que se comprueba en las organizaciones el beneficio de estos modelos, se amplía el alcance de este para llegar a incluir en él la totalidad de los requerimientos legales a los que se enfrentan las organizaciones en su día y día. Es decir, que, si bien en Ecuador solo el Código Orgánico Integral Penal contempla beneficios por la implementación de un programa de cumplimiento, el momento en que la persona jurídica cuenta con una cultura ética empresarial, optará por implementar no solo programas penales de cumplimiento, sino aquellos que contemplen todas las infracciones posibles, pues el objetivo no será evitar la sanción sino cumplir con la normativa.

Otra consecuencia importante de la implementación de un *compliance* es la buena reputación corporativa, que esta genera. Las personas jurídicas, al igual que

las naturales, tienen personalidad, fama y carácter; la primera es una obviedad, pues se genera con la misma creación de la persona jurídica; la segunda está relacionada con la marca; mientras que la tercera tiene que ver con el cumplimiento. En este sentido, así como existen personas que son más cumplidas que otras, lo mismo sucede con las empresas, y justamente, lo que busca un programa de cumplimiento, es dotar de un carácter de cumplidor a la persona jurídica, esto a su vez hará que a nivel organizacional exista un sentido de pertenencia en los trabajadores, quienes se identificarán con el cumplimiento.

Compliance y legislación ecuatoriana

En el caso de la legislación ecuatoriana podemos decir que los inicios del *compliance* están la expedición del COIP, en el año 2014, con la implementación de la responsabilidad penal de las personas jurídicas.

Desde su implementación, el COIP ha tenido varias reformas, siendo la última la más importante en el ámbito empresarial,

pues de forma indirecta considera penalmente responsables a las personas jurídicas por no haber implantado un sistema de control destinado a la prevención de delitos o *compliance program*, al establecer que esta omisión ha favorecido o posibilitado la comisión de ilícitos por parte de sus representantes o dependientes.

Ello hace necesaria la elaboración de programas de autorregulación corporativa con el fin de que la persona jurídica analice los riesgos de incurrir en ilícitos penales en función de su actividad y defina los criterios que han de regir la conducta de sus miembros, para que después se creen instrumentos de control adecuados, ya sean internos o externos y de ese modo, la existencia de un correcto protocolo de prevención de delitos, cuya efectiva implantación permita a la persona jurídica exonerarse de responsabilidad, por considerar que el delito cometido ha sido algo excepcional o difícilmente previsible.

Justamente lo que va a lograr el programa de *compliance* es que, en caso de que la persona jurídica cometa un delito, su responsabilidad se vea atenuada, pero para que ello suceda, es necesario que el

programa cuente con ciertos requisitos que están establecidos en el COIP.

1. Identificación, detección y administración de actividades en las que se presente riesgo.
2. Controles internos con responsables para procesos que representen riesgo.
3. Supervisión y monitoreo continuo, tanto interna, como evaluaciones independientes de los sistemas, programas y políticas, protocolos o procedimientos para la adopción y ejecución de decisiones sociales.
4. Modelos de gestión financiera.
5. Canal de denuncias.
6. Código de Ética.
7. Programas de capacitación del personal.
8. Mecanismos de investigación interna.
9. Obligación de informar al encargado de cumplimiento sobre posibles riesgos o incumplimientos.



10. Normas para sancionar disciplinariamente las vulneraciones del sistema.
11. Programas conozca a su cliente o debida diligencia. (COIP, 2014)

En este sentido, el *compliance* se convierte en una herramienta organizativa que cumple tres funciones principales: la prevención de delitos (función preventiva), su detección (función de detección), y su eficaz sanción o denuncia a las autoridades correspondientes para que si lo estiman oportuno inicien una investigación (función represiva) (Serrano Zaragoza, 2018).

Individualización de los programas de compliance

La característica principal de un programa de *compliance* es que tiene que ser único y adaptarse a la necesidad de la empresa; en este sentido hablamos de una especie de “traje a la medida”. No se puede hablar de voluntad de cumplimiento si simplemente tomo un formato de compliance de otra persona jurídica y le cambio los datos para de forma superficial afirmar que ten-

go un programa de cumplimiento, a esto se le llama *Paper Compliance*, pero no es un compliance, y hay que recalcar que, en caso del cometimiento de algún ilícito, no se le considerará una atenuante.

También puede suceder que en un inicio la empresa contrata un programa de cumplimiento, pero pasan los años y no lo actualiza, en este caso, aunque inicialmente haya sido construido a la medida de la empresa, este documento tampoco tendrá validez legal, pues uno de los requisitos establecidos en el COIP es el monitoreo continuo. Esto significa que el compliance tiene que adaptarse constantemente a los cambios normativos que existen en el país, por lo que es recomendable, realizar evaluaciones anuales del funcionamiento del plan, incluso aunque no se hayan expedido normas nuevas, pues a través del monitoreo se puede realizar una valoración sobre la efectividad del programa.

Si una empresa decide contratar un *paper compliance* en lugar de un programa de compliance, podrá seguramente demostrar ante inspectores, clientes y otras empresas que tiene una cultura de cumplimiento, pero jamás podrá demostrar

que cuenta con los análisis de riesgos y controles técnicos necesarios como para realmente evitar el cometimiento de infracciones, y esta es precisamente la razón por la que ese supuesto programa de cumplimiento no será eficaz, pues se necesitan evidencias reales que se conecten con lo estipulado en la normativa nacional e internacional, dependiendo la actividad de la compañía.

En conclusión, si una empresa cuenta con un papel *compliance*, lo que se evidenciará es que no tiene una cultura de ética corporativa y cumplimiento, pues se tratará de una persona jurídica que, a través del engaño, trata de demostrar que es ética y cumple; relacionando esto a lo mencionado en líneas anteriores sobre la fama y carácter, lo único que se logrará es que la compañía tenga una fama de mentirosa y un carácter no cumplidor.

Entonces ¿cuáles serían los requisitos mínimos que debe contener un programa

de *compliance*? Esto obviamente dependerá de la actividad de la persona jurídica y sus características principales, sin embargo, todo *compliance* program deberá contener:

1. Evaluación (matriz) de riesgos
2. Código de Ética y manual de *compliance*, que deben cumplir con la normativa del país de domicilio y las diferentes ISO.
3. Código de Conducta.
4. Manual de delitos o infracciones.
5. Sistema disciplinario.
6. Manual para el oficial de cumplimiento.
7. Constancias de difusión del programa de *compliance* entre los trabajadores.
8. Canal de denuncias.



Bibliografía

- Azzolini, A. (2020). Responsabilidad penal de los entes colectivos. El papel del compliance en la responsabilidad penal de las organizaciones. *Criminalia*, 743-761.
- Bacigalupo, S. (2021). Cultura de cumplimiento e integridad. *The economy journal*.
- COIP, Ley 0. Registro Oficial 180, Suplemento, 10 de febrero de 2014.
- Engelhart, M., y Ulrich, S. (2014). *Compliance Programs for the Prevention of Economic Crimes: An empirical survey of german companies*. Berlín: Duncker & Humboldt.
- Gallego Soler, J. I. (2014). “Criminal Compliance” y proceso penal. En J. C. Hortal Ibarra, *Responsabilidad de la empresa y compliance: programas de prevención, detección y reacción penal* (p. 195-272). Madrid: BdeF.
- González Hurtado, J. A., y Martínez García, E. (2021). El aseguramiento de los sistemas de gestión de compliance a través de auditorías de tercera parte. En F. y De Lacerda Da Costa Pinto. Madrid: Dykinson.
- Lizarzaburu Bolaños, E. (2021). *Introducción al Compliance normativo empresarial*. Valladolid: Universidad de Valladolid.
- Puyol, J. (2017). *Guía para la implementación de compliance en la empresa*. Barcelona: Wolters Kluwer.
- Serrano Zaragoza, O. (2018). *Compliance penal y responsabilidad civil y societaria de los administradores*. Madrid: Wolters Kluwer.



**GOBIERNO ABIERTO, COMPLIANCE Y SEGURIDAD
JURÍDICA PARA EL CONTROL DE LA CORRUPCIÓN**



*MEMORIAS DEL I CONGRESO INTERNACIONAL
ANTICORRUPCIÓN QUITO LUZ DE AMÉRICA*

Mariela Anchundia

Abogada con especialización en Derecho de Empresa y Maestría en Dirección de Recursos Humanos. Con más de 15 años de experiencia en el campo aeronáutico; 13 años como abogada en LATAM Airlines y 5 años liderando el área de Compliance, desde donde promueve la gestión y cumplimiento de sus políticas, prácticas e iniciativas internas y externas. Ha colaborado con Alliance For Integrity como entrenadora en Talleres de Prevención de la Corrupción de Empresas para Empresas, capacitando a más de 30 organizaciones a escala nacional.



Resumen

La promoción de políticas y procesos que fortalezcan la transparencia en las acciones dentro de las organizaciones es vital para la construcción de una sociedad más justa.

La presente ponencia da cuenta de una de las herramientas claves en la consecución de este objetivo: el *compliance*.

Soportado por la transparencia y las conductas regulatorias al interno de las organizaciones, el *compliance* puede ser fundamental en la construcción de reputación, un elemento que suma muchísimo al valor cualitativo de cualquier empresa.



Apostar por una sociedad donde la transparencia y el correcto proceder de los ciudadanos, en el marco de la ley, pero sobre todo en beneficio de los que habitamos el planeta, es un objetivo que buscamos al interior de LATAM Airlines Ecuador, y en el cual nuestras políticas anticorrupción tienen prioridad cuando desarrollamos nuestras acciones como operador aéreo en todos los niveles de la organización y con nuestros colaboradores.

Es en ese sentido que participar de espacios como este foro, donde actores de diferentes industrias, líderes de opinión, miembros de la academia, representantes del gobierno central y local, pero particularmente la ciudadanía en general es primordial, porque le permite a la ciudadanía tener acceso a información de buenas prácticas en materia de control a la corrupción, uno de los grandes males que lamentablemente aquejan a nuestras sociedades.

En mis más de 15 años de experiencia profesional liderando equipos jurídicos y formando parte de comisiones que promueven políticas anticorrupción dentro de las organizaciones, especialmente en

el sector privado, para generar una cultura organizacional en la que la honestidad y la transparencia tengan el foco, he visto cómo la sociedad y en general las industrias han ido adaptando sus modelos de gestión y de negocio para afianzar justamente varias de las iniciativas que tangibilizan un discurso que va mucho más allá del simple proceder con rectitud, y que más bien apunta a visibilizar la trascendencia de lo que las líneas de acción anticorrupción pueden proveer a nivel reputacional para una empresa o una organización.

Hay tres temas en los que quiero enfocarme y que creo son importantes para clarificar lo que acabo de señalar.

GOBIERNO ABIERTO

El cual está muy relacionado con la transparencia. En muchos casos se dice que no basta ser sino parecer, y es aquí donde el poder desarrollar un sistema de gobierno abierto y de libre acceso al ciudadano cobra valor.

Cuando hablamos en términos legales de “Gobierno Abierto”, nos referimos a

una forma de entender y procesar la gobernabilidad, con un enfoque transparente y en el que el libre acceso a la información pueda generar confianza en nuestros principales *stakeholders* y en nuestro rango de acción a nivel industria.

Esta mirada, o en todo caso esta forma de entender la gestión de una entidad, evidentemente, traza un nivel de apertura a lo que significa también el control social. Cuanto más transparentes somos, es más probable que gestemos personas informadas y con la capacidad de debatir y también de cuestionar. Es un flanco que de todas maneras es importante a tomar en cuenta, que puede ser cuestionado, pero si es llevado a buen recaudo, tiene un valor enorme a nivel reputación.

Un gobierno abierto está caracterizado por sus pilares:

- Transparencia y acceso a la información pública.
- Integridad y rendición de cuentas.
- Colaboración e innovación pública y ciudadana.

- Participación ciudadana.
- Trabajo conjunto, colaboración y participación de la sociedad.

No quiero detenerme a dar mayor detalle sobre cada uno de estos pilares, pero sí me parece importante destacar que detrás de cada una de estas características que fortalecen lo que conocemos como gobierno abierto, vemos que el principal mensaje está en ser lo suficientemente claros con nuestros objetivos, y en ese sentido promovamos integridad desde todos nuestros frentes, siendo activos y conocedores de nuestros derechos.

Al ser meros espectadores pasivos, nos convertimos indirectamente en parte de lo que cuestionamos, la corrupción, por ejemplo.

SEGURIDAD JURÍDICA

La Constitución de la República del Ecuador en su art. 82.- señala a la Seguridad Jurídica como el “respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.



Aquí hay dos componentes fundamentales: el principio de legalidad y el orden jerárquico de las normas. Dos temas que son vinculantes y que finalmente lo que logran es permitir que como sociedad tengamos un entorno propicio para estar sujetos a derechos y deberes amparados en la ley.

Decimos también que “la seguridad jurídica es un principio del derecho, universalmente reconocido, que se basa en la ‘certeza del derecho’, tanto en el ámbito de su publicidad como en su aplicación, y que significa la firmeza de que se conoce, o puede conocerse, lo previsto como prohibido, ordenado o permitido por el poder público”. En caso de vacío legal u oscuridad de ley se aplicará el orden jerárquico de las normas, siempre satisfaciendo u observando los derechos de los administrados.

Lo anterior, podemos hacer que se cumpla, siempre y cuando como sociedad estemos bien informados y capacitados. No es necesario ser conocedores de toda la gama de leyes que tenemos, pero sí de las que a nuestro negocio o industria interesan, más las que a criterio personal creo que suman:

1. Ley Orgánica de Acceso a la información Pública.
2. Ley Orgánica para la optimización y eficiencia de trámites administrativos.
3. Código orgánico administrativo.
4. Ley Orgánica Servicio Público.

Y finalmente el *compliance* como una herramienta para prevenir la corrupción:

COMPLIANCE PARA EL CONTROL DE CORRUPCIÓN

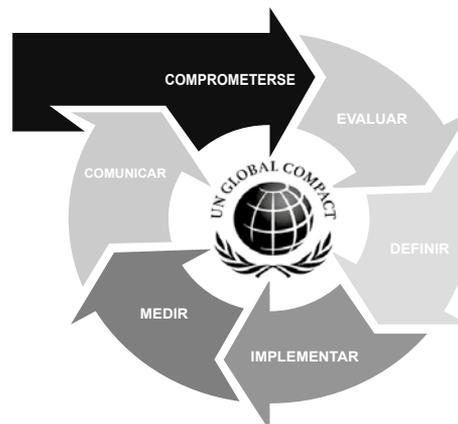
Cuando fui invitada a participar de este panel de expertos, decidí poner foco en el *compliance*, primero porque es un tema que me apasiona y conozco, y segundo porque considero que es un tema de tan alta relevancia que si bien, no elimina el riesgo de tener incidentes donde la corrupción tome terreno, sí lo reduce. En una empresa privada, por ejemplo, se busca que el país donde se opera brinde seguridad jurídica que permita desarrollar programas de *compliance* para el desarrollo del negocio, favoreciendo así su seguridad, sus procesos de expansión e incluso atraer más inversión.

Un programa de *compliance* con apego al cumplimiento de la normativa local e internacional fortalece a las empresas, reduce el riesgo reputacional, evita desvíos y pérdida de recursos. Todos estos son matices de un mismo discurso, en el que la empresa le pone los reflectores al tener seguridad jurídica, como he citado anteriormente.

Con todo lo antes precisado, es vital desarrollar un programa de *compliance* para tener claro, qué hacer y qué no hacer, y que esa claridad sea socializada entre todos los colaboradores con programas de

mentoring, de capacitación, de instrucción, y a través de una ola de comunicación interna donde hay dos beneficiarios: la empresa y el colaborador.

Quiero culminar mi ponencia con una llamada a la acción hacia el compromiso de los diferentes actores de la sociedad civil, y hacia los líderes de las diversas industrias que potencian todo lo bueno y destacable que tiene el Ecuador, para desarrollar el *compliance* como una estrategia que tiene beneficios directos con la propuesta de valor de las empresas, pero que además que plantea un reto a los colaboradores



Fuente: Pacto Mundial de las Naciones Unidas; Deloitte – UN Global Compact Management Model



**DIGIntegridad: LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL EN LA
LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN**



*MEMORIAS DEL I CONGRESO INTERNACIONAL
ANTICORRUPCIÓN QUITO LUZ DE AMÉRICA*

Camilo Cetina

Es Profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia, con Maestría en Economía de la Universidad de Copenhague. Experto apoyando reformas estatales para buen gobierno, fortalecimiento institucional y lucha contra la corrupción; en particular estuvo encargado de la implementación de la política anticorrupción en Colombia entre 2014 y 2017, así como del desarrollo del primer Observatorio de Transparencia y Anticorrupción en el país y de coordinar iniciativas de integridad pública con motivo del acceso de Colombia a la OECD. Líder de la agenda de integridad pública e innovación digital en CAF.



Introducción

El informe *DIGIntegridad: la transformación digital en la lucha contra la corrupción*, realizado por la Dirección de Transformación Digital de CAF —Banco de Desarrollo de América Latina—, tiene dos objetivos fundamentales: en primer lugar, contribuir al estado del arte que vincula los conceptos de digitalización e integridad, y, en segundo lugar, proponer una estructura de política pública basada en la adopción de innovaciones digitales para la prevención, detección e investigación de fenómenos de corrupción. Para presentar este trabajo se tratarán fundamentalmente cuatro temas: primero, la motivación para hablar de transformación digital en el campo de la transparencia e integridad pública; segundo, el potencial de la inteligencia artificial y el aprendizaje de máquinas en la lucha contra la corrupción; tercero, el papel del blockchain en la integridad pública, y cuarto, la gestión de riesgos que implica la implementación de estas tecnologías y algunas recomendaciones de política pública.



Presentación del informe y estructura

La corrupción —entendida como el abuso de un poder encomendado para beneficio privado— le podría estar costando al planeta, según varias estimaciones, entre el 2 % y el 5 % del Producto Interno Bruto (PIB) mundial (CAF, 2019; ONU, 2018), con efectos adversos tanto en el funcionamiento de la democracia como en la economía de mercado. El Foro Económico Mundial estima un costo al mundo en desarrollo de 1,26 billones USD al año, monto equivalente a 7,5 veces la ayuda anual al desarrollo, de acuerdo con los datos de la OCDE (2019). Transparencia Internacional (2021) documentó incluso el posible efecto que tiene la corrupción sobre el deterioro de las democracias y la violación de derechos humanos.

De modo paralelo, el mundo es testigo de la aceleración digital de las economías, los Gobiernos y las sociedades. La digitalización comporta efectos positivos a la economía: Naciones Unidas estima que el sector de las Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC) emplea a un 2

% de la población mundial, representa un capital suscrito (solo en plataformas) que supera los USD 7 billones USD y puede contribuir con un 15 % del PIB mundial. Sin embargo, la revolución digital, aparejada a la globalización de la economía, también les cede espacio a las redes de corrupción para crecer en tamaño y capacidad de daño, puesto que, al usar el ciberespacio, operan sin territorialidad alguna y limitan las capacidades jurisdiccionales para su detección y sanción por parte de los Gobiernos (Shelley, 1998).

De hecho, Transparencia Internacional (2021) ha acuñado el concepto de “formas modernas de corrupción”, en el cual vincula dos tipos de fenómenos: 1. Los que tienen una naturaleza transnacional, y 2. Aquellos que requieren del uso de tecnología para adquirir, mover o disponer ilícitamente de los activos obtenidos tras la comisión de los delitos. Casos famosos como Lava Jato, Odebrecht, Panamá Papers y FIFA-Gate, entre otros, son ejemplos de estas formas modernas de corrupción. El avance de la digitalización de las economías y las telecomunicaciones aumenta todavía más el potencial para que las redes de corrupción operen a escala global,

identifiquen nuevos mecanismos de cooperación y acumulen enormes ganancias obtenidas a través de operaciones transnacionales. Esto, simultáneamente, aumenta su capacidad para reorganizarse y ocultarse entre cantidades incontables de datos, en medio de las plataformas tecnológicas que movilizan dinero alrededor del mundo. Sorprendentemente, la literatura que vincula la revolución digital con el control de la corrupción aún es incipiente (Haafst, 2017). Sin embargo, desde la década pasada, los gobiernos y otros actores del ecosistema digital han comenzado a documentar experiencias sobre el potencial y el impacto de la digitalización para promover la transparencia, abrir los datos gubernamentales al escrutinio público, automatizar los procesos burocráticos, restringir la discreción de los funcionarios y limitar la interacción de los ciudadanos con los funcionarios públicos para acceder a servicios esenciales.

En ese sentido, este informe busca contribuir al estado del arte que vincula los conceptos de digitalización e integridad, y propone una estructura de política pública basada en la adopción de innovaciones digitales para la prevención, detección e in-

vestigación de fenómenos de corrupción. En este sentido, a pesar de la notable conciencia que surge alrededor del mundo sobre el nexo entre aceleración digital y políticas de integridad pública, aún no existe una guía integral para que los gobiernos adopten mecanismos de lucha contra la corrupción con un enfoque de innovación digital. El presente informe busca llenar ese vacío.

Con las innovaciones digitales, se busca superar los roles reactivos y adoptar otros más proactivos (es decir, de prevención motivada por la capacidad de predicción) en la lucha contra la corrupción. En un rol reactivo, los sujetos interesados —empresas, el Gobierno y la sociedad civil— se concentran en la detección, divulgación y sanción de hechos una vez se ha materializado la conducta corrupta y los perjuicios derivados de esta. En el rol proactivo, las acciones indebidas se identifican de manera temprana, y se pueden prevenir fenómenos de corrupción sin esperar a que se haya lesionado el patrimonio estatal y afectado los intereses públicos.

La predicción, con base en el procesamiento de grandes conjuntos de datos



permite identificar ciertos riesgos de corrupción. Algunos de estos conjuntos son: contratación y compra pública, aportes a las campañas electorales, personas políticamente expuestas, declaraciones de bienes y rentas, presupuesto y gasto público, registros de beneficiarios finales de empresas y conflictos de interés en funcionarios públicos.

Dicho esto, el informe está constituido en tres bloques: en primer lugar, las bases para la digitalización en las políticas de integridad, que se compone de los conceptos de transparencia activa y datos abiertos, y el gobierno digital e infraestructura de datos. En segundo lugar, las tecnologías digitales para la integridad, que integra

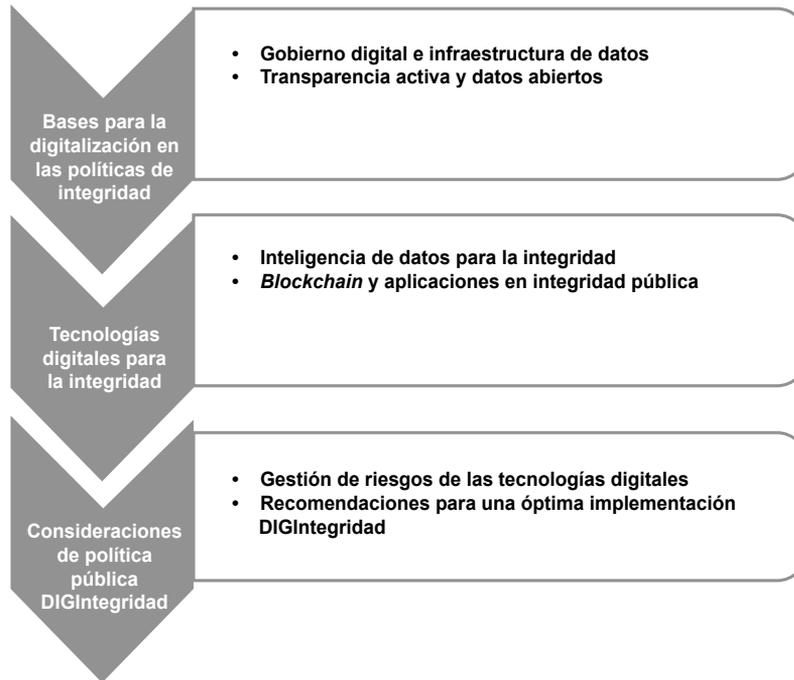
el uso de herramientas de inteligencia de datos y blockchain. En tercer lugar, las consideraciones de política pública, que se compone de la gestión de riesgos de las tecnologías digitales y recomendaciones para una óptima implementación de estas herramientas para la integridad.

La Figura 1, que presenta la estructura del informe, es también un esquema general para formular una política pública de integridad apalancada en tecnologías digitales, con un supuesto importante: la digitalización en la lucha contra la corrupción no comienza ni termina con el simple desarrollo de plataformas tecnológicas para investigar o detectar conductas indebidas en la gestión pública.



Figura 1. Estructura del informe y propuesta de política de digitalización para la integridad

Estructura del informe y propuesta de política de digitalización para la integridad



Fuente: Elaboración propia



Ciencia de datos e integridad pública

El insumo fundamental para que las tecnologías digitales funcionen a favor de la integridad pública son los datos abiertos. Los datos abiertos no solo son transparentes y accesibles, sino que se pueden reusar para efectos analíticos a través de herramientas automatizadas. La OCDE los define como los datos que están disponibles y son accesibles y reutilizables (esto es, leíbles por máquina) sin que medien barreras impuestas por parte de los gobiernos. La apertura de los datos parte del principio de transparencia activa, que corresponde a la obligación de las agencias del Gobierno de publicar de manera sistemática, periódica y oportuna, sin que medie requerimiento alguno, la totalidad de la información y los datos que no estén específicamente sometidos a reservas legales o constitucionales.

Estos conjuntos de datos son un insumo importante para identificar prácticas indebidas y riesgos de corrupción, a partir de tres tipos de análisis: descriptivo, que comprende diagnósticos, análisis

históricos, descripciones, relaciones y visualizaciones para interpretar fenómenos pasados; predictivo, que trata de hacer pronósticos sobre la probabilidad de ciertos fenómenos, predecir resultados y generar alertas tempranas de corrupción, a partir de algoritmos de aprendizaje, y prescriptivo, con el cual se pretende generar recomendaciones para combatir la corrupción, prescribir soluciones e incidir en el diseño de políticas públicas con base en evidencia y analítica de datos.

Un ejemplo de análisis predictivo es ALICE, el Analisador de Licitações, Contratos e Editais, desarrollada en 2017 por la Contraloría General de la Unión (CGU) de Brasil. ALICE es un organismo autónomo que accede a Comprasnet, el sistema de compra pública del país, y busca, categoriza y analiza de forma automatizada artefactos textuales no estructurados, como avisos públicos, términos de referencia y otras adendas, contribuyendo con la labor de los auditores de la CGU. Diariamente, la herramienta clasifica, separa y reenvía correos electrónicos a los auditores registrados que contienen información sobre las ofertas publicadas o realizadas en el día y las ocurrencias identi-

ficadas a través del análisis automatizado. A partir de las alertas enviadas por ALICE es posible tomar acciones preventivas en las licitaciones. Además, su algoritmo aprende, de modo que los autores, cuando no encuentren mérito investigativo reportan datos a ALICE para refinar criterios de búsqueda.

El éxito y la sostenibilidad de un enfoque de política pública, donde las tecnologías de datos se adoptan como dispositivo en la lucha contra la corrupción, requieren que los países adelanten una ambiciosa agenda digital anticorrupción que tenga en cuenta los siguientes aspectos: primero, en la era digital, la cadena de valor se agrupa hacia grandes conjuntos de datos. Los gobiernos deben asegurar la infraestructura que les permita facilitar ese agrupamiento, de modo que la reutilización de estos no se enfrente a barreras de acceso de tipo legal u operacional. De lo anterior, se entiende que es importante que los gobiernos inviertan en generar poder de computación para entrenar los algoritmos que usen los datos en la prevención del fraude dentro de operaciones y transacciones que requieren sus recursos.

Segundo, la aplicación de estándares y prácticas internacionales para la producción, publicación y reutilización de los datos es una alternativa costo-efectiva para las estrategias anticorrupción. Por ejemplo, la adopción del Programa Interamericano de Datos Abiertos (PIDA) ya cuenta con una serie de recomendaciones y medidas para producir y poner a disposición del público 30 conjuntos de datos que pueden ser usados en la lucha contra la corrupción.

Tercero, América Latina sigue necesitando reformas para mitigar la corrupción, la mayoría relacionadas con el Compromiso de Lima de 2018. Es necesario hacer ajustes institucionales, como regular el conflicto de interés y facilitar el acceso a la información en la materia. La regulación del lobbying o cabildeo es otro aspecto pendiente puesto que, en consonancia con las buenas prácticas, ayudaría llevar registros formales y de público acceso de los cabilderos. Implementar registros unificados de beneficiarios finales mejoraría la efectividad de los mecanismos antilavado de dinero, así como de las convenciones antisoborno.



***Blockchain* e integridad pública**

La corrupción en el sector público genera desconfianza entre los ciudadanos y las instituciones. La tecnología *blockchain* ha demostrado tener un importante potencial en la integridad pública, ya que permite que los registros públicos queden a prueba de manipulaciones, de modo que agentes fraudulentos no puedan modificarlos, alterarlos o falsificarlos. Esto despliega un potencial en ciertos procesos como la verificación de identidad, el seguimiento a las transferencias de los gobiernos a los ciudadanos, el registro de la propiedad sobre ciertos activos, y la imparcialidad e integridad en los diferentes pasos dentro de la contratación pública.

Blockchain o la “cadena de bloques o firmas digitales de información” es una tecnología de contabilidad distribuida (*distributed ledger*) que permite registrar transacciones en bloques de información. Cada bloque contiene información de transacciones o bloques anteriores, creando una cadena de información en la que toda transacción cuenta con una pista de auditoría inmutable y es validada por todos los

interesados o “nodos” de modo descentralizado en tiempo real. Esta técnica se sustenta en un registro público distribuido que siempre mantiene una lista creciente de registros o transacciones, reunidos en bloques, que son seguros contra cualquier revisión o adulteración y son completamente rastreables (CIAT, 2018).

La tecnología *blockchain* hace los registros accesibles, inmutables y seguros, impidiendo a las autoridades centrales actuar con excesiva discrecionalidad y permitiendo a los interesados consultar y validar las transacciones. Además, el *blockchain* garantiza la visibilidad de los procesos para todos los interesados o nodos como proponentes, entidades públicas y sociedad civil. Así, para que se materialice un acto corrupto sería necesario que todos los nodos validaran o aceptaran la transacción. Finalmente, debido a que la tecnología *blockchain* opera bajo la lógica de los contratos inteligentes (*smart contracts*), se garantiza la continuidad y transparencia del procedimiento de contratación.

Esta tecnología está siendo sometida a pruebas mediante proyectos piloto. Por

ejemplo, en Colombia, la Procuraduría General de la Nación (PGN) desarrolló una prueba de concepto para la aplicación de la tecnología *blockchain* autorizada en la contratación del programa de alimentación escolar en la ciudad de Medellín. El *blockchain* pseudoanonimiza a los proveedores, lo cual cierra la ventana para que se puedan conocer todos los proponentes y haya acuerdos irregulares entre ellos y los funcionarios para direccionar la licitación. Utilizando esta tecnología, cualquier alteración en la pseudoanonimización queda registrada y no es posible seguir con el proceso licitatorio sin haber pseudoanonimizado a los proponentes. Una vez que los términos de referencia de la licitación se hacen públicos, estos no pueden ser alterados, al igual que los comentarios de los ciudadanos. Adicionalmente, las propuestas recibidas quedan anónimamente registradas en *blockchain* con los documentos adjuntos y no pueden abrirse hasta el inicio programado del proceso de evaluación. Todo lo anterior ayuda a prevenir la existencia de acuerdos ilícitos que con anterioridad se pueden hacer para favorecer indebidamente a un oferente.

Otro caso donde se ha utilizado la tecnología *blockchain* en la integridad pública es el seguimiento de la contratación pública de emergencia en pandemia. De acuerdo con UNODC, la vacunación masiva representó un reto sin precedentes para los gobiernos del mundo. En este marco, se presentaron fenómenos de corrupción como la falsificación, el robo de vacunas e irregularidades dentro de los sistemas de distribución relacionados con nepotismo o favoritismo político. En Estados Unidos la tecnología *blockchain* de carácter privado autorizada se utilizó para verificar la calidad, origen, distribución de las vacunas contra el COVID-19. Las características propias *blockchain* (inmutabilidad y descentralización distribuida) evitan la manipulación y adulteración de los datos sobre el proceso de entrega y administración.

Blockchain también puede mitigar los riesgos de desvío de recursos en las transferencias monetarias de los gobiernos para dar medios de subsistencia a los ciudadanos más vulnerables. Por ejemplo, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) desarrolló el proyecto “Building Blocks” para determinar la viabilidad de incorporar la tecnología *blockchain* entre más

de 100.000 refugiados sirios en Jordania. Los nodos de la red son las organizaciones participantes en la respuesta humanitaria, entidades que buscaban un espacio neutral y transparente para colaborar, realizar transacciones y compartir información de forma segura en tiempo real (PMA, 2021). El dinero en efectivo se almacena en una cuenta del beneficiario, cuyo valor y datos quedan validados por diferentes nodos en la cadena de bloques. Posteriormente, el efectivo que los beneficiarios reciben o gastan se paga a través de un proveedor de servicios financieros comerciales, y los pagos quedan almacenados en *blockchain*.

Con base en lo anterior, los gobiernos que busquen explorar el potencial del *blockchain* deben tener en cuenta los siguientes aspectos: en primer lugar, usar *blockchain* implica repensar los procedimientos estatales, como la compra pública o la titulación de tierras. Ello supone el rediseño y supresión de varias etapas de los procedimientos o intervenciones de funcionarios que ya no serían necesarios, gracias a las propiedades de la tecnología de cadena de bloques. En consecuencia, la adopción de *blockchain* en los procedimientos gubernamentales pone de manifiesto el reto de

adaptar la legislación y los procedimientos vigentes.

En segundo lugar, los Gobiernos necesitan avanzar en otros frentes complementarios, como la identidad digital, para extraer el mayor provecho de las propiedades que tiene el *blockchain* en la prevención del fraude a las transacciones. Por último, es importante formular una estrategia de inversión de recursos en infraestructura para mayor poder de cómputo, puesto que es necesaria la incorporación de nodos y unidades validadoras de las transacciones que desarrollan cálculos complejos. Adicionalmente, el considerable consumo de energía que exige la adecuada aplicación de esta tecnología, derivado del funcionamiento de miles de servidores que validan las transacciones bajo algoritmo de prueba de trabajo, debe ser considerado como un costo importante para decidir en qué casos es racional acudir al *blockchain*.

Recomendaciones de política pública

Finalmente se presentan dos bloques de recomendaciones para que estas tec-

nologías sean funcionales a la integridad pública. El primer bloque trata sobre los arreglos institucionales que requieren los países latinoamericanos para que la agenda anticorrupción se sintonice con la aceleración digital. Puntualmente, se recomienda profundizar la transparencia en el sistema político para prevenir la gestación de acuerdos ilícitos en la fase electoral; promover la corresponsabilidad del sector privado para generar integridad en las políticas públicas y evitar la captura del Estado, y generar sistemas de investigación y juzgamiento legítimos, ágiles y restaurativos:

Paralelo a la modernización del ecosistema de integridad en los gobiernos, también se requieren unos ajustes en el ecosistema de innovación digital para el sector público, de modo que la adopción de herramientas digitales dentro de las estrategias de integridad pública sea sostenible en el tiempo. En esta materia, se recomienda generar infraestructuras organizadas de datos por cada sector y código abierto, ya que los conjuntos específicos de datos aumentan la efectividad de las tecnologías digitales para combatir la corrupción que se presenta de forma diferen-

cial en los distintos sectores; fortalecer la formación y retención de talento que use efectivamente las tecnologías digitales en los organismos responsables de la política anticorrupción, y regular la compra pública de inteligencia artificial para garantizar la integridad y calidad en la adquisición de esta tecnología.

Desafíos pendientes en América Latina

Para que estas recomendaciones se puedan llevar a cabo, es necesario superar ciertos desafíos que persisten en América Latina. Primero, la mayor parte de la inversión de los proyectos de aprendizaje automático y analítica avanzada están consumidos en “limpiar” los conjuntos de datos, dedicando tan solo el 18 % del tiempo al desarrollo de algoritmos y puesta a prueba de modelos. Por esta razón, es imprescindible invertir en la calidad e integridad de los datos administrativos y registros públicos. Segundo, la potencia de las máquinas y programas para procesar datos también incrementa la celeridad de las investigaciones judiciales y administrativas, por lo cual es necesario aumentar

la inversión en infraestructura con poder de cómputo. Tercero, potenciar la generación de ambientes colaborativos y laboratorios de innovaciones, permitiendo

el flujo de datos entre las autoridades, es crucial para no duplicar esfuerzos en las investigaciones y en la recolección de información.



Bibliografía

- Cetina, C. (2020a). *Blockchain e integridad: aplicaciones de política pública*. Caf.Com; CAF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1651>.
- Cetina, C. (2020b). *Tecnología para la integridad en tiempos del COVID-19*. Caf.Com; CAF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1542>.
- Cetina, C. (2020c). *Tres preguntas sobre el uso de los datos para luchar contra la corrupción*. Caf.Com; CAF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1544>.
- Cetina, C. (2021a). *Gobernanza de datos y capacidades estatales para la pospandemia*. Caf. Com; CAF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1765>.
- Cetina, C. (2021b). La aceleración digital de los Gobiernos e implicaciones de política pública. *Documentos de Políticas para el Desarrollo*, No. 16. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1782>.
- Cetina, C., Fonseca, H., y Zuleta, M. (2021). Diagnóstico subregional de los datos del sistema de compra y contratación pública. Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF). <http://ricg.org/wp-content/uploads/2021/05/Diagnostico-subregional-de-los-datos-del-sistema-de-compra-y-contratacion-publica.pdf>.
- Cetina, C., Garay Salamanca, L. J., Salcedo-Albarán, E., y Vanegas, S. (2021). La analítica de redes como herramienta de integridad: el caso de la Procuraduría General de la Nación en Colombia. Caracas: CAF. Recuperado de <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1675>.
- CIAT. (2018). Blockchain: Concepts and potential applications in the tax area. <https://www.ciat.org/blockchain-concepts-and-potential-applications-in-the-tax-area-13/?lang=en>.
- Gallejo, J., Rivero, G., y Martínez, J. (2021). Preventing rather than Punishing: An Early Warning. System of Malfeasance in Public Procurement. *International Journal of Forecasting*, 37(1), pp. 360-377.
- OCDE. (2019). Aid by DAC members increases in 2019 with more aid to the poorest countries. <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/ODA-2019-detailed-summary.pdf>.



- Santiso, C. (2020). El papel del Estado en la era digital pos COVID-19. Recuperado de: <https://www.caf.com/es/conocimiento/visiones/2020/08/el-papel-del-estado-en-la-era-digital-post-covid19/>.
- Santiso, C. (27 de febrero de 2019). Tecnología de integridad: tres formas en que los gobiernos pueden utilizar la tecnología para acabar con la corrupción. *Apolitical*. Recuperado de: <https://apolitical.co/solution-articulos/es/tecnologia-de-integridad-interrumpir-la-corrupcion>.
- Santiso, C., y Ortiz de Artiñano, I. (2020). Govtech y el futuro gobierno. Caracas: CAF y PublicTechLab de IE University de España. Recuperado de <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1645>.
- Santiso, C., y Ortiz, I. (2020). Govtech y el futuro gobierno. Caracas: CAF y PublicTechLab de IE University de España. Recuperado de <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1645>.
- Transparencia Internacional. (2017). *Las personas y la corrupción. América Latina y el Caribe. Barómetro Global de la Corrupción*. Coralie Pring, editora. Berlín, Alemania. Recuperado de <https://www.transparency.org/en/publications/global-corruption-barometer-people-and-corruption-latin-america-and-the-car>.
- Transparencia Internacional. (2019). *Barómetro Global de la Corrupción en América Latina y el Caribe 2019. Opiniones y experiencia de los ciudadanos en materia de corrupción*. Coralie Pring, Jon Vrushi, editores. Recuperado de https://images.transparencycdn.org/images/2019_GCB_LAC_Report_EN1.pdf.
- Transparencia Internacional. (2021). CPI 2021 for the Americas: A Region in Crisis. <https://www.transparency.org/en/news/cpi-2021-americas-a-region-in-crisis>.



**SI LOS GOBIERNOS DE VERDAD QUISIERAN DISMINUIR
LA CORRUPCIÓN EN COMPRAS PÚBLICAS, INVERTIRÍAN
EN HERRAMIENTAS TECNOLÓGICAS**



*MEMORIAS DEL I CONGRESO INTERNACIONAL
ANTICORRUPCIÓN QUITO LUZ DE AMÉRICA*

María de los Ángeles Estrada G.

Maestra en Derecho Internacional por la Escuela Fletcher de la Universidad TUFTS, en Massachusetts y Licenciada en Derecho por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Es directora ejecutiva de la Iniciativa de Transparencia y Anticorrupción de la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Tecnológico de Monterrey y profesora de la materia de Anticorrupción en gobierno, empresas y sociedad. Cocreadora de #DenunciaCorrupcionCoronavirus proyecto seleccionado por el Foro de Paz de Paris 2020 como uno de los 100 proyectos a considerar en la construcción de un mundo mejor tras la pandemia de COVID-19.



El área de adquisiciones o compras públicas es una de las más importantes en el desarrollo de la gobernabilidad y gobernanza de cualquier Estado que se jacte de ser democrático, ello sin mencionar que todas las áreas relacionadas con la procuración del bienestar social están irremediablemente relacionadas con la contratación de bienes y servicios.

Desde el papel sanitario que se usa en los baños de las oficinas públicas hasta la construcción de refinerías, plantas de energía nuclear, campos de energía eólica, centrales térmicas, hidroeléctricas, entre otras mega obras, se realizan con reglas estandarizadas en leyes y reglamentos internos, pero también con base en criterios internacionales que a lo largo de los años se han desarrollado para garantizar que la contratación de los gobiernos se realice con transparencia y eficacia.

Estos últimos conceptos, transparencia y eficacia, podrían hacerse visibles y medibles a través del uso de la tecnología, que es lo que nos trae a esta mesa: discutir y reflexionar respecto de cómo la tecnología puesta al servicio de las adquisiciones públicas puede incrementar la transparen-

cia, reducir la corrupción, mejorar el uso del dinero público, elevar la confianza ciudadana en los gobiernos y en las instituciones y, sobre todo, cubrir las necesidades ciudadanas a través de compras responsables.

Son muchos los criterios que diversas organizaciones, tanto a escala nacional como internacional, han incluido para incrementar la transparencia y la eficiencia de las compras, así como la disminución de la incidencia de corrupción, criterios que abarcan tanto el ámbito normativo, así como los elementos mínimos con los que una herramienta tecnológica debe contar para garantizar la transparencia de las adquisiciones gubernamentales.

México es parte de este grupo de países latinoamericanos que genuinamente celebran la existencia de estos criterios, que agradecen enormemente la ayuda que las organizaciones internacionales le prestan al gobierno a través de estudios, diagnósticos y recomendaciones que les ahorran a los países mucho dinero —simple y sencillamente porque ya no tendrán que gastar en realizar diagnósticos ni contratar a expertos para que les den recomendacio-

nes—. Reitero mi creencia de que México honestamente agradece y valora el trabajo de esas organizaciones. El problema es que las aplaudimos mucho, pero de ahí no pasamos.

Los gobiernos suelen no tomar en cuenta los diagnósticos ni las recomendaciones y seguimos usando las vetustas normas del año del caldo que se han ido parchando a lo largo de los años y que muchas de ellas no previeron y no incluyen la introducción de herramientas tecnológicas en los procesos de adquisiciones. Ejemplificaré lo anterior con el caso de México.

El art. 134 de la Constitución mexicana dice que “los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados”. Dice también que “Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de lici-

taciones públicas, mediante convocatoria pública, para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, con el fin de asegurar las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad”. Y ya desde aquí, la cosa no está bien: “en sobre cerrado, que será abierto públicamente, con el fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles”, cuando debería decir: “usando las herramientas tecnológicas que el Estado pondrá a disposición de los oferentes para que de forma justa, competitiva, eficiente y transparente presenten sus proposiciones y la ciudadanía pueda revisar que los criterios establecidos en las propias leyes para otorgar un contrato”.

Es importante resaltar que la propia Constitución refiere a que el método idóneo para adjudicar contratos es por medio de una licitación a través de una convocatoria pública abierta. En México la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, que es una de las leyes reglamentarias del art. 134 constitucional, establece 3 formas de adjudicar contratos:

1. Licitación pública
2. Invitación a cuando menos tres personas
3. Adjudicación directa

Ahora bien, la propia ley establece que las adquisiciones, arrendamientos y servicios se adjudicarán, por regla general, a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria pública, para que libremente se presenten proposiciones. Mientras que las otras dos —la invitación a cuando menos tres personas y la adjudicación directa— son métodos legales pero excepcionales, que requieren de una justificación especial por parte del Estado, por ejemplo: estamos en pandemia y necesitamos urgentemente respiradores. El Estado no podría y no debería hacer una oferta pública abierta porque ese proceso si bien es el idóneo, es tardado y la urgencia sería el criterio para, por excepción, otorgar directamente un contrato de respiradores a cierta empresa.

Quiero ser muy clara en este punto, la urgencia o la emergencia como justificación para adjudicar directamente un contrato no es un cheque en blanco para el

gobierno haga con las compras públicas lo que le vengán en gana y me refiero a que no porque sea, literalmente, de vida o muerte contar con más respiradores, le pueden dar el contrato a la empresa del hijo de un alto funcionario público, en activo, sabiendo además que esa empresa no es especialista en la venta de respiradores, que sus respiradores no cuentan con ciertos requisitos necesarios para que sean aprovechados y usados de la mejor manera y que, además, se compraron con un sobreprecio bestial.



MCCI detectó una diferencia de hasta 85% entre el precio más barato y el más caro.



Es decir, la emergencia o la urgencia no debe ser usada como una herramienta para favorecer a los amigos del presidente.²⁴

¿Qué pasaría si contáramos con una herramienta tecnológica que nos permitiera cruzar la información de los proveedores con la del registro público de comercio, de forma tal que a través de un click pudiéramos saber quiénes son los accionistas y dueños de esa empresa a la que el Estado le está adjudicando directamente un contrato y que esa información pudiéramos, a su vez, cruzarla con los registros de servidores públicos encargados de compras públicas y con las declaraciones de conflicto de interés que por ley deben presentar anualmente los burócratas? En México toda esa información existe, está sistematizada y es —en principio— susceptible de ser cruzada, pero para el gobierno federal mexicano, la tecnología que permita hacerlo parece estar muy lejana.

Un dato adicional, el actual presidente de México, Andrés Manuel López Obra-

²⁴ <https://www.animalpolitico.com/2020/05/hijo-manuel-bartlett-imss-ventiladores/>
<https://contralacorrupcion.mx/hijo-bartlett-ventilador-covid-19/>
<https://www.forbes.com.mx/politica-hijo-de-bartlett-vendio-al-gobierno-ventiladores-para-covid-19-mas-caros-mcci/>.



dor, señaló explícitamente en su campaña para obtener la presidencia, que cuando la ganara desaparecería la adjudicación directa como método de contratación, por haber sido una herramienta usada por los gobiernos neoliberales para cometer actos de corrupción. De hecho, ya siendo presidente, incluyó su promesa en el Plan Nacional de Desarrollo de su gobierno.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2019-2024

I. POLÍTICA Y GOBIERNO

Erradicar la corrupción, el dispendio y la frivolidad

La corrupción es la forma más extrema de la privatización, es decir, la transferencia de bienes y recursos públicos a particulares. Las prácticas corruptas, agudizadas en el periodo neoliberal, dañaron severamente la capacidad de las instituciones para desempeñar sus tareas legales, para atender las necesidades de la población, para garantizar los derechos de los ciudadanos y para incidir en forma positiva en el desarrollo del país.

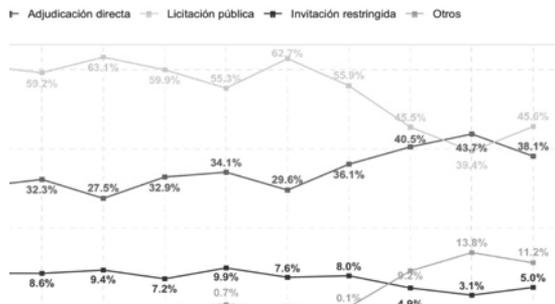
Por ello, erradicar la corrupción del sector público es uno de los objetivos centrales del sexenio en curso. Con este propósito, el Poder Ejecutivo federal pondrá en juego todas sus facultades legales a fin de asegurar que ningún servidor público pueda beneficiarse del cargo que ostente, sea del nivel que sea, salvo en lo que se refiere a la retribución legítima y razonable por su trabajo.

Lo anterior significa un combate total y frontal a las prácticas del desvío de recursos, la concesión de beneficios a terceros a cambio de gratificaciones, la extorsión a personas físicas o morales, el tráfico de influencias, el amiguismo, el compadrazgo, la exención de obligaciones y de trámites y el aprovechamiento del cargo o función para lograr cualquier beneficio personal o de grupo.

Tal es el propósito de tipificar la corrupción como delito grave, prohibir las adjudicaciones directas, establecer la obligatoriedad de las declaraciones patrimoniales, fiscal y de intereses de todos los servidores públicos, eliminar el fuero de los altos funcionarios, fomentar la colaboración internacional tendiente a erradicar los paraísos fiscales, monitorear en línea y en tiempo real el dinero para adquisiciones y realizar verificaciones obligatorias de los

14

No obstante, la administración de López Obrador lleva el récord de ser la que más adjudicaciones directas ha otorgado en la historia del país.



¿Qué pasaría si hubiera una herramienta tecnológica que le permitiera al Estado y a los ciudadanos revisar en tiempo real cuáles son las empresas que recurrentemente reciben adjudicaciones directas, el histórico de los montos y evidencia de los entregables? Porque las únicas razones justificables por las que una empresa reciba recurrentemente adjudicaciones directas deben ser 1. Porque hay una situación que impide que se realice un proceso de licitación; 2. Porque la empresa a la que se le adjudica directamente es la única en el mundo que hace o tiene eso que el gobierno necesita y 3. Porque es la empresa que ofrece los mejores precios del mer-

cado, que sus entregables son óptimas y de la mejor calidad. Todo eso podría medirse y comprobarse usando tecnología. Como lo dice el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO): “La ausencia de criterios objetivos para seleccionar proveedores abre espacios a decisiones discrecionales y fallas en la competencia, la transparencia y el cumplimiento de la ley”, así de sencillo.

Un siguiente elemento por considerar es la sobrerregulación que existe en el tema de las adquisiciones. Sabemos que las compras públicas es una de las áreas de los gobiernos en las que más recursos se desvían y en las que mayor incidencia de corrupción existe. Un estudio del IMCO, señala que en el 2021 “29 % de las instituciones federales aumentaron su porcentaje de riesgo de corrupción en las compras públicas respecto del año 2020”. Sin embargo, los legisladores consideran que incrementar la regulación y las sanciones logrará disminuir los espacios de discrecionalidad y, por tanto, los riesgos de corrupción.

Al respecto, considero que una de las grandes deudas que desde la academia seguimos teniendo es que no hemos podido explicar a quienes legislan que, al menos en el tema de compras públicas, debemos disminuir la asimetría de información entre el agente y el principal. Y es que la realidad no cambia por decreto.

En México, como ya mencioné, es el art. 134 de la Constitución la regla de la que se derivan al menos otras 15 normas, entre reglamentos, acuerdos, reglas, guías y manuales que sirven para regular las compras públicas.²⁵

No obstante, en la Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas (ENCRIGE)²⁶ que es realizada por el INEGI, se observa que del año 2016 a 2020 se incrementó de un 33,8 a un 43,7 el porcentaje de empresas que refieren que ganar contratos gubernamentales y participar en licitaciones son buenos motivos para cometer actos de corrupción.

²⁵ <https://www.comprasdegobierno.gob.mx/web/guest/normatividad>.

²⁶ <https://www.inegi.org.mx/programas/encrige/2020/>.

Unidades económicas por municipios de interés y causas para
 incurrir en actos de corrupción, según percepción sobre
 su ejecución
 octubre a diciembre 2016

Cuadro 6.27

Municipios de interés Motivos de corrupción	Total de unidades económicas	Percepción de motivos	
		Absolutos	Relativos
Estados Unidos Mexicanos	4 503 272		
Agilizar trámites		2 908 838	64.6
Evitar multas o sanciones		1 775 597	39.4
Obtener licencias/permisos		1 384 613	30.7
Evitar la clausura		1 337 936	29.7
Pagar menos impuestos		1 317 999	29.3
Evitar inspecciones		1 125 213	25.0
Obtener un servicio		998 231	22.2
Evitar el cumplimiento de la ley		821 977	18.3
Ganar contratos gubernamentales		628 150	13.9
Participar en licitaciones		581 033	12.9
Otro		49 685	1.1



Unidades económicas por entidad federativa y causas para incurrir en actos de corrupción según percepción sobre su ejecución noviembre a diciembre 2020
Estimaciones puntuales

Cuadro 6.28

Entidad federativa Motivos de corrupción	Total de unidades económicas	Percepción de motivos	
		Absolutos	Relativos
Estados Unidos Mexicanos	4 129 983		
Agilizar trámites		2 996 873	72.6
Evitar multas o sanciones		1 565 923	37.9
Evitar la clausura		1 504 330	36.4
Pagar menos impuestos		1 477 792	35.8
Obtener licencias/permisos		1 441 666	34.9
Evitar inspecciones		1 380 294	33.4
Obtener un servicio		1 115 047	27.0
Ganar contratos gubernamentales		990 146	24.0
Evitar el cumplimiento de la ley		954 869	23.1
Participar en licitaciones		813 915	19.7
Otro		33 442	0.8

La sobrerregulación no hace más eficientes los procesos de compras, de hecho, los hace más complejos, más lentos y sobre todo incrementa los riesgos de corrupción.

En un estudio que recientemente realizamos en la Iniciativa de Transparencia, Anticorrupción y Digitalización, establecimos que, en procesos de contratación de obra pública, la ley requiere que el

expediente de los oferentes contenga 213 diferentes documentos. A través de este estudio concluimos que un expediente completo no requiere más de 18 documentos. Sí, con solo 18 documentos se le puede dar seguimiento de principio a fin a un contrato de obra pública.

¿Qué pasaría si existiera una herramienta tecnológica en la que los oferentes al presentar sus ofertas pudieran subir sus

documentos y crear un expediente electrónico y que el propio sistema, a través de web-scraping, extrajera del expediente de cada oferente los datos que deben hacerse públicos para transparentar el proceso de adjudicación?

La respuesta a todas mis preguntas referentes a qué pasaría si existieran herramientas de tecnología para hacer más eficiente y transparente el proceso de adjudicación de contratos públicos, están ya construidas y en uso.

Alemania, el Reino Unido, Chile, Estados Unidos, son países que cuentan con herramientas que contienen elementos que les permiten a los gobiernos establecer vínculos entre los datos del expediente de la contratación y otros conjuntos de datos, que obran también en poder de los gobiernos, y que al cruzarlos les permiten a ellos y a nosotros conocer y darle seguimiento puntual a las empresas que reciben nuestros recursos.

No me olvidó de mencionar que el trabajo previo al desarrollo e implementación

de herramientas tecnológicas es muy pesado y costoso, pero también muy importante. Los gobiernos deben preocuparse por la calidad de la información, por contar con toda la que necesitan, limpiarla, sistematizarla y mantenerla actualizada.²⁷ Es mucho trabajo y esto implica, sin duda, una fuerte inversión por parte del Estado. Pero el costo de esa inversión no es siquiera cercano al costo que anualmente pagamos por la corrupción en compras públicas.

Finalmente, quiero referirme al reciente caso del sistema de compras de México, Compranet, que es el sistema electrónico de información pública gubernamental en materia de contrataciones públicas y que es de uso obligatorio para los sujetos que quieran ser proveedores de bienes o servicios del gobierno.

Compranet comenzó a operar en el año 2000 y, con sus altas y sus bajas, ha sido la herramienta a través de la cual los ciudadanos podemos conocer en tiempo real los resultados de las compras del gobierno federal. Compranet tiene muchas lagunas,

²⁷ <https://www.caf.com/es/conocimiento/visiones/2021/06/menos-corrupcion-en-las-contrataciones-y-compras-publicas-gracias-a-los-datos-abiertos/>.



muchos elementos faltantes y muchas deficiencias, pero al final ha sido una herramienta esencial en la evolución de los procesos de contratación en México.

En el mes de julio de este año (2022), el gobierno federal decidió “apagar” Compranet argumentando que la herramienta tenía graves problemas técnicos que no podían resolver y que como nadie está obligado a lo imposible suspendían temporalmente la herramienta.



Compranet estuvo totalmente suspendido por 12 días, en los que el gobierno federal cerró cerca de 2 mil contratos²⁸ que no quedaron registrados en ningún lugar o que se registraron con información incompleta. Contratos con un valor aproximado a 2300 millones USD de los que no sabemos el método de adjudicación, las empresas beneficiadas ni el resto de datos que el limitado Compranet nos dejaba saber.

Desgraciadamente, las compras públicas siguen siendo un tema que le duele a muchos de los gobiernos de nuestros países y que les seguirá doliendo mientras no estemos dispuestos a invertir en herramientas tecnológicas que nos permitan a los ciudadanos y a los propios gobiernos, darle seguimiento a los contratos, transparentar información, ubicar los puntos de posibles riesgos de corrupción en el proceso, permitir que las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación accedan a información de calidad que de verdad nos informe respecto del estado que guardan las compras públicas en nuestros países.

LA ACADEMIA EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN



*MEMORIAS DEL I CONGRESO INTERNACIONAL
ANTICORRUPCIÓN QUITO LUZ DE AMÉRICA*

María Herrera

Economista, con énfasis en el análisis macroeconómico, investigadora de temas económicos. Escritora, poeta y ensayista literaria. Articulista de opinión sobre temas económicos globales y locales. Con mucho interés en el cuidado ambiental y en la protección animal.



Introducción

La corrupción en el Ecuador es una preocupación constante porque merma los recursos generalmente públicos (aunque también hay privados) e impide que se cristalicen programas y proyectos en beneficio de la mayoría de la población.

Según encuestas realizadas por diferentes medios, más del 80 % de la población considera la corrupción y el desempleo los problemas mayores del Ecuador.

Aunque el ámbito político y público es el mayormente señalado por la corrupción, esta va más allá e involucra a toda o a casi toda la sociedad. Hay corrupción en el sector público y en el privado, en los jóvenes y en los adultos, en los empresarios y los empleados, en instituciones y personas, en estratos socioeconómicos altos, pero también bajos, personajes de cuello blanco y también del pueblo. Lamentablemente este fenómeno se ha vuelto cotidiano y lo peor de todo es que paulatinamente los ecuatorianos hemos ido aceptándola y haciéndola parte de nuestra vida.

Estos enunciados demuestran que la corrupción es uno de los mayores obstáculos para el progreso de los países, al que lamentablemente no escapa el Ecuador, por ello con mucho acierto Quito Honesto, con la conducción del economista Fernando Larrea, ha propiciado este evento.



CASOS DE CORRUPCIÓN NACIONAL

Según uno de los indicadores procesados por CESLA (Círculo de Estudios Latinoamericanos), Ecuador se encuentra en el puesto 15 con mayor nivel de percepción de corrupción, entre 180 países estudiados. En América Latina, según el mismo estudio, Ecuador registra un puntaje de 67/100 de entre 21 países, siendo Venezuela el país con mayor puntaje (93/100) y Uruguay aquel con menor puntaje 28/100 puntos.

Son innumerables los casos de corrupción en el país: sobrepuestos, doble facturación, contrataciones públicas con coimas, malversación de fondos, uso indebido de recursos públicos en campañas electorales, sabatinas, pisonazgo, sobornos, diezmos, abuso de poder, etc.

Casos como el sobrepuesto en la reparación de la Refinería de Esmeraldas, la fallida construcción de la Refinería del Pacífico en el Aromo el Aromo, la deficiente construcción del proyecto energético Coda Sinclair, el escándalo de Odebrecht, el caso arroz verde, el caso inapapers, las

irregularidades en la compra de insumos médicos, en la compra de mascarillas, la comercialización de las fundas de cadáveres durante la pandemia, la inmunidad concedida por la Asamblea sobre delitos evidentes, como los ocurridos en octubre 2019 y los repetidos deslices de la justicia para favorecer a determinados grupos o personas sentenciados, son entre otros la realidad del país. Se estima que el Ecuador habría perdido alrededor de 70 mil millones USD por efectos de corrupción.

Así, la corrupción se ha constituido como un mal endémico donde se involucran los diferentes poderes del Estado. Existen casos en el poder Ejecutivo, donde hay varios personajes presos, incluido un exvicepresidente de la república. En el Legislativo, también se registran innumerables casos, como los diezmos, el tráfico de influencias, las componendas políticas, de acuerdo a los intereses de partidos, grupos, bancadas, en clara contravención a la ética, a la moral y a las necesidades de los ecuatorianos, ejemplos sobran y son de dominio público. En el caso de la justicia vemos diariamente el actuar de representantes de ese poder involucrados en procedimientos y sentencias fuera de

la ley, e igual en el CPCCS, sin embargo, este mal alcanza también a la ciudadanía, cuando se omite el pago de impuestos, se coima a los agentes de tránsito, cuando se interponen palancas para obtener beneficios, etc.

¿QUE HACER?

Mientras autoridades, políticos y ciudadanos hablan de combatir la corrupción, las acciones y avances son pocos, la impunidad campea y cada vez se observan más casos cotidianos, la corrupción se ha convertido en parte de la vida de los ecuatorianos, lo cual profundiza la pobreza e incrementa la desigualdad social (4000 millones de pobres en el mundo, 2000 millones de indigentes).

Algunas sugerencias

1. Formulación de leyes implacables y reformas a las existentes, donde se sancione drásticamente la corrupción a todo nivel.
2. Creación de políticas públicas que formulen, normalicen, estandaricen trámites y procedimientos, de manera que

no exista la posibilidad de que se realicen acciones torcidas.

3. Separación y eficiencia en el accionar de los diferentes poderes: que la Asamblea Nacional trabaje más allá de las componendas políticas e intereses electorales, coyunturales y de ciertos grupos, que la justicia sea independiente y pueda vencer la impunidad.
4. Fomentar la transparencia de la información, de manera de generar una cultura de vida.
5. Generar confianza en la autoridad, trabajando desde el ejemplo, que la ciudadanía sepa que se están haciendo bien las cosas.
6. La educación (a lo que dedicaré mayor espacio).

Lo descrito, sin embargo, suena trillado, está en el papel, lo grueso, lo casi imposible es su cumplimiento.



LA ACADEMIA

Alta responsabilidad tiene la Academia, sus aulas son la esperanza de mejores días para las familias, los países y el planeta que se extingue por la descomposición de la sociedad.

La academia es por antonomasia la responsable de la educación, más allá de la instrucción y profesionalización, lo es de la formación y cultivo del ser, de la persona. Es preciso entonces recordar el concepto de formación.

1. CONCEPCIÓN DE FORMACIÓN

Según los filósofos griegos, la educación debe concebirse no como recopilación de información, sino como formación, debe ser la guía, aquello que ellos llamaron la paideia, denominación cuya esencia es la formación integral, que comprende básicamente la formación de buenos ciudadanos.



La paideia constituyó el más alto ideal educativo de los griegos: enseñanza del honor y el respeto; cualidades morales y éticas; amonestación educadora, consejo constante y guía espiritual; así como formación del hombre mediante el cuidado de un hombre ya formado.

La idea de la educación como formación total y armónica debe estar presente en la misión de la Universidad y de cada uno de los miembros de la comunidad universitaria. Al respecto, Jaeger, tratando los ideales de la cultura griega manifiesta:

La educación es el principio mediante el cual la comunidad humana conserva y transmite su peculiaridad física y espiritual [...] incluso la naturaleza corporal del hombre y sus cualidades pueden cambiar mediante una educación consciente y elevar sus capacidades a un rango superior.

La naturaleza del hombre, en su doble estructura corporal y espiritual, crea condiciones especiales para el mantenimiento y la transmisión de su forma peculiar y exige organizaciones físicas y espirituales cuyo conjunto denominamos educación. En la educación tal como la practica el hombre, actúa la misma fuerza vital, creadora y plástica, que impulsa espontáneamente a

toda especie viva al mantenimiento y propagación de su tipo. Pero adquiere en ella el más alto grado de intensidad, mediante el esfuerzo consciente del conocimiento y de la voluntad dirigida a la consecución de un fin. (Wagner, 1942)

Werner Jaeger, en su libro *Paideia*, explica también cómo los griegos cultivan un ideal de cultura, como principio formativo. La importancia universal de los griegos, como educadores, deriva de su concepción de la posición del individuo frente a la sociedad (Polis), hecho de suma controversia y cuestionamientos actuales.

El principio espiritual de los griegos es el humanismo, no el individualismo, lo cual significa la educación del hombre de acuerdo con su verdadera forma humana, con su auténtico ser.

El ideal de los griegos era la formación de un hombre integral, en un esquema real y viviente, que se desarrolle en su propio pueblo o nación y que persista en el tiempo a través de sus valores.

El fin debe ser formar no solo académicos de excelencia, sino también hombres y mujeres íntegros, con una sólida forma-

ción en valores, capaces de arriesgar su vida en pro de la verdad y la justicia, con la finalidad de conseguir la equidad.

2. LA EDUCACIÓN COMO BIEN PÚBLICO

Otro tema fundamental es la concienciación de la educación como bien público y, por tanto, el derecho de todos los ecuatorianos de acceder a ella, independientemente de su raza, posición social, ubicación geográfica, etc. La educación no es ni debe ser propiedad individual, sino que pertenece por su esencia a la comunidad y se constituye en un derecho ineludible.

No se puede permitir la continuidad de una sociedad desigual, polarizada, defectuosa, donde pocos han accedido a una serie de privilegios, mientras miles de millones se debaten entre la pobreza y la miseria, y en el entendido que lo que buscamos son el progreso y desarrollo con equidad, la educación debe ser el arma para erradicar la pobreza, como lo dijo Nelson Mandela. La educación al permitirnos descubrir nuevos saberes, debe orientarse a la solución de los problemas

actuales, con un alto concepto de desarrollo humano y responsabilidad social.

La educación así concebida implica formar a ciudadanos y ciudadanas para construir una sociedad justa y humana, una sociedad nueva, con conocimientos y habilidades que a la par que nos permita desempeñarnos eficientemente en el mundo productivo actual, exista también una sólida formación en valores y una mentalidad constructora y transformadora.

La concepción de la educación superior como un bien público, tendrá como consecuencia explícita que todos los ecuatorianos puedan disfrutar de los beneficios de ésta, sin que los mismos sean excluyentes, hecho argumentable desde la propia Declaración de los Derechos Humanos, que concibe la educación básica como obligatoria; sin embargo, esta ni la secundaria son suficientes ahora para cubrir los requerimientos de la sociedad del siglo XXI, en la que nos desenvolvemos.

3. LA PEDAGOGÍA DEL AMOR

Otro elemento adicional es la pedagogía del amor, la cual debe constituir el estilo educativo del Ecuador y del mundo, una actitud diáfana e intrínseca de los educadores, cuya característica sea el compromiso por lograr una educación de calidad.

El objetivo de la Educación basada en la Pedagogía del Amor debe ser el desarrollo integral de la personalidad del educando, sin limitarse a la mera transmisión de datos sino procurando y orientando la dimensión formativa, buscando la excelencia en el quehacer profesional, cuyo objetivo principal *esté dirigido a la persona*, como centro y fin del universo.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Ante la evidencia de una sociedad inequitativa por excelencia, donde se ha privilegiado el tener y no el ser, el desarrollo económico y no el humano, donde todo está en función productiva y no afectiva, es imperativo una reconceptualización de la educación, que recupere la dimensión



humana y la práctica de valores encaminados al logro de una sociedad equitativa, solidaria, transparente, donde todos gozemos de los bienes y servicios esenciales que nos permitan disfrutar de una vida digna.

La conceptualización de la educación como formación, la determinación como bien público, es decir un derecho, sin restricciones de ninguna clase y por ningún concepto, y la pedagogía del amor son

aspectos fundamentales para viabilizar el gran objetivo de “lograr una educación de calidad de la que nadie quede excluido y que erradique la pobreza y la corrupción”.

Este Foro es un grito desesperado, una invitación a la reflexión de nuestro rol, como semilla de honradez, transparencia, ética, cívica, en un país agobiado por la corrupción, la pobreza y el individualismo. Corresponde a todos trabajar por una ciudad y un país honesto.



**EL ROL DE LA ACADEMIA EN LA LUCHA CONTRA
LA CORRUPCIÓN ¿UNA CRISIS EXISTENCIAL?**



*MEMORIAS DEL I CONGRESO INTERNACIONAL
ANTICORRUPCIÓN QUITO LUZ DE AMÉRICA*

Guillaume Fontaine

Sociólogo y politólogo por la Universidad de París 3 y el Instituto de Estudios Políticos de París. Profesor e investigador titular de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede Ecuador. Autor de numerosos artículos académicos y varios libros. Coordinador del Laboratorio de Políticas Comparadas de la FLACSO.



El mapa del indicador de percepción de la corrupción en nuestra región plantea una preocupación común, ante la cual debemos cuestionarnos ¿Tenemos un problema de corrupción en América Latina? La respuesta es “sí”, el continente está en rojo, el indicador de percepción de corrupción de Transparency International se va repitiendo año a año. Problema que compartimos con las dos terceras partes de habitantes del planeta frente a la opinión pública global. Pero ello no nos ayuda. Dejé de ayudarnos desde hace una década, pues sabemos que el control de la corrupción no coincide con la variación de la percepción de esta. A lo que sí nos ayuda es a entender qué políticas públicas se diseñaron en aquellos países de la zona amarilla o naranja, es decir donde la percepción de la corrupción es baja.

En América Latina, son tres los que están en ese estadio frente a la corrupción: Uruguay, Chile y Costa Rica, cuál es el contexto en esos territorios para que la gente piense que la corrupción no es un gran problema. La academia que se dedica a investigar, educar y actuar, observa que en esos países existen instituciones sólidas. Es importante antes de desarrollar

está hipótesis que entendamos, cuáles son los aportes de la academia en la lucha contra la corrupción.

Básicamente desde los trabajos de Arnold Heidenheimer, 50 años atrás, hemos publicado toneladas de libros, y terabytes de datos, artículos académicos, las horas de conferencias, talleres y debates suman años, décadas. Hemos invertido tiempo, esfuerzos, recursos. Y ¿de qué han servido todos esos esfuerzos? Seguimos buscando “la” solución, cada uno viene a vender su verdad, desgastando el tiempo. Y frente a ello, la pregunta legítima es: ¿Incide realmente la academia en la construcción integral del ser humano, en la lucha contra la corrupción?

Educamos a la gente, en un contexto internacional de cambios drásticos de la gobernanza. Antes las cosas eran claras, pues la academia se dedicaba a enseñar cómo conciliar la ética de convicción de Max Weber, donde prevalecen mis valores, mis creencias, con la ética de responsabilidad, es decir mis deberes y obligaciones frente a la sociedad. Pero desde hace unos 15 años, hemos entrado a un cambio generacional discontinuo. Hay una ruptura

brutal en lo que ha sido la transformación paulatina de la academia, debido al cambio de los públicos.

Todo se ha dicho sobre los *millennials*, entonces no vale extenderse aquí. Lo más notorio, de acuerdo con los últimos estudios que buscan entender a los millennials, es que forman una generación diferente a todas, pues nació con las tecnologías de la información y la revolución digital, lo cual les da características especiales. Esos son los usuarios de la academia. Por ello ya no tenemos el monopolio del conocimiento social y científico y, por ende, se debe replantear la incidencia en la responsabilidad en los ecosistemas y las redes sociales. Entonces lo que debe hacer la academia es enseñar a pensar, a plantear las buenas preguntas (en otros tiempos decíamos “aprender a dudar” esto desde la teoría crítica) [...] Y enseñar a buscar las buenas respuestas. Ahí tenemos una responsabilidad política, porque en ese escenario está implícita la lucha contra la corrupción, la que sin lugar a duda se da en el campo político.



Para lograr lo planteado en el acápite anterior, debemos preguntarnos ¿Sigue

siendo la academia una institución creíble en la sociedad? No tengo la respuesta. Lo cierto es que la academia y muchos de sus miembros, en muchos casos por iniciativa propia, aportamos en la lucha contra la corrupción. Así, por ejemplo, en la articulación de los organismos internacionales como herramientas anticorrupción, la academia tiene un rol clave y un serio reto.

La academia desde la neutralidad axiológica debería estar más allá del bien y el mal, de la derecha o la izquierda, más allá de la corrupción. ¡Lastimosamente este mal también ronda y contamina nuestras aulas! Por ejemplo, en México hay la percepción de que existe corrupción en la educación, lo que no pasa en Ecuador, donde la percepción ciudadana asocia más la corrupción con la policía. En América latina esa percepción de corrupción gira en torno a la salud, los sectores estratégicos, donde los ciudadanos han vivido en carne propia el hecho.

Devuelta a la pregunta de la credibilidad, históricamente tenemos una función política y estamos estrechamente vinculados en la política y en lo político, es decir la comunidad, la polis. También desde hace

un par de décadas, la universidad en América Latina es más cercana al mercado, lo que la cuestiona seriamente en cuanto a su credibilidad, para dar lecciones de ética, de responsabilidad o de convicción.

La academia es una extensión de la sociedad, no es un actor exógeno. La sociedad civil incluye la academia, que muchas veces es parte del juego de la corrupción. No es solamente ese ente bueno que defiende los valores. La sociedad está reflejada en la academia, por lo que lastimosamente más allá de la percepción hay corrupción en la academia. Hay experiencias de gentes que se han comprado un título, un puesto de concursos amañados. Esa es la academia, que debería luchar contra la corrupción. Lo que más molesta, y nos quita el sueño, a quienes trabajamos en ella, porque sabemos que quienes escribimos, que quienes disertamos tenemos el poder de legitimar narrativas desde el sentido tecnocrático, ya que nos pagan para ello. Lastimosamente muchas veces legitimamos incluso malas prácticas.

Hay muchas teorías que dicen que la corrupción está bien a partir de teorías económicas y filosóficas, como la teoría

de la elección racional que plantean que más allá de los valores el mundo va a seguir como es.

Es necesario en estas disquisiciones, invertir el problema. Desde esa lógica planteo que la corrupción no es el cáncer de la sociedad que va a terminar con la democracia, lo que es, es un síntoma de la fragilidad institucional de nuestras sociedades. Sobre todo, en América Latina, que vive una corrupción diferente, por ejemplo, a aquella que hubo antes de la crisis asiática de los dragones, en los años 1990, y, por cierto, muy diferente de la que hay en los regímenes autocráticos como Rusia o China.

La corrupción de América Latina es un síntoma de la fragilidad de sus instituciones. El tercio del planeta donde no se percibe a la corrupción como una gran amenaza, es donde los sistemas institucionales son estables y duraderos. Esa es la única variable en común que hemos encontrado y es la fortaleza que tiene Uruguay, Chile y Costa Rica; y que no tiene ni México, ni Brasil, ni Ecuador. Desde esa lógica, si aceptamos esa premisa, si queremos luchar eficazmente contra la corrupción, el

primer reto es consolidar nuestras instituciones ¿Cómo hacerlo?

Debemos trabajar desde ese paradigma, existen modelos, existen ejemplos. El equipo del Laboratorio de Políticas Comparadas de FLACSO ha trabajado sobre el concepto de control democrático. Hemos identificado cuatro regímenes de controles democráticos, a partir del nivel de control y de participación de la ciudadanía sobre el Estado: el control político vertical (electoral) y horizontal (separación de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial), el control social y el control administrativo (Tabla 1). Estos regímenes se combinan en un sistema, no se sustituyen uno al otro. Cuando se logra una configuración armoniosa de esos 4 regímenes vemos resultados como los que se dan en Uruguay, Chile y Costa Rica.

El pilar es la organización de elecciones libres. La falencia en los controles democráticos se refleja en procesos electorales donde no hay libertad y se restringe de muchas maneras, la participación ciudadana como en Venezuela, Cuba o Nicaragua, países donde se encarcela a la oposición.

Al opuesto, el control administrativo es el más comúnmente relacionado con la pequeña corrupción, pero donde la ciudadanía tiene poca incidencia pues la puede denunciar mas no intervenir directamente, tampoco puede sancionarla. No es la tradición más fuerte en estudios anticorrupción, controlamos a los servidores públicos mejor que a los presidentes o a los ministros.

En un punto intermedio, la separación de los tres poderes es una condición sine qua non de la existencia de los dos regímenes anteriores. Desde la Ilustración y la filosofía liberal llamamos esos poderes el Ejecutivo, Legislativo, Judicial. El “cuarto poder” es una metáfora para designar a la prensa. Pero recién en América Latina se han inventado un cuarto y un quinto poder para supuestamente hablar del poder “electoral” y del poder “social”. Ahora bien, lo que la historia contemporánea nos enseña es que, en las democracias jóvenes, o la que O’Donnell llamó “delegativa”, estas innovaciones no son sino una cortina de humo para fortalecer el control del Ejecutivo (el gobierno) sobre el Legislativo (el senado, el congreso o la asamblea nacional) y, peor aún, el Judicial. Esta es la dramática

historia del Consejo Nacional Electoral y del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en Ecuador. Cuando estos estamentos se vuelven funcionales al Ejecutivo, se rompe el equilibrio y se reduce el control político horizontal. Ahora bien, la función que más corrupción genera ¡es precisamente el poder Ejecutivo!

Finalmente, el cuarto régimen, el control social, es también un intermedio entre los controles administrativos y electorales, pues se basa en la participación directa de la ciudadanía, pero con escasa capacidad de coerción y sanción. La sociedad debe generar mecanismos de participación efectiva para enfrentar la corrupción. Muchas

veces responsabilizamos a la prensa de la corrupción, matamos al mensajero pues es portador de las malas noticias. Pero la prensa no es responsable de la fragilidad de las instituciones ni de la ineficiencia de las políticas anticorrupción. Tampoco es responsable de cambiarlas. Lo que puede hacer —y lo hace en efecto en los países donde el índice de percepción de la corrupción es el más bajo— es alertar, denunciar, visibilizar la corrupción. Por ello es necesario crear instrumentos y estructuras ciudadanas que fortalezcan la inteligencia colectiva, que desde distintas visiones apuntalen el buen funcionamiento de la institucionalidad.

Tabla 1. Regímenes de controles democráticos

COERCIÓN SOBRE EL GOBIERNO			
		+	-
Participación ciudadana	+	Control electoral (vertical) basado en reglas claras y universales.	Control social basado en una sociedad civil organizada fuerte e independiente .
	-	Control infraestatal (horizontal) basado en la separación de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial	Control administrativo basado en procedimientos estandarizados y agencias de control autónomas.

Hemos comprobado este modelo en unas 50 tesis de maestría y de doctorado, sobre compras públicas, políticas extractivas, políticas ambientales, presupuesto del Estado, etc. Eso es lo que arroja la inteligencia colectiva, no “la” solución contra la corrupción, sino “muchas” soluciones en función del contexto nacional, sectorial, sociopolítico. Y eso ¿qué es? La inteligencia colectiva se desarrolla en la academia, pero es un proceso lento, complejo y precario, producto de un cambio paradigmático y que tiene un alcance limitado.

En una palabra, la lucha contra la corrupción pasa por la consolidación de los regímenes de control democrático, lo cual es un problema de cambio institucional.

¿Cómo se realizó este cambio en los países donde la percepción de la corrupción es consistentemente baja? A través del diseño de políticas eficientes y efectivas, que contemplan las siguientes actividades: 1. La puesta en agenda de la corrupción como prioridad; 2. La planificación de estrategias y la elección de procedimientos e instrumentos adecuados; 3. La coordina-

ción intersectorial y la coordinación entre el gobierno y la administración pública descentralizada; 4. El fortalecimiento de espacios y mecanismos de participación ciudadana en los procesos políticos.

Conclusión: ¿Cómo contribuir a la consolidación de nuestras instituciones?

El rol de la academia en la lucha anticorrupción pasa por la elaboración de una agenda integrada de docencia, investigación y vinculación con la sociedad, a corto plazo, a mediano plazo y a largo plazo. A corto plazo, se trata de colaborar con la sociedad a través de actividades de vinculación como la difusión de conocimiento y la organización de debates públicos. A mediano plazo, se trata de enseñar a plantear las buenas preguntas, buscar, interpretar y producir información útil para darles respuestas. A largo plazo, se trata de desarrollar métodos de investigación consistentes con esta agenda, basados en la inteligencia colectiva.



**ESTRATEGIAS EN EL COMBATE FRENTE
A LA CORRUPCIÓN**



*MEMORIAS DEL I CONGRESO INTERNACIONAL
ANTICORRUPCIÓN QUITO LUZ DE AMÉRICA*

Javier Fernández Teruelo

Catedrático de Derecho penal. Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Oviedo (España). Consultor internacional en materia anticorrupción para USAID. Magistrado suplente. Experto en la elaboración de programas de prevención de delitos (Compliance penal). Tiene 7 monografías publicadas, más de 100 artículos doctrinales habiendo impartido más de 300 conferencias en 15 países.



RESUMEN

La corrupción produce efectos enormemente nocivos en las sociedades que la padecen, y en ocasiones llegan a poner en riesgo los sistemas democráticos. Muchos países desarrollan pretendidas políticas anticorrupción que no se corresponden con un compromiso real. A la vez los organismos internacionales con competencias en el control de los Estados en materia anticorrupción ofrecen resultados limitados. La apuesta de los Estados en esta materia no debería pasar tanto por la creación de órganos políticos, que corren el riesgo de obtener resultados no deseables, sino en el refuerzo de un sistema judicial realmente sólido con competencias absolutas en la lucha frente a la corrupción.

1. ¿Concepto de corrupción?

La corrupción en el ámbito público debe ser entendida como acción u omisión de una o varias personas que manipulan los medios públicos en beneficio privado propio o ajeno, alterando los fines a los que están destinados tales medios en perjuicio de los ciudadanos; en definitiva, uso indebido de un cargo o función públicos con el objetivo de obtener un beneficio privado o personal (fundamentalmente actos de malversación o administración desleal de patrimonio público). En dicho concepto deben incluirse también los supuestos de enriquecimiento indebido de funcionarios públicos con recursos de particulares o empresas; esto es lo que se conoce habitualmente como venta de la función pública y que, desde el ámbito penal, se castiga a través de las figuras de cohecho o soborno.

Aún en este contexto deben distinguirse dos formas claramente diferenciadas de corrupción: En primer lugar, la corrupción política, esto es aquella llevada a cabo desde ámbitos de poder y la corrupción administrativa, aquella ejecutada por fun-

cionarios o empleados públicos sin vínculos específicos con el poder político.

2. ¿Qué efectos produce la corrupción?

En palabras del presidente del Banco Mundial, Jim Yong Kim, la corrupción es el “enemigo público número uno” de los países en desarrollo, porque cada dólar desviado es un dólar que no contribuye al desarrollo (Banco Mundial, 2013).

La existencia de corrupción produce efectos profundamente adversos en las sociedades donde está asentada. En primer lugar, provoca confusión y disminuye los niveles generales de confianza, lo que a su vez determina que la población pierda su confianza en los modelos democráticos. La consiguiente pérdida de confianza en el mercado aumenta los costes de las transacciones, al disminuir de forma drástica las expectativas en el cumplimiento de los contratos y obligaciones. La confianza generalizada es un factor indispensable para la economía, el desarrollo y el bienestar social y por ello el fenómeno analizado (la corrupción) tiene como consecuencia di-

recta la disminución de relaciones comerciales y por ende de los beneficios de la actividad económica (OECD, 2013), de la competitividad, de la eficiencia empresarial y de la innovación.

La realización de actividades ilegales en el marco de la corrupción provoca además una reputación negativa difícil de eliminar, incluso tiempo después de que la corrupción desaparezca. Determina, asimismo, la disminución de la inversión extranjera. Los comportamientos poco éticos de los agentes desincentivan a los emprendedores por las barreras de entrada creadas para los competidores potenciales.

Pero no son solo efectos macroeconómicos los derivados de la corrupción. Existen estudios que señalan como consecuencias indirectas de la corrupción la violación de derechos humanos, la disminución del nivel educativo, la reducción de la calidad del sistema sanitario, el aumento de la mortalidad, el favorecimiento de del terrorismo y del narcotráfico, o la reducción de la calidad medioambiental, derivada del incremento de los actos de contaminación, lo que, en definitiva, equivale

a una disminución de la calidad de vida de la sociedad.

La aparición de un estatus de privilegio para los pocos que consiguen operar en esos mercados, provoca la absoluta ineficiencia de las empresas, que no precisan innovar ni optimizar procesos para competir, ya que el éxito del negocio depende fundamentalmente de decisiones políticas y no de su capacidad competitiva. En ese contexto se produce una significativa inflexión de las vocaciones de emprendimiento, lo que termina repercutiendo de modo directo en la economía del país.

Otro efecto negativo indirecto que provoca la corrupción es el descenso de la recaudación de impuestos, con la consecuencia evidente de una menor cantidad de recursos para sufragar el estado de bienestar (salud y educación, fundamentalmente) o sufragar necesarias obras públicas para el desarrollo de aquellos Estados en que se asienta la corrupción.



3. Tasas reales y percepción de la corrupción en Ecuador

La determinación de las tasas de corrupción en Ecuador, como ocurre en muchos otros países, suele basarse casi exclusivamente en encuestas de percepción de los ciudadanos, por lo que pueden tener importantes márgenes de error, ya que lo percibido no siempre se corresponde con la realidad. Con frecuencia dicha percepción está muy influenciada por el conocimiento, generalmente a través de medios de comunicación, de determinados casos de corrupción con gran repercusión social. Sin embargo, gracias a la información del Latinobarómetro podemos contar también con encuestas de victimización, que ofrecen datos mucho más próximos a la realidad, si bien cuentan con el inconveniente de que únicamente recogen información referida a la corrupción administrativa, quedando por lo general excluida la corrupción política.

El Informe de Transparencia Internacional clasifica a Ecuador como un país con un índice de percepción de corrupción medio-alto (Transparency International

España, 2017). Así, estima que entre un 20 % y un 30 % de las personas que entraron en contacto con el sector público en los últimos 12 meses pagaron sobornos (Global Corruption Barometer, 2017). Igualmente, de acuerdo con los resultados arrojados por las encuestas sobre negocios en Ecuador del Banco Mundial en el año 2017 el 5,9 % de las empresas que formaron parte de la muestra de la investigación, reconocen haber sido objeto de requerimiento de pago de soborno al menos una vez. Dicho análisis incorpora declaraciones de representantes de empresas que tratan de concurrir a la adjudicación de obras públicas como las siguientes: “La única manera de conseguir una obra es pagando. Esa es la enseñanza mayor que uno obtiene aquí. Si no hay pago de comisiones, no hay ninguna obra, aunque sea de 100 USD. Hasta para hablar con la gente” o “Las empresas que siguen un comportamiento ético se encontrarían en desigualdad de condiciones para competir en el mercado. Estas empresas deberían de elegir entre abandonar el país, buscar clientes en el sector privado o aceptar el pago de sobornos”.

Datos recientes en el ámbito los encontramos en el Latinobarómetro de 2020:



Puede verse que Ecuador aparece con la tercera tasa más alta de Latinoamérica cuando se consulta a los ciudadanos si consideran que el país está gobernado por grupos poderosos en su propio beneficio, lo que en definitiva determina una altísima percepción de corrupción política.

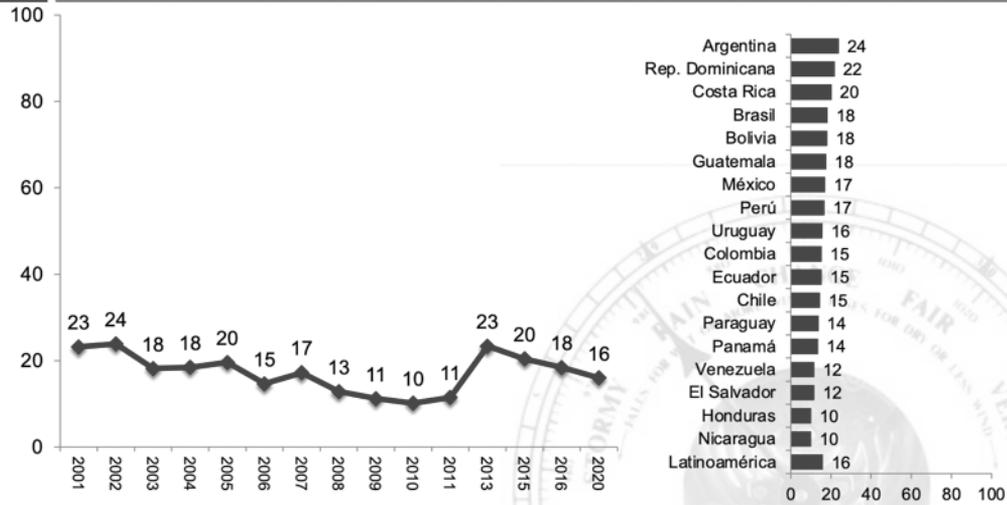




ACTOS DE CORRUPCIÓN TOTAL LATINOAMÉRICA 2001 – 2020 - TOTALES POR PAÍS 2020



P. ¿Ha sabido Ud., o algún pariente de algún acto de corrupción en los últimos doce meses?
Aquí: "Si".



Fuente: Latinobarómetro 2020.

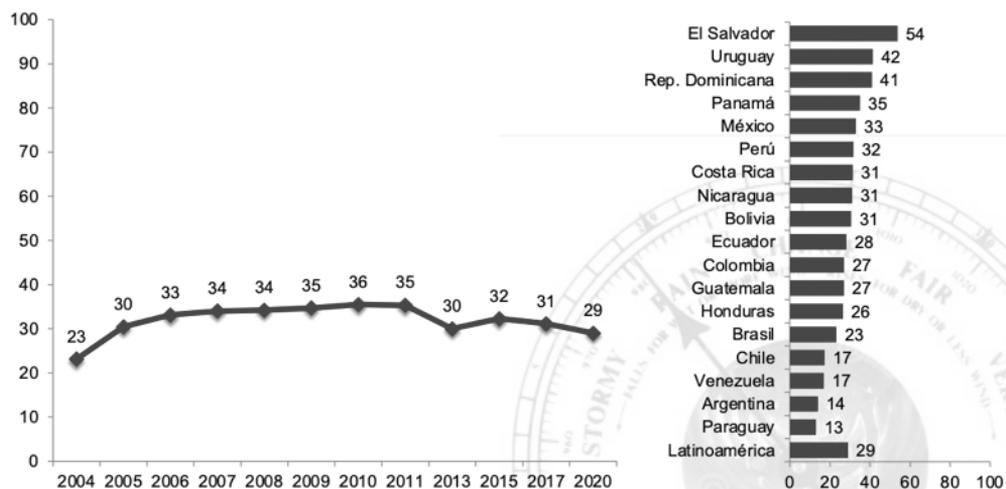
En este gráfico/encuesta de victimización, referida a la corrupción administrativa, Ecuador se sitúa con valores medios en el contexto de Latinoamérica.



PROGRESO EN REDUCCIÓN DE LA CORRUPCIÓN TOTAL LATINOAMÉRICA 2004 – 2020 - TOTALES POR PAÍS 2020



P. ¿Cuánto cree Ud. que se ha progresado en reducir la corrupción en las instituciones del Estado en estos últimos 2 años? Mucho, Algo, Poco o Nada.
Aquí: "Mucho" más "Algo".



Fuente: Latinobarómetro 2020.

En la tabla anterior se observa cómo únicamente el 28 % (nivel medio) de los ciudadanos encuestados consideran que se ha producido una reducción en las tasas de corrupción de las instituciones del Estado. Refleja por lo tanto un valor distinto, referido a la iniciativa política frente a la corrupción existente.

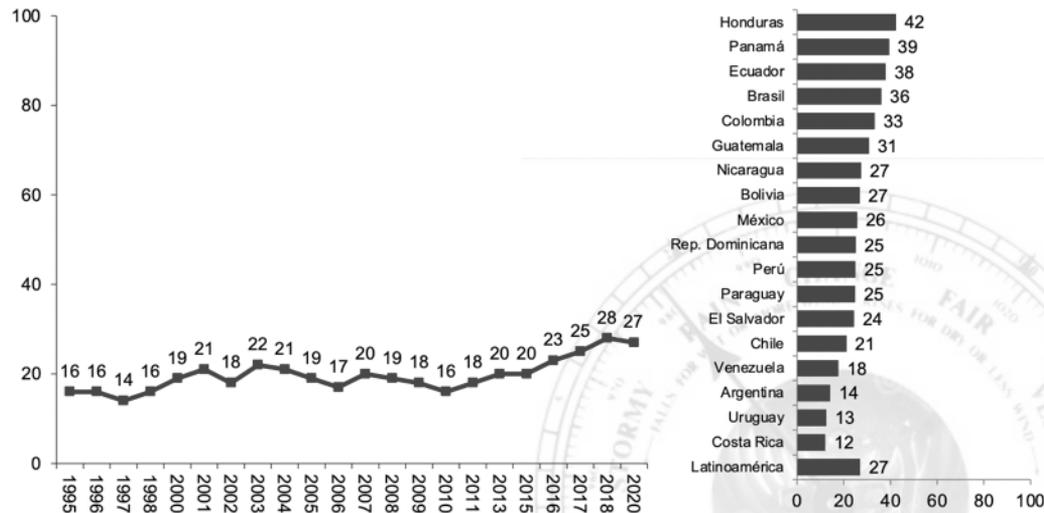


APOYO A LA DEMOCRACIA: DA LO MISMO UN RÉGIMEN DEMOCRÁTICO QUE UNO NO DEMOCRÁTICO

TOTAL LATINOAMÉRICA 1995 – 2020 - TOTALES POR PAÍS 2020



P. ¿Con cuál de las siguientes frases está Ud. más de acuerdo?
Aquí: "A la gente como uno, nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático".



Fuente: Latinobarómetro 2020.

Este último gráfico es también de singular valor, en la medida en que se considera que la existencia de un sistema con altas tasas de corrupción en un contexto democrático termina por provocar una importante pérdida de confianza en la propia democracia, activando con ello el riesgo de regreso a sistemas totalitarios.



4. ¿Cómo debe actuarse frente a la corrupción?

La lucha frente a la corrupción política es extremadamente compleja, porque no en pocas ocasiones quienes tendrían el poder real para actuar de forma firme contra ella han llegado al poder o son sostenidos en el mismo por poderosos grupos económicos cuyo mecanismo de sustento y crecimiento se basa precisamente en el control del poder para obtener ventajas ilícitas. Un gobierno que aspire realmente a actuar de forma decidida contra la corrupción tiene que ser un gobierno independiente, que no tenga las manos atadas respecto a esos grandes centros de poder.

El combate frente a la corrupción debe afrontarse desde todos los ámbitos posibles, pero particularmente desde las propias administraciones públicas, mediante la adopción de políticas y medidas dirigidas, en primer lugar, a establecer, por un lado, un marco normativo de conducta de obligado cumplimiento para todos los actores que intervienen en la gestión y prestación de servicios públicos, y, en segundo lugar, a implementar controles preventivos

en todas aquellas actuaciones públicas que son más susceptibles y expuestas a posibles corruptelas.

Sin embargo, con frecuencia los gobiernos de países con elevadas tasas de corrupción desarrollan mecanismos de combate contra la corrupción *solo de un modo aparente*. Se crean mecanismos pretendidamente de lucha contra la corrupción con un fuerte componente propagandístico (aparentar que se lucha de forma decidida), cuya finalidad última es sin embargo la contraria, esto es, establecer mecanismos de control, selección y filtrado de casos para evitar que, aquellos en los que pueden estar implicados o suponer una merma de imagen política, lleguen al sistema judicial.

No basta por ello la manifestación más o menos formal de un compromiso de erradicación de este fenómeno, sino que es necesario que los gobiernos de se impliquen de forma real y efectiva en la lucha. Pero esa implicación no puede suponer intervención directa desde el ámbito político, mediante la creación de órganos implicados en el supuesto control directo de la corrupción que, en realidad -como

ya se apuntó- suelen derivar en un instrumento de selección de los casos que finalmente serán objeto de persecución y de los que no. Un gobierno realmente implicado en la lucha contra la corrupción debe proceder al absoluto refuerzo y adopción de mecanismos que doten de independencia real a los organismos judiciales, que serán -una vez producida esa acción de independencia, fortalecimiento y refuerzo real- los únicos con competencias en la persecución y castigo de la corrupción, debiendo adoptar de forma simultánea todas las medidas legislativas precisas.

El actual sistema basado en verificaciones de determinados objetivos, desarrollado por Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) y la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) no está produciendo resultados relevantes. Con frecuencia se considera cumplido un objetivo anticorrupción mediante la creación de un determinado órgano (por ejemplo, un tribunal de ética), independientemente de la implicación real de dicho organismo que, en ocasiones, se termina convirtiendo precisamente en un mecanismo de control y selección de casos en la línea ya apuntada.

Todas las instituciones con competencias anticorrupción deben estar sometidas a una labor de permanente control y auditoría externa y objetiva, determinando entre otras cuestiones cuáles han sido los resultados obtenidos (mediante una evaluación de sus actuaciones/resoluciones), valorando a través de criterios objetivos y numéricos tales resultados y analizando con independencia y máximo detalle si su creación y desarrollo pone de manifiesto un compromiso real en el combate a la corrupción o tiene un carácter simbólico o incluso, lo que no es infrecuente, permite el control y selección de casos, cuestión a la que ya nos hemos referido.

5. ¿Cómo actúa Ecuador frente a la corrupción?

Según lo ya apuntado, países como Ecuador deberían centrar su lucha frente a la corrupción reforzando y dotando de verdadera autonomía e independencia (incluyendo un proceso de selección de jueces basado exclusivamente en el mérito y en la capacidad) a los órganos con competencias judiciales frente a la corrupción. Reforzar, en definitiva, cuantitativa

y, sobre todo, cualitativamente un sistema judicial con competencias exclusivas anticorrupción.

Resulta esencial una justicia penal eficaz que aumente la probabilidad de sanción y el control efectivo a los actos de corrupción. Los actos corruptos son delitos de ocasión, cuyo motor es indiscutiblemente la percepción de impunidad. Las condenas penales reales, justas y objetivas producen una inmediata inseguridad en el corrupto, determinando una automática reducción en los actos de corrupción. El corrupto se comporta (según la terminología de Gary Becker) como un homo oeconomicus; esto es un sujeto que opera siempre con criterios de coste-beneficio. Realiza actos de corrupción porque la balanza imaginaria siempre está inclinada hacia el lado del beneficio, debido a la existencia de mecanismos de diversa índole que determinan que las posibilidades reales de castigo sean absolutamente marginales.

La Estrategia Nacional Anticorrupción (ENA) adoptada recientemente por Ecuador más allá de sus objetivos sin duda loables, presenta evidentes riesgos. La Secretaría Anticorrupción, la Comisión

Nacional Anticorrupción o los Lineamientos generales de la política nacional anticorrupción son mecanismos que podrían ser mal utilizados en el sentido indicado en este trabajo, en la medida en que potencialmente posibilitan el control y la selección de casos, que pueden terminar en prescripción y en el olvido. Basta ver el objetivo 2 de los Lineamientos Generales de la Política Nacional Anticorrupción (Investigación y Seguimiento) en el que se describen como competencias específicas, entre otras: a) el Mapeo de casos de corrupción: Establecer un sistema de seguimiento de casos de corrupción en las áreas sensibles dentro de la competencia de la función Ejecutiva y entregar la información al órgano que corresponda, y b) Establecer un sistema de seguimiento de casos de corrupción en las áreas sensibles dentro de la competencia de la función Ejecutiva y entregar la información al órgano que corresponda.

Cabe confiar, en todo caso, en que el compromiso frente a la corrupción sea real y no se permita esa deriva tan nociva. Sin embargo, estamos convencidos de que el alejamiento del poder político de los órganos encargados del control de la co-

rrupción y el paralelo reforzamiento de los órganos judiciales es la vía más adecuada en el combate efectivo y real contra la corrupción.



**EL ROL DE LA ACADEMIA EN LA LUCHA CONTRA
LA CORRUPCIÓN**



*MEMORIAS DEL I CONGRESO INTERNACIONAL
ANTICORRUPCIÓN QUITO LUZ DE AMÉRICA*

Juan José Tena García

Director del Proyecto Ciudadanía Activa, Rendición de Cuentas y Transparencia del Tecnológico de Monterrey. Director del proyecto Ciudadanía Activa de la Iniciativa de Transparencia y Anticorrupción del Tecnológico de Monterrey. Consejero Ciudadano de Morelia y miembro de la Alianza por el Gobierno Abierto en Michoacán. Maestro en Derecho y Democracia por la U. del País Vasco y en Derecho Electoral por el TEPJF.



El Congreso Internacional Anticorrupción de Quito nos ha convocado a reflexionar sobre cómo podría ser el alcance y el rol de la academia en la lucha contra la corrupción. Este tema se presta para grandes observaciones. En mi experiencia, después de 24 años de estar frente al aula, recientemente me he preguntado ¿cuál es mi rol en el salón de clases? ¿cuál es mi rol en la academia, en el Tecnológico de Monterrey y como parte de la Iniciativa de Transparencia, Anticorrupción y Digitalización?

Como un primer acercamiento, en consulta de definiciones, el Diccionario de la Lengua Española indica que “universidad” es la “institución de enseñanza superior que comprende diversas facultades, y que confiere los grados académicos correspondientes”. Por su parte, “academia” es la “sociedad científica, literaria o artística establecida con autoridad pública” o el “establecimiento docente, público o privado, de carácter profesional, artístico, técnico o simplemente práctico”. Si bien estas definiciones indican el rol que desempeña la academia, ninguna de ellas es útil para conocer, específicamente, cuál es el rol que la academia puede tener en el combate a la corrupción.

Por otro lado, remontándonos a Platón y al origen de la academia, la encontramos como un espacio de discusión, de transmisión y generación de nuevos conocimientos, de liberación de ideas. Tomando en cuenta estas concepciones clásicas, construí algunas premisas de trabajo, algunas opciones que reflejen cuál debería ser, tradicionalmente, el rol de la academia en el combate a la corrupción, éstas son:

1. Generar espacios libres de discusión sobre el fenómeno de la corrupción
2. Realizar investigaciones sobre las causas y efectos de la corrupción
3. Formar ciudadanos responsables y conscientes sobre el daño de la corrupción
4. Transformar la vida pública
5. Transmitir conocimientos sobre el fenómeno de la corrupción

Dichas premisas son funcionales, además de que son complementarias, sin embargo, no son suficientes para el contexto actual. En el mundo en el que estamos viviendo y en específico en lo que respecta a



la lucha contra la corrupción, la academia debe experimentar una teoría de cambio. La teoría de cambio de la academia que propongo se trata de incidir, desde el sector educativo, de manera activa y proactiva en el combate y la disminución del fenómeno de la corrupción. La academia, así como sus actores, no deben limitarse a transmitir conocimientos, ni a discutir sobre el fenómeno.

Si bien una de las principales obligaciones de la academia y de la universidad es crear buenos ciudadanos, esto no es exhaustivo, ni siquiera satisfactorio. La academia debe buscar la manera de incidir en las políticas públicas y de transformar la realidad, de prevenir y combatir el fenómeno de la corrupción. Se debe dejar la comodidad que se encuentra en la academia: la comodidad de limitarse a ser espectadores de la realidad. Debemos bajar a la cancha a jugar, de manera apartidista, pero de manera política, en el amplio sentido de la palabra, de participar en la comunidad de forma activa.



El objetivo de la Iniciativa de Transparencia, Anticorrupción y Digitalización (ITACDigital) del Tecnológico de Monte-

cristina se basa en todo lo anterior. Somos un esfuerzo institucional por generar ciudadanía conocedora y comprometida con la transparencia, la rendición de cuentas, la honestidad, la integridad, la prevención y el combate a la corrupción. En todos nuestros proyectos que tienen incidencia con alumnos buscamos que exista trascendencia, que no se trate solo de una actividad de aula. A continuación, hablaré de algunos ejemplos de lo hemos hecho y de lo que creo que está llamada la academia a hacer en el presente, en 2022, en nuestra Latinoamérica, al enfrentarse a la problemática en comentario.

En primer lugar, tenemos Hackathon Discorruption. Se han llevado a cabo dos ediciones donde jóvenes de todas las áreas del conocimiento, de manera proactiva, generan aplicaciones de innovación tecnológica para el combate a la corrupción. En estas ediciones se ha abordado una diversidad de temas: seguridad pública, compras públicas, obras públicas, ministerios públicos, elecciones y whistleblowers o denunciantes.

En Hackathon Discorruption los concursantes, jóvenes estudiantes, generan plata-

formas y aplicaciones dirigidas al combate a la corrupción. Una vez realizadas, la iniciativa los pone en contacto y vinculación con organizaciones de la sociedad civil y autoridades tales como contralores y auditores, de manera que puedan darle seguimiento, asegurando que los espacios como el concurso representen solo la semilla de desarrollo para proyectos trascendentales, que posteriormente puedan ser utilizados por la ciudadanía y las autoridades.

Otro de los ejercicios realizados por ITACDigital son los Encuentros Nacionales de Integridad y Anticorrupción con jóvenes de bachillerato. En estos Encuentros, cuyo objetivo es concientizar a la comunidad académica, y en especial la estudiantil, sobre la transparencia, la rendición de cuentas, la integridad, la prevención y el combate a la corrupción, los estudiantes han logrado generar 15 campañas de comunicación en 21 Estados de la República Mexicana. Estas campañas han tenido grandes incidencias en los sitios web y plataformas en las que los jóvenes se encuentran.

Este enfoque es fundamental para el éxito de la transmisión de la información.

Si se quiere lograr una comunicación efectiva con los jóvenes sobre los riesgos y consecuencias de la corrupción, así como el llamado a la acción, la comunicación debe estar a cargo de los mismos jóvenes, no de las autoridades ni de los maestros. Las campañas se realizan por jóvenes, dirigidas a sus contemporáneos, con las herramientas y medios que conocen, que comprenden y asimilan.

Otro de los proyectos de ITACDigital es el de Vigilancia Ciudadana en el uso de recursos públicos frente al proceso electoral 2021 y la contingencia sanitaria de la COVID-19. En este proyecto vigilamos y trabajamos con 100 alumnos la revisión de 28 programas sociales que se crearon a raíz de la pandemia, tales como asignaciones directas, despensas, apoyos a madres que perdieron el empleo, entre otros. Los programas sociales fueron revisados por alumnos, quienes, al vincularse con expertos, desarrollaron una metodología específica que permite identificar los riesgos de corrupción. La metodología les permitió obtener hallazgos tales como que no existen padrones para la participación en los proyectos, que no existen mecanismos de evaluación, ni reglas de operación, así

como que los recursos no se encuentran debidamente etiquetados.

Además de la vigilancia y análisis de los programas, los alumnos tuvieron la oportunidad de enfrentar a los servidores públicos titulares de los programas. Esta es una experiencia sumamente enriquecedora, al enfrentarse los servidores públicos a jóvenes que pueden identificar, señalar y comunicar las deficiencias de sus programas. Aún más enriquecedora es la experiencia de los jóvenes, al encontrarse empoderados, al convertirse en ciudadanos proactivos en un escenario real. Este aspecto es uno que no debe olvidarse, la academia no debe limitarse a transmitir capacidades de investigación a los alumnos, sino que debe entregar competencias y habilidades de empoderamiento social, en espacios reales, frente a autoridades reales.

Un último programa al que haré referencia en este espacio es Urbis Map. Es una plataforma, diseñada por jóvenes estudiantes, que se encuentra al servicio de la ciudadanía y de los tomadores de decisiones sobre el terreno de las obras públicas, de agua potable, drenaje pluvial y sanita-

rio. Esta plataforma tiene como objetivo contar con información pública sobre las obras de agua potable, darles seguimiento y otorgar la capacidad a la ciudadanía de presentar denuncias y reportes sobre anomalías en los procesos o problemas tales como desabasto de agua, inundaciones o fugas. Los estudiantes fueron los encargados de diseñar la plataforma y llevarla a otras instancias, tanto municipales como estatales.

Por medio de este proyecto se impulsan las competencias de consultoría y emprendimiento de los estudiantes, al llevar la herramienta ante gobiernos municipales que pueden adquirirla, y que ya lo han hecho.

Los proyectos descritos sirven para ejemplificar el rol que la academia debe tomar para incidir en la transformación pública. En el contexto actual, dictado por la tecnología, la transmisión del conocimiento no es un reto, ni debe ser el objetivo de la academia, pues los jóvenes pueden acceder a cualquier conocimiento por medio de un clic. La academia debe ahora mostrar a los jóvenes para qué sirve el conocimiento, en dónde deben aplicarlo, a dónde deben dirigir sus competencias

y capacidades adquiridas, y por qué es importante ser un buen ciudadano, cuál es la utilidad.

Lo anterior no puede aprenderse dentro de cuatro paredes. Se aprende por medio de retos reales, en los cuales los jóvenes puedan apreciar su incidencia real, la transformación de consciencias y vidas que genera la aplicación de sus esfuerzos. Ese es el lugar en el que la academia debe encontrarse.

Es importante tener en cuenta que la academia debe asumir los costos que la lucha contra la corrupción genera. Lee Kuan Yew, quien fuera primer ministro de Singapur después de su independencia tie-

ne la siguiente frase: “Si quieres derrotar la corrupción debes estar listo para enviar a la cárcel a tus amigos y familiares”. Los alumnos deben conocer que la corrupción existe en su entorno: sus amigos, familiares, maestros, e involucrarse en la lucha seguramente resultará en que sean señalados, expuestos.

En la Iniciativa de Transparencia, Anticorrupción y Digitalización, estamos convencidos de que es menester de la academia asumir con valentía los costos de del combate a este flagelo, del combate a la corrupción, de manera que aquellos a quienes guiamos por este camino conozcan, incidan y trasciendan en la transformación de la vida pública.



Bibliografía

Iniciativa de Transparencia y Anticorrupción. (Mayo, 2022). Encuentro Nacional de Integridad y Anticorrupción. Iniciativa de Transparencia y Anticorrupción Sitio Web. <https://www.transparenciayanticorrupcion.mx/enia>.

Iniciativa de Transparencia y Anticorrupción. (Marzo, 2022). Hackathon Discorruption 2022. Iniciativa de Transparencia y Anticorrupción Sitio Web. <https://www.transparenciayanticorrupcion.mx/hackathon2022>.

Real Academia Española. (s. f.). Academia. En Diccionario de la lengua española. Recuperado el 12 de agosto, 2022, de <https://dle.rae.es/academia?m=form>.

Real Academia Española. (s. f.). Universidad. En Diccionario de la lengua española. Recuperado el 12 de agosto, 2022, de <https://dle.rae.es/universidad>.

Ureña, N. (1999). ¿Puede una escuela contribuir a luchar contra la corrupción? Academia. Revista Latinoamericana de Administración, 23, 104-111. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=71602310>.





Declaración de Quito
por la Lucha Contra la Corrupción

Nosotros, representantes de las instituciones públicas y privadas, la sociedad civil, la academia, las organizaciones productivas y sociales, reunidos en la ciudad de San Francisco de Quito, Ecuador, del 17 al 19 de agosto, en el marco del I Congreso Internacional Anticorrupción “Quito Luz de América”;

CONSIDERANDO:

Que, la corrupción y la impunidad representan una creciente amenaza para el cumplimiento del pacto social y el fortalecimiento de la democracia;

Que, más allá de nuestras diferencias políticas, estamos conscientes que la mayor enfermedad social que enfrenta la civilización es la corrupción y la creciente impunidad frente a ella;

Que, los tratados internacionales, la Constitución de la República del Ecuador y el marco jurídico vigente sustentan nuestros esfuerzos en la lucha contra la corrupción;

Que, la corrupción y la impunidad generan una constante violación de los derechos humanos y la negación de la vida, cuando los ciudadanos no pueden acceder a los servicios de educación, salud, vivienda, etc. porque los recursos fueron robados, malversados o invertidos en obras inútiles;

Que, el combate contra el flagelo de la corrupción fortalece a las instituciones públicas, evita distorsiones en el uso de los recursos públicos y la proliferación de vicios en la gestión pública;

DECLARAMOS:

PRIMERO. - Es inaplazable aplicar estrategias y acciones incluyendo el uso de herramientas tecnológicas contra la corrupción para el fortalecimiento de las redes nacionales e internacionales, creando una cultura de prevención, investigación, denuncia, juzgamiento y recuperación de activos.

SEGUNDO. - Todas las instituciones y personas, en el ámbito de nuestras competencias, debemos unificar esfuerzos para que se cumplan los tratados internacionales; y, las leyes nacionales y locales, encaminadas a

la lucha contra la corrupción y la impunidad; facilitando así a los organismos de control y judiciales la recuperación de capitales y la imposición de sanciones a quienes atentan contra el pacto social de los pueblos.

TERCERO. - La urgencia de fortalecer desde la política pública de los Estados y gobiernos locales y desde el empoderamiento ciudadano, el cumplimiento de la Agenda 2030 de Naciones Unidas, en especial del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 16: Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas, y sus metas: 16.4.: De aquí al 2030, reducir significativamente las corrientes financieras y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de los activos robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada; y, 16.5.: Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas.

CUARTO. - Exhortamos a la comunidad internacional a coadyuvar esfuerzos judiciales y de control, para lograr una lucha eficaz contra la corrupción, mediante la implementación de mecanismos supranacionales que permitan la recuperación de recursos y la erradicación de la impunidad.

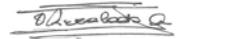
QUINTO. - Exhortamos a las autoridades, ciudadanía, miembros de la academia y organizaciones sociales o productivas a construir una cultura de derechos y transparencia que proscriba y reduzca la corrupción en los distintos entornos de la estructura social.

SEXTO. - Asumimos el compromiso de combatir radicalmente la corrupción.

Dado en la ciudad de San Francisco de Quito a los 19 días del mes de agosto de 2022.



Fernando Larrea Estrada
Presidente Quito Honesto



Diego Regalado Almeida
Procurador General del Estado (S)



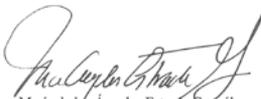
Luis Verdesoto
Secretario de Política Pública Anticorrupción



Miguel Abel Souto,
Presidente de la Asociación Iberoamericana de Derecho Penal, Económico y Empresa



Guillaume Fontaine
Académico FLACSO Ecuador



María de los Angeles Estrada González
Directora Ejecutiva de la Iniciativa de Transparencia, Anticorrupción y Digitalización del Tecnológico de Monterrey

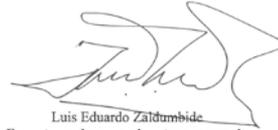


Jairo Caldas
Empresa Eléctrica Quito



Alicia Arias

Representante País, Counterpart Internacional organización



Luis Eduardo Zaldumbide

Experto en democracia y transparencia



María Sara Jijón Calderón
Directora General

Servicio Nacional de Contratación Pública

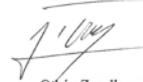


Simón Jaramillo Jaramillo

Corporación Participación Ciudadana Ecuador



Mariela Anchundia
LATAM



Othón Zevallos

Gerente de la Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento EPMAPS

TESTIGO DE HONOR




Santiago Guarderas Izquierdo
Alcalde de Quito

DOSIER
FOTOGRAFICO



Santiago Guarderas Izquierdo, Alcalde de Quito, en el evento inaugural del I Congreso Internacional Anticorrupción Quito Luz de América.



Julio Escobar, asesor de Alcaldía, realiza la presentación del Sistema Metropolitano de Seguimiento de Recomendaciones.



Santiago Guarderas Izquierdo, Alcalde de Quito, entrega la administración funcional y monitoreo del Sistema Metropolitano de Seguimiento de Recomendaciones a Fernando Larrea Estrada, Presidente de Quito Honesto.



QUITO
HONESTO



Municipio
de Quito

Por un
QUITO
Digno



Municipio
de Quito

QUITO
HONESTO



Municipio
de Quito



Municipio
de Quito

Por un
QUITO
Digno



Municipio
de Quito

QUITO
HONESTO

Municipio
de Quito

Por un
QUITO
Digno

QUITO
HONESTO



Municipio
de Quito

Por un
QUITO
Digno



Municipio
de Quito

Municipio
de Quito

Por un
QUITO
Digno



Municipio
de Quito

Por un
QUITO
Digno



Municipio
de Quito

Por un
QUITO
Digno



Municipio
de Quito

Por un

Por un
QUITO



Inauguración del I Congreso Internacional Anticorrupción “Quito Luz de América”. De izquierda a derecha: Carlos Riofrío, Contralor General del Estado (S); Santiago Guarderas Izquierdo, Alcalde de Quito; Fernando Larrea Estrada, Presidente de Quito Honesto; y, Diego Regalado Almeida, Procurador General del Estado (S).



Declaración de Lucha Contra la Corrupción de Quito.

Fila posterior de izquierda a derecha: Luis Verdesoto, Secretario de Política Pública Anticorrupción; Diego Regalado Almeida, Procurador General del Estado (S); María Sara Jijón, Directora General Servicio Nacional de Contratación Pública; Santiago Guarderas Izquierdo, Alcalde de Quito; Mariela Anchundia, subgerente LATAM; y, Fernando Larrea Estrada, Presidente de Quito Honesto.

Primera Fila de izquierda a derecha: Guillaume Fontaine, Académico FLACSO Ecuador; María de los Ángeles Estrada González, Directora Ejecutiva de la Iniciativa de Transparencia, Anticorrupción y Digitalización del Tecnológico de Monterrey; Alicia Arias, Representante País Counterpart Internacional Organización; Simón Jaramillo, Corporación Participación Ciudadana Ecuador; Othón Zevallos, Gerente de la Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento; y, Jairo Caldas, Empresa Eléctrica Quito.



Panel 1: Mecanismos y acciones del sector público contra la corrupción.

De izquierda a derecha: Carlos Riofrío, Contralor General del Estado (S); Ernesto Velasco, docente de la Universidad Dos Hemisferios (moderador); Diego Regalado Almeida, Procurador General del Estado (S); y, Michel Briones, secretario Técnico de Transparencia y Lucha contra la Corrupción del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.



Carlos Riofrío, Contralor General del Estado (S).



Diego Regalado Almeida,
Procurador General del
Estado (S).



Michel Briones,
secretario Técnico de
Transparencia y Lucha
contra la Corrupción
del Consejo de
Participación
Ciudadana y Control
Social.



Panel 2: Una mirada desde la sociedad civil hacia la transparencia

De izquierda a derecha: Simón Jaramillo, Corporación Participación Ciudadana; Martín Gonzáles, Líder de Cumplimiento & Forense de Robalino Abogados (moderador); Camila Ulloa, Grupo Faro; y, Denise Zelaya, Fundación Ciudadanía y Desarrollo.



Camila Ulloa, Grupo Faro.



Denise Zelaya, Fundación Ciudadanía y Desarrollo.



Simón Jaramillo, Corporación Participación Ciudadana.



Panel 3: Políticas de la integridad en la gestión pública

De izquierda a derecha: Bruce H. Searby, fundador y CEO de Good Ground International; Miguel Abel Souto, presidente de la Asociación Iberoamericana de Derecho Penal, Económico y Empresa; Hugo Cahueñas, Docente de la Universidad San Francisco (moderador); Luis Verdesoto, Secretario de Política Pública Anticorrupción; y, Patricia Rincón Mazo, Subsecretaria de Fortalecimiento Institucional de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá.



Miguel Abel Souto, Presidente de la Asociación Iberoamericana de Derecho Penal, Económico y Empresa.



Luis Verdesoto, Secretario
de Política Pública
Anticorrupción.



Bruce H. Searby, fundador y CEO de Good Ground International.



Panel 4: Periodismo investigación: Incidencia, opinión y articulación social.

De izquierda a derecha: René Sánchez Valarezo, Secretaría de Comunicación del Municipio de Quito (moderador); Christian Zurita, periodista de investigación; César Ricaurte, director de Fundamedios; y, Gabriela Ruiz, periodista de investigación.



Christian Zurita, periodista de investigación.



Gabriela Ruiz,
periodista de investigación.



César Ricaurte, Director de FUNDAMEDIOS.



Panel 5: La lucha contra la corrupción desde el fortalecimiento de la transparencia.

De izquierda a derecha: José Vinicio Cisneros, experto en anticorrupción (moderador); Marco Herrera, Empresa Eléctrica Quito; Othón Zevallos, Gerente de la Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento EPMAPS; y, Luis Eduardo Zaldumbide, experto en democracia y transparencia.



Othón Zevallos,
Gerente de la Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento EPMAPS.



Luis Eduardo Zaldumbide,
experto en democracia y
transparencia.



Marco Herrera, Empresa
Eléctrica Quito.



Panel 6: Acciones de los organismos internacionales en la anticorrupción.

De izquierda a derecha: Luis Naranjo, Jefe de Análisis Económico, Comercio Exterior y Proyectos de la Cámara de Comercio de Quito. (Moderador); Saskia Núñez, Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC); Joaquín Vallejo, Fundación Panamericana para el Desarrollo (PADF); y, Lisette Villacrés, Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS).



Saskia Núñez,
Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC).



Lisette Villacrés
Organización
Latinoamericana y del
Caribe de Entidades
Fiscalizadoras Superiores
(OLACEFS.)

Joaquín Vallejo, Fundación
Panamericana para el
Desarrollo (PADF).





Panel 7: Género y anticorrupción: retos a emprender.

De izquierda a derecha: Paulina Palacios, Instituto de Investigación en Igualdad de Género y Derechos de la Universidad Central del Ecuador; Soraya Arévalo, experta en género; Sofía Meneses, Jefa de Comunicación de Quito Honesto; y, María Luisa Azanza, docente de la Universidad Dos Hemisferios.



Paulina Palacios,
Instituto de Investigación
en Igualdad de Género y
Derechos de la Universidad
Central del Ecuador.

María Luisa Azanza,
Docente de la Universidad
Dos Hemisferios.





Soraya Arévalo,
experta en género.



Panel 8: Gobierno Abierto, Compliance y seguridad jurídica para el control de la corrupción.

De izquierda a derecha: Alicia Arias, Representante País, Counterpart Internacional organización socia de USAID; Emily Sampedro, Coordinadora del Área de Compliance Fexlaw Abogados (Moderadora); Mariela Anchundia, subgerente LATAM; y, Estefany Alvear Tobar, Docente de derecho penal de la Universidad Internacional SEK.



Alicia Arias, Representante País, Counterpart Internacional organización socia de USAID.

Estefany Alvear Tobar,
Docente de derecho
penal de la Universidad
Internacional SEK.





Mariela Anchundia, Subgerente LATAM.



Panel 9: Innovación y tecnología para la transparencia en procesos de contratación.

De izquierda a derecha: María Sara Jijón, Directora General del Servicio Nacional de Contratación Pública; María de los Ángeles Estrada González, Directora Ejecutiva de la Iniciativa de Transparencia, Anticorrupción y Digitalización del Tecnológico de Monterrey; María José Córdova, Subcoordinadora del Observatorio de Contratación Pública (Moderadora); Eduardo Béjar, Director de Fundación de Ayuda por Internet (FUNDAPI); y, Camilo Cetina, CAF Colombia.



Eduardo Béjar, Director de Fundación de Ayuda por Internet (FUNDAPI).



María Sara Jijón, Directora General del Servicio Nacional de Contratación Pública.



María de los Ángeles Estrada González, Directora Ejecutiva de la Iniciativa de Transparencia, Anticorrupción y Digitalización del Tecnológico de Monterrey.



Camilo Cetina, CAF Colombia.



Panel 10: La academia en la lucha contra la corrupción.

De izquierda a derecha: Guillaume Fontaine, docente de FLACSO; Juan José Tena García, Director del Proyecto Ciudadanía Activa, Rendición de Cuentas y Transparencia del Tecnológico de Monterrey; María Herrera, economista y catedrática universitaria; y, Guillermo Maldonado editor e investigador de la Universidad Andina (Moderador).



Javier Fernández Teruelo, Decano de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad de Oviedo.



María Herrera, economista y catedrática universitaria.



Guillaume Fontaine,
Docente de FLACSO.



Juan José Tena García,
Director del Proyecto
Ciudadanía Activa,
Rendición de Cuentas
y Transparencia del
Tecnológico de Monterrey.

Las Memorias del I Congreso Internacional Anticorrupción Quito Luz de América se terminaron de imprimir en el mes de diciembre de 2022, bajo el sello editorial de la Comisión Metropolitana de Lucha Contra la Corrupción Quito Honesto, siendo Alcalde de la ciudad el Dr. Santiago Guarderas Izquierdo y Presidente de Quito Honesto el Econ. Fernando Larrea Estrada.

Memorias del I Congreso Internacional Anticorrupción Quito Luz de América

**QUITO
HONESTO**

En la presente publicación recogemos el aporte profesional de los ponentes del evento citado, del cual nació la “Declaración de Quito por la Lucha contra la Corrupción”; cuyos enunciados deben ser escuchados por todos aquellos que en su conducta ética y humana están en este mundo para servir a los demás, con solidaridad y dignidad.

No podemos hablar de democracia, de igualdad de derechos, mientras la sombra de la corrupción nos amenaza.

Santiago Guarderas Izquierdo
Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito

Es urgente devolver a los ciudadanos la fe en lo público y ratificar la necesidad que tienen de establecer verdaderos diálogos con las instituciones; ello solamente se puede dar desde una política de transparencia que no esté sujeta a la voluntad particular de los actores políticos, sino que genere un verdadero cambio en la realidad y percepción de la gestión en las instituciones y empresas públicas.

Econ. Fernando Larrea Estrada
Presidente de Quito Honesto



Municipio
de Quito

Quito
TURISMO



Municipio
de Quito

Mercado
MAYORISTA



Municipio
de Quito



BOMBEROS QUITO
Salvamos vidas



Municipio
de Quito

EPMAPS
AGUA DE QUITO

ISBN: 978-9942-8848-6-2



9 789942 884862