



Función de Transparencia y Control Social

# Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción 2013-2017



ECUADOR



**PLAN NACIONAL  
DE PREVENCIÓN  
Y LUCHA  
CONTRA LA CORRUPCIÓN**

**2013-2017**





# FTCS

Función de Transparencia y Control Social



## 2013

### Instancia de Coordinación

Ing. Fabián Jaramillo Palacios  
Superintendente de  
Telecomunicaciones

**PRESIDENTE DE LA FUNCIÓN DE  
TRANSPARENCIA Y CONTROL  
SOCIAL**

Econ. Pedro Páez Pérez  
Superintendente de Control del  
Poder del Mercado

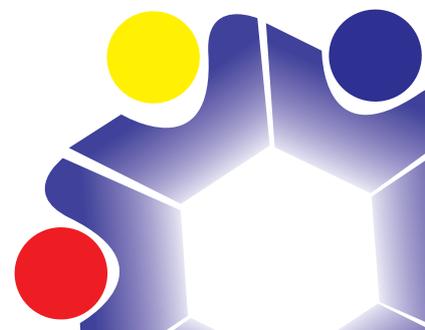
**VICEPRESIDENTE DE LA FUNCIÓN  
DE TRANSPARENCIA Y CONTROL  
SOCIAL**

-  Dr. Carlos Pólit Faggioni  
Contralor General del Estado
-  Abg. Pedro Solines Chacón  
Superintendente de Bancos y Seguros
-  Abg. Suad Manssur Villagrán  
Superintendente de Compañías
-  Dr. Ramiro Rivadeneira Silva  
Defensor del Pueblo
-  Abg. Fernando Cedeño R.  
Presidente del Consejo de Participación  
Ciudadana y Control Social
-  Dr. Hugo de Jesús Jácome Estrella  
Superintendente de Economía Popular  
y Solidaria



# Presentación

---





# PLAN NACIONAL DE PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN 2013 - 2017

---

**E**n el año 2008, la sociedad ecuatoriana optó por iniciar una etapa de transformación de las formas de ejercicio y distribución del poder a nivel nacional y local. Los fundamentos de este nuevo proyecto político se ven reflejados en la Constitución de 2008 que recoge conceptos innovadores para las relaciones entre Estado y ciudadanía, nuevos sujetos de derechos (personas, naturaleza, colectivos, pueblos y nacionalidades), sobre el paradigma de desarrollo, sobre el paso de Estado Social de Derecho a Estado Constitucional de Derechos y Justicia, entre otros.

La Función de Transparencia y Control Social por decisión de su Instancia de Coordinación asumió la responsabilidad de construir una propuesta de Plan de Prevención y Lucha Contra la Corrupción destinada al cumplimiento del mandato establecido en el artículo 204 de la Constitución de la República, de prevenir y combatir la corrupción.

En ese sentido y en aplicación del artículo 206, número 3, de la Norma Suprema, la Instancia de Coordinación dispuso la creación de una Comisión Técnica conformada por servidores y servidoras de las entidades de la Función para que elaboren los insumos, documentos y proyectos que sustenten el diseño de la propuesta de Plan de Prevención y Lucha Contra la Corrupción.

El objetivo de la Instancia de Coordinación es el de promover la construcción de un sistema que reúna a las y los actores, instituciones que comparten roles anti corrupción en el país, a fin de articular esfuerzos para la construcción común de la política pública anti corrupción en el país, sobre la base de la coincidencia de objetivos, la coordinación de acciones y la suscripción del Acuerdo Nacional Anticorrupción, que será el inicio de la activación de este "Sistema Nacional".

La Comisión Técnica de Rendición de Cuentas de la FTCS cumplió los siguientes hitos:

- a. Diseño del Plan de Articulación de la Prevención y Lucha Contra la Corrupción;
- b. Construcción del documento de diagnóstico de la corrupción en el país;
- c. Socialización de diagnóstico de la corrupción en el país; y,
- d. Diseño de la Propuesta del Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción en base a las respuestas de la socialización.

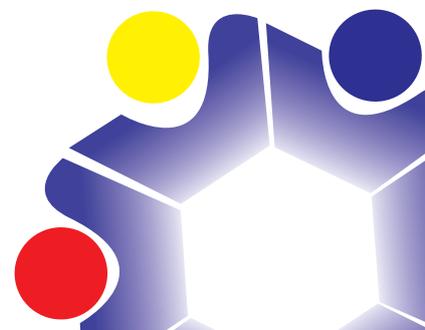
La propuesta de este Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción fue presentada a la Instancia de Coordinación en sesión efectuada el día 5 de noviembre de 2012, la misma que decidió y dispuso la realización de un segundo ejercicio de participación hacia la ciudadanía, en el cual las y los actores señalaron, además de sus observaciones, los compromisos a asumir para dar vida a esta política de Estado.

La Función de Transparencia y Control Social convoca así a un proceso participativo inédito, que en el período 2013-2017 pretende sentar las bases de la construcción de una sociedad ecuatoriana comprometida con la vigencia del buen vivir y la plena garantía de sus derechos.



# Introducción

---





El presente documento contiene el desarrollo de un plan que fundamentado en los principios del Estado Constitucional de Derechos y Justicia, desarrolla una propuesta programática dirigida a generar una cultura de prevención y combate contra la corrupción en el país. Este Plan propone la creación de un sistema nacional en el que todas y todos los actores que tienen roles anticorrupción y la ciudadanía, compartan espacios, buenas prácticas y proyectos que lleven a implantar una cultura de vivencia de valores éticos como requisito para la plena exigibilidad y garantía de derechos.

La propuesta de Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción, que contiene el presente documento, parte del análisis al que se ha denominado contexto general del Plan y contempla la exposición del marco normativo, marco conceptual y un análisis de las tipologías de la corrupción.

En un segundo momento, se presenta el Diagnóstico de la Corrupción en el país, a través de señalar causas y factores de la corrupción y su incidencia en el desarrollo social.

El capítulo tres aborda los elementos que sustentan el proceso participativo en correspondencia con la convicción de la FTCS de garantizar el derecho constitucional a la participación ciudadana; ésta se ha materializado de manera individual y colectiva de parte de la ciudadanía y de instituciones tanto públicas como privadas.

El capítulo cuatro del Plan aborda el direccionamiento estratégico que define el alcance y período de vigencia del mismo, los principios orientadores y los criterios de articulación para desembocar en la visión del plan. Adicionalmente, contiene la descripción de los objetivos estratégicos y sus correspondientes políticas y estrategias. Un punto relevante es el análisis y alineación de este trabajo con el Plan del Buen Vivir y con los enfoques de igualdad que persigue la sociedad ecuatoriana.

En el capítulo cinco se presentan los proyectos con los cuales las entidades que conforman la Función de Transparencia y Control Social, contribuyen desde sus diferentes roles a las actividades de prevención y lucha contra la corrupción y que constituyen proyectos prioritarios, dirigidos a motivar otros compromisos similares desde otros sectores del Estado y de la sociedad.

El sexto y último capítulo, se refiere a los procesos de seguimiento y evaluación del Plan para generar el respectivo conocimiento para retroalimentar al Sistema Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción, facilitando la adecuada dirección de las acciones anticorrupción.

Finalmente, con esta propuesta la FTCS da cumplimiento al mandato constitucional que dispone que articule la formulación del Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción.



# Capítulo 1

---

Contexto General del Plan Nacional de Prevención  
y Lucha Contra la Corrupción





# 1. CONTEXTO GENERAL DEL PLAN NACIONAL DE PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

## 1.1. MARCO NORMATIVO

La Constitución de 2008, en su artículo 3, recoge y esboza los principios fundamentales a través de los cuales se rigen tanto la sociedad como Estado, uno de estos es la práctica de la ética como un sustento del quehacer público. Este principio se materializa con el establecimiento de los derechos, garantías y responsabilidades, entre las que se cuenta los de participación.

El artículo 204 de la Constitución establece la Función de Transparencia y Control Social, y, le otorga, entre otros, los mandatos de prevenir y combatir la corrupción. Adicionalmente, el artículo 206 del mismo texto constitucional establece que le corresponde a la Instancia de Coordinación de la Función: “1. Formular

*políticas públicas de transparencia, control, rendición de cuentas, promoción de la participación ciudadana y prevención y lucha contra la corrupción” y “3. Articular la formulación del Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción”.*

Adicionalmente, el artículo 417 y siguientes de la Constitución, establecen que los Tratados e Instrumentos Internacionales ratificados por el Ecuador son parte de nuestro ordenamiento jurídico, por lo que la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, Convención Interamericana de Lucha Contra la Corrupción y el Plan Andino de Lucha Contra la Corrupción, son instrumentos de aplicación directa en materia de prevención y lucha contra la corrupción.

## 1.2. MARCO CONCEPTUAL

### 1.2.1. Concepto Adoptado por la Función de Transparencia y Control Social.-

La corrupción puede ser entendida como “...la acción ilícita o ilegítima encubierta y deliberada de servidores públicos o personas privadas para favorecer intereses particulares, realizada vía cualquier medio o cuota de poder en espacios normativos institucionalizados y estructurados,

*afectando a intereses públicos, de sujetos colectivos, individuales y a la ética...”<sup>1</sup>*

Este concepto que configura el marco de respuesta que genera la FTCS, se relaciona con la propuesta del Estado Social de Derechos y de Justicia instituido

---

<sup>1</sup> Definición adoptada por la FTCS y que consta en el documento de Articulación del Plan. (Mario Olivera)

en el Ecuador que busca modificar los paradigmas de las relaciones sociales, proponiendo que la equidad y la justicia, se conviertan en los ejes en torno a los cuales giren las relaciones sociales, la acción del Estado y la actividad particular para el cumplimiento de los grandes objetivos del país. Desde este punto de

vista, debe asumirse que la prevención y lucha contra la corrupción, son tareas cuyo cumplimiento le compete al Estado pero también a la sociedad y están encaminadas a eliminar los obstáculos que por efectos de este mal social, impiden el pleno ejercicio de los derechos de las personas que habitan en el Ecuador.

## 1.2.2. La nueva Constitución del Estado: Estado Social de Derechos y Justicia.-

Este nuevo modelo adoptado por el Estado, nos permitirá fijar el espacio conceptual en el que se desarrollarán las actividades de prevención y lucha contra la corrupción que promueve la Función de Transparencia y Control Social. El cambio de concepción del Estado guía nuevas prácticas y mecanismos, establece nuevos actores y conceptos destinados a ubicar al Estado con el rol de promover los derechos de las personas y la naturaleza a través de la aplicación de la norma constitucional, como instrumento para alcanzar la justicia. Ramiro Ávila Santamaría en su ensayo "Ecuador Estado Constitucional de Derechos y Justicia"<sup>2</sup>, señala las características de esta nueva organización constitucional que se concretan en:

- a. *La constitución determina el contenido de la ley, el acceso y el ejercicio de la autoridad y la estructura de poder.*
- b. *La constitución es material, orgánica y procedimental. Material porque tiene derechos que serán protegidos con particular importancia que, a su vez, serán el fin del Estado; orgánica porque determina los órganos que forman parte del Estado y que son los llamados a garantizar los*

*derechos; procedimental porque se establecen mecanismos de participación que procuran que los debates públicos sean informados y reglados, tanto para la toma de decisiones como para la elaboración de normas jurídicas. En suma, en el constitucionalismo se conjugan estado como estructura, derechos como fin y democracia como medio.*

- c. *En el modelo constitucional se distingue entre la representación parlamentaria y la representación constituyente. El segundo, que es el instrumento de la soberanía popular, limita al primero; por ello las constituciones, como garantía, son rígidas, y no pueden ser reformadas por procedimientos parlamentarios ordinarios.*
- d. *La Constitución es, además, norma jurídica directamente aplicable por cualquier persona, autoridad o juez. Al considerarse una norma vinculante requiere de una autoridad competente para sancionar su incumplimiento. Esta autoridad es la Corte Constitucional, que tiene facultades para sancionar la inconstitucionalidad de los actos que emanan del poder público..."*

---

<sup>2</sup> Ramiro Ávila Santamaría en su ensayo "Ecuador Estado Constitucional de Derechos y Justicia", Serie Justicia y Derechos Humanos, Neoconstitucionalismo y Sociedad, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Primera Edición, Quito, noviembre de 2008.

- e. *Estado de justicia no significa otra cosa que el resultado del quehacer estatal, al estar condicionado por la Constitución y los derechos en ella reconocidos, no puede sino ser una organización social y política justa.*
- f. *En el Estado de derechos; los derechos, que son creaciones y reivindicaciones históricas, anteriores y superiores al Estado, someten y limitan a todos los poderes incluso al constituyente; en este último caso, diríamos que la parte dogmática tiene una relación de importancia superior a la orgánica, y, que incluso prima en importancia en el texto jurídico al establecer el fin y al instrumentalizar para su efectivo cumplimiento a los órganos estatales.*

En esta línea y en sintonía con la plena exigibilidad de derechos en nuestro país, la Constitución de la República del Ecuador en su artículo 3 le confía al Estado el rol protagónico de construir una sociedad, equitativa, incluyente y solidaria, para lo cual deberá:

- 1. *Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes.*
- 2. *Garantizar y defender la soberanía nacional.*

- 3. *Fortalecer la unidad nacional en la diversidad.*
- 4. *Garantizar la ética laica como sustento del quehacer público y el ordenamiento jurídico.*
- 5. *Planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir (sumak kawsay).*
- 6. *Promover el desarrollo equitativo y solidario en todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de las autonomías y la descentralización.*
- 7. *Proteger el patrimonio natural y cultural del país.*
- 8. *Garantizar a sus habitantes el desarrollo de una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción.*

Como se puede apreciar, el combate a la corrupción es un deber cuyo cumplimiento tiene especial relevancia; por lo que la sociedad, el Estado y las normas deben estar encaminados a asumir una ineludible responsabilidad de buscar la justicia y la equidad a través de la prevención y combate de la corrupción.

### 1.2.3. La corrupción y la afectación a los derechos consagrados en la Constitución.-

La corrupción como el conjunto de actos o acciones *ilícitas o ilegítimas encubiertas y deliberadas de servidores públicos o personas privadas, dirigidas a favorecer intereses particulares, realizada vía cualquier medio o cuota de poder en*

*espacios normativos institucionalizados y estructurados, afectando a intereses públicos, de sujetos colectivos, individuales y a la ética es la antítesis de la búsqueda de la justicia; aleja a la sociedad ecuatoriana de los objetivos de:*

- a. Buscar la nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir o sumak kawsay;
- b. Construir una sociedad que respeta en todas sus dimensiones, la dignidad de las personas y las colectividades; y, un país democrático, comprometido con la integración latinoamericana, la paz y la solidaridad con todos los pueblos de la tierra; y,
- c. Respetar y cumplir los derechos de

las personas de forma individual y colectiva.

Es por ello que, su existencia constituye un grave peso y un obstáculo objetivo en la generación de una sociedad de derechos; no solamente se provocan perjuicios a los bienes y recursos del Estado, sino que la ciudadanía individualmente se ve inmersa en un ambiente de inseguridad e incertidumbre en las que las evidencias más palpables, son la afectación de la fe pública, de la seguridad jurídica y otros derechos que sucumben ante el abuso de influencias, el chantaje y la impunidad.

### 1.3. CARACTERIZACIÓN Y TIPOLOGÍAS DE LOS ACTOS DE CORRUPCIÓN

El ejercicio del poder requiere de varios mecanismos para conseguir continuidad, permanencia y crecimiento, estos mecanismos son a su vez importantes factores o fuentes directas e indirectas de corrupción, el mecanismo más común y difundido suele ser las prácticas clientelares. Estas prácticas, se caracterizan por la entrega de obras, favores o cuotas de poder de parte de autoridades públicas a sus electores o partidarios a cambio de apoyos políticos específicos. Esta práctica no sucede únicamente en el marco de las relaciones entre electores y autoridades electas, sino entre distintos niveles de gobierno, de arriba hacia abajo y viceversa.

El uso de los espacios e institucionalidad pública para el desarrollo de agendas privadas o corporativas, es otro de los mecanismos de uso anti ético del poder en función de intereses particulares. La manipulación, uso interesado de información de carácter reservado, es otro de los mecanismos que usa el poder para sus propios fines. Como ejemplo, la información reservada sobre desarrollo, puede ser utilizada para canalizar inversiones que reportaran ingentes ganancias, casi sin ningún riesgo para el inversionista.

Los fenómenos mencionados, que parten

del uso ilícito del poder, redundan a su vez en su expansión y crecimiento, se fomenta el círculo vicioso, en el que la corrupción se “retroalimenta y alimenta el poder”.

Finalmente, este tipo de poder se fundamenta y se orienta a conseguir la impunidad frente al colectivo social. No es casualidad que la Constitución no haga mención de poderes del Estado, sino de funciones que deberán cumplir las instituciones estatales en miras a cumplir los objetivos más altos del bien común, del buen vivir o Sumak kawsay.

No se puede sostener que la corrupción es propia de países sub desarrollados; o que ha existido siempre; o que es privativa del gigantismo burocrático-estatal; o que es únicamente un problema de moral individual; o que por el contrario es del sistema y no de las personas; o, que es equivalente a inmoralidad o delincuencia. Por el contrario, la corrupción es un fenómeno que abarca a todas las instituciones y formas de organización de la sociedad, en un proceso en el cual los individuos degeneran a las organizaciones que crean y éstas, a su vez, contaminan a nuevos individuos. Por ello podemos decir con propiedad que la corrupción es un sistema que genera sus propias normas sociales ‘no jurídicas’ de comportamiento, que la validan y la

muestran inclusive como útil en ciertos espacios de convivencia social, que puede presentarse en los siguientes tipos generales y no exhaustivos:

## a) Criterio de corrupción transversal.-

a.i) **Individual.-** Es aquella en que los actos de corrupción son esporádicos y de naturaleza absolutamente secreta. No existe tolerancia social ni gubernamental para tal tipo de actos, persiguiéndose enérgicamente cualquier falta de probidad.

a.ii) **Sistémica.-** Cuando la irregularidad y la ilegalidad son la regla. Hay tolerancia gubernamental y social a la corrupción.

## b) Criterio de participación administrativa:

b.i) **Pública:** Es la realizada por un funcionario público de la administración centralizada o descentralizada del Estado, principalmente de prestación de servicios públicos, en beneficio propio o de un particular o terceros relacionados y que queda reflejada en casos como los siguientes:

(b.i.1) **Cohecho.-** Cuando una autoridad o funcionario público que, en provecho propio o de un tercero, solicita o recibe, para sí o para otros, dádivas o presentes o acepta ofrecimientos o promesas para realizar, en el ejercicio de su cargo, una acción u omisión contrarias a la normativa.

(b.i.2) **Tráfico de influencias.-** Cuando un funcionario público o autoridad que influye en otro funcionario público o autoridad prevaleciéndose del ejercicio de las facultades de su cargo o de cualquier otra situación derivada de su relación personal o jerárquica con éste o con otro funcionario o autoridad para conseguir una resolución que le pueda generar directa o indirectamente un beneficio ilícito para sí o para un tercero.

(b.i.3) **Fraude.-** El concepto de fraude está asociado al de estafa, que es un delito contra el patrimonio o la propiedad. Consiste en un engaño para obtener un bien patrimonial, haciendo creer a la persona o la empresa que paga que obtendrá algo que, en realidad, no existe.

(b.i.4) **Uso de información privilegiada.-** se presenta cuando quien de forma directa o por persona interpuesta usare alguna información a la que haya tenido acceso reservado con ocasión del ejercicio de su actividad profesional o empresarial, o la suministrase obteniendo para sí o para un tercero un beneficio ilícito.

(b.i.5) **Abuso de confianza.-** se trata de quien se aprovecha de la vinculación, el trato o la buena fe de otro, causa un daño (estafa, robo, defraudación, negocios ilícitos, entre otros).

(b.i.6) **Conflicto de intereses.-** nace cuando el servidor público debe actuar en un asunto en el que tenga interés particular y directo en su función, control, decisión o de alguien allegado a él y no se excusa de continuar actuando.

(b.i.7) **Peculado.-** es un delito consistente en la apropiación indebida del dinero perteneciente al Estado (fondos públicos) por parte de las personas que se encargan de su control y custodia. El peculado solo puede ser cometido por un funcionario público con bienes dispuestos bajo su cuidado.

(b.i.8) **Evasión tributaria.-** se define como la falta de cumplimiento de las obligaciones por parte de los contribuyentes u obligados a contribuir. La falta de cumplimiento puede derivar en pérdida efectiva de ingreso para el Fisco o no.

b.ii) **Privada.-** es la realizada por privados entre privados, en perjuicio de sí mismos, sin que participe en ella directamente el sector público. Ejemplos de este tipo de corrupción son:

(b.ii.1) **Lavado de activos.-** es una serie de técnicas, procedimientos o procesos en los cuales fondos obtenidos mediante actividades ilegales son convertidos en otros activos de forma que se oculte su verdadero origen, propiedad o cualesquiera otros factores que puedan indicar una irregularidad. El principal propósito del lavado de dinero es legitimar la ganancia derivada de actividades ilícitas;

(b.ii.2) **Fraude en telecomunicaciones.-** Como parte de las garantías constitucionales establecidas en la normativa pertinente, el Estado tiene el deber de prestar servicios públicos de interés general y de acceso para todos los ecuatorianos; en casos excepcionales el Estado podrá delegar a la iniciativa privada la explotación de los servicios de telecomunicaciones, para que un proveedor privado diseñe, construya y ponga en marcha una red pública y brinde este servicio a la comunidad en general. Sin embargo, cuando un tercero obvia el bienestar común e intercepta esta red o instala una nueva con el único objetivo de generar interés particular sin el título habilitante correspondiente, está cometiendo un acto ilícito, puesto que no cuenta con autorización del estado ecuatoriano ni del administrador de la red existente;

(b.ii.3) **Créditos Vinculados.-** Se entiende como créditos vinculados a la traslación de recursos de la sociedad hacia empresas específicas ligadas a los administradores o accionistas de las entidades, que en muchos casos se convierten en competidores de sus propios clientes. También, se presentan como créditos, garantías y avales otorgados a las personas naturales o jurídicas relacionadas directamente con la administración o en forma directa o indirecta con la propiedad de la respectiva institución.

Es una práctica arbitraria y dolosa ya que a través de intermediarios se facilitan créditos en condiciones favorables o sin las garantías adecuadas. No es una práctica exclusiva de los bancos privados, también se ha sido frecuente en los bancos estatales, porque en ellos la vinculación personal es remplazada por la vinculación política; y, en ausencia de "dueños" que vigilen, los ejecutivos de la banca estatal podrían actuar con más discrecionalidad;

(b.ii.4) **Abuso contra el Consumidor Financiero, Societario y Comercial.-** El consumidor financiero es un usuario o cliente potencial de las entidades financieras, societarias, comerciales, entre otras. Las cuales ofertan

servicios o bienes para la satisfacción de determinadas necesidades; por lo cual, a fin de precautelar los derechos de este sector de consumo debe preverse las medidas adecuadas para que las entidades oferentes suministren a los consumidores financieros información cierta, suficiente, clara y oportuna, que permita, especialmente que éstos conozcan de manera adecuada sus derechos, obligaciones y los costos en las relaciones que establecen con dichas entidades y así evitar el abuso; y,

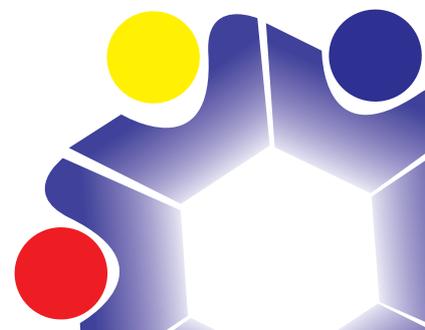
**(b.ii.5) Abuso de información privilegiada.-** La manipulación, “uso” interesado de información de carácter reservado inclusive, de los sectores en relación, puede ser utilizada por Inversionistas o clientes que podrían estar relacionados al nivel directivo de decisión y representación administrativa de diversas personas jurídicas.



# Capítulo 2

---

Diagnóstico y Problematicación





## 2. DIAGNÓSTICO Y PROBLEMATIZACIÓN

### 2.1. LOS ACTOS DE CORRUPCIÓN COMO FACTOR DE INCIDENCIA DEL DESARROLLO SOCIAL

No hace mucho tiempo se consideraba a la corrupción como «el delito sin víctimas», creyendo que el accionar irregular de algunos funcionarios o instituciones sólo afectaba al Estado. Esta percepción de la corrupción comenzó a modificarse cuando se puso de relieve su impacto en la generación de desigualdad social y empobrecimiento de las clases sociales menos favorecidas (ver Gráfico N°1).

Es indiscutible el impacto político y social de la corrupción, por ejemplo: el uso indebido de los fondos del Estado afecta directamente a la provisión de alimentos, salud, educación y justicia. Cuando

un funcionario compra medicinas de mala calidad o en mal estado a precios altos, con la intención de conservar una diferencia y, a la vez, esos remedios son distribuidos entre las personas menos favorecidas de una sociedad, la corrupción tiene víctimas muy concretas: produce muertes en los grupos sociales más vulnerables mientras un grupo muy reducido de personas con alto poder adquisitivo se enriquece<sup>3</sup>.

Por tanto, una de las principales consecuencias de la corrupción es la violación de los derechos económicos, sociales y culturales.

#### Efectos de la Corrupción

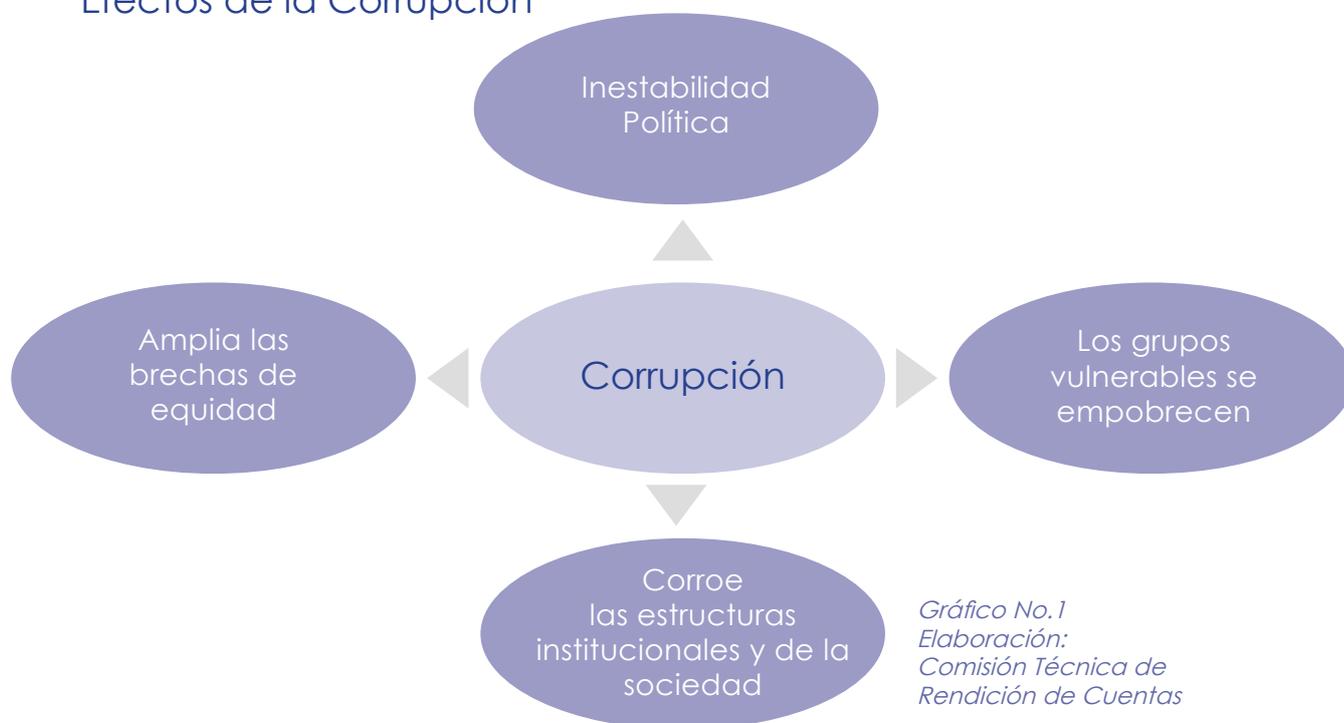


Gráfico No.1  
Elaboración:  
Comisión Técnica de  
Rendición de Cuentas

<sup>3</sup> *Ética Transparencia y Lucha Contra la Corrupción en la Administración Pública; Oficina Anticorrupción de la República de Argentina. Referencia: Documento de Transparencia Internacional, Libro de Fuentes 2000.*

Más allá de la variedad de prácticas ilícitas que afectan y violentan los derechos de la comunidad, puede ser aún más perversa la intervención directa (o solapada) en la construcción de la normatividad jurídica, que permite aprovechar las debilidades lógicas del sistema en beneficio personal o corporativo, a través de tácticas directas o indirectas; en las directas la norma se

construye con premeditación, es un dictado claro y específico que beneficia intereses particulares por sobre el interés común; y las indirectas a través de crear un sistema con contradicciones, vacíos, redundancias, inoperancias, discrecionalidad excesiva, sanciones laxas, con procedimientos engorrosos y burocráticos, con autoridades desprotegidas y con garantías de impunidad.

## 2.2. CAUSAS QUE FAVORECEN LA CORRUPCIÓN

La Corrupción es un problema multicausal, con diversos factores que favorecen su desarrollo y crecimiento en el Ecuador.

Estos factores están vinculados a todas las esferas de la sociedad y del Estado, se relacionan entre sí y forman un complejo, fuerte y bien estructurado sistema, con

sus elementos de defensa, desarrollo y expansión. De acuerdo a su incidencia y característica de afectación a la sociedad, los factores de la corrupción pueden diferenciarse entre los que afectan al sistema socio-político y legal, los que afectan al sistema político y los que afectan al ámbito socio-cultural.

### 2.2.1. Factores que afectan al sistema socio político y legal.-

1.i) Factores socio políticos.- Tienen que ver con prácticas en los partidos y movimientos políticos, el sistema de gobierno y el régimen político.

(1.i.1) Los movimientos políticos.- Ciertas organizaciones y movimientos políticos atraviesan serios problemas de credibilidad; los principales factores que han determinado su debilitamiento son las prácticas políticas clientelares y cuyo rango de acción no únicamente incide en sus propias organizaciones, sino que ha permeado hacia las organizaciones sociales.

La tendencia de entender a lo político dentro del esquema del mercado (cliente-usuario, empresas electorales, marketing político) genera un esquema de costos financieros elevados al quehacer político; y, si a ese esquema se le agrega la necesidad de recuperar la inversión realizada, tenemos el caldo de cultivo para el desarrollo y consolidación de procesos sistemáticos de corrupción.

Estas consideraciones, tomadas en su conjunto, nos permiten inferir una cadena de factores que han configurado apatía general y rechazo hacia la política y los políticos;

Al análisis de lo político, habría que añadir la falta de procedimientos democráticos y transparentes dentro de sus organizaciones, así como a la falta de alternabilidad de las dirigencias y de liderazgos innovadores.

(1.i.2) Sistema de gobierno.- Muchos de los aspectos sobre el sistema

de gobierno son causa o efecto de los problemas reseñados para los partidos políticos. Las prácticas descritas requieren de altos grados de secretismo y reserva en la gestión pública, en este caso la información y su manejo, generan espacios ideales para manejar la institucionalidad en función de intereses particulares y partidistas. En múltiples casos el manejo de información privilegiada genera ventajas doloosas para la definición de la inversión privada, constituyéndose en formas "legales" de un fenómeno en esencia corrupto.

(1.i.3) **Descentralización no planificada.**- Las mismas características que tienen los procesos entre electores y elegidos, se presentan en los procesos de descentralización entre el gobierno central y cualquier entidad que participe en la descentralización, las prácticas clientelares, el manejo discrecional de la información que acompaña los procesos y los recursos públicos como mecanismos de negociación entre entidad central y entidades con competencias descentralizadas, presiones de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba, dádivas y prebendas conseguidas o negociadas, a estas prácticas clientelares, se las conoce y acepta socialmente como negociaciones políticas, y que en definitiva son negociaciones para permanecer y acrecentar el poder central o local.

1.ii) **Régimen político.**- Las instituciones del sistema democrático sufren un proceso sistemático de debilitamiento y desprestigio, provocado de manera deliberada por los actores políticos en función de consolidar y afirmar sus propios intereses.

## 2.2.2. Factores institucionales.-

1.iii) **Asimetría entre las funciones del Estado.**- a nivel de lo económico, del ejercicio implementación de competencias (pesos y contrapesos); del desarrollo del talento humano.

1.iv) **Órganos de control.**- Sobredimensionamiento del factor jurídico en los sistemas de control y obsolescencia de los mismos; falta de recursos económicos y humanos; reducción de independencia y autonomía; ausencia de mecanismos de articulación entre los organismos de control.

1.v) **Gestión administrativa.**- Discrecionalidad del funcionario público en su gestión; innumerables etapas y pasos en los procesos; existencia de áreas especialmente vulnerables a la corrupción; ineficiencia e ineficacia en la planificación y la gestión.

## 2.2.3. Factores jurídicos.-

1.vi) **Deficiente aplicación del Derecho Penal.**- Que se puede manifestar en: falta de independencia y protección de los jueces; falta de oportunidad en la sanción; falta de mecanismos óptimos de investigación; resignación deliberada de las competencias en las instituciones del sistema de justicia, impunidad en los procesos judiciales.

1.vii) **Legislación penal incompleta o imprecisa.**- Tipificación de la corrupción confusa o imprecisa; leyes y normas vigentes elaboradas con defectos como: contradicciones,

vacíos, redundancias e inoperancias, que dejan zonas grises que facilitan la discrecionalidad en la decisión; inexistencia de la tipificación del acto de corrupción, varios tipos de corrupción no encajan adecuadamente en la tipificación penal.

1.viii) **Impunidad.**- Uno de los principales factores para la proliferación de la corrupción es la impunidad, los procesos se inician, se prolongan y se diluyen finalmente. La característica fundamental del sistema de justicia, herencia del colonialismo, es su evidente grado de politización y falta de independencia para actuar con imparcialidad y probidad. La injerencia de grupos de poder o de altos funcionarios estatales aún inciden en los fallos, causando perjuicios económicos y morales a quienes resultan doblemente agraviados.

La impunidad ha permitido a organizaciones criminales desarrollar y establecer verdaderas estructuras de poder paralelas. (CIDH 2009). En este sentido, la corrupción de funcionarios públicos con frecuencia es un producto de la delincuencia organizada. Los individuos que participan en actividades ilícitas graves y rentables (estén o no relacionadas con el contrabando de bienes patrimoniales, materiales peligrosos, drogas o trata de personas) invariablemente cuentan en algún momento con el apoyo de funcionarios públicos corruptos. La corrupción es necesaria para que la delincuencia organizada pueda funcionar.

Esta relación entre corrupción y seguridad es tan estrecha, que incluso se afirma que la capacidad de los grupos delictivos organizados para crecer depende en gran medida de las relaciones que establezcan con funcionarios corruptos. La mayoría de los grupos delictivos organizados deben el enorme éxito de sus empresas ilícitas a su capacidad para corromper a funcionarios públicos.

1.ix) **Ausencia de valores.**- Se manifiesta como la ausencia de criterios éticos, generándose esquemas que van de la simple viveza criolla, a esquemas tarifarios específicos de coimas y costos según la naturaleza de los juicios.

#### 2.2.4. Factores que afectan al ámbito socio-cultural.-

1.x) Permisibilidad y tolerancia social frente a prácticas ilegales en contra del Estado y de lo público en general.

1.xi) Evasión de impuestos.

1.xii) Falta de educación a la ciudadanía; y,

1.xiii) Debilidad en la formación en cultura y praxis de valores éticos en los diferentes niveles del sistema educativo.

### 2.3. PERCEPCIÓN CIUDADANA DE LOS FACTORES QUE FAVORECEN A LA CORRUPCIÓN

La creciente percepción de los daños que la corrupción produce sobre los derechos de las personas y sobre la legitimidad de los gobiernos, ha sido acompañada por un reclamo de la ciudadanía hacia el Estado para

mejorar la efectividad de los controles y promover la mayor participación de la sociedad civil, tal como lo demuestra el

Anexo D que se refiere a cuatro debates sobre la percepción ciudadana sobre la corrupción.

## 2.4. ANÁLISIS Y EVALUACIÓN GENERAL SOBRE LAS PROPUESTAS DE LUCHA Y PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN A PARTIR DE 1998 A LA FECHA

Para realizar un análisis y evaluación de las actividades realizadas en la lucha y prevención de la corrupción es importante mencionar que el Ecuador institucionaliza como política de Estado la lucha y prevención de la corrupción a través de la creación de dos instituciones:

- Comisión de Control Cívico de la Corrupción (CCCC) desde 1998 hasta octubre del 2008, como una instancia de control autónoma y como parte de la Constitución que vigente a la fecha; con competencia de investigar, receptar y tramitar denuncias ciudadanas relacionadas con la corrupción, además de generar programas de prevención de la corrupción; esta instancia en su Ley mantenía la representación de colegios electorales de la sociedad civil.
- Secretaría Nacional Anticorrupción, desde el año 2007, creada mediante acuerdo a través de la función ejecutiva para investigar y tramitar denuncias de corrupción, relacionadas principalmente en el ámbito del ejecutivo.

Las dos entidades tenían funciones similares diferenciándose sus actividades en la autonomía y competencia que cada una tenía, ya que la ex CCCC, aprobaba y tramitaba sus denuncias así como la construcción e implementación de programas de prevención; en cambio la Secretaría Nacional Anticorrupción al depender de la función ejecutiva sus informes eran expuestos en la Presidencia de la República para el trámite respectivo.

Las dos entidades realizaron sus actividades de manera aislada y en algunos casos con

duplicidad de acciones particularmente en la investigación de denuncias lo que no permitió evidenciar una verdadera política estatal integrada y sistemática contra la corrupción; además ninguna tenía dentro de sus competencias la posibilidad de sancionar ni ser parte procesal de los informes del análisis de las denuncias realizadas.

Por otro lado las instituciones que debían actuar en relación a los informes presentados como la Fiscalía, Cortes de Justicia, Ministerios, entre otros; en la mayoría de los casos no asumían los informes realizados y según el caso iniciaban sus propios procesos de investigación, por lo que son escasas las sanciones derivadas de los procesos de investigación, alargando los tiempos y favoreciendo la impunidad.

En el caso de la ex CCCC uno de los importantes lineamientos fueron sus proyectos de prevención de la corrupción con la participación de la ciudadanía organizada; ante lo cual se originaron los programas de veedurías ciudadanas como un mecanismo de control social hacia la vigilancia y control de lo público y cuyo modelo ha sido tomado actualmente con mayor fuerza e implicación en la exigencia de la ciudadanía por una gestión pública honesta y transparente; además se implementaron también programas de educación en ciudadanía responsable, ética y valores, con propuestas de Redes Cívicas y Redes Juveniles Anticorrupción y formación en ciudadanía dirigida a organizaciones sociales y actores del sector educativo. También se ejecutó un programa para los gobiernos locales que se le denominó "Municipios Transparentes" para generar la responsabilidad de rendir cuentas en el ámbito local.

Entre los principales casos investigados que fueron públicos y generaron opinión e impacto en la ciudadanía se encuentran (ANEXO C):

- Salvataje Bancario en los años 1999 hasta el 2001, varios bancos del sistema financiero nacional presentaron un indebido manejo de sus capitales, consecuencia de lo cual la quiebra fue inminente y la política del Gobierno de turno fue asumir como deuda pública los compromisos que tenían las instituciones financieras con las personas que depositaron sus ahorros. Las consecuencias de esta decisión fueron de grave impacto social incluyendo pérdida de vidas humanas y la migración masiva.
- En 1997, se organizó una red de empresas ficticias a cargo de un ex diputado para comercialización de materiales y equipos de oficinas para colegios, municipios y otras instituciones.
- Caso sonado de la mochila escolar, con un contrato de 40 millones de dólares para provisión de mochilas y otros implementos, hasta julio de 1999, el 70% de la mercadería fue recibida oficialmente. Parte de la mercadería fue re-exportada a Colombia para cambiar logotipos con propaganda del Gobierno.
- Los Directores de Derechos Humanos en el exterior nombrados por un ex Defensor del Pueblo, perjudicaron a familiares de los emigrantes fallecidos en España al cobrar indemnizaciones a su nombre, utilizando poderes especiales sin entregarles el importe cobrado, además se determinó que existió donaciones de órganos de dos ecuatorianos fallecidos en España con una indemnización de 1600,00 euros en cada caso. (2005 – 2006).
- Suscripción de 2089 contratos de personal innecesario en el ex Congreso Nacional (1995 – 1997).
- Alrededor de 22 contenedores ingresaron por la Aduana del Ecuador sin sujetarse a la Ley Orgánica de Aduanas y su Reglamento, en calidad de donaciones para los damnificados por el Fenómeno del Niño, sin embargo los beneficiarios nunca recibieron las donaciones y cada contenedor causó evasión fiscal por pagos arancelarios. (1997 – 1998).
- El Ministerio de Economía y Finanzas modificó la partida de inversiones para transferencias irregulares sin decreto de emergencia a los Ministerios de Obras Públicas, Salud y Desarrollo Urbano y Vivienda por alrededor de 90 millones de dólares, para pagos indebidos a varios contratos en diferentes ciudades del país.
- Compra irregular de 10.000 fusiles y cartuchos de gobierno a gobierno. Se realizó el pago en efectivo contra entrega, sin embargo la forma de pago acordada fue con anticipo del precio total, inclusive previo a la celebración del contrato. (1995).
- Indicios de responsabilidad administrativa de los ex miembros del Comité de Contratación de las FFAA por calificar a dos empresas que incumplían los requisitos establecidos en el Reglamento (2000 – 2005).
- Investigación de corrupción por parte de un ex Ministro del Deporte, por sobre precios y cobros de coimas en contratos de obras infraestructura deportiva (2009).

Los casos mencionados hacen alusión a procesos de alto impacto en la sociedad ecuatoriana pese a lo cual no en todos se ha procedido con las sanciones respectivas, debido principalmente a una inadecuada aplicación de la justicia ecuatoriana, de lo que se deduce que en la lucha contra la corrupción y contra la impunidad en particular, es urgente la aceleración de la reforma del sistema de justicia ecuatoriano.

De lo expuesto se evidencia que a pesar de contar con instituciones anticorrupción el país no contaba en la práctica con una verdadera política de Estado en la prevención y lucha contra la corrupción la cual debe ser integrada y coordinada entre los actores políticos, las

instituciones públicas y la sociedad civil; lo que evidencia la gran importancia que tiene actualmente la Función de Transparencia y Control Social creada por la Constitución Actual, especialmente para la formulación de políticas públicas y la articulación de un Plan Nacional de Lucha y Prevención de la Corrupción.

De la experiencia y las consecuencias generadas por la corrupción es necesario que se implementen con énfasis políticas de educación, capacitación y formación en: ética pública, rendición de cuentas, participación ciudadana y control social; dirigido a organizaciones sociales, servidores públicos y actores políticos; con la finalidad de transformar una situación que en algunos casos se ha normalizado.

## 2.5. CONSECUENCIAS DE LAS MALAS PRÁCTICAS Y ACTOS DE CORRUPCIÓN EN EL PAÍS, CONCLUSIONES

A manera de conclusión se analizan los que podrían entenderse como factores, causas y elementos que propician, mantienen y favorecen la corrupción y

que a la vez, su control y erradicación se constituyen en un importante reto para prevención y lucha contra la corrupción:

1. Inadecuada gestión del talento humano en la administración pública, evidenciado en relaciones político clientelares y no probidad en el cumplimiento de funciones.
2. Estructura corporativista del Estado, por lo cual la gestión pública ha respondido a intereses particulares de poder.
3. Acciones aisladas en la prevención y lucha contra la corrupción, desde diferentes instancias del Estado, lo cual no genera impactos sostenibles, articulados y medibles.
4. Vinculación con grupos y poderes económicos y políticos para favorecer intereses particulares y específicos.
5. Escasa corresponsabilidad pública - privada en las acciones de lucha contra la corrupción casi siempre enfocada únicamente al sector público.
6. Impunidad que no permite una adecuada sanción a los responsables de los hechos de corrupción.
7. Discrecionalidad en la aplicación de la norma y administración pública.
8. Débiles políticas comunicacionales del Estado para incentivar una cultura por la honestidad y defensa del patrimonio público.

9. Sistema educativo formal que no favorece la práctica de valores desde una perspectiva integral y con énfasis en la formación cívica.
10. La descripción de la tipología de la corrupción no establece sanción de acuerdo a la magnitud del perjuicio social y sus efectos.

## Efectos:

1. Altos niveles de tolerancia o desidia social hacia la corrupción, la cual en un determinado momento se puede alentar cuando es parte de la cotidianidad.
2. Desconfianza y deslegitimación de las instituciones públicas y entidades del sector privado que manejen fondos públicos; evidenciada en el alejamiento y apatía de la ciudadanía en la gestión pública.
3. Percepción ciudadana de inadecuada administración de justicia, y de altos niveles de corrupción en este ámbito.
4. Afectación a la prestación de bienes y servicios públicos.
5. Escasa participación de los sectores privados en iniciativas anticorrupción.
6. Debilitamiento del tejido social lo cual afecta la efectividad de la denuncia ciudadana.
7. Desconfianza en el rol de la mayoría de los partidos, movimientos y actores políticos.

# Capítulo 3

---

Proceso Participativo del Plan Nacional de  
Prevención y Lucha Contra la Corrupción





## 3. PROCESO PARTICIPATIVO DEL PLAN NACIONAL DE PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

---

### 3.1. IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

**3.1.1.** Constitución, señala expresamente que la ciudadanía participará de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos<sup>4</sup>, categoriza además a la participación ciudadana como un derecho que se puede ejercer de manera individual y colectiva. Se introduce, como un elemento imprescindible dentro de los procesos de planificación (en todos los niveles de gobierno), el impulsar el fortalecimiento del tejido social en el territorio ecuatoriano, lo cual conlleva a generar diferentes formas y escenarios de organización, participación ciudadana y empoderamiento social.

El ciclo se inicia con la participación e incidencia en la formulación de políticas públicas, agendas de desarrollo, planificación local, provincial y nacional, y culmina con la vigilancia y monitoreo del cumplimiento de lo acordado. Este proceso complejo se ejecuta en un escenario de negociación permanente

entre los diversos actores que forman parte de la sociedad, y son justamente estos actores quienes deben emprender acciones de veeduría y control social a las instituciones públicas para proceder a iniciar nuevamente el ciclo.

*“Fortalecer el tejido social, implica garantizar la participación de la ciudadanía propiciando la generación de espacios de encuentros entre los diversos actores, para que compartan visiones, estrategias, objetivos y experiencias, con la finalidad de democratizar las relaciones entre el Estado y la sociedad en todos los niveles de Gobierno”.*<sup>5</sup>

La participación ciudadana en todo el ciclo de la política pública, resulta en un mecanismo idóneo para reducir los escenarios propicios a la corrupción y concomitantemente con ello, ampliar la transparencia y la gobernabilidad, redundando finalmente en la revalorización de lo público, fundamentado en el poder ciudadano.

### 3.2. PROCESO DE CONSTRUCCIÓN, APROBACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Los insumos y las bases conceptuales del Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción se originaron en varios debates regionales que tuvieron como objetivo generar espacios de

participación ciudadana para el diseño de la Política de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción. El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social elaboró y socializó con la ciudadanía y las

---

<sup>4</sup> CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA. Art. 95.

<sup>5</sup> Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013

organizaciones sociales, la Política Pública de Participación Ciudadana, Control Social, Transparencia y Lucha Contra la Corrupción del CPCCS.

En este espacio se recogieron los aportes y percepciones ciudadanas desde su conocimiento de la realidad en las localidades.

Los aportes de la ciudadanía recogidos en estos eventos fueron puestos a disposición de la Función de Transparencia y Control Social e incorporados al documento de Diagnóstico de la Corrupción en el Ecuador. Esto permitió una articulación de causas, factores y efectos de la corrupción fundamentada no solo en el análisis empírico de los casos de corrupción más recurrentes y de mayor incidencia de las últimas décadas en la sociedad ecuatoriana, sino también, integrar la percepción de la ciudadanía

en la elaboración del diagnóstico y en la formulación de propuestas de Políticas Públicas.

El documento de diagnóstico también fue socializado al interior de las instituciones que integran la Función de Transparencia y Control Social, habiéndose recogido los aportes y sugerencias de estas instituciones, antes de poner el documento en conocimiento de la ciudadanía.

Adicionalmente, el documento de diagnóstico y la propuesta de Políticas Públicas Preliminares, fueron puestos a consideración de la ciudadanía a través de un comunicado que fue publicado en varios medios de comunicación nacional, y con envió de 1534 comunicaciones a similar número de instituciones del Estado, organizaciones gremiales, de la sociedad civil y ciudadanía en general, etc.

Cuadro No. 1

## Grupos Sociales

Tipo de Entidad	Número
CÁMARAS	3
COLEGIOS DE PROFESIONALES	6
FEDERACIONES DE PROFESIONALES	5
GRUPOS INDÍGENAS	4
IGLESIAS	6
ONGS	7
ORGANIZACIONES/CONFEDERACIONES SOCIALES	8
OTRAS FEDERACIONES	8
UNIVERSIDADES	14
VARIOS	4
<b>Total:</b>	<b>65</b>

Cuadro No. 2

## Entidades Públicas

Entidades Públicas	Número
CONSEJOS PROVINCIALES	23
ENTIDADES MILITARES	5

FUNCIÓN EJECUTIVA	2
FUNCIÓN ELECTORAL	2
FUNCIÓN JUDICIAL	2
FUNCIÓN LEGISLATIVA	1
FUNCIÓN TRANSPARENCIA Y FUNCIÓN SOCIAL	7
IFIS PÚBLICAS	8
JUNTAS PARROQUIALES	796
MINISTERIO	28
MUNICIPIOS	215
SECRETARÍA DE ESTADO	10
<b>Total:</b>	<b>1099</b>

Cuadro No. 3

### Sistema Financiero Privado

Sistema Financiero Privado	Número
BANCOS PRIVADOS	27
COMPAÑÍAS DE SEGUROS	48
COOPERATIVAS	41
MUTUALISTAS	4
SOCIEDADES FINANCIERAS	10
<b>Total:</b>	<b>130</b>

De esta socialización se receptaron 136 aportes que fueron sistematizados e integrados al documento final. Este nivel de respuesta es otro reflejo del interés que la gran mayoría de actores sociales dan a la presente problemática

Cuadro No. 4

### Respuestas por Política Pública recibidas por la FTCS

Nº Política	Contenido de la propuesta de Política	Total
1	Implementar, como política de Estado, el PLAN NACIONAL DE PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN.	29,55%
2	Aplicar y evaluar permanente los mecanismos de transparencia, control social y rendición de cuentas.	13,35%
3	Incorporar al sector privado en la prevención y lucha contra la corrupción, a través de la suscripción y cumplimiento de convenios.	14,88%
4	Generar espacios y mecanismos institucionales que promuevan y faciliten la contraloría social en la gestión pública.	13,60%

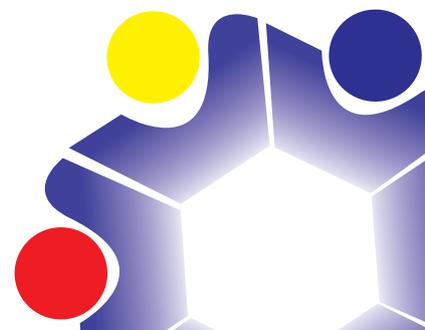
5	Fortalecer los mecanismos de control y seguimiento del cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos por el Estado en la prevención y lucha contra la corrupción	10,93%
6	Promover el ejercicio del derecho a la administración de justicia oportuna, eficaz y eficiente, mediante el seguimiento a las resoluciones emitidas por el Consejo Nacional de la Judicatura de Transición.	5,15%
7	Fomentar una cultura de honestidad y ética pública, proponiendo al país un Código Nacional de Ética Pública aplicable y obligatorio para todo el sector público y referente para el sector privado.	5,04%
8	Mantener una política de comunicación transversal de la implementación, control, seguimiento y evaluación del PLAN NACIONAL DE PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN.	7,49%
<b>Total:</b>		<b>100,00%</b>

Todas estas actividades contribuyeron decisivamente a la construcción participativa del documento de diagnóstico de la corrupción y a la formulación de propuestas de Políticas Públicas generadas desde la ciudadanía y las organizaciones sociales gremiales, etc.

# Capítulo 4

---

Direccionamiento Estratégico del Plan





## 4. DIRECCIONAMIENTO ESTRATÉGICO DEL PLAN

Los ejercicios de planificación y de formulación de política pública deben ser consistentes con la propuesta prevista en la Constitución de la República, de construir un nuevo pacto de convivencia social, para lo cual plantea varios principios y orientaciones que implican profundos cambios en las estructuras históricamente constituidas; mismas que no permitan dar un salto cualitativo hacia el concepto del buen vivir, entendido como un proceso de reivindicación por la justicia y la igualdad social.

Esta ruptura paradigmática se sustenta en orientaciones éticas y principios que marcan el camino hacia un cambio radical para la construcción de una sociedad justa, libre y democrática. Las orientaciones éticas se expresan en cinco dimensiones: la justicia social y económica, la justicia democrática y participativa, la justicia intergeneracional, intercultural, género e interpersonal, la justicia transnacional y la justicia como imparcialidad. Constituyéndose en el mayor desafío plasmado en el Plan Nacional Para el Buen Vivir.

En este contexto, el Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción, recoge aquellos preceptos inscritos en la Carta Magna y se sujeta a los lineamientos de la planificación nacional; y, coherente a la visión estratégica que de ésta se

desprende define su propia visión de largo plazo en términos de rescatar los valores y principios que rigen las interrelaciones sociales y sobre todo redimir la credibilidad de la institucionalidad del Estado, que son el sustento material para el desarrollo armónico y sostenible del país.

La propuesta estratégica, se fundamenta en una firme decisión de crear mecanismos perdurables para articular y hacer efectiva la participación de las entidades públicas vinculadas a la lucha contra la corrupción y aplicación de sanciones, así como obtener el apoyo de instituciones y organismos cooperantes, con el objetivo de sumar esfuerzos para obtener resultados tangibles, principalmente en la prevención y mitigación de la corrupción y la impunidad.

A mediano plazo, las estrategias deben detener el deterioro físico, práctico, social, simbólico y espiritual del ser humano, que tiene dificultad para detener la violencia generalizada, la corrupción, el predominio de intereses particulares por sobre objetivos nacionales y comunitarios, por largo tiempo postergados; procurando establecer diálogos y acuerdos entre los diferentes actores. En definitiva, es un intento por corregir conductas sociales arraigadas y atenuar los efectos perjudiciales en detrimento de los derechos de todas y todos.

### 4.1. ALCANCE Y PERÍODO DE VIGENCIA DEL PLAN

Con el objetivo de articular los esfuerzos institucionales en la lucha contra la corrupción en el Ecuador, la FTCS plantea una propuesta que parte de entender a la prevención y lucha contra la corrupción, como un sistema que engloba actores, normas, instituciones y prácticas sociales.

Para ello define lineamientos generales a partir de los cuales convocará a actores institucionales y sociales a debatir y analizar los problemas y avances del país con relación al tema, desde sus ámbitos, a fin de socializar y articular el Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción,

conformando un frente común para revolver este mal social.

En este sentido el alcance del Plan es integrador y pretende afrontar las causas de la corrupción y falta de transparencia de una manera sistémica, para lo cual es importante lograr la suscripción de acuerdos con los actores políticos y sociales que permitan viabilizar la implantación de las políticas propuestas por la FTCS lo que dará lugar a la ejecución del Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción

Si bien el Plan se proyecta con una visión de largo plazo hacia la consecución de una sociedad armónica, donde prevalezca la justicia, la transparencia en los actos públicos y privados -sin brechas extremas de equidad- mediante mecanismos, preferentemente, preventivos antes que coercitivos, las políticas y estrategias planteadas corresponden al mediano plazo (cuatro años), en base a la necesidad de implantar soluciones inmediatas a los problemas dominantes; y, para ir en congruencia con la vigencia del Plan Nacional del Buen Vivir en su nueva edición para el período 2013-2017.

## 4.2. PRINCIPIOS ORIENTADORES

**Autonomía.-** En el proceso de articulación para la conformación del Sistema Nacional de Transparencia y Control Social se respetará la autonomía en el ejercicio de los deberes, atribuciones o actividades que correspondan al ámbito de acción de todos los actores involucrados en el mismo, de conformidad con el ordenamiento jurídico.

**Transparencia.-** Entendida como la visibilización del proceso de la gestión de lo público que debe cumplirse en la relación entre los distintos actores involucrados, como un mecanismo de control del poder y de legitimidad democrática. Además como un estado situacional que favorece una gestión eficaz, eficiente y equitativa.

**Interés público.-** Representa el bien público, el interés general, y su preeminencia sobre cualquier tipo de interés o intereses particulares.

**Equidad.-** A través de la cual se garantiza el

acceso y distribución de los recursos en la construcción del Sistema de Transparencia y Control Social, dando el mismo trato y oportunidades a los diferentes actores, reconociendo sus características, condiciones y diversidad.

**Inclusión.-** Busca la integración de manera apropiada de todas las formas de acción, prácticas y concepciones del mundo, de aquellos grupos que sufren desventajas frente a otros grupos sociales.

**Independencia.-** Actuación sin presiones o influencias de poderes públicos, privados o corporativos, u otros factores que afecten la credibilidad y confianza.

**Oportunidad.-** Es la conveniencia en razón del tiempo y el lugar, que en una coyuntura determinada demanda acciones de coordinación con la finalidad de cumplir los objetivos y estrategias, cuyo fin es la conformación del Sistema Nacional de Transparencia y Control Social.

## 4.3. CRITERIOS DE ARTICULACIÓN

Para la articulación del Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción se proponen los siguientes elementos para la discusión participativa:

**Sistémico.-** El Plan debe ser concebido

como un instrumento integrador que relacione tanto las causas como las vías de solución al problema de la corrupción en el Ecuador, considerando lineamientos generales del plan, su objetivo general, sus objetivos específicos, así como sus

estrategias, desde una perspectiva holística en donde lo importante sean las relaciones entre sus componentes.

**Complementario.-** Implica la cooperación para alcanzar fines comunes, evitando superposiciones. Debe promover la participación coordinada de todas las instancias públicas y la sociedad en general, para el tratamiento de la corrupción de forma integral en todos los ámbitos; lo que permite potencializar los esfuerzos, recursos y maximizar los impactos generados por la aplicación del Plan.

**Integral.-** Ha de conjugar todos los elementos relacionados con la transparencia y control social para el combate y prevención de la corrupción, en función del contexto actual a nivel local, regional, nacional y global.

**Con Corresponsabilidad Social.-** Debe definir los roles y funciones de las diferentes instancias, así como de la ciudadanía, empresa privada y la sociedad en general; lo cual permitirá que se asuman compromisos frente al tema de la corrupción.

Los poderes públicos, los administradores de lo público y los ciudadanos/as, individualmente o agrupados en colectivos contribuyen al bien común o interés general de la sociedad, desde la correlación existente entre garantías, derechos y deberes para el fortalecimiento de la democracia participativa.

**Sostenible.-** Significa incrementar las posibilidades de los actores sociales e institucionales para influir en la construcción de lo público en el tiempo, meta que puede alcanzarse reforzando sus capacidades.

**Preventivo.-** Se deben fortalecer los mecanismos y propuestas hacia la prevención de la corrupción.

**Democratiza la gestión de lo público.-** La construcción del Subsistema de Prevención y Lucha contra la Corrupción se contextualiza en el fortalecimiento de la democracia para la gestión de lo público.

**Deliberación Pública.-** Como procedimiento sustancial en la construcción de consensos sociales.

#### 4.4. VISIÓN GENERAL DEL PLAN NACIONAL DE PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

Es indispensable dejar planteada una visión a largo plazo del Plan, como base para un ejercicio de planificación prospectiva que la FTCS debe proponerse hacia adelante, puesto que los diagnósticos realizados en el país o por autores extranjeros no implican su agotamiento, precisamente por el carácter cambiante de la corrupción. La visión propuesta debe ser dinámica y dialéctica, y las acciones preventivas

se deben establecer mediante el análisis de escenarios con modalidades o mutaciones de los esquemas de los actos de corrupción.

La perspectiva debe ir más allá del problema de la gobernabilidad y cubrir toda la sociedad ecuatoriana encaminada al buen vivir. Por tanto el país que deseamos se inscribe en la siguiente visión:

### VISIÓN

*La población ecuatoriana en su construcción del buen vivir, establecido en la Constitución y acorde a los lineamientos del Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción, será una sociedad fortalecida, con altos principios y valores éticos, activa y participativa.*

## 4.5. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DEL PLAN NACIONAL DE PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

La FTCS como todo organismo del Estado debe proponer una gestión por objetivos, como un estilo de administración que permita estimular la eficacia y sobre todo hacer transparente el funcionamiento institucional, respecto de las razones de interés público<sup>6</sup>;

y, en coherencia con las metodologías y herramientas implementadas en el sector público para desarrollar una gestión por resultados como una necesidad de mejora en la gestión pública, ha establecido los siguientes objetivos estratégicos:

### *Objetivo No. 1*

*Incrementar la eficiencia en la aplicación de los mecanismos de prevención y lucha contra la corrupción a través de la implementación de herramientas técnicas, tecnológicas y científicas.*

### *Objetivo No.2*

*Garantizar la realización y cumplimiento de los derechos individuales y colectivos mediante la aplicación de políticas específicas de participación, transparencia, control social y lucha contra la corrupción, normas y códigos de conducta.*

### *Objetivo No. 3*

*Incrementar los espacios de participación directa mediante la implementación de diversas opciones de control social.*

## 4.6. POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS PARA LA PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

Para dimensionar las políticas de transparencia y prevención de la corrupción, es necesario desarrollar una mirada compleja y sistémica que contemple los diferentes conceptos, aspectos, escenarios y factores que intervienen en esta problemática. La expresión '*política de transparencia*' puede ser entendida como un conjunto de estrategias y prácticas basadas en una amplia apertura y disponibilidad

de información, que contribuyen a la gobernabilidad y a la rendición de cuentas.<sup>7</sup>

El desarrollo de políticas de transparencia eficientes, implica establecer una relación entre los poderes del Estado, la sociedad civil y el sector privado, basado en la participación, la comunicación, la deliberación, la interacción, la supervisión y el control de todos los actores.

---

<sup>6</sup> *Estratégica y gestión pública por objetivos. Fernando Sánchez Alvera, 2003, ILPES*

<sup>7</sup> BARAGLI, N. «*Políticas públicas de transparencia*». Publicado en *Derecho Comparado de la Información*, México D.F., Universidad Nacional Autónoma de México – UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Número 5, Enero—Junio 2005

En un sentido más complejo, las políticas de transparencia implican el diseño, implementación, coordinación y evaluación de determinadas políticas públicas que garanticen el cumplimiento de los requisitos de publicidad de los actos de gobierno, así como la aplicación de mecanismos eficientes de regulación para los actos privados, como base fundamental del sistema democrático.

Sobre esta base, el presente Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción, a pesar que la información sobre el tema es bastante dispersa, plantea las siguientes políticas, sujetas al correspondiente ejercicio participativo, procurando abarcar la mayor parte de espacios donde se debe incidir debido a las características de los actos de corrupción.

*Política No. 1*

*Fomentar la diversificación de los mecanismos de transparencia, control social y rendición de cuentas para alcanzar un nivel óptimo de gobernabilidad*

	Estrategias
1.1	Codificar, analizar, y evaluar periódicamente el cumplimiento y eficiencia de los controles internos y externos para detectar casos de corrupción.
1.2	Fomentar una cultura de honestidad y ética pública, proponiendo al país un Código de Ética Pública Nacional aplicable y obligatorio para todo el sector público y referencial para el sector privado.
1.3	Proponer reformas, del marco normativo existente, en caso de ser pertinente.
1.4	Fortalecer la capacidad de los organismos de control para incrementar la eficiencia y efectividad de los procesos implementados para la detección y eliminación de actos de corrupción.
1.5	Vigilar y fortalecer el cumplimiento de las normas vigentes en el marco de los ámbitos de esta política.
1.6	Diseñar procedimientos de control, investigación y sanción diferenciados, para los casos de corrupción marginal y corrupción estructural.
1.7	Implementar a nivel general normas de conducta para el correcto, honesto y adecuado cumplimiento de las funciones públicas, orientadas a prevenir conflictos de intereses y asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos.
1.8	Crear sistemas informáticos para la creación de bases de datos y estadísticas que faciliten el análisis para la detección de problemas y acción inmediata ante indicios de actos de corrupción.
1.9	Utilizar métodos técnicos y científicos para detectar y prevenir actos de corrupción.

1.10	Promover la rendición de cuentas respecto de la gestión institucional de manera anual que incluya la participación ciudadana.
------	---

*Política No. 2*

*Generar espacios y mecanismos institucionales que promuevan y faciliten el control social en la gestión pública.*

	Estrategias
2.1	Promover campañas de concientización dirigidas a la ciudadanía para fomentar su participación en el control social.
2.2	Difundir y fomentar la cultura de exigencia de derechos, y la respuesta oportuna, eficiente, eficaz y responsable a sus denuncias y reclamos.
2.3	Conformar grupos específicos dentro de las redes sociales existentes, para la prevención y lucha contra la corrupción.
2.4	Diseñar sistemas para proteger a funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción.
2.5	Promover la participación en procesos de producción de proyectos de normas y de políticas públicas para lograr mayor legitimidad apoyada en el consenso social y en las demandas detectadas en la sociedad.
2.6	Incentivar la rendición de cuentas, cumpliendo con los parámetros establecidos en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

*Política No. 3*

*Incorporar al sector privado en la prevención y lucha contra la corrupción.*

	Estrategias
3.1	Proponer y alcanzar convenios de cooperación para detectar y prevenir actos de corrupción, con empresas, asociaciones privadas, cámara de comercio, cámara de la pequeña industria, cámaras artesanales, y otros.

3.2	Difundir los procedimientos aplicables a contratación pública y prestación de servicios.
3.3	Campañas conjuntas de educación en ética, transparencia, participación ciudadana y probidad.
3.4	Fomentar la responsabilidad social empresarial para la prevención y lucha contra la corrupción.
3.5	Incentivar prácticas de buen gobierno corporativo para el sector privado.
3.6	Promover en las organizaciones privadas el respeto a los derechos de los trabajadores y la promoción de incentivos a la honestidad.
3.7	Implementar programas para lograr acuerdos por la honestidad entre la empresa privada y las instituciones públicas con seguimiento y control ciudadano.

#### *Política No. 4*

*Promover el ejercicio del derecho a la administración de justicia oportuna, eficaz y eficiente, de forma que se garanticen estos derechos.*

	Estrategias
4.1	Promover un acuerdo entre funciones del Estado para la transferencia de información de manera oportuna, completa y transparente, para ser utilizada según los fines prescritos en la Constitución y las leyes para alcanzar los objetivos en materia de prevención y lucha contra la corrupción.
4.2	Impulsar mecanismos para evitar que la injusticia se institucionalice desembocando en abuso de poder, persecución, acusaciones infundadas y falsas imputaciones, a partir de las cuales se pueda ejercer presión perjudicial sobre funcionarios honestos u otras personas.

### Política No. 5

*Impulsar y mantener vigentes los procesos de comunicación transversal a la implementación, control, seguimiento y evaluación del Plan Nacional de Prevención y Lucha contra la Corrupción.*

	Estrategias
5.1	Transparentar los procesos de toma de decisiones públicas mediante una comunicación oportuna y veraz.
5.2	Impulsar una campaña masiva para difusión de los roles y competencias de las instituciones que forman parte de la Función de Transparencia y Control Social.
5.3	Convocar y difundir la suscripción del Pacto Social, como actividad previa a la implementación del Plan, mediante campañas comunicacionales que deberán ser de alcance nacional en la perspectiva de que el pacto social sea conocido y suscrito por una amplia base social comprometida con la prevención y lucha contra la corrupción.

### Política No. 6

*Fortalecer los mecanismos de seguimiento al cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos por el Estado en materia de prevención y lucha contra la corrupción.*

	Estrategias
6.1	Contar con un registro centralizado y codificado de todos los convenios internacionales relacionados con el tema y que ha suscrito el Estado.
6.2	Transparentar el proceso de ejecución de convenios internacionales.
6.3	Determinar responsabilidades y competencias institucionales, según el alcance de cada convenio.

6.4	Participar en organismos, foros y programas internacionales relacionados con la prevención y control de la corrupción, velando por el efectivo cumplimiento e implementación de las convenciones y acuerdos internacionales contra la corrupción que el Ecuador hubiera ratificado.
6.5	Creación de unidades de coordinación en cada una de las entidades que conforman la Función de Transparencia y Control Social, que se encargarán de desarrollar, mantener y fortalecer los mecanismos de seguimiento de los compromisos internacionales de lucha contra la corrupción.
6.6	Generar espacios de coordinación para los procesos de implementación de los convenios internacionales entre las instituciones del sector público y la planificación nacional.

#### 4.7. ALINEACIÓN CON EL PLAN NACIONAL PARA EL BUEN VIVIR 2009-2013

##### *Objetivo 1:*

*Auspiciar la igualdad, la cohesión y la integración social y territorial en la diversidad.*

##### Política 1.6.-

Reconocer y respetar las diversidades socioculturales y erradicar toda forma de discriminación, sea ésta por motivos de género, de opción sexual, étnico-culturales, políticos, económicos, religiosos, de origen, migratorios, geográficos, etarios, de condición socioeconómica, condición de discapacidad u otros.

##### Lineamiento i).-

Promover la participación ciudadana y el control social como mecanismos de vigilancia contra las múltiples formas de discriminación.

##### *Objetivo 5:*

*Garantizar la soberanía y la paz, e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana*

##### Política 5.7.-

Combatir la delincuencia transnacional organizada en todas sus manifestaciones.

##### Lineamiento b).-

Promover alianzas regionales para combatir la corrupción e impulsar la transparencia de la gestión en los ámbitos público y privado.

*Objetivo 9:  
Garantizar la vigencia de los derechos y la justicia.*

**Política 9.3.-**

Impulsar una administración de justicia independiente, eficiente, eficaz, oportuna, imparcial, adecuada e integral.

**Lineamiento f).-**

Promover la participación ciudadana y control social en el seguimiento y evaluación a la gestión judicial, como mecanismo para promover la transparencia y erradicar la corrupción.

*Objetivo 11:  
Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible.-*

**Política 11.13.-**

Promover el ahorro y la inversión nacionales, consolidando el sistema financiero como servicio de orden público, con un adecuado funcionamiento y complementariedad entre el sector público, privado y popular solidario.

**Lineamiento b).-**

Generar las normas y entidades de control específicas y diferenciadas que preserven la seguridad, estabilidad, transparencia y solidez de los sectores que componen el sistema financiero nacional.

*Objetivo 12:  
Construir un Estado Democrático para el Buen Vivir.*

**Política 12.4.-**

Fomentar un servicio público eficiente y competente.

**Lineamiento e).-**

Implementar planes y programas de formación y capacitación de los servidores públicos del Estado central y de los gobiernos autónomos descentralizados, con énfasis en la cultura de diálogo, la transparencia, la rendición de cuentas y la participación.

**Política 12.6.-**

Mejorar la gestión de las empresas públicas y fortalecer los mecanismos de regulación.

#### Lineamiento b).-

Establecer un marco normativo de empresas públicas que confiera herramientas de gestión eficiente, mecanismos de regulación y control técnico y sistemas de seguimiento de metas, así como mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y reparación ambiental, para precautelar el interés público y el cumplimiento de los objetivos nacionales.

## 4.8. INCORPORACIÓN DE LAS TEMÁTICAS DE IGUALDAD

Tanto la Constitución, en el Art. 156 y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas en el Art. 14, establecen que las propuestas de políticas formuladas por los Consejos Nacionales de Igualdad se recogerán en agendas de coordinación intersectorial que han sido discutidas y consensuadas en los Consejos Sectoriales de la Política para su posterior ejecución.

Los Consejos Nacionales para la Igualdad son los órganos responsables de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales, con atribuciones en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con los temas de: género, generacionales, interculturales, discapacidad y movilidad humana. Son responsables de coordinar con las entidades rectoras y ejecutoras de la política, y con los organismos especializados en la protección de derechos en todos los niveles.

Si bien la nueva estructura institucional de los Consejos de Igualdad aún no se ha consolidado, algunos de los Consejos con sus estructuras vigentes -CDT, CNNA, CODENPE, CONADIS-<sup>8</sup> formularon sus Agendas en sus respectivas temáticas y ellas colocan en el centro de atención a 'sujetos específicos de derechos y no objetos de protección': mujeres;

niños, niñas y adolescentes; pueblos y nacionalidades indígenas; y, personas con discapacidad. Desde una construcción participativa, cada Consejo alcanza una visión particular y enriquecedora sobre el principio de igualdad sin llegar a ser exhaustiva.

Si bien se ha respondido coyunturalmente a los procesos de construcción en la normativa nacional, en procesos subsecuentes se incorporarán de forma paulatina, desde los Consejos y los movimientos sociales, al colectivo GLBTIQ, personas adultas mayores, y en situación de movilidad humana.

Para dimensionar la importancia de incorporar los enfoques de igualdad en los ejercicios de planificación se debe observar el conjunto de criterios, mecanismos y directrices para orientar la gestión gubernamental. Esta implementación realmente es estratégica, en la medida que se logre una respuesta del Estado para enfrentar las desigualdades persistentes en nuestra sociedad por razón de: condición económica, género, discapacidad, movilidad humana, edad e interculturalidad. En ese punto, confluye la responsabilidad administrativa por una gestión pública transparente y eficiente, en especial en la calidad del gasto público y la eficiencia en la ejecución de programas y proyectos tendientes a romper esquemas de inequidad.

---

<sup>8</sup> Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (CNNA), Comisión de Transición hacia el Consejo de las Mujeres y la Igualdad de Género (CDT), Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE), Consejo Nacional de Discapacidades (CONADIS).

El contexto descrito, permite hacer una reflexión sobre la necesidad de eliminar las disparidades sociales y de manera especial poner atención en aquellas barreras invisibles producto de las distintas formas de corrupción que especialmente afecta a las personas y colectivos más

pobres quienes con menos acceso a los bienes y servicios públicos y algunas ocasiones en una situación de indefensión se convierten en sujetos vulnerables. El siguiente cuadro nos muestra una caracterización de la pobreza en sus distintas dimensiones.

Cuadro No. 5

## Dimensiones de la Pobreza Caracterización y Variables Consideradas

Dimensión	Caracterización	Variables
POBREZA DE ACTIVOS	Contempla la propiedad de vivienda y de tierras destinadas a la actividad agrícola. Ambas, titularidades que benefician el acceso al hábitat seguro y a la soberanía alimentaria.	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Tenencia de vivienda.</li> <li>* Título de la vivienda.</li> <li>* Propiedad de tierras.</li> </ul>
POBREZA DE VIVIENDA	Refleja la intensidad de carencias en los servicios de la vivienda, en la calidad de los materiales y la condición en que se encuentran.	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Servicios de la vivienda (obtención y ubicación del agua, método de eliminación de basura, tipo de sanitario, combustible utilizado para cocinar, uso de calefón).</li> <li>* Materiales de la vivienda.</li> <li>* Condición de los materiales de la vivienda.</li> </ul>
POBREZA DE EQUIPAMIENTO DEL HOGAR	Representa un indicador de la capacidad de gasto y de inversión en bienes duraderos, así como de posibilidades de movilización y acceso a la información.	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Posesión de televisor, cocina, refrigeradora, teléfono fijo y móvil, vehículo, computadora.</li> <li>* Acceso a internet, tv cable.</li> </ul>
POBREZA DE CAPACIDADES	Educación y seguridad social se combinan en la medida que son medios que ayudan para salir de la pobreza.	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Escolaridad de quien desempeña la jefatura de hogar y su cónyuge.</li> <li>* Matrícula escolar de niñas, niños y adolescentes.</li> <li>* Seguridad social (afiliación) de jefas o jefes de hogar.</li> </ul>
POBREZA DE CUIDADOS	Expresa la capacidad de un hogar para satisfacer su demanda de cuidado a miembros que lo requieren.	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Personas dedicadas a labores domésticas respecto al total de niñas y niños menores de cinco años, adultos mayores, hombres y mujeres con discapacidad, personas enfermas.</li> </ul>

<p>POBREZA ECONÓMICA</p>	<p>Revela la capacidad de un hogar para generar ingresos monetarios suficientes de acuerdo a su tamaño y composición (entre remunerados y no remunerados).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Dependencia económica.</li> <li>* Jefas o jefes de hogar no remunerados.</li> <li>* Jefas o jefes de hogar con discapacidad.</li> <li>* Adultos mayores sin seguridad social.</li> <li>* Ingresos distintos al trabajo.</li> <li>* Acceso al crédito.</li> </ul>
------------------------------	--	---

*FUENTE: Ministerio de Inclusión Económica y Social –MIES, (2009).*



# Capítulo 5

---

Programas y Proyectos para la Prevención y Lucha  
Contra la Corrupción





## 5. PROGRAMAS Y PROYECTOS PARA LA PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

### 5.1. PRINCIPALES PROYECTOS DE LAS INSTITUCIONES DE CONTROL QUE CONFORMAN LA FUNCIÓN DE TRANSPARENCIA Y CONTROL SOCIAL

PRINCIPALES PROYECTOS DE LAS ENTIDADES QUE CONFORMAN LA FICS PARA PREVENIR ACTOS DE CORRUPCIÓN E IMPULSO DE LA TRANSPARENCIA DE BANCOS Y SEGUROS									
No.	Nombre del Proyecto	Objetivo del PNBV	Objetivo Estratégico	Propósito del proyecto	Indicador del proyecto	Beneficiarios	Presupuesto	Plazo de ejecución	
1	Desarrollo de una Estrategia Nacional de Educación del Usuario Financiero	(11) Establecer un sistema económicos social, solidario y sostenible	Precautelar y promover los derechos e intereses de los actores sociales	Impulsar la defensa de los usuarios, mejorar la cultura, aumentar los niveles de profundización, promover la transparencia y eficiencia de los sistemas controlados	Grado conocimiento de los usuarios	Usuarios de los sistemas controlados, entidades controladas y personal de la SBS	USD. 805,000	02/01/2013	31/12/2013
2	Prevenir las actividades inusuales de grupos organizados en la transaccionalidad de los sistemas controlados	(11) Establecer un sistema económicos social, solidario y sostenible	Prevenir las acciones de grupos organizados en las operaciones de los sectores controlados	Generar un modelo para establecer alertas de operaciones inusuales en los sistemas controlados	Número de alertas generadas por el modelo en los sistemas controlados	Unidades Operativas, Técnicas y de Apoyo, Nivel Directivo, Sistemas Controlados	USD. 872,500	01/12/2012	01/12/2016
3	Campaña de posicionamiento Estratégico de Cultura Financiera	(11) Establecer un sistema económicos social, solidario y sostenible	Precautelar y promover los derechos e intereses de los actores sociales	Lograr un posicionamiento y una opinión pública favorable y promover una cultura financiera a todo nivel social	Número de ciudadanos que abren una libreta de ahorros en el Sistema Financiero Nacional	Público interno SBS y externo público en general	USD. 3,470,400	02/10/2012	31/10/2013

PRINCIPALES PROYECTOS DE LAS ENTIDADES QUE CONFORMAN LA FICS PARA PREVENIR ACTOS DE CORRUPCIÓN E IMPULSO DE LA TRANSPARENCIA  
 CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO

No.	Nombre del Proyecto	Objetivo del PNBV	Objetivo Institucional	Propósito del Proyecto	Indicador del Proyecto	Beneficiarios	Presupuesto	Plazo de ejecución
4	Audiencias Públicas	<p>Objetivo 10: Garantizar el acceso a la participación pública y política.</p> <p>Política 10.2. Fortalecer, generar e innovar formas de control social y rendición de cuentas a los mandantes.</p> <p>Política 10.4. Garantizar el libre acceso a información pública oportuna.</p> <p>Política 10.6. Promover procesos sostenidos de formación ciudadana reconociendo las múltiples diversidades.</p>	<p>Conducir a la Contraloría General del Estado a la mejora de su desempeño; a través de la promoción de la transparencia y rendición de cuentas.</p>	<p>Promover y fortalecer una cultura de la defensa del interés público, a través de una coordinación entre el control estatal y el control social de la ejecución de las Audiencias Públicas.</p>	<p>26 Audiencias Públicas ejecutadas</p> <p>Ejecución de compromisos asumidos en las Audiencias Públicas</p>	<p>A l r e d e d o r de 14,000 ciudadanos y organizaciones participantes en el proceso de Audiencias Públicas y 1,300 instituciones públicas</p>	<p>\$828.640 (estimado en número de 26 Audiencias Públicas a nivel provincial) en los años 2013,2014, 2015 y 2016</p>	<p>02/01/2013</p> <p>31/12/2016</p>

5	Proyecto Súper Éticos	<p>Objetivo 1: Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial</p> <p>Objetivo 2: Mejorar la calidad de vida de la población.</p> <p>Objetivo 4: Garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable</p>	<p>Conducir a la Contraloría General del Estado, hacia la mejora de su desempeño; Promover la transparencia y rendición de cuentas y fortalecer la imagen de la Contraloría.</p>	<p>Fomentar acciones para que la sociedad en general se empodere del control de los recursos públicos que le pertenecen y se concientice de la necesidad de incluir la ética en cada una de las prácticas ciudadanas y sociales.</p> <p>La defensa del patrimonio y el control sobre los intereses del Estado no es un deber que corresponde únicamente a los adultos; a través del presente proyecto, se intenta generar esa conciencia en los niños, para ello se ha planificado desarrollar el proyecto " Súper Éticos", con el cual se hará conocer a los niños, la importancia de los valores éticos en nuestra sociedad, para erradicar la corrupción en todas sus formas.</p>	<p>100.000 niños de escuelas públicas y privadas, 50.000 adolescentes de colegios públicos y privados, 250.000 padres de familia y familiares. 2.000 profesores 10.000 servidores públicos</p>	<p>* Niños del Ecuador en edades entre los 6 y 13 años. * Adolescentes de edades entre 14 y 17 años * Padres y familia de niños y jóvenes * Profesores de establecimientos educativos públicos y privados, escuelas y colegios a nivel nacional * Funcionarios y servidores públicos</p>	<p>400.000 USD</p>	<p>Primera Fase Diciembre 2012 Segunda Fase Diciembre 2013</p>	<p>Tercera Fase Diciembre 2014</p>
---	-----------------------	--	--	--	--	--	--------------------	--	--

6	Proyecto al Únete Control	<p>Objetivo 1: Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial.</p> <p>Objetivo 2: Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía</p> <p>Objetivo 3: Mejorar la calidad de vida de la población</p> <p>Objetivo 4: Garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable.</p>	<p>Conducir a la Contraloría General del Estado, hacia la mejora de su desempeño; Promover la transparencia y rendición de cuentas y fortalecer la imagen de la Contraloría</p>	<p>La Contraloría General del Estado como institución encargada del correcto uso de los recursos públicos, se encuentra en la búsqueda de una mayor intervención de la comunidad en la lucha contra las malas prácticas y mal uso de los recursos públicos.</p> <p>Uno de los objetivos fundamentales en el trabajo de la Contraloría General del Estado es el fomento de lo que llamamos ÉTICA PÚBLICA.</p> <p>Desde esa perspectiva, con el fin de construir una imagen institucional transparente, la Contraloría General del Estado ha identificado la necesidad de crear el proyecto "ÚNETE AL CONTROL" para fomentar y canalizar la participación ciudadana como práctica cotidiana de la actividad contralora y así prevenir y evitar el mal uso de los recursos y bienes que le pertenecen al Estado ecuatoriano, el proyecto "ÚNETE AL CONTROL" prevé la pro actividad de los ciudadanos, facilitándoles un mecanismo de denuncias fundamentadas y documentadas sobre el mal uso de los recursos estatales. De esta manera la institución contará con el apoyo de miles de personas que se constituirán en vigilantes y observadores del mal uso de los bienes públicos, sus denuncias serán recibidas a través del número telefónico 1800 Éticos y será fundamentada con fotografías o videos enviados a una dirección electrónica implementada con este fin.</p> <p>Consideramos que a través de este mecanismo, se desestimulará el uso inadecuado de los bienes públicos como tradicionalmente ha sucedido en época de feriado y campañas electorales.</p>	Disminución del mal uso de los bienes públicos.	La ciudadanía cuyos bienes no son mal utilizados, entre ellos los bienes del Estado nos pertenecen a todos los ecuatorianos.	2000,000 USD	Campañas continuas de acuerdo a programación anual	
---	---------------------------	---	---	---	---	--	--------------	--	--

PRINCIPALES PROYECTOS DE LAS ENTIDADES QUE CONFORMAN LA FITCS PARA PREVENIR ACTOS DE CORRUPCIÓN E IMPULSO DE LA  
TRANSPARENCIA  
DEFENSORÍA DEL PUEBLO

No.	Nombre del Proyecto	Objetivo del PNBV	Objetivo Institucional	Propósito del Proyecto	Indicador del Proyecto	Beneficiarios	Presupuesto	Plazo de ejecución
7	Fortalecimiento del Monitoreo y Seguimiento de cumplimiento de la LOTAIIP	(9) Garantizar la vigencia de los derechos y la justicia (12) Construir un Estado democrático para el Buen Vivir	Incrementar el cumplimiento de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública mediante la incorporación y mejoramiento del sistema informático de transparencia; la instauración de la "Semana de la Transparencia" en Ecuador; el fortalecimiento del proceso de monitoreo y vigilancia a las entidades obligadas a cumplir con la LOTAIIP, la consolidación y mantenimiento del catastro de instituciones públicas y privadas con fondos públicos, y la definición de un esquema de centralización de información de las instituciones en mención.	Promover el derecho de acceso a la información pública y vigilar que las entidades del sector público, así como aquellas que ofrecen servicios de interés público, lo hagan y lo prevean.	Porcentaje de implementación del proceso de Monitoreo y Seguimiento de cumplimiento de la LOTAIIP.	Ciudadanía ecuatoriana	El presupuesto está referenciado en el Proyecto de Fortalecimiento Institucional que presenta la Defensoría del Pueblo	02/10/2012  31/10/2013

PRINCIPALES PROYECTOS DE LAS ENTIDADES QUE CONFORMAN LA FTCS PARA PREVENIR ACTOS DE CORRUPCIÓN E IMPULSO DE LA TRANSPARENCIA SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES

No.	Nombre del Proyecto	Objetivo del PNBV	Objetivo Estratégico Institucional	Propósito del proyecto	Indicador del proyecto	Beneficiarios	Presupuesto	Plazo de ejecución
8	Implementación de un Centro de Respuesta a Incidentes Informáticos (CSIRT) para la Superintendencia de Telecomunicaciones en su primera etapa	(2) Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía	Velar por el cumplimiento de los derechos de los usuarios de los servicios de Telecomunicaciones	Coordinar y combatir los ciber-delitos en el país.	Eficiencia en la ejecución del proyecto	Usuarios de los servicios de telecomunicaciones	USD 1.349.000	01/06/2012 05/11/2013
9	(11) Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible	Atender los requerimientos de los usuarios de los servicios de Telecomunicaciones	Optimizar la atención de los reclamos, sugerencias, denuncias y pedidos de información de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones y ciudadanía en general.	Eficiencia en la ejecución del proyecto	Usuarios de los servicios de telecomunicaciones y ciudadanía en general	USD 219.500	07/11/2011 25/10/2012	

PRINCIPALES PROYECTOS DE LAS ENTIDADES QUE CONFORMAN LA FTCS PARA PREVENIR ACTOS DE CORRUPCIÓN E IMPULSO DE LA TRANSPARENCIA  
CONSEJO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL

No.	Nombre del Proyecto	Objetivo del PNBV	Objetivo Institucional	Propósito del proyecto	Indicador del proyecto	Beneficiarios	Presupuesto	Plazo de ejecución
10	Apoyo y estimulación de las capacidades participativas de la ciudadanía para promover su acción protagónica, a través de la modalidad de FONDOS CONCURSABLES	(10) Garantizar el acceso a la participación pública y política	<p>1.- Fortalecer el derecho de la ciudadanía a participar, a ejercer el Control Social en la gestión de lo público a través de la generación de políticas, mecanismos e iniciativas que faciliten el empoderamiento, respetando las diversas formas organizativas y desde un enfoque territorial.</p> <p>2.- Generar de manera participativa iniciativas de Rendición de Cuentas, coadyuvando en la construcción de una cultura ciudadana que participa, exige, conoce y evalúa la gestión de lo público, a través de la institucionalización de mecanismos participativos.</p>	Incentivar e impulsar la generación de propuestas sobre participación ciudadana, control social, rendición de cuentas, espacios de deliberación pública y transparencia y lucha contra la corrupción, nacidos desde la libre iniciativa y el sentir ciudadano, mediante la presentación de propuestas concretas de proyectos (concurso), para incidir en la gestión de las cuestiones que atañen al interés común, conseguir la vigencia de los derechos y el pleno ejercicio de la soberanía popular, a través de la modalidad de FONDOS CONCURSABLES	Número de procesos ciudadanos autónomos generados  Número de procesos de participación ciudadana efectuados en todo el país.	DIRECTOS: 181.044 INDIRECTOS: 724.175	USD 3.429.604	01/01/2013  30/12/2018

11	<p>"Desconcentración de procesos de agregadores de valor del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en las 24 provincias del Ecuador"</p> <p>(10) Garantizar el acceso a la participación pública y política</p>	<p>1. Fortalecer el derecho de la ciudadanía a participar.</p> <p>2. Promover el derecho al ejercicio del control social en la gestión de lo público y estimular las iniciativas ciudadanas en este ámbito; generando y fortaleciendo las capacidades en los/las ciudadanos/as, mediante la facilitación, apoyo técnico, mecanismos y evaluación</p> <p>3. Generar de manera participativa iniciativas de Rendición de Cuentas.</p> <p>4. Fortalecer las capacidades de la ciudadanía para su participación activa en los procesos de transparencia y lucha contra la corrupción</p>	<p>Desconcentrar funciones del CPCCS en 24 Delegaciones Provinciales (una en cada provincia).</p>	<p>1. % de oficinas implementadas en los territorios</p> <p>2. Número de personas contratadas.</p> <p>3. Número de funcionarios capacitados.</p> <p>4. % de información procesada y analizada para construcción de diagnósticos</p> <p>5. % de avance de los procesos de desconcentración respecto a lo programado</p> <p>6. Eficiencia en el cumplimiento de los POA diseñados para las delegaciones territoriales.</p>	<p>DIRECTOS: 3'173,450</p> <p>INDIRECTOS: 11'310,049</p> <p>USD 3.695,020</p>	<p>01/01/2013</p> <p>31/12/2013</p>
12	<p>Monitoreo y evaluación de la Rendición de Cuentas y los Sistemas de Participación</p> <p>(12) Construir un estado democrático para el Buen Vivir</p>	<p>Generar de manera participativa iniciativas de Rendición de Cuentas, coadyuvando en la construcción de una cultura ciudadana que participa, exige, conoce y evalúa la gestión de lo público, a través de la institucionalización de mecanismos participativos.</p>	<p>Monitorear los procesos de Rendición de Cuentas de las instituciones públicas, instituciones que manejan fondos públicos e instituciones de interés público a través de una herramienta informática.</p>	<p>% de instituciones públicas monitoreadas en los territorios respecto a lo programado</p>	<p>Ciudadanía beneficiaria de los planes, programas, proyectos y políticas de las instituciones públicas, instituciones privadas que manejan fondos públicos e instituciones de interés público.</p> <p>USD 88.000</p>	<p>01/05/2013</p> <p>31/12/2013</p>

13	Modelo de Prácticas Transparentes	(10) Garantizar el acceso a la participación pública y política	Diseñar y promover Mecanismos de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción.	Proporcionar herramientas eficientes y eficaces que permitan transparentar las acciones de las instituciones públicas y privadas que manejan fondos públicos, impulsando la creación de modelos de gestión institucional que propicien la Transparencia y Lucha Contra la Corrupción.	El proyecto tiene un sistema de indicadores de proceso, resultado e impacto que se diseñan para cada institución que lo implemente. Meta a diciembre del 2015: 70% de las instituciones del Estado implementen el Modelo de Prácticas Transparentes en su gestión	Instituciones del Estado, Empresas Privadas, GADs, Juntas Parroquiales	USD 400.000	01/06/2012	31/12/2015
----	-----------------------------------	---	--	---	---	--	-------------	------------	------------

PRINCIPALES PROYECTOS DE LAS ENTIDADES QUE CONFORMAN LA FTCS PARA PREVENIR ACTOS DE CORRUPCIÓN E IMPULSO DE LA TRANSPARENCIA SUPERINTENDENCIA DE COMPAÑÍAS									
No.	Nombre del Proyecto	Objetivo del PNBV	Objetivo Estratégico Institucional	Propósito del Proyecto	Indicador del Proyecto	Beneficiarios	Presupuesto	Plazo de ejecución	
14	Programa de difusión y publicación de informes de labores anuales a la ciudadanía, y a diversos medios de comunicación, a través de eventos de rendición de cuentas.	(10) Garantizar el acceso a la participación pública y política	Fortalecer el control societario y del mercado de valores, a través de mecanismos tecnológicos y de gestión que garanticen un servicio transparente, eficiente y confiable.	Formular estrategias y acciones de difusión que muestren a la ciudadanía, cada año, la gestión de la institución por medio de una rendición de cuentas.	% Nivel de cumplimiento del programa.	Ciudadanía	----	5 años	----
15	Programa de comunicación e información sobre buenas prácticas y cultura empresarial dirigida a los entes controlados por la institución.	(11) Establecer un sistema económico, social y solidario	Fortalecer el control societario y del mercado de valores, a través de mecanismos tecnológicos y de gestión que garanticen un servicio transparente, eficiente y confiable.	Desarrollar acciones de difusión de políticas y lineamientos que promuevan las buenas prácticas y la cultura empresarial en los entes controlados por la institución.	% Nivel de ejecución de campañas.	Sector empresarial	----	5 años	----
16	Proyecto de difusión sobre transparencia en la gestión de la Superintendencia de Compañías en portal web y materiales impresos.	(10) Garantizar el acceso a la participación pública y política	Fortalecer el control societario y del mercado de valores, a través de mecanismos tecnológicos y de gestión que garanticen un servicio transparente, eficiente y confiable.	Diseñar y ejecutar estrategias de comunicación que muestren permanentemente la gestión transparente de la Superintendencia de Compañías.	% Nivel de cumplimiento del plan.	Ciudadanía	----	5 años	----

17	Programa de difusión para la creación de una cultura de Prevención de Lavado de Activos.	(11) Establecer un sistema económico, social y solidario	Fortalecer el control societario y del mercado de valores, a través de mecanismos tecnológicos y de gestión que garanticen un servicio transparente, eficiente y confiable	Vigilar la correcta aplicación de los controles de prevención de lavado de activos y financiamiento al terrorismo a través de matrices de evaluación y riesgos.	% nivel de cumplimiento de la normativa por parte de los sujetos obligados a reportar.	Sector empresarial	-----	5 años	-----
18	Programa de desarrollo de políticas y prácticas de responsabilidad social y buen gobierno corporativo para los entes controlados.	(11) Establecer un sistema económico, social y solidario	Fortalecer el control societario y del mercado de valores, a través de mecanismos tecnológicos y de gestión que garanticen un servicio transparente, eficiente y confiable	Diseñar políticas y prácticas de Buen Gobierno y Responsabilidad Social Corporativa para los entes controlados por la institución.	% Nivel de implementación técnica de Modelo integral de Gestión de Responsabilidad Social y Buen Gobierno corporativo para entes controlados.	Sector empresarial	-----	5 años	-----
19	Código de Ética	(12) Construir un Estado democrático para el Buen Vivir	Consolidar el desarrollo y el reconocimiento institucional en el ámbito público a través del fortalecimiento continuo del talento humano	Garantizar un adecuado ambiente laboral a través del cumplimiento del Código de Ética y del reglamento interno institucional.	% nivel de cobertura del programa. % nivel de clima laboral.	Servidores públicos y usuarios.	-----	5 años	-----

PRINCIPALES PROYECTOS DE LAS ENTIDADES QUE CONFORMAN LA FTCS PARA PREVENIR ACTOS DE CORRUPCIÓN E IMPULSO DE LA  
TRANSPARENCIA  
SUPERINTENDENCIA DE ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA

No.	Nombre del Proyecto	Objetivo del PNBV	Objetivo Estratégico	Propósito del proyecto	Indicador del proyecto	Beneficiarios	Presupuesto	Plazo de ejecución
20	Control del lavado de activos	Establecer un sistema económico, social y solidario	Prevenir y controlar el lavado de activos	Elaborar un modelo de riesgo para alertas de operaciones inusuales	Número de alertas generadas por el modelo	Usuarios de las organizaciones	02/01/2013	31/12/2016
21	Capacitación a las cooperativas	Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible	Generar una cultura de pertenencia, autocontrol y responsabilidades en las organizaciones	Incrementar la solidez y estabilidad de las organizaciones de la economía, popular y solidaria	Nivel de conocimiento e los directivos, funcionarios y socios	Miembros del Consejo de Vigilancia y Administración Funcionarios y Socios	01/01/2013	31/02/2016
22	Capacitación a las cooperativas en normativas en LOEPS	Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible	Planes de difusión sobre la normativa y los procedimientos de control a las organizaciones	Reducir el riesgo de incumplimiento de la normativa	Nivel de conocimiento de la normativa de funcionarios y socios	Miembros del Consejo de Directivos y Funcionarios	01/01/2013	31/06/2016

## 5.2. PROPUESTA PROGRAMÁTICA DE LA FUNCIÓN DE TRANSPARENCIA Y CONTROL SOCIAL

### FUNCIÓN DE TRANSPARENCIA Y CONTROL SOCIAL PROPUESTA PROGRAMÁTICA

#### OBJETIVO ESTRATÉGICO 1:

*Incrementar la eficiencia en la aplicación de los mecanismos de prevención y lucha contra la corrupción a través de la implementación de herramientas técnicas, tecnológicas y científicas.*

PROGRAMA 1:		AÑOS				
Diseño de mecanismos inter-institucionales para la prevención y lucha contra la corrupción		2013	2014	2015	2016	2017
1.1	Diseño y construcción de la base de datos de denuncias.					
1.2	Diseño y Construcción de la RED para el intercambio de información tendiente a la prevención de la corrupción					
1.3	Proyecto de vigilancia del debido proceso para evitar la impunidad					
1.4	Diseño y construcción de normas técnicas y legales para la protección de los datos personales					

#### OBJETIVO ESTRATÉGICO 2:

*Garantizar la realización y el cumplimiento de los derechos individuales y colectivos mediante la aplicación de políticas específicas de participación, transparencia, control social y lucha contra la corrupción, normas y códigos de conducta.*

PROGRAMA 2:		AÑOS				
Rescate de la Ética Pública y Fortalecimiento de los Mecanismos de Participación, Transparencia y Control Social.		2013	2014	2015	2016	2017
2.1	Suscripción del Gran Pacto Social Nacional Para la Prevención y Lucha Contra la Corrupción					



### 5.3. PRONUNCIAMIENTOS INSTITUCIONALES RESPECTO A LA PROPUESTA PROGRAMÁTICA DEL PLAN NACIONAL DE PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

En cumplimiento a la disposición emitida por la Instancia de Coordinación, se remitió la primera versión del Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción a las Instituciones que participaron en la construcción de dicha propuesta, a fin de que al interno de cada una de ellas, se propicien espacios de reflexión para profundizar y perfeccionar los contenidos del documento.

A partir de dicho ejercicio se puede evidenciar como un elemento común, la coincidencia para impulsar el desarrollo e implementación de un código de ética general e institucional, tanto para el sector público como para el privado, cuyo objetivo compartido es fomentar e impulsar una cultura basada en valores y principios éticos para aplicarlo en el comportamiento cotidiano de hombres, mujeres, niños, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos mayores de nuestro país.

Otros temas considerados relevantes, a los que se adhieren las instituciones, están: modificar la cultura institucional impulsando la orientación del servicio al cliente en un ámbito de ética, transparencia y gestión pública y privada de calidad, con énfasis en la prevención y lucha contra la corrupción. En este sentido, es importante resaltar pronunciamientos como los realizados por parte de la Federación Nacional de Contadores del Ecuador, conjuntamente con los Colegios de Contadores Provinciales filiales; la Comisión de Transición del Consejo de las Mujeres e Igualdad de Género, el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, el Banco Central del Ecuador, varias Cooperativas de ahorro y crédito, empresas de seguros; entre otras, las cuales han expresado su acuerdo y predisposición para apoyar en las acciones que la FTCS considere pertinentes.

Así mismo, cabe destacar la voluntad del Ministerio de Finanzas por participar, conforme a su ámbito de acción, dentro

del "Proyecto de Vigilancia del debido proceso para evitar la impunidad" que forma parte del Programa "Diseño de mecanismos interinstitucionales para la prevención y lucha contra la corrupción", en especial por las acciones tendientes a mejorar las seguridades en el Sistema de Administración Financiera en el sector público. En tanto, el Ilustre Municipio de Guayaquil, a través de su Titular, reitera en la "redacción y aplicación de un código de ética institucional", en todas las entidades del sector público, según su naturaleza y funciones, particularmente en aquellas que carecen de dicho instrumento; así como "la creación de una base de datos informática, en la cual consten las denuncias y casos sancionados".

En este punto, la comisión técnica recomienda que la *Instancia de Coordinación convoque a la suscripción del gran pacto social con todos los actores sociales, políticos y económicos*; estableciéndose además, las estrategias de socialización en conjunto con los distintos actores involucrados, con el establecimiento de una hoja de ruta para consolidar el proceso.

Finalmente, siendo una atribución de la FTCS, conforme lo dispone el Art. 206 de la Constitución, el "formular políticas públicas de transparencia control, rendición de cuentas, promoción de la participación ciudadana y prevención y lucha contra la corrupción", implica contar con una estructura institucional que cuente con los elementos tecnológicos y profesionales óptimos para responder efectivamente a los lineamientos de la planificación nacional para el desarrollo.

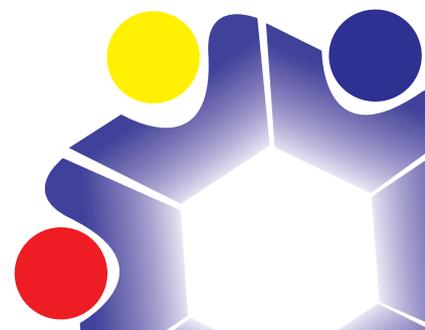
Dentro de la visión de largo plazo del país, fundamentada en su eje ético-cultural, está la consolidación de una nueva sociedad que se desarrolla de manera sostenible y armónica, sobre una sólida base de principios éticos y rescatando los valores intrínsecos de un Estado unitario y

diverso. En este sentido, el Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción debe coadyuvar y ser un complemento esencial de las estrategias nacionales para alcanzar los grandes objetivos del desarrollo.

# Capítulo 6

---

Seguimiento y Evaluación al cumplimiento del Plan





## 6. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN AL CUMPLIMIENTO DEL PLAN

El presente Plan, constituye el documento orientador al que se sujetarán las acciones para la Prevención y Lucha Contra la Corrupción. Los lineamientos contenidos, así como los programas que permiten la operatividad deben ser impulsados y apoyados por los distintos niveles de gobierno, de manera especial se sujetarán a su cumplimiento las entidades que forman parte de la Función de Transparencia y Control Social, según lo determina el Art. 204 de la Constitución.

La vigencia de ejecución del Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción -PNPLC-, se prevé para el período 2013 - 2017, que coincide con la temporalidad del Plan Nacional de Desarrollo -PND-, *“instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto*

*del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos”*<sup>9</sup>. Por tanto, la primera característica del PNPLC es su alineación al PND.

Las políticas públicas que presenta el PNPLC, sustentan la voluntad y la decisión de incidir en los problemas que más afectan al desarrollo armónico de la sociedad a causa de la corrupción y falta de transparencia, y como tales están sujetas a su ciclo normal; considerándose tres grandes etapas en el ciclo de las políticas públicas: formulación, implementación (o ejecución), seguimiento y evaluación. *“Con la evaluación, se entregan elementos para el control, reformulación, actualización, terminación o supresión de una política determinada. En ese sentido, el proceso es continuo y flexible, y permite periódicamente reiniciar un nuevo ciclo”*<sup>10</sup>.

### 6.1. PRINCIPIOS BÁSICOS CONCERNIENTES AL SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN<sup>11</sup>

- » **Confiability.**- Debe ser objetivo, imparcial y transparente.
- » **Capacidad propositiva.**- Debe proveer insumos para mejorar los resultados en diferentes niveles y a diferentes actores.
- » **Practicidad.**- Debe proporcionar información que aporte al logro de los objetivos y solución de problemas.
- » **Relevancia.**- Debe proporcionar información suficiente, confiable, útil y oportuna para la planificación y toma de decisiones.

<sup>9</sup> Constitución de la República, 2008. Artículo No. 280

<sup>10</sup> SENPLADES, GUÍA PARA LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS SECTORIALES, Subsecretaría de Planificación Nacional, Territorial y Políticas Pública

<sup>11</sup> Notas para discusión: Definiciones conceptuales del Subsistema de Seguimiento y Evaluación, SENPLADES

- » **Eficiencia.-** Debe considerar el mínimo costo en términos de tiempo y recursos financieros.
- » **Participación.-** Debe permitir la inclusión de la opinión de la ciudadanía.

El sistema de seguimiento y evaluación debe generar conocimiento para el aprendizaje; para retroalimentar al Sistema Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción; para permitir dirigir adecuadamente las acciones, priorizando la inversión pública.

El seguimiento y evaluación al PNPLC, debe incorporar una propuesta destinada

a producir información que permita diagnosticar el avance de la lucha contra la corrupción, mediante acciones preventivas antes que restrictivas y represivas, con la aplicación tecnológica y metodológica más adecuada, a fin de evaluar el grado de correspondencia entre el impacto previsto y el efectivamente alcanzado.

## 6.2. RESPONSABLES DEL SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PLAN

El monitoreo y evaluación del Plan deberá ser llevado a cabo tanto por las instancias que forman parte de la Función de Transparencia y Control Social, por las demás funciones del Estado, así como por las instituciones de la sociedad civil que participen del proceso. Las primeras deberán hacerlo

a través de la entrega de información sistemática sobre los avances, logros y dificultades en el curso de la ejecución del Plan.

En este sentido, las funciones en el ámbito de seguimiento y evaluación son las siguientes:

- » Monitorear y evaluar la gestión de sus propias competencias;
- » Realizar el balance general de los niveles de transparencia y corrupción de manera periódica;
- » Recopilar e informar las alertas generadas por la ciudadanía;
- » Generar información consolidada que facilite la toma de decisiones al interior de la Función de Transparencia y Control Social;
- » Realizar evaluaciones de las políticas y sus resultados en el proceso de prevención y lucha contra la corrupción;
- » Generar información consolidada que facilite la toma de decisiones de todos los usuarios del sistema; y,
- » Remitir sus avances en torno al ejercicio competencial a la FTCS.

### A la sociedad civil le corresponde.-

Reportar alertas y quejas sobre visos de corrupción o manejos sospechosos de los recursos, bienes y servicios que

brindan todos los niveles de gobierno en los territorios; y, sobre indicios de actos de corrupción generados en el sector privado.

### 6.3. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PROCESOS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

El nivel de incidencia de la intervención y participación ciudadana está en función de las capacidades que el Estado haya transferido a la sociedad civil y en qué medida los ciudadanos están conscientes y empoderados de su rol.

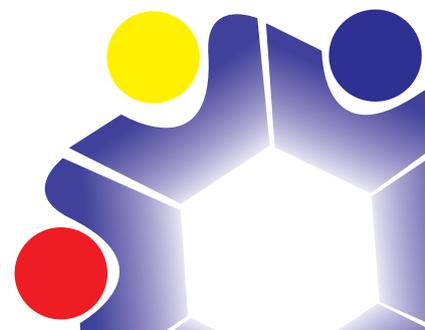
Tanto en el proceso de formulación de políticas públicas como en el seguimiento y evaluación es de vital importancia su participación activa, dado que las y los ciudadanos son los receptores directos de los productos y servicios públicos resultantes

de la gestión y actos públicos y su nivel de aceptación y satisfacción validan la acción pública. Los resultados de la evaluación participativa no solo permiten obtener información de la población, sino que ayudan a replantear su rol y retroalimentar al Sistema de Prevención y Lucha Contra la Corrupción; en este sentido, los mecanismos de seguimiento y evaluación para la intervención de la sociedad civil deben ser claros, accesibles y sin restricciones, para garantizar un pronunciamiento objetivo y veraz.



# Bibliografía

---



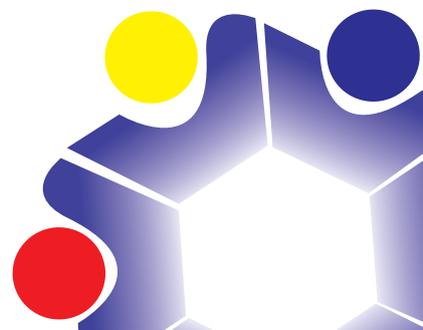


- » Constitución de la República del Ecuador 2008
- » Plan Nacional Para el Buen Vivir 2009-2013
- » BARAGLI, N. «Políticas públicas de transparencia». Publicado en Derecho Comparado de la Información, México D.F., Universidad Nacional Autónoma de México – UNAM –, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Número 5, Enero-Junio 2005.
- » FERRO, G.; GIUPPONI, L.; GOMEZ, N. Declaraciones Juradas de Funcionarios Públicos. Una herramienta para la prevención y control de la corrupción. Tecnología informática y gestión pública. Segunda Edición Actualizada. Oficina Anticorrupción. Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación. República Argentina. 2007
- » Ética, Transparencia y Lucha contra Corrupción en la Administración Pública. Manual para el ejercicio de la función pública. Oficina Anticorrupción de la República de Argentina. PNUD proyecto ARG/05/013
- » REISMAN, W. M. Remedios Contra la Corrupción, Cohecho, cruzadas y reformas. Fondo de Cultura Económica, México, 1981.
- » La Lucha contra la Corrupción, escenarios y prospectiva, 2009-2015. Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras (FOSDEH)
- » Cómo combatir la corrupción, garantizar la transparencia y rescatar la ética en la gestión gubernamental en Iberoamérica: un enfoque centrado en la conducta humana. Leda Carmagnani Fusco. XVIII Concurso de Ensayos del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública “Cómo combatir la corrupción, garantizar la transparencia y rescatar la ética en la gestión gubernamental en Iberoamérica”. Caracas, 2004-2005
- » Gobernabilidad, corrupción y desarrollo. Experiencias internacionales para transitar del dicho al hecho. Miguel J. Schloss.
- » Metodología para el Diagnóstico, Prevención y Control de la Corrupción en Programas de Seguridad Ciudadana. Mauricio García Mejía. BID noviembre 2010.



# Índice

---





	Página
i. Presentación	1
ii. Introducción	5
<b>Capítulo 1</b> <b>Contexto general del Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la</b> <b>Corrupción</b>	<b>9</b>
1.1 Marco Normativo	11
1.2 Marco Conceptual	11
1.2.1 Concepto Adoptado por la Función de Transparencia y Control Social	11
1.2.2 La nueva Constitución del Estado: Estado Social de Derechos y Justicia	12
1.2.3 La corrupción y la afectación a los derechos consagrados en la Constitución	13
1.3 Caracterización y tipologías de los actos de corrupción	14
a) Siguiendo el criterio de extensión de la corrupción: Transversal	15
b) Tomando como criterio quienes participan: Administrativamente	15
<b>Capítulo 2</b> <b>Diagnóstico y problematización</b>	<b>19</b>
2.1 Los actos de corrupción como factor de incidencia del desarrollo social	21
2.2 Causas que favorecen la corrupción	22
2.2.1 Factores que afectan al sistema socio político y legal	22
2.2.2 Factores Institucionales	23
2.2.3 Factores Jurídicos	23
2.2.4 Factores que afectan al ámbito socio - cultural	24

2.3	Percepción ciudadana de los factores que favorecen a la corrupción	24
2.4	Análisis y evaluación general sobre las propuestas de lucha y prevención de la corrupción a partir de 1998 a la fecha	25
2.5	Consecuencias de las malas prácticas y actos de corrupción en el país, conclusiones	27
<b>Capítulo 3</b>		<b>29</b>
<b>Proceso participativo del Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción</b>		
3.1	Importancia de la participación ciudadana	31
3.2	Proceso de construcción, aprobación y participación ciudadana	31
<b>Capítulo 4</b>		<b>35</b>
<b>Direccionamiento estratégico del Plan</b>		
4.1	Alcance y período de vigencia del Plan	37
4.2	Principios orientadores	38
4.3	Criterios de articulación	38
4.4	Visión general del Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción	39
4.5	Objetivos estratégicos del Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción	40
4.6	Políticas y estrategias para la prevención y lucha contra la corrupción	40
4.7	Alineación con el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013	45
4.8	Incorporación de los enfoques de igualdad	47
<b>Capítulo 5</b>		<b>51</b>
<b>Programas y proyectos para la prevención y lucha contra la corrupción</b>		
5.1	Principales proyectos de las instituciones de control que conforman la Función de Transparencia y Control Social	53
5.2	Propuesta Programática de la Función de Transparencia y Control Social	65
5.3	Pronunciamientos institucionales respecto a la propuesta programática del Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción	67

Capítulo 6		69
Seguimiento y evaluación al cumplimiento del Plan		
6.1	Principios básicos concernientes al sistema de seguimiento y evaluación	71
6.2	Responsables del seguimiento y evaluación del Plan	72
6.3	Participación ciudadana en los procesos de seguimiento y evaluación	73
BIBLIOGRAFÍA		75
ÍNDICE		79

---

### Cuadros y gráficos

Gráfico No. 1	Efectos de la corrupción	21
Cuadro No. 1	Grupos sociales	32
Cuadro No. 2	Entidades públicas	32
Cuadro No. 3	Sistema financiero privado	33
Cuadro No. 4	Respuestas por política pública recibidas por la FTCS	33
Cuadro No. 5	Dimensiones de la pobreza: caracterización y variables consideradas	48

# FTCS



Función de Transparencia y Control Social



E  
C  
U  
A  
D  
O  
R



SUPERINTENDENCIA  
DE COMPAÑÍAS

SUPERTEL  
SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES



Defensoría  
del Pueblo  
Ecuador



Consejo de Participación  
Ciudadana y Control Social  
Ecuador  
Movimiento Ciudadano  
Revolucionario Democrático  
Unión Fuerzas  
América Latina y el Caribe

superintendencia de  
**ECONOMÍA**  
POPULAR Y SOLIDARIA



Superintendencia de  
Control del Poder de Mercado

