

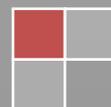
2011



Secretaría Técnica de Transparencia y Lucha
contra la Corrupción / Dirección Nacional de
Transparencia

DOCUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPARENCIA Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

Construido con el apoyo técnico de Fundación Esquel a través del proyecto: ***“Fortaleciendo la ética, buena gobernanza y transparencia en el Ecuador”*** gracias al apoyo del Fondo de Democracia de las Naciones Unidas y la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito.



DOCUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPARENCIA Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN (Versión validada CPCCS – FTCS)

I. INTRODUCCION

La Constitución ecuatoriana se sustenta en la filosofía ancestral del Sumak Kawsay o del Buen Vivir, un nuevo modelo de desarrollo que abarca los ideales de igualdad y justicia social, desde un enfoque que prioriza la vida digna, la convivencia pacífica entre los seres humanos y la convivencia armónica de éstos con la naturaleza. En este modelo, todos los esfuerzos estatales y de la sociedad en su conjunto se orientan a la consecución de esos fines, y esa diferente relación de las personas con su entorno social y natural, incorpora también nuevas dimensiones a la democracia, pues procura el protagonismo ciudadano en las deliberaciones colectivas, con el objeto de contar con una sociedad activa como pilar fundamental en la construcción de un territorio a través de la participación ciudadana.

El Sumak Kawsay, al constituirse en un conjunto de principios y orientaciones para la convivencia ciudadana en un marco de respeto a todos los seres humanos, tanto en su dimensión individual como universal, que reconoce y valoriza la diversidad y la diferencia, incorpora también orientaciones sobre el manejo de lo público, lo colectivo, en función del bien común, alentando de esa manera la institucionalización de la transparencia, la erradicación de la corrupción y la participación ciudadana, mismos que son objeto de la presente política pública.

La Constitución, al incorporar la democracia participativa otorga a la ciudadanía el poder de participar, incidir y decidir, orientándola a que lo haga en términos de igualdad, autonomía y deliberación pública, subrayando que el pueblo como mandante es el *Primer Fiscalizador* del poder público. Para facilitar la configuración de las decisiones ciudadanas, crea un conjunto de instituciones políticas, entre ellas la Función de Transparencia y Control Social como instancia de coordinación con la atribución de "Formular políticas públicas de transparencia, control, rendición de cuentas, promoción de la participación ciudadana, prevención y lucha contra la corrupción".

Con esta premisa se dio paso a la construcción del Plan Nacional Anticorrupción en el que se señala como misión la de *"Erradicar la Corrupción mediante un Pacto Social Anticorrupción que garantice el compromiso ético entre las instituciones de la*

DOCUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPARENCIA Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

(Versión validada CPCCS – FTCS)

Administración Pública y la ciudadanía, para desarrollar la transparencia en las gestiones del Estado”¹

El Consejo de Participación y Control Social, como parte de la Función de Transparencia y Control Social, tiene como atribución la promoción de la transparencia y la lucha contra la corrupción, así lo establece la Constitución de la República (artículos 207 y 208) y la Ley Orgánica de dicho Consejo que destina un capítulo exclusivo para desarrollar sus competencias en relación a esta materia, enmarcándolas en el *"fomento de la transparencia y lucha contra la corrupción"*, siendo una de ellas *"Promover políticas institucionales sobre la transparencia de la gestión de los asuntos públicos, la ética en el uso de los bienes, recursos y en el ejercicio de las funciones públicas y el acceso ciudadano a la información pública"* (artículo 13, numeral 1).

En el marco de las facultades que la Constitución y la ley le otorgan, el Consejo ha iniciado un proceso participativo de debate hacia la formulación de políticas institucionales que orienten su accionar para el próximo cuatrienio en materia de transparencia y lucha contra la corrupción. Este proceso ha permitido la reflexión colectiva, conceptual y normativa que delimitan los alcances operativos a formularse en el objetivo de construir y fortalecer un Estado y una sociedad de transparente y libre de corrupción.

En ese sentido, se ha destinado importante espacio para identificar y consensuar las significancias de los términos transparencia y corrupción, y derivados de éstos, de ética y ciudadanía ética, cuyos marcos conceptuales han sido analizados de la mano con la normativa vigente, obteniéndose un marco claro para las proyecciones operativas de la política, priorizándose como ejes de intervención los siguientes: a) Efectividad del control institucional y social de lo público, como medio eficaz de incentivar la transparencia y promover la identificación e intervención oportuna frente a actos de corrupción; b) La seguridad jurídica como elemento sustancial para generar confianza ciudadana en la instituciones; y, c) Promoción de la cultura ética, que permite la generación de nuevos imaginarios en los que se valore la transparencia y se desvaloricen las prácticas corruptivas y a sus agentes.

¹ Función de Transparencia y Control Social. Plan Nacional Anticorrupción del Ecuador.

DOCUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPARENCIA Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

(Versión validada CPCCS – FTCS)

La política así diseñada se somete al proceso de aprobación por parte del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, previo el proceso de presentación y aprobación en la Función de Transparencia y Control Social. No obstante, por su valor y dentro de las atribuciones del Consejo se implementarán planes y programas que contengan los ejes de la política, orientados a convocar y comprometer al sector público y a la ciudadanía en la generación y práctica de una cultura de transparencia y libre de corrupción que permita ir construyendo las condiciones para el Sumak Kawsay.

II. EL PROCESO DE ELABORACION DE LA POLITICA PÚBLICA

La Política Pública de Transparencia y Lucha contra la corrupción ha sido formulada en base a un proceso ampliamente participativo en el que han actuado ciudadanos y ciudadanas del país, así como servidores y servidoras de las instituciones del Estado, especialmente de las que integran la Función de Transparencia y Control Social. Este proceso ha pretendido coherencia con el mandato constitucional de participación ciudadana, a su vez función institucional del Consejo de Participación que la promueve. La política así diseñada, es una política nacida de la ciudadanía, bajo el ejercicio del derecho a participar que los/as ciudadanos/as poseen y con la consecuente apropiación de la propuesta que dicha participación provoca.

El proceso participativo tuvo lugar a través de las siguientes fases:

- Fase Inicial: se realizaron cuatro debates regionales que tuvieron como objetivo generar espacios de participación ciudadana en el diseño de la política de transparencia y lucha contra la corrupción. En este espacio se recogieron los aportes y percepciones ciudadanas que los actores/as sociales presentes, organizados y no organizados, realizaron desde su conocimiento de la realidad en las localidades, y, colectivamente se estableció el esquema y prioridades que la política debía contener. Como resultado de esta fase se diseñó un documento inicial, el mismo que fue enriquecido por diferentes instancias institucionales especialmente por el Pleno del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.
- Fase de Definiciones: se realizaron tres debates regionales en los cuales se profundizó el análisis del documento inicial de política de la ciudadanía,

DOCUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPARENCIA Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN (Versión validada CPCCS – FTCS)

incorporando nuevas observaciones. Se realizaron además dos talleres técnicos en los que participaron especialistas de la Secretaría Técnica de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción, de la Función de Transparencia y Control Social y otras instituciones del Estado, quienes desde su conocimiento especializado y experiencia contribuyeron a afinar el documento inicial de la política incorporando observaciones de carácter técnico y dando lugar a un documento de Política Pública de Transparencia y Lucha contra la corrupción a ser validado.

- Fase de Validación: a través de dos Asambleas regionales se inició el proceso de validación del documento de la política pública. Se aplicó una metodología combinada en la que los participantes analizaron la Política en Mesas de Trabajo, cada una de las cuales tenía la potestad de sugerir modificaciones haciendo uso de mociones que fueron sometidas a la deliberación, aprobación o archivo en la Asamblea General, definiéndose de esta manera los aportes ciudadanos que se introducían en la política. De las Asambleas se obtuvo un documento preliminar de la Política que fue a su vez sometido a un Taller de revisión por parte de expertos del Consejo de Participación Ciudadana y de la Función de Transparencia y Control Social con cuyos insumos se elaboró el documento final de la Política Pública.
- Fase de Aprobación: la política deberá ser aprobada por el Consejo de Participación Ciudadana y luego por la Función de Transparencia y Control Social.

III. MARCO CONCEPTUAL

Políticas Públicas.

Las políticas públicas son un conjunto de decisiones e intervenciones estatales que se traducen en acciones estratégicas, que inciden sobre el conglomerado social para el bienestar colectivo.

Es importante que las políticas no sean solo fruto tecnocrático sino producto democrático, lo que se traduce en gobernabilidad y democratización. La primera

DOCUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPARENCIA Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN (Versión validada CPCCS – FTCS)

implica abrir el gobierno a la ciudadanía y la segunda que contribuye al acceso efectivo de la ciudadanía a los procesos y las políticas.

Las políticas públicas no son uniformes, ni rígidas, tienen varias dimensiones que muestran su dinamismo y flexibilidad, éstas son:

- *Dimensión normativa*, que se implementa a través de normas;
- *Dimensión de gestión*, que produce resultados a través de servicios e infraestructura;
- *Dimensión social*, que responde a las demandas de la gente;
- *Dimensión política*, que tiene que ver con relaciones de poder e intereses y permite considerar su viabilidad.

El proceso de las Políticas Públicas se lo concibe desde la teoría social clásica como un ciclo que se desarrolla en fases: identificación de problemas; formulación que incluye identificación de actividades y responsables; entrada en agenda; legislación o normatización; implementación y evaluación. Es menester enriquecer esta teoría con el nuevo modelo de políticas públicas provenientes del concepto de gerencia social que implica considerar las orientaciones y las necesidades ciudadanas, con el fin de promover que las políticas y los programas sociales contribuyan de forma significativa a la reducción de la desigualdad y de la pobreza, así como al fortalecimiento de los estados democráticos y de la ciudadanía a través de procesos participativos que generan valor público.

La gerencia social plantea que el ciclo de la política pública, se operacionalice como parte de un sistema de circulación continua de información y ajustes sobre la marcha; es una visión cíclica e interdependiente, en donde los ciudadanos y ciudadanas enfrentan con éxito los desafíos de diseño y gestión de las políticas y programas sociales en los que participan.

Adicionalmente se busca a través de la gerencia social que todos los actores, en especial los grupos tradicionalmente excluidos, participen activamente de la formación de las políticas y programas sociales. En este sentido, se enfatizan las acciones que fortalecen capacidades y oportunidades de los grupos de atención prioritaria.

Se sustituye así el esquema tradicional y tecnocrático de procesos verticales en los cuales el "diseño" o la "formulación de políticas y programas permanece inamovible,

DOCUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPARENCIA Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

(Versión validada CPCCS – FTCS)

domina sobre las otras fases y se realiza sin consulta a los involucrados. Se busca un proceso de formación permanente, más democrático, y en el cual todas las fases del ciclo de la política: diseño, selección de opciones, implementación y evaluación, tienen la misma importancia y se articulan entre sí.

En este marco los procesos participativos de construcción, implementación y evaluación de las políticas públicas, adquieren gran validez, visibles en los tres grandes ámbitos que el autor Font et al² establece:

- 1) Legitimidad de las políticas públicas y las mismas instituciones que las generan;
- 2) Representatividad del conjunto de intereses y demandas de la población; y,
- 3) Resultados o rendimientos sustantivos del proceso, traducido en una decisión o políticas públicas.

Es esta nueva óptica la que el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social ha aplicado para la elaboración de la presente política de transparencia y lucha contra la corrupción, convocando a la participación activa de la ciudadanía en su formulación y planteándola como un proceso dinámico de permanente construcción democrática.

Transparencia:

La ciudadanía ha definido la transparencia como un proceso enmarcado en una actuación basada en valores éticos fundamentales universales, como honestidad, integridad, responsabilidad, eficacia, que se traduce en acciones claras, legítimas, igualitarias y legales que producen bienestar personal, permiten el ejercicio de derechos, el acceso a servicios de calidad, previenen la corrupción, mejoran la calidad de vida, fomentan y fortalecen el control social y la rendición de cuentas³.

El paraguas conceptual ciudadano ubica a la transparencia como elemento clave para la realización del Buen Vivir. El conjunto de ideales, principios y valores que propone se orientan a la vida digna de las personas y ello se articula en lo operativo con la gestión pública, perspectiva desde la cual, la transparencia es⁴:

² Font et al, 2001.

³ Construcción colectiva del concepto de transparencia, talleres regionales realizados en El Coca, Santa Elena y Quito, 2010 y talleres con instituciones públicas, 2011.

⁴ IEP, "Políticas públicas de transparencia en la gestión municipal". Lima, p. 3.

DOCUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPARENCIA Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

(Versión validada CPCCS – FTCS)

- Una forma eficiente de manejo de recursos públicos;
- Una propiedad, cualidad o característica del buen gobierno;
- Un instrumento para el control ciudadano;
- Una relación de rendición de cuentas entre representantes y representados;
- Un medio para asegurar la gobernabilidad pues establece y promueve relaciones de confianza entre gobernantes y gobernados;
- Un método o estilo de vivir y trabajar;
- Un valor cultural de la modernidad.

En consecuencia la transparencia es la característica central del buen gobierno, busca mejorar el desempeño de la administración pública, de servidores, servidoras y autoridades, cautelar el buen uso de los recursos e incrementar la legitimidad de las instituciones sobre la base de la confianza de los ciudadanos.

Por ello, la transparencia constituye una herramienta para evitar y erradicar malas prácticas en la gestión pública, como el uso de información privilegiada, la prevaricación, el soborno, el cohecho, y todas las que configuran el mal gobierno de las instituciones. La transparencia aporta con herramientas a actores políticos y sociales y ciudadanía en general para detectar indicios de dichas malas prácticas y de ese modo busca que predomine el buen gobierno.

Por su parte, una política pública de transparencia se entiende como el conjunto de estrategias y prácticas que garantizan la probidad en la función pública y en el uso de los recursos públicos. Uno de sus principales sustentos es una amplia apertura y disponibilidad de información de la gestión pública y de los funcionarios públicos, el fortalecimiento institucional, una cultura de transparencia y de rechazo a la corrupción, y, el control social.

Corrupción:

La corrupción es una de las preocupaciones fundamentales para los Estados, al ser una de las causas principales del deterioro e inestabilidad social y económica de las instituciones legalmente constituidas. En parte por esa capacidad de la corrupción de erosionar la democracia y de adentrarse como parásito en las mismas raíces del sistema como práctica infractora de la ley, destructiva de las prácticas transparentes en el servicio tanto público como privado.

DOCUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPARENCIA Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

(Versión validada CPCCS – FTCS)

La corrupción al ser un fenómeno multicausal, tiene diversas conceptualizaciones: desde la ciudadanía⁵ se la asume como un sistema de vida y acción antiética, que afecta al bien común, en el nivel político, económico, social y cultural, a través del abuso de poder, conflicto de intereses, impunidad, enriquecimiento ilícito, incumplimiento e irresponsabilidad.

Desde la Academia se asevera que la corrupción es un fenómeno social y un sistema. Como fenómeno según Huber Ludwing⁶ se entiende que la corrupción atraviesa el funcionamiento de las instituciones del Estado, de la política formal, de las prácticas locales de las personas con un amplio abanico de posibilidades. Como sistema se entiende a la corrupción al engranaje de las dimensiones socio cultural, legal, institucional, política y económica. Estas interactúan entre sí, están directamente articuladas dando viabilidad a procesos y no a hechos individuales, lo cual permite que la corrupción se desarrolle en base a lógicas de cambio y continuidad. Desde este enfoque la corrupción no corresponde a un período histórico o sistema político económico determinado, actúa con mayor o menor intensidad y libertad en toda la historia y en todas las sociedades.

La corrupción se evidencia en el mal uso del poder y de bienes públicos, en prácticas que ponen en juego la vida de las personas, donde prima el beneficio privado a costa del público, afectando sustancialmente a la economía, a la administración pública y privada, y a la cultura.

Las consecuencias de la corrupción son múltiples, entre las más recurrentes podemos mencionar: sistema político que pierde legitimidad; mala asignación de recursos; grandes negocios que dependen de la influencia que se pueda ejercer sobre los responsables de tomar decisiones en los procesos de compras, contrataciones y pagos; soborno que reemplaza los criterios profesionales, desvío de fondos del Estado, incumplimiento de normas, dificultad en el acceso a los servicios, trabas en la demanda de justicia, en la educación y en la salud.

En la presente Política Pública se asumirá el concepto aprobado por la Comisión Técnica Interinstitucional de la Función de Transparencia y Control Social que se basó

⁵ Construcción colectiva del concepto de transparencia, talleres regionales realizados en El Coca, Santa Elena y Quito, 2010 y talleres con funcionarios/as públicos/as 2011.

⁶ Ludwing, Huber. La corrupción como fenómeno social. Romper la mano. Una interpretación cultural de la corrupción. Lima, Proética. Instituto de Estudios Peruanos, 2008, pp 179.

DOCUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPARENCIA Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN (Versión validada CPCCS – FTCS)

en el texto: “Hacia una sociología de la corrupción” de Mario Olivera, entendiéndolo por corrupción a la acción ilícita o ilegítima encubierta y deliberada de servicios 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.

Ética:

La ética es un acto reflexivo que involucra un ejercicio de razonamientos a través del discernimiento, que cada persona realiza al momento de decidir qué hacer o no hacer en la búsqueda de lo que se considera bueno para la sociedad y también para cada persona.

La ética estudia los fundamentos y explicaciones que las diferentes culturas y comunidades se han dado a sí mismas, para obtener su propio funcionamiento, estableciendo puntos en común y puntos de diferencia entre todos los sistemas de normas.

La ética es entonces un tipo de sabiduría práctica, una reflexión que cada persona hace en relación a las acciones que realiza y orientan su vida y se plasma en acciones concretas cotidianas tomando como referencia los valores aceptados como buenos por parte de la sociedad.

Existen dos campos de acciones de la ética, uno a nivel personal y otro público, éste último configura lo que se denomina la ética pública cuya responsabilidad la tiene frente al Estado, es decir, frente al interés común, la dignidad de las personas, los derechos humanos, por encima de otros valores.

Es necesario entonces entender que la ética no solo parte de la persona buscando el cumplimiento de los propios intereses y necesidades (idea de bien), sino también los intereses y necesidades de la sociedad (idea colectiva del bien común).

Las políticas de transparencia y anticorrupción propende a generar la cultura ética en la ciudadanía, para lo cual se esfuerzan por incidir en el imaginario colectivo con las nociones de lo que es bueno y lo que es malo para una sociedad, incentivando y

DOCUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPARENCIA Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN (Versión validada CPCCS – FTCS)

valorizando las prácticas transparentes y desvalorizando todo aquello que vaya en contra del bien común.

Ciudadanía Ética

Para el desarrollo adecuado de procesos de Transparencia es necesaria la participación ciudadana, desde una ciudadanía ética, como plantea Adela Cortina, a través de un rol protagónico, participativo y comprometido con la sociedad, desarrollando niveles de organización a través de redes que fortalezcan el tejido social, para enfrentar con un carácter propositivo, desde el diálogo y de forma concertada con el Estado, ya no las problemáticas del entorno, sino más bien sus alternativas de solución.

La ciudadanía ética entonces permite pasar de una actitud de indiferencia, desconfianza, rechazo o aceptación resignada de un orden de cosas que es en esencia injusto porque niega derechos esenciales de las mayorías a una actitud siempre inconformista e incansable que asume retos permanentes de ser mejores como personas, como ciudadanos y como sociedad, de quien ha aprendido la necesidad de soñar utopías porque sabe que esos sueños que parecen inalcanzables hoy son la garantía del avance de mañana la indiferencia.

Para el ejercicio de una ciudadanía ética la Constitución otorga amplias atribuciones y herramientas a los ciudadanos y ciudadanas quienes tienen la facultad de intervenir en todos los niveles de gobierno para realizar control social y fiscalizar las actuaciones del Estado; además de otras herramientas propositivas como la silla vacía, los consejos consultivos, iniciativa legislativa, etc.

IV. MARCO NORMATIVO

El Ecuador es un Estado Constitucional de Derechos y Justicia que tiene por objetivo la realización efectiva de los derechos ciudadanos constitucionalmente consagrados, en virtud de lo cual les otorga el más alto nivel de prioridad y jerarquía. Su construcción incluye la instauración de una cultura de transparencia y lucha contra la

DOCUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPARENCIA Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

(Versión validada CPCCS – FTCS)

corrupción, premisa que se convierte en un objetivo en sí mismo y a su vez en una herramienta necesaria para la materialización de la democracia constitucional y el Sumak Kawsay.

El marco normativo que el Ecuador posee, es amplio y suficiente para cumplir con el objetivo de la transparencia y lucha contra la corrupción. Está constituido por la Constitución de la República, leyes y otras normas internas e instrumentos internacionales vigentes en el país. La Política Pública de Transparencia y lucha contra la corrupción se sustenta en dicha normativa, cuyo resumen se presenta a continuación.

Marco Normativo Nacional

La Constitución de la República del Ecuador para cumplir con su objetivo de la realización plena y efectiva de los derechos, establece un conjunto de normas fundamentales orientadas a alcanzarlo, tanto en la organización del Estado a través de regular el funcionamiento de los órganos del poder público, como determinando los principios básicos para el ejercicio de los derechos y la garantía de las libertades; así como estableciendo mecanismos de participación y control social que coadyuven al logro de ese fin.

En ese marco, la Constitución ubica como un deber primordial del Estado la transparencia y lucha contra la corrupción, al señalar en el artículo 3, numeral 8 que debe “Garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción”. El artículo 11 establece los principios de los derechos, proclamando el principio de igualdad cuyo trascendental significado radica en que todas las personas tienen derecho a un trato igual, eliminando los privilegios que son fuente de corrupción y un atentado a la transparencia. Ese mismo artículo abarca los medios de exigibilidad ante las autoridades competentes y la obligación de éstas de garantizar el cumplimiento de los derechos, para lo cual explícitamente se refiere a que servidores y servidoras públicas tienen la obligación de aplicarlos de forma directa, sin exigir condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución, sin restricción alguna, bajo la interpretación más favorable a su efectiva vigencia, sin exclusión de otros derechos derivados de la dignidad de las personas y con responsabilidad, de tal forma que ante

DOCUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPARENCIA Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN *(Versión validada CPCCS – FTCS)*

cualquier menoscabo, opera la reparación a favor de las víctimas y la repetición en contra de los servidores/as responsables del daño producido.

La canalización de éstos preceptos se lo hace a través de la administración pública, la misma que según el artículo 227 de la Constitución, constituye un servicio a la colectividad regido por el principio de transparencia y otros que contribuyen a su realización como son: la eficacia, eficiencia, calidad, coordinación, participación, planificación y evaluación. En ese sentido, la Constitución prevé que los servidores/as que forman la administración pública deben estar capacitados para cumplir ese cometido y por ello determina normas sobre selección y actuación transparente, estableciendo que el ingreso se realiza a través de concursos de méritos y oposición, la obligación de dedicación exclusiva; el impedimento de integrar organismos directivos estatales de quienes tengan conflicto de intereses, la prohibición de nepotismo; la presentación de declaraciones juramentadas de bienes al inicio y fin de la gestión; la responsabilidad sobre actos y omisiones que lesionen derechos.

La Constitución determina otras normas que son vitales para la transparencia y lucha contra la corrupción, como son el derecho a la seguridad jurídica (artículo 82) que indica, se fundamenta en el respeto a la Constitución y la existencia de normas jurídica previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes; las responsabilidades ciudadanas (artículo 83) que incluyen el deber de participar en la vida política, cívica y comunitaria del país, de manera honesta y transparentes; y el sistema de garantías constitucionales, de carácter normativo o jurisdiccional (artículo 84 y siguientes) diseñadas para la garantía de los derechos.

El esquema constitucional se complementa con los derechos de participación que permiten a la ciudadanía la adopción de decisiones a través de formas de democracia representativa, directa y de participación (artículo 95). Así el artículo 61 señala que es facultad de los ecuatorianos y ecuatorianas fiscalizar los actos del poder público; y el 95, de ejercer el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, así como de sus representantes. El artículo 91 garantiza la acción de acceso a la información pública.

Por su parte los artículos 100 y 101 establecen instancias y mecanismos de participación para fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social.

DOCUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPARENCIA Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

(Versión validada CPCCS – FTCS)

Finalmente, en el propósito del que se ocupa la presente política pública, la Constitución en su artículo 204, crea la Función de Transparencia y Control Social a la que le otorga el deber de promover e impulsar el control de las entidades y organismos del sector público con responsabilidad, transparencia y equidad, fomentando la participación ciudadana, previniendo y combatiendo la corrupción.

De esta manera la Constitución como pacto social de los ecuatorianos y ecuatorianas compromete a todos los actores/as a trabajar por la transparencia y lucha contra la corrupción, y como principal instrumento normativo impone a todos/as los mandatos a seguir para lograr esa finalidad, varios de ellos desarrollados en leyes permitiendo mayor concreción.

La normativa se analiza a partir de las leyes que rigen o son inherentes a la Función de Transparencia y Control Social integrada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del pueblo, la Contraloría General del Estado y las Superintendencias.

La ***Ley Orgánica de Participación Ciudadana*** propicia, fomenta y garantiza los derechos de participación, promoviendo la organización, la toma de decisiones en asuntos que correspondan, la gestión pública con el concurso de la ciudadanía y la deliberación pública entre Estado y sociedad; así como el seguimiento y control social de las políticas públicas y la prestación de servicios públicos a través del fortalecimiento del poder ciudadano, la rendición de cuentas y el control social.

La ***Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*** señala elementos importantes como la fiscalización, mecanismos de rendición de cuentas, transparencia y seguimiento a la gestión pública, participación ciudadana, propuestas de la institución del Estado para formular políticas de transparencia y control social, fomento a la transparencia y para la lucha contra la corrupción; señala la planificación y gestión de asuntos públicos, la difusión para el conocimiento de los derechos humanos, la responsabilidad de los medios de comunicación de generar opinión con responsabilidad, derecho guiado, formación social, la participación activa de la ciudadanía en audiencias públicas en la que se evidencie la transparencia, la creación de veedurías para fomentar una cultura de participación ciudadana, el libre acceso a información pública, la generación de confianza en los mandantes y el fortalecimiento institucional.

DOCUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPARENCIA Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN (Versión validada CPCCS – FTCS)

La **Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo** establece trámites y procedimientos para proteger y tutelar los derechos de los/las ecuatorianos/as, entre ellos, garantiza el acceso a la información generada en entidades públicas o en las privadas que manejen fondos del Estado o realicen funciones públicas.

La **Ley Orgánica de Contraloría** es la normativa que establece el sistema de control, fiscalización y auditoría del Estado con la finalidad de examinar, verificar y evaluar el cumplimiento de los fines del sector público, y la utilización de recursos, administración y custodia de los bienes públicos.

El **Código Orgánico de Organización Territorial y Administración Descentralizada** que, basado en la participación y control social, políticas, planes, programas de transparencia y rendición de cuentas, señala la necesidad de que la ciudadanía defina políticas para fortalecer la democracia local y fortalece un sistema efectivo de participación.

La **Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública** señala los principios vitales a ser aplicados en los procesos de contratación y diversas formas de transparentar lo público; garantiza la transparencia evitando la discrecionalidad, así como la adjudicación a dedo de los contratos, a través de un sistema efectivo de control.

La **Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información**, establece las obligaciones de las instituciones del Estado que conforman el sector público, de dignatarios, autoridades y funcionarios públicos, de las personas jurídicas de derecho privado que realicen obras o servicios con asignaciones públicas, en relación a la publicidad, transparencia y rendición de cuentas que deben aplicar como medidas de transparencia pública; las obligaciones de permitir la fiscalización de la administración pública y de los recursos públicos y garantizar genuina y legítimamente el acceso a la información pública, así como la facilitación de la participación ciudadana en la toma de decisiones de interés general y su fiscalización.

La **Ley Orgánica del Servicio Público** promueve la profesionalización y formación permanente de servidores/as públicos/as bajo los principios de calidad, calidez, competitividad, descentralización, desconcentración, eficacia, eficiencia, equidad, igualdad, lealtad, oportunidad, participación, racionalidad, responsabilidad, solidaridad, transparencia, unicidad y universalidad que promuevan la

DOCUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPARENCIA Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN (Versión validada CPCCS – FTCS)

interculturalidad, igualdad y la no discriminación; todos ellos orientados a la gestión transparente y libre de corrupción.

Ley del Sistema Nacional de Registro y Datos Públicos crea los mecanismos para hacer efectivo el acceso a la información producida en las instituciones públicas, las privadas que manejen fondos públicos, así como también el derecho de acceso universal a las tecnologías de información y comunicación consagradas en la Constitución.

El **Código Penal** en el Título III recoge un conjunto de delitos bajo el nombre de "*Delitos contra la Administración Pública*", sin embargo, la actividad de la función pública comprende múltiples aspectos y afecta a diversos ámbitos de la sociedad, por lo que, los delitos que un gestor público puede realizar en el ámbito de su función o cargo, comprenden un conjunto mayor de figuras delictivas consideradas también en otros títulos del Código Penal.

Marco Jurídico Internacional

La Asamblea General de las Naciones Unidas, en la Declaración de Belém Do Pará (Brasil), los Ministros de Relaciones Exteriores y los Jefes de Delegación de los Estados parte de la Organización de los Estados Americanos (OEA), instaron al estudio de medidas, dentro del ordenamiento jurídico de cada país, destinadas a combatir la corrupción, mejorar la eficiencia de la gestión pública y promover la transparencia y la probidad en la administración de los recursos públicos.

En 1997 la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, reunida en la ciudad de Lima (Perú), adoptó el Programa Interamericano de Cooperación para Combatir la Corrupción mediante la Resolución AG/RES 1477 que constituye un llamado a los gobiernos, organismos regionales e internacionales para movilizar esfuerzos y energías para la ejecución de acciones que desfomenten la corrupción.

En el mismo año se elabora la Convención sobre la Lucha contra el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales (OCDE), que obliga a los Estados parte a sancionar penalmente a las personas o empresas que prometen, entregan u ofrecen sobornos a funcionarios extranjeros. Esta Convención representa un instrumento fundamental que permite establecer

DOCUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPARENCIA Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

(Versión validada CPCCS – FTCS)

pautas comunes para la adopción de sistemas y esquemas preventivos de la corrupción, fomentando al mismo tiempo la transparencia en la gestión pública y privada.

La Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) reconoce diferentes problemas de corrupción y presenta herramientas para resolverlos. En este sentido, en el artículo 3 “Medidas Preventivas”, figuran algunas de las principales temáticas que se presentan agrupadas de la siguiente manera:

Un primer grupo de medidas que se encuentran orientadas a la mejora de la actuación de los/as servidores/as entre las que se citan: normas de conducta y códigos de ética; régimen de prevención de conflictos de intereses; capacitación; sistemas para la selección imparcial de personal; y, sistemas para la adquisición transparente de bienes y servicios.

Un segundo grupo de medidas encaminadas a la efectiva participación de la sociedad civil, cuyos usuarios y destinatarios directos son las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos en general, a través de audiencias públicas, elaboración participativa de normas y reglamentación del derecho de acceso a la información.

Un tercer grupo de medidas están encauzadas a mejorar de los controles existentes, cuyos usuarios y destinatarios directos son los propios servidores/as públicos/as. En este grupo se contemplan: reglas sobre el uso adecuado de los recursos asignados a la función pública; canales de denuncia sobre irregularidades y actos de corrupción; sistemas transparentes para la recaudación y el control de los ingresos del Estado; sistema de declaraciones juradas patrimoniales; y, órganos de control superior para prevenir, detectar, sancionar y erradicar prácticas corruptas.

En el ámbito regional, uno de los acontecimientos más destacados en la lucha contra la corrupción es la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC), adoptada por la OEA el 29 de marzo de 1996 durante la Conferencia Especializada sobre la Corrupción celebrada en Caracas (Venezuela). En ella se establece diversas medidas preventivas. Cinco años después, en mayo del 2001, tuvo lugar en Buenos Aires la Primera Conferencia de los Estados Parte de la Convención Interamericana contra la Corrupción, durante la cual se redactó el Acta de Buenos Aires que sentó las bases del actual Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la CICC (MESICIC).

DOCUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPARENCIA Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN *(Versión validada CPCCS – FTCS)*

En diciembre del 2003, se suscribe en México la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción la que implica la generación de un instrumento global de lucha contra la corrupción y la incorporación de nuevos paradigmas, a través de temas y miradas ausentes en otros instrumentos, entre ellos: el desarrollo de aspectos preventivos, la inclusión de otras conductas irregulares como delitos de corrupción, la incorporación de disposiciones específicas para la corrupción en el sector privado, etc.

El trece de junio de 2007, en la ciudad de Tarija-Bolivia, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores aprobó la Decisión N° 668 de la Comunidad Andina de Naciones, para la creación del Plan Andino de Lucha Contra la Corrupción y que tiene por objetivos:

Promover el establecimiento de políticas, estrategias, metas y mecanismos para aumentar la eficacia y eficiencia en la lucha contra la corrupción que realizan los países miembros de la Comunidad Andina, a través de acciones de cooperación, en el marco de las legislaciones nacionales y de las convenciones internacionales sobre la materia, con el fin de compatibilizar la normativa de los países miembros, en aquellos casos que su ordenamiento jurídico interno lo permita.

Aportar estrategias comunes para coadyuvar a la erradicación de prácticas y delitos de corrupción en el ámbito comunitario, mediante la prevención, investigación, sanción de estos y, cuando proceda, la recuperación de activos.

Incentivar la mayor y más activa participación ciudadana en el ámbito de la gestión pública.

La normativa internacional es amplia y suficiente para el desarrollo de políticas internas de transparencia y lucha contra la corrupción. Los procesos internacionales han dado lugar a contar con pautas de las acciones a seguir a nivel interno, las mismas que a su vez son de obligatorio cumplimiento pues el Ecuador es suscriptor de esos instrumentos internacionales.

**DOCUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPARENCIA Y LUCHA
CONTRA LA CORRUPCIÓN**
(Versión validada CPCCS – FTCS)

V. EJES Y OBJETIVOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA

POLITICA 1.- FOMENTAR LA EFECTIVIDAD DEL CONTROL INSTITUCIONAL Y SOCIAL DE LO PÚBLICO.

1.1.- OBJETIVO:

Contribuir al fortalecimiento de la institucionalidad en el sector público para incrementar la transparencia y disminuir los índices de corrupción, a través de la garantía de intervenciones oportunas, ágiles y eficaces; así como promover el control social en el manejo de los asuntos públicos.

1.2.- LINEAS ESTRATEGICAS:

Crear una red nacional conformada por redes territoriales de transparencia y lucha contra la corrupción, con mecanismos de relación entre las instituciones de la Función de Transparencia y Control Social.

Promover y fortalecer la capacidad de respuesta de las instituciones públicas en la lucha contra la corrupción, a través de sistemas de intercambio de información, de no duplicidad de acciones; de derivación inmediata, etc.

Fortalecer el proceso de rendición de cuentas, con mecanismos y herramientas establecidos desde el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social para impulsar la transparencia en las instituciones públicas, integrando la participación ciudadana en los procesos de gestión de lo público.

Potencializar a nivel nacional la intervención y participación de las instituciones públicas, respecto de los ejes de acción producto de los instrumentos internacionales de lucha contra la corrupción; y, promover la articulación a instancias y mecanismos de cooperación internacional de lucha contra la corrupción para fortalecer la capacidad de contrarrestarla en los casos que trascienden fronteras.

Promover la formulación participativa e implementación de códigos de ética pública específicos en las instituciones públicas

DOCUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPARENCIA Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

(Versión validada CPCCS – FTCS)

Diseñar, proporcionar y difundir guías de transparencia en el sector privado como un elemento de responsabilidad social corporativa.

Establecer una agenda de investigaciones y ejecutarla para conocer la incidencia de la corrupción en el país y contar con estudios específicos que faciliten la adopción de decisiones al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

Fomentar y facilitar el acceso a la información pública, según los parámetros constitucionales y legales, utilizando varios medios.

Fomentar la creación de Observatorios ciudadanos de transparencia, veedurías ciudadanas y otros mecanismos de control social en ámbitos proclives a la corrupción para disminuir sus índices a través de la intervención ciudadana.

POLITICA 2: SEGURIDAD JURÍDICA PARA GENERAR CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO.

2.1.- OBJETIVO:

Promover el cumplimiento del ordenamiento jurídico y propender a su perfeccionamiento a través de reforma legal; así como, implementar otras acciones que permitan mayor efectividad en los procesos de prevención, investigación y sanción de los actos de corrupción; protección de denunciantes y colaboradores en la lucha anticorrupción; reparación de derechos a las víctimas, recuperación a favor del Estado de los recursos acumulados por corrupción y ejercicio del derecho de repetición.

2.2.- LINEAS ESTRATEGICAS:

Levantar una línea de base sobre acciones judiciales e impunidad en casos de corrupción en el Ecuador e identificar las causas de la misma, así como realizar el levantamiento de información de casos exitosos de condena por actos de corrupción, cuyos resultados contribuyen a la definición de reformas legales.

DOCUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPARENCIA Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

(Versión validada CPCCS – FTCS)

Priorización de las reformas legales que se requieren promover para superar los límites que enfrenta el trabajo anticorrupción, formulación de las propuestas de reforma legal e impulso de su aprobación en el debate legislativo.

Promover la elaboración de la ley de la Función de Transparencia y Control Social e impulsar su trámite.

Crear un sistema de protección a denunciantes de actos de corrupción y sus familiares.

Establecer un sistema de mecanismos de reparación de derechos, compensación a denunciantes y recuperación de recursos producto de la corrupción a favor del **Estado**⁷ que alimenten las cuentas de inversión para el desarrollo.

Promover la inserción de mecanismos anticorrupción en todas las leyes.

POLITICA 3: CULTURA ÉTICA:

3.1.- OBJETIVO:

Contribuir a la generación de una cultura de transparencia y lucha contra la corrupción sobre la base de la participación ciudadana, que se cimienta en los imaginarios colectivos, en las convicciones y comportamientos ciudadanos transparentes y libres de corrupción.

3.2.- LINEAS ESTRATEGICAS:

Diseñar programas educativos y de capacitación permanente que permitan a la ciudadanía y servidores/as públicos/as contar con elementos de control, ética pública, valores, obligaciones y responsabilidades para el combate contra la corrupción e impunidad.

⁷ En el debate se indicó que debe incluirse explícitamente el mecanismo de extinción de dominio. Esta inclusión o no del mecanismo debe decidir la STTLCC.

**DOCUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPARENCIA Y LUCHA
CONTRA LA CORRUPCIÓN**
(Versión validada CPCCS – FTCS)

Establecer un sistema de formación y capacitación en transparencia y lucha contra la corrupción, e insertar como materia optativa en la malla curricular estudios de ética pública y valores.

Crear e implementar un sistema de formación ciudadana en transparencia y lucha contra la corrupción

Diseñar y ejecutar campañas de sensibilización ciudadana en la importancia de construir y fortalecer una sociedad y un Estado transparente y libre de corrupción.