

DIAGNÓSTICO SOBRE ÁREAS PRIORITARIAS PARA LA COOPERACIÓN CONTRA LA CORRUPCIÓN EN ECUADOR



**DIAGNÓSTICO SOBRE ÁREAS PRIORITARIAS PARA LA
COOPERACIÓN CONTRA LA CORRUPCIÓN
EN ECUADOR**

Quito, Ecuador
Mayo de 2020

DIAGNÓSTICO SOBRE ÁREAS PRIORITARIAS PARA LA COOPERACIÓN CONTRA LA CORRUPCIÓN EN ECUADOR

Presentado por



* El equipo de Fundación Ciudadanía y Desarrollo que elaboró este diagnóstico está conformado por Mauricio Alarcón Salvador, Marcelo Espinel Vallejo, Denise Zelaya Perdomo y Claudia Vega Rojas. El Capítulo II contó además con la participación del Ec. Mauricio Pozo Crespo y del Ec. Roberto Albornoz de Multienlace – Consultora en Macroeconomía y Finanzas. El informe de diagnóstico se realizó con el apoyo de la Fundación Panamericana de Desarrollo (PADF) y de Mark L. Schneider, asesor senior del Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales (CSIS), y está basado en el trabajo del proyecto anticorrupción del programa de las Américas de CSIS.



© Fundación Ciudadanía y Desarrollo

© Informe de consultoría. Diagnóstico sobre áreas prioritarias para la cooperación
contra la corrupción en Ecuador

Primera edición
Septiembre 2020
Quito, Ecuador

Diseño de Portada
Jorge Navarrete

Diseño de páginas interiores e impresión
Jorge Navarrete
Imprenta V&M Gráficas
Jorge Juan N32-36 y Mariana de Jesús
Telf.: (593-2) 3201 171

Quito - Ecuador

Índice

| | |
|--|----|
| RESUMEN EJECUTIVO | 9 |
| 1 TRANSPARENCIA EN EL FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA | 13 |
| 1. Descripción del estado de situación | 13 |
| 1.1 El sistema de financiamiento. | 13 |
| 1.2 Características del sistema de financiamiento político en Ecuador hasta febrero de 2020 | 14 |
| 1.3 Casos emblemáticos de corrupción en el financiamiento de la política | 20 |
| 2. Principales leyes, regulaciones y mecanismos.. | 21 |
| 2.1 Constitución de la República. | 21 |
| 2.2 Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia | 22 |
| 2.3 Reglamentos emitidos por el CNE hasta febrero de 2020 | 24 |
| 2.4 Órganos y mecanismos públicos de control | 25 |
| 2.5 Mecanismos de control desde la sociedad civil | 29 |
| 3. Identificación de reformas en la materia | 30 |
| 4. Acciones prioritarias para lograr progreso en la materia | 32 |
| 4.1 Transparencia de las organizaciones políticas en el manejo económico | 32 |
| 4.2 Puesta en marcha de mecanismos de transparencia vigentes | 34 |
| 4.3 Fortalecimiento de capacidades | 35 |
| 5. Estrategias sugeridas para avanzar en las reformas | 36 |
| 2 TRANSPARENCIA FISCAL Y PRESUPUESTARIA. | 39 |
| 1. Descripción del estado de situación | 39 |
| 1.1 Análisis del sector real | 39 |
| 1.1.1 Evolución del Producto Interno Bruto (PIB) y ciclo económico | 39 |
| 1.1.2 Componentes del PIB. | 40 |
| 1.1.3 Inflación nacional del consumidor | 42 |
| 1.1.4 Evolución del mercado laboral del Ecuador | 42 |
| 1.1.5 Pobreza por ingresos | 43 |
| 1.2 Sector Monetario y Financiero | 44 |
| 1.2.1 Liquidez total | 44 |
| 1.2.2 Depósitos de la banca privada | 44 |
| 1.2.3 Cartera de la banca privada | 44 |
| 1.2.4 Morosidad | 45 |
| 1.2.5 Normas del Sistema Financiero sobre prevención de lavado de activos | 45 |
| 1.2.6 Reservas internacionales | 46 |
| 1.2.7 Riesgo país | 46 |
| 1.3 Sector Externo | 47 |
| 1.3.1 Balanza comercial | 47 |
| 1.3.2 Exportaciones | 47 |
| 1.3.3 Importaciones | 48 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 2. | Finanzas públicas y política fiscal | 49 |
| 2.1 | El Presupuesto General del Estado | 49 |
| 2.2 | Deuda pública | 52 |
| 2.3 | Recaudación efectiva | 55 |
| 2.4 | Subsidios | 57 |
| 3. | Principales leyes, regulaciones y mecanismos | 58 |
| 3.1 | Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP) | 60 |
| 3.2 | Código Tributario de Ecuador | 65 |
| 3.3 | Ley Orgánica de Simplificación y Progresividad Tributaria | 67 |
| 4. | Identificación de posibles reformas | 68 |
| 4.1 | Reforma a las finanzas públicas | 68 |
| 4.2 | Transparencia fiscal | 70 |
| 5. | Acciones prioritarias para lograr progreso en la materia | 71 |
| 6. | Estrategias sugeridas para avanzar en las reformas | 72 |
| 3 | TRANSPARENCIA EN LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS | 75 |
| 1. | Descripción del estado de situación | 75 |
| 1.1 | ¿Qué son las contrataciones públicas y por qué es importante transparentarlas? | 75 |
| 1.2 | Funcionamiento del Sistema Nacional de contratación pública | 77 |
| 1.3 | Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP) | 77 |
| 1.4 | Regímenes, fases, tipos y montos de la contratación pública en Ecuador | 78 |
| 1.5 | Contratación pública e infraestructura | 79 |
| 1.6 | Cifras de contratación pública en Ecuador | 82 |
| 2. | Principales leyes, regulaciones y mecanismos de supervisión | 87 |
| 2.1 | Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCOP) | 87 |
| 2.2 | Reglamento General a la Ley del Sistema Nacional de Contratación Pública | 87 |
| 2.3 | Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP) y su Reglamento General | 87 |
| 2.4 | Ley Orgánica de Participación Ciudadana | 88 |
| 2.5 | Mecanismos de supervisión | 89 |
| 3. | Iniciativas en curso para lograr un mayor progreso en el tema | 90 |
| 3.1 | ISO 9001 y 37001 | 90 |
| 3.2 | Plan Nacional de Acción de Gobierno Abierto | 91 |
| 3.3 | Contrataciones Públicas Abiertas en Ecuador | 91 |
| 3.4 | CoST | 91 |
| 3.5 | Propuestas de reformas legales presentadas | 92 |
| 3.6 | Contrataciones públicas y COVID-19 | 92 |
| 4. | Identificación de reformas requeridas | 93 |
| 4.1 | Reforma normativa integral del Sistema Nacional de Contratación Pública | 93 |
| 4.2 | Fortalecimiento institucional a través de la innovación tecnológica y el desarrollo de políticas públicas | 94 |
| 4.3 | Fortalecimiento de capacidades para el control social y la prevención de la corrupción | 95 |
| 4.4 | Prevención de la corrupción en el sector Infraestructura | 96 |
| 5. | Estrategias sugeridas para avanzar en las reformas identificadas | 96 |

| | |
|--|------------|
| 4 EL SERVICIO PÚBLICO Y LA CARRERA ADMINISTRATIVA | 101 |
| 1. Descripción del estado de situación | 101 |
| 1.1 El servicio público en Ecuador | 101 |
| 1.2 El ejemplo de los concursos: la Función Judicial. | 102 |
| 1.3 El “Pacto Ético” y la consulta popular de 2017 | 103 |
| 2. Principales leyes, regulaciones y mecanismos | 103 |
| 2.1 Constitución de la República. | 103 |
| 2.2 Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP). | 105 |
| 2.3 Reglamento General a la Ley Orgánica de Servicio Público | 106 |
| 2.4 Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ) | 106 |
| 2.5 El Reglamento de Concursos para el Ingreso a la Función Judicial. | 108 |
| 2.6 El Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público | 108 |
| 2.7 Ley de Presentación y Control de Declaraciones Patrimoniales Juradas | 109 |
| 2.8 La Ley Orgánica para la Aplicación de la Consulta Popular Efectuada el 19 de febrero de 2017 | 110 |
| 2.9 Mecanismos de selección e investigación de funcionarios de alto nivel | 110 |
| 3. Identificación de reformas en la materia | 112 |
| 3.1 Reformas a la LOSEP | 112 |
| 3.2 Declaraciones patrimoniales juradas | 112 |
| 3.3 Prevención de conflictos de interés | 113 |
| 3.4 Procesos de designación de altas autoridades | 114 |
| 4. Acciones prioritarias para lograr progreso en la materia | 115 |
| 4.1 Mejora del sistema de declaraciones patrimoniales juradas. | 115 |
| 4.2 Necesidad de contar con regulaciones respecto de conflictos de interés y <i>lobby</i> | 115 |
| 4.3 Reglas claras para concursos públicos. | 116 |
| 5. Estrategias sugeridas para avanzar en las reformas | 116 |
| 5 LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN, EL COMBATE A LA IMPUNIDAD Y LA INDEPENDENCIA JUDICIAL | 119 |
| 1. Descripción del estado de situación | 119 |
| 1.1 Promoción de la transparencia | 119 |
| 1.1.1 La Ley de Transparencia | 119 |
| 1.1.2 Índices de transparencia activa. | 120 |
| 1.1.3 Datos abiertos. | 120 |
| 1.1.4 Iniciativas internacionales de promoción de la transparencia. | 121 |
| 1.2 Lucha contra la corrupción | 121 |
| 1.3 El combate a la impunidad | 127 |
| 1.4 La independencia judicial | 130 |
| 1.4.1 Referendo constitucional de 2011 y la “metida de mano” en la justicia | 130 |
| 1.4.2 El error inexcusable como método de control político a los operadores judiciales. | 131 |
| 1.4.3 Procesos de evaluación y designación de altas autoridades en el sector justicia entre 2018 y 2020 | 132 |
| 1.4.4 Las acciones de la sociedad civil a nivel internacional para promover la independencia judicial | 134 |

| | |
|---|------------|
| 2. Principales leyes, regulaciones y mecanismos | 135 |
| 2.1 Constitución de la República. | 135 |
| 2.2 Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP) y su reglamento. | 136 |
| 2.3 Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado | 137 |
| 2.4 Código Orgánico Integral Penal | 137 |
| 2.5 Reglamento para el Sistema de Protección a Víctimas y Testigos | 140 |
| 2.6 Código Orgánico de la Función Judicial | 140 |
| 3. Identificación de reformas en la materia | 141 |
| 3.1 Reformas normativas. | 141 |
| 3.2 Reformas Institucionales | 142 |
| 3.3 Reformas en materia de participación y control social | 143 |
| 4. Acciones en curso para lograr progreso en la materia | 144 |
| 4.1 Sector público | 144 |
| 4.2 Sociedad civil | 145 |
| 4.3 Empresa privada | 145 |
| 5. Estrategias sugeridas para avanzar en las reformas | 146 |
| BIBLIOGRAFÍA | 149 |

Resumen ejecutivo

Según los resultados del último Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional (2019), Ecuador obtuvo 38 puntos sobre 100, logrando alcanzar la mejor puntuación desde su inclusión en el Índice. Sin embargo, el país sigue posicionándose por debajo de la media de América (43/100), ocupando el puesto 18 de los treinta países de la región. Por otro lado, los resultados del último Índice Global de Impunidad de la Universidad de las Américas de Puebla, califican a Ecuador con 62.72 puntos de impunidad, en la posición 18 de los 69 países estudiados, situándose de esta forma, en el tercio peor calificado. Estos datos indican la necesidad de fortalecer el marco normativo, institucional y social de prevención y sanción de la corrupción.

Los fondos públicos perdidos por la corrupción tienen un efecto directo en la desigualdad social, en el acceso a y en la calidad de los servicios básicos, en la confianza ciudadana en las autoridades públicas, en la democracia y en el desarrollo de los países en general. Si bien no existen cifras validadas sobre las pérdidas económicas ocasionadas por actos de corrupción en Ecuador, se destaca que según el informe “Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2019” de CEPAL, se estima que Ecuador pierde cerca de USD 4 000 millones anuales por evasión tributaria. Asimismo, según UNODC, estudios sugieren que un promedio de 10 a 25 por ciento del valor de un contrato público puede perderse por corrupción, de manera general. Si tomamos estos valores como referencia, solo en 2019, Ecuador habría perdido entre USD 606,6 y USD 1 516,5 millones de fondos públicos en actos de corrupción en la contratación pública. Casos descritos a lo largo de este informe, varios de ellos en proceso judicial al momento, evidencian los recursos que se pierden por corrupción, en un amplio rango de hechos que van desde financiamiento ilegal de la política hasta el sobreprecio en obras de infraestructura.

En este contexto, la toma de decisiones para el fortalecimiento de un ecosistema de integridad es impostergable y requiere el esfuerzo articulado de todos los sectores. Es así como se destacan los esfuerzos realizados por el país para incursionar en iniciativas multisectoriales que buscan fortalecer la transparencia, la participación ciudadana, la rendición de cuentas y las medidas anticorrupción. En este marco, Ecuador ingresó en 2018 a la Alianza por el Gobierno Abierto y presentó su primer Plan de Acción en diciembre de 2019. Asimismo, en diciembre de 2019, Ecuador es aceptado como miembro de la Iniciativa de Transparencia en Infraestructura (CoST). Por último, el país se encuentra preparando su aplicación a la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI).

Con estos antecedentes, este documento constituye un diagnóstico respecto de las áreas prioritarias para la cooperación en materia de transparencia, integridad y lucha contra la corrupción en Ecuador. Se abordan cinco áreas establecidas como las principales en este tema: 1. La transparencia en el financiamiento de la política, 2. La transparencia fiscal y presupuestaria, 3. La transparencia en las contrataciones públicas, 4. El

servicio público y la carrera administrativa, y 5. La lucha contra la corrupción, el combate a la impunidad y la independencia judicial.

Este informe consta de cinco capítulos, uno por cada área de las mencionadas en el párrafo anterior. Cada capítulo, a su vez, se compone de cinco partes. La primera, describe el estado de situación, desde los hechos, las cifras y los informes que ya existen sobre cada tema. La segunda, informa sobre el marco normativo, es decir, las disposiciones constitucionales y las principales leyes, además de los mecanismos de supervisión existentes. La tercera, identifica reformas, tanto aquellas ya propuestas o incluso aprobadas, pero sin implementarse, como aquellas que desde esta perspectiva deberían impulsarse. La cuarta, considera las distintas acciones prioritarias para lograr un progreso en cada tema. Finalmente, la quinta, que sobre la base de la información anterior sugiere estrategias para avanzar en las reformas y acciones primordiales (incluyendo actores y roles para cada una de ellas).

El primer capítulo corresponde a la **transparencia en el financiamiento de la política**. Este tema ha tomado particular importancia recientemente debido a casos de corrupción relacionados con aportes ilegales a campañas electorales. Cabe mencionar que Ecuador cuenta con un sistema mixto de financiamiento, en el que conviven los aportes privados con dos fondos públicos (Fondo Partidario Permanente y Fondo de Promoción Electoral). Tras las recientes reformas al Código de la Democracia, que entrarán en plena aplicación para las elecciones generales de 2021, mejoraron varios aspectos relacionados con la transparencia y la rendición de cuentas, tanto en el financiamiento de las organizaciones políticas como de las campañas electorales. Del diagnóstico debemos destacar la debilidad institucional del Consejo Nacional Electoral, que no cuenta con recursos económicos y humanos suficientes para llevar a cabo todas sus funciones a cabalidad, así como la casi inexistencia de sanciones a sujetos políticos y a candidatos por contravenir la normativa electoral. Se identifican como temas prioritarios: la puesta en marcha de los mecanismos de transparencia vigentes, la transparencia dentro de las organizaciones políticas y, por supuesto, el fortalecimiento de capacidades de todos los actores involucrados en el tema. Algunas reformas y acciones clave para atender esta problemática incluyen:

- Publicar información sobre las contribuciones y gastos de candidatos, partidos y organizaciones políticas en sus páginas web y en la página web del Consejo Nacional Electoral (CNE) de manera oportuna para permitir una veeduría ciudadana, idealmente antes de cada elección.
- Fortalecer la capacidad operativa y técnica del CNE con recursos adicionales y apoyo de la cooperación internacional.
- Reforzar la coordinación de los procesos de veeduría y auditoría de todos los actores del proceso electoral llevados a cabo por la Contraloría General del Estado (CGE), la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE) y el Servicio de Rentas Internas (SRI). Este esfuerzo debe hacerse en paralelo con un mejor manejo de información pública transparente, investigación y sanciones a violaciones de las reglas de financiamiento electoral.

En el segundo capítulo se aborda la **transparencia fiscal y presupuestaria**. Además de presentar cifras que permiten una clara comprensión de la situación macroeconómica nacional, se mencionan las recientes reformas enviadas a la Asamblea Nacional por parte del Ejecutivo, así como la situación real de la transparencia fiscal, más allá de las normas establecidas en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Las normas actuales resultan insuficientes, por lo cual el mayor reto es avanzar hacia una reforma normativa y a la incorporación de Ecuador a la Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal (GIFT). De esta forma se trabajaría para implementar de manera real y efectiva los Principios de Alto Nivel para la Transparencia Fiscal, la Participación y la Rendición de Cuentas y los Principios de Participación Pública en las Políticas Fiscales. Pero lo más importante, que desde la ciudadanía se haga control y seguimiento para que la adopción de los principios no sea meramente enunciativa en una norma, sino que sea puesta en práctica. Otras reformas necesarias clave incluyen:

- Sin infringir derechos laborales protegidos a nivel internacional, modernizar el marco legal de contratación laboral para adaptarse a las demandas de la economía nacional e internacional.
- Dar pasos hacia la reforma exhaustiva del sistema de seguridad social para expandir la cobertura y atender problemas de liquidez, politización y fraude.
- Aprobar y asegurar la implementación efectiva de las reformas al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.
- Atender el problema subyacente de evasión de impuestos asegurando la igualdad, progresividad y eficacia del sistema tributario y utilizando mecanismos en línea para facilitar el cumplimiento y control, ejecutando el Plan para el Control y la Lucha contra el Fraude Fiscal del SRI, que también debería enfatizar el monitoreo por parte de la sociedad civil.

La **transparencia en las contrataciones públicas** se aborda en el tercer capítulo. La situación de emergencia producida por la pandemia del COVID-19 ha puesto en evidencia la necesidad de fortalecer el trabajo que se ha venido realizando en este tema. En este capítulo se destacan los cambios que ya están siendo implementados por la autoridad de contratación pública en Ecuador, como las ISO 9001 y 37001 o las iniciativas internacionales *Open Contracting* y *CoST*, así como los compromisos asumidos dentro del Primer Plan Nacional de Acción de Gobierno Abierto. Se establece como líneas prioritarias de acción para lograr mejoras: la reforma normativa integral en el marco de las obligaciones internacionales que ha adquirido el Estado, así como en relación a iniciativas y estándares internacionales en la materia; el fortalecimiento institucional a través de la innovación tecnológica y el desarrollo de políticas públicas; y el fortalecimiento de capacidades para el control social y la prevención de la corrupción. También se destaca la necesidad de apoyar el fortalecimiento de la eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y control en los niveles descentralizados de gobierno que en 2017 representaron un 37 por ciento de las contrataciones públicas. La integridad en la contratación pública no solo requiere trabajo en el sector público, sino además en el sector privado y en la sociedad civil. Este capítulo recomienda líneas de acción prioritarias como las siguientes:

- Reformar exhaustivamente el Sistema Nacional de Contratación Pública en el marco de obligaciones y estándares internacionales, asegurando mayores avances hacia una contratación pública competitiva y transparente.
- Lograr el fortalecimiento institucional a través de la innovación tecnológica, mayor apoyo para denunciantes y desarrollo de políticas integrales de contratación y compras públicas. Esto incluye adaptar e implementar el tipo de portales de visualización en línea utilizados en otros países como Chile y Colombia para asegurar la transparencia, calidad y eficiencia en la contratación pública en línea con estándares internacionales.
- Construir capacidades para el control social, prevención de conflictos de interés y actos de corrupción a través de acceso en línea a información pública, mecanismos de veeduría interna y auditoría por parte de la CGE y capacitación profesional a nivel nacional, regional y municipal.

En el cuarto capítulo se analiza **el servicio público y la carrera administrativa**. En Ecuador, normas generales como la Constitución y la Ley Orgánica de la materia, son suficientes. Los mayores problemas se relacionan con los procesos de designación de autoridades y funcionarios de nivel jerárquico superior, respecto de los cuales aplica la modalidad contractual de libre nombramiento y remoción. No obstante, en este tema se identifican dos puntos prioritarios de trabajo: el primero, una reforma a la Ley de Declaraciones Juradas, para que incorpore estándares pendientes establecidos en la Ley Modelo sobre declaración de intereses, ingresos, activos y pasivos de la Organización de Estados Americanos, ratificando que toda la información contenida en las declaraciones es pública, con la excepción limitada de los datos personales y que estas deben ser publicadas en formatos abiertos, el segundo, la aprobación de la Ley Orgánica de Prevención de Conflicto de Interés, pues el país requiere una norma integral cuyo objeto sea transparentar la gestión de intereses en el sector público, creando registros, regulando los requisitos para el nombramiento de determinados funcionarios y

servidores y estableciendo medidas tendientes a evitar el conflicto de interés y regular de manera clara la figura de las “puertas giratorias”. Las acciones prioritarias incluyen:

- Reformar la Ley para la Presentación y Control de las Declaraciones Patrimoniales Juradas para incluir a todos los familiares y posiciones, públicas o privadas, de asesoría o temporales, e incorporar estándares establecidos en la Ley Modelo sobre Declaración de Intereses, Ingresos, Activos y Pasivos de quienes desempeñan funciones públicas, de la Organización de Estados Americanos (OEA), requiriendo que toda la información contenida en las declaraciones sea pública, con la excepción limitada de los datos personales, y que dicha información sea publicada en línea.
- Aprobar la Ley Orgánica de prevención de Conflictos de Interés para asegurar la reglamentación efectiva del cabildeo en el sector público, creando registros de oficiales, empleados y “lobbyistas”, regulando los requisitos para el nombramiento de algunos servidores y oficiales y estableciendo medidas orientadas a la prevención de conflictos de interés, claramente regulando la práctica de la “puerta giratoria”.
- Establecer procedimientos para la competencia abierta en nombramientos de alto nivel para reducir la subjetividad y discreción en la evaluación de los méritos de los candidatos.

En el quinto y último capítulo se aborda **la lucha contra la corrupción, el combate a la impunidad y la independencia judicial**. Aquí, además de presentar cifras y datos contenidos en índices internacionales, se aborda la situación de la institucionalidad ecuatoriana en este tema, con especial énfasis a la situación de la justicia que juega un rol fundamental en el combate a la impunidad, la lucha contra la corrupción pero, además, en la garantía de derechos a los ciudadanos. Tras la aproximación al estado de situación se establecen varios temas prioritarios, entre los cuales se encuentran: la actualización de la normativa sobre transparencia y acceso a la información pública, para que responda a los nuevos estándares y tecnologías; reformas a otros cuerpos normativos; la evaluación, rediseño e implementación de políticas públicas en materia de transparencia, independencia judicial, prevención de la corrupción y combate a la impunidad; y el fortalecimiento de capacidades institucionales e individuales para la promoción de la transparencia y el combate a la impunidad. Algunas reformas específicas incluyen:

- Actualizar la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP) para incluir estándares contenidos en la Ley Modelo Interamericana para el Acceso a la Información como el anonimato del solicitante, la digitalización del acceso, el uso de datos abiertos, la independencia de la entidad garante, y el recurso judicial efectivo.
- Fortalecer la veeduría para prevenir conflictos de intereses en el sistema de justicia, asegurar el acceso por parte de autoridades competentes a registros bancarios en investigaciones de corrupción y aprobar legislación para la extinción de dominio para recuperar fondos y activos robados.
- Adoptar medidas para incorporar estándares internacionales para la prevención de lavado de activos, incorporar métodos forenses y tecnológicos para prevenir e investigar actos de corrupción e incorporar medidas legales para penalizar la interferencia individual o corporativa en la supresión de denunciantes o testigos.
- Modificar el Código Orgánico de la Función Judicial para eliminar elementos discrecionales como la figura del “error inexcusable” e incorporar normas internacionales sobre los procesos disciplinarios que puedan afectar a jueces y otros funcionarios judiciales.

Para la elaboración de este informe de diagnóstico, el equipo de investigación de Fundación Ciudadanía y Desarrollo ha recurrido a la consulta y análisis de información documental de diferentes instituciones, sitios web de medios de comunicación, instituciones públicas y otros portales confiables, relativos a la materia. Para el análisis económico y fiscal se trabajó junto al equipo de la consultora Multienlace, encabezado por el Ec. Mauricio Pozo Crespo. Este trabajo se realizó gracias al apoyo de la Fundación Panamericana para el Desarrollo (PADF).

1

Transparencia en el financiamiento de la política

1. Descripción del estado de situación

1.1 El sistema de financiamiento

En Ecuador, las organizaciones políticas de carácter nacional: movimientos políticos nacionales y partidos políticos¹, son organizaciones públicas no estatales (Registro Oficial de Ecuador, 2009), que comprenden al menos al 50 por ciento de las provincias del país, dos de las cuales deben corresponder a las tres de mayor población, que se rigen por sus principios y estatutos, proponen un programa de gobierno y mantienen el registro de sus afiliados (Registro Oficial de Ecuador, 2008). Su financiamiento está dentro del modelo mixto, que permite aportes privados y otorga fondos públicos; y se enmarca en dos aristas: a) financiamiento permanente; y b) financiamiento para promoción electoral.

El financiamiento permanente de los partidos está regulado por la Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia, el cual reconoce aportes privados y asigna un fondo público. El componente económico permanente privado de las organizaciones políticas son principalmente las contribuciones periódicas de los afiliados o adherentes, los recursos obtenidos de las actividades organizativas promovidas por sus frentes sectoriales, militantes o adherentes y por las rentas ocasionales generadas por sus inversiones, donaciones o legados. Sin embargo, se establecen ciertas prohibiciones y límites a las donaciones, que serán abordadas en la siguiente sección de este capítulo (Registro Oficial de Ecuador, 2020).

El Fondo Partidario Permanente, catalogado como financiamiento público, se otorga a las organizaciones políticas que cumplan con, al menos, una de las siguientes condiciones: 1) el cuatro por ciento de los votos válidos en dos elecciones pluripersonales consecutivas a nivel nacional; o 2) al menos tres representantes a la Asamblea Nacional; o, 3) el ocho por ciento de alcaldías; o 4) por lo menos un concejal o concejala en cada uno de, al menos, el diez por ciento de los cantones del país. Dicho fondo es asignado a través de una partida

¹ Este estudio se concentrará en este tipo de organizaciones políticas, dejando de lado los movimientos políticos de carácter subnacional ya que la heterogeneidad de sus características y el excesivo número existente no aportarían información significativa para el fin de esta investigación. Las cifras presentadas en este documento se encuentran en dólares de los Estados Unidos de América (USD), moneda de uso nacional en Ecuador.

del Presupuesto General del Estado², el 50 por ciento se distribuye equitativamente entre todas las organizaciones políticas que cumplan con los requisitos de ley, el 35 por ciento de manera proporcional de acuerdo al resultado de las últimas elecciones pluripersonales y el 15 por ciento restante está destinado a la investigación y capacitación en temas electorales. Se debe señalar que este fondo público asignado puede ser utilizado exclusivamente para propiciar actividades de formación, publicaciones, capacitación e investigación, así como para el funcionamiento institucional de las organizaciones políticas, bajo ninguna circunstancia puede ser utilizado para campañas electorales.

En cuanto al componente privado del financiamiento de campañas, las organizaciones políticas que participen en elecciones podrán recibir aportes por medio de cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, así como las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten para sus campañas; aportes o donativos efectuados en dinero o en especie, en forma libre y voluntaria por personas naturales de nacionalidad ecuatoriana y por personas naturales extranjeras residentes en el Ecuador³; e ingresos que los partidos obtengan por las rentas de sus bienes, así como de sus actividades promocionales (Registro Oficial de Ecuador, 2009).

El financiamiento electoral público comprende únicamente la campaña propagandística en prensa escrita, radio, televisión, vallas publicitarias y medios digitales⁴, habiendo sido estos últimos incorporados en las últimas reformas al Código de la Democracia (artículo 202) (Registro Oficial de Ecuador, 2009). Con el objetivo de garantizar una equitativa e igualitaria promoción en medios de comunicación, las organizaciones políticas y candidatos tienen prohibido contratar publicidad en estos medios durante la campaña; así como los medios de comunicación tienen la prohibición de regalar publicidad a determinada organización o candidato. Es decir, la publicidad electoral –en los medios especificados previamente– es un monopolio del CNE durante la época de campañas políticas (a partir de la convocatoria a elecciones).

1.2 Características del sistema de financiamiento político en Ecuador hasta febrero de 2020

Las características de un sistema influyen en la conducta de los actores que lo componen, pues propician o limitan comportamientos, por lo que en este apartado se aborda la estructura del sistema de financiamiento político vigente durante las últimas elecciones—sin incorporar las reformas hechas, pues regirán desde las elecciones de 2021, a través de cinco dimensiones⁵ en las dos aristas que se han expuesto hasta el momento, financiamiento permanente y de campañas electorales.

Prohibiciones y límites a los aportes y donaciones⁶

- Financiamiento permanente

Las organizaciones políticas no pueden, en ningún caso, recibir contribuciones anónimas. También están prohibidos los aportes económicos directos o indirectos, de empresas estatales; de concesionarios de obras o servicios públicos propiedad del Estado; de congregaciones religiosas de cualquier denominación; de personas naturales o jurídicas que contraten con el Estado, o de empresas, instituciones o Estados extranjeros.

2 Según el art. 355 del Código de la Democracia, “(el) monto será equivalente al cero coma tres por mil de los egresos fiscales constantes del mismo (Presupuesto General del Estado). Esta partida provendrá de las multas que recaude el Consejo Nacional Electoral y suplementariamente de aportes del Presupuesto General del Estado”.

3 Las personas extranjeras, desde los dieciséis años de edad, que hayan residido legalmente en el país al menos cinco años y se hubieren inscrito en el Registro Electoral gozan de voto facultativo en el país.

4 Para efectos de la Ley, los medios digitales son los medios de comunicación que utilizan canales de comunicación digital. No corresponde la denominación a las redes sociales.

5 Dimensiones definidas en base a la metodología aplicada por “Institute for Democracy and Electoral Assistance International IDEA” en su estudio sobre regulación del financiamiento político en el mundo.

6 Estas regulaciones aplican para todas las organizaciones políticas en el Ecuador, indistintamente de su tamaño o nivel de alcance (nacional o local).

Las personas naturales o jurídicas no podrán contribuir anualmente con un monto superior al valor de 200 canastas básicas familiares, respecto de la fijación realizada por el INEC para el mes de diciembre del año inmediato anterior, o que suponga más del diez por ciento del presupuesto anual de la organización política respectiva. (Registro Oficial de Ecuador, 2009) Esta cifra equivale actualmente a USD \$ 143 016,00 calculado con el valor de la canasta básica familiar de diciembre de 2019.

- **Financiamiento de Campaña⁷**

Durante los procesos electorales, como resulta evidente, está prohibida la recepción de aportes, contribuciones o entrega de cualquier tipo de recurso de origen ilícito. Igualmente, se prohíben los aportes de personas naturales nacionales en los siguientes casos: si tienen contratos con el Estado: en ejecución de una obra pública, prestación de servicios públicos o la explotación de recursos naturales; o si mantienen litigios judiciales directos o indirectos con el Estado por contratos de obras o servicios públicos. Además, se prohíbe explícitamente la utilización de los recursos y bienes públicos para promocionar a candidatos, incluyendo la entrega o inclusión de nombre u organizaciones políticas en la entrega de obras. Finalmente, se prohíbe la solicitud de aportaciones obligatorias a favor de organizaciones políticas o candidatura alguna en las instituciones del Estado.

Los límites a las donaciones y aportes aplican para personas naturales –quienes no pueden exceder el cinco por ciento del monto máximo de gasto electoral autorizado para cada dignidad–; para candidatos –sin exceder el diez por ciento–; para los ingresos obtenidos por las organizaciones por las rentas financieras de sus bienes, así como de sus actividades promocionales –no podrán superar el 50 por ciento del monto máximo–; para los préstamos que los sujetos políticos obtengan del sistema financiero nacional para cubrir los costos de las campañas electorales en las que participen –20 por ciento del límite máximo del gasto señalado por ley –. La tabla a continuación muestra los porcentajes máximos por tipo de ingreso o aportante para campañas y su equivalente para dos de las dignidades elegidas durante las elecciones seccionales de marzo de 2019.

Tabla 1: Límites a donaciones y aportes en campaña

| Sujeto | Aporte máximo por ley | Aporte máximo por dignidades elecciones 2019 | |
|---|-----------------------|--|----------------|
| | | Alcalde (sa) | Concejal (a) |
| Persona natural | 5% | \$161.931,19 | \$248.712,87 |
| Candidato | 10% | \$323.862,38 | \$497.425,73 |
| Préstamo | 20% | \$647.724,77 | \$994.851,47 |
| Ingresos por rentas de bienes y actividades promocionales | 50% | \$1.619.311,92 | \$2.487.128,67 |

Fuente: CNE. Elaboración propia.

⁷ En las reformas incorporadas en febrero de 2020, se prohíben además los aportes de las personas jurídicas de derecho privado con capitales nacionales, extranjeros o mixtos (Artículo 219 del Código de la Democracia, 2020).

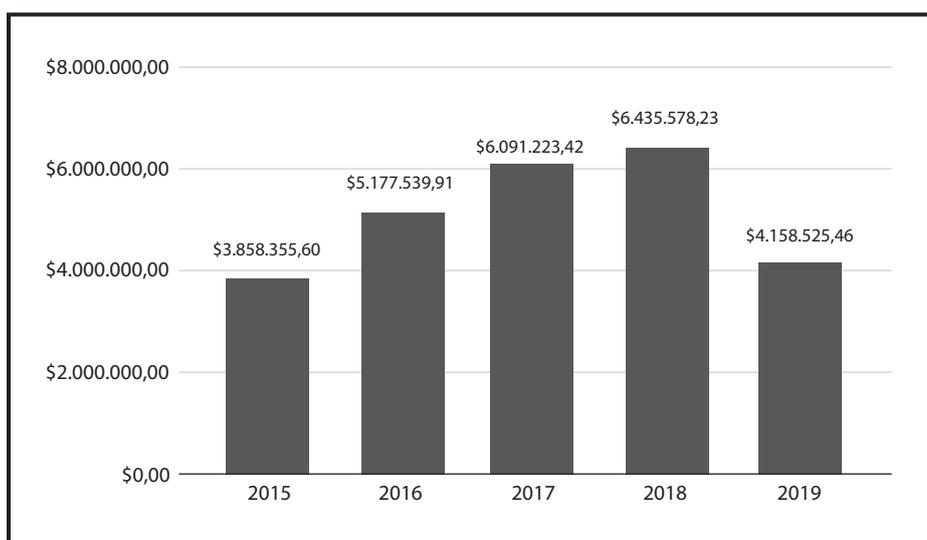
Provisión de financiamiento público

- Financiamiento permanente

El Estado, por medio del Consejo Nacional Electoral, asigna un Fondo Partidario Permanente (FPP) a las organizaciones políticas que cumplan con los requisitos señalados al inicio de este capítulo, que además hayan presentado la documentación contable correspondiente al último ejercicio económico y no tuvieren obligaciones pendientes con el Estado. Este fondo público debe ser empleado para el funcionamiento institucional y para actividades de capacitación, formación, investigación y publicaciones. El cálculo total del monto asignado, como se muestra en el gráfico a continuación, se determina según los egresos fiscales constantes del Presupuesto General del Estado, multiplicándolo por 0,3 por mil. Este dinero provendrá de las multas que recaude el Consejo Nacional Electoral y suplementariamente de aportes del Presupuesto General del Estado. Cuando un partido político se encuentre en mora por más de dos años con el Servicio de Rentas Internas, no podrá recibir recursos del Estado para su financiamiento. El Estado incentiva las alianzas adicionando un 20 por ciento a de los recursos que les corresponda, en el caso de cumplir los requisitos de asignación a las organizaciones miembro.

Durante los últimos cinco años, el monto total de dinero entregado, a través de este fondo, a organizaciones políticas, suma USD \$ 25'721.222,62. En el gráfico a continuación se visualiza el total por año del FPP.

Gráfico 1: Fondo partidario permanente por año (2015-2019)



Fuente: CNE. Elaboración propia.

- Financiamiento de campaña

Con el fin de garantizar una equitativa e igualitaria difusión de las candidaturas en medios de comunicación, el Estado es el único autorizado, por medio del CNE para contratar publicidad electoral, a esto se lo denomina Fondo de Promoción Electoral (FPE), el cual, en todos los casos, es igual al 30 por ciento del máximo del gasto electoral calculado para determinada dignidad, excepto en la segunda vuelta electoral para binomios presidenciales, que es el 100 por ciento; y, asambleístas del exterior que es el 90 por ciento del máximo determinado (Registro Oficial de Ecuador, 2018). Los medios autorizados hasta el 2019 eran: prensa escrita, radio, televisión y vallas publicitarias. Durante

el período de campaña electoral, todas las instituciones públicas están prohibidas de difundir publicidad a través de prensa escrita, radio, televisión y vallas publicitarias.

Fondo de Promoción Electoral

| Elecciones generales (2017) | Elecciones seccionales (2019) |
|--------------------------------|----------------------------------|
| \$24.058.693,88 | Dato no disponible ⁸ |

Límites y prohibiciones al gasto

- Financiamiento permanente

No existen límites o prohibiciones sobre el gasto para las actividades fuera de campañas electorales, para los partidos políticos.

- Financiamiento de campaña

El control al gasto electoral inicia con la convocatoria a elecciones, etapa durante la cual las organizaciones políticas podrán emplear dinero en actividades de difusión de sus principios ideológicos, planes de gobierno, de trabajo y candidaturas, considerando que el dinero utilizado es contabilizado como parte del gasto electoral, aunque la campaña *per se* no haya iniciado aún. Los montos máximos permitidos son calculados de acuerdo a la dignidad que esté siendo elegida, ya que es el resultante de la multiplicación entre un valor fijo asignado y la cantidad de ciudadanos inscritos en el registro nacional o en el registro de la jurisdicción correspondiente. A continuación, se muestra un ejemplo del máximo asignado para cuatro dignidades durante las elecciones generales de 2017 y las generales de 2019.

Tabla 2: Límites al gasto electoral

| Dignidad | Multiplicado por ciudadanos de la respectiva jurisdicción | Elecciones 2017 | Elecciones 2019 |
|------------------------------|---|-----------------|-----------------|
| Binomio presidencial | * 0,15 centavos | \$1.922.504,70 | n/a |
| Asambleístas nacionales | * 0,15 centavos | \$1.922.504,70 | n/a |
| Binomio Prefectura–Pichincha | * 0,15 centavos | n/a | \$347.566,05 |
| Alcalde (sa)–Quito | * 0,20 centavos | n/a | \$403.658,60 |

Fuente: CNE. Elaboración propia.

⁸ A diferencia de los años anteriores, no se publicó el monto total correspondiente al FPE, se puede acceder al acta de aprobación, sin embargo, el formato del documento imposibilita el procesamiento de los datos: Anexo 13.

Cumplimiento, infracciones y sanciones

- Financiamiento permanente

Existen tres razones bajo las cuales se suspende la asignación del FPP. La primera no corresponde a una sanción, sino que se refiere al incumplimiento del requisito de presentar la documentación contable correspondiente al último ejercicio⁹; mientras que la segunda se refiere a la sanción por depositar fondos en cuentas distintas de las previstas en la ley, infracción por la cual se suspende el derecho a recibir financiamiento público anual hasta por dos años a las organizaciones políticas. Finalmente, cuando un partido político se encuentre en mora por más de dos años con el Servicio de Rentas Internas, no podrá recibir recursos del Estado para su financiamiento.

Adicionalmente, se sanciona con multas que van desde diez (USD 4 000,00) hasta cien remuneraciones mensuales unificadas (USD 40 000,00) y/o con la suspensión de hasta dos años a una organización política, cuando sea un pedido del Fiscal General, durante una investigación por el delito de lavado de activos que involucre directamente a la organización. Las organizaciones políticas están obligadas a presentar informes sobre su manejo económico, de los cuales pueden derivarse sanciones, pues al no presentar este documento durante dos años consecutivos, el Consejo Nacional Electoral suspenderá hasta por doce meses el registro a la organización política. Además, si se omiten ingresos en el informe presentado, las multas serán de un monto que va de dos a cinco veces el valor de ingreso omitido; y, en el caso de aceptar financiamiento no permitido por la ley, la multa equivale al doble del aporte recibido¹⁰.

Finalmente, se sanciona a la máxima autoridad y responsable económico de la organización política que autorice o consienta la utilización de cuentas distintas de las establecidas en la ley para el financiamiento de la actividad de la organización política, con la destitución de sus respectivos cargos, así como la imposibilidad de ser elegidos o ser candidatos hasta por cinco años. En el caso de que los responsables económicos hubieran presentado las cuentas adulteradas, los candidatos que hayan sido electos pierden el cargo, sin perjuicio de las acciones penales a que hubiere lugar.

- Financiamiento de campaña

Con respecto a las infracciones y sanciones dentro del marco del financiamiento y gasto electoral, en la normativa analizada¹¹, las categorías de las infracciones varían según el sujeto infractor, no según la gravedad de la infracción. En ese sentido, los sujetos políticos, personas naturales y jurídicas, quebrantan la ley al irrespetar los límites y fuentes permitidas para el financiamiento, así como los máximos determinados para el gasto, y también al no presentar informes económicos completos debidamente justificados; y al contratar publicidad electoral directamente.

Otra categoría de sanciones responde a los funcionarios públicos, quienes pueden ser destituidos de su cargo y recibir una multa de hasta diez remuneraciones básicas unificadas al usar bienes o recursos públicos con fines electorales. En el caso de los medios de comunicación, estos podrán ser sancionados por vender publicidad electoral a instituciones o personas diferentes al Consejo Nacional Electoral, así como incumplir disposiciones publicitarias del organismo en época de elecciones. En

9 En el plazo de noventa días contados a partir del cierre de cada ejercicio anual, las organizaciones políticas y sus alianzas presentarán ante el Consejo Nacional Electoral, un informe económico-financiero del ejercicio, que al menos contenga la fuente, monto y origen de los ingresos –incluyendo fuentes públicas y privadas– y el monto y destino de los gastos realizados (Artículo 368 del Código de la Democracia).

10 En el caso de existir indicios de aportes ilícitos provenientes de actividades ilegales o delictivas, el Consejo Nacional Electoral o, de ser el caso, el Tribunal Contencioso Electoral, pondrán estos hechos en conocimiento de la Fiscalía General del Estado (Artículo 281 del Código de la Democracia).

11 La categorización de infracciones varía en el Código de la Democracia vigente actualmente.

estos casos, se suspenderá la publicidad en dicho medio y se le sancionará con una multa de cincuenta a cien mil dólares.

En el caso de existir aportes ilícitos, el CNE pondrá este hecho en conocimiento del Tribunal Contencioso Electoral para la imposición de las sanciones correspondientes. La persona responsable del manejo económico de la campaña electoral y la persona aportante sufrirá la suspensión de los derechos políticos o de participación por dos años. A la candidata o candidato, electo o no, se le multará con el doble del aporte ilícito recibido y perderá el cargo para el cual fue elegido si se comprueba que recibió dolosamente contribuciones ilícitas. Si las organizaciones políticas y los candidatos no pagan las multas, no recibirán las franjas publicitarias a que tuvieran derecho en las siguientes elecciones. Las infracciones electorales a que se refiere el Código de la Democracia serán juzgadas y sancionadas en última instancia por el Tribunal Contencioso Electoral; sin perjuicio de la competencia de la Fiscalía General del Estado para investigar y de los jueces penales para juzgar, los delitos tipificados en el Código Penal y en otras normas penales¹².

Administración de fondos, transparencia y rendición de cuentas

El manejo y reporte financiero de las organizaciones políticas recae, principalmente, sobre su responsable económico pues él es el encargado de la recepción y el gasto de los fondos de las organizaciones políticas o sus alianzas. Quien, además, para el cumplimiento de sus labores deberá abrir una cuenta única en el sistema financiero nacional, durante los años electorales, deberán manejar cuentas separadas, una institucional y otra específicamente para los recursos de la campaña electoral. A pesar de esta responsabilidad individual, institucionalmente los partidos y movimientos políticos tienen que cumplir con las obligaciones en materia de transparencia y acceso a su información.

Las organizaciones políticas que hubieren recibido financiamiento deberán presentar un informe anual de la utilización de los recursos públicos ante el Consejo Nacional Electoral, el que podrá solicitar la auditoría de la Contraloría General del Estado. Esta también podrá actuar de oficio si recibiere denuncias sobre la mala utilización de los recursos públicos.

Rendición de cuentas sobre Financiamiento permanente

Las organizaciones políticas deben prever un sistema de control interno que garantice la adecuada utilización y contabilización del manejo económico. En el plazo de noventa días contados a partir del cierre de cada ejercicio anual, las organizaciones políticas y sus alianzas deben presentar ante el Consejo Nacional Electoral, un informe económico financiero del ejercicio, en los mismos términos que el informe económico financiero de campaña electoral. Adicionalmente, se debe llevar una cuenta separada de las subvenciones otorgadas por el Estado para el financiamiento de los partidos políticos. Anualmente se rendirá un informe de su empleo al Consejo Nacional Electoral. El Consejo Nacional Electoral publicará los informes presentados y el resultado de su dictamen en su página web.

Rendición de cuentas sobre Financiamiento electoral

Una vez finalizadas las elecciones, las organizaciones políticas participantes tienen un plazo de 90 días para presentar su informe financiero, en el formato establecido por el CNE y este debe contener, por lo menos, la fuente, monto y origen de los ingresos y el monto y destino de los gastos realizados durante la campaña electoral. Este informe se realiza una vez liquidados los valores correspondientes a ingresos

¹² El caso de aportes ilícitos puede enmarcarse en los delitos contra la eficiencia de la administración pública: peculado, enriquecimiento ilícito, cohecho, concusión (Artículos 278 al 289 del Código Integral Penal, 2019).

y egresos, por parte del responsable económico y un contador público. La documentación deberá contener y precisar claramente: el monto de los aportes recibidos, la naturaleza de los mismos, su origen, el listado de contribuyentes, su identificación plena y la del aportante original cuando los recursos se entreguen por interpuesta persona, el destino y el total de las sumas gastadas en el proceso electoral por rubros, estados de cuenta y conciliaciones bancarias, así como los comprobantes de ingresos y de egresos con las facturas o documentos de respaldo correspondiente. Se debe mencionar que la información relativa a la rendición de cuentas sobre el monto, origen y destino de los gastos electorales es catalogada como información pública. Sin embargo, al momento, en la página web del CNE solamente se reportan los informes financieros de campañas hasta las elecciones de 2017 y en los informes anuales no se incluyen fechas en el documento, por lo que es imposible saber si se cumple con este plazo de ley.

1.3 Casos emblemáticos de corrupción en el financiamiento de la política

Caso Aspiazu–Jamil Mahuad

En 1998 Jamil Mahuad asumió la Presidencia de la República del Ecuador. Un año más tarde se suscitó una de las peores crisis económicas del país, cuyo momento más duro estuvo marcado por un feriado bancario que afectó a miles de familias ecuatorianas, de la mano de un proceso de eliminación de la moneda nacional y su cambio a la dolarización, a tasas excesivamente altas. Durante esta crisis económica y tiempo después, se acusó al entonces Presidente de favorecer y proteger a los bancos privados. Esta acusación se intensificó cuando después de ser capturado por un delito de peculado bancario, el banquero Fernando Aspiazu Seminario declarara que aportó un equivalente a 3.1 millones de dólares para la campaña electoral de Mahuad (*Diario El Universo*, 2006)

Se demostró que, a través del financiamiento irregular a la campaña electoral de Jamil Mahuad, Aspiazu logró influencia indebida en las decisiones estatales en materia económica. A consecuencia de estos hechos, en el año 2000, el Congreso Nacional aprobó la Ley Orgánica de Control de Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral, derogada en 2009 con la entrada en vigencia del Código de la Democracia.

Caso “Arroz Verde” o Caso Sobornos 2012–2016

En mayo de 2019 un medio digital de investigación publicó un informe sobre aportes irregulares realizados a la organización política Alianza PAIS entre noviembre de 2013 y febrero de 2014. Dicha publicación contiene información detallada sobre una red interna de la organización, que bajo un sistema de códigos que identificaba a empresas nacionales y transnacionales, contratistas del Estado y a los más altos representantes de Alianza PAIS –ex Presidente de la República, ex Vicepresidente, Ministros, Asambleístas, asesores, entre otros– recibían aportes cuantiosos para campañas políticas. El destino de la millonaria recaudación fue financiar la campaña electoral del binomio Rafael Correa – Jorge Glas y las listas de asambleístas y autoridades de gobiernos locales del oficialismo en 2013 (Villavicencio & Zurita, Odebrecht y otras multinacionales pusieron Presidente en Ecuador, 2019).

Mediante documentación y correos electrónicos, se evidencia el manejo de doble contabilidad por parte de Alianza PAIS, ya que unos eran los reportes presentados al CNE y otros los documentos que se manejaban a la interna de la organización y que por medio de la denuncia salieron a la luz pública. El caso Arroz Verde compone en evidencia los escasos controles de la Función Electoral sobre los aportes de campaña y la existencia de un andamiaje financiero que facilita el flujo de dinero negro a los políticos (Revista Digital PlanV, 2019).

Según el portal de investigación, los aportes sumaron un total de USD \$11,6 millones, a través de dos mecanismos: en efectivo USD \$4,6 millones y a través de cruce de facturas una cifra de USD \$7

millones, donde las empresas multinacionales cancelaban los comprobantes de los proveedores de la campaña de Alianza PAIS (Villavicencio, Zurita, & Solórzano, 2019). Ambos mecanismos consistían en recibir y canalizar dinero negro para la política que escapa al control de las autoridades electorales y permite pagos que evaden los límites del gasto electoral fijados y declarados (Revista Digital PlanV, 2019). El dinero otorgado por las empresas respondía a asignación de millonarios contratos, principalmente de infraestructura –puentes, túneles, saneamiento, riego, electrificación, puertos, aeropuertos y edificaciones–, sin embargo, varios de los aportes se realizaban después de concluida la campaña y una vez asegurada la asignación de dichos contratos.

Una vez que el caso pasó a manos de la Fiscalía General del Estado, fue denominado ‘Caso Sobornos 2012-2016’, en julio de 2019, ampliando la investigación de la denuncia presentada en el portal digital. El 7 de abril de 2020 se dictó sentencia –aunque por ser de primera instancia–, el proceso no ha terminado. Se condenó a 8 años de prisión a dieciocho personas, diez empresarios, al ex presidente Rafael Correa, al ex Vicepresidente Jorge Glas y otros seis ex altos funcionarios del gobierno anterior; además se dictó una pena reducida a dos ex asesoras del presidente Correa por colaborar con la justicia (*Diario El Universo*, 2020).

Caso “Lucas Majano”

En 2017 se llevaron a cabo las elecciones generales en el Ecuador, mediante las cuales se designó a Presidente, Vicepresidente, Asambleístas y Parlamentarios andinos. El binomio ganador, durante la segunda vuelta electoral, fue Lenin Moreno como Presidente y Jorge Glas como Vicepresidente. Estos candidatos pertenecían al oficialismo, a pesar que meses después de asumir el poder el ahora Presidente se apartó de las políticas de su antecesor. Sin embargo, el portal de periodismo de investigación Mil Hojas publicó un informe en el que denunciaba irregularidades en el financiamiento de la campaña que los llevó a ganar las elecciones. La denuncia se asentaba sobre tres aspectos: existían aportes de empresas privadas, nacionales y extranjeras a cambio de la asignación de obras, contratos o la promesa de altos cargos en el gabinete. En el caso de las instituciones públicas, a través de las Prefecturas de tres provincias, se incurrió en el delito de peculado al desviar recursos públicos para financiar su campaña electoral. El monto total aportado por empresas privadas y por instituciones públicas suma USD \$ 7,72 millones. Y, finalmente, se desviaron fondos especiales, por ejemplo, se utilizaron USD \$ 350 mil que estaban destinados para la reconstrucción de las zonas afectadas por el terremoto de 2016; además, USD \$ 1,5 millones de la Secretaría Nacional de Inteligencia fueron entregados bajo el justificativo de “gastos reservados” para la promoción del binomio (Fundación Mil Hojas, 2019).

2. Principales leyes, regulaciones y mecanismos.

2.1 Constitución de la República.

La Constitución de la República del Ecuador es la norma suprema que define la estructura del Estado, que contiene sus elementos constitutivos, los derechos fundamentales, garantías constitucionales, participación y organización del poder, entre otros. Respecto de este tema, determina en su artículo 108 que

“los partidos y movimientos políticos son organizaciones públicas no estatales, que constituyen expresiones de la pluralidad política del pueblo y sustentarán concepciones filosóficas, políticas, ideológicas, incluyentes y no discriminatorias. Su organización, estructura y funcionamiento serán democráticos y garantizarán la alternabilidad, rendición de cuentas y conformación paritaria entre mujeres y hombres en sus directivas. Seleccionarán a sus directivas y candidaturas mediante procesos electorales internos o elecciones primarias” (Registro Oficial de Ecuador, 2008).

Consagra además que “los partidos y movimientos políticos se financiarán con los aportes de sus afiliadas, afiliados y simpatizantes, y en la medida en que cumplan con los requisitos que establezca la ley, los partidos políticos recibirán asignaciones del Estado sujetas a control” (Registro Oficial de Ecuador, 2008). En el caso de los movimientos políticos que se constituyen de manera distinta, la Constitución determina que, si en dos elecciones pluripersonales sucesivas obtiene al menos el cinco por ciento de votos válidos a nivel nacional, adquiere iguales derechos y debe cumplir con las mismas obligaciones que los partidos políticos.

Respecto a las campañas electorales establece que el Estado se encargará de promover a los candidatos a través de los medios de comunicación, procurando la equitativa difusión de sus propuestas. El artículo 115 establece así, además, la prohibición de “contratar publicidad en los medios de comunicación y vallas publicitarias” y de usar “los recursos y la infraestructura estatales, así como la publicidad gubernamental, en todos los niveles de gobierno, para la campaña electoral”. Deriva en la ley el establecimiento de sanciones para quienes incumplan estas disposiciones así como la determinación del límite y los mecanismos de control de la propaganda y el gasto electoral (Registro Oficial de Ecuador, 2008).

En cuanto a la institucionalidad, la Constitución establece la Función Electoral, conformada por el Consejo Nacional Electoral (CNE), y el Tribunal Contencioso Electoral (TCE), con autonomía administrativa, financiera y organizativa y personalidad jurídica propia. El CNE es el órgano encargado de “controlar la propaganda y el gasto electoral, conocer y resolver sobre las cuentas que presenten las organizaciones políticas y los candidatos” y de “ejecutar, administrar y controlar el financiamiento estatal de las campañas electorales y el fondo para las organizaciones políticas”. El TCE se encarga de “sancionar por incumplimiento de las normas sobre financiamiento, propaganda, gasto electoral y en general por vulneraciones de normas electorales” (Registro Oficial de Ecuador, 2008).

2.2 Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia

La Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, más conocida como Código de la Democracia, es el cuerpo legal que se encarga de ampliar las disposiciones constitucionales sobre todo lo referente a la Función Electoral, organizaciones políticas y procesos electorales en Ecuador. Esta normativa está vigente desde el año 2009, sin cambios significativos desde 2012; en febrero de 2020, la Asamblea Nacional aprobó un paquete de reformas muchas de las cuales se aplicarán en las próximas elecciones generales de 2021. Por ello, en esta sección se hará referencia tanto al Código de la Democracia previo a las reformas –ya que ha sido empleado durante las elecciones de los últimos años–, así como a la Ley vigente con las modificaciones incorporadas. Esto permitirá tener una visión de las reglas de juego que se aplicarán para futuras elecciones.

Las reformas correspondieron a un conjunto de iniciativas de varios legisladores y de la Función Electoral cuyo objetivo era corregir errores y vacíos detectados en los últimos procesos electorales. Estas iniciativas habían sido presentadas desde 2013. El trámite legislativo tomó más tiempo del esperado, pues desde que se aprobó el informe para primer debate en la Comisión Legislativa hasta que se aprobaron las reformas –el 22 de enero de 2020– transcurrieron aproximadamente dos años y tres meses¹³.

Cabe mencionar además que las reformas fueron aprobadas en una carrera contra el tiempo, para no incurrir en la prohibición constitucional de “realizar reformas legales en materia electoral durante el año anterior a la celebración de elecciones” (Registro Oficial de Ecuador, 2008). La aprobación fue, en parte, resultado de presión ciudadana y mediática por los escándalos de corrupción de las organizaciones políticas en los últimos procesos electorales.

13 En Ecuador los pasos para la creación o modificación legislativa son: 1) Iniciativa de proyecto de ley; 2) Calificación del Consejo de Administración Legislativa (remitido a comisión); 3) Informe para primer debate (preparado por la comisión); 4) Primer debate (Pleno); 5) Informe segundo debate (comisión); 6) Segundo debate (Pleno); 7) Aprobación del Pleno; 8) Objeción parcial del Ejecutivo; 9) Allamamiento del Pleno; 10) Publicación en el Registro Oficial.

Algunas de las reformas incorporadas más significativas respecto al financiamiento de los partidos y campañas políticas son, en primer lugar, la prohibición de aportes a las campañas electorales a las personas jurídicas de derecho privado con capitales nacionales, extranjeros o mixtos. Además, se incorpora un incentivo para fomentar las alianzas entre organizaciones políticas del mismo nivel territorial, al otorgar un 20 por ciento adicional al monto asignado para promoción electoral. Mientras que se incorpora un desincentivo para candidatos que no tienen posibilidades de ganar las elecciones, al determinar que las organizaciones políticas o candidatos que hayan recibido financiamiento del Estado a través del Fondo de Promoción Electoral, deberán reintegrar 50 por ciento de los valores y montos entregados por el Estado luego de la segunda elección cuando el mismo candidato no obtenga al menos un cuatro por ciento de los votos válidos en la respectiva dignidad, binomio o lista, según corresponda.

Se añade también responsabilidad solidaria para la organización política, candidato, binomio, la lista y el jefe de campaña por el mal manejo de los fondos asignados para la campaña o por el incumplimiento de las disposiciones legales sobre el financiamiento, por lo que podrán ser sancionados (Registro Oficial de Ecuador, 2009).

Sistema Contable del Financiamiento a la Política

Según las últimas reformas, el Consejo Nacional Electoral desarrollará las herramientas tecnológicas e informáticas necesarias para implementar el Sistema Contable del Financiamiento a la Política, mismo que será de acceso gratuito a todas las organizaciones y sujetos políticos, a fin de que registren de manera obligatoria su Plan de Cuentas. El Consejo Nacional Electoral hará pública la información contable a través de su página oficial de internet y reglamentará la obligatoriedad de cumplimiento de los mecanismos de control del gasto electoral. El control de gasto se ejecutará y reportará en lapsos continuos de máximo quince días, hasta finalizado el proceso electoral.

Sistema de interconexión de datos

El Consejo Nacional Electoral se vinculará o desarrollará un sistema de interconexión de datos que permita recabar la información depositada en cualquier organismo público o privado, referente al financiamiento político; también reportará incumplimientos a la normativa cuya competencia recaiga en el Servicio de Rentas Internas, autoridades de regulación y control del sistema financiero nacional, Autoridad Nacional de Análisis Financiero y Económico, Contraloría General del Estado, Fiscalía General del Estado y Tribunal Contencioso Electoral. El sistema implementado deberá tener un carácter desconcentrado, permitiendo a las diferentes dependencias administrativas del Consejo Nacional Electoral reportar de manera directa sus hallazgos.

Registro de personas naturales aportantes

Las personas naturales que hagan aportes de cualquier tipo o pagos en especie, a favor de los sujetos políticos o alianzas, en la campaña electoral, deberán registrarse ante el mecanismo contable autorizado, a fin de identificar el origen lícito de los aportes.

Recategorización y endurecimiento del régimen de sanciones

Las categorías de las infracciones electorales fueron modificadas, ya que dejan de ser según el sujeto y se catalogan según su gravedad. Además, se incorpora una categoría específica denominada “Infracciones de normas de financiamiento de la política y gasto electoral”. Dentro de este nuevo tipo de infracciones se incorporan avances como la extensión de la responsabilidad solidaria a los candidatos cuando se incumpla con la presentación de los informes de cuentas. También se endurece la sanción en el caso de

que no se incluya el monto equivalente en dinero a las donaciones que se realicen en especie. Además, se amplían las sanciones referentes a la recepción de aportes ilícitos. La organización política, el candidato, binomio, la lista y el jefe de campaña serán solidariamente responsables por la administración de los fondos asignados para la campaña y podrán ser sancionados por su mal uso.

Incorporación de instituciones especializadas de control

Las organizaciones políticas, deben someter sus registros contables a auditorías cada tres años, a personas naturales o jurídicas, que se encuentren registrados ante la Autoridad de Control de Compañías, debiéndose alternar la designación de auditores, sin poder ejercer la función de manera consecutiva. Los reportes de auditoría serán presentados ante el Consejo Nacional Electoral. Adicionalmente, además de los exámenes que puede hacer la Contraloría sobre la utilización de los recursos públicos recibidos, se incorpora la facultad de la Autoridad Nacional de Análisis Financiero y Económico, a petición del Consejo Nacional Electoral, de revisar las transferencias hechas a favor de las organizaciones políticas y sus directivos.

2.3 Reglamentos emitidos por el CNE hasta febrero de 2020

Para operativizar la aplicación de la normativa correspondiente, es tarea del CNE desarrollar los reglamentos respectivos que especifiquen la aplicación de la ley. Por este motivo, a continuación, se mencionan los reglamentos vigentes –que deberán ser modificados, para adecuarse a las reformas de febrero de 2020 del Código de la Democracia– referentes al financiamiento de las organizaciones políticas y de las campañas electorales y su ámbito de aplicación. Estos reglamentos suelen incorporar modificaciones para cada proceso electoral.

Reglamento sobre auditoría de procesos electorales

Norma los procedimientos que se aplicarán para la realización de la auditoría al proceso electoral, como una garantía de transparencia y confiabilidad de las fases operativas destinadas a la organización, dirección y vigilancia de las elecciones (Registro Oficial de Ecuador, 2016).

Reglamento de debates electorales y control de publicidad

Norma las actuaciones y procedimientos de los sujetos intervinientes; medios de comunicación social, públicos, privados y comunitarios; instituciones estatales en todos los niveles de gobierno; y, cualquier otra persona natural o jurídica en lo que respecta a la organización de debates electorales y al control de la publicidad de entidades públicas durante los procesos de revocatoria del mandato de las autoridades de elección popular (Registro Oficial de Ecuador, 2018).

Reglamento para la participación de organizaciones políticas

Establece y norma las actuaciones, procedimientos y regulaciones de las organizaciones sociales, políticas o alianzas, instituciones estatales en todos sus niveles de gobierno, responsables del manejo económico de las organizaciones políticas, proveedores del Estado, medios de comunicación, empresas de vallas publicitarias y cualquier otra persona natural o jurídica en lo que respecta a la consulta popular de Paraísos Fiscales (Registro Oficial de Ecuador, 2016).

Reglamento para el Fondo Partidario Permanente de organizaciones políticas

Establece los procedimientos y requisitos para la asignación del Fondo Partidario Permanente, así como el control y rendición de cuentas del financiamiento de las organizaciones políticas (Registro Oficial de Ecuador, 2017).

Reglamento de promoción electoral

Norma las actuaciones y procedimientos de los sujetos políticos, instituciones estatales en todos los niveles de gobierno, responsables del manejo económico de las organizaciones políticas, sociales o alianzas, proveedores del Estado, medios de comunicación, empresas de vallas publicitarias y cualquier otra persona natural o jurídica en lo que respecta a la realización, autorización, contratación y pago de la promoción electoral, así como la autorización de publicidad de entidades públicas durante el período de campaña electoral (Registro Oficial de Ecuador, 2018).

Reglamento para control de la propaganda y fiscalización del gasto electoral

Controla la propaganda o publicidad en medios de comunicación y vallas, así como en artículos promocionales electorales. Fiscaliza el gasto electoral, en lo relativo al monto, origen y destino de los recursos utilizados en un proceso electoral (Registro Oficial de Ecuador, 2016).

2.4 Órganos y mecanismos públicos de control

Los órganos e instituciones públicas mencionadas en esta sección, son aquellas que están referidas en la normativa electoral como entes de control, auditoría, fiscalización y sanción. Además, se mencionará iniciativas de control ciudadanas relacionadas.

Consejo Nacional Electoral

El Consejo Nacional Electoral (CNE) es el ente rector de las actividades electorales, está compuesto por un Pleno de cinco consejeros designados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, después de un concurso público de méritos y oposición. Sus funciones refieren al cumplimiento, administración, control, fiscalización, realización de exámenes a los partidos políticos sobre su financiamiento y sobre la contabilidad llevada de los recursos empleados durante campañas electorales; además de ejecutar, administrar y controlar el financiamiento estatal de las campañas electorales y el fondo para las organizaciones políticas. El control de la actividad económico-financiera de los partidos políticos, así como el control del gasto electoral de las organizaciones políticas corresponde al Consejo Nacional Electoral.

En 2014, el CNE sancionó a varios responsables del manejo económico de organizaciones políticas por no presentar el informe de rendición de cuentas de campaña de las elecciones seccionales del mismo año (Consejo Nacional Electoral, 2014). Después de ese año, no existen sanciones significativas salvo la suspensión del Partido Sociedad Patriótica 21 de enero (PSP). En 2017, el Pleno del CNE mediante una resolución del mes de mayo, resolvió suspender a la organización política PSP del Registro Nacional Permanente de Organizaciones Políticas, por un período de doce meses, por lo que no procedía la entrega de recursos públicos, por el injustificado uso de recursos e insuficiente reporte contable correspondiente al periodo fiscal 2015 (Consejo Nacional Electoral, 2017). En 2019, el cuerpo colegiado del Pleno del CNE resolvió incluir nuevamente a este partido político en el listado de organizaciones que cumplen con los requisitos para recibir el FPP (Consejo Nacional Electoral, 2019).

El Consejo Nacional Electoral, durante el último trimestre de 2019, se vio inmerso en una pugna con el Ministerio de Finanzas por la falta de recursos suficientes para cancelar los salarios de su personal. Esta falta de recursos significó la no renovación de contratos y despidos de personal técnico-electoral; tras una nueva asignación del Ministerio, se recontrató al personal, aunque con sueldos menores en algunos casos. En febrero de 2020, se agudizó nuevamente la crisis, cuando por medio de un comunicado el CNE advirtió que el Ministerio de Finanzas condicionaba la asignación del presupuesto operativo

de la institución y, por lo tanto, se ponía en riesgo la preparación de los comicios presidenciales y parlamentarios de 2021. Finalmente, Finanzas emitió un comunicado en donde señalaba que “el proceso electoral 2021 no está en riesgo desde el punto de vista presupuestario” (Gómez Ponce & Alarcón Salvador, 2020).

En la tabla a continuación, se muestra las asignaciones presupuestarias y el presupuesto ejecutado de la institución durante los últimos cinco años, se destaca que en 2017 se llevaron a cabo elecciones presidenciales y de parlamentarios, mientras que 2019 fue año de comicios seccionales. Para este 2020 se presupuestó una asignación significativamente inferior a años anteriores y menos de la mitad del año preelectoral 2016¹⁴. Además, la crisis sanitaria por el COVID-19 y la declaratoria de estado de emergencia le da facultades al Estado de emplear recursos de todos los sectores salvo salud y educación, por lo que este presupuesto puede verse gravemente afectado.

Tabla 3: Presupuesto anual del CNE

| Año | Previsto | Ejecutado |
|------|------------------|------------------|
| 2015 | \$56.581.988,26 | \$50.262.880,65 |
| 2016 | \$76.586.665,34 | \$54.842.775,54 |
| 2017 | \$142.790.388,99 | \$130.922.660,49 |
| 2018 | \$96.299.771,26 | \$84.856.718,51 |
| 2019 | \$90.448.893,82 | \$89.263.199,21 |
| 2020 | \$35.384.910,00 | n/a |

Fuente: CNE y Ministerio de Finanzas

La tabla siguiente detalla el número total de funcionarios del CNE durante los últimos cinco años –a diciembre de cada año–. Adicionalmente, se incluye el número de funcionarios durante el primer trimestre del presente año. Se evidencia que el personal de la institución no se asemeja al año preelectoral 2016, año previo a los comicios presidenciales, como los que se realizarán en 2021.

Tabla 4: Funcionarios del CNE

| Año | Funcionarios |
|----------------|--------------|
| 2015 | 616 |
| 2016 | 796 |
| 2017 | 612 |
| 2018 | 741 |
| 2019 | 525 |
| 2020 (enero) | 188 |
| 2020 (febrero) | 493 |
| 2020 (marzo) | 441 |

Fuente: CNE.

¹⁴ La asignación del presupuesto referida no incluye al presupuesto del proceso electoral, que para 2017 representó un total de USD \$110'734.145,00.

Tribunal Contencioso Electoral¹⁵

El Tribunal Contencioso Electoral (TCE) es el órgano de la Función Electoral encargado de administrar justicia en materia electoral, tiene jurisdicción nacional, posee autonomía administrativa, financiera y organizativa y personalidad jurídica propia; se rige por principios de autonomía, independencia, publicidad, transparencia, equidad, interculturalidad, paridad de género, celeridad y probidad. Está conformado por un Pleno de cinco jueces principales por un periodo de seis años y son designados mediante concurso público realizado por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y posesionados ante la Asamblea Nacional. Al ser el ente encargado de juzgar a las personas, autoridades, funcionarios o servidores públicos que cometan infracciones, una de sus funciones es sancionar el incumplimiento de las normas sobre financiamiento, propaganda, gasto electoral, y demás vulneraciones de normas electorales (Registro Oficial de Ecuador, 2009). El TCE tiene facultad de revisar las decisiones del Consejo Nacional Electoral y de determinar responsabilidades por infracciones electorales. Desde su creación en 2008, el Tribunal no ha emitido sentencias significativas¹⁶ con respecto al quebrantamiento de la normativa sobre el financiamiento político y electoral.

Contraloría General del Estado

La Contraloría General del Estado (CGE) es un organismo técnico, encargado del control de la utilización de los recursos estatales y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos. Además, se encarga de dirigir el sistema de control administrativo de las entidades del sector público y de las entidades privadas que dispongan de recursos públicos. Por lo que las organizaciones políticas, al ser receptoras de recursos públicos, están sujetas al control correspondiente de esta entidad.

En el portal web institucional se encuentran cargados cuatro informes sobre exámenes especiales realizados a la entrega y utilización del Fondo Partidario Permanente y un examen sobre el control dado al manejo de cuentas del Movimiento PAIS. En el cuadro a continuación, se detallan los informes cargados en este portal, sin embargo, ninguno de ellos terminó en glosas o sanciones concretas a las organizaciones, ni a sus responsables del manejo económico¹⁷.

Tabla 5: Exámenes especiales sobre asignación y uso de FPP

| Aprobación del informe | No. de informe | Período examinado | Organización política | Conclusiones |
|------------------------|----------------|-----------------------------------|---|--|
| 8/06/2018 | DNA1-0040-2018 | desde 01/01/2014 hasta 31/12/2016 | Partido Sociedad Patriótica 21 de Enero (PSP) | El responsable económico utilizó los recursos en actividades diferentes a las contempladas en la ley. |
| 2/12/2016 | DAAC-0016-2017 | desde 01/01/2012 hasta 31/05/2015 | Partido Sociedad Patriótica 21 de Enero (PSP) Movimiento Popular Democrático | No se presentó información financiera completa. Se realizaron desembolsos en efectivo sin justificar. No se emitieron comprobantes adecuadamente, entre otros. |

15 El Tribunal Contencioso Electoral es el ente de justicia de elecciones en Ecuador. Expide fallos y administra justicia como última instancia. La existencia de este tribunal debilita la lógica de 'unidad jurisdiccional' incorporada a partir de la Constitución de 2008.

16 En 2019 se sancionó al rector de una universidad pública por el uso de una valla para promoción electoral.

17 En 2013, la Contraloría glosó a los auditores del CNE por el mal manejo económico del Partido Sociedad Patriótica, sin sancionar a la organización o a su responsable económico.

Tabla 5: Exámenes especiales sobre asignación y uso de FPP

| Aprobación del informe | No. de informe | Período examinado | Organización política | Conclusiones |
|------------------------|----------------|-----------------------------------|---|---|
| 15/04/2015 | DAAC-0226-2015 | desde 01/09/2010 hasta 31/12/2012 | Pachakutik Movimiento Popular Democrático Izquierda Democrática PSP | No se implementaron procedimientos de control y supervisión por parte del personal del CNE, por lo que existió inconsistencias en los informes de las organizaciones políticas. |
| 20/12/2014 | DAAC-0006-2015 | desde 01/01/2008 hasta 31/12/2010 | Movimiento PAIS PSP Partido Social Cristiano (PSC) Partido PRIAN Movimiento Popular Democrático | El examen se realizó por una denuncia, la CGE concluye que el FPP fue entregado cumpliendo con las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias vigentes. |

Fuente: Contraloría General del Estado. Elaboración propia.

Si bien la Contraloría es la institución encargada de auditar los fondos públicos, y considerando que todos los años se entrega dinero a las organizaciones políticas –sin considerar que durante los años electorales se asigna el Fondo de Promoción Electoral, resulta alarmante que el último año de examen especial a los partidos y movimientos haya sido en 2016. No obstante, debido a la presión mediática, se auditó el proceso de control de cuentas del Movimiento PAIS, la organización política más fuerte en Ecuador durante los últimos diez años y organización política liderada por el ex Presidente de la República Rafael Correa, hasta su fragmentación en 2018 con la desafiliación de Correa y liderazgo de Lenin Moreno.

Tabla 6: Exámenes especiales sobre el proceso de control de cuentas

| Aprobación del informe | No. de informe | Período examinado | Organización política | Conclusiones |
|------------------------|----------------|-----------------------------------|-------------------------------|---|
| 20/01/2020 | DNA1-0007-2020 | desde 01/01/2013 hasta 31/12/2017 | Movimiento PAIS ¹⁸ | Los servidores del CNE no requirieron información, ni ejecutaron procedimientos para verificar veracidad de documentación, ni cumplimiento de la ley. |

Fuente: Contraloría General del Estado. Elaboración propia.

¹⁸ Este informe se da en el marco del caso Arroz Verde.

Servicio de Rentas Internas

El Servicio de Rentas Internas (SRI) es la institución que se encarga de gestionar la política tributaria, asegurando la recaudación, por lo que tiene facultades y atribuciones que le permiten determinar obligaciones tributarias. Si bien las funciones del SRI no están directamente vinculadas con temas electorales, aportes fraudulentos a organizaciones o campañas políticas, pueden conllevar evasión fiscal de los implicados, tal es el caso suscitado en ‘Arroz Verde’. Según lo señala un medio nacional de noticias, a través de su portal web, de la trama conocida como ‘Arroz Verde’ (que involucra supuestos aportes irregulares a Alianza País en 2013 y 2014, de compañías nacionales y extranjeras) se desprende un millonario perjuicio tributario relacionado con facturas compradas a empresas fantasmas e inexistentes. A través de múltiples controles a este tipo de negocios fraudulentos, el Servicio de Rentas Internas (SRI) detectó aproximadamente USD 39 millones correspondientes a impuestos no cancelados por contribuyentes vinculados al caso (Diario El Comercio, 2019).

Unidad de Análisis Financiero y Económico

La Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE) es la entidad técnica responsable de la recopilación de información, realización de reportes, ejecución de las políticas y estrategias nacionales de prevención y erradicación del lavado de activos y financiamiento de delitos. Es una entidad con autonomía operativa, administrativa, financiera y jurisdicción coactiva adscrita al Ministerio de Economía y Finanzas.

En las reformas al Código de la Democracia aprobadas este año, se incluye a esta entidad. Se plantea la creación de una unidad complementaria antilavado en el Consejo Nacional Electoral, sin embargo, las dificultades presupuestarias y de personal disponible dificultarían el cumplimiento de una disposición como esta. Pero se dispone que las organizaciones políticas serán sujetos obligados a informar y reportar a la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE) de acuerdo a la normativa aplicable (Registro Oficial de Ecuador, 2009). Al igual que lo mencionado con respecto al SRI, la UAFE solo ha tenido vinculación con el tema electoral en el caso ‘Arroz Verde’.

2.5 Mecanismos de control desde la sociedad civil

En 2002 se creó la Corporación Participación Ciudadana, actualmente dirigida por Ruth Hidalgo, principalmente con un objetivo: impulsar una iniciativa ciudadana de control a las elecciones y monitorear al gasto electoral de los candidatos a cargos de elección popular. Precisamente el primer proceso electoral en el que participaron fueron las elecciones generales –presidenciales y legislativas– de octubre de 2002 (Organización de Estados Americanos, 2002). Participación Ciudadana ha liderado durante varios procesos electorales, tanto nacionales como seccionales, una veeduría ciudadana y conteo rápido para monitorear y contrastar los resultados oficiales con sus datos propios.

El monitoreo del gasto electoral, que se ha implementado con frecuencia desde entonces en varios procesos electorales, tanto generales como para autoridades seccionales, se enfoca principalmente en la publicidad oficial. Antes de la entrada en vigencia de la Constitución de 2008, que como vimos establece que la publicidad es competencia estatal a través del Fondo de Promoción Electoral, se monitoreaba además la pauta publicitaria de los candidatos en medios. Actualmente se monitorea, además, que la publicidad electoral cuente con la debida autorización del CNE, así como el control del tiempo de promoción de los candidatos.

Fundación Ciudadanía y Desarrollo (FCD), es una organización de la sociedad civil que desde 2009 promueve la democracia, la transparencia, la participación ciudadana, el control social y el Estado

abierto. Se ha especializado en la creación de Observatorios a las distintas Funciones del Estado y la puesta en marcha de veedurías a procesos nacionales de designación de autoridades. La organización es el punto de contacto de sociedad civil en Ecuador para la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP) y forma parte de otros procesos de implementación de estándares internacionales en el país como EITI, Open Contracting y CoST. En los últimos procesos electorales, de la mano de su iniciativa Radiografía Política, ha transparentado las hojas de vida de candidatos a cargos de elección popular, así como entregado información sobre el desempeño legislativo de asambleístas que buscan la reelección. Ha realizado campañas informativas sobre los procesos electorales y capacitación a periodistas sobre la materia. FCD ha anunciado el establecimiento de un Observatorio al Financiamiento de la Política que iniciará sus actividades en 2020, de cara a las elecciones generales de febrero de 2021.

3. Identificación de reformas en la materia

Como se mencionó en acápite anteriores, tras un largo proceso de discusión parlamentaria, en febrero de 2020, entró en vigencia un paquete de reformas a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de Ecuador, Código de la Democracia. Fueron varias las iniciativas presentadas, entre 2013 y 2019, tanto de la autoridad electoral, como de los miembros de la Asamblea Nacional, además de organizaciones de la sociedad civil como la Corporación Participación Ciudadana y la Fundación Ciudadanía y Desarrollo. Finalmente, producto de los hechos de corrupción en el financiamiento de la política denunciados en años recientes, la aprobación de la reforma se tornó prioritaria.

Hay que tener en cuenta que las reformas ya están en vigencia, pero su impacto positivo o negativo solo podrá verse tras el desarrollo del proceso electoral que inicia en los próximos meses y que tiene como metas las elecciones generales de febrero de 2021 y una posible segunda vuelta electoral en abril del mismo año.

Tabla 7: Reformas más relevantes en la materia al código de la democracia para 2021

| Reforma | Modificación | Justificación |
|---|--|--|
| Cambios en el límite del gasto electoral | Reestructurar las fórmulas de cálculo para el límite del gasto electoral de todas las dignidades. | Los nuevos montos fijados en las reformas de este año, incrementan significativamente el límite de gasto durante las campañas, en algunos casos se duplicó la cifra permitida. Cabe mencionar que un aumento del límite del gasto implica en consecuencia un proporcional aumento en el Fondo de Promoción Electoral. |
| Reportes mensuales a afiliados, adherentes y al CNE | Todos los ingresos recibidos por las organizaciones y sujetos políticos deberían ser reportados mensualmente a los adherentes y afiliados y al Consejo Nacional Electoral, con su respectivo respaldo. El CNE tendría la obligación de verificar la veracidad de estos ingresos y hacerlos públicos mediante su plataforma web. En caso de que encontraran irregularidades, se remitirá la información a los órganos competentes para su investigación. | Los niveles de transparencia en el financiamiento permanente de las organizaciones políticas pueden incrementar mediante informes mensuales que permitirán el control de la entidad competente, así como el control interno. De igual manera, es importante que los adherentes y afiliados sean informados constantemente respecto de los ingresos de su organización, ya que tienen el derecho de participación y la facultad de control y veeduría de la labor de sus organizaciones. |

Tabla 7: Reformas más relevantes en la materia al código de la democracia para 2021

| Reforma | Modificación | Justificación |
|---|---|--|
| Acceso inmediato a la información financiera en época electoral | Incrementar la periodicidad para la publicación de reportes de control de gasto electoral por parte del CNE. Además, garantizar acceso directo y permanente a la información cargada en el Sistema Contable del Financiamiento a la Política. | Actualmente, el Código establece que se desarrollará un Sistema Contable del Financiamiento a la Política en el que las organizaciones políticas deberán registrar de manera obligatoria su Plan de Cuentas. El CNE hará pública la información contable a través de su página oficial de internet y reglamentará la obligatoriedad de cumplimiento de los mecanismos de control del gasto electoral. El control de gasto se ejecutará y reportará en lapsos continuos de máximo quince días, hasta finalizado el proceso electoral. Las campañas electorales no pueden exceder los 45 días, es decir que, en la práctica, los reportes cada 15 resultarían insuficientes para mantener información actualizada a la ciudadanía. |

Con estas consideraciones, no obstante, presentamos a continuación dos temas respecto de los cuales debe continuar la discusión de cara a reformar y mejorar el sistema de financiamiento de la política en Ecuador, mejorando la integridad, la rendición de cuentas y el control.

Tabla 8: Otras reformas sugeridas al código de la democracia

| Reforma | Artículo | Justificación |
|--|----------|--|
| Eliminación del Fondo Partidario Permanente | 355 | La entrega de fondos públicos para la existencia institucional permanente de las organizaciones políticas rompe la lógica de equidad implementada en la Constitución, cuando se estableció que el Estado se encarga de la promoción igualitaria de todos los candidatos, ya que se favorece a las organizaciones más grandes, cuya estructura debería garantizar su propia subsistencia. |
| Endurecimiento del umbral de votación para devolución del Fondo de Promoción Electoral | 223.1 | Desde Fundación Ciudadanía y Desarrollo y desde algunos miembros del Consejo Nacional Electoral, se planteó la necesidad de establecer la obligación de devolver los Fondos de Promoción Electoral en caso de que un candidato o lista no supere el 5 por ciento de votación en un proceso electoral. Esto, como una forma de desincentivar la multiplicidad de candidaturas solo por acceder a esos recursos. Se logró parcialmente lo planteado estableciendo que devolverán el 50 por ciento del FPE quienes no obtengan el 4 por ciento de la votación en dos procesos electorales. Incluso por la forma de redacción de este artículo, su aplicación se vuelve imposible. |

Finalmente, es pertinente mencionar que dadas las condiciones actuales relacionadas con la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia del COVID-19, han surgido iniciativas desde sectores ciudadanos y políticos para la eliminación del Fondo de Promoción Electoral, lo cual conllevaría una reforma a

la Constitución. Además de ser un posible retroceso al eliminar un mecanismo cuyo objetivo es promover la equidad y la democracia, así como evitar la corrupción.

4. Acciones prioritarias para lograr progreso en la materia

Más allá de lo mencionado en el acápite anterior hay varias acciones prioritarias que deben ser trabajadas e implementadas y que no necesariamente consisten en reformas normativas. Por el contrario, incluso están relacionadas con las reformas realizadas en vigencia, que serán implementadas para el próximo proceso electoral.

4.1 Transparencia de las organizaciones políticas en el manejo económico

La importancia de hablar de transparencia en el financiamiento de las organizaciones y campañas electorales puede ser abordada desde tres enfoques. En primer lugar, estas organizaciones reciben dinero público, por lo que su uso debe estar sujeto a control estatal y a control ciudadano para identificar posibles focos de corrupción. Estas organizaciones están obligadas por la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, al ser personas jurídicas de derecho público, aunque no sean estatales a la información sobre el uso de recursos asignados por el Estado –ya sea como financiamiento permanente o como publicidad electoral– que debe ser publicada anualmente en forma electrónica (Registro Oficial de Ecuador, 2004), sin que por ello sea menos importante el acceso en tiempo real a la información financiera de las organizaciones políticas como medida de transparencia.

La cantidad de dinero que se ha entregado a organizaciones políticas durante los últimos cinco años se aproxima a los USD 50 millones de dólares –sin incluir el Fondo de Promoción Electoral de 2019–, que se estima fue aproximadamente de 35 millones (Revista Digital PlanV, 2019), presupuesto similar al total asignado a la Función Legislativa en Ecuador este año. Adicionalmente, la evidencia de escándalos ligados al financiamiento ilícito de campañas electorales por parte de empresas, mostró la posterior asignación de obras o contratos con sobrepagos, muchas veces mayores que los fondos públicos electorales, por lo que la transparencia y la rendición de cuentas permanente ayudarían a evitar estos hechos. En el cuadro a continuación se muestra el total de recursos otorgados a organizaciones políticas por cada año.

Tabla 9: Dinero asignado por el CNE a organizaciones políticas (2015-2019)

| | FPP | FPE | Total |
|------|----------------|-----------------|-----------------------------|
| 2015 | \$3.858.355,60 | n/a | \$3.858.355,60 |
| 2016 | \$5.177.539,91 | n/a | \$5.177.539,91 |
| 2017 | \$6.091.223,42 | \$24.058.693,88 | \$30.149.917,30 |
| 2018 | \$6.435.578,23 | n/a | \$6.435.578,23 |
| 2019 | \$4.158.525,46 | No disponible | No disponible ¹⁹ |

Fuente: CNE. Elaboración propia.

En segundo lugar, las organizaciones políticas son las estructuras organizacionales, participantes por excelencia en la disputa política, por medio de las cuales los individuos pueden acceder a cargos de elección

¹⁹ El CNE no publicó el valor total correspondiente al FPE, ni lo incluyó en la resolución mediante la cual aprobó su asignación a las organizaciones políticas.

popular. Estos cargos no son de menor importancia, sino que se refieren a las principales autoridades y representantes de la población, se traducen en los tomadores de decisiones a nombre del pueblo, por lo que la opacidad en los procesos electorales y falta de control al financiamiento de las organizaciones políticas pueden significar corrupción a mayor escala en las más altas autoridades designadas por el voto popular.

En tercer lugar, la falta de transparencia, opacidad y secretismo en el manejo económico de estas organizaciones puede transformar su rol de contendor y representante político a un rol de instrumento para lavar activos o dinero; o incluso en un medio de inversiones para quienes aportan a una determinada campaña a cambio de futuras asignaciones de contratos públicos.

Así, la información del manejo financiero de las organizaciones políticas debe ser publicada por sus portales web y también debe estar contenida en la página web del Consejo Nacional Electoral para la consulta y supervisión oportuna de la ciudadanía.

En cuanto a la transparencia de los partidos y movimientos políticos, del total de las 24 organizaciones²⁰ aprobadas por el Pleno del CNE para 2020, el 37 por ciento (9) no tienen una página web, el 25 por ciento (6) tienen una página web que no funciona, el 17 por ciento (4) tienen página web pero no cuentan con una sección de transparencia o de informes económicos y el 21 por ciento (5) cuentan con página web y un apartado de transparencia, pero vale mencionar que la calidad de la información publicada varía considerablemente entre estas cinco organizaciones²¹. En el siguiente cuadro se puede constatar el estado actual de las páginas web de las organizaciones políticas que recibieron el FPP de 2019.

Tabla 10: Listado de organizaciones que recibieron el fondo partidario permanente (2019)

| Organización política | FPP 2019 | Estado actual página web | Sección transparencia en web |
|---|----------|--------------------------|------------------------------|
| Partido Social Cristiano | Sí | No funciona | No aplica |
| Partido Izquierda Democrática | Sí | Sí tiene | Sí |
| Partido Socialista Ecuatoriano | Sí | No tiene | No aplica |
| Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik | Sí | Sí tiene | No |
| Movimiento Creo, Creando Oportunidades | Sí | Sí tiene | Sí |
| Movimiento Sociedad Unida Más Acción, Suma | Sí | Sí tiene | Sí |
| Movimiento Alianza PAIS, Patria Altiva I Soberana | Sí | Sí tiene | Sí |

Fuente: Páginas de las organizaciones políticas. Elaboración propia.

Por otro lado, el estado de la información publicada en el portal del CNE resulta insuficiente, pues los informes financieros anuales colgados en el sitio responden a un formulario de una página; y los reportes de gastos de campaña de 2017 –último proceso electoral cargado en el portal– se refieren a tablas con el monto gastado por cada organización, sin detalle alguno de ingresos o egresos. En el gráfico a continuación se

20 Acceda a la tabla completa aquí: Listado de organizaciones aprobadas por el CNE 2020.pdf.

21 Únicamente el Partido Izquierda Democrática cuenta con un informe más detallado que el documento cargado en la página web del CNE, el resto de organizaciones publican el mismo documento de una página que se encuentra en el portal del Consejo Nacional Electoral.

evidencia el estado de los informes presentados por las organizaciones políticas que recibieron el FPP en 2019, de los últimos cuatro años –la presentación de reportes de 2019 aún no cumple el plazo permitido por ley, por lo que no están incluidos²²–.

Tabla 11: Organizaciones políticas que presentaron informes económicos financieros

| Organización política | Informe 2015 | Informe 2016 | Informe 2017 | Informe 2018 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Partido Izquierda Democrática | No aplica | No presentó | Presentó | Presentó |
| Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik | No presentó | No presentó | No presentó | Presentó |
| Partido Social Cristiano | Presentó | Presentó | Presentó | Presentó |
| Partido Socialista Ecuatoriano | Presentó | Presentó | Presentó | Presentó |
| Movimiento Creo, Creando Oportunidades | Presentó | Presentó | Presentó | Presentó |
| Movimiento Sociedad Unida Más Acción, SUMA | Presentó | Presentó | Presentó | Presentó |
| Movimiento Alianza PAIS, Patria Altiva I Soberana | Presentó | Presentó | Presentó | Presentó |

Fuente CNE. Elaboración propia.

4.2 Puesta en marcha de mecanismos de transparencia vigentes

Adecuado control electoral

La Contraloría General del Estado señala en uno de los exámenes especiales realizados a organizaciones políticas y su uso del FPP, que “no se implementaron procedimientos de control y supervisión por parte de (funcionarios y técnicos) que intervinieron en el análisis y revisión de la documentación proporcionada por las organizaciones políticas, lo que originó se presenten inconsistencias en sus informes con los resultados obtenidos por la CGE” (Contraloría General del Estado, 2020). El CNE ha demostrado durante los últimos años que su rol de supervisión y fiscalización a las organizaciones políticas se queda corto, pues la mayor parte de denuncias de irregularidades no se generan en este organismo de control, sino que responden a denuncias ciudadanas o de periodistas de investigación. En definitiva, la autoridad electoral tiene filtros débiles para detectar el desvío de recursos públicos. Aunque esto, en teoría ya ha sido solucionado en parte con las últimas reformas al Código de la Democracia, solo podrá ser puesto en práctica cuando la autoridad electoral cuente con sus suficientes recursos económicos y humanos.

Adicionalmente, el auditor de los fondos públicos, Contraloría General del Estado, no ha desempeñado un papel de vigilancia ante el funcionamiento de estas organizaciones, sino que ha tenido un desempeño reactivo a casos específicos por fines políticos o presión mediática, sin sanciones reales a las organizaciones o sus responsables económicos.

22 Acceda a la tabla completa aquí: Informes financieros organizaciones políticas CNE.pdf.

Informes económicos completos

Si bien el portal web del CNE cuenta con los informes financieros de los últimos cuatro años de las organizaciones políticas, el formato del documento presentado a la ciudadanía no permite la existencia de un verdadero control ciudadano, pues solamente se muestran cifras totales de ingresos privados y públicos –en el caso de recibir FPP– y egresos desde cada capital²³, sin mostrar los aportantes para esos ingresos privados, ni el detalle de los egresos correspondientes a la organización. Una revisión breve de estos documentos permite observar que si bien cumplen con la formalidad exigida por el CNE (la entrega de recibos y formularios), no necesariamente son una prueba del destino final y real del dinero (Diario El Universo, 2019).

Aplicación real del régimen sancionatorio

La titular del organismo de control CNE, Diana Atamaint, señaló en una entrevista a un diario nacional que “(a) simple vista, hay campañas impresionantes, que no se equiparan, por simple contabilidad, al monto del gasto que se autoriza... Se lo puede ver por la cantidad de afiches, publicidad, artistas, conciertos...”. (Diario El Universo, 2019). Esta declaración evidencia la situación actual de nuestro máximo organismo de control electoral, las infracciones a la normativa sobre transparencia en materia de financiamiento y gasto político y electoral están a simple vista de la ciudadanía y de las autoridades electorales; sin embargo, estas no se traducen en las sanciones establecidas por la ley.

La capacidad del organismo ha sido rebosada, tanto en su operatividad como en su rol decisorio, pues existen pugnas internas que dificultan consensos en el Pleno del CNE, además de su reducido personal actual y su recorte presupuestario, ya mencionados. En mayo de 2019 se hicieron públicos dos memorandos internos de la Dirección de Fiscalización del CNE, elaborados en marzo de ese año, en los que se muestra que el organismo tiene represada desde 2012 –sin revisión ni aprobación del pleno del Consejo– una lista de informes sobre el monto, destino y origen de los recursos privados usados en campaña por dieciocho partidos y movimientos políticos (Diario El Universo, 2019).

En marzo de 2020, el consejero del CNE Luis Verdesoto afirmó: “Debo decirles desde una perspectiva cada vez más dolorosa, más dura, que la situación del CNE es la de una institución que camina a ser una institución fallida, por la incapacidad de brindar transparencia electoral. El CNE camina hacia un suicidio institucional” (Diario La Hora, 2020).

Rol de otras instituciones de control financiero

Sumado a la insuficiente información publicada por el CNE y por los partidos políticos, también tienen responsabilidad en la vigilancia el Servicio de Rentas Internas (SRI) y la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE), cuyos reportes podrían servir para que se conozca la identidad, las relaciones y los montos de los financistas reales de las campañas. Sin embargo, sus alertas son eventuales y cuando las hay se mantienen en reserva, sin que los ciudadanos puedan conocer quién paga las cuentas de sus candidatos.

4.3 Fortalecimiento de capacidades

Uno de los más grandes problemas en la prevención y lucha contra la corrupción es la falta de capacidad operativa del Consejo Nacional Electoral. Actualmente existe falta de recursos económicos como para implementar el aparataje logístico, técnico, tecnológico y humano adecuado para un realizar un control efectivo.

23 Puede ver un ejemplo aquí: Movimiento Creo, 2018

Por ello, una de las prioridades para tener un transparente sistema electoral es fortalecer y mejorar las capacidades operativas y técnicas del CNE. La cooperación técnica internacional siempre ha estado presente, para cada proceso electoral, a través de la Organización de Estados Americanos, la Unión Europea o el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL). No obstante, su apoyo es puntual y la implementación de cambios y reformas internas sugeridas, dependen de la disponibilidad de recursos económicos. Ante los problemas financieros internos y los recientes recortes económicos al presupuesto de la Función Electoral, queda la posibilidad de recibir fondos de asistencia o créditos no reembolsables desde los principales organismos de cooperación internacional, a fin de atender de manera urgente el fortalecimiento de capacidades.

Cooperación interinstitucional y transparencia de la información

Considerando los avances incorporados en el Código de la Democracia, existe una importante oportunidad para reestructurar el sistema de control, seguimiento y sanciones vigente en Ecuador. Añadiendo avances tecnológicos –cuya implementación está en proceso y culminará en 2023, y que se ve afectada por la asignación presupuestaria y crisis económica que atraviesa el país– que permitirán la interconexión de esfuerzos entre los organismos encargados de fiscalizar el uso de recursos públicos y cuya información debe ser de acceso a la ciudadanía, salvo en las excepciones previstas en la ley. Por lo que una prioridad para fortalecer la lucha contra la corrupción es la cooperación, coordinación y fortalecimiento del trabajo interconectado entre los organismos de control, con un manejo transparente y público de la información. Además, el CNE debe actualizar los reglamentos de aplicación de la norma, convirtiéndose esto en una oportunidad para corregir los formatos de rendición de cuentas y de transparencia de la información, cuyas características actualmente generan opacidad e imposibilitan un adecuado ejercicio de control ciudadano.

Cumplimiento de las organizaciones políticas

Las organizaciones políticas deben fortalecer sus estándares de transparencia y se debe exigir, al menos, que estas organizaciones cuenten con un portal web en el que publiquen su información financiera. El rol de estos actores cambió en las reformas al Código de la Democracia, pues ahora deberán cargar continuamente información sobre sus ingresos y egresos en los sistemas informáticos que desarrollará el CNE.

Iniciativas ciudadanas

Los nuevos estándares legales de transparencia en el país son una oportunidad que permite un mayor protagonismo en el control ciudadano al financiamiento de la política. A partir de las elecciones de 2021, el rol ciudadano tendrá un cambio significativo en cuanto a lo que podrá aportar para prevenir y denunciar actos de corrupción, así como en lo que podrá complementar la información por medio de investigaciones y ejercicios de solicitudes de acceso a la información pública, poniendo estos contenidos al alcance de la ciudadanía en general. Adicionalmente, el rol de vigilancia debe estar acompañado por aportes ciudadanos y trabajo en conjunto con el sector público para mejorar la normativa, los procesos, procedimientos y el sistema electoral en general.

5. Estrategias sugeridas para avanzar en las reformas

A partir de lo planteado en los acápites anteriores, principalmente respecto de acciones relacionadas con la normativa vigente, a continuación, se sugieren algunas estrategias para lograrlas, indicando los actores que deberían participar en el desarrollo de cada estrategia y el rol que pueden tener para alcanzar un resultado positivo.

Tabla 12: Estrategias sugeridas para avanzar en las reformas

| Norma – reforma | Estrategia sugerida | Actores y roles |
|--|--|--|
| Transparencia de las organizaciones políticas en el manejo económico | Estandarización de formatos de transparencia financiera, con mayor y mejor información, e incorporando formatos abiertos. | <p>Consejo Nacional Electoral: aprobar y poner a disposición, de los sujetos políticos, obligatoriamente de formatos.</p> <p>Organizaciones Políticas: participar con sus observaciones y sugerencias a la actualización y estandarización de formatos.</p> <p>Organizaciones de la sociedad civil: acompañar el proceso de elaboración de formatos, vigilar que cumplan con la normativa vigente y con los estándares internacionales.</p> |
| Puesta en marcha de mecanismos de transparencia | Implementar, de manera real y efectiva, los mecanismos vigentes para mejorar la transparencia de las organizaciones políticas y de los procesos electorales. | <p>Consejo Nacional Electoral / Contraloría General del Estado / Servicio de Rentas Internas / UAFE: implementar de manera efectiva los mandatos legales vigentes.</p> <p>Organizaciones de la sociedad civil: vigilar y hacer seguimiento al proceso de implementación de las instituciones públicas. Emitir informes públicos estableciendo responsabilidades en caso de incumplimiento.</p> <p>Organismos internacionales y cooperación internacional: brindar apoyo técnico y económico tanto a las instituciones electorales como a la sociedad civil para realizar trabajo conjunto.</p> |
| Fortalecimiento de capacidades | En torno a las nuevas disposiciones electorales vigentes, fortalecer capacidades a los distintos actores que intervienen en el proceso. | <p>Consejo Nacional Electoral: fortalecer sus capacidades, humanas y técnicas, y fortalecer capacidades a los sujetos y organizaciones políticas.</p> <p>Organizaciones políticas: fortalecer sus capacidades y comprometerse a implementar mecanismos a favor de la transparencia.</p> <p>Organizaciones de la sociedad civil: impulsar acciones de fortalecimiento de capacidades a las instituciones públicas electorales y a las organizaciones políticas.</p> <p>Organismos internacionales y cooperación internacional: brindar apoyo técnico y económico tanto a las instituciones electorales como a la sociedad civil para fortalecer capacidades de todos los actores que intervienen en los procesos electorales.</p> |

El modelo colombiano

Colombia ha tenido importantes avances en materia de transparencia y rendición de cuentas sobre el origen, monto y destino de recursos con fines electorales y políticos. Uno de los principales logros ha sido la creación y uso del portal y aplicativo del Consejo Nacional Electoral *Cuentas Claras* desde 2011. Este aplicativo ha representado un avance desde dos aristas principalmente: primero, la ciudadanía puede acceder, en tiempo real, a los reportes de partidos y candidatos, dado que estos son públicos; y, segundo, el aplicativo ha contribuido a un mayor monitoreo por parte de periodistas y ciudadanos al proceso de financiamiento de la política (Transparencia por Colombia, 2018). La experiencia del país vecino es una oportunidad para que el desarrollo e implementación del Sistema Contable del Financiamiento a la Política, que debe crear el CNE, cuente con las características que han dado resultado en Colombia y evite errores que quizá se hayan cometido durante el inicio del aplicativo *Cuentas Claras*.

El modelo chileno

Chile ha modificado significativamente su sistema electoral en cuanto al financiamiento político y electoral. Desde 2016 se han incorporado reformas sustanciales, entre las cuales se encuentra la prohibición de financiamiento por parte de personas jurídicas; además de disminuir el límite de gasto electoral y definir límites claros para contribuciones individuales a partidos o candidatos; así como incorporar mecanismos de financiamiento público. Asimismo, se incluyeron avances en mecanismos de transparencia como la obligatoria presentación de declaraciones de bienes e intereses por parte de todos los candidatos, cuya información, además de reportes semanales sobre contribuciones a las campañas están disponibles en el Servicio Electoral (Schneider, 2019). La publicación de la información, así como la obligatoriedad de declaraciones de bienes e intereses son buenas prácticas que pueden ser replicadas por Ecuador.

2

Transparencia fiscal y presupuestaria

1. Descripción del estado de situación

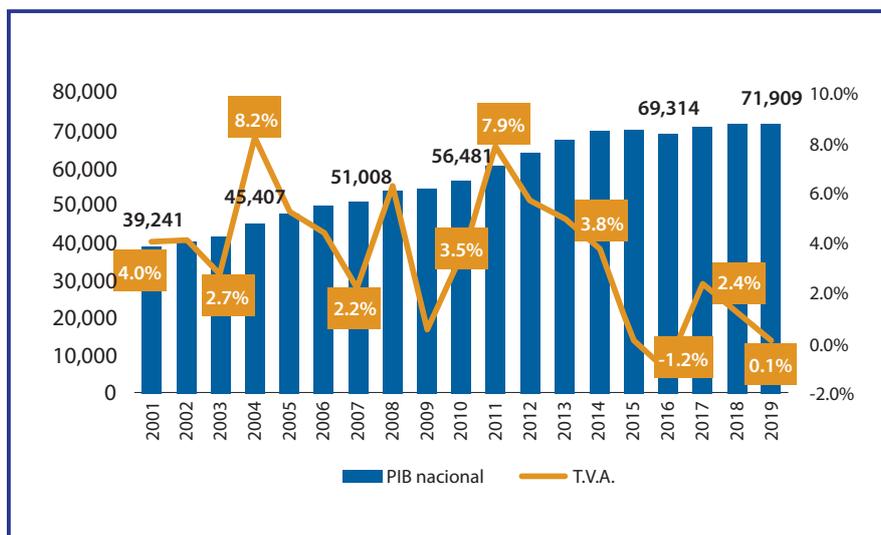
1.1 Análisis del sector real

1.1.1 Evolución del Producto Interno Bruto (PIB) y ciclo económico

Luego de acumular más de once años de desequilibrios económicos, producto de un crecimiento desmedido del tamaño del Estado y un gasto público insostenible en el tiempo, el país afronta en 2020 un proceso de estancamiento económico, mismo que ha sido agravado con el apareamiento de la pandemia del COVID-19.

Gráfico 2: Producto Interno Bruto 2001-2019

En millones de USD y tasas de variación anual



Fuente: BCE / Elaboración: Multienlace

A partir de la afectación económica en 2016, cuando el PIB nacional evidenció un decrecimiento del 1,2 por ciento anual (recesión), debido en gran parte a factores externos como son: la reducción en el precio del petróleo que se redujo en más del 50%, además de la apreciación del dólar y la tragedia del terremoto del 16 de abril de 2016, la economía ecuatoriana ha buscado recuperarse paulatinamente, valiéndose de políticas como la restricción de importaciones, salvaguardias e incremento en la deuda pública para buscar retomar la senda de crecimiento y reducir la dependencia hacia recursos fiscales (como será visto más adelante).

Posteriormente, en el año 2017 se observó una aparente recuperación económica correspondiente a una tasa de variación anual del 2,4 por ciento anual. Sin embargo, este efecto se debió simplemente al denominado “efecto rebote en V”, según el cual la economía presenta una mejora rápida frente a un año especialmente complicado para la economía nacional. Con esto, el año 2018 volvió a reflejar una desaceleración, al demostrar un crecimiento interanual del 1,3 por ciento, manteniendo los problemas de años pasados, como fueron un sector real y precios estancados en variaciones cercanas al 0 por ciento, un sector fiscal insostenible y un débil sector externo. Debido a estas situaciones, a principios de 2019, el Gobierno nacional recurrió a la obtención de un préstamo, en el que participó el Fondo Monetario Internacional (FMI) y diversos organismos multilaterales, por un monto de USD 10 279 millones, que se entregaría paulatinamente a medida que el Gobierno cumpliera con las metas realizadas en conjunto. El objetivo de este préstamo sería arreglar la situación fiscal del país y retomar una senda sostenible de crecimiento económico nacional.

A pesar de haber cumplido exitosamente con los objetivos planteados para las primeras revisiones trimestrales del FMI y haber obtenido desembolsos por un total de USD 903 millones, en el contexto de la tercera revisión programada para septiembre de 2019, el Gobierno no pudo completar todas las metas pactadas, siendo la más importante el retraso en la presentación de leyes como las de reformas laborales y tributarias, que debieron ser expuestas a la Asamblea Nacional antes de finalizada dicha revisión. A finales de septiembre 2019, el Gobierno presentó el Decreto 883, con el cual se eliminaban los subsidios a la gasolina extra, ecopaís y diésel. Este decreto ocasionó reacciones de varios sectores, provocando protestas a nivel nacional que dejaron pérdidas humanas y económicas por más de USD 2 000 millones. Ante dicha coyuntura, el gobierno derogó el decreto, con la promesa de realizar un nuevo documento en el que se buscaría focalizar el subsidio a estas gasolineras, sin embargo, este hecho no se ha suscitado hasta la finalización de este documento. Estos acontecimientos y los recortes de gasto público realizados durante todo el año, fueron algunas de las razones por las cuales el PIB al cierre de 2019 haya denotado un crecimiento del 0,05 por ciento anual.

Actualmente, la economía ecuatoriana vuelve a enfrentar un reto, quizás aún más grave que los vistos previamente en su historia, frente a las afectaciones sanitarias y económicas ocasionadas a partir de la pandemia mundial del COVID-19. El confinamiento obligatorio dictado por las autoridades, como medio para frenar el número de contagios y muertes en el país, ha causado consecuencias económicas y sociales aún difíciles de cuantificar. Por consiguiente, las últimas previsiones realizadas por Multienlace y otros organismos multilaterales como el Banco Mundial y el FMI vaticinan una contracción económica del PIB nacional que podría estar entre el 2 y 7 por ciento anual, cifras que aún podrían agravarse dependiendo del tiempo que demore la producción en reactivarse. Las medidas emergentes fiscales, financieras, sociales y económicas (las cuales serán tratadas de forma más específica en los puntos 2.6 y 2.7 del presente documento) que realice el Gobierno serán de gran relevancia para poder enfrentar este acontecimiento y asegurar un nuevo “efecto rebote en V” y no una recesión más prolongada con una recuperación en forma de “U”.

1.1.2 Componentes del PIB

Consumo de los hogares

Como consecuencia de los problemas enfrentados por el país a partir del año 2015, el Estado se ha visto obligado a reducir su tamaño, disminuir el gasto público, aplicar medidas de austeridad fiscal y limitar

las importaciones. Estos factores evidenciaron un fuerte impacto en la economía del Ecuador, por lo que la contracción fiscal se tradujo en una desaceleración del consumo de los hogares entre 2016 y 2019, manteniendo crecimientos cercanos al 1 por ciento.

En 2019, el consumo privado denotó una tasa de variación anual de 1,5 por ciento, porcentaje ligeramente superior al crecimiento del PIB nacional (0,6% anual) pero inferior a los crecimientos observados en 2017 (3,73% anual) y 2018 (2,09% anual).

Para el año 2020, las previsiones iniciales apuntaban a un crecimiento similar al observado en 2019. No obstante, el confinamiento obligatorio y el cierre de diversas actividades económicas, durante los meses de marzo y abril de 2020 podrían generar una contracción más severa en el consumo privado.

Consumo del Gobierno

Entre los años 2007 y 2017 este indicador evidenció un incremento de punta a punta del 93,6 por ciento. Es decir que, en diez años de historia económica del país, el gasto de consumo final del Gobierno estuvo cercano a duplicarse, lo cual incrementó la dependencia de la economía nacional de las decisiones del Gobierno.

El incremento en el gasto se destinó principalmente al pago de servicios administrativos del Estado, que representó, en promedio, el 46 por ciento del total de consumo público para ese período. De igual manera, servicios de enseñanza y servicios sociales y de salud humana mostraron porcentajes de participación del 28 y 26 por ciento, respectivamente.

Este incremento del gasto dinamizó la economía aumentando el tamaño del Estado, invirtiendo en infraestructura buscando mejorar el transporte, la educación y los servicios de salud. Sin embargo, en una economía que depende también de los precios de varios *commodities* y, en especial, del precio del petróleo, su sostenimiento a largo plazo se tornó difícil de asegurar, principalmente en momentos de crisis económicas que, sin duda, generan una reducción en el precio de estos productos. Por esta razón, a partir de 2014 se observó una desaceleración en el nivel de gasto, ya que gran parte de los ingresos del Gobierno provenientes de los excedentes de las exportaciones de petróleo e impuestos vistos hasta ese año, empezaban un proceso de contracción.

A partir de 2017, con el actual Gobierno se han realizado gradualmente una serie de ajustes fiscales para poder reducir la brecha en el presupuesto General del Estado. Entre ellos la disminución en el nivel de gasto de consumo del Gobierno, que al término de 2019 se redujo en el 2,4 por ciento anual, siendo el rubro de servicios administrativos el de mayor reducción con el 4,9 por ciento anual y alrededor de USD 238 millones menos.

En el año 2020, Ecuador se vuelve a enfrentar a una posible recesión económica, con lo cual debe formular estrategias que le permitan incrementar nuevamente el gasto del Gobierno, como medida para reactivar el aparato productivo y retomar una senda de crecimiento económico, todo ello afectado seriamente por la pandemia. Sin embargo, estas medidas estarán atadas a la obtención de recursos internacionales.

Formación Bruta de Capital Fijo (FBKF)

En el periodo 2007-2017 la inversión privada en promedio representó el 56 por ciento del total de la FBKF del Ecuador, mientras la inversión pública representó el 44 por ciento restante; porcentaje más elevado al reflejado hasta el año 2006, en el que la inversión pública representaba, en promedio, tan solo

el 27 por ciento del total. Este cambio evidencia la importancia de la inversión pública dentro del total, lo cual se debió principalmente al aumento del gasto público en infraestructura y maquinaria, que se expandió en más del 97 por ciento durante la administración de Rafael Correa hasta 2017.

A finales de 2019 la inversión cerró con un valor cercano a los USD 16.520 millones, equivalente a una afectación negativa de -3,4 por ciento anual comparado con el año previo. La menor inversión en el sector de la construcción explica, en gran medida, este resultado (Es importante destacar que este sector representó, a dicho año, el 65 por ciento del total de la inversión), con una disminución del 5,2 por ciento anual.

La economía ecuatoriana necesita recursos económicos externos que no sólo provengan de exportaciones, remesas y deuda, sino también inversión privada externa que permita incrementar la capacidad productiva de los sectores económicos por períodos más largos, garantizando la seguridad de los inversionistas con políticas claras y que no cambien constantemente.

1.1.3 Inflación nacional del consumidor

En 2019, por segunda vez en los últimos quince años del Ecuador, la inflación denotó una variación negativa, al reportar una tasa de -0,07 por ciento anual. De acuerdo con las variaciones anuales publicadas por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), las divisiones de consumo de mayor incidencia negativa fueron alimentos y bebidas (-0,63% anual) y prendas de vestir (-2,63% anual), mientras que la educación, mantuvo una incidencia positiva con una inflación del 2,99 por ciento anual.

Las variaciones cercanas a cero presentadas por el indicador a lo largo de 2019, así como el resultado negativo al fin del año, son el reflejo de los temas previamente analizados que incluyen: una demanda menos dinámica, una reducción en la inversión total de la economía y una menor presencia del Estado mediante políticas de gasto público.

Adicionalmente, el último informe presentado por el INEC denota un ligero incremento en la inflación del mes de marzo 2020, con un porcentaje de 0,18 por ciento anual. Este resultado se explicó por el incremento en los precios de alimentos y bebidas de 0,10 por ciento, salud (0,09%), comunicaciones (0,07%), alimentos y bebidas no alcohólicas (0,04%). La especulación en mercados y la falta de insumos de protección son una de las razones para este comportamiento, por el confinamiento obligatorio que viven los ecuatorianos en dicha fecha. Para el término de 2020 Multienlace, así como otros organismos multilaterales como el Banco Mundial, estiman que la inflación se mantendrá cercana al 0 por ciento, debido principalmente a los efectos del COVID 19 en la economía nacional que incluyen: un freno productivo en la mayoría de las industrias nacionales, reducción de salarios, incremento de desempleo y subempleo nacional, entre otros.

1.1.4 Evolución del mercado laboral del Ecuador

Posterior a la recesión atravesada durante 2016, en 2017 el mercado laboral demostró una relativa mejoría, atado al efecto rebote o crecimiento en V que evidenció el crecimiento del PIB ecuatoriano entre estos dos años. Bajo este contexto, el empleo formal pasó de representar el 41,2 por ciento de la Población Económicamente Activa (PEA) en 2016, a ser el 42,3 por ciento de la PEA en 2017. Posterior a este incremento, en 2018 el empleo formal decreció hasta el 40,6 por ciento de la PEA y este resultado volvió a agravarse en 2019 cuando pasó a un porcentaje del 38,8 por ciento.

Paralelamente, la cifra agregada de subempleo (Otro empleo no pleno + Empleo no remunerado + Subempleo) alcanzó en 2019 su máximo valor histórico, siendo el porcentaje más alto del Ecuador para el mes

de diciembre desde que se tiene información comparable, correspondiente al 56,7 por ciento de la PEA. La cifra anterior ha representado un incremento de 1,5 puntos porcentuales (p.p.) respecto a diciembre de 2018 (55,2%) y un aumento de 5,9 p.p. respecto a diciembre 2007 (50,8%).

Mientras tanto, en 2019 el desempleo del Ecuador se ubica en el 3,8 por ciento de la PEA, lo cual la ubica como la segunda cifra de desempleo más baja del Ecuador desde 2007, siendo únicamente superada por aquella obtenida en el año 2018 (3,7%). Sin embargo, es importante recordar que, de acuerdo con las definiciones del INEC, una persona se considera como desempleada si durante la semana previa a la encuesta no tuvo empleo, buscó trabajo y está disponible para trabajar. Por lo cual, si una persona desempleada generó un dólar de ingreso laboral en actividades informales, mientras busca empleo, deja de ser desempleado y pasa a ser un empleado inadecuado, a los ojos de la estadística pública.

Ante el deterioro de las cifras de empleo pleno y el agravamiento del subempleo y desempleo, se planteó la necesidad de realizar una reforma laboral urgente para flexibilizar el campo laboral y con ello mejorar las condiciones de los trabajadores actuales. Sin embargo, la misma aún no ha sido presentada pese a que constituía una parte fundamental dentro del acuerdo con el FMI.

Actualmente, debido a la emergencia sanitaria y para proteger al mercado laboral de un deterioro más profundo, se abrió la opción, mediante Acuerdo Ministerial N°. MDT-2020-077, a las empresas nacionales a adoptar una de cuatro modalidades emergentes de labores, sugeridas por el Ministerio de Trabajo, como son: el teletrabajo, reducción, modificación o suspensión de la jornada laboral.

Con cifras oficiales del Ministerio de Trabajo, en marzo 2020, un total de 6 027 empresas se acogieron a la suspensión, reducción o modificación de la jornada laboral, mientras que un total de 1 238 empresas decidieron continuar sus labores mediante teletrabajo. No obstante, estas estadísticas no toman en cuenta al sector informal, el cual tiene muchas complicaciones para este tipo de adaptación y varios de estos empleos podrían cerrar después que la emergencia sanitaria sea superada.

Tomando en cuenta esta realidad, el Fondo Monetario Internacional estima que el desempleo en el Ecuador podría incrementar en 2020, hasta representar el 6,5 por ciento de la PEA, lo cual significaría un incremento de más de 215 000 personas respecto al 2019.

1.1.5 Pobreza por ingresos

Para el año 2019, el nivel de pobreza se ubicó en el 25 por ciento de la población, equivalente a 1,8 puntos porcentuales adicionales respecto al año previo (23,2%). De igual forma, el nivel de pobreza extrema aumentó en 0,5 puntos porcentuales hasta ubicarse en 8,9 por ciento de la población en 2019. Estas estadísticas reflejan los embates de un lento crecimiento económico nacional y la reducción del gasto gubernamental, lo cual se tradujo en la terminación de varios contratos y el incremento en el nivel de desempleo. Asimismo, la migración masiva de ciudadanos venezolanos por la crisis presentada en ese país desde 2016, ha incrementado la pobreza en las ciudades más grandes del país.

En el año 2020, se espera un nuevo incremento en las cifras de pobreza nacional, derivado de los efectos de una nueva recesión del país como consecuencia de los efectos de la pandemia en la economía ecuatoriana. Ante esta situación, el Gobierno activó la línea de protección familiar para que alrededor de 950 mil familias puedan acceder a un bono de USD 60, durante la crisis. A su vez, se han pedido líneas de crédito para que varios negocios de distintos sectores obtengan un crédito y puedan pagar a sus empleados. Sin embargo, existen diversas familias en el país que viven el día a día en el subempleo, que actualmente no pueden realizar sus actividades económicas por el confinamiento obligatorio.

1.2 Sector Monetario y Financiero

1.2.1 Liquidez total

La liquidez total²⁴ en 2019, mostró un crecimiento superior al 8 por ciento anual con un saldo de USD 57 968 millones. Este comportamiento se debió, en gran parte, al incremento en la deuda externa, luego de la firma del acuerdo con el FMI. Durante todo el año se recibieron desembolsos de distintos organismos multilaterales para con ello hacer frente a la desaceleración que sigue experimentando la economía nacional.

Hasta febrero de 2020 la liquidez total fue de USD 58 157 millones, equivalente a un crecimiento de 0,4 por ciento anual comparado con diciembre de 2019. Con la llegada de la crisis sanitaria, precautelar el nivel de liquidez financiera y total de la economía es uno de los principales objetivos del Gobierno para proteger la dolarización. Se espera que en abril de este año llegue financiamiento por parte de algunos acreedores, entre ellos el FMI, el BID, así como de gobiernos extranjeros, para enfrentar la crisis sanitaria que se vive en el país.

1.2.2 Depósitos de la banca privada

Para el término de 2019, los depósitos mostraron un crecimiento de 8,3 por ciento anual y un saldo de USD 31 598 millones; este escenario se debió, en gran parte, a los desembolsos realizados por los multilaterales después de la firma con el FMI y un cambio de tendencia en las preferencias de los consumidores hacia consumos futuros, destinando una mayor parte de su ingreso a depósitos a plazo (como se verá a continuación).

Asimismo, para incentivar el incremento en los depósitos a partir de 2016, las instituciones financieras incrementaron sus tasas de interés pasivas, para estimular a los agentes económicos a realizar inversiones a plazo. Actualmente, este tipo de captaciones representan el 39 por ciento del total de depósitos, con crecimientos anuales superiores al 15 por ciento anual. Por su parte, los depósitos monetarios a 2019 representaron el 33 por ciento y crecimientos inferiores al 5 por ciento, mientras aquellos de ahorro mantuvieron una participación del 28 por ciento y crecimientos cercanos al 3 por ciento.

Por otro lado, las captaciones del sistema cooperativo (segmento 1 y 2) han cobrado una importancia significativa en el país, hasta representar en 2019 cerca del 20 por ciento del total de pasivos del Sistema Financiero Nacional. En ese sentido, a finales de 2019, los depósitos denotaron un crecimiento del 17,9 por ciento anual y un saldo de USD 10 303 millones, estimulado principalmente por las captaciones a plazo y con una oferta mayor en el porcentaje de tasas de interés en todos sus plazos comparados con la banca privada.

1.2.3 Cartera de la banca privada

Al término de 2019, la cartera bruta de crédito (incluye cartera por vencer más la cartera improductiva), mostró un saldo de USD 30 029 millones y un crecimiento anual de 9,9 por ciento, equivalente a un incremento de USD 2 704 millones. Desde el pasado diciembre 2017 la cartera de la banca privada venía creciendo en porcentajes superiores al 20 por ciento anual, sin embargo, la desaceleración mostrada por los depósitos fue uno de los mayores motivos para que el monto de crédito presente crecimientos por debajo del 10 por ciento anual.

El análisis por tipo de crédito hasta finales de 2019 señaló que la cartera de consumo creció en un 17,5 por ciento con respecto al mismo mes del año previo y un saldo de USD 11 736 millones. De igual manera el crédito para microempresas presentó un notable crecimiento del 16 por ciento y un saldo de USD 2 011

²⁴ Según el Banco Central del Ecuador la liquidez total corresponde a la suma entre el cuasidinero y oferta monetaria conformada por especies monetarias en circulación, moneda fraccionaria, dinero electrónico y depósitos a la vista.

millones. Por su parte, en cambio el crédito comercial evidenció una leve caída anual de 0,7 por ciento y una disminución de USD 69 millones con respecto a diciembre 2017.

1.2.4 Morosidad

Al finalizar 2019, la morosidad de la banca privada incrementó en 0,11 puntos porcentuales con respecto a 2018 (2,62%) reflejando un porcentaje de 2,73 por ciento. El análisis por tipo de cartera denotó que el crédito comercial, vivienda y educativo mostraron una mayor morosidad a la observada en diciembre 2018. Por ejemplo, el crédito comercial pasó de 0,76 por ciento en diciembre 2018 a 0,83 por ciento en diciembre 2019. Asimismo, la cartera de vivienda creció de forma anual en 2,2 puntos porcentuales adicionales, pasando de 2,78 en 2018 a 2,99 por ciento en 2019, mientras el crédito educativo pasó de 0,71 a 1,72 por ciento en el mismo período.

Por otra parte, la cartera de consumo y microcrédito redujeron su nivel de morosidad en 2019. En el caso de la cartera de consumo, se observó una reducción de 0,1 p.p., correspondientes a una caída en la tasa desde 4,67 en 2018 a 4,57 por ciento en 2019. Mientras tanto, la cartera de microcrédito demostró una reducción más alta de 0,25 p.p., correspondientes a una variación en tasa desde 4,93 en 2018 a 4,68 por ciento en 2019. Finalmente, a la misma fecha, la morosidad del sistema cooperativo (Segmento 1 y Segmento 2) reflejó un porcentaje de 3,69 por ciento, lo cual significó un incremento anual de 0,23 puntos porcentuales.

1.2.5 Normas del Sistema Financiero sobre prevención de lavado de activos

Con fecha 21 de julio de 2016, se publica en el Registro Oficial del Ecuador, Suplemento 802, la “Ley de Prevención de Lavado de Activos y del Financiamiento de Delitos”, la cual tiene como objetivo “*prevenir, detectar y erradicar el lavado de activos y la financiación de delitos, en sus diferentes modalidades*” (Registro Oficial Suplemento, 2016), teniendo como ente rector a la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera y como entidad responsable a la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE).

De acuerdo con el artículo 3 de dicha legislación, se entiende por operaciones o transacciones económicas inusuales, injustificadas o sospechosas, los movimientos económicos realizados por personas naturales o jurídicas, que no guarden correspondencia con su perfil económico y financiero y que no puedan sustentarse.

Para ello, todas las instituciones del Sistema Financiero y de Seguros deberán: requerir y registrar a través de medios fehacientes, fidedignos y confiables, la identidad, ocupación, actividad económica, estado civil y domicilios, habitacional u ocupacional, de sus clientes, permanentes u ocasionales; mantener cuentas y operaciones en forma nominativa, con lo cual no se podrán mantener cuentas o inversiones cifradas o de carácter anónimo; registrar las operaciones y transacciones individuales cuya cuantía sea igual o superior a diez mil dólares de los Estados Unidos de América o su equivalente en otras monedas; reportar, bajo responsabilidad personal e institucional, a la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE) las operaciones o transacciones económicas inusuales e injustificadas; así como reportar a la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE), dentro de los quince días posteriores al fin de cada mes, sus propias operaciones nacionales e internacionales cuya cuantía sea igual o superior a diez mil dólares de los Estados Unidos de América o su equivalente en otras monedas.

Adicionalmente, la Superintendencia de Bancos del Ecuador, en su afán por supervisar y controlar a las Instituciones Financieras del país y sus esfuerzos por evitar el lavado de activos, resolvió expedir el documento denominado “Normas para las instituciones del sistema financiero sobre prevención de lavado de activos, financiamiento del terrorismo y otros delitos”, el cual busca sentar una base para las medidas de control de lavado de activos que deben adoptar y respetar todas las instituciones financieras del Ecuador.

Para ello, toda institución debe contar con un manual de prevención de lavado de activos, financiamiento del terrorismo y otros delitos, que establezca políticas y aspectos mínimos listados en el artículo 10 de dicho documento. Este manual debe permanecer actualizado y ser distribuido a todos los funcionarios de la institución.

Con base en estas normativas y legislaciones, se concluye que la banca ecuatoriana mantiene un estricto control de la procedencia del dinero y sostiene un esfuerzo constante por evitar el lavado de activos en el país. Si bien, toda institución financiera puede aplicar sus propios esfuerzos para evitar que estas actividades ilícitas sucedan en su alrededor, se percibe como positivo que exista una línea base que permita al menos un control mínimo del blanqueo de capitales. De esta manera no solo se elevan varios escudos que le permitan al país mantener un estricto control de este riesgo, sino que se estimulan los esfuerzos individuales para mejorar la legislación y supervisión vigente.

1.2.6 Reservas internacionales

En una economía dolarizada como el Ecuador, es indispensable mantener el nivel óptimo de reservas internacionales, que permita reducir el impacto en momentos de crisis e incrementar el nivel de confianza de los inversionistas y de los agentes económicos.

Previo a la recesión económica de 2016, en 2015 las reservas se redujeron en un 36 por ciento anual, dejando un saldo de USD 2 496 millones, siendo este el valor más bajo desde 2012 (USD 2 487 millones). Este descenso se produjo, principalmente, por el menor ingreso de divisas a causa de exportaciones petroleras, debido a la reducción del precio del petróleo WTI, en más del 36 por ciento entre enero y diciembre de dicho año. Esto explica, en parte, la presión que surge en una crisis sobre el nivel de reservas internacionales.

Al final de 2019, las RI denotaron un saldo de USD 3 397 millones con un crecimiento de más del 26,9 por ciento anual, estimuladas principalmente por los desembolsos realizados por los organismos multilaterales a lo largo del año. Adicionalmente, se aumentó el nivel de reservas en oro con un incremento de más de USD 660 millones.

Es importante mencionar que una de las metas fijadas con el FMI fue cumplir con un monto de (RI) de USD 4 679 millones a diciembre 2019. No obstante, la misma se ajustó a un monto de USD 4 215 millones debido (entre otros factores) a la relativa paralización de actividades suscitada a partir de la eliminación de subsidios a los combustibles en octubre de ese año. Aun así, no se logró cumplir la meta, llegando únicamente a los USD 3 397 millones.

La meta fijada para 2020 muestra una propuesta bastante ambiciosa (USD 6 022 millones) tomando en cuenta que dicho valor representa un aumento de USD 1 807 millones respecto a 2019. Las metas planteadas con el FMI respecto a las reservas internacionales seguramente serán revisadas nuevamente a la baja, debido principalmente a la crisis sanitaria que vive el país, la cual ha ocasionado en abril 2020 un decrecimiento del 37 por ciento anual y un saldo de USD 2 187 millones, valor incluso inferior al observado en 2015.

1.2.7 Riesgo país

El riesgo país mide el nivel de confianza de los mercados externos sobre la capacidad del Estado para hacer frente a sus obligaciones y deudas. Para el cálculo de este no solo influye el volumen de deuda externa de un país, sino también diversos factores políticos, económicos, sociales, entre otros.

Durante el 2019, el riesgo país bajó a menos de 600 puntos básicos, luego de la firma con el FMI y precios del petróleo relativamente estables por encima de los USD 50 por barril. Sin embargo, en el último

trimestre de 2019 se suscitaron algunos acontecimientos que incrementaron esta calificación, como fueron: las protestas de octubre por la eliminación de subsidios a los combustibles y el archivo de la Ley de Crecimiento Económico, creada como una iniciativa para mejorar la situación fiscal del país y su sostenibilidad en el tiempo. Estas acciones desencadenaron el incremento del riesgo país hacia una calificación de más de 1 000 p.b.

Para el 2020, el nivel de riesgo país presenta un promedio de más de 3 000 puntos, habiendo superado en su momento los 6 000 puntos básicos, debido al colapso en el precio del petróleo, el cual a abril de dicho año ha llegado a valores de hasta USD 18 por barril, la crisis sanitaria que ha generado la suspensión temporal de varias actividades económicas, el anuncio (primero de la Asamblea Nacional y después del Ministerio de Finanzas) de la renegociación de deuda soberana y la suspensión de pago de intereses de bonos por un período de gracia legal, entre otros factores.

1.3 Sector Externo

1.3.1 Balanza comercial

El resultado entre exportaciones e importaciones en 2016 registró un superávit de USD 1 247 millones en la balanza comercial. No obstante, para el 2017 este saldo se redujo hasta los USD 89 millones, debido principalmente a que las importaciones presentaron un incremento de 24 por ciento anual (USD 19 033 millones FOB) después de la eliminación de las salvaguardias, aplicadas como medida de prevención para la salida de capitales desde finales de 2015.

El análisis en 2018 denotó un incremento en las importaciones impulsadas por la apreciación del dólar americano con respecto a monedas de varios socios comerciales y la eliminación de restricciones comerciales, reportando un crecimiento de 16 por ciento anual (USD 22 121 millones FOB), siendo las principales importaciones materias primas y bienes de capital que no se producen en Ecuador. Al mismo año, las exportaciones crecieron en una proporción más moderada de 13 por ciento (USD 21 606 millones FOB), presentando un resultado deficitario en la balanza comercial de USD -515 millones FOB.

Por otro lado, la balanza comercial total en 2019 mostró un superávit de USD 820 millones. Comparado con el mismo período en 2018 la balanza comercial presentó un incremento de alrededor de USD 1 298 millones, como respuesta a un mejor desempeño de la Balanza Comercial petrolera (la cual pasó de USD 4 459 millones en 2018 a USD 4 521 millones en 2019) y una reducción del déficit comercial no petrolero (el cual pasó de un déficit de USD 4 937 millones en 2018 a USD 3 700 millones en 2019).

Con miras al año 2020, Ecuador ha retomado las negociaciones para acceder a un acuerdo comercial con su principal socio comercial Estados Unidos. Este país se ha caracterizado por ser un mercado superavitario para el Ecuador y el destino de más del 30 por ciento del total de las exportaciones nacionales.

De igual manera, antes de la pandemia del COVID 19, el país se encontraba trabajando en su adhesión al mercado conocido como Alianza del Pacífico, del cual forman parte México, Chile, Perú y Colombia. Estos esfuerzos se dan en el marco de apertura comercial que ha mantenido el actual gobierno, con el cual ya se ha logrado acuerdos comerciales con otros mercados relevantes como la Unión Europea.

1.3.2 Exportaciones

Las exportaciones del Ecuador, por lo general se han caracterizado por su dependencia en el precio de materias primas, específicamente el precio del petróleo, lo que se ve reflejado en el porcentaje de participación de exportaciones petroleras y no petroleras sobre el total de ventas externas realizadas en el año.

En el período 2007-2017, las exportaciones petroleras mantuvieron un promedio de participación de 50,5 por ciento sobre el total de exportaciones ecuatorianas. Uno de los mejores años para este tipo de exportaciones fue el 2011, como resultado del incremento histórico en el precio del petróleo en más de USD 100 cada barril. Sin embargo, durante 2015 el precio del petróleo se redujo considerablemente por debajo de los USD 50 por barril, debido principalmente a un exceso de oferta de los países petroleros de la OPEP. En ese año, la importancia de las exportaciones petroleras sobre el total se redujo al 36,3 por ciento. Asimismo, a partir de 2015 las exportaciones petroleras no han logrado repuntar a pesar del esfuerzo de los países productores en reducir la producción para incrementar el precio, el mismo no ha sobrepasado los USD 70 por barril.

Durante al año 2019, las exportaciones mostraron un monto total de USD 22 329 millones. Las exportaciones no petroleras representaron el 61,1 por ciento del total y las exportaciones petroleras el porcentaje restante: 38,9 por ciento. Asimismo, los productos tradicionales más exportados fueron camarón con el 46,7 por ciento de participación el mismo que ha ganado importancia en los últimos años y hoy en día es el principal producto de exportación ecuatoriano, superando al banano.

El panorama actual se torna complejo para las exportaciones, ya que el cese de actividades económicas, no solo en Ecuador sino en la mayoría de los socios comerciales del país, ponen en peligro a las empresas exportadoras. A marzo del 2020, la industria más afectada por este factor ha sido la industria florícola, cuyas ventas se han reducido en más del 80 por ciento, de acuerdo con las cifras oficiales del Ministerio de Comercio Exterior. Otras industrias afectadas han sido banano, cacao, camarón y café, productos considerados como tradicionales dentro del marco de las exportaciones nacionales y que no solo han visto disminuido su volumen de ventas, sino que han sido afectados por una disminución en su precio internacional, al ser considerados *commodities*.

1.3.3 Importaciones

A finales de 2015 y durante 2016, la economía ecuatoriana experimentó los síntomas de una recesión económica, que desembocó en un decrecimiento del PIB del 1,23 por ciento anual en 2016. El Gobierno, para hacer frente a la crisis y como medio para evitar una fuerte salida de capitales, impuso salvaguardias a múltiples productos. Como resultado de estas medidas, las importaciones presentaron una disminución del 22,7 por ciento anual y un monto de 20 435 millones. Si bien esta medida buscaba asegurar la liquidez ecuatoriana, terminó generando el rechazo de varios mercados internacionales y una pérdida de dinamismo en varias actividades comerciales, como la venta de vehículos, que se redujeron en el 21 por ciento entre 2015 y 2016.

Las medidas anteriormente citadas generaron una demanda insatisfecha en el mercado ecuatoriano durante los años 2015 y 2016. En consecuencia, ante su liberación en el año 2017, las importaciones nacionales presentaron un crecimiento importante de más de 22,3 por ciento en dicho año y un crecimiento de 16,15 por ciento en 2018.

Finalmente, en 2019, las importaciones registraron un monto total de USD 21 474 millones FOB, equivalente a un decrecimiento del 2,85 por ciento anual. En términos monetarios se evidenció una disminución de USD 630 millones FOB.

Dentro del período de análisis, las materias primas reflejan la participación más alta con el 32 por ciento dentro del total importado. Sin embargo, las mismas se redujeron en 7,3 por ciento anual en 2019, con una disminución de USD 550 millones FOB. Este comportamiento es explicado por la reducción en las importaciones de materias primas industriales (-9% anual) y materias primas agrícolas (-3,2% anual). Los bienes de capital, por el contrario, mostraron una mejoría del 3,3 por ciento anual. Este resultado fue impulsado por la mejoría en las importaciones de equipos de transporte y bienes industriales con un crecimiento de 12,4 y 0,5 por ciento, respectivamente.

2. Finanzas públicas y política fiscal

2.1 El Presupuesto General del Estado

El presupuesto ecuatoriano a lo largo del tiempo ha sido sostenido, en su gran mayoría, por sus ingresos provenientes de la venta del petróleo. Sin embargo, a partir del declive de los precios del crudo y con el objetivo de mantener su nivel de gastos se han implementado políticas impositivas mismas que han permitido sostener los ingresos y así solventar las necesidades del Ecuador. En cuanto a los gastos del país, los sueldos y salarios son el rubro con mayor participación.

Los desequilibrios fiscales asociados a un robusto gasto público han sido una de las características que han mermado el desarrollo del país, seguido de las contracciones de la demanda interna y una carencia de empleos plenos. Si bien, entre el año 2010 y 2014 la bonanza de ingresos petroleros ayudó a la economía del país, la misma comenzó a presentar desbalances tras la inesperada caída de los precios del petróleo a finales de 2014, volviendo vulnerables las políticas macroeconómicas adoptadas en aquel entonces.

Durante la bonanza de ingresos provenientes del petróleo se observaron efectos amplificadores en cuanto a la expansión del gasto público, sin embargo, la falta de ahorros líquidos suficientes por la eliminación de mecanismos de ahorro que ya existían anteriormente, los efectos que antes se veían positivos tornaron a ser negativos y con complicaciones cada vez más complejas.

Por tanto, la evolución del Presupuesto General del Estado (PGE) dentro del período de análisis 2010-febrero 2020 ha mostrado saldos deficitarios en todos sus años. Según cifras del Observatorio Fiscal entre el 2010 y 2014, tanto el déficit global como el déficit primario presentaron una tendencia creciente al pasar de un déficit global de USD 1 132 millones en 2010 a USD 1 237 millones en 2011. Así también, en los años subsiguientes los crecimientos de dicho déficit fueron más pronunciados, registrando en 2014 un déficit de USD 6 413 millones. Lo anterior, se debería principalmente al gasto público cada vez más desmedido, el cual ha llegado a representar hasta el 43,6 por ciento del PIB en 2014 y a 2019 se ha mantenido cercano al 35 por ciento del PIB nacional.

A inicios de 2015, el Ministerio de Finanzas empezó a tomar decisiones respecto a la caída de ingresos provenientes de la venta del petróleo, al pasar USD 60,9 por barril (mayo 2015) a USD 37 por barril (diciembre 2015), por lo cual se propuso un recorte de USD 1 420 millones en el presupuesto, es decir, 3,9 por ciento menos del monto aprobado en el presupuesto del año, a finales de 2014. En consecuencia, a cierre de 2015 se logró reducir el déficit en un 41 por ciento registrando un déficit de USD 3 805 millones.

Entre enero y diciembre de 2016, el Presupuesto General del Estado (PGE), no registró ingresos por concepto de ventas externas petroleras, comportamiento similar al de 2015. Los ingresos tributarios, por su parte, contabilizaron USD 14 018 millones, lo cual explicó el 76 por ciento del total de ingresos del PGE (USD 18 556 millones). Mientras que la diferencia correspondió a otro tipo de ingresos no tributarios y transferencias corrientes, que en conjunto representaron el 24 por ciento restante. Los gastos totales, entre enero y diciembre de 2016 fueron inferiores en 0.2 por ciento anual con respecto al mismo período de 2015, el 60 por ciento correspondió a los gastos corrientes y el 40 por ciento restante a los gastos de capital. En ese sentido, el gasto de capital pasó de USD 9 666 a USD 9 590 millones. En el caso de los gastos corrientes, estos pasaron de USD 14 484 a USD 14 514 millones. El resultado global observado entre enero y diciembre de 2016 evidenció que el Estado acumuló un desequilibrio de USD 5 548 millones. Esta condición obligó al gobierno a tomar mayor endeudamiento externo.

Al cierre de 2017, según cifras del Observatorio Fiscal, el Presupuesto General del Estado reportó un déficit de USD 6 140 millones, monto superior al obtenido en el año previo de USD -5 548 millones. Al mes

de diciembre habría cerrado con un desequilibrio, muy alejado de los cerca de USD 4 022 millones que había anunciado el Ministro de Finanzas. Las principales diferencias se observaron en una sobre estimación de los ingresos petroleros por más de USD 1 800 millones, y un recorte en el gasto de bienes y servicios por más de USD 3 200 millones, ocasionado principalmente por la falta de ingresos del sector público. Además, entre 2016 y 2017, se evidenció un decremento de 2,1 por ciento anual en la cuenta de ingresos totales, explicado por el decrecimiento de los ingresos petroleros. La lenta recuperación e inestabilidad del precio internacional del petróleo y por ende del crudo ecuatoriano dieron cuenta de lo anteriormente mencionado.

Por su parte, los ingresos tributarios aumentaron, en cerca de USD 61 millones. La estructura de los ingresos estuvo compuesta en un 77 por ciento por ingresos tributarios que en su mayoría responden a la recaudación de tributos como el IVA y el Impuesto a la Renta, los cuales participaron con el 42 y 27 por ciento, respectivamente, en relación con el total. Los ingresos no tributarios registraron un 12 por ciento de participación y la diferencia (11%) se explicó por otro tipo de ingresos como ingresos petroleros, transferencias corrientes, entre otros. Los gastos corrientes concentraron el 64 por ciento del total, mientras que aquellos de capital representaron el 36 por ciento restante. Por subcuentas, los sueldos constituyen la partida de más peso con el 59 por ciento del gasto corriente, le siguieron los intereses y la compra de bienes y servicios con el 16 y 14 por ciento, respectivamente, entre los más importantes. Los gastos de capital, a su vez, disminuyeron en 9,5 por ciento anual debido a la menor disponibilidad de recursos económicos del Estado. Esto ocasionó una caída en actividades como la construcción, obra civil, transporte y otras fuertemente encadenadas a este tipo de gasto.

A diciembre de 2018, se reportó un déficit total de USD 3 921 millones (3,65% del PIB), desequilibrio que fue inferior al obtenido en el año previo de USD -6 140 millones (5,89% del PIB). Las cifras del PGE con valores devengados (producidos) entre 2017 y 2018 evidenciaron un incremento de 11,1 por ciento anual en la cuenta de ingresos totales. Este comportamiento se explicaría por el crecimiento de los ingresos tributarios (9,5% anual), que se originaron a partir de un aumento anual de USD 1 039 millones en la recaudación del impuesto a la renta. La estructura de los ingresos estuvo compuesta en un 76 por ciento por ingresos tributarios que en su mayoría responden a la recaudación de tributos como el IVA y el Impuesto a la Renta, los cuales participaron con el 41 y 31 por ciento, respectivamente, en relación con el total. Los ingresos no tributarios registraron un 11,10 por ciento de participación, los petroleros un 10,4 por ciento y la diferencia se explicó por otro tipo de ingresos. Por otra parte, los gastos totales disminuyeron en un 0,6 por ciento anual, siendo los gastos de capital los únicos que disminuyeron en razón del 21 por ciento anual, mientras que los gastos corrientes aumentaron en un 10,5 por ciento anual debido al, entre otros factores, al registro adicional de USD 499 millones en la cuenta de intereses.

El creciente problema fiscal, sumado a una falta de liquidez y una economía estancada, a los que se suma una elevada necesidad de financiamiento, impulsó al Ministro de Finanzas a tomar la decisión de buscar asistencia económica internacional para prevenir un “default” (falta de pago). Fue así como el 21 de febrero de 2019, el Gobierno anunció que el país llegó a un Acuerdo de Asistencia Técnica-Financiera por USD 10 279 millones con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y otros organismos internacionales. Los recursos obtenidos a partir de estas negociaciones serían en parte, enfocadas en el cumplimiento de los objetivos señalados en el denominado “Plan de Prosperidad”, así como en aquellos establecidos en la Carta de Intención firmada con el FMI, según la cual se busca: consolidación fiscal y estabilidad monetaria, igualdad de oportunidades y protección social, empleo y reactivación productiva y manejo eficiente y transparente de los recursos.

En conformidad con lo acordado, Ecuador recibiría un total de USD 4 624 millones en 2019, USD 3 146 millones en 2020 y USD 2 509 millones en 2021, totalizando USD 10 279 millones. El acuerdo firmado con el FMI fue realizado en el marco “Servicio Ampliado/Asistencia Técnica Financiera” (SAF), el mismo que conlleva una asistencia por parte del organismo para respaldar y aplicar políticas de corrección

estructural, las mismas que serán evaluadas previo a nuevos desembolsos monetarios (revisiones trimestrales). Algunos de los objetivos que busca conseguir este acuerdo en un primer momento son: reducción de costos de contratación y flexibilización laboral, reforma tributaria, reducción de subsidios, entre otros.

Sin embargo, el sector fiscal, por su parte, continuaba mostrando un desequilibrio en sus resultados (Global y Primario) y el cumplimiento de metas establecidas con el FMI se mostraba cada vez más difícil de conseguir, lo cual presionó a tomar nuevas medidas como el *rollover* ejecutado en diciembre 2019. Por tanto, a 2019 el PGE reportó un déficit total de USD -4 406 millones, es decir 18 por ciento más negativo al obtenido el año previo USD -3 747.

El total de ingresos entre enero y diciembre 2019 evidenció un decrecimiento de 2 por ciento anual. Dicho comportamiento se explica, principalmente, por la caída de -3,5 por ciento de los ingresos tributarios. La estructura de los ingresos estuvo compuesta por un 74 por ciento correspondiente a ingresos tributarios que, en gran parte, responden a la recaudación de tributos como el IVA y el Impuesto a la Renta, los cuales participaron con el 31 y 22,6 por ciento, respectivamente, en relación con el total recaudado. Los ingresos no tributarios, por su parte, mostraron un 11,5 por ciento de participación y los petroleros en un 10 por ciento. Los gastos totales, por su parte, se incrementaron en un 1 por ciento anual, siendo los gastos corrientes aquellos con un mayor crecimiento de 8,8 por ciento anual. Mientras que los gastos de capital, reportaron una reducción del 18,5 por ciento anual debido, entre otros factores, a la disminución de 7,7 por ciento por parte de los Gobiernos Autónomos y -30,3% en otros gastos de capital.

Por otra parte, la Programación Presupuestaria Cuatrianual mostraba a 2020 ingresos totales por USD 22 515 millones y gastos totales por USD 25 899 millones, dando como resultado un déficit global de USD 3 384 millones. No obstante, la Asamblea Nacional devolvió al Ejecutivo la proforma con diecisiete observaciones, por lo cual, el Presidente de la República envió un nuevo documento que acogió algunas de las observaciones presentadas para su nuevo debate. Sin embargo, al no contar con los votos necesarios para la aprobación de la Proforma Presupuestaria la misma quedó en el limbo y quedó programada su entrada en vigencia mediante el “Ministerio de la ley” para el año 2020 y 2021, dado que este último sería un año electoral.

Bajo ese contexto, se esperaba que la economía del Ecuador refleje una leve recuperación en 2020, pasando de una tasa de crecimiento anual del -0.5 por ciento en 2019 a una expansión del 0,2 por ciento anual en 2020, igualando la previsión elaborada por el Fondo Monetario Internacional. Estas previsiones tomaban en cuenta la inestabilidad política reflejada durante octubre del pasado año y sus efectos sobre la producción del país. De igual manera, estas previsiones estaban atadas a la situación fiscal del Ecuador y una posible expansión de la producción petrolera del país.

Sin embargo, el panorama actual de la economía a partir de la crisis sanitaria que azota al mundo y que ha afectado al Ecuador, muestra una situación compleja. Dicha situación ha mermado el ingreso de divisas al país, así como el comercio nacional e internacional, el mismo que se ha contraído debido a la caída de la demanda mundial. Así también la caída del precio del petróleo ha puesto en jaque a los ingresos presupuestados para el presente año.

Por lo anteriormente expuesto y con el objetivo de lograr equilibrios macroeconómicos desde el punto de vista fiscal, se ha ajustado la proforma presupuestaria. La caída del precio del petróleo ha afectado gravemente en el ingreso, tanto del presupuesto como de divisas. El presupuesto corregido muestra una reducción del USD -2 232 millones, de los cuales USD 864 millones corresponden a ingresos petroleros, USD 1 245 millones a ingresos no tributarios y USD 575 millones a transferencias corrientes, mientras que los ingresos tributarios fueron ajustados con un incremento de USD 449 millones. Por otra parte, por el lado del gasto se ha incrementado en USD 223 millones correspondientes a intereses.

En definitiva, el gobierno ha implementado algunas medidas con las cuales pretende ahorrar USD 2 252 millones, de los cuales serán USD 1 380 millones por recorte presupuestario, USD 226 millones por contribución de servidores públicos, USD 426 millones por retención al IR y USD 220 millones por contribución única de vehículos evaluados en más de USD 20 000.

2.2 Deuda pública

Como se había mencionado anteriormente, entre los años 2010-2014 el entorno económico nacional e internacional mostraba signos favorables para el Ecuador, esto debido a un alto precio del petróleo y de *commodities*. Sin embargo, a partir del año 2015, la situación económica nacional empezó a mostrar una desaceleración a causa de una notable y pronunciada caída del precio de barril del crudo. Lo anterior habría provocado el crecimiento de déficit de la balanza comercial y la balanza de pagos llevando al Gobierno a recurrir a financiamiento externo.

Sin embargo, el historial crediticio del país no ha mostrado una buena carta de presentación, tanto así que el país ha caído en *default* un total de once veces en su historia. Ostenta el segundo lugar como país con más deudas incumplidas, empatado con Venezuela y tan solo por detrás de España (catorce veces). El último *default* del Ecuador se produjo en 2008. En diciembre 2008, el país se declaró en *default* de los bonos global 2012 y 2030. Esta declaratoria se produjo, no por no poseer los recursos para honrar sus deudas, sino como una arriesgada y atrevida estrategia financiera para reducir el precio de estos bonos y recomprarlos cuando representaban apenas el 35 por ciento de su valor original.

Como consecuencia de dicha declaratoria, en 2009 el Ecuador incrementó su riesgo país en 8,81 puntos porcentuales respecto a 2008. Después de ello, hasta 2012 el país mantuvo un riesgo país que en promedio estuvo más de 4 puntos porcentuales por encima de la región. Recién en 2013, el riesgo país promedio comenzó a demostrar signos de recuperación.

Bajo este contexto, en 2010 se había registrado realmente USD 13 336,8 millones en endeudamiento público. Del endeudamiento total, el 65 por ciento correspondieron a deuda externa con los organismos internacionales (USD 8 672 millones) y el restante 35 por ciento a deuda interna (USD 4 665 millones). Comparativamente con el saldo de la deuda pública, al 31 de diciembre del 2009 (USD 10 234,7 millones), esta creció en 30,3 por ciento en 2010.

Así también, entre 2011 y 2015 el saldo de la deuda pública aumentó en USD 18 209,4 millones al pasar de USD 14 561,8 millones en 2011 a USD 32 771,2 millones en 2015. Comparando las cifras con el PIB del país, se observa un incremento de 14,6 puntos porcentuales del PIB en la deuda, puesto que esta en 2011 representaba el 18,4 por ciento del PIB, mientras que en 2015 llegó a representar el 33 por ciento. Está en cuenta que en el 2010, se aprobó el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, en el que se detalla que el límite al endeudamiento público deberá ser únicamente hasta el 40 por ciento del Producto Interno Bruto.

La deuda pública total (interna + externa) a diciembre de 2016 se ubicó en USD 38 136,7 millones, frente a los USD 32 771,2 millones reportados en 2015. Cabe mencionar, que este rubro no considera otras obligaciones como los CETES (Certificados de Tesorería), ventas anticipadas de petróleo (China y Tailandia), Títulos Valores del BCE (TBC) y otras obligaciones, en cuyo caso el total de la deuda pública superaría los USD 50 000 millones. Al desagregar la deuda pública total se evidenció que el 67 por ciento pertenece a endeudamiento público externo, lo cual se traduce en USD 25 679 millones, mientras que el 33 por ciento restante pertenece a deuda pública interna con USD 12 457 millones. Cabe resaltar que en los últimos cinco años la deuda interna ha presentado un crecimiento más acelerado, con un incremento promedio anual de 24,6 por ciento en comparación al 18,8 por ciento de la deuda externa. La falta de recursos fiscales y las ingentes

necesidades, obligaron al Gobierno a profundizar su política de endeudamiento, con el fin de obtener recursos para cumplir sus denominado “Plan de Inversiones” que, de acuerdo a estimaciones propias, demandaban recursos mensuales por más de USD 2 500 millones. Esto generó que el Gobierno ecuatoriano, entre junio de 2014 y enero de 2017, emita bonos soberanos en los mercados internacionales por un monto acumulado de USD 7 250 millones, valores que fueron colocados a una tasa de interés promedio anual del 9,60 por ciento y a un plazo promedio de siete años.

Al calcular la ratio entre deuda pública total y PIB, al cierre de 2016, se registró una relación del 38,2 por ciento, misma que es cercana al techo legal establecido del 40 por ciento. Esta metodología, sin embargo, no guarda un detalle o sustento técnico bajo el cual se la pueda establecer. Si se consideran las otras obligaciones citadas previamente, la relación deuda /PIB sobrepasaba el 50 por ciento. Adicionalmente, mediante Decreto Ejecutivo 1218, el gobierno estableció, en octubre de 2016, que para la estimación de la deuda pública solo se consideraría el concepto de deuda consolidada, en lugar del concepto de deuda agregada. Lo anterior implicó, que el gobierno no considere dentro de sus obligaciones, el monto de deuda pública interna por más de USD 12 000 millones, que mantiene con otras instituciones públicas, monto respecto al cual, más del 98 por ciento corresponde al IESS. Consecuentemente, el gobierno liberaría 11,8 p.p. de endeudamiento público, “reflejando” una relación con respecto al PIB del 27,8 por ciento.

Al cierre de 2017, la deuda pública total fue de USD 46 536 millones, es decir, representó el 44,6 por ciento del PIB. Del total de la deuda, USD 31 750 millones correspondieron a aquella de origen externo, cuya participación fue de 68,2 por ciento, mientras que la interna fue de USD 14 786 millones (31,8%).

El monto de la deuda pública excluye la emisión de bonos soberanos por USD 3 000 millones que el Estado colocó en los mercados internacionales durante los primeros días de enero 2018, producto de lo cual la deuda pública hubiese bordeado los USD 50 000 millones. A este valor se debe agregar otro tipo de obligaciones que mantiene el Estado como la emisión de CETES, bonos adquiridos con las reservas internacionales, TBCs, la venta anticipada de petróleo y otras deudas con proveedores del sector petrolero, de la salud, educación y otros, que al ser incorporadas hubiesen elevado la relación de la deuda pública por sobre el 62 por ciento del PIB.

A 2018, la deuda pública total acumuló USD 49 429,2 millones, equivalente al 45,2 por ciento del PIB total. Por origen, USD 35 696 millones correspondieron a aquella de carácter externo y cuya participación fue de 72,2 por ciento, mientras que la deuda interna representó el 27,8 por ciento restante, equivalente a USD 13 734 millones. Adicionalmente, según el mismo Ministerio de Finanzas, a la misma fecha se registraron otras obligaciones por un valor de USD 10 477 millones, las cuales de ser consideradas dentro de la deuda pública total que mantiene el Estado, hubiese implicado que esta relación respecto al PIB se eleve al 54,7 por ciento. Además, dentro del reporte de cifras de deuda pública se reporta el concepto de “contingentes”, cuyo monto asciende a USD 4 965 millones. En igual sentido, si el país hubiese recibido una sentencia no favorable por aquellos litigios internacionales que mantiene en cortes extranjeras y dicho monto se convirtiera en una obligación a pagar, la relación de la deuda se hubiese incrementado al 59,2 por ciento frente al PIB. Así también, la necesidad de liquidez que ha mantenido el Estado, lo obligaron a colocar nuevamente Bonos Soberanos (con fecha 28 de enero de 2019), por un monto de USD 1 000 millones, a una tasa de 10,75 por ciento a diez años, con la finalidad de fortalecer las reservas internacionales.

Por otra parte, durante los primeros meses del año 2019 se firmó un acuerdo con el FMI y otros organismos internacionales, como se mencionó anteriormente. El acuerdo establecía una Asistencia Técnica-Financiera por USD 10 279 millones, los mismos que estaban planificados a realizarse en varios desembolsos. El primer desembolso inmediato fue de USD 652 millones. Del mismo modo, a finales de junio, el FMI autorizó el segundo desembolso de USD 251,14 millones, tras la aprobación de la mayoría de metas fijadas, como reducir el déficit en Balance Primario no petrolero del Sector Público No Financiero que incluye el

subsidio petrolero. Y dentro del mismo año y mientras se ponía en marcha cumplir con los acuerdos firmados con los Organismos Internacionales, se cambió la metodología de cálculo de la deuda. La nueva metodología de cálculo toma en cuenta variables que en la anterior metodología no estaban en consideración. Esto, a fin de acoplarse a estándares internacionales y mantenerse en el marco del acuerdo con el FMI.

Metodología actual



Por tanto, a diciembre de 2019, la deuda pública total acumuló USD 57 337 millones, equivalente a 52,5 por ciento del PIB total. De forma desagregada, los USD 41 493 millones correspondieron a aquella de carácter externo con una participación de 72 por ciento respecto al total, mientras que la deuda interna representó el 28 por ciento restante, equivalente a USD 15 844 millones. Al cierre de 2019, la deuda total aumentó en un 16 por ciento respecto al saldo reflejado en diciembre de 2018 (USD 49 429 millones).

Lo anterior obedeció a los desembolsos del FMI y a las emisiones de bonos. Por otra parte, a finales de noviembre el Ministerio de Finanzas anunció la inscripción de deuda interna por un monto de USD 1 936 millones en una operación de *Rollover* la cual tendría tasas de interés, cronogramas de amortización de capital y vencimientos diferentes. Dicha operación fue ejecutada a fin de cubrir las necesidades de financiamiento previstas para 2020.

Finalmente, a febrero 2020, la deuda pública total fue de USD 58 661 millones, equivalente al 53,5 por ciento del PIB del país. Sin embargo, ante la coyuntura nacional, el Gobierno Central ha considerado necesario renegociar la deuda externa bilateral y liberar recursos para atender la emergencia sanitaria del país. No obstante, se ha buscado que estas medidas no afecten gravemente el pago de Bonos del Estado. Por esta razón, el Ministerio de Finanzas ha gestionado el pago de USD 324 millones de bonos 2020 y ha indicado acogerse al período de gracia de pago de intereses. Por otro lado, el país se mantiene a la espera de desembolsos por USD 2 000 millones, provenientes de organismos multilaterales como el FMI y Banco Mundial, además de una deuda bilateral con China por cerca de USD 1 000 millones. Por todo lo anteriormente dicho y bajo el escenario actual, el Ecuador no descarta la posibilidad de renegociación de deuda en los próximos meses. No obstante, puede ser el momento propicio para esta situación, dado que no será el único país que estará forzado

a no honrar sus deudas y la situación mundial podría justificar en gran medida estos anuncios. Tal es así que hasta en Banco Mundial y el FMI han solicitado que los países desarrollados suspendan el cobro de deudas soberanas de países como Ecuador.

El 17 de abril de 2020, el Ecuador llegó finalmente a un acuerdo con tenedores de bonos para diferir el pago de intereses por un total de USD 811 millones, hasta el 15 de agosto del 2020. El acuerdo fue aceptado por el 91 por ciento de los tenedores de bonos soberanos, quienes accedieron debido al pago de capital efectuado en marzo 2020, pese a la difícil situación del país.

Con base en este análisis, se podría decir que el Ecuador debe, ante todo, evitar un *default*. Pues, si no se honran las obligaciones, el acceso a mercados de inversión estaría reducido por al menos cuatro años (2024), sin mencionar que este antecedente restará confianza en las memorias de los mercados financieros y evitará que el país pueda mantener un riesgo igual o inferior al de la región en el futuro. Debido a ello, la actual administración ha buscado los métodos legales más eficientes para aliviar la presión de la caja fiscal, sin comprometer el perfil crediticio futuro del país.

2.3 Recaudación efectiva

En cuanto a la recaudación tributaria del Ecuador, es importante señalar que el país ha pasado por varios cambios en su normativa impositiva en los últimos años. Entre los más importantes, dentro del período de estudio, en el mes de julio de 2010 se hizo una modificación a la ley de hidrocarburos eliminando la tarifa del 44 por ciento a la renta petrolera, pero se determinó la deducibilidad del transporte de petróleo y se limitó el servicio de *overhead* a las petroleras.

En diciembre de 2010, a partir de la creación del Código de la Producción, se redujo de forma paulatina el impuesto a la renta del 25 al 22 por ciento para sociedades, se exoneró también el impuesto a las inversiones a largo plazo. Lo anterior buscaba lograr incentivar la inversión.

A noviembre de 2011 se elevó al 5 por ciento el impuesto a la salida de capitales, se aplicaron impuestos ambientales como el de las botellas plásticas, vehículos y se incrementó el ICE de cigarrillos, bebidas alcohólicas y se cambió la tasa de impuesto a los vehículos híbridos.

Un año y medio después, en enero 2013, se incrementaron impuestos a las entidades bancarias con lo que se planificó incrementar el bono al desarrollo humano.

En 2016, después del fenómeno natural que azotó la costa ecuatoriana, se creó la Ley Orgánica de Solidaridad y de Corresponsabilidad Ciudadana, elevando el IVA al 14 por ciento durante un año, además se impusieron contribuciones a los ciudadanos para lograr reconstruir las zonas afectadas por el terremoto del 16 de abril.

Poco tiempo después se aprobó la Ley Orgánica para Evitar la Especulación sobre el valor de las Tierras y Fijación de Tributos, fijando un impuesto a la venta de bienes inmuebles, para evitar la especulación en la venta de dichos bienes.

Consecuentemente, a finales de 2019, se aprobó la Ley Orgánica de Simplificación y Progresividad Tributaria, la misma que entró en vigencia en 2020.

En base al contexto antes mencionado y de acuerdo a las cifras publicadas por el Servicio de Rentas Internas, la cifra de recaudación de impuestos entre el 2010 y 2015 creció en un 67 por ciento. El período de mayor crecimiento fue el año 2012 con 17,8 por ciento de crecimiento anual, mientras que en 2015 el

crecimiento registrado fue de apenas el 2,4 por ciento anual. El IR y el IVA llegan a representar en promedio el 80,4 por ciento del total de la recaudación efectiva. El IVA entre el 2010 y el 2015 llegó a representar en promedio, el 49 por ciento del total recaudado, mientras que el IR representó el 31,4 por ciento. Es decir, la mayor cantidad de tributos recaudados se concentra en los dos rubros antes mencionados. No obstante, también se encuentran los demás tributos como el Impuesto a los Consumos Especiales (ICE), el Impuesto a la Salida de Divisas (ISD) los cuales en conjunto representan el 19,6 por ciento de la recaudación del promedio entre 2010 y 2015.

Por otra parte, a diciembre 2016 la recaudación reportó una disminución como consecuencia de una recaudación acumulada de USD 12 662 millones, que implicó cerca de USD 350 millones menos que a diciembre de 2015. Por tipo de impuestos, se pudo evidenciar una contracción generalizada, caracterizada por la condición recesiva de la economía. El Impuesto a la Salida de Divisas –ISD– y el Impuesto al Valor agregado –IVA– fueron los que porcentualmente más se contrajeron, con tasas de -17,1 y -12,8 por ciento anual, respectivamente. No obstante, la vigencia de la ley de Contribución Solidaria con las Víctimas del Terremoto que implicó el aumento del IVA en 2 por ciento ayudó a compensar esta caída. La recaudación tributaria adicional que percibió el Estado por la anterior ley mencionada implicó hasta diciembre 2016 un monto superior a los USD 1 155 millones, de los cuales más de 40 por ciento se explicaron por el impuesto a las utilidades de 2015. Cabe mencionar que, sin dicha reforma tributaria, la recaudación total hubiese caído por encima del 10 por ciento anual durante 2016.

De forma desagregada, a diciembre de 2016, el IVA recaudó un total de USD 5 704 millones, seguido del Impuesto a la Renta con USD 3 946 millones; en conjunto, ambos explican más del 76 por ciento de la recaudación total. El ISD, al contrario de la proyección, se contrajo en 17 por ciento anual, al totalizar un valor de USD 965 millones. El valor proyectado a recaudar por el SRI fue de USD 1 205 millones. Respecto a la meta de recaudación establecida a inicios de año, el total efectivo recaudado hasta diciembre del 2016 fue un 10,1 por ciento inferior, representando una reducción de USD 1 424,1 millones. De manera similar, en el caso del IVA y el impuesto a la renta, la recaudación efectiva hasta diciembre del 2016 fueron un 17 y 11,5 por ciento inferiores a lo estipulado como meta para este año.

Por otra parte, al cierre de 2017, la recaudación efectiva creció en el 3,2 por ciento anual alcanzando USD 12 927 millones. El resultado observado se apoyó en el crecimiento de la recaudación del ICE del 18,9 por ciento anual, el Impuesto a la Salida de Divisas (ISD) en 13,8 por ciento el IVA en 10,7 por ciento anual, entre los más importantes. El aumento de la actividad comercial ha sido uno de los factores que explica el aumento en la recaudación del IVA que en cuanto a importaciones aumentó en el 23,8 por ciento anual, considerando que desde el 1 de junio del 2017 fueron eliminadas las salvaguardas, circunstancia que de paso alentó una mayor recaudación de ISD, que llegó a USD 1 098 millones. Cabe mencionar que dentro de estos totales se incluye la carga adicional generada por la Ley de Contribución Solidaria, misma que entre enero y mayo de 2017 reportó USD 457,54 millones, de los cuales, el 91 por ciento correspondió únicamente al incremento temporal del IVA del 12 al 14 por ciento, equivalente a cerca de USD 410 millones.

Así también, el año 2018 cerró con una recaudación total efectiva de USD 14 318 millones y una variación anual de 10,8 por ciento, respecto a las metas de recaudación propuestas por el SRI a inicios de año (USD 14 450 millones), esto representó un cumplimiento del 99 por ciento. Por tipo de impuestos, aquellos con mayor crecimiento fueron el Impuesto a la Renta con 27,4 por ciento anual, el Impuesto a la Salida de Divisas (ISD) del 9,9 por ciento anual, el Impuesto al Valor Agregado (IVA) en 6,7 por ciento y el Impuesto a los Consumos Especiales (ICE) con el 3,8 por ciento anual.

El crecimiento que experimentaron las importaciones durante este período explica la mayor recaudación de impuestos como el ICE, IVA e ISD. Finalmente, con la aprobación de la Ley de Fomento Productivo, se puso en marcha el proceso de remisión tributaria que buscaba condonar los intereses, multas y recargos de

las deudas que mantenían los contribuyentes con el SRI, en tanto paguen el capital. A diciembre de 2018 la meta de recaudación era de USD 600 millones, sin embargo, la recaudación efectiva por dicho concepto al 31 de diciembre ascendió a los USD 1 250 millones.

De manera análoga, a 2019 la recaudación efectiva alcanzó los USD 13 479,9 millones, el que mayor incremento presenta, es el Impuesto a la Renta (IR) con una tasa anual de 9,2 por ciento, seguido del Impuesto al Valor Agregado (IVA) con una variación de 0,8 por ciento anual. Además, con la aprobación de la Ley de Simplificación y Progresividad Tributaria que entró en vigencia en 2020, el gobierno esperaba recaudar USD 600 millones. La ley contemplaba el pago de 12 por ciento de IVA sobre los servicios de plataformas digitales. Adicionalmente, el 10 por ciento de Impuesto a los Consumos Especiales (ICE) para los planes de telefonía celular y la aplicación de una contribución especial al Estado, por parte de empresas cuyos ingresos netos superan el millón de dólares. Sin embargo, la situación actual del país de cara a la pandemia mundial, ha puesto en jaque a la economía nacional debido a la paralización de casi la mayoría de actividades, por lo que la recaudación efectiva para los próximos meses y para el año en general es aún incierta. A marzo de 2020 las cifras del Servicio de Rentas Internas mostraron que el total de la recaudación efectiva alcanzó los USD 3 287,7 millones, un incremento de 1,81 por ciento respecto al mismo período de 2019.

De forma general, como se ha mostrado, la evolución de la recaudación tributaria en el país, a lo largo de los años se han venido ajustando ciertas cargas impositivas, a fin de acoplarse al comportamiento y las necesidades fiscales.

2.4 Subsidios

Los subsidios en el Ecuador han sido motivo de gran discusión económica, política y social, más aún en los últimos años. Este rubro, en el Presupuesto General del Estado ha representado un porcentaje importante dentro del gasto y los mismos crecen conforme crece la población. Sin embargo, algunos de los subsidios más costosos, como lo es el subsidio a las gasolinas (como se verá más adelante) no se encuentra focalizado, por lo cual se puede decir que no son un beneficio progresivo.

Entre el 2008 y 2010, debido a los altos ingresos provenientes de la venta de crudo se entregaron entre 21 y 33 subsidios. Sin embargo, a partir de la caída de los precios del petróleo los subsidios y ayudas se fueron reduciendo, como el que se destinaba al transporte urbano, que paso a ser competencia de los municipios. El bono de vivienda también se limitó a razón del costo de la vivienda.

Pero, los ajustes más importantes se registraron en el 2012 y en el 2015 pues se enfocaron las reducciones en tres sectores: aerolíneas, industrias y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). En enero de 2012, se eliminó el subsidio al combustible Jet Fuel a través de la entrada en vigor del Decreto 968, dicho subsidio beneficiaba a las aerolíneas nacionales para sus vuelos locales e internacionales. En 2015 se retiró el subsidio al IESS el mismo que servía para el pago de pensiones, sin embargo, la Corte Constitucional determino devolverlo al año siguiente.

Por lo tanto, a partir del 2015 se produjo una caída sistemática en los subsidios, puesto que en dicho año se destinaron USD 5 966 millones mientras que para el 2016 cayeron en 46,5 por ciento ubicándose en USD 3 193 millones. Además, con el proyecto en mente del gobierno de turno de eliminar el subsidio al gas doméstico, se puso en marcha un proyecto el cual buscaba reemplazar el uso de las cocinas a gas por cocinas eléctricas o de inducción. La meta era reemplazar alrededor de 3 millones de cocinas hasta el 2018, no obstante, la meta llegó únicamente al 25 por ciento de su cumplimiento a finales de 2017, por lo cual dicho proyecto quedó aplazado hasta el 2023. En la proforma de 2017 los subsidios registraron una reducción del 3,4 por ciento situándose en USD 3 085 millones.

Para la proforma de 2018 este rubro creció llegando a USD 3 470 millones. De forma desagregada, el rubro de subsidio a la seguridad social es el que más creció en un 125 por ciento, mientras que el subsidio a vivienda decreció de USD 119 millones en 2017 a USD 49 millones en 2018.

A 2019, la proforma de subsidios evidenció un crecimiento considerable pasando de USD 3 469,68 millones en 2018 a USD 6 955,48 millones en 2019. De forma específica, el subsidio a los combustibles fue el que más creció al pasar de USD 1 707 millones a USD 4 176 millones al 2019. Aun cuando, se había planificado el incremento de dicho rubro en octubre de 2019, el Gobierno Nacional anunció varias medidas a fin de poder reducir la brecha del déficit fiscal que el país venía afrontando. Una de las medidas fue el Decreto 883 el cual contemplaba la eliminación al subsidio de los combustibles, que en 2019 representó el 60 por ciento del total. Lo anterior, provocó el descontento de la población, las manifestaciones y la paralización del país por once días, por lo cual el Ejecutivo decidió eliminar dicho decreto, sin embargo, las pérdidas que sufrió el país fueron inminentes, solo en el sector petrolero por USD 117 millones y USD 200 millones diarios para el sector comercial.

Finalmente, en la proforma 2020 se presentó una reducción del 22 por ciento en los subsidios ubicándose en USD 5 455,42 millones, de los cuales, el rubro que más decreció fue el de los combustibles, con una reducción del 53 por ciento.

Después de un accidentado año 2019, el Ecuador enfrenta un 2020 que en materia económica se prevé sea mucho peor que el anterior, debido a la situación actual que enfrenta, por la pandemia mundial. La situación económica del país demanda reformas estructurales, techos de gasto, incentivos a la empresa privada, focalización de subsidios y un plan de acción fiable, el actual apoyo y confianza a la presidencia de Lenin Moreno hace muy difícil que el actual régimen pueda afrontar estas decisiones.

3. Principales leyes, regulaciones y mecanismos

En Ecuador, la política pública se sustenta principalmente en la Constitución de la República. El Título IV de la Constitución menciona el “Régimen de Desarrollo” y en el contenido de esta sección se aborda el tema de “Soberanía económica”, el cual enmarca el manejo fiscal y tributario del Ecuador. Algunos de los artículos con mayor relevancia son:

Sobre el Sistema económico:

Art 283.- El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir. El sistema económico se integrará por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y las demás que la Constitución determine. La economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios.

Sobre la política económica:

Art. 284.- La política económica tendrá los siguientes objetivos:

1. Asegurar una adecuada distribución del ingreso y de la riqueza nacional.
2. Incentivar la producción nacional, la productividad y competitividad sistémicas, la acumulación del conocimiento científico y tecnológico, la inserción estratégica en la economía mundial y las actividades productivas complementarias en la integración regional.
3. Asegurar la soberanía alimentaria y energética.

4. Promocionar la incorporación del valor agregado con máxima eficiencia, dentro de los límites biofísicos de la naturaleza y el respeto a la vida y a las culturas.
5. Lograr un desarrollo equilibrado del territorio nacional, la integración entre regiones, en el campo, entre el campo y la ciudad, en lo económico, social y cultural.
6. Impulsar el pleno empleo y valorar todas las formas de trabajo, con respeto a los derechos laborales.
7. Mantener la estabilidad económica, entendida como el máximo nivel de producción y empleo sostenibles en el tiempo.
8. Propiciar el intercambio justo y complementario de bienes y servicios en mercados transparentes y eficientes.
9. Impulsar un consumo social y ambientalmente responsable.

Sobre la política fiscal:

Art. 285.- La política fiscal tendrá como objetivos específicos:

1. El financiamiento de servicios, inversión y bienes públicos.
2. La redistribución del ingreso por medio de transferencias, tributos y subsidios adecuados.
3. La generación de incentivos para la inversión en los diferentes sectores de la economía y para la producción de bienes y servicios, socialmente deseables y ambientalmente aceptables.

Sobre el Presupuesto General del Estado:

Art. 292.- El Presupuesto General del Estado es el instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos del Estado, e incluye todos los ingresos y egresos del sector público, con excepción de los pertenecientes a la seguridad social, la banca pública, las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados.

Art. 293.- La formulación y la ejecución del Presupuesto General del Estado se sujetarán al Plan Nacional de Desarrollo. Los presupuestos de los gobiernos autónomos descentralizados y los de otras entidades públicas se ajustarán a los planes regionales, provinciales, cantonales y parroquiales, respectivamente, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, sin menoscabo de sus competencias y su autonomía. Los gobiernos autónomos descentralizados se someterán a reglas fiscales y de endeudamiento interno, análogas a las del Presupuesto General del Estado, de acuerdo con la ley.

Art. 294.- La Función Ejecutiva elaborará cada año la proforma presupuestaria anual y la programación presupuestaria cuatrianual. La Asamblea Nacional controlará que la proforma anual y la programación cuatrianual se adecuen a la Constitución, a la ley y al Plan Nacional de Desarrollo y, en consecuencia, las aprobará u observará.

Con base en estos artículos, se puede observar que la Constitución de 2008 se inspira en una serie de valores y objetivos “sociales y solidarios”, que definen una orientación a favor del ser humano como centro de la política nacional.

Tomando en cuenta el marco constitucional citado previamente, las finanzas del Estado ecuatoriano tienen como base principal dos Códigos Orgánicos los cuales serán analizados con más detenimiento a continuación.

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas

Art. 1.- [...] Tiene por objeto organizar, normar y vincular el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas, y regular su funcionamiento

en los diferentes niveles del sector público, en el marco del régimen de desarrollo, del régimen del buen vivir, de las garantías y los derechos constitucionales.

Las disposiciones del presente código regulan el ejercicio de las competencias de planificación y el ejercicio de la política pública en todos los niveles de gobierno, el Plan Nacional de Desarrollo, los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, la programación presupuestaria cuatrianual del Sector Público, el Presupuesto General del Estado, los demás presupuestos de las entidades públicas; y, todos los recursos públicos y demás instrumentos aplicables a la Planificación y las Finanzas Públicas (Registro Oficial de Ecuador, 2010).

Código Orgánico Tributario

Art. 1.- **Ámbito de aplicación.**—Los preceptos de este Código regulan las relaciones jurídicas provenientes de los tributos, entre los sujetos activos y los contribuyentes o responsables de aquellos. Se aplicarán a todos los tributos: nacionales, provinciales, municipales o locales o de otros entes acreedores de los mismos, así como a las situaciones que se deriven o se relacionen con ellos. Para estos efectos, entiéndase por tributos los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales o de mejora (Registro Oficial de Ecuador, 2005).

Estas dos legislaciones tienen el objetivo conjunto de promover el desarrollo del país, cumpliendo con los objetivos constitucionales de mantener una relación dinámica y equilibrada de la sociedad propendiendo a “Incentivar la producción nacional, la productividad y competitividad sistémicas”, mientras se asegura una adecuada distribución del ingreso y de la riqueza nacional.

3.1 Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP)

Como se pudo analizar previamente, el objeto principal de esta ley es normar las finanzas y presupuestos de todas las competencias de planificación y políticas públicas del Gobierno. Esto incluye no solo a las entidades como Ministerios y Secretarías, sino también a Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), planes de ordenamiento territorial y empresas estatales de todo tipo.

Antes de analizar los detalles de esta legislación, es pertinente entender primero los lineamientos y principios comunes que rigen a este Código. Con esto en mente, se procede a citar los principales lineamientos del COPFP:

- Fomentar la participación ciudadana y el control social en la formulación de la política pública, que reconozca la diversidad de identidades; así como los derechos de comunidades, pueblos y nacionalidades;
- Aportar a la construcción de un sistema económico social, solidario y sostenible, que reconozca las distintas formas de producción y de trabajo, y promueva la transformación de la estructura económica primario-exportadora, las formas de acumulación de riqueza y la distribución equitativa de los beneficios del desarrollo;
- Promover el equilibrio territorial, en el marco de la unidad del Estado, que reconozca la función social y ambiental de la propiedad y que garantice un reparto equitativo de las cargas y beneficios de las intervenciones públicas y privadas;
- Fortalecer el proceso de construcción del Estado plurinacional e intercultural, y contribuir al ejercicio de derechos de los pueblos, nacionalidades y comunidades y sus instituciones;
- Fortalecer la soberanía nacional y la integración latinoamericana a través de las decisiones de política pública.

De igual manera, los principios que rigen a las disposiciones de este código son:

- Sujeción a la planificación.- La programación, formulación, aprobación, asignación, ejecución, seguimiento y evaluación del Presupuesto General del Estado, los demás presupuestos de las entidades públicas y todos los recursos públicos, se sujetarán a los lineamientos de la planificación del desarrollo de todos los niveles de gobierno, en observancia a lo dispuesto en los artículos 280 y 293 de la Constitución de la República.
- Sostenibilidad fiscal.- Se entiende por sostenibilidad fiscal a la capacidad fiscal de generación de ingresos, la ejecución de gastos, el manejo del financiamiento, incluido el endeudamiento, y la adecuada gestión de los activos, pasivos y patrimonios, de carácter público, que permitan garantizar la ejecución de las políticas públicas en el corto, mediano y largo plazos, de manera responsable y oportuna, salvaguardando los intereses de las presentes y futuras generaciones.
- Coordinación.- Las entidades rectoras de la planificación del desarrollo y de las finanzas públicas, y todas las entidades que forman parte de los sistemas de planificación y finanzas públicas, tienen el deber de coordinar acciones para el efectivo cumplimiento de sus fines.
- Transparencia y acceso a la información.- La información que generen los sistemas de planificación y de finanzas públicas es de libre acceso, de conformidad con lo que establecen la Constitución de la República y este código. Las autoridades competentes de estos sistemas, en forma permanente y oportuna, rendirán cuentas y facilitarán los medios necesarios para el control social.
- Participación Ciudadana.- Las entidades a cargo de la planificación del desarrollo y de las finanzas públicas, y todas las entidades que forman parte de los sistemas de planificación y finanzas públicas, tienen el deber de coordinar los mecanismos que garanticen la participación en el funcionamiento de los sistemas.
- Descentralización y Desconcentración.- En el funcionamiento de los sistemas de planificación y de finanzas públicas se establecerán los mecanismos de descentralización y desconcentración pertinentes, que permitan una gestión eficiente y cercana a la población.

Lo anterior evidencia, nuevamente, que el objetivo central y primordial de esta legislación es el ser humano, buscando asegurar la participación ciudadana, equilibrio territorial, equidad, entre otros. Para ello, en el Libro I de este documento se aborda la “Planificación participativa para el desarrollo”, la cual reconfiguró el escenario fiscal del país, al transferir competencias que anteriormente correspondían únicamente al Ministerio de Finanzas y al Gobierno, a los GAD o municipalidades, dotándoles de atribuciones y responsabilidades de gestión pública para la provisión de bienes y servicios, así como la proyección de política pública local (Descentralización).

En ese sentido, cada una de estas entidades asume la responsabilidad de planificar el desarrollo y ordenamiento de sus territorios, ya sea de forma regional, provincial, cantonal o parroquial. Para esto, las entidades han emprendido esfuerzos técnicos y administrativos para enfrentar el nuevo reto de recaudar sus propios recursos y tener la discrecionalidad para el manejo de sus gastos y endeudamiento, mediante un presupuesto que garantice una adecuada asignación de recursos.

Si bien el objetivo de esta normativa era asegurar una mejor redistribución de los ingresos de cada localidad, de acuerdo con sus necesidades específicas y realidad, lo que acontece en muchas regiones es una fuerte dificultad presupuestaria al realizar sus Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), pues pueden llegar a rebasar la capacidad operativa y financiera del GAD y diluye su incidencia territorial.

Paralelamente, el Libro II del COPFP menciona la regulación referente a las “Finanzas Públicas”, las cuales son manejadas de acuerdo al Sistema Nacional de Finanzas Públicas (SINFIP), el cual se

constituye como: el conjunto de normas, políticas, instrumentos, procesos, actividades, registros y operaciones que las entidades y organismos del Sector Público, deben realizar con el objeto de gestionar en forma programada los ingresos, gastos y financiamiento públicos, con sujeción al Plan Nacional de Desarrollo y a las políticas públicas establecidas en esta Ley (Registro Oficial de Ecuador, 2010).

Los procesos necesarios para la organización y gestión del SINFIP, conocidos también como “componentes”, son:

- **Política y programación fiscal:** comprende el análisis, seguimiento y evaluación de la política fiscal, las variables fiscales y la programación fiscal plurianual y anual, con la finalidad de alertar oportunamente sobre los impactos fiscales, para sustentar las elecciones económicas y administrativas, así como fortalecer la sostenibilidad de las finanzas públicas.
- **Ingresos:** comprende la proyección y análisis para la recomendación de políticas referidas a los ingresos públicos y a la creación de mecanismos idóneos con el fin de racionalizar y optimizar la determinación y recaudación.
- **Presupuesto:** comprende las normas, técnicas, métodos y procedimientos vinculados a la previsión de ingresos, gastos y financiamiento para la provisión de bienes y servicios públicos a fin de cumplir las metas del Plan Nacional de Desarrollo y las políticas públicas. Cada presupuesto se compone de seis etapas:
 - a. **Programación presupuestaria:** con base en los objetivos planificados, el escenario fiscal del país y la región y la disponibilidad de recursos, se definen los programas, proyectos y actividades a incorporarse en el presupuesto. Es importante contar con la identificación de las metas, los recursos necesarios, los impactos o resultados esperados de su entrega a la sociedad; y los plazos para su ejecución.
 - b. **Formulación presupuestaria:** elaboración de las proformas que expresan los resultados de la programación presupuestaria, bajo una presentación estandarizada según los catálogos y clasificadores presupuestarios, con el objeto de facilitar su exposición, posibilitar su fácil manejo, su comprensión y permitir la agregación y consolidación.
Este presupuesto debe cumplir con la regla fiscal expresada en el artículo 81 del COPFP, el cual menciona:

Para garantizar la conducción de las finanzas públicas de manera sostenible, responsable, transparente y procurar la estabilidad económica; los egresos permanentes se financiarán única y exclusivamente con ingresos permanentes. No obstante, los ingresos permanentes pueden también financiar egresos no permanentes.
 - c. **Aprobación presupuestaria:** la aprobación del Presupuesto General del Estado se realizará en la forma y términos establecidos en la Constitución de la República. En caso de reelección presidencial, el Presidente reelecto enviará la proforma treinta días después de proclamados los resultados de la segunda vuelta.
En los gobiernos autónomos descentralizados, los plazos de aprobación de presupuesto del año en que se posesiona su máxima autoridad serán los mismos que establece la Constitución para el Presupuesto General del Estado y este código.
Cada entidad y organismo que no forma parte del Presupuesto General del Estado deberá aprobar su presupuesto hasta el último día del año previo al cual se expida.
 - d. **Ejecución presupuestaria:** comprende el conjunto de acciones destinadas a la utilización óptima del talento humano, y los recursos materiales y financieros asignados en el presupuesto con el propósito de obtener los bienes, servicios y obras en la cantidad, calidad y oportunidad previstos en el mismo.
El ente rector de las finanzas públicas podrá aumentar o rebajar los ingresos y gastos que modifiquen los niveles fijados en el Presupuesto General del Estado hasta por un total del 15 por

ciento respecto de las cifras aprobadas por la Asamblea Nacional. En ningún caso esta modificación afectará los recursos que la Constitución de la República y la Ley asignen a los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Estas modificaciones serán puestas en conocimiento de la Comisión del Régimen Económico y Tributario, su Regulación y Control de la Asamblea Nacional en el plazo de 90 días de terminado cada semestre.

- e. **Evaluación y seguimiento presupuestario:** comprende la medición de los resultados físicos y financieros obtenidos y los efectos producidos, el análisis de las variaciones observadas, con la determinación de sus causas y la recomendación de medidas correctivas.
- f. **Clausura y liquidación presupuestaria:** los presupuestos anuales del sector público se clausurarán el 31 de diciembre de cada año. Después de esa fecha no se podrán contraer compromisos ni obligaciones, ni realizar acciones u operaciones de ninguna naturaleza, que afecten al presupuesto clausurado.

Los compromisos del presupuesto anual que al último día de diciembre de cada año no se hayan transformado total o parcialmente en obligaciones, se tendrán por anulados en los valores no devengados. Los compromisos plurianuales de ejercicios fiscales no clausurados no se anulan, pero podrán ser susceptibles de reprogramación de conformidad con los actos administrativos determinados por las entidades.

- **Endeudamiento público:** tiene bajo su responsabilidad normar, programar, establecer mecanismos de financiamiento, presupuestar, negociar, contratar, registrar, controlar, contabilizar y coordinar la aprobación de operaciones de endeudamiento público, de administración de deuda pública y operaciones conexas para una gestión eficiente de la deuda.

El endeudamiento público comprende la deuda pública de todas las entidades, instituciones y organismos del sector público provenientes de contratos de mutuo; colocaciones de bonos y otros valores, incluidos las titularizaciones y las cuotas de participación; los convenios de novación y/o consolidación de obligaciones; y, aquellas obligaciones en donde existan sustitución de deudor establecidas por ley. Además, constituyen endeudamiento público, las obligaciones no pagadas y registradas de los presupuestos clausurados. Se excluye cualquier título valor menor a 360 días.

- a. **Límite de endeudamiento público:** el monto total del saldo de la deuda pública realizada por el conjunto de las entidades y organismos del sector público, en ningún caso podrá sobrepasar el cuarenta por ciento (40%) del PIB. En casos excepcionales, cuando se requiera endeudamiento para programas y/o proyectos de inversión pública de interés nacional, y dicho endeudamiento supere el límite establecido en este artículo, se requerirá la aprobación de la Asamblea Nacional con la mayoría absoluta de sus miembros. Cuando se alcance el límite de endeudamiento se deberá implementar un plan de fortalecimiento y sostenibilidad fiscal.

En el caso de los GAD, la relación porcentual calculada en cada año entre el saldo total de su deuda pública y sus ingresos totales anuales, sin incluir endeudamiento, no deberá ser superior al doscientos por ciento (200%); y, el monto total del servicio anual de la deuda, que incluirá la respectiva amortización e intereses, no deberá superar el veinte y cinco por ciento (25%) de los ingresos totales anuales sin incluir endeudamiento. Se prohíbe a las instituciones públicas y privadas conceder créditos a los gobiernos autónomos descentralizados que sobrepasen estos límites, debiendo estos últimos someterse a un plan de fortalecimiento y sostenibilidad fiscal que será aprobado por el ente rector de las finanzas públicas.

Las entidades del sector público que requieran operaciones de endeudamiento público lo harán exclusivamente para financiar:

1. Programas.
2. Proyectos de inversión:
 - 2.1 para infraestructura; y,
 - 2.2 que tengan capacidad financiera de pago.
3. Refinanciamiento de deuda pública externa en condiciones más beneficiosas para el país.

Se prohíbe el endeudamiento para gasto permanente. Con excepción de los que prevé la Constitución de la República, para salud, educación y justicia; previa calificación de la situación excepcional, realizada por la Presidenta o el Presidente de la República.

- **Contabilidad gubernamental:** constituye el proceso de registro sistemático, cronológico y secuencial de las operaciones patrimoniales y presupuestarias de las entidades y organismos del sector público no financiero, expresadas en términos monetarios, desde la entrada original a los registros contables hasta la presentación de los estados financieros; la centralización, consolidación y la interpretación de la información; comprende, además, los principios, normas, métodos y procedimientos correspondientes a la materia.
- **Tesorería:** comprende el conjunto de normas, principios y procedimientos utilizados en la obtención, depósito y colocación de los recursos financieros públicos; en la administración y custodia de dineros y valores que se generen para el pago oportuno de las obligaciones legalmente exigibles; y en la utilización de tales recursos de acuerdo con los presupuestos correspondientes, en función de la liquidez de la caja fiscal, a través de la cuenta única del tesoro nacional.

Estos componentes, fueron diseñados para asegurar la sostenibilidad, estabilidad y consistencia de la gestión de las finanzas públicas del país. No obstante, algunas de estas leyes y normas no han sido respetadas en su totalidad por las entidades públicas, sin que sus razones puedan identificarse de manera específica.

En un principio, como fue observado en el caso de los GAD, la planificación de proyectos y PDOT enfrentan problemas de planificación presupuestaria, especialmente cuando estos proyectos encuentran dificultades por temas ambientales, administrativos u otros que eleven el presupuesto necesitado.

Por otra parte, las reglas macro fiscales del país como el límite de endeudamiento o la cobertura de egresos permanentes con ingresos permanentes, tampoco ha sido satisfactoriamente aplicada. De acuerdo con el mismo Ministerio de Finanzas, a febrero de 2020, la deuda pública total del Ecuador ha alcanzado el 53,49 por ciento del PIB, es decir 13,49 puntos porcentuales por encima del límite señalado en la Ley. Adicionalmente, el Presupuesto General del Estado, en su proforma enviada para el año 2020, incluía ingresos por ventas de activos del Estado como ingresos permanentes, cuando estos rubros aún permanecen en el aire, pues no existe un comprador confirmado para ninguno de ellos.

Finalmente, el Título III del COPFP señala las directrices de la “transparencia fiscal”, pues el Estado busca garantizar que la población ecuatoriana tenga a su disposición toda la información financiera del Estado, de conformidad con los principios vistos anteriormente en el Artículo 5 del presente Código.

Conforme a lo señalado en el primer capítulo del libro de transparencia, el Estado debe garantizar a la ciudadanía el libre acceso a toda la información presupuestaria y financiera que generan las entidades públicas, conforme a la ley. Se exceptúa de esta disposición los planes de negocio, las estrategias de negocios y los documentos relacionados, para las empresas públicas y banca pública. Esto deberá realizarse mediante un sistema oficial de información y amplia difusión.

Dentro de todo lo observado, la transparencia y acceso a la información es posiblemente el punto mejor aplicado del COPFP durante la actual administración. Tanto desde la información presentada directamente por el Ministerio de Finanzas, como la información recopilada y presentada por el Banco Central del Ecuador, permiten a la ciudadanía mantener un control casi constante de las finanzas del Estado. Las únicas limitantes o fallas que se constatan corresponden a los estados financieros y detalles de empresas públicas que, si bien pertenecen al Estado, no comparten los mismos sistemas de información que el Estado. Esto se evidencia en el Artículo 175 de este Código, el mismo que señala:

“Art. 175.- [...] Los gobiernos autónomos descentralizados, las entidades a cargo de la seguridad social, las empresas públicas y la banca pública establecerán sus propios mecanismos de información, para control ciudadano y remisión con fines de consolidación del Sector Público al ente rector de las finanzas públicas. Estos sistemas incluirán la información sobre lo dispuesto en este código y en la legislación vigente” (Registro Oficial de Ecuador, 2010).

3.2 Código Tributario de Ecuador

En cuanto al régimen tributario del país, es relevante mencionar que la Constitución de la República lo concibe como un elemento de reforma y equidad social, pues además de priorizar el cobro de impuestos directos, se enfatiza en la redistribución de la riqueza nacional y señala los principios por los cuales opera el régimen tributario nacional. Los principios legales que rigen a los tributos nacionales son:

- **Generalidad:** los impuestos deben ser para toda la población que genera ingresos y que, por tanto, tiene recursos para pagarlos. El régimen actual no permite que existan impuestos diferenciados, es decir tributos que beneficien a una parte de la población sobre otra, pues se parte del supuesto constitucional de que todos los ciudadanos son iguales ante la ley.
- **Progresividad:** cualquier impuesto debe ser graduado en función de la riqueza, especialmente si se trata de impuestos directos como el Impuesto a la Renta, en el cual quien posee más recursos debe cancelar un monto mayor.
- **Eficiencia:** el cobro de impuestos y su administración debe ser realizado por una entidad que posea las capacidades técnicas, éticas y políticas, con el fin de que la recaudación sea rápida y correcta, que se la administre con decisión y que los recursos que recibe el Estado por este cobro sean utilizados eficientemente en las inversiones que realiza el Estado.
- **Simplicidad administrativa:** los ciudadanos no soportan largos y engorrosos trámites para pagar sus impuestos; e incluso el mismo Estado queda atrapado en ineficiencias y hasta corrupciones, si es que la administración de los impuestos se realiza complicando las cosas con papeleos inútiles y burocratismos innecesarios (Paz y Miño Cepeda, 2015). Por esta razón, la administración de los impuestos debe ser simple, es decir, reducir trámites y procedimientos poco fructíferos y mantener una buena, eficaz y rápida gestión del régimen tributario.
- **Irretroactividad:** el régimen tributario establecido solo pueden regir para el futuro, mas no para el pasado. Es decir, que el momento en el cual se crea un impuesto, este se aplicará únicamente para las actividades que a partir de su creación se relacionen con dicho impuesto desde ese momento en adelante.
- **Equidad:** supone la igualdad ante la ley, pero adicionalmente la búsqueda de justicia social, pues se busca que los impuestos generen igualdad social con base en la progresividad impositiva.
- **Transparencia:** los impuestos deben ser de conocimiento público, esto se refiere a identificar cuáles son, cómo se administran y en qué se los emplea. Por esto, las autoridades tributarias tienen la obligación de generar informaciones amplias y suficientes.
- **Suficiencia recaudatoria:** el régimen tributario, si bien es cierto busca asegurar recursos para el Gobierno para las inversiones del Estado, estos no pueden ser tan excesivos o arbitrarios que generen asfixia financiera sobre los ciudadanos ni que se afecte su condición de vida.

En Ecuador, la institución encargada de hacer respetar estos principios, así como del cobro de impuestos, tasas y contribuciones sobre personas naturales y personas jurídicas es el Servicio de Rentas Internas (SRI).

De lo anterior se entiende que en el país existen tres tipos diferentes de tributos, los cuales constan en el artículo 1 del Código Tributario citado al inicio de este acápite.

La principal diferencia entre estos tres tributos son los sujetos pasivos o pagadores de cada uno.

- **Tasas:** son tributos que pagan los contribuyentes que se benefician, en forma específica, de ciertos servicios públicos y que, por tanto, solo son obligatorios para quienes reciben esas prestaciones desde el Estado. En este tributo se encuentran los pagos que se deben realizar a servicios portuarios, aduaneros, embarques y desembarques pues solo deben pagarlos aquellos individuos que utilicen estos servicios. De igual manera en este tributo incluye tasas municipales por agua potable, luz, electricidad, recolección de basura, entre otros servicios estatales.
- **Contribuciones especiales:** son tributos que solo tienen que pagar ciertos sujetos pasivos que se benefician por obras realizadas por el Estado y que favorecen el patrimonio de esos mismos contribuyentes. Aquí encontramos tributos especiales por la construcción de obras de agua potable, vías, jardines, parques y otros.
- **Impuestos directos:** se refiere a tributos que cobra el Estado (sujeto activo) a los “contribuyentes” (sujetos pasivos), de manera común, general y obligatoria, y que estos deben pagarlos en virtud de poseer un patrimonio, realizar actividades para recibir rentas o ingresos, o transferir y circular bienes o servicios personales. En la actualidad, los principales tributos del Ecuador son:
 - a. **Impuesto a la Renta:** sobre personas naturales y jurídicas establecidas en Ecuador, que obtengan ingresos originados en fuentes ecuatorianas y provenientes del trabajo, del capital o de ambas fuentes (dinero, especies o servicios); u obtenidos en el exterior, cuando la persona que reciba esos ingresos esté domiciliada en Ecuador. Existe una escala para este impuesto, que va desde el cero hasta el 35 por ciento de los ingresos recibidos.
 - b. **Impuesto al Valor Agregado (IVA):** Sobre el valor de la transferencia de dominio (compra/venta) o a la importación de bienes muebles; así como a los derechos de autor, de propiedad industrial y derechos conexos; y al valor de los servicios prestados. Son dos las tarifas básicas de este impuesto: 0 y 12 por ciento.
 - c. **Impuesto a los Consumos Especiales (ICE):** se cobra a una serie de bienes y servicios de procedencia nacional o importados que detalla la ley y que son, fundamentalmente: tabaco, cigarrillos, bebidas gaseosas, perfumes y aguas de tocador, videojuegos, armas y municiones (no para Fuerzas Armadas) vehículos, bebidas alcohólicas, cervezas, entre otros. Existe un tarifario especial para cada uno de estos productos.
 - d. **Impuesto a la Salida de Divisas (ISD):** impuesto cobrado a la transferencia o salida de divisas del Ecuador, aunque la ley establece una serie de exoneraciones.

En el Título II, también se presentan las directrices para emitir, receptar y solucionar reclamos, consultas y recursos administrativos. Estas solicitudes o reclamos deberán ser sustentados y presentados formalmente, de acuerdo con las directrices del código. Esta sección busca cumplir con el principio de transparencia, en el cual los ciudadanos pueden consultar acerca de los diferentes tributos, respecto a su cobranza, existencia y administración, pues cualquier consulta (correctamente remitida) deberá ser respondida en un plazo establecido de tiempo, de acuerdo con la necesidad.

Posteriormente, en las últimas secciones del Código se presentan los procedimientos contenciosos que se refieren la potestad pública de conocer y resolver las controversias que se susciten entre las administraciones tributarias y los contribuyentes, responsables o terceros, por actos que determinen obligaciones tributarias o establezcan responsabilidades en las mismas o por las consecuencias que se deriven de relaciones jurídicas provenientes de la aplicación de leyes, reglamentos o resoluciones de carácter tributario.

Finalmente, el Libro 4 de este código señala el ilícito tributario que se refiere a las disposiciones que se aplicarán a todas las infracciones. En esta sección se definen dos tipos de infracciones: las contravenciones, que se refieren a violaciones de normas adjetivas o el incumplimiento de deberes formales, constantes en este Código y otras leyes; y las faltas reglamentarias que se definen como violaciones de reglamentos o normas secundarias de obligatoriedad general.

Conforme al tipo de infracción, el infractor podría ser sujeto de las siguientes penas:

- Multa
- Clausura del establecimiento o negocio
- Suspensión de actividades
- Decomiso
- Incautación definitiva
- Suspensión o cancelación de inscripciones en los registros públicos
- Suspensión o cancelación de patentes y autorizaciones
- Suspensión o destitución del desempeño de cargos públicos

Pese a esta regulación, el Ecuador todavía mantiene un importante porcentaje de evasión tributaria. De acuerdo con el informe “Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2019” de CEPAL, se estima que el país pierde cerca de USD 4 000 millones anuales por evasión tributaria. Por esta razón, en los últimos años, el Servicio de Rentas Internas desarrolló el Plan de Control y lucha contra el Fraude Fiscal en el que expone sus estrategias de control, con el fin de promover el cumplimiento voluntario y combatir el fraude fiscal (Servicio de Rentas Internas, 2020). Entre las diferentes acciones que se planificaron, destacan las siguientes:

- El fortalecimiento del Modelo Institucional de Gestión de Riesgos Tributarios, que involucra la identificación, priorización, tratamiento y evaluación sistemática de los riesgos de incumplimiento de obligaciones tributarias, mediante el entendimiento de los impuestos, los riesgos y los contribuyentes, permitiendo hacer más eficiente el análisis, la prevención y focalización de las acciones de tratamiento del Servicio.
- La innovación a través implementación de la Plataforma de Análisis del Comportamiento Tributario, dentro de la cual se consideran los mapas de brechas tributarias, los modelos predictivos que son resultado de la aplicación de técnicas de minería de datos e inteligencia de información, que permiten hacer más eficiente el análisis, la prevención y focalización de las acciones del SRI.
- La transparencia institucional con la publicación de los resultados de acciones de control, acciones judiciales y de cobro, la información tributaria de grandes contribuyentes, grupos económicos y contribuyentes especiales y estudios de evasión tributaria.

Estas acciones se encuentran respaldadas por diferentes estrategias de combate, frente a los distintos tipos de fraude fiscal. Algunas de las estrategias más representativas incluyen: un combate contra empresas fantasmas utilizadas para cubrir actos ilícitos, para lo cual la institución mantiene controles agresivos e inicia acciones penales; de igual manera, el control de ingresos inusuales e incremento patrimonial injustificado, omisión de ventas en la recaudación de IVA, alteraciones de base imponible para el ICE, uso indebido de exenciones, entre otros.

Adicionalmente, un esfuerzo actual de la entidad ha sido transformar la mayor parte de sus actividades procesos y pagos por medios electrónicos como internet. Esta iniciativa tiene como finalidad facilitar a los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y deberes formales, en conformidad con los principios de simplicidad administrativa, transparencia y eficiencia.

3.3 Ley Orgánica de Simplificación y Progresividad Tributaria

Frente a la derogatoria del proyecto de Ley de Crecimiento Económico, el Gobierno Nacional decidió enviar un Nuevo Proyecto de Ley Económico Urgente denominado “Ley de Simplicidad y Progresividad Tributaria”, la cual trató únicamente temas tributarios (ya discutidos por la Asamblea), en un total de 50 artículos.

El 9 de diciembre de 2019, la Asamblea Nacional aprobó en segundo debate el texto final del proyecto de ley, con 83 votos a favor, 8 en contra, 37 abstenciones y un objetivo de recaudación de USD 612 millones en el año 2020, es decir USD 119 millones por debajo de lo planificado en la Ley de Crecimiento Económico y cerca de la tercera parte de lo que se podría haber recaudado con el Decreto 883.

Finalmente, el Presidente de la República vetó parcialmente el proyecto de ley con trece objeciones, a lo cual la Comisión de Régimen Económico debatió y se acogió a doce de estas, ratificando la propuesta de la Asamblea Nacional de eliminar el límite de envío de paquetes por parte de ecuatorianos en el exterior a sus familiares residentes en Ecuador.

La ley de simplicidad y progresividad tributaria, por tanto, establece la recaudación de USD 612 millones divididos en cuatro puntos.

1. Incentivo al crecimiento de Mipymes y simplificación de régimen tributario USD 178,3 millones.
 - Impuesto a la Renta del 2 por ciento sobre el ingreso para microempresarios.
 - ICE para cerveza artesanal.
 - Plan excepcional de pago de impuestos retenidos y percibidos.
2. Decisiones de medioambiente y salud USD 38,4 millones.
 - ICE para fundas plásticas.
 - Incremento del ICE para cervezas industriales.
3. Decisiones de corresponsabilidad USD 451,9 millones.
 - Más 10 por ciento del ICE para servicios digitales (12%).
 - Contribución especial de empresas con ingresos anuales mayores a 1 millón de dólares.
 - Más 10 por ciento del ICE en telecomunicaciones.
4. Decisiones tributarias reactivación USD -56,5 millones.
 - Eliminación del anticipo del Impuesto a la Renta.
 - Impuesto único bananero.
 - IVA 0 por ciento para papel periódico, venta local de flores y sector pesquero.

4. Identificación de posibles reformas

4.1 Reforma a las finanzas públicas

El Presidente de la República envió a la Asamblea Nacional el 17 de abril de 2020 un proyecto titulado Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas. Este proyecto fue enviado como proyecto económico urgente. Los puntos más relevantes de este proyecto de Ley son:

- Techos presupuestarios: el ente rector de las finanzas públicas definirá los techos para el presupuesto asignado a cada institución. Para las instituciones fuera del PGE, esta competencia le corresponderá al órgano que cada nivel de Gobierno determine y su aplicación iniciará en 2022.
- Reprogramación fiscal plurianual y anual: el ente rector aprobará hasta el 30 de abril de cada ejercicio fiscal, la formulación del Presupuesto del Sector Público No Financiero y Programación Presupuestaria Cuatrianual.
- Previsibilidad del ingreso y operaciones de cobertura petrolera: el ente rector de las finanzas públicas podrá contratar servicios (adquisición de opciones, seguros, conversión de productos básicos) para lograr un ingreso mínimo por la venta de petróleo y mitigar la volatilidad en el precio.

- Política de mitigación y gestión de riesgos: se incluirá dentro del PGE, un monto para atender contingencias por materialización de riesgos fiscales, equivalente al 3 por ciento del gasto total del PGE.
- Modificaciones del PGE: se podrá realizar incrementos y rebajas a los ingresos y gastos del PGE, hasta por un 5 por ciento respecto a las cifras aprobadas por la Asamblea, pero con la aprobación previa de esta.
- Presupuestos Prorrogados: el año en el que se poseione el Presidente de la República, regirá el PGE codificado al 31 de diciembre del año anterior, con excepción de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD).
- Nuevo capítulo creado como Reglas Fiscales: se mantienen reglas macrofiscales y estas deben ser aplicadas por todo el Sector Público No financiero. Entre ellas se destaca que los egresos permanentes se financiarán específicamente con ingresos permanentes, los mismos se podrán financiar con ingresos no permanentes en casos fortuitos, no obstante, los ingresos permanentes podrán cubrir egresos no permanentes. Adicionalmente, Política pública se ejecutará con el objetivo de reducir la deuda pública al 40 por ciento del PIB hasta el año 2023.
- Límite al endeudamiento de los Gobiernos Autónomos Descentralizados: relación porcentual calculada cada año entre saldo total de deuda pública y otras obligaciones y sus ingresos totales anuales no deberá ser superior al 200 por ciento. El monto de la deuda no deberá superar el 25 por ciento de sus ingresos totales sin endeudamiento.
- Empresas Públicas: serán emitidos por el ente rector de las finanzas públicas considerando: sector económico, rama de actividad y orientación empresarial. Empresas que hubieran sobrepasado el límite de endeudamiento deberán someterse a un plan de fortalecimiento y sostenibilidad fiscal.
- Es importante destacar que estas reglas fiscales se podrán suspender por declaración de estado de excepción y recesión económica.
- Reglas de Crecimiento de Egresos, Gasto, Resultado Primario, Total y Resultado Primario no Petrolero: el resultado primario y el resultado primario no petrolero se debe aplicar a todo el SPNF. Al respecto, el Ministerio de Finanzas debe establecer metas específicas de ingresos y egresos anuales que permitan garantizar el cumplimiento de endeudamiento. Finanzas fijará metas indicativas para el año en curso y metas obligatorias del resultado primario no petrolero para el año en curso, estas metas son vinculantes para el SPNF. Se establece un límite para el Gasto Primario Computable (Gasto primario excluidas preasignaciones a los GAD, salud y educación), el cual no podrá superar el crecimiento de la economía de largo plazo, fijado para cada período por el Plan Nacional de Desarrollo.
- Fondos de estabilización: los ingresos por ventas de recursos naturales no renovables que sobrepasen lo estipulado en el PGE, se destinarán a un fondo de estabilización fiscal.
- Objetivos, Límites y Metas Fiscales: publicación de las metas fiscales para las instituciones del SPNF y se publicará de forma trimestral el cumplimiento de las mismas.
- Creación del Comité Nacional de Coordinación Fiscal: conformado por siete participantes, ente rector de las Finanzas Públicas, ente rector de la Planificación, Banco Central del Ecuador, GAD, Empresas Públicas y entidades de Seguridad Social. Este comité evaluará las metas fiscales sectoriales por cada nivel de gobierno y que estas metas sean concordantes con el presupuesto del Estado.
- Normar un nuevo instrumento de Tesorería que planifica sustituir a los actuales CETES: el ente rector deberá planificar en un máximo de 90 días, una estrategia para reducir anualmente hasta la eliminación completa de los saldos en CETES colocados al momento.

Cabe recalcar que muchos de los puntos tratados en este proyecto de ley, fueron propuestos previamente en la denominada Ley de Crecimiento Económico, la cual fue rechazada por la Asamblea Nacional, al ser considerada una legislación demasiado amplia para ser tratada como proyecto económico urgente y por contener temas tributarios fiscales y monetarios. Sin embargo, en esta nueva ocasión la legislación trata solo temas fiscales, por lo cual su debate podrá ser realizado de forma más específica.

Con base en el resumen analizado previamente, es posible decir que el presente Proyecto de Ley va en la dirección correcta, pues cuenta con el potencial para contribuir positivamente en la consecución de sostenibilidad fiscal y estabilidad financiera. No obstante, es importante mencionar que esta Ley se percibe como bastante reglamentaria y podría complicar aún más las normas del SPNF. Sin embargo, se espera que la creación del Comité Nacional de Coordinación Fiscal ayudará con este proceso.

Finalmente, es positivo que esta norma busque reincorporar a los Gobiernos Autónomos Descentralizados y empresas públicas a las finanzas del Gobierno. De esta manera, los GAD no rebasarán su capacidad operativa y financiera, mientras se asegura que mantengan un estricto control de su incidencia y Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

4.2 Transparencia fiscal

Como vimos, uno de los principios comunes establecidos en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP) es la transparencia y el acceso a la información, ratificando el principio de publicidad de la información que generen los sistemas de planificación y de finanzas públicas y estableciendo la obligación de las autoridades para que, en forma permanente y oportuna, rindan cuentas y faciliten los medios necesarios para el control social.

El COPFP contiene un título relacionado con la transparencia fiscal en el cual:

- Se establece que el Estado garantiza a los ciudadanos el libre acceso a toda la información presupuestaria y financiera que generan las entidades públicas.
- Se ordena al ente rector establecer un sistema oficial de información y amplia difusión de las finanzas públicas. Este mandato también rige sobre los gobiernos autónomos descentralizados, las entidades a cargo de la seguridad social, las empresas públicas y la banca pública, quienes deben establecer sus propios mecanismos de información para el control ciudadano.
- Las empresas públicas y las entidades financieras públicas están obligadas a publicar sus estados financieros, debidamente auditados.
- Las entidades y organismos del sector público deben divulgar a la ciudadanía, la información financiera, presupuestaria y de gestión, sin perjuicio de presentar esta información a los respectivos órganos de fiscalización y control.

No obstante, estas disposiciones son insuficientes. En esta línea es necesario que Ecuador avance a una incorporación real y efectiva de los Principios de Alto Nivel para la Transparencia Fiscal, la Participación y la Rendición de Cuentas y los Principios de Participación Pública en las Políticas Fiscales en su legislación sobre la materia y, sobre todo, que se haga control y seguimiento para que la adopción de los principios no sea meramente enunciativa en una norma, sino que sea puesta en práctica.

Sobre la base de adoptar estos principios, se debe hacer énfasis en:

- Presentar a la ciudadanía información financiera y no financiera de buena calidad acerca de las actividades fiscales pasadas, presentes y proyectadas, el desempeño, los riesgos fiscales y los activos y pasivos públicos, garantizando, además, la integridad de los datos y la información fiscal.
- Garantizar a los ciudadanos el derecho de participar directamente en los debates y las deliberaciones públicas sobre la formulación y la ejecución de las políticas fiscales y, al igual que todos los agentes que no son Estados, deben tener oportunidades reales para hacerlo.
- Facilitar la participación ciudadana en general distribuyendo información fiscal completa, así como todos los demás datos relevantes, utilizando formatos y mecanismos que sean fáciles para todos de acceder, comprender, usar, reutilizar y transformar, principalmente en formatos de datos abiertos.

- Usar proactivamente mecanismos múltiples para contactar e incluir a los ciudadanos y actores no estatales, incluidos los grupos y personas tradicionalmente excluidas y vulnerables, sin discriminación por ningún motivo, y considerar las opiniones públicas de forma objetiva independientemente de su origen.

En la Asamblea Nacional actualmente se discute un Proyecto de Ley de Transparencia Fiscal, cuyo contenido resulta insuficiente para garantizar la adopción de los principios y estándares previamente mencionados.

5. Acciones prioritarias para lograr progreso en la materia

La economía ecuatoriana se encuentra en una situación de alta vulnerabilidad, pues no cuenta con ahorros fiscales; sus Reservas Internacionales son absolutamente insuficientes; registra un déficit fiscal superior al 5 por ciento del PIB, con serias dificultades de financiamiento; el sector externo muestra una gran debilidad, pues el principal financiador de la Balanza de Pagos es el crédito externo; la Inversión Extranjera Directa es inferior al 1 por ciento del PIB y el riesgo país ya ocupa la segunda posición más baja de la región, después de Venezuela. Esto ha estado acompañado de un período de cuatro años de estancamiento económico y tasas de subempleo y desempleo que en conjunto superan el 60 por ciento de la Población Económicamente Activa (PEA).

El restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos mínimos, demanda decisiones que tienen que ver con el orden fiscal, una nueva estructura de la deuda pública y la aplicación de reformas estructurales.

El establecimiento de reglas macrofiscales como techos de gasto público atados al crecimiento económico, metas de balance fiscal primario (petrolero y no petrolero) límites al endeudamiento público frente al PIB y con relación al Presupuesto General del Estado, y un mejor manejo de las preasignaciones fiscales, son parte de las decisiones principales que se deben ejecutar. La Ley de Ordenamiento de las Finanzas Públicas, la cual actualmente está en discusión en la Asamblea Nacional, reúne (en términos generales) los principios de prudencia fiscal que demanda la situación económica vigente. Hay correctivos que podrán realizarse, pero estos no deberán modificar el fondo y los principios de esta ley.

Adicionalmente, el marco legal del ámbito laboral que tiene a la fecha Ecuador es absolutamente caído e ineficiente. Es necesaria una reforma que permita modernizar las formas de contratación laboral, a fin de adecuar el esquema legal con las demandas de la economía interna y las exigencias de la economía internacional. Entre estas iniciativas, debería incorporarse el pago por horas de trabajo, diferentes tipos de contratos, costos de contratación y despido razonables, eliminación de la jubilación patronal, entre los principales.

Es igualmente necesaria una reforma integral al sistema de seguridad social, pues en la actualidad este adolece al menos de tres problemas básicos:

- Un problema actuarial, es decir, que los aportes de los afiliados no permiten cubrir las jubilaciones futuras y hasta con restricciones para la cobertura de las pensiones actuales. En este punto tendrán que revisar variables como la edad de jubilación (cuya regla general es 60 años de edad y al menos 360 aportaciones, para hombres y mujeres), la tasa de aportación (que en el sector privado corresponde a 9,45 por ciento de aporte personal y 11,15 por ciento de aporte patronal), etc.
- El segundo problema del IESS, es de carácter financiero y de liquidez, los gastos superan a los ingresos y esta deficiencia viene siendo cubierta con políticas de desinversión de activos y estrechamente dependientes del aporte del 40 por ciento a las pensiones por parte del Estado. En la actualidad, el IESS registra 38 mil trabajadores, cifra totalmente incompatible con las demandas de los afiliados y con los principios de un manejo eficiente y austero de los recursos públicos.
- El tercer elemento hace relación a la gestión administrativa y los problemas de corrupción que se han presentado en el país. El IESS debe despolitizarse y esto se inicia desde la gobernanza de su

cuerpo directivo, donde debe desaparecer la presencia del delegado del Gobierno. La administración debe ser independiente, técnica y con delegados de los jubilados y trabajadores activos. Además, las instituciones de control deben hacer su trabajo de supervisión y, en caso de detectar indicios de corrupción, ponerlos en conocimiento de las autoridades respectivas.

En la Ley de ordenamiento fiscal se establecen algunas normas para el manejo de entidades públicas como el IESS. Sin embargo, es prioritario una reforma integral que incorpore los criterios antes citados.

En cuanto al tema de subsidios, es importante destacar que estos no son conceptualmente ni malos ni buenos, pues son aplicados en todos los países, sean estos capitalistas o de orientación socialista. No obstante, los subsidios deben cumplir con ciertos principios de funcionamiento para estimular la economía de un país, algunos de los cuales son: la temporalidad, la focalización, si generan o no externalidades negativas, si están explícitamente presupuestados, entre otros.

En ese sentido, el Bono de Desarrollo Humano (sin ser perfecto) es un buen subsidio, pues cumple con las características citadas. Por otra parte, el precio de los derivados del petróleo, como gasolina y diésel, se estiman como malos subsidios, pues generan distorsiones, protegen a sectores que no necesitan el apoyo del Estado, alientan el contrabando, no están debidamente presupuestados, entre otras secuelas fiscales. Por esta razón, es fundamental reemplazar el subsidio a los combustibles, por un subsidio al transporte público, al transporte de carga, a la pesca artesanal, entre los principales. Los subsidios de precios no tienen sustento técnico.

Debe insistirse en el ordenamiento de las finanzas públicas y la aplicación de las reformas económicas citadas como las alternativas para la recuperación de la estabilidad macroeconómica, el crecimiento económico sostenible del país, mediante la estimulación de variables clave, como es el empleo. Es importante que la inserción del Ecuador en el mundo sea siempre la base del progreso y el desarrollo.

Finalmente, es prioritario que Ecuador se sume a la Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal (GIFT) y que adopte, a través de reformas normativas y políticas públicas, los principios para la transparencia fiscal y para la participación pública en las políticas fiscales. Una vez adoptadas estas reformas, es deber de la institucionalidad pública habilitar los espacios necesarios para que la ciudadanía pueda ejercer su rol de participación, propuesta y control social.

6. Estrategias sugeridas para avanzar en las reformas

A partir de lo planteado en los acápites anteriores, respecto de nuevas normas, reformas y acciones, a continuación, se sugieren algunas estrategias para lograrlas, indicando los actores que deberían participar en el desarrollo de cada estrategia y el rol que pueden tener para alcanzar un resultado positivo.

Tabla 13: Estrategias sugeridas para avanzar en las reformas

| Norma / Reforma | Estrategia sugerida | Actores y roles |
|--|---|---|
| Reformas al COPFP. | Dado que es una propuesta de reforma que actualmente se discute en la Asamblea Nacional, es necesario hacer seguimiento a su implementación efectiva una vez que la norma sea aprobada. | <p>Asamblea Nacional: tramitar el proyecto de Ley, revisando la propuesta del Ejecutivo a fin de que se ajuste a los principios y estándares internacionales.</p> <p>Función Ejecutiva / Presidencia de la República: con las reformas en vigencia, el Ejecutivo debe reformar el Reglamento al Código para asegurar normativa secundaria que viabilice su implementación.</p> <p>Organizaciones de la sociedad civil: incidir en el trámite legislativo, presentando observaciones y utilizando los mecanismos de participación ciudadana establecidos. Una vez que las reformas sean aprobadas, hacer seguimiento para su implementación efectiva.</p> |
| Incorporación de Ecuador a la Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal (GIFT). | Impulsar la continuidad de los diálogos que ya existen entre la autoridad de finanzas y la Iniciativa, a fin de que, en el marco del compromiso gubernamental con el Gobierno Abierto, adopte los principios internacionales de transparencia fiscal. | <p>Función Ejecutiva / Ministerio de Finanzas: continuar el diálogo con GIFT e implementar mecanismos de transparencia y participación en línea con los principios de la Iniciativa.</p> <p>Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal: acompañar el proceso en Ecuador y brindar asistencia técnica para la implementación de los principios a partir de reformar normativas y el establecimiento de políticas públicas.</p> <p>Organizaciones de la sociedad civil: proponer reformas normativas tendientes a establecer principios internacionales de transparencia fiscal. Participar de los espacios que sean habilitados por la autoridad pública para incidir en los temas fiscales y de planificación.</p> |

3

Transparencia en las contrataciones públicas

1. Descripción del estado de situación

1.1 ¿Qué son las contrataciones públicas y por qué es importante transparentarlas?

Según la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC), la contratación pública es el proceso mediante el cual el gobierno compra los bienes, servicios y obras (construcción) que necesita para funcionar y maximizar el bienestar público (UNODC, 2019).

Por su parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se refiere a la contratación pública como la compra por parte de los gobiernos y las empresas estatales de bienes, servicios y obras. *Open Contracting Partnership* (OCP) define la contratación pública como un mercado que opera con dinero público para entregar bienes, obras y servicios a los ciudadanos (*Open Contracting Partnership*, 2018).

Por último, presentamos lo establecido en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCPP) de Ecuador, artículo 6.5, que define la contratación pública como todo procedimiento concerniente a la adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras públicas o prestación de servicios incluidos los de consultoría. Se entenderá que cuando el contrato implique la fabricación, manufactura o producción de bienes muebles, el procedimiento será de adquisición de bienes. Se incluyen también dentro de la contratación de bienes a los de arrendamiento mercantil con opción de compra.

De las definiciones presentadas destacamos los siguientes elementos sobre la contratación pública:

- a. Es un proceso llevado a cabo por un actor público.
- b. Involucra dinero público.
- c. Permite al gobierno funcionar y maximizar el bienestar público.
- d. En Ecuador, la contratación pública comprende la adquisición o arrendamiento de bienes, la ejecución de obras y la prestación de servicios.

Entendiendo estos elementos, pasamos a analizar por qué es importante la transparencia en la contratación pública. En este sentido, destacamos los siguientes:

- a. **Interés económico:** la contratación pública es una de las principales vías por las cual el dinero público es utilizado. Los países de la OCDE utilizan entre el 15 y el 20 por ciento de su PIB en adquisiciones pública (World Economic Forum, 2019). En promedio, en Ecuador en los últimos diez años, las compras públicas han representado el 8,53 por ciento del PIB anual y 26,62 por ciento del Presupuesto General del Estado (PGE). En 2019, la contratación pública en el país alcanzó USD 6 066 millones, representando el 5,56 por ciento del PIB (SERCOP, 2019).
- b. **Riesgo de corrupción:** las grandes cantidades de dinero que se mueven en la contratación pública vuelven a la actividad vulnerable a actos de corrupción. El riesgo se vuelve aún más alto cuando existen procesos complejos, sin reglas claras, discrecionales, arbitrarios y opacos. En este sentido, la UNCAC establece que los sistemas de contratación pública deberán estar basados en “la transparencia, la competencia y criterios objetivos de adopción de decisiones, que sean eficaces, entre otras cosas, para prevenir la corrupción”²⁵ (Organización de las Naciones Unidas, 2003). Asimismo, se destaca que, según UNODC, estudios sugieren que un promedio de 10 a 25 por ciento del valor de un contrato público puede perderse por corrupción, de manera general (UNODC, 2013). Si tomamos estos valores como referencia, solo en 2019, Ecuador habría perdido entre USD 606,6 y USD 1 516,5 millones de fondos públicos en actos de corrupción en la contratación pública. La transparencia, divulgación oportuna y análisis de la información de contratación pública, apoya a identificar riesgos de corrupción para su prevención e irregularidades para su denuncia, investigación y sanción.
- c. **Derecho de acceso a la información pública:** debido a que la contratación pública es un proceso llevado a cabo por actores públicos y con fondos públicos, la información de los mismos es de carácter pública y se debe garantizar a la ciudadanía su derecho a acceder a esta de manera oportuna.
- d. **Control social y rendición de cuentas:** la transparencia de la contratación pública es una condición necesaria para la rendición de cuentas y para el efectivo ejercicio del control social sobre las decisiones y uso de los recursos por parte de las autoridades públicas. Fortalecer la transparencia permite que un mayor número de actores puedan realizar veedurías y facilita la identificación de irregularidades. Para optimizar las acciones de control social, es necesario asegurar la calidad de la información y su publicación oportuna siguiendo estándares internacionales de datos abiertos.
- e. **Competencia y eficiencia:** la generación de un círculo virtuoso entre competencia y transparencia. Un sistema de contratación pública transparente y *accountable* genera confianza en los posibles oferentes al nivelar las asimetrías de información entre los proveedores aumentando la concurrencia en los procesos. Esto a su vez, mejora el valor por dinero de las contrataciones, repercutiendo directamente en la calidad de los bienes y servicios recibidos por la ciudadanía. En Ecuador, para el año 2019, los procesos con la participación de dos o más proveedores representaron un 60,8 por ciento (SERCOP, 2019).
- f. **Políticas públicas:** la transparencia de los procedimientos, resultados y datos de contratación posibilita su análisis por diferentes sectores sociales. El análisis genera debate y permite identificar problemas, necesidades e ineficiencias, que se constituyen en la base para la generación de propuestas de reformas y la co-creación de políticas públicas encaminadas a mejorar el sistema de contratación.

25 UNCAC artículo 9, sobre contratación pública y gestión de la hacienda pública.

1.2 Funcionamiento del Sistema Nacional de Contratación Pública

El funcionamiento del Sistema Nacional de Contratación Pública (SNCP) puede ser comprendido a través del análisis de las normas constitucionales, legales y reglamentarias que lo rigen, es decir, la Constitución de la República, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP) y el Reglamento de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

Es así que podemos decir que, en Ecuador, el Sistema Nacional de Contratación Pública es un conjunto de instituciones, normas, principios y procedimientos que tienen por objeto la adquisición o arrendamiento de bienes y servicios que permitan el cumplimiento eficaz, eficiente y transparente de las obligaciones constitucionales del Estado con sus habitantes en el marco del Plan Nacional de Desarrollo.

Este sistema permite establecer una relación ordenada entre las entidades públicas contratantes que, de acuerdo a su Plan Anual de Contrataciones, requieran contratar bienes, obras y servicios que son ofertados por proveedores privados. Esta relación es controlada por los organismos del Estado que tiene a su cargo la vigilancia de que se cumplan los principios detallados a continuación.

El SNCP, de acuerdo a la normativa constitucional, se rige por los principios de eficiencia, transparencia, calidad, responsabilidad ambiental y social. Asimismo, se establece que en las contrataciones públicas se priorizará la adquisición de los productos y servicios nacionales, en particular los provenientes de la economía popular y solidaria y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas.

Finalmente, es necesario mencionar que la normativa ecuatoriana determina la creación de un Directorio del SNCP que tiene a su cargo la planificación, priorización, proposición y emisión de políticas y normas en materia de contratación pública. Este directorio está integrado por:

- El Ministro responsable de la Producción, Empleo y Competitividad;
- La máxima autoridad del Organismo Nacional de Planificación;
- El Ministro de Finanzas;
- El Alcalde designado por la Asamblea General de la Asociación de Municipalidades del Ecuador;
- El Prefecto designado por el Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador, CONCOPE y,
- La máxima autoridad del organismo encargado de la inclusión económica.

De este Directorio, también forma parte como Secretario, es decir sin derecho a voto, el Director General o la Directora del Servicio Nacional de Contratación Pública.

1.3 Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP)

El Servicio Nacional de Contratación Pública en Ecuador es el ente rector del Sistema Nacional de Contratación Pública. Este organismo, de acuerdo a la LOSNCP, es de derecho público, tiene autonomía administrativa, técnica, operativa y presupuestaria y su dirección está a cargo de un individuo designado por el Presidente de la República, quien tiene fuero de Corte Nacional en el caso de presentarse algún tipo de controversia en el ejercicio de su cargo.

En definitiva, el SERCOP es la institución a cargo del ámbito ejecutivo del Sistema Nacional de Contratación Pública. Entre sus atribuciones más importantes podemos mencionar las siguientes:

- Establecer los lineamientos generales que sirven de base para la formulación de los planes de contrataciones de las entidades públicas;
- Administrar el Registro Único de Proveedores (RUP);

- Desarrollar y administrar el Sistema Oficial de Contratación Pública de Ecuador (COMPRAS PÚBLICAS);
- Capacitar y asesorar en materia de implementación de instrumentos, herramientas y procedimientos relacionados con contratación pública;
- Elaborar parámetros que permitan medir los resultados e impactos del Sistema Nacional de Contratación Pública;
- Facilitar los mecanismos a través de los cuales se podrá realizar veeduría ciudadana a los procesos de contratación pública y monitorear su efectivo cumplimiento;
- Elaborar y publicar las estadísticas del Sistema Nacional de Contratación Pública.

1.4 Regímenes, fases, tipos y montos de la contratación pública en Ecuador

Los procesos de compra pública en Ecuador se someten a dos tipos de regímenes, uno de tipo común y otro especial. Los procedimientos de contratación en el Régimen Común se sujetan a la normativa contenida en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública mientras que los procedimientos de contratación en el Régimen Especial se sujetan a normas específicas desarrolladas en el reglamento de la Ley antes señalada.

Los procedimientos de contratación en el régimen especial tienen dos características esenciales, la primera se refiere a la selectividad (Zambrano, 2013), lo que quiere decir que es aplicable a contrataciones relacionadas con:

- Adquisición de fármacos
- Asesoría y patrocinio jurídico
- Bienes y/o servicios únicos con proveedor único
- Comunicación social
- Contrataciones con empresas públicas internacionales
- Contrataciones entre entidades públicas
- Obras artística, científicas y literarias
- Repuestos o accesorios
- Contrataciones de los sectores estratégicos
- Transporte de correo interno o internacional
- Contratos de instituciones financieras y de seguro del Estado
- Contratos con empresas públicas mercantiles, sus subsidiarias y empresas de economía mixta
- Contrataciones realizadas por el Banco Central del Ecuador

La segunda característica de los procedimientos de contratación en el régimen especial refiere a que estos no son concursables, es decir que, se realiza una contratación directa por parte del Estado siempre y cuando se cumplan ciertos requisitos legales durante la fase pre-contractual del proceso.

Por otro lado, la contratación pública en Ecuador se compone de tres fases: preparatoria, pre-contractual y contractual. La duración y características de cada fase responde al objeto de contratación y a la carga burocrática de cada entidad.

Finalmente, de manera general se detallan los procedimientos de contratación que son aplicables en el régimen común y especial de acuerdo a la normativa ecuatoriana y a la explicación brindada. Asimismo, se señalan los montos referenciales correspondientes, los mismos que son determinados anualmente de acuerdo al Presupuesto General del Estado.

Tabla 14: Montos de contratación pública 2020
Presupuesto del Estado: \$ 35 498 420 637,20

| Contratación | Procedimientos | Montos de contratación |
|---|---------------------------------------|--|
| Bienes y servicios normalizados | Catálogo electrónico | Sin límite de monto |
| | Subasta inversa electrónica | Mayor a \$ 7 099,68 |
| | Ínfima cuantía | Inferior a \$ 7 099,68 |
| Bienes y servicios no normalizados | Menor cuantía | Inferior a \$ 70 996,84 |
| | Cotización | Entre \$ 70 996,84 y \$ 532 476,31 |
| | Licitación | Mayor a \$ 532 476,31 |
| Obras | Menor cuantía | Inferior a \$ 248 488,94 |
| | Cotización | Entre \$ 248 488,94 y \$ 1 064 952,62 |
| | Licitación | Mayor a \$ 1 064 952,62 |
| | Contratación integral por precio fijo | Mayor a \$ 248 488,94 |
| Consultoría | Contratación directa | Menor o igual a \$ 70 996,84 |
| | Lista corta | Mayor a \$ 70 996,84 y menor a \$ 532 476,31 |
| | Concurso público | Mayor o igual a \$ 532 476,31 |
| Bienes y servicios normalizados y no normalizados y obras | Ferias inclusivas | Sin límite de monto |

Fuente: Servicio Nacional de Contratación Pública²⁶.

1.5 Contratación pública e infraestructura

Las entidades públicas tienen la potestad de llevar a cabo los procesos de contratación de obras públicas, siguiendo lo establecido por la normativa y políticas en la materia. Asimismo, en el año 2011, se crea el Instituto de Contratación de Obras, que en 2013 es sustituido por el Servicio de Contratación de Obras (SECOB). Este organismo tiene como objetivo principal la contratación de obras de infraestructura requeridas por la administración central del Estado y, en función de su disponibilidad, también la contratación de obras de las demás entidades del sector público fuera del ejecutivo central²⁷. El SECOB coordina con las instituciones contratantes los procesos en los cuales se requiere su intervención.

²⁶ Ver <https://bit.ly/3cpzhag>.

²⁷ Decreto Ejecutivo 398 de 2018.

Por otro lado, la contratación de grandes obras públicas se ha visto envuelta en fuertes denuncias de corrupción en los últimos años. A continuación, presentamos algunos de los casos emblemáticos en la materia.

Odebrecht

En diciembre de 2016, el Departamento de Justicia de Estados Unidos revela un informe indicando que la empresa brasileña Odebrecht ha incurrido en sobornos en al menos doce países para asegurar contratos públicos. Uno de los países señalados es Ecuador, con un monto aproximado de USD 33,5 millones pagados por Odebrecht en sobornos a funcionarios públicos, para obtener beneficios de alrededor de USD 116 millones. Las obras supuestamente involucradas en esta trama de sobornos son la Refinería del Pacífico, Proyecto Daule-Vinces, Poliducto Pascuales-Cuenca, Acueducto La Esperanza y la Represa Manduriacu (USA District Court Eastern District NY, 2016).

En este marco, se condena al ex vicepresidente Jorge Glas y a otros funcionarios de altos cargos relacionados con los sectores estratégicos a seis años de prisión por asociación ilícita y al pago de USD 33.4 millones en concepto de reparación al Estado. Por otro lado, se abre juicio penal contra el ex contralor Carlos Pólit por el delito de concusión, acusándole de supuestamente haber recibido sobornos a cambio de desvanecer glosas en contra de la empresa y entregar informes favorables. Pólit al momento se encuentra prófugo.

Más tarde también se denunciaron supuestos sobornos en los proyectos del metro de Quito y la Ruta Viva, ambos administrados por el Gobierno Descentralizado de Quito. Actualmente, estos casos están siendo investigados por la Fiscalía General del Estado (Fundación Ciudadanía y Desarrollo, 2019).

Por último, se resalta que estudios llevados a cabo sobre el caso Odebrecht a nivel mundial, demuestran que muchos de los sobornos eran facilitados a través de “adiciones” en las renegociaciones de contratos que no fueron transparentadas. En los proyectos donde Odebrecht pagó sobornos, estas negociaciones contractuales ascendieron al 71,3 por ciento de las estimaciones de inversión inicial, en comparación con el 6,5 por ciento en los contratos en los que Odebrecht no pagó ningún soborno. Estos datos indican la necesidad de aumentar la transparencia y el control a las modificaciones contractuales efectuadas (Campos, Engel, Fischer, & Galetovic, 2019).

Refinería del Pacífico

En 2018, a petición del gobierno ecuatoriano, se inicia un proceso de auditorías por parte de firmas internacionales, con acompañamiento del PNUD, a cinco obras energéticas insignes del gobierno anterior. Dentro de estas obras se encuentra la Refinería del Pacífico, un mega proyecto iniciado en 2007, impulsado por los gobiernos de Rafael Correa y Hugo Chávez, con el fin de permitir a Ecuador cubrir su demanda interna y exportar el 60 por ciento de lo producido por la Refinería.

Según los resultados de la auditoría, el sobre precio de la obra asciende a USD 156 millones. Los resultados también destacan que no se justifica el tamaño de la Refinería (300 000 barriles por día), que no se siguieron estándares recomendados para el tipo de industria al contratar obras tempranas sin alcanzar la decisión de inversión financiera y que el mantenimiento de las obras ha sido casi nulo, resultando en un deterioro acelerado.

A la fecha, se han invertido más de USD 1 500 millones en este proyecto, sin ningún beneficio para la ciudadanía. Hoy en día la Refinería no existe, solamente se cuenta con un terreno aplanado, un conjunto de villas abandonadas, un millonario acueducto subutilizado y estudios técnicos que probablemente nunca serán utilizados (Fundación Ciudadanía y Desarrollo, 2019).

El caso de la Refinería del Pacífico y otros escándalos de corrupción de la empresa pública Petroecuador se vieron expuestos, en parte, luego de la filtración de los *Panama Papers*, revelando las empresas *off-shore* de altos cargos de la petrolera. Por otro lado, con relación a las irregularidades contractuales de la Refinería del Pacífico relacionadas a la empresa Odebrecht (contrato de remoción de tierras y construcción del acueducto), fueron judicializadas, terminando en la condena penal por asociación ilícita al ex vicepresidente Jorge Glas y otros en julio de 2018. Otros procesos penales relacionados a contrataciones irregulares continúan en investigación y judicialización.

Refinería de Esmeraldas

En 2007, se inicia un proceso de repotenciación a la Refinería de Esmeraldas (la más grande del país), debido a la baja en su capacidad de producción y a su mal estado.

El programa de repotenciación, con un presupuesto inicial de USD 755 millones, fue alargándose en el tiempo e incrementando en presupuesto hasta llegar USD 1 223 millones. A esto se suma un proyecto para el sostenimiento de plantas de la Refinería por USD 1 100 millones (total: USD 2 223 millones). Los resultados de la auditoría internacional (solamente realizada a la repotenciación y no al sostenimiento de plantas), concluyen que existe sobreprecio y desviación de USD 199 millones en las diferentes fases. Asimismo, determinan que nunca existió un plan de ejecución rector del proyecto. Otro hallazgo a puntualizar es que solamente el 1 por ciento de los montos contratados se realizaron por licitación, mientras que el 39 por ciento se realizó mediante la figura de giro específico de negocios, el 38 por ciento por emergencia y el 22 por ciento por medio de contratos complementarios (*Diario El Comercio*, 2019)²⁸ Se destaca que, a pesar de la millonaria inversión, la Refinería de Esmeraldas aún no funciona como se había planificado.

Los casos resumidos son solo ejemplos de los varios escándalos de corrupción que se han presentado en la contratación de obras en los últimos años. Su estudio evidencia falencias en la planificación de los proyectos, debilidades en los estudios previos, la necesidad de fortalecer la formulación de especificaciones técnicas y términos de referencia, utilización de figuras legales que facilitan la contratación directa, el abuso de contrataciones por emergencia y en los contratos complementarios, la debilidad en los procedimientos de fiscalización y control. Asimismo, se resalta que algunas empresas vinculadas a estos casos de corrupción han sido señaladas por pagar sobornos a funcionarios públicos y/o de aportar de manera irregular al financiamiento de partidos políticos y campañas electorales²⁹. Lo anterior, evidencia la intersección entre corrupción y conducta anti competitiva, a la cual hace referencia la OCDE, cuando las licitaciones se combinan con sobornos³⁰.

Asimismo, destacamos que las contrataciones de infraestructura, al involucrar tantos recursos, requerir conocimientos especializados y contar con especificaciones técnicas particulares, son altamente propensos a actos de corrupción³¹. Por lo anterior, la transparencia en este sector debe ser atendida de manera particular. Una mayor transparencia y *accountability* a lo largo del ciclo de un proyecto de infraestructura mejora la calidad de las obras, previene la ineficacia en el gasto público, reduce los riesgos de corrupción y aumenta el escrutinio social. En este marco, es necesario fortalecer la transparencia del área en

28 La nota de prensa a la que se cita como fuente, contiene el enlace de descarga a los archivos de resultados de la consultoría realizada por Tecnatom.

29 Ver caso "Arroz Verde" en el Capítulo I de este informe.

30 Según la OCDE "La intersección más común de la corrupción y la conducta anticompetitiva se produce en las adquisiciones gubernamentales cuando la manipulación de las licitaciones puede combinarse con el soborno de los funcionarios públicos o las comisiones ilegales, o facilitarse mediante ellas. La colusión y la corrupción son problemas distintos dentro de la contratación pública, pero con frecuencia pueden ocurrir en conjunto, y tienen un efecto de refuerzo mutuo. La corrupción es un gran obstáculo a la competencia, ya que desalienta a los competidores genuinos a licitar por un contrato en los casos en que temen la competencia desleal o no están dispuestos, o no pueden, pagar sobornos" (traducido) (OCDE, 2016).

31 Estudios de la OCDE, determinan que el sector construcción es el segundo sector más propenso a ser afectado por sobornos internacionales (OCDE, 2016).

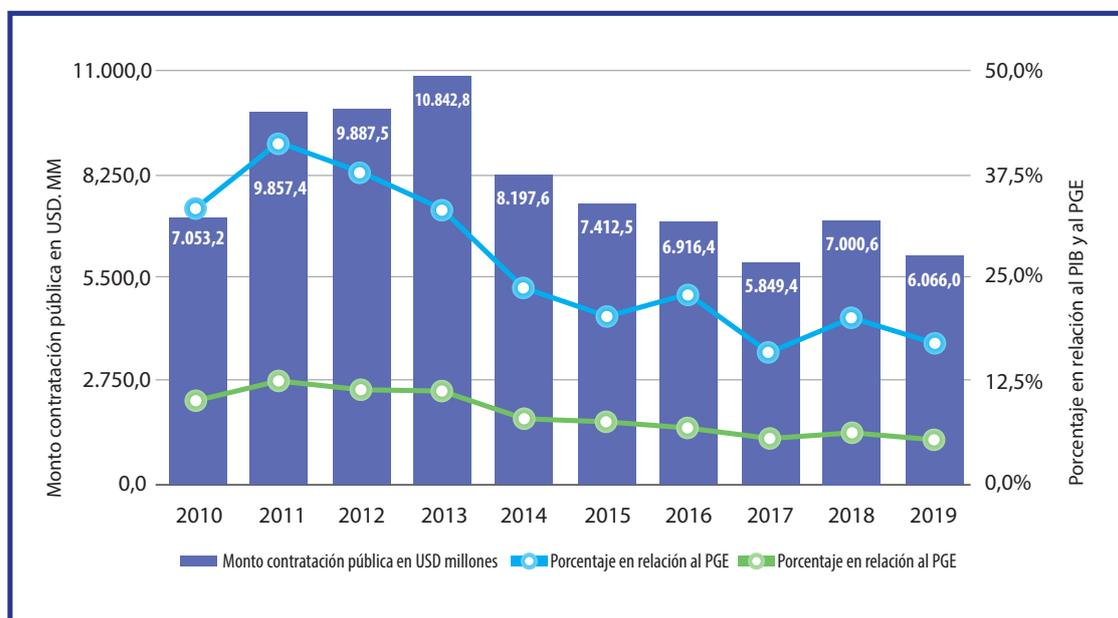
Ecuador, publicando de forma centralizada, trazable, verificable, accesible, oportuna y mediante datos abiertos, información sobre la ubicación de los proyectos, su costo, las fuentes de financiamiento, la entidad contratante, la descripción y propósito de la obra, su impacto ambiental, el cronograma de ejecución y el estado de la obra, los documentos precontractuales y contractuales, las modificaciones realizadas y su justificación, el precio final, entre otras.

1.6 Cifras de contratación pública en Ecuador

A continuación, presentamos algunas cifras sobre contratación pública en Ecuador, que nos ayudarán a entender mejor el contexto actual, su evolución, y sus necesidades. Las cifras presentadas han sido extraídas de los informes de análisis anual de la contratación pública elaborados por SERCOP³².

En Ecuador, en promedio en los últimos diez años, las compras públicas han representado el 8,53 por ciento del PIB anual y 26.62 por ciento del PGE. El gráfico 3 muestra el monto total de contratación por año (en columnas), así como el porcentaje que representa del PIB y del PGE. Se observa que entre 2010 y 2013, las contrataciones públicas superan el 10 por ciento del PIB y el 30 por ciento del PGE, para luego iniciar un proceso de descenso. Según consultas a expertos, esta variación se explica debido a que los precios del barril del petróleo se mantuvieron altos permitiendo al gobierno contar con ingresos para tales fines, y luego empiezan a caer (Statista, 2019). Por otro lado, el monto de contratación más bajo es de 2017, cuando Ecuador tuvo cambio de gobierno. Para 2019, el total invertido en contratación pública fue USD 6 066 millones, representando el 5,56 por ciento del PIB y el 17,07 por ciento del PGE.

**Gráfico 3: Monto de contratación pública vs. % del PGE y del PIB
Año 2010-2019**



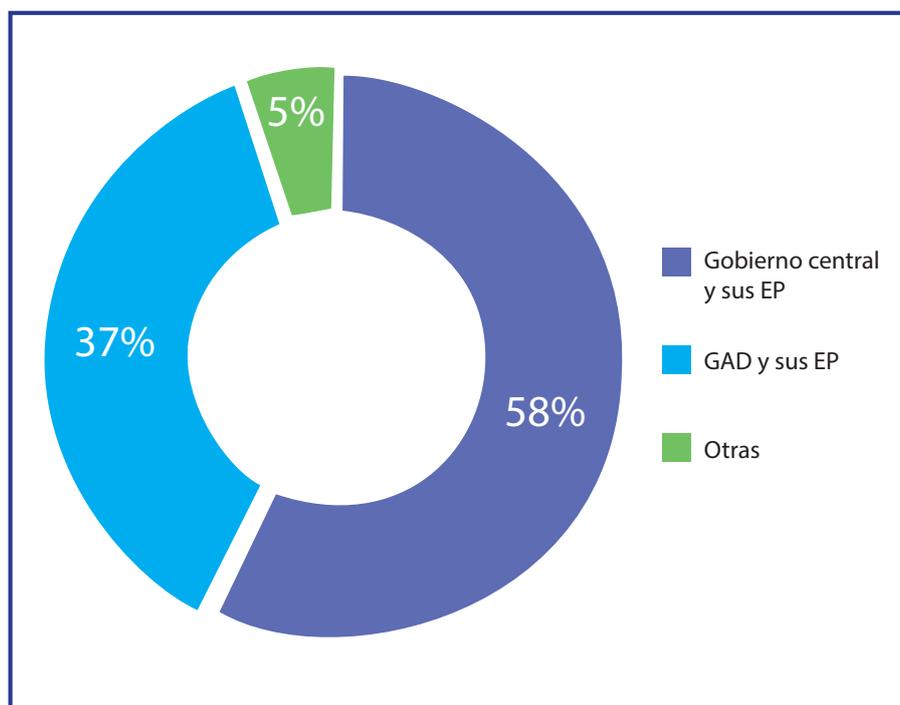
Fuente: SERCOP 2019. Elaboración propia.

32 Si bien los datos estadísticos presentados corresponden a las cifras oficiales publicadas por SERCOP, se puntualiza que no corresponden al universo de la contratación pública en el país. Según personal del SERCOP, existen contrataciones (por emergencia, ínfima cuantía, arrendamiento y adquisición de bienes inmuebles) que no se reflejan en las cifras generales, debido a que las entidades no publican la información en el sistema de contratación de manera oportuna. Asimismo, según entrevista a funcionario del SERCOP, el Sistema Nacional de Contratación tiene fisuras que hacen que algunos contratos se escapen (excepciones), afectando el principio de publicidad (ejemplos: exploración y explotación de hidrocarburos, compra y venta de energía, contrataciones de endeudamiento público).

El gráfico 4 nos muestra la distribución de la contratación pública entre las administraciones públicas central y descentralizadas durante 2019. La administración central representa el porcentaje más alto (58%) ascendiendo a USD 3 490,2 millones. Las administraciones descentralizadas alcanzan el 37 por ciento con un monto de USD 2 269,6 millones.

En este sentido, se destaca que no se debe restar importancia a la auditoría social en las contrataciones públicas descentralizadas, para lo cual es necesario el fortalecimiento de capacidades y el empoderamiento de las organizaciones de sociedad civil y colectivos locales. Por último, la categoría de “otros” incluye a las sociedades anónimas con participación pública, entidades financieras públicas y otros.

**Gráfico 4: Contratación pública por administración pública central y descentralizadas
Año 2019**



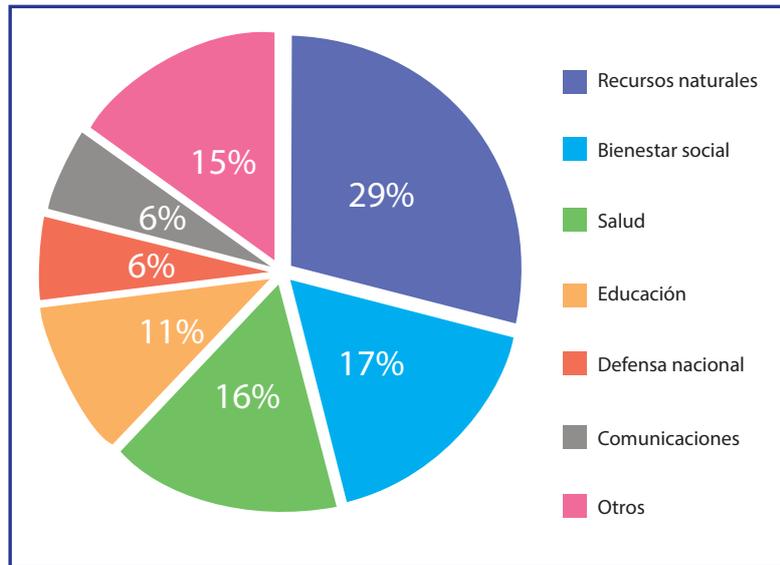
Fuente: SERCOP 2019. Elaboración propia.

Continuando con la desagregación, el gráfico 5 muestra la distribución por sectores de los USD 3 490,2 millones utilizados en contratación pública por parte de la administración pública central en 2019.

El sector con mayor concentración es recursos naturales (29%), con un monto de USD 1 011,18 millones. Esto no sorprende, considerando que el petróleo es el principal producto de exportación de Ecuador (OCDE, 2017). Además, se destaca que la variación del monto de la contratación pública en este sector entre 2018 (USD 720,4 millones) y 2019 es de aumento del 40 por ciento, indicando que el gobierno priorizo esta área durante 2019. Como segundo sector se encuentra bienestar social (17%) con USD 607,7 millones, seguido por salud (16%) con USD 541,4 millones y educación (11%) con USD 370,1 millones.

Los cuatro sectores mencionados constituyen el 73 por ciento de las contrataciones públicas a nivel central. También se resalta que, en 2019, se utilizaron USD 214,3 millones para contratación pública en defensa nacional y USD 214 millones en comunicaciones. Estos datos apoyan a identificar áreas prioritarias para la implementación de políticas específicas de transparencia y anticorrupción.

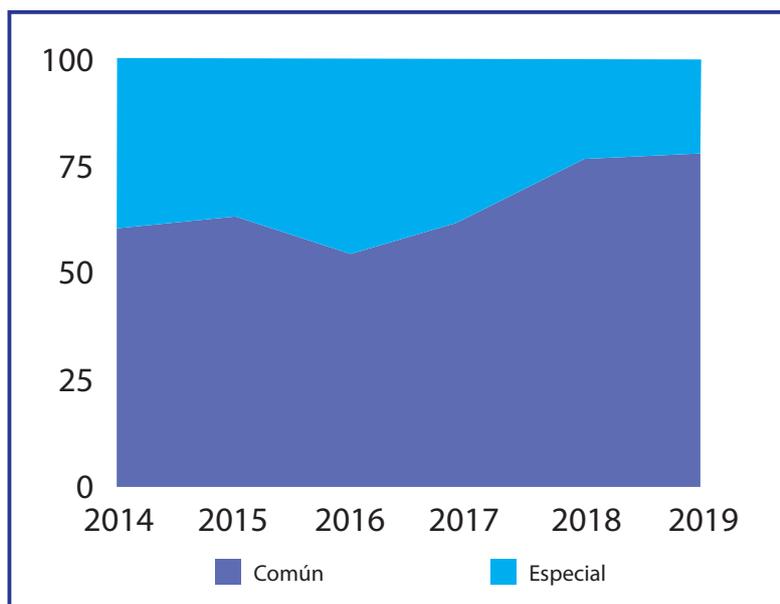
**Gráfico 5: Contratación pública de la administración central por sector
Año 2019**



Fuente: SERCOP 2019. Elaboración propia.

La competencia en las contrataciones públicas es un pilar para lograr la eficiencia y mejorar el valor por dinero. Asimismo, la competencia y la transparencia generan un círculo virtuoso. Cuando los procedimientos se realizan por régimen especial, suelen no ser competitivos y, por ende, no potencian los enfoques de calidad y precio. La gráfica 4 muestra los porcentajes anuales de contratación por el tipo de régimen (común o especial), en base a los montos contratados. En el gráfico 6 se puede observar que en 2018 (77% régimen común y 23% régimen especial) y 2019 (78,7% régimen común y 21,3% régimen especial), las contrataciones por régimen especial bajaron significativamente con respecto a los cuatro años previos. Esto se debe a que la actual administración ha priorizado este cambio como una de sus metas de gestión.

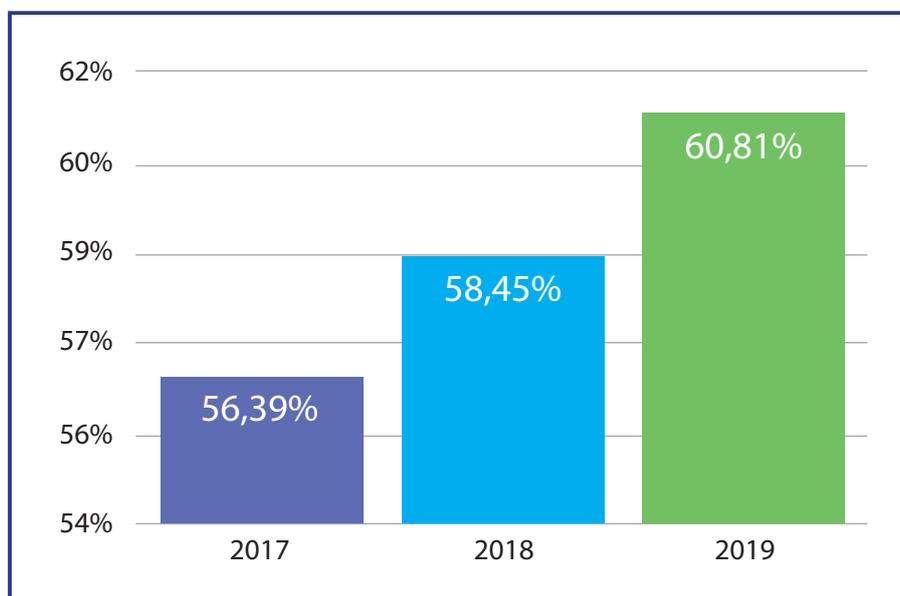
**Gráfico 6: Porcentaje de Contratación pública por tipo de régimen en base a montos
Años 2014 – 2019**



Fuente: SERCOP 2019. Elaboración propia.

El gráfico 7 muestra otro importante indicador de competitividad, el porcentaje de procesos que contaron con la concurrencia de dos o más oferentes de 2017 a 2019. Podemos observar que el indicador ha mejorado alrededor de 4 por ciento en los últimos años.

**Gráfico 7: Porcentaje de procesos de contratación pública con 2 o más oferentes
Años 2017 – 2019**



Fuente: SERCOP 2019. Elaboración propia.

Es importante señalar que los USD 6 066 millones adjudicados en 2019 no incluyen las contrataciones por emergencias, ínfima cuantía y arrendamiento o adquisición de bienes inmuebles. El gráfico 8 muestra la evolución de estos procedimientos en los últimos cuatro años. Este tipo de contrataciones, en 2019, ascendió a USD 575,2 millones. Según funcionarios del SERCOP, no se incluye las contrataciones por estas modalidades en los consolidados de los años reportados. Así mismo manifiestan que, la razón de la exclusión se ha debido a que estas contrataciones no son reportadas de manera oportuna por las organizaciones contratantes y pueden generar errores en el consolidado. Esto indica que la transparencia de estas contrataciones no es oportuna.

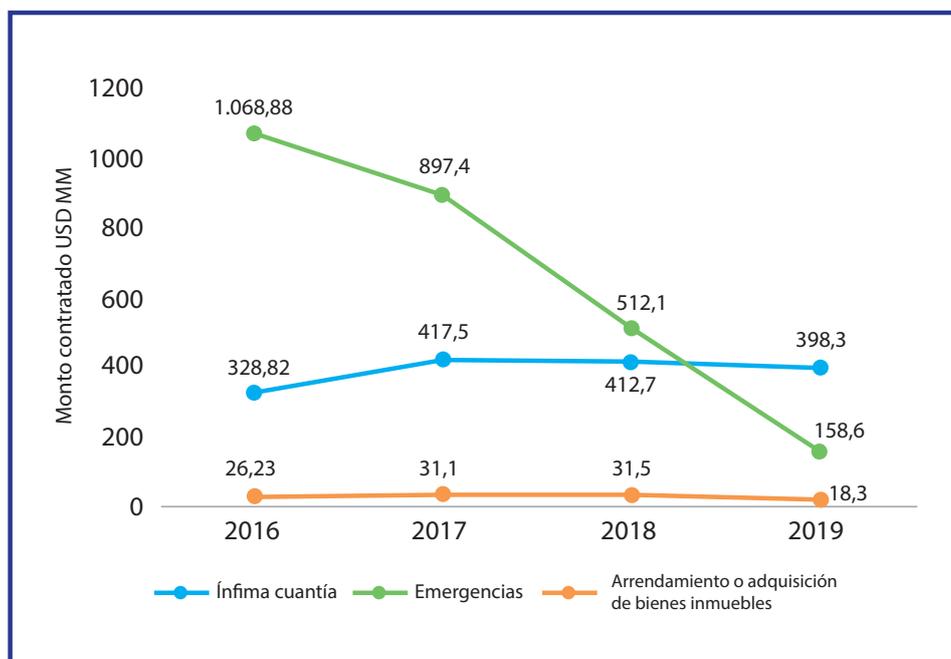
En lo referente a arrendamientos o adquisición de bienes inmuebles, se observa un decremento del 42 por ciento al comparar los años 2018 y 2019. Esto se debe a que, dentro de las políticas de austeridad implementadas por el gobierno, se busca dejar de rentar infraestructura y utilizar la infraestructura pública existente.

Respecto a la ínfima cuantía, esta alcanzó los USD 398,3 millones (69%) en 2019. Si bien ha existido un decremento, se observa que solamente fue de un 3 por ciento respecto al año anterior (2018). Una hipótesis del por qué se utiliza este tipo de contratación podría responder a una planificación deficiente de los procesos de contratación pública por parte de las entidades contratantes, que utilizan este tipo de procedimientos flexibles para cubrir necesidades que surgen. Estos procedimientos flexibles son necesarios para tener una administración pública eficiente, pero deben ser aplicados correctamente mitigando los riesgos de corrupción, mediante su transparencia oportuna.

Finalmente, con referencia a los procesos especiales de régimen común por emergencia, se evidencia un claro declive en los montos utilizados. Se destaca que, en 2016, la contratación por emergencia alcanzó los USD 1 066,88 millones, debido al terremoto del 16 de abril de ese año. En 2017, se continuaron utilizando los decretos de emergencia del terremoto para atender las necesidades producto de este desastre natural.

Señalamos que algunos procesos de contratación de este período han generado muchas controversias, siendo observados por contraloría e incluso actualmente ventilados en instancias judiciales. En 2018, la cifra se fue reduciendo y en 2019 alcanzó los USD 158,6 millones. Es probable que en 2020 la cifra de contratación por emergencia se infle nuevamente producto de la pandemia mundial del COVID-19.

Gráfico 8: Contrataciones por procedimientos especiales (2016-2019)



Fuente: (SERCOP, 2019), (SERCOP, 2018), (SERCOP, 2017), (SERCOP, 2016). Elaboración propia.

Con relación a las compras de emergencia en el marco del COVID-19, se destaca que en Ecuador se han denunciado varios casos de irregularidades. Uno de ellos, relacionado a la compra de insumos médicos (un contrato fallido de aproximadamente USD 10 millones) con sobreprecio por parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), fue denunciado por ciudadanos y periodistas. Este caso, conocido como “mascarillas”³³, causó la separación del cargo del Director del IESS (Miguel Ángel Loja Llanos) y la renuncia del Presidente de esta institución (Paúl Granda López). El caso generó una fuerte atención mediática y, en respuesta, los órganos de control e investigación tomaron acciones y anunciaron que las investigaciones preliminares señalan indicios de responsabilidad penal y que se presentarán acusaciones penales por el delito de peculado. Se destaca que la denuncia oportuna de las irregularidades, permitió frenar el proceso contractual antes de su consumación.

Por otro lado, un medio de comunicación denunció la compra de bolsas para embalaje de cadáveres con supuesto sobreprecio³⁴ por parte del Hospital General Los Ceibos en Guayaquil, el mismo que es parte del sistema del IESS. Actualmente, el caso está en investigación por parte de la Fiscalía.

33 Conocido como caso “mascarillas” debido a que la adjudicación del contrato contemplaba, entre otros insumos, la compra de mascarillas N95, por USD 12 la unidad, cuando el precio de mercado era USD 3.90. También se resalta que, según la Secretaría Anticorrupción, el proceso de contratación presentaba irregularidad al no contar con la autorización de la junta directiva del IESS, que la empresa no contaba con la experiencia necesaria y que no se realizó un estudio de precios de mercado.

34 Las bolsas fueron adquiridas por USD 148,50 la unidad, cuando las autoridades expresan que el precio de mercado oscila entre USD 12 y USD 15 la unidad.

2. Principales leyes, regulaciones y mecanismos de supervisión

A continuación, se detallan los cuerpos normativos vigentes en Ecuador que contienen disposiciones al respecto del funcionamiento del Sistema Nacional de Contratación Pública, su transparencia y oportunidad de control. De igual manera, se hace referencia las iniciativas de reforma de estas normas que actualmente se discuten en el Parlamento ecuatoriano.

2.1 Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP)

Esta Ley regula el funcionamiento del Sistema de Nacional de Contratación Pública, como ya se mencionó en párrafos anteriores. Se encuentra vigente en el Estado ecuatoriano desde agosto de 2008 y ha sufrido una serie de reformas registrándose la última en agosto de 2018.

Como se señaló en apartados anteriores, esta es la norma fundamental en materia de contratación pública en Ecuador, la misma contiene disposiciones que regula el sistema de contratación pública para adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras y prestación de servicios en Ecuador.

Como todo cuerpo normativo de su jerarquía, en Ecuador, esta Ley determina cuáles son las instituciones encargadas de la implementación, vigilancia y sanción de las disposiciones contenidas en ella. Asimismo, crea y otorga facultades al Servicio Nacional de Contratación Pública como entidad rectora en la materia y establece cuáles son los lineamientos que deben seguir las personas jurídicas de derecho público y privado para ser parte del Sistema Nacional de Contratación Pública en Ecuador.

Por otra parte, la norma detalla cuáles son las herramientas registrales, así como el régimen de casuística aplicable a los procedimientos de contratación pública dentro del sistema ecuatoriano. Finalmente, se puede mencionar que la Ley contiene disposiciones al respecto de la terminación anticipada de contratos y un régimen de determinación responsabilidades y reclamaciones.

2.2 Reglamento General a la Ley del Sistema Nacional de Contratación Pública

En Ecuador, la potestad reglamentaria radica en el Presidente de la República. Es así que, el Ejecutivo por mandato constitucional en agosto de 2008 emitió el Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, el mismo que ha sido reformado y actualizado en varias ocasiones, registrándose la última en marzo de 2013.

Este Reglamento, en términos generales busca instrumentalizar lo contenido en la LOSNCP en lo que respecta a la estructura orgánica del Sistema, sus herramientas registrales y otras normas de tipo procedimental aplicables a los distintos tipos de contratación de bienes y servicios en Ecuador.

2.3 Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP) y su Reglamento General

Desde 2004, se encuentra vigente en Ecuador la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP), de igual manera desde 2005 se encuentra vigente su Reglamento. Estos cuerpos normativos contemplan disposiciones que buscan, a través de parámetros de transparencia activa y pasiva, garantizar el derecho al acceso a la información pública y la rendición de cuentas de los funcionarios públicos.

En lo que respecta a normas de transparencia relacionadas al sector de la contratación pública, contenidas en estos cuerpos normativos, podemos señalar lo siguiente:

- La Ley señala de manera expresa que la publicidad, la transparencia y la rendición de cuentas es obligatoria no solo para las entidades públicas y sus funcionarios, sino también para las instituciones privadas que ejecuten obras, suministren bienes o presten servicios mediante una contraprestación pública.
- Al respecto de la información confidencial y reservada, se señala de manera clara que la primera limitación al acceso responderá a los derechos de privacidad de los ciudadanos y la segunda limitación al acceso referirá a temas de seguridad nacional y defensa y que para su determinación se requerirá la emisión de una Ley por parte de la Función Legislativa, respetando así el principio de legalidad.
- En materia de transparencia activa, la LOTAIP señala que todos los sujetos obligados deben publicar de manera mensual información en sus portales web institucionales. En lo que respecta a contratación pública, el artículo 7 de la Ley dispone la publicación de:

“(...) g) Información total sobre el presupuesto anual que administra la institución, especificando ingresos, gastos, financiamiento y resultados operativos de conformidad con los clasificadores presupuestales, así como liquidación del presupuesto, especificando destinatarios de la entrega de recursos públicos;

h) Los resultados de las auditorías internas y gubernamentales al ejercicio presupuestal; i) Información completa y detallada sobre los procesos precontractuales, contractuales, de adjudicación y liquidación, de las contrataciones de obras, adquisición de bienes, prestación de servicios, arrendamientos mercantiles, etc., celebrados por la institución con personas naturales o jurídicas, incluidos concesiones, permisos o autorizaciones;

j) Un listado de las empresas y personas que han incumplido contratos con dicha institución; (...)”

- En lo que respecta a transparencia pasiva, los ciudadanos tienen derecho a remitir solicitudes de acceso a la información pública, las mismas que deben ser resueltas en un plazo de diez días, prorrogables hasta quince. En caso de negativa tácita o expresa a esta solicitud, los ciudadanos pueden entablar una acción de índole judicial en contra del Estado.

Si bien Ecuador se convirtió en uno de los primeros países de la región en aprobar una norma legal de este tipo, la misma no ha sido modificada luego de 16 años de vigencia, por lo cual sus disposiciones ya no son compatibles con los estándares internacionales actuales como, por ejemplo, anonimato de los solicitantes, digitalización del proceso de solicitud de información o entrega en información en datos abiertos.

2.4 Ley Orgánica de Participación Ciudadana

Finalmente, los derechos de participación ciudadana y control social, que han sido reconocidos a nivel constitucional, se instrumentalizan en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana vigente desde abril de 2010 y reformada en mayo de 2011.

En relación a esta norma y al objeto del presente documento, podemos mencionar que se establece que la obligación de rendición de cuentas se extiende a las instituciones públicas y privadas que manejen fondos públicos. Esta rendición de cuentas versa, entre otras actividades, sobre la contratación de obras y servicios, así como la adquisición y enajenación de bienes. Este cuerpo legal también hace mención al derecho ciudadano al control social, el mismo que se cristaliza a través de figuras como las veedurías ciudadanas y los observatorios.

Es necesario mencionar que a pesar de la existencia de esta Ley, la ciudadanía no ha mostrado mayor interés en ejercer su derecho al control social, por lo que los mecanismos existentes, en su mayoría, son utilizados por la sociedad civil organizada o por ciudadanos vinculados al gobierno de turno.

2.5 Mecanismos de supervisión

Supervisión y Control por parte de SERCOP

Una de las atribuciones del SERCOP como ente rector del SNCP, es la de monitorear de manera constante los procedimientos de contratación y emitir observaciones de obligatorio cumplimiento a los mismos. Asimismo, el SERCOP debe supervisar conductas elusivas de los principios y objetivos del SNCP. Por último, debe realizar evaluaciones y reportes periódicos sobre la gestión efectuada por las entidades contratantes y generar alertas y recomendaciones. En este marco, según los datos de SERCOP, en 2018 se supervisaron y monitorearon 7 076 procesos por oficio, alertas, reclamos, denuncias y retenciones indebidas de pago, representando el 56 por ciento de la contratación pública de ese año.

Para fortalecer su rol de supervisión y control, el SERCOP aplica desde 2016 un modelo predictivo que identifica posibles riesgos en los procedimientos de contratación pública. Este modelo funciona con una serie de algoritmos que determinan niveles de criticidad y riesgo para los diferentes procedimientos de contratación, el sistema genera alertas y estas son atendidas por el personal de SERCOP que realiza actividades de supervisión a los procesos identificados por el sistema. Si al realizar las actividades de supervisión, SERCOP encuentra riesgos en el proceso o irregularidades, toma acciones que pueden ir desde una recomendación al ente contratante hasta la derivación del caso a la Contraloría o la Fiscalía. Se destaca que las alertas pueden generarse en cualquier etapa del proceso.

Órganos de control

Según la LOSNCP, les corresponde a los organismos de control del Estado realizar los controles posteriores a los procedimientos de contratación dentro del marco de sus atribuciones³⁵. En este sentido, es obligación del SERCOP, informar a la Contraloría General del Estado (CGE) y a la Procuraduría General del Estado (PGE) sobre las infracciones a la ley. En el caso de identificarse conductas que puedan tener vinculación con delitos penales, es la Fiscalía General del Estado el órgano competente para conocerlo e investigarlo.

Se resalta que, según expertos, es prioritaria la formación de un equipo de auditoría con conocimientos y competencias específicas en materia de contratación pública dentro de la CGE, que permita realizar un trabajo de mejor calidad técnica y especializada.

Asimismo, se resalta que desde 2018, se discute en Ecuador la posibilidad de transformar a la CGE en un Tribunal de Cuentas, para desconcentrar el poder de decisión. Esta reforma podría constituirse en una ventana de oportunidad para fortalecer la especialización del control a las contrataciones públicas, con unidades especiales creadas para este efecto. De la misma forma, se podría pensar en introducir reformas institucionales que permitan contar con auditores especializados en procesos de contratación por emergencia.

Control social

El derecho de la ciudadanía a ejercer el control social sobre lo público, está garantizado en la Constitución³⁶. En este marco, las organizaciones sociales, colectivos y ciudadanos en general pueden realizar acciones de supervisión y control a los procesos y resultados de las contrataciones públicas. En este sentido, es

35 Artículo 15 LOSNCP.

36 Artículo 95 de la [Constitución de la República de Ecuador](#).

importante resaltar la necesidad de fortalecer la transparencia oportuna de la información de todo el ciclo de la contratación pública para poder potenciar el control social en todas las etapas³⁷.

En la práctica no existen, por el momento, organizaciones de sociedad civil dedicadas específicamente a este tema. Sin embargo, el tema está cobrando cada vez más fuerza en el sector sociedad civil y algunas organizaciones están iniciando esfuerzos en la materia. Asimismo, se destacan los esfuerzos realizados por periodistas de investigación, que han indagado en procesos de altos montos y han denunciado supuestos casos de corrupción a gran escala. Sin embargo, no se han logrado identificar iniciativas en curso que busquen generar análisis profundos y comprensivos de la contratación pública con el objetivo de prevenir irregularidades y proponer mejoras holísticas.

Por otro lado, según autoridades del SERCOP, los oferentes son los principales garantes de la contratación pública, ya que identifican irregularidades en procesos en los cuales participan y las reportan. Por lo anterior, es necesario que existan canales seguros y de fácil acceso para reportar irregularidades.

La implementación de los estándares de contrataciones abiertas y la entrada de Ecuador a CoST, ambos presentados en la siguiente sección, pueden convertirse en herramientas importantes para potenciar la veeduría ciudadana y control social en el área de contratación pública.

3. Iniciativas en curso para lograr un mayor progreso en el tema

A continuación, se presentan algunas iniciativas y acciones que se están llevando a cabo por parte del sector público, sector privado y sociedad civil para fortalecer la transparencia en la contratación pública.

3.1 ISO 9001 y 37001

La Organización Internacional de Normalización (ISO) es una federación internacional, no gubernamental, integrada por organismos nacionales de normalización de 164 países (ISO, 2020). La ISO desarrolla estándares internacionales en diferentes temáticas para asegurar la calidad, la confianza y la seguridad de los productos³⁸.

Los certificados de estándares ISO garantizan que una institución cumple una normativa ISO determinada, implementando los estándares correctamente. Los certificados se otorgan al pasar un proceso de preparación, evaluación, auditoría y evaluación por parte de terceros acreditados para la extensión de estos certificados.

En este contexto, se destaca que el 10 de septiembre de 2018, SERCOP obtuvo la certificación en la norma ISO 9001:2015 de gestión de calidad sobre los servicios ofertados a la ciudadanía y a los usuarios del portal de compras públicas. Para cumplir con el proceso de acreditación, SERCOP contó con recursos de un contrato de préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esta certificación estará vigente hasta el 21 de agosto de 2021 y para mantenerla, SERCOP deberá someterse a auditorías externas periódicas (SERCOP, 2018).

Asimismo, en julio de 2019, SERCOP se convierte en la primera institución pública ecuatoriana en obtener el certificado ISO 37001:2016 antisoborno. Esta norma se enfoca en el establecimiento de una cultura de integridad, transparencia, honestidad y cumplimiento, así como en políticas y controles de gestión de riesgos en la materia. La certificación de SERCOP tendrá vigencia hasta el 5 de julio de 2022 (SERCOP, 2019).

37 Los ejemplos de los casos Odebrecht y Refinería de Esmeraldas ilustran este punto, demostrando los riesgos de corrupción en los contratos complementarios y modificaciones.

38 En Ecuador, el Servicio Ecuatoriano de Normalización (INEN), es el ente miembro de ISO.

Ambas certificaciones de cumplimiento de los estándares ISO son pasos positivos para el fortalecimiento de un ecosistema de contratación pública eficiente, eficaz, transparente y *accountable*.

3.2 Plan Nacional de Acción de Gobierno Abierto

El 24 de mayo de 2018, el Presidente de la República, Lenin Moreno, anunció en su Informe a la Nación el ingreso de Ecuador a la Alianza por el Gobierno Abierto (OGP). Posteriormente, el Grupo Núcleo de Gobierno Abierto integrado por instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas dio inicio al proceso de co-creación del Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto de Ecuador.

El proceso de co-creación de este Plan fue realizado en ocho ciudades del país y convocó a más de 1 000 ciudadanos en su fase presencial y virtual, dando como resultado la presentación de más de 300 posibles líneas de acción, todas ellas alineadas a los Objetivos del Desarrollo Sostenible 2030. Finalmente, después de un proceso de optimización y validación entre funcionarios públicos y organizaciones de la sociedad civil se seleccionó a las diez mejores líneas de acción para que se constituyan como los compromisos que forman parte del Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto de Ecuador. Este Plan de Acción fue entregado a la Alianza por el Gobierno Abierto el 27 de diciembre de 2019.

3.3 Contrataciones Públicas Abiertas en Ecuador

El Estado ecuatoriano, a través de su Plan Acción de Gobierno Abierto, se ha comprometido a la implementación de una plataforma de información abierta sobre contratación pública. La implementación de este compromiso está a cargo del Servicio Nacional de Contratación Pública, la Fundación Ciudadanía y Desarrollo, la Fundación San Francisco Global y la Universidad de los Hemisferios.

Dentro de las actividades contempladas previas a la implementación de esta plataforma, se tiene previsto la realización de procesos de identificación colaborativa y multisectorial de necesidades de los usuarios del Portal Electrónico de Compras Públicas de Ecuador, así como la capacitación de funcionarios públicos en estándares internacionales de contratación pública abierta desarrollados por *Open Contracting Partnership* (OCP), así como en estándares de transparencia en la contratación de infraestructura de acuerdo a la *Infrastructure Transparency Initiative* (COST).

La implementación de este compromiso cuenta con la asistencia técnica de OCP y COST; y en el ámbito financiero, está respaldada por el presupuesto del Servicio Nacional de Contratación Pública y el aporte de agencias de cooperación internacional y organizaciones internacionales como Counterpart International y se han realizado acercamientos a la cooperación técnica alemana GIZ, así como a la National Endowment for Democracy. No existe al momento cooperación de tipo sur-sur, sin embargo, se han dado conversaciones entre sociedad civil y Gobierno, con la finalidad de lograr intercambios de experiencias con funcionarios chilenos y colombianos.

3.4 CoST

La Iniciativa de Transparencia en Infraestructura (CoST) es una iniciativa multisectorial diseñada para aumentar la transparencia y la rendición de cuentas en proyectos de infraestructura pública, mediante el establecimiento de sistemas que permiten el acceso público a información viable y detallada de proyectos de construcción (CoST Initiative). Desde julio de 2019, el sector público y sociedad civil iniciaron trabajos en el proceso de aplicación de Ecuador a CoST. El 13 de septiembre de 2019, el SERCOP presentó la carta de aplicación ante la Junta Directiva de CoST, con la finalidad de someter a consideración su incorporación en calidad de miembro. La solicitud fue respaldada por cartas de organizaciones de la sociedad civil y de la empresa privada. El 6 de diciembre, el Secretariado de CoST Internacional notificó a SERCOP la aceptación de

Ecuador. Actualmente, CoST Ecuador está en la etapa de conformación del Grupo Multisectorial (GMS), para luego pasar a la elaboración de los planes para implementar la iniciativa.

Se puntualiza, que la voluntad política demostrada por la actual administración de SERCOP con relación al proceso de CoST es una ventana de oportunidad que debe ser aprovechada para consolidar su funcionamiento en el país y asegurar su continuación durante la siguiente administración.

3.5 Propuestas de reformas legales presentadas

Desde la vigencia de la LOSNCP hasta la actualidad, las reformas realizadas a este cuerpo normativo no han alterado la esencia del sistema de contratación pública ecuatoriano, como se ha sugerido desde distintos sectores públicos y privados. Esta renuencia a reformar la Ley puede responder a varios factores, entre ellos a que el anterior Gobierno y que fue el promotor de la Ley vigente, estuvo al frente del mismo durante diez años o que el actual Gobierno, no cuenta con el respaldo suficiente dentro del Legislativo como para lograr una reforma integral. La voluntad política es el factor más importante si se busca un proceso de reforma holístico al sistema.

Entre 2017 y 2019, se han presentado a la Asamblea Nacional un total de diez proyectos de ley que buscan reformar la normativa vigente, dos que buscan fortalecer el control social y mitigar la corrupción en este sector y uno que busca un retorno al sistema existente antes de 2008, que daría lugar la eliminación del SERCOP y transferiría sus actuales competencias a otras instituciones ya existentes. Al respecto de esta última propuesta, no ha logrado calar de manera profunda en la opinión pública, pues la misma no busca mayor eficiencia en el SNCP, sino una reducción del aparataje estatal. Los expertos consultados para la realización de este estudio coinciden que el SERCOP es una institución importante dentro del SNCP, sin embargo, su rol tiene que ser fortalecido de cara a promover compras eficientes y transparentes.

De las trece propuestas, cinco no han logrado pasar de la presentación del proyecto y ocho han sido calificadas por el Consejo de Administración Legislativa y asignadas para conocimiento de la Comisión Especializada Permanente de Régimen Económico y Tributario. De las ocho propuestas que han pasado los primeros filtros legislativos, siete han sido tratadas en conjunto dando como resultado un informe para primer debate que ya fue discutido en el Pleno de la Asamblea Nacional y que, de acuerdo al procedimiento legislativo ecuatoriano, restaría la elaboración de un informe para su segundo debate y tras su discusión en el Pleno de la Asamblea Nacional, podría ser aprobado.

Este informe para primer debate contiene un total de veinticinco artículos entre reformas y nuevas disposiciones que, en términos generales, buscan fortalecer los mecanismos de control haciendo un especial énfasis en la regulación del régimen especial de adquisiciones, así como la inclusión de sectores productivos nacionales de distintos niveles. En el anexo 1, se puede acceder a los detalles de cada una de las propuestas.

3.6 Contrataciones públicas y COVID-19

SERCOP

En el marco del COVID-19, SERCOP emitió lineamientos disponiendo la publicación en el portal de compras públicas de las resoluciones de emergencia en un período máximo de cinco días después de su emisión. También dispuso la recopilación en un expediente con toda la información relacionada para efectos de control por parte de cada ente contratante. Asimismo, los lineamientos señalan que para realizar una contratación por emergencia se deberá verificar una relación directa y objetiva entre la situación de emergencia y la necesidad actual y emergente a cubrir. Otro punto a destacar es que SERCOP dispone que los precios deben procurar estar respaldados por parámetros objetivos, y que se debe realizar un análisis transparente de las ofertas. También se dispone la publicación de los contratos

de emergencia en el plazo de dos días luego de su suscripción. Por último, las disposiciones emitidas contemplan la elaboración y publicación por parte de los entes contratantes de informes parciales con periodicidad de diez días, detallando en número de contrataciones realizadas, su objeto, el monto y el contratista y la justificación de su realización por medio del procedimiento de emergencia³⁹.

Para facilitar el cumplimiento de las disposiciones relacionadas a las contrataciones de emergencia, SERCOP habilita dos módulos dentro del Sistema Oficial de Contratación Pública. El primero para publicar las necesidades de emergencia, con la finalidad de facilitar procesos de contratación por emergencia rápidos y con mejores condiciones de tiempo y costo, al promover la competencia a través de la transparencia⁴⁰. El segundo es un módulo para publicar la información sobre las contrataciones ya efectuadas en el marco de la emergencia, que se refleja en el portal general⁴¹. Asimismo, SERCOP lanzó un portal de datos abiertos sobre las contrataciones de emergencia a nivel nacional⁴². Este portal es una ventana de oportunidad para realizar veeduría y control social a las contrataciones públicas de emergencia.

También se señala que SERCOP habilitó un correo electrónico para recibir denuncias por presuntas conductas elusivas a la normativa de contratación pública (alerta@sercop.gob.ec). Por otro lado, SERCOP y la Superintendencia de Control del Poder de Mercado, emitieron un comunicado conjunto, sobre su articulación y sus competencias en la detección, control y sanción de prácticas colusorias y anticompetitivas en la contratación pública⁴³.

Contraloría General del Estado

El órgano contralor informó que todos los procesos de contratación que se realicen en las instituciones públicas en el marco de la emergencia del COVID-19 serán examinados. Para lo cual solicitó a las entidades contratantes, ingresar la información a través del servicio en línea disponible al efecto. CGE informó que la documentación será almacenada, verificada y validada por los equipos de auditoría. Esta disposición también se extiende a las administraciones descentralizadas.

Ciudadanía

Es indispensable destacar el papel de los medios de comunicación en la investigación y denuncia de los casos de corrupción detectados relacionados a las contrataciones públicas en el marco de la emergencia del COVID-19. Asimismo, los ciudadanos también han realizado acciones de control, reportando irregularidades encontradas.

4. Identificación de reformas requeridas

Con base a lo expuesto en los apartados anteriores, a continuación, presentamos algunas reformas requeridas en materia de contratación pública divididas por áreas:

4.1 Reforma normativa integral del Sistema Nacional de Contratación Pública

Se identifica la necesidad de realizar una reforma integral a la LOSNCP y su reglamento o la formulación de una nueva ley en la materia.

39 Ver la resolución N°. RE-SERCOP-2020-0104, del 19 de marzo de 2020. <https://bit.ly/2L00DaI>.

40 Ver plataforma de necesidades para emergencia <https://bit.ly/3c57WK9>.

41 Ver plataforma de búsqueda de contrataciones públicas <https://bit.ly/3fdd0yd>.

42 Ver portal de datos abiertos de compras de emergencia <https://bit.ly/2SZpdNw>.

43 Ver comunicado <https://bit.ly/2YzuFKj>.

Las reformas deben encaminarse a cumplir lo establecido en el artículo 9 de la UNCAC que establece:

“Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, adoptará las medidas necesarias para establecer sistemas apropiados de contratación pública, basados en la transparencia, la competencia y criterios objetivos de adopción de decisiones, que sean eficaces, entre otras cosas, para prevenir la corrupción...” (Organización de las Naciones Unidas, 2003).

Dentro de los aspectos a considerar, en materia de transparencia e integridad, se destacan los siguientes:

- a. **Transparencia oportuna:** existen procesos de contratación pública que por disposiciones legales no demandan una publicidad oportuna de la información (por ejemplo, las contrataciones por ínfima cuantía, las contrataciones por emergencia, la exploración y explotación de hidrocarburos, la compra y venta de energía, las contrataciones de endeudamiento público y las compras realizadas en los sectores de seguridad y defensa nacional que no pongan en riesgo su finalidad). Todos los procedimientos de contratación pública en Ecuador deberían ceñirse al principio de máxima publicidad.
- b. **Competencia y transparencia:** promover el incremento en el uso de procesos de contratación pública competitivos⁴⁴. Es necesario realizar una revisión de la normativa actual, para incorporar nuevos tipos de contratación y ajustar los existentes a los estándares y buenas prácticas internacionales. Se recalca la existencia de un círculo virtuoso entre transparencia y competencia⁴⁵.
- c. **Conflictos de interés:** es necesario regular, prevenir y transparentar los conflictos de interés en materia de contratación pública, tanto normativamente como mediante mecanismos operativos⁴⁶.
- d. **Contrataciones por emergencia:** es necesario regular de forma más detallada las contrataciones públicas de emergencia, bajo los principios de transparencia, eficiencia, oportunidad y control.

Asimismo, se identifica la siguiente necesidad:

- e. **Normativa secundaria:** revisar, recopilar y sistematizar toda la normativa secundaria en materia de contratación pública, con el fin de mejorar la accesibilidad a las normativas por parte de los entes contratantes, los participantes privados en los procesos de contratación, los órganos de control y la ciudadanía. Actualmente, la normativa está dispersa, obstaculizando el entendimiento de las reglas de los procesos.

4.2 Fortalecimiento institucional a través de la innovación tecnológica y el desarrollo de políticas públicas

A continuación, se presentan los principales puntos de reforma institucional identificados en materia de transparencia, *accountability* y control de la contratación pública:

- a. **Plataforma de contratación:** mejorar la plataforma del sistema oficial de contratación pública (SOCE) o crear una nueva plataforma, para convertirla en una herramienta amigable para la

44 La OCDE, ha señalado que “la competencia promueve la eficiencia, ayudando a garantizar que los bienes y servicios ofrecidos a las entidades públicas se ajusten al máximo a sus preferencias, generando ventajas como precios más bajos, mejor calidad, un incremento en la innovación, mayor productividad y, en líneas generales, “buena relación calidad/precio” para el beneficio de los consumidores finales, los usuarios de servicios públicos y los contribuyentes” (OCDE, 2012).

45 Al respecto de esto, en 2015, la OCDE ha recomendado que sin perjuicio de proteger el secreto comercial de los proveedores se deberá garantizar transparencia en los procesos de subcontratación que estos efectúen. Asimismo, se insta a una mayor transparencia que permita una amplia participación por parte de los potenciales competidores, incluidos los nuevos participantes y las pequeñas y medianas empresas (OCDE, 2015).

46 Según recomendaciones de la OCDE, la divulgación de bienes y empleos y/o posiciones remuneradas anteriores de los funcionarios públicos involucrados en los procesos de contratación, son medidas efectivas para la detección de posibles conflictos de interés y enriquecimiento ilícito (OCDE, 2016). Asimismo, el art. 9 de la UNCAC, establece la necesidad de implementar declaraciones de interés al personal encargado de las contrataciones públicas.

ciudadanía, bajo parámetros internacionales y buenas prácticas de datos abiertos, acceso a la información pública y transparencia, que faciliten un efectivo control social. Asimismo, es necesario contemplar en la reforma de los módulos relacionados a contrataciones por emergencia, para fortalecer la transparencia mediante datos abiertos y amigables⁴⁷. La repotenciación del SOCE también debe buscar simplificar los trámites de los entes contratantes para publicar la información.

- b. **Business Intelligence (BI):** implementar herramientas de BI, que permitan un análisis oportuno, técnico y profundo de los datos de contratación pública. La herramienta de BI, debe estar abierta al uso ciudadano (potenciando el control social, análisis y la generación de propuestas) y debe producir insumos que aporten a una mejor toma de decisiones y formulación de políticas públicas.
- c. **Seguimiento a la planificación:** es necesario crear un vínculo sólido entre la planificación y las contrataciones públicas que permita a los entes contratantes realizar los procesos con suficiente tiempo, estructurando adecuadamente las etapas precontractuales y distribuyendo el presupuesto de forma eficiente. En este sentido, se identifica la necesidad de crear una herramienta de seguimiento a la ejecución de lo planificado, la misma que deberá ser abierta al público y constituirse en un mecanismo de seguimiento institucional y ciudadano.
- d. **Interoperabilidad de bases de datos:** potenciar la articulación de las bases de información de las instituciones públicas (interoperabilidad), que apoye a fortalecer la capacidad de identificar habilidades de contratación, conflictos de interés e irregularidades.
- e. **Auditorías especiales:** se identifica la necesidad de contar con un equipo auditor multidisciplinario especializado en contratación pública, que permita fortalecer el nivel técnico de las auditorías realizadas por la CGE y la identificación de medidas preventivas. Asimismo, es necesario contar con personal especializado en auditoría de contrataciones por emergencia.

4.3 Fortalecimiento de capacidades para el control social y la prevención de la corrupción

- a. **Cultura de contratación:** fomentar el acceso a datos y una cultura de contratación pública de doble vía (publicación y control social) en la que exista participación de la ciudadanía en todas las etapas del proceso. En este sentido, es necesario impulsar iniciativas multi partícipes que faciliten la participación, colaboración y articulación en materia de contratación pública.
- b. **Capacitación SOCE:** para lograr que la ciudadanía, OSC, empresa privada, periodistas y academia utilicen la información transparentada mediante el SOCE, se necesita realizar un fuerte proceso de socialización y capacitación sobre la plataforma. Por otro lado, se recalca que esta plataforma no es amigable al usuario y necesita ser reformada.
- c. **Información amigable:** es necesario transparentar la información de los resultados y tendencias de la contratación pública y el análisis objetivo de la misma en formatos amigables, que faciliten la comprensión de la ciudadanía en general. Para esto se identifica la oportunidad de creación de plataformas colaborativas entre OSC, academia, periodistas de investigación y ciudadanos.
- d. **Academia:** la contratación pública no debe ser considerada solamente una función de las entidades públicas sino un área del conocimiento con desarrollo técnico y profesional. En este sentido, es necesario empoderar a la academia para el fortalecimiento de la contratación pública como una rama de conocimiento dentro de la administración pública y el impulso de investigaciones académicas utilizando los datos transparentados por las entidades públicas.
- e. **Periodismo:** es fundamental fortalecer las capacidades de los periodistas de investigación y de datos, para utilizar la información disponible sobre la contratación pública en el país.
- f. **Control social:** promover el involucramiento y empoderamiento de las organizaciones de sociedad civil y de la ciudadanía en general, en el control a los procesos de contratación pública, mediante

⁴⁷ En este punto se toman como ejemplos las plataformas de contratación pública de Colombia (SECOP II) y del gobierno federal de México (COMPRANET), que se caracterizan por sus formatos accesibles y han sido catalogadas como buenas prácticas por la OCDE. Por lo anterior, en el marco de cooperación sur-sur, se identifica la posibilidad de un intercambio de experiencias de estos países con Ecuador, para fortalecer el proceso de co-creación de una nueva plataforma de contrataciones en el país.

el análisis de la información publicada y las herramientas de transparencia pasiva existentes. Este proceso no debe limitarse al monitoreo de las compras públicas realizadas por el Gobierno central, sino también extenderse a aquellas realizadas en los gobiernos autónomos descentralizados; una alternativa la constitución de un Observatorio a las compras públicas con filiales locales. Para la constitución de este Observatorio o cualquier otra iniciativa de control social a la contratación pública se puede considerar de manera referencial a la experiencia del Observatorio de Chile Compra⁴⁸ o la iniciativa Ucraniana “DoZorro”⁴⁹.

- g. **Promoción de la Contratación Abierta y la georreferenciación de obras a nivel local:** la implementación de mayores estándares de transparencia, buenas prácticas de compra y herramientas tecnológicas en materia de contratación a nivel local constituyen un mecanismo de prevención de corrupción y de búsqueda de eficiencia en el sector.
- h. **Control social a las contrataciones de emergencia COVID-19:** las contrataciones realizadas por el Estado durante la emergencia sanitaria pueden ser monitoreadas, esto considerando la apertura de datos que ha realizado SERCOP al respecto de ellas⁵⁰. Este proceso puede servir como piloto para definir propuestas de mejora en este tipo de compras.
- i. **Compliance:** promoción de la adopción de mecanismos de *compliance* y estándares antisoborno (como la ISO 370001) en los entes contratantes y en las empresas vinculados a sectores identificados como de alto riesgo de corrupción.

4.4 Prevención de la corrupción en el sector infraestructura

- a. **CoST:** impulsar el funcionamiento de CoST como plataforma multisectorial de fortalecimiento a la transparencia en el sector de infraestructura.
- b. **Auditoría social de obras:** potenciar los procesos de auditoría social a las obras de infraestructura, mediante la transparencia de la información en formatos amigables sobre su ubicación, propósito, etapa y costo.
- c. **Trazabilidad y sinergias:** es necesario fortalecer la sinergia entre las fases de estudio, ejecución y fiscalización de obras. Según funcionarios de SERCOP, actualmente la desconexión entre las fases trae entre sus consecuencias la sobre utilización de contratos complementarios, retrasos en el pago a los proveedores y riesgos de corrupción. En este sentido, en materia de transparencia, es necesario fortalecer la trazabilidad de los procesos referentes a las obras determinadas, mediante un diseño más amigable de la información publicada en el portal y los buscadores de la misma. Asimismo, es necesario fortalecer la transparencia y control específicamente en los contratos complementarios y modificaciones a lo originalmente acordado.

5. Estrategias sugeridas para avanzar en las reformas identificadas

En este apartado se presenta un detalle de las acciones requeridas para lograr las reformas identificadas en el presente estudio. Se detalla también cuáles deberían ser sectores involucrados para lograr resultados efectivos. Asimismo, se puntualiza que, si bien algunas de las reformas requeridas ya han sido planteadas en el pasado, nos encontramos ante una ventana de oportunidad para su efectiva implementación, generada por la apertura y voluntad política de algunos actores públicos, por una sociedad civil fortalecida que se está involucrando cada vez más en las temáticas de transparencia y contratación pública, así como por la implementación de plataformas multisectoriales de transparencia con respaldo internacional.

48 Ver <https://bit.ly/3cpx0Mg>.

49 Ver <https://bit.ly/2SZU3We>.

50 Ver <https://bit.ly/2zx4slr>.

| Norma – reforma | Estrategia sugerida | Actores y Roles |
|--|--|---|
| <p>Reforma normativa integral del Sistema Nacional de Contratación Pública en el marco de las obligaciones internacionales que ha adquirido el Estado, así como en relación a iniciativas y estándares internacionales en la materia⁵¹.</p> | <p>Construcción de voluntad política: de acuerdo a la coyuntura se vuelve necesario realizar acercamientos a candidatos o autoridades con la finalidad de buscar compromisos de cara a la reforma integral del Sistema Nacional de Compras Públicas. Esto teniendo en cuenta que la última reforma de este tipo respondió al proceso constituyente de 2008.</p> <p>Elaboración colaborativa de la norma: la fortaleza técnica y comunicacional de una reforma de este tipo puede ser incrementada si durante su proceso de valoración se incorporan a todos los sujetos públicos y privados relacionados al Sistema Nacional de Contratación Pública de Ecuador</p> <p>Incidencia ante el Legislativo: la aprobación de la reforma legal recae en la Asamblea Nacional, por lo que se vuelve necesario considerar mecanismos de incidencia de cara a mantener la esencia de la propuesta creada, así como su pronta aprobación.</p> <p>Control social a normativa secundaria: la aprobación de una nueva Ley conlleva la emisión de un nuevo reglamento por parte del Presidente de la República. Es necesario verificar que dicho reglamento no contravenga lo dispuesto en la Ley o deje espacios a una discrecionalidad que promueva la corrupción.</p> | <p>Función Ejecutiva: el escenario podría tener a su cargo el proceso de co-creación normativa, así como la iniciativa legislativa frente a la Asamblea Nacional. Además, tendrá a su cargo la elaboración del reglamento a la LOSNCP.</p> <p>Función Legislativa: el escenario podría tener a su cargo el proceso de co-creación normativa, así como la iniciativa legislativa. Asimismo, radica en esta institución el debate y aprobación de la reforma o la nueva LOSNCP.</p> <p>Sociedad civil, sector privado y academia: estos tres grupos deben actuar de manera articulada en el fomento de la voluntad política, en el proceso de co-creación normativa, en la implementación de estrategias de incidencia de cara a la aprobación de normas y finalmente realizando control sobre su contenido y aplicación. La presencia de estos actores durante todo el proceso se vuelve vital para otorgar mayor legitimidad al mismo.</p> <p>Candidatos políticos: en el supuesto de que este proceso de reforma coincida con un proceso electoral, se debe considerar que el mismo constituye una oportunidad en la construcción de voluntad política con los candidatos.</p> |
| <p>Fortalecimiento institucional a través de la innovación tecnológica y el desarrollo de políticas públicas holísticas.</p> | <p>Identificación de necesidades institucionales: es pertinente un proceso de evaluación al respecto del rol que juega actualmente cada institución para posteriormente definir su función de cara a un nuevo sistema de contratación pública que garantice la transparencia, la eficiencia, el valor por el dinero y la libre competencia.</p> | <p>SERCOP: tiene a su cargo todas las acciones tendientes a lograr la reforma planteada.</p> <p>Contraloría General del Estado y Fiscalía: su participación es necesaria para lograr fortalecer los mecanismos de prevención y control de la corrupción de manera articulada con el SERCOP.</p> <p>Planifica Ecuador: es el ente rector en materia de planificación en el Estado. La coordinación con SERCOP puede permitir la mejora en la relación compra/ planificación.</p> |

51 Esta reforma debe contemplar lo establecido en la Convención de Naciones Unidas contra la corrupción, así como lo desarrollado por la OCDE o iniciativas como *Open Contracting Partnership* o la iniciativa de transparencia en la infraestructura CoST.

| Norma – reforma | Estrategia sugerida | Actores y Roles |
|--|--|---|
| <p>Fortalecimiento institucional a través de la innovación tecnológica y el desarrollo de políticas públicas holísticas.</p> | <p>Adecuación e implementación de herramientas tecnológicas: el fomento de mayor transparencia de acuerdo a estándares internacionales, así como mayores oportunidades de mercado para empresas que tradicionalmente no han sido parte del sistema de compras públicas requiere del apoyo de la tecnología. Esto puede ser a través de la repotenciación de actuales herramientas con las que cuenta el SERCOP o el desarrollo de nuevas soluciones.</p> <p>Articulación interinstitucional: la interoperabilidad de la información para mejorar la planificación de la compra pública, así como el fortalecimiento del control y vigilancia de cara a prevenir la corrupción requiere del esfuerzo de distintas instituciones públicas. Esto podría realizarse a través de espacios de diálogo y generación de acuerdos y compromisos que permitan cumplir dichos objetivos de manera eficiente y coordinada.</p> <p>Diseño, implementación y evaluación de políticas: la transformación institucional del SERCOP, como ente rector del SNCP, requiere de la emisión y aprobación de nuevas políticas públicas. Ya sea que estas respondan a un nuevo ambiente normativo o, en su defecto, dentro del actual, buscar su adaptación con la finalidad de promover mayor transparencia, control y eficiencia en los procesos a su cargo.</p> | <p>Agencias de Cooperación Internacional: gran parte de las actividades señaladas requiere de inversión económica. Este actor, considerando la coyuntura, se vuelve esencial para lograr lo propuesto. También se debe ahondar en la búsqueda de nuevos agentes y modelos de cooperación de tipo sur-sur; sin descartar el acercamiento a agencias como BID, Banco Mundial, Unión Europea y USAID.</p> <p>Sociedad civil, sector privado y academia: la presencia de estos actores en las etapas de propuesta o evaluación de soluciones otorga mayor legitimidad a los procesos de reforma.</p> |
| <p>Fortalecimiento de capacidades para el control social y la prevención de la corrupción.</p> | <p>Más y mejor información: la divulgación de mayor información acompañada de la adecuación colaborativa de sitios web que muestra información de contratación pública se constituye como el primer paso para promover mayor vigilancia ciudadana en este sector.</p> <p>Fortalecimiento institucional: esto debe realizarse a través de la implementación de mecanismos internos de control y prevención de la corrupción tanto dentro del sector público como en el sector privado. Asimismo, a través de la creación de cursos que busquen la profesionalización de los funcionarios que están cargo de las compras públicas.</p> | <p>SERCOP: a su cargo está la difusión de mayor y mejor información. Esto como aspecto esencial en la promoción del control social. Asimismo, es un actor relevante en la profesionalización del comprador público y en la promoción de una cultura de contratación pública.</p> <p>Academia: es el encargado de abrir líneas de investigación y formación en materia de compra pública.</p> <p>Sociedad civil: en el marco del derecho ciudadano de control social, en este sector pueden haber iniciativas de monitoreo y veeduría a las compras públicas en diferentes niveles de gobierno.</p> |

| Norma – reforma | Estrategia sugerida | Actores y Roles |
|---|--|---|
| Fortalecimiento de capacidades para el control social y la prevención de la corrupción. | Promoción del control social: a través de la creación de espacios digitales y no digitales que permitan de manera amigable la obtención, uso y análisis de los datos de la compra pública. De igual manera, es necesario crear espacios y materiales pedagógicos tendientes a crear capacidades de control social en materia de compras públicas para los sectores de sociedad civil, academia y periodismo. | Periodistas: a través del periodismo basado en datos, este sector puede promover investigaciones que permitan prevenir la corrupción en este sector. |
| Prevención de la corrupción en el sector Infraestructura. | <p>Colaboración multisectorial: a través del fomento y sostenibilidad de iniciativas y espacios que busquen la prevención de la corrupción y el fomento de la transparencia mediante el involucramiento de todos los actores del sector infraestructura.</p> <p>Fomento del control social: mediante la implementación de mecanismos y herramientas que permitan acceder a mayor y mejor información sobre los procesos de contratación pública en el sector de infraestructura. En este apartado se deben considerar las buenas prácticas existentes, así como los estándares internacionales desarrollados.</p> <p>Rediseño de procesos: a través de la colaboración multisectorial se debe evaluar y lograr un rediseño de los procedimientos contractuales en el sector infraestructura.</p> | <p>SERCOP: fortalecer la transparencia en el sector infraestructura mediante la adopción de estándares CoST. Fortalecer las medidas para incrementar la calidad técnica de los instrumentos precontractuales y del proceso de contratación en general.</p> <p>SECOB: fortalecimiento de capacidades y profesionalización. Analizar el proceso de contratación de obras para generar propuestas de mejora.</p> <p>Contraloría General del Estado: profesionalizar un grupo multidisciplinario de auditores especialistas en contratación de obras.</p> <p>Sociedad civil, sector privado y academia: la presencia de estos actores en las acciones señaladas otorga mayor legitimidad a los procesos de reforma, así como también mayor oportunidades para el involucramiento futuro en auditorías sociales. Es necesario impulsar iniciativas multi partícipes al respecto.</p> <p>Agencias de Cooperación Internacional: gran parte de las actividades señaladas requiere de inversión económica. Este actor, considerando la coyuntura, se vuelve esencial para lograr lo propuesto. También se debe ahondar en la búsqueda de nuevos agentes y modelos de cooperación de tipo sur-sur; sin descartar el acercamiento a agencias como BID, Banco Mundial, Unión Europea y USAID.</p> |

4

El servicio público y la carrera administrativa

1. Descripción del estado de situación

1.1 El servicio público en Ecuador

La situación de los funcionarios y empleados públicos se había tratado normativamente en Ecuador desde inicios del siglo XX, sin embargo, no fue sino hasta el 30 de octubre de 1959 que el país contó con su primera Ley de Carrera Administrativa⁵². Si bien, se trataba de una norma con apenas 18 artículos, establecía ya el concurso de merecimientos como forma de ingreso a la función pública, causales de remoción y debido proceso, y la capacitación técnica del funcionario, entre otros. Posteriormente, en marzo de 1964 se expidió la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, codificada en 1978, y vigente hasta 2003, en que fue reemplazada por la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público.

A pesar de ya contar con una Ley especializada para organizar el servicio civil y la carrera en el sector público, la dispersión de normas seguía vigente. Dentro de la misma jerarquía normativa teníamos leyes con disposiciones sobre la materia: de Carrera Docente del Magisterio Nacional, de la Función Legislativa, de la Función Judicial, del Ministerio Público, del Tribunal Constitucional, de funcionarios del Servicio Exterior que se encontraban en funciones fuera del país, de Personal de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas, y hasta leyes específicas para instituciones provinciales como la del Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito de la provincia del Guayas. Esto ocasionaba conflictos de leyes pero, además, desigualdad en el servicio público en general e incluso en funcionarios dentro de una misma institución.

Así, frente a esta realidad y ante la necesidad de sustituir la Ley vigente por una que regule el servicio público de manera más detallada, que incorpore estándares internacionales y responda a las nuevas vigencias y necesidades de los servidores, se expidió en 2010 la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP). Con esta norma se corrigió el desorden remunerativo y los desfases en materia de recursos humanos producto de la dispersión normativa; se centró todo en un solo ente rector, el Ministerio del Trabajo. Además, se unificaron

52 Ley de Carrera Administrativa. Registro Oficial N°. 956 de viernes 30 de octubre de 1959.

las regulaciones para los servidores públicos, dejando para leyes específicas aspectos muy puntuales (como en el sector justicia).

Tan pronto entró en vigencia la LOSEP fue criticada y cuestionada. Incluso, a las pocas semanas, grupos sindicales plantearon la necesidad de una reforma⁵³. El mayor impacto durante la primera etapa de vigencia de la Ley estuvo relacionado con la jubilación obligatoria de los servidores públicos una vez cumplidos los 70 años edad. Entre 2010 y 2012, el Gobierno Nacional destinó cerca de 70 millones de dólares para desvincular a más de 1.700 servidores públicos bajo ese argumento (*Diario El Universo*, 2011).

El Reglamento General a la LOSEP fue expedido en abril de 2011. Pocos meses más tarde, en julio, el Presidente de la República emitió el Decreto Ejecutivo N°. 813 reformando el Reglamento. En esta reforma introdujo una disposición que no fue aprobada por la Asamblea Nacional, relacionada con la cesación de funciones por compra de renuncias. El objetivo de esta disposición, inconstitucional e ilegal, es “desvincular a servidores públicos por medio de la compra de renuncias con indemnización para disminuir el aparato burocrático estatal. Según los trabajadores, ese decreto abrió las puertas al despido intempestivo de miles de servidores públicos bajo la figura de renuncia obligatoria” (Revista Digital PlanV, 2019). Pese a que varios grupos presentaron acciones de inconstitucionalidad contra este Decreto, la Corte Constitucional las rechazó, por lo que la disposición aún sigue vigente.

Finalmente, cabe mencionar que el número total de funcionarios públicos es una de las grandes interrogantes en Ecuador. Durante los últimos años, las cifras han variado y durante la presidencia de Lenin Moreno se han conocido varias acciones para reducir el tamaño de la burocracia. Sin embargo, la tónica general ha sido la falta de transparencia, lo que ha complicado el trabajo de sistematizar la información sobre el número de personas que trabajan para el Estado.

El Observatorio de Gasto Público de la Fundación Ciudadanía y Desarrollo presentó a mediados de 2018 un informe titulado "El Alto Costo de la Burocracia en Ecuador" que evidencia que entre 2006 y 2017 “hubo un aumento de poco más de 100 000 empleados en el Gobierno Central. El incremento se ha dado todos los años; algunos, con mayor intensidad” (Fundación Ciudadanía y Desarrollo, 2018). Según este informe, “a diciembre de 2017, el Gobierno Central tenía 499 256 empleados públicos (...) en 193 instituciones públicas” (Fundación Ciudadanía y Desarrollo, 2018). Esta cifra incluye tanto a los servidores de carrera como a aquellos que se vinculan al Estado bajo la modalidad de contrato de servicios ocasionales que, si bien según la legislación tiene una duración de hasta doce meses continuos o discontinuos, ha sido abusada por las instituciones del Estado que renuevan anualmente las contrataciones, con las consecuencias de inestabilidad que esto trae.

1.2 El ejemplo de los concursos: la Función Judicial

Las convocatorias públicas a concursos de méritos y oposición para acceder al servicio público utilizan con mayor frecuencia los medios de comunicación impresos para difundirse. No obstante, para la Función Judicial, las convocatorias utilizan varios canales, entre los cuales se encuentra el correo electrónico y las páginas web oficiales. De esta forma, en la página principal de la Función Judicial se pueden ver convocatorias realizadas durante los últimos cinco años para incorporarse a la carrera fiscal administrativa, la carrera judicial jurisdiccional, la carrera judicial administrativa e incluso para la renovación parcial de la Corte Nacional de Justicia.

Estos procesos sirven de referencia para ver la forma en que estos procesos son manejados. Respecto de los mismos, no solo se puede acceder a la convocatoria pública (en la que se especifican requisitos, puestos

53 A los pocos días de vigencia de la LOSEP se presentaron tres proyectos de reforma al interior de la Asamblea Nacional respecto al pago de indemnizaciones a quienes se jubilen por retiro o por supresión de partida, sobre las evaluaciones y calificaciones de los servidores públicos, y la eliminación del pago de indemnizaciones por jubilación con bonos del Estado a los servidores públicos. Más información disponible en: <https://bit.ly/35GUlpZ> y <https://bit.ly/3bcdTdk>. No obstante, la primera reforma a la LOSEP se produjo recién en abril de 2015.

disponibles, fechas, entre otros), sino, además, a otros documentos relacionados con los mismos como los listados de aspirantes, los bancos de preguntas y las metodologías de cada una de las frases.

1.3 El “Pacto Ético” y la consulta popular de 2017

En su Informe a la Nación del 24 de mayo de 2016, el Presidente de la República Rafael Correa propuso públicamente “un pacto ético a la República: que todos rechacemos a los candidatos que tienen sus capitales en paraísos fiscales” (Correa Delgado, 2016). Semanas más tarde, el 14 de julio, mediante una cadena nacional de radio y televisión, emitida en horas de la noche, Correa se dirigió al país para informar que había entregado a la Corte Constitucional un pedido de consulta popular con la pregunta: “¿Está usted de acuerdo en que, para desempeñar una dignidad de elección popular o para ser servidor público, se establezca como prohibición tener bienes o capitales, de cualquier naturaleza, en paraísos fiscales?” (*Diario El Telégrafo*, 2016).

La pregunta fue calificada por la Corte Constitucional en noviembre, viabilizando que la consulta se realice dentro de las elecciones generales convocadas para el 19 de febrero de 2017 (*Diario El Universo*, 2016). En la papeleta, además de la pregunta, iría un texto con un mandato específico: “Por lo tanto, en el plazo de un año, contado a partir de la proclamación de los resultados definitivos de la presente consulta popular, la Asamblea Nacional reformará la Ley Orgánica de Servicio Público, el Código de la Democracia y las demás leyes que sean pertinentes, a fin de adecuarlos al pronunciamiento mayoritario del pueblo ecuatoriano. En este plazo, los servidores públicos que tengan capitales y bienes, de cualquier naturaleza, en paraísos fiscales deberán acatar el mandato popular y su incumplimiento será causal de destitución” (*Diario El Universo*, 2017).

Un 55 por ciento de los electores se pronunciaron a favor de la pregunta, dando paso a que la Asamblea Nacional discuta y aprueba las reformas normativas. Tras el primer debate el 19 de abril de 2017 y el segundo debate el 6 de julio de 2017, así como el pronunciamiento sobre la objeción parcial del Presidente el 24 de agosto de 2017, la denominada Ley Orgánica para la Aplicación de la Consulta Popular Efectuada el 19 de Febrero de 2017, entró en vigencia tras su publicación en el Registro Oficial en el mes de septiembre (Registro Oficial de Ecuador, 2017). Su análisis se encuentra en el punto 4.2.8.

2. Principales leyes, regulaciones y mecanismos

2.1 Constitución de la República

La Constitución de la República de Ecuador entró en vigencia del 20 de octubre de 2008 (Registro Oficial de Ecuador, 2008). Dentro de su Título IV – Participación y organización del poder, el capítulo séptimo aborda la administración pública. Parte consagrando en el artículo 225 todas las ramas que comprenden el sector público:

- a. Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social.
- b. Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado.
- c. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado.
- d. Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos.

Más adelante (artículo 228) consagra que “El ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa se realizarán mediante concurso de méritos y oposición, en la forma que determine la ley (...)” (Registro Oficial de Ecuador, 2008). Exceptúan de esta modalidad a las autoridades de elección

popular y a los denominados servidores de libre nombramiento y remoción. Dado que todo organismos, entidad o institución pública tiene una autoridad responsable, que en este caso opera como autoridad nominadora, la Constitución determina que la inobservancia de este mandato “provocará la destitución de la autoridad nominadora” (Registro Oficial de Ecuador, 2008). Este tipo de disposiciones no son nuevas y ya se encontraban en la Constitución de 1998⁵⁴.

La norma suprema de Ecuador establece, además, un paquete de prohibiciones mínimas para el servicio público, entre las cuales se encuentran: a. desempeñar más de un cargo público simultáneamente a excepción de la docencia universitaria siempre que su horario lo permita; b. el nepotismo; y c. Las acciones de discriminación de cualquier tipo.

Finalmente, se establece la obligación constitucional a todos los servidores públicos, sin excepción, de presentar al inicio y fin de su gestión “y con la periodicidad que determine la ley, una declaración patrimonial jurada” (Registro Oficial de Ecuador, 2008). Esta no solo debe incluir los activos y los pasivos que posee la persona, sino que además debe autorizar el levantamiento del sigilo de sus cuentas bancarias. De no cumplirse con esta obligación, no se podrá tomar posesión del cargo. Además, se determina que en caso de que no se presente esta declaración al fin de la gestión o de detectarse inconsistencias no justificadas, se presumirá enriquecimiento ilícito.

En lo relacionado específicamente con la Función Judicial (capítulo cuarto), la Constitución determina que el ingreso a la misma debe observar “criterios de igualdad, equidad, probidad, oposición, méritos, publicidad, impugnación y participación ciudadana” (Registro Oficial de Ecuador, 2008) El artículo 170, además, reconoce y garantiza la carrera judicial y establece la formación continua y la evaluación periódica como “condiciones indispensables para la promoción y permanencia en la carrera judicial”. El artículo 176 consagra que la designación de servidores judiciales se dará a partir de un concurso de oposición y méritos, con impugnación y control social. A excepción de los jueces de la Corte Nacional de Justicia, todos los servidores judiciales “deberán aprobar un curso de formación general y especial y pasar pruebas teóricas, prácticas y psicológicas para su ingreso” (Registro Oficial de Ecuador, 2008).

La Constitución consagra que los miembros del Consejo de la Judicatura (5 principales y 5 suplentes) serán elegidos por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, mediante un proceso de escrutinio público con veeduría e impugnación ciudadana, a partir de ternas que provienen del Presidente de la Corte Nacional de Justicia (cuyo representante presidirá la Judicatura), del Fiscal General del Estado, del Defensor Público, de la Función Ejecutiva y de la Asamblea Nacional. Los miembros del Consejo de la Judicatura durarán seis años en el ejercicio de sus funciones.

La Corte Nacional de Justicia se integra por veintiún jueces nacionales, que duran nueve años en funciones y se renuevan por tercios. Sus integrantes son elegidos por el Consejo de la Judicatura mediante concurso público de oposición y méritos con impugnación y control social. El Fiscal General del Estado y el Defensor Público General, autoridades de la Función Judicial, también son elegidos a través de un concurso público de merecimientos y oposición, pero en este caso a cargo del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

Por último, dentro del capítulo relacionado con la Función Ejecutiva, se encuentran las disposiciones relativas a las Fuerzas Armadas y a la Policía Nacional. En el artículo 160 se establece un ingreso a la carrera

54 El artículo 124 de la Constitución Política de la República del Ecuador (1998) consagraba: “La administración pública se organizará y desarrollará de manera descentralizada y desconcentrada. La ley garantizará los derechos y establecerá las obligaciones de los servidores públicos y regulará su ingreso, estabilidad, evaluación, ascenso y cesación. Tanto el ingreso como el ascenso dentro del servicio civil y la carrera administrativa, se harán mediante concursos de méritos y de oposición. Solo por excepción, los servidores públicos estarán sujetos a un régimen de libre nombramiento y remoción. Las remuneraciones que perciban los servidores públicos serán proporcionales a sus funciones, eficiencia y responsabilidades. En ningún caso la afiliación política de un ciudadano influirá para su ingreso, ascenso o separación de una función pública”.

militar y policial sin discriminación, derivando a la ley de la materia el establecimiento de requisitos específicos en los casos en que sean requeridas habilidades, conocimientos o capacidades especiales. Así también se consagra que el sistema de ascensos y promociones en las fuerzas del orden, será “con base en méritos y con criterios de equidad de género” garantizando “su estabilidad y profesionalización” (Registro Oficial de Ecuador, 2008).

2.2 Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP)

La Ley que regula el servicio público y la carrera administrativa en Ecuador es la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP), vigente desde octubre de 2010 y con últimas reformas en mayo de 2019⁵⁵ (Registro Oficial de Ecuador, 2010). Esta norma distingue claramente el servicio público como tal y la carrera en el servicio público en específico. Según la LOSEP, se considera servidor público a “todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público”⁵⁶ (Registro Oficial de Ecuador, 2010).

En cuanto al servicio público, además de reafirmar las disposiciones constitucionales, esta norma establece el catálogo de requisitos para ingreso al mismo (artículo 5). De entre todos ellos, además de los habituales relacionados con la capacidad jurídica y el ejercicio de derechos, cabe mencionar que para ingresar es necesario “no encontrarse en interdicción civil (...) cumplir con los requerimientos de preparación académica, técnica, tecnológica o su equivalente y demás competencias que, según el caso, fueren exigibles y estuvieren previstas en esta Ley y su Reglamento (...), no encontrarse en mora del pago de créditos establecidos a favor de entidades u organismos del sector público (...), haber sido declarado triunfador en el concurso de méritos y oposición, salvo en los casos de las servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción (...)” (Registro Oficial de Ecuador, 2010).

La LOSEP establece que la declaración patrimonial juramentada no solo debe incluir la autorización para levantar el sigilo bancario ordenado por la Constitución, sino además “declaración de no adeudar más de dos pensiones alimenticias (...) declaración de no encontrarse incurso en nepotismo, inhabilidades o prohibiciones (...) y declaración jurada de no encontrarse incurso en la prohibición constante en la Ley Orgánica para la Aplicación de la Consulta Popular efectuada el 19 de febrero de 2017”. De esta última nos ocuparemos más adelante.

Si bien la Constitución ya prohíbe el nepotismo, es esta Ley la que lo delimita. De esta manera, se prohíbe a las autoridades nominadoras designar, nombrar, posesionar y contratar en la misma institución u organismos a sus familiares “comprendidos hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, a su cónyuge o con quien mantenga unión de hecho” (Registro Oficial de Ecuador, 2010). La LOSEP, además, establece un paquete de prohibiciones especiales para formar parte del servicio público, estando de esta manera impedidos quienes tengan “sentencia condenatoria ejecutoriada por delitos de: peculado, enriquecimiento ilícito, concusión, cohecho, tráfico de influencias, oferta de realizar tráfico de influencias y testaferrismo; así como, lavado de activos, asociación ilícita y delincuencia organizada relacionados con actos de corrupción; y, en general, quienes hayan sido sentenciados por defraudaciones a las instituciones del Estado” y quienes “hayan sido condenados por (...) delitos aduaneros, tráfico de sustancias estupefacientes y psicotrópicas, lavado de activos, acoso sexual, explotación sexual, trata de personas, tráfico ilícito o violación”. Se incorpora, además,

55 En mayo de 2019, mediante Ley Orgánica Reformatoria, se reformó el segundo inciso del artículo 33, relacionado con los permisos, para que este consagre: “Las y los servidores tendrán derecho a permiso para atención médica por el tiempo que sea necesario, incluido el tiempo de traslado desde su domicilio o lugar de trabajo, siempre que se justifique tal particular con el certificado médico correspondiente otorgado por el médico que efectuó la atención médica”.

56 Sobre la base del concepto de sector público, establecido en el artículo 225 de la Constitución, antes citado, y cuyo contenido es reiterado por el artículo 3 de la LOSEP. El sector público comprende: “1. Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial y Justicia Indígena, Electoral, Transparencia y Control Social, Procuraduría General del Estado y la Corte Constitucional; 2. Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado y regímenes especiales; 3. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado; y, 4. Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales para la prestación de servicios públicos”.

de acuerdo con la consulta popular de febrero de 2017, la prohibición de formar parte del servicio público de quienes “tengan bienes o capitales en paraísos fiscales” (Registro Oficial de Ecuador, 2010).

La LOSEP confirma que para desempeñar un puesto público se requiere tener nombramiento o contrato. Respecto de los primeros establece varias clases: permanentes, provisionales, de libre nombramiento y remoción y de período fijo. Una vez dentro del servicio público, la Ley determina, en su Título III, el catálogo de deberes, derechos y prohibiciones en el Capítulo 1 y el régimen disciplinario en el Capítulo 4. Este último determina que las sanciones disciplinarias, por orden de gravedad, van desde la amonestación verbal hasta la destitución, tras superar el debido proceso.

Según las disposiciones de la LOSEP el ingreso al servicio público es únicamente posible mediante un concurso público de merecimientos y oposición. La norma manda que las calificaciones se hagan con parámetros objetivos y sin la intervención directa de las autoridades nominadoras; en caso de que esto ocurra, se invalida el proceso de selección. Se establece, además, que se otorgará puntuación adicional en caso de que un aspirante demuestre haber obtenido un reconocimiento dentro del Programa Nacional de Reconocimientos a la Excelencia Académica o un reconocimiento a la excelencia en el ámbito de la formación técnica, tecnológica o su equivalente, reconocida por el ente rector de la Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación. Los concursos de méritos y oposición también son el mecanismo aplicable para los ascensos, con un énfasis en la evaluación de la eficiencia y los años de servicio.

En cuanto a la carrera administrativa o carrera del servicio público, esta se basa en el sistema de méritos y oposición. Para ingresar a la carrera, además de los requisitos generales, es necesario “haber sido declarado ganador del concurso de méritos y oposición, lo que debe constar en el acta respectiva (...)” y “haber sido posesionado en el cargo”. Un servidor de carrera tiene garantías adicionales de estabilidad en sus puestos y de derecho preferente para su traslado a un puesto vacante de naturaleza similar en caso de que su actual puesto sea suprimido.

La calidad de servidor de carrera del servicio público se pierde con la cesación de funciones del puesto. Además, cuando un servidor cumple los 65 años de edad, se determina que ha llegado al tope máximo de su carrera en el servicio público y, por lo tanto, está ya imposibilitado de ascender. A partir de esta edad, en caso de cumplir los requisitos establecidos en el régimen de seguridad social, podrán retirarse voluntariamente del servicio público y la institución reconocerá un estímulo y compensación económica. Cuando un servidor cumple los 70 años de edad, obligatoriamente tendrá que retirarse del servicio público y cesará en su puesto.

Finalmente, es importante mencionar que, en el paquete de reformas del año 2017, se incorporó a la LOSEP la figura del acoso laboral, dentro de los parámetros constitucionales y los estándares internacionales de la materia.

2.3 Reglamento General a la Ley Orgánica de Servicio Público

Siguiendo la tradición jurídica ecuatoriana de que ninguna norma puede estar plenamente vigente y aplicarse si es que no cuenta con su reglamento, en abril de 2011, tras la expedición del Decreto Ejecutivo N° 710, el Presidente de la República expide el Reglamento General a la Ley Orgánica de Servicio Público (Registro Oficial de Ecuador, 2011). Este Reglamento ratifica lo previsto en la Constitución y en la LOSEP y define procedimientos con un grado mayor de detalle. La norma instrumentaliza el ingreso, permanencia y salida del servicio público y de la carrera del servicio público.

2.4 Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ)

Esta norma comprende la estructura de la Función Judicial, las atribuciones y deberes de sus órganos jurisdiccionales (Corte Nacional de Justicia, las cortes provinciales, los tribunales y juzgados y los juzgados de paz),

administrativos (Consejo de la Judicatura), auxiliares (notarías, martilladores y depositarios judiciales) y autónomos (Fiscalía General del Estado y la Defensoría Pública), y las relaciones con los servidores de la Función Judicial. El Título II del COFJ trata las carreras de la Función Judicial (Registro Oficial de Ecuador, 2009).

La carrera judicial, en función de las instituciones que forman parte del sector justicia, está formada por:

- a. La carrera judicial jurisdiccional, para quienes son jueces y juezas;
- b. La carrera judicial administrativa, para los demás servidores judiciales;
- c. La carrera fiscal, para quienes prestan servicios como fiscales;
- d. La carrera fiscal administrativa, para los demás servidores de la Fiscalía;
- e. La carrera de la defensoría, para los defensores públicos; y,
- f. La carrera defensorial administrativa, para los demás servidores de la Defensoría Pública.

El COFJ establece las categorías de cada una de las carreras, en orden ascendente, desde la uno hasta la diez. Las autoridades –miembros del Consejo de la Judicatura, jueces y conjuces de la Corte Nacional de Justicia, Fiscal General del Estado, Defensor Público General– y los notarios y quienes prestan servicios en las notarías, no pertenecen a ninguna de las carreras mencionadas (Registro Oficial de Ecuador, 2009). De manera general, la norma determina que hay dos tipos de servidores en la Función Judicial: titulares (nombrados y posesionados para un cargo con duración indefinida o período fijo) y temporales (designados para prestar servicios provisionales en un puesto vacante, para reemplazar a un servidor o en caso de emergencia).

El COFJ ordena que las carreras de la Función Judicial son el sistema a través del cual se regula el ingreso, la formación y capacitación, la promoción, la estabilidad, la evaluación, el régimen disciplinario y la permanencia en el servicio.

El ingreso a la Función Judicial se hace mediante concurso público de méritos y oposición, con vigilancia de la ciudadanía. La norma establece los requisitos generales y específicos para ingresar a la Función Judicial y a sus carreras. No obstante, determina que, en función de ser instituciones autónomas, la Fiscalía General del Estado y la Defensoría Pública deberán coordinar con el Consejo de la Judicatura la elaboración de los perfiles que se requieran para el ingreso a las respectivas carreras.

El proceso inicia con una resolución motivada del Pleno del Consejo de la Judicatura que fundamenta la necesidad del mismo y puede desarrollarse a nivel nacional, regional, provincial o cantonal. Los méritos se valoran conforme el reglamento que para el efecto dicte el Consejo de la Judicatura, mientras que la oposición consiste en rendir pruebas teóricas, prácticas y psicológicas. Una vez superadas las respectivas pruebas –teóricas, prácticas y psicológicas– un aspirante podrá ser considerado elegible.

La Unidad de Recursos Humanos del Consejo de la Judicatura emite un informe motivado con el listado de elegibles, en el orden del puntaje obtenido y notifica a los aspirantes. En función del principio de publicidad, el listado debe ser publicado en un diario de circulación nacional, permitiendo así que la ciudadanía presente sus impugnaciones, en los lugares y dentro de las fechas determinadas. Tras superar la etapa de impugnación, los aspirantes quedan habilitados como candidatos, debiendo estudiar un curso de formación inicial, en el que gozan de una beca en la Escuela de la Función Judicial. Este curso consta de tres etapas: a. formación general; b. formación de perfil específico, en función de la rama elegida; y, c. práctica, en función del perfil y de la unidad a la que fueren designados.

Una vez aprobado el curso, el resultado general es vinculante para que las autoridades nominadoras nombren, para el puesto o cargo respectivo, a quien haya obtenido el mejor puntaje en el proceso. Quienes no fueron nombrados, tras la aprobación del proceso, pasan a formar parte de un banco de elegibles. La permanencia en el mismo, es de seis años. En caso de que a futuro se requiera llenar vacantes, “se priorizará a quienes

conforman el banco de elegibles, en estricto orden de calificación. De este banco también se escogerá a quienes deban reemplazar a los titulares en caso de falta, impedimento o contingencia” (Registro Oficial de Ecuador, 2009). Se valorará como un mérito para nuevos concursos, el haber formado parte del banco de elegibles.

Finalmente, los servidores de la Función Judicial están sometidos a evaluación individual y periódica de su rendimiento. En caso de que los funcionarios evaluados no alcancen las calificaciones mínimas requeridas, volverán a ser evaluados en un lapso de tres meses. En caso de que se mantenga la calificación insatisfactoria, serán removidos. Los parámetros técnicos y criterios de evaluación serán dictados por el Consejo de la Judicatura. El COFJ contiene, además, el catálogo de derechos, deberes y obligaciones de los servidores, el régimen disciplinario aplicable y las regulaciones respecto de los distintos procesos a su cargo.

2.5 El Reglamento de Concursos para el Ingreso a la Función Judicial

Son varias las Resoluciones que desde 2008 ha emitido el Consejo de la Judicatura para normar procesos y establecer parámetros técnicos y criterios de evaluación para los servidores de la Función Judicial. Sin embargo, para el tema abordado en este acápite, es importante referirnos al Reglamento de Concursos de Méritos y Oposición, Impugnación Ciudadana y Control Social para el Ingreso a la Función Judicial – Resolución 107-2014 (Consejo de la Judicatura, 2014). Las normas de este Reglamento fundamentan, de manera general, todos los concursos públicos de méritos y oposición a cargo del Consejo de la Judicatura para seleccionar y designar servidores de la Función Judicial, con la excepción de los jueces y conjuces de la Corte Nacional de Justicia que cuentan con su norma específica. Para cada proceso se debe dictar un instructivo que contendrá tablas valorativas, el perfil del cargo y las demás disposiciones específicas que el Pleno del Consejo de la Judicatura estime convenientes y oportunas.

Este Reglamento:

- Determina las atribuciones del Pleno del Consejo de la Judicatura, del Director General y del Director Nacional de Talento Humano, quienes intervienen en los concursos.
- Establece parámetros para las fases de convocatoria, postulación, méritos, oposición e impugnación ciudadana y control social, señalando que solo los méritos y las pruebas teóricas y prácticas de oposición serán puntuadas. La prueba psicológica no es puntuada, pero sus resultados determinan la idoneidad del postulante para continuar.
- Ratifica los principios de publicidad, apertura y transparencia en todas las fases.
- Establece los derechos y obligaciones de los postulantes, así como el procedimiento que se debe seguir en cada fase del concurso.

2.6 El Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público

Este Código regula la organización, funcionamiento institucional y regímenes de carrera profesional y administrativo-disciplinario del personal de las entidades de seguridad ciudadana y orden público, dentro de las cuales se encuentra la Policía Nacional y las entidades del Sistema Especializado Integral de Investigación, Medicina Legal y Ciencias Forenses (Registro Oficial de Ecuador, 2017).

El Código contiene aspectos generales y disposiciones comunes sobre las carreras del personal de las entidades de seguridad, entendiéndolo como el sistema que regula la selección, ingreso, formación, capacitación, ascenso, estabilidad, evaluación y permanencia en el servicio. Señala que el cargo de los servidores puede ser de tres clases: a. titular –designación expresa de plazo indefinido o por el tiempo que establezca la ley; b. subrogante –conferido por la autoridad cuando el titular se encuentre legalmente ausente; y c. encargado –designación temporal en cargo vacante hasta que se nombre al titular.

El ingreso para formar parte de las entidades de seguridad se da a partir de una convocatoria pública y abierta, en función de una planificación previa que establece y justifica las necesidades específicas de talento humano que se deben satisfacer. El proceso puede ser nacional, provincial o zonal, pero siempre sobre los perfiles que elaboren los órganos competentes de la gestión de talento humanos de cada institución. El Código establece los requisitos e inhabilidades generales, así como que la evaluación del desempeño y gestión de los servidores de estas entidades es un proceso integral y permanente para medir los resultados de la gestión, la calidad de la formación profesional e intelectual, el cumplimiento de normas disciplinarias, y las aptitudes físicas y personales. Esta evaluación es obligatoria para determinar el ascenso y la cesación de los servidores y se basará en las normas que dicte cada entidad.

De manera general, también consagra un régimen disciplinario, a cargo de la autoridad máxima de cada institución, sobre tres tipos de faltas: leves, graves y muy graves. Las sanciones van desde la amonestación verbal hasta la destitución, pasando por sanciones pecuniarias y suspensión de funciones.

El Libro I del Código contiene las disposiciones relativas a la Policía Nacional (PN). El personal de la PN está integrado por servidores policiales directivos y servidores policiales técnico-operativos. Los servidores policiales directivos son las personas “que han completado y aprobado los estudios de formación policial y de tercer nivel, además del proceso de inducción para servidoras o servidores policiales directivos. Obtendrán el grado de Subteniente de Policía a través de Acuerdo Ministerial, así como el título profesional de tercer nivel otorgado por un centro de educación superior público (...)”. Los servidores policiales técnico-operativos son las personas “que han completado y aprobado el proceso de formación policial y de inducción para servidoras o servidores policiales técnico-operativos. Obtendrán el grado de policía y el título profesional de técnico o tecnólogo otorgado por un centro de educación superior público (...)” (Registro Oficial de Ecuador, 2017). Según las normas del Código, la carrera policial constituye una profesión dentro del servicio público.

Además, forman parte de la Policía Nacional los aspirantes, quienes participan del proceso de ingreso convocado para la institución. Los aspirantes no ostentan la calidad de servidores mientras no hayan aprobado los cursos de formación policial y académica requeridos y hayan cumplido con los requisitos legales para el ingreso. Los aspirantes no reciben remuneración alguna.

El Código establece, además, un régimen disciplinario de carácter administrativo sobre la base de faltas leves, graves y muy graves que pudieran ser cometidas por los miembros de la Policía Nacional. Está determinado el procedimiento para investigar y sancionar, respetando los principios y garantías al debido proceso establecidos constitucionalmente.

2.7 Ley de Presentación y Control de Declaraciones Patrimoniales Juradas

Como vimos en el apartado 2.1, la Constitución ecuatoriana establece la obligación para todos los servidores públicos, sin excepción, de presentar al inicio y fin de su gestión una declaración patrimonial jurada. Desde 2003, Ecuador contaba ya con legislación sobre este tema, no obstante, esta Ley, en vigencia desde 2016, incorpora disposiciones más claras y ajustadas a estándares internacionales.

Como requisito para posesionarse en una función o cargo, para convertirse en servidor o funcionario público se debe realizar la declaración patrimonial jurada en un formulario establecido por la Contraloría General del Estado. La falta de presentación de esta declaración, acarrea la anulación inmediata del nombramiento y el cese de funciones del servidor obligado. En caso de que el servidor se hubiere posesionado sin cumplir este requisito, se producirá la remoción del director o jefe de la unidad de administrador del talento humano de la institución. Si la declaración es presentada extemporáneamente, no se convalidará el incumplimiento.

En el caso de miembros de Fuerzas Armadas, Policía Nacional, Unidad de Vigilancia Aduanera, Comisión de Tránsito del Ecuador y Policías Metropolitanas y municipales, además de la declaración inicial, “harán una declaración patrimonial jurada adicional, previa la obtención de ascensos y al momento de su retiro” (Registro Oficial de Ecuador, 2016).

El formulario para ingreso de información patrimonial, es electrónico y está disponible en la web de la Contraloría General del Estado (<https://bit.ly/3eDRUsC>). “Para todos los efectos jurídicos, las declaraciones patrimoniales juradas electrónicamente en línea otorgadas ante el Contralor General del Estado, como autoridad pública competente a través del sitio web de la Contraloría, son documentos públicos” (Registro Oficial de Ecuador, 2016). Para operativizar este fin, la Contraloría General del Estado expidió el Acuerdo N°. 005-CG-2019 que contiene el Reglamento para las Declaraciones Patrimoniales Juradas (Contraloría General del Estado, 2019).

Cabe mencionar que cuando esta Ley era discutida en la Asamblea Nacional se planteó la confidencialidad y la reserva de la información contenida en las declaraciones, lo que claramente violaba principios elementales de transparencia y acceso a la información pública, como herramientas para un combate efectivo contra la corrupción. Acciones de incidencia promovidas desde la sociedad civil, en particular desde Fundación Ciudadanía y Desarrollo y su Observatorio Legislativo, lograron que se establezca que la información constante en las declaraciones patrimoniales juradas sea pública (*Diario El Comercio*, 2016).

2.8 La Ley Orgánica para la Aplicación de la Consulta Popular Efectuada el 19 de febrero de 2017

Como vimos en la descripción del estado de situación, el 19 de febrero de 2017 se realizó una consulta popular en la que la ciudadanía se pronunció a favor de que, para desempeñar una dignidad de elección popular o para ser servidor público, se establezca como prohibición tener bienes o capitales en paraísos fiscales. Siete meses más tarde, en septiembre de 2017, la Asamblea Nacional aprobó una Ley Orgánica de diez artículos para viabilizar lo aprobado mediante consulta.

La Asamblea Nacional fue más allá de lo planteado en la consulta y estableció que esto también se aplica “a las personas que sean candidatas o se encuentren postulando para un cargo público de elección popular” y “a las personas que aspiren ingresar al servicio público” (Registro Oficial de Ecuador, 2017).

Así, la Ley prohíbe aspirar, ocupar o desempeñar cargos en el sector público, a toda persona que sea propietaria directa o indirecta “de bienes o capitales, de cualquier naturaleza, en jurisdicciones o regímenes considerados como paraísos fiscales. Tampoco podrán ostentar condición de directivos en sociedades establecidas, constituidas o domiciliadas en tales jurisdicciones o regímenes” (Registro Oficial de Ecuador, 2017). Establece excepciones relacionadas a los funcionarios del servicio exterior cuya misión se desarrolle en un país considerado como paraíso fiscal, a quienes deseen postularse a un cargo de elección popular o aspiran a ser funcionarios públicos mientras sean estudiantes o becarios en países consideradas como paraísos fiscales y a los candidatos a asambleístas en representación de las circunscripciones del exterior. Esta Ley concede acción popular a la persona que conozca hechos que impliquen violación a las disposiciones de la norma, estableciendo su deber de presentar su denuncia ante la Contraloría General del Estado.

2.9 Mecanismos de selección e investigación de funcionarios de alto nivel

Como vimos en acápites anteriores, las normas ecuatorianas vigentes establecen que todas las personas que trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público son servidores públicos. Sin embargo, están excluidos de la carrera administrativa las autoridades de elección popular y los servidores de libre nombramiento y remoción. En este grupo se debe también considerar a las primeras autoridades de varias instituciones y órganos autónomos del Estado.

Las autoridades de elección popular, según la legislación vigente son:

- Cargos que duran cuatro años en funciones con posibilidad de reelección por una sola vez: Presidente y Vicepresidente de la República, Asambleístas (nacionales, provinciales y por los ecuatorianos residentes en el exterior), Parlamentarios andinos, Prefectos Provinciales, Alcaldes, Concejales y miembros de Juntas Parroquiales.
- Cargos que duran cuatro años en función sin posibilidad de reelección: miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

Los requisitos para poder optar por uno de estos cargos están establecidos en la Constitución y en la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas-Código de la Democracia. La institución encargada de verificar el cumplimiento de los requisitos y calificar las candidaturas es el Consejo Nacional Electoral (CNE) (Registro Oficial de Ecuador, 2009). Más allá del incumplimiento de los requisitos formales para ser candidato a las distintas dignidades establecidos en las normas antes señaladas, el CNE puede negar la inscripción de candidaturas en los siguientes casos: “1. Que las candidaturas no provengan de procesos democráticos internos o elecciones primarias, previstas en esta ley; 2. Que las listas y candidaturas no respeten de forma estricta los principios y reglas de paridad, alternabilidad y secuencialidad entre mujeres y hombres, así como de inclusión de jóvenes, establecidas en esta; y, 3. En los casos que no se cumplieran los requisitos establecidos en la Constitución y en la Ley, a menos que se subsanen en las 48 horas siguientes a la notificación del incumplimiento existente” (Registro Oficial de Ecuador, 2009).

En cuanto a las primeras autoridades de instituciones y órganos establecidos constitucionalmente:

- Primeras autoridades de la Defensoría del Pueblo y de la Contraloría General del Estado: duran cinco años en funciones y son designadas por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) mediante concurso público de méritos y oposición.
- Primeras autoridades de la Fiscalía General del Estado y la Defensoría Pública: duran seis años en funciones y son designadas por el CPCCS mediante concurso público de méritos y oposición.
- Primera autoridad de la Procuraduría General del Estado: dura cuatro años en funciones y es designada por el CPCCS a partir de una terna propuesta por el Presidente de la República que es sometida a un proceso de impugnación pública.
- Superintendentes: duran cinco años en funciones y son designadas por el CPCCS a partir de una terna propuesta por el Presidente de la República que es sometida a un proceso de impugnación pública.
- Miembros del Consejo Nacional Electoral y del Tribunal Contencioso Electoral: duran seis años en funciones y son designados por el CPCCS mediante concurso público de méritos y oposición.
- Miembros del Consejo de la Judicatura: duran seis años en funciones y son designados por el CPCCS a partir de ternas enviadas por el Presidente de la Corte Nacional de Justicia, por el Fiscal General del Estado, por el Defensor Público, por la Función Ejecutiva y por la Asamblea Nacional, que son sometidas a un proceso de impugnación pública.

Los jueces de la Corte Nacional de Justicia son designados por el Consejo de la Judicatura a partir de un concurso de méritos y oposición con impugnación pública. Duran nueve años en sus funciones. La Corte Nacional se integra por veintidós jueces y su renovación se realiza por tercios, cada tres años. Los jueces de la Corte Constitucional duran en sus cargos nueve años y son designados a partir de una Comisión Calificadora que está integrada por seis miembros: dos de la Función Legislativa, dos de la Función Ejecutiva y dos de la Función de Transparencia y Control Social. Estas tres funciones del Estado presentan a la Comisión Calificadora una lista de nueve candidatos cada una (27 en total) que participan en un concurso cerrado de méritos y oposición con impugnación ciudadana. La Corte Constitucional se integra por nueve jueces y su renovación se realiza por tercios, cada tres años.

El control de la acción de gobierno, así como del trabajo de varias de estas autoridades está a cargo de la Asamblea Nacional a través de la figura del enjuiciamiento político. En el caso de la Función Ejecutiva –Presidente y Vicepresidente de la República, esto se da a solicitud de al menos un tercio de los asambleístas; para proceder a la censura y destitución se requiere el voto favorable de al menos los dos tercios.

La Asamblea Nacional también puede enjuiciar políticamente, a solicitud de una cuarta parte de los asambleístas, a los ministros de Estado, al Procurador General, al Contralor General, al Fiscal General, al Defensor del Pueblo, a los Superintendentes y a los miembros del Consejo Nacional Electoral, del Tribunal Contencioso Electoral, del Consejo de la Judicatura y del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, durante el ejercicio de su cargo y hasta un año después de terminado. Para proceder a su censura y destitución se requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional, con excepción de las ministras o ministros de Estado y los miembros de la Función Electoral y del Consejo de la Judicatura, en cuyo caso se requiere las dos terceras partes (Registro Oficial de Ecuador, 2008).

Los miembros de la Corte Constitucional y de la Corte Nacional de Justicia no están sujetos a enjuiciamiento político según mandato constitucional. No obstante, estos últimos, están sujetos a procesos de evaluación que lleva a cabo el Consejo de la Judicatura.

3. Identificación de reformas en la materia

3.1 Reformas a la LOSEP

Durante el último período legislativo que inició en mayo de 2017, se han presentado 34 proyectos de ley que buscan reformar la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP). La mayoría de ellos, son de 1 o 2 artículos. Su contenido responde a temáticas coyunturales, como la regulación del teletrabajo en el marco de la emergencia nacional o la inserción de una prohibición temporal de ejercer cargo público durante dos años en caso de haber recibido sentencia condenatoria ejecutoriada por violencia de género o incluye propuestas como la reforma al Decreto Ejecutivo que expidió el Reglamento General a la Ley. Los proyectos mejor elaborados no dejan de tener pocos artículos. Sin embargo, varios de ellos se enfocan en reformar la figura de los contratos de servicios ocasionales.

Es pertinente mencionar en esta sección, si bien no tiene relación con la temática del capítulo, que hay un tema recurrente en las reformas propuestas a la LOSEP: la eliminación de las pensiones vitalicias a los ex presidentes y ex vicepresidentes de la República. Los artículos 135 y 136 de la Ley fijan “una pensión vitalicia mensual equivalente al setenta y cinco por ciento de la remuneración vigente, a favor de las y los señores ex Presidentes y Vicepresidentes Constitucionales de la República, que sean elegidos constitucionalmente por votación popular y se hayan posesionado en el cargo (...) el mismo derecho se reconocerá a favor del cónyuge o conviviente en unión de hecho legalmente reconocido (...) a falta del cónyuge o conviviente, se harán acreedores a tal beneficio, los hijos menores de edad o mayores de edad con discapacidades severas, calificadas por la entidad correspondiente” (Registro Oficial de Ecuador, 2010).

El debate nacional sobre el tema y las propuestas de reforma se originaron en el hecho de que ex presidentes y ex vicepresidentes procesados por corrupción siguen recibiendo este beneficio de acuerdo con el marco normativo vigente.

3.2 Declaraciones patrimoniales juradas

Para cuando Ecuador aprobó su nueva Ley de Declaraciones Juradas, la Ley Modelo sobre declaración de intereses, ingresos, activos y pasivos de quienes desempeñan funciones públicas de la Organización de Estados Americanos ya había cumplido tres años. Si bien la Ley ecuatoriana vigente presentó varios avances respecto

de la norma preliminar de 2003, hay varias reformas que deberían hacerse para que la norma cumpla con estándares internacionales, entre otras:

- a. Es necesario que la declaración jurada no solo cubra al funcionario público sino a su grupo familiar, entendiendo este como el cónyuge, conviviente, hijos menores o incapaces y personas sujetas a tutela o curatela del sujeto obligado.
- b. La declaración debe, además, servir para detectar y prevenir conflictos de interés. En caso de que no haya una ley específica sobre este tema, la reforma debería incorporar un procedimiento de revisión de conflictos de interés.
- c. Sobre la base de la Ley Modelo, se debe reforzar el contenido de la declaración jurada, para que incluya, entre otros:
 - Individualización de las personas que integran el grupo familiar del declarante indicando su documento de identidad, identificación tributaria y/o laboral si la tuviese y estado civil, especificando además su ocupación o actividad;
 - El detalle de la participación en juntas de directores, consejos de administración y vigilancia, consejos asesores, o cualquier cuerpo colegiado, sea remunerado u honorario;
 - Identificación de todos los cargos públicos o posiciones ocupadas por el sujeto obligado, remunerado u honorario, como director, consultor, representante o empleado de cualquier emprendimiento comercial o sin fines de lucro, especificando al contratante. En la declaración de inicio, la información debe abarcar los dos años inmediatamente anteriores a la declaración, y en las declaraciones de actualización, la información debe abarcar un año anterior a la declaración;
 - Identificación y breve descripción de los regalos, incluyendo viajes y otras actividades de consumo instantáneo, recibidos con motivo o en ocasión del cargo, fijando un valor mínimo para los mismos;
 - Identificación de la participación en organizaciones privadas (afiliaciones a partidos políticos, gremios) por lo menos tres años anteriores al momento de la declaración.
- d. Es necesario que se establezca legalmente (no de manera reglamentaria y por lo tanto discrecional de la autoridad de cumplimiento como es ahora) que toda la información contenida en el formulario sea pública, con la excepción limitada de los datos personales (números telefónicos personales, correos electrónicos personales, números de cuentas bancarias y de tarjetas de créditos). La información, además, debe ser publicada en formatos abiertos.
- e. Se debe establecer la obligación de realizar la declaración patrimonial con periodicidad anual o bianual, saliendo del modelo tradicional de inicio y fin de gestión, para facilitar el control periódico por parte de las autoridades.

Desde abril de 2018, la Asamblea Nacional cuenta con un proyecto de Ley Reformatoria que no representa avance alguno. En este caso únicamente se limita a reestablecer la obligación de que las declaraciones se realicen mediante escritura pública ante notario.

3.3 Prevención de conflictos de interés

Pese a haber firmado y ratificado la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC) y haber asumido el compromiso de adoptar sistemas destinados a prevenir conflictos de intereses, Ecuador no cuenta con una ley de *lobby* o una norma que regule los conflictos de interés.

Las regulaciones establecidas constitucionalmente resultan insuficientes. El artículo 153, con relación a las autoridades y altos funcionarios, consagra que:

Quienes hayan ejercido la titularidad de los ministerios de Estado y las servidoras y servidores públicos de nivel jerárquico superior definidos por la ley, una vez hayan cesado en su cargo y durante

los siguientes dos años, no podrán formar parte del directorio o del equipo de dirección, o ser representantes legales o ejercer la procuración de personas jurídicas privadas, nacionales o extranjeras, que celebren contrato con el Estado, bien sea para la ejecución de obras públicas, prestación de servicios públicos o explotación de recursos naturales, mediante concesión, asociación o cualquier otra modalidad contractual, ni ser funcionarias o funcionarios de instituciones financieras internacionales acreedoras del país.

Dentro de las regulaciones del servicio público, en el artículo 232, determina que:

No podrán ser funcionarias ni funcionarios ni miembros de organismos directivos de entidades que ejerzan la potestad estatal de control y regulación, quienes tengan intereses en las áreas que vayan a ser controladas, reguladas o representen a terceros que los tengan. Las servidoras y servidores públicos se abstendrán de actuar en los casos en que sus intereses entren en conflicto con los del organismo o entidad en los que presten sus servicios (Registro Oficial de Ecuador, 2008).

Ecuador requiere una norma integral cuyo objeto sea transparentar la gestión de intereses en el sector público, creando registros, regulando los requisitos para el nombramiento de determinados funcionarios y servidores y estableciendo medidas tendientes a evitar el conflicto de interés. Es necesario, además, que exista una autoridad de cumplimiento que vele por el respeto irrestricto a la norma.

Actualmente, la Asamblea Nacional cuenta con tres proyectos de ley que podrían regular este tema. El primero de ellos, presentado por la asambleísta Gabriela Larreátegui Fabara en septiembre de 2019, denominado Proyecto de Ley que Transparenta y Regula el Lobby y las Gestiones que Representen Intereses Particulares ante las Autoridades y Servidores Públicos. El segundo, presentado en enero de 2020 por el asambleísta César Solórzano Sarria –propuesta normativa desarrollada mediante un proceso de co-creación liderado por Fundación Ciudadanía y Desarrollo, titulado Proyecto de Ley Orgánica de Prevención de Conflicto de Interés (LOPCI). El tercero, presentado en febrero de 2020 por el asambleísta Fabricio Villamar Jácome, denominado Proyecto de Ley del Lobby y la Gestión de Intereses en la Administración Pública y Creación del Registro Nacional de Lobistas.

3.4 Procesos de designación de altas autoridades

Desde la entrada en vigencia de la Constitución en 2008, Ecuador cuenta con un sistema de designación de altas autoridades que no tiene símil en América Latina. El denominado Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) (que inicialmente se conformaba a través de un concurso público de méritos y oposición y ahora, por votación popular) es la institución que, de la mano de Comisiones Ciudadanas de Selección, lleva adelante los procesos para designar las altas autoridades señaladas en el acápite 4.2.9 (Defensor del Pueblo, Defensor Público, Fiscal General del Estado, Contralor General del Estado, Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral, Consejo de la Judicatura) a través de concurso público de méritos y oposición. El Procurador General del Estado y los Superintendentes, provienen de ternas presentadas por el Presidente de la República y solo estarían sujetas a procesos de impugnación.

Han transcurrido más de diez años y los hechos evidencian que el sistema propuesto fracasó, precisamente por la nula independencia, tanto de los “ciudadanos” que lideraban los procesos, como de las autoridades designadas. Cuestionamientos de organizaciones de la sociedad civil, nacionales e internacionales, así como de los mismos participantes de los mencionados concursos, han sido frecuentes por la falta de objetividad en los concursos públicos. Si bien los requisitos principales ya están establecidos en la Constitución y en las leyes, es necesario que los aspectos vitales de un concurso público, como la puntuación que se otorga a los méritos o el sistema y metodología de la oposición sean consagrados legalmente, de tal forma que no estén sujetos a los reglamentos y resoluciones que, a conveniencia y en función de la coyuntura, emiten los organizadores. Esta

reforma tiene que ser analizada y promovida en conjunto entre la ciudadanía, las organizaciones de la sociedad civil y la Asamblea Nacional.

4. Acciones prioritarias para lograr progreso en la materia

4.1 Mejora del sistema de declaraciones patrimoniales juradas

Las declaraciones patrimoniales juradas son buenos instrumentos para una efectiva lucha contra la corrupción. Esto no solo pasa porque su contenido sea lo más completo y detallado posible sino, además, por la máxima publicidad, que permite a las autoridades de control cumplir con su trabajo y a los ciudadanos ejercer control social.

Si bien Ecuador ya cuenta con una ley sobre la materia, no es óptimo que el desarrollo y funcionamiento del sistema dependa de una norma inferior que se crea, modifica o deroga a voluntad de quien ocupa la Contraloría General del Estado. Es mediante un Acuerdo del Contralor General del Estado que se reglamenta la materia. Así, hasta el momento se ha expedido un Reglamento por año: diciembre de 2016, octubre de 2017, marzo de 2018 y enero de 2019. Ecuador, además, ha asumido compromisos internacionales a partir de la firma y ratificación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (1996 y 1997) y de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003 y 2005). En la primera, en el artículo III, Ecuador convino aplicar medidas:

Dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer: (...) 4. Sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas en los cargos que establezca la ley y para la publicación de tales declaraciones cuando corresponda (Organización de Estados Americanos, 1996).

En la segunda, en el artículo relacionado con los códigos de conducta para funcionarios públicos, se comprometió a:

Cuando proceda y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, establecer medidas y sistemas para exigir a los funcionarios públicos que hagan declaraciones a las autoridades competentes en relación, entre otras cosas, con sus actividades externas y con empleos, inversiones, activos y regalos o beneficios importantes que puedan dar lugar a un conflicto de intereses respecto de sus atribuciones como funcionarios públicos (Organización de las Naciones Unidas, 2003).

De esta forma, en el marco de lo expuesto en el acápite 4.3.2, se debe trabajar de manera prioritaria en una reforma a la Ley vigente, para que las autoridades de control y la ciudadanía cuenten con herramientas efectivas para detectar casos de enriquecimiento ilícito y corrupción.

4.2 Necesidad de contar con regulaciones respecto de conflictos de interés y lobby

En la misma línea de los compromisos adquiridos por Ecuador en el marco de los dos principales instrumentos internacionales de lucha contra la corrupción y considerando que ya se ha presentado dentro de la Asamblea Nacional proyectos de ley sobre la materia, es prioritario avanzar para que el país cuente con una norma que regule los conflictos de interés. Esta norma debe considerar no solo los estándares internacionales existentes, sino además la experiencia de otros países de la región cuyos ordenamientos jurídicos han incorporado estas leyes en los últimos años.

Si bien hay una variedad de mecanismos que norman los conflictos de interés y contienen las regulaciones del *lobby*, la mayoría de ellas “coinciden en los objetivos que las inspiran: dotar de legitimidad a esta

actividad, promover la transparencia de sus actuaciones, equiparar la cancha entre diversos grupos de interés y someter a determinados estándares de integridad la conducta de funcionarios públicos y gestores de intereses”. También es fundamental considerar que las regulaciones no deben excluir a determinados grupos, haciendo excepciones:

Pues lo relevante es que la ley ponga énfasis en revelar dónde está la influencia en la decisión de la autoridad, desde dónde proviene, y quiénes están participando en ese proceso. La ley debe regular a todos quienes intenten influir en las decisiones públicas, a menos que se trate de situaciones rutinarias o de escaso interés público, cuestión que, en todo caso, es difícil de ponderar *ex ante* (Fundación Ciudadanía y Desarrollo y Espacio Público, 2020).

Sobre este tema, además, hay parámetros establecidos por la OCDE y por *#lobbyingtransparency*. La transparencia es uno de los principios destacados por ellas, señalando incluso que las regulaciones de *lobby* y conflictos de interés “deben complementarse con leyes que den garantías al ejercicio del derecho de acceso a información pública”. Otros principios se relacionan con el hecho de que el espectro de las autoridades sujetas a estas normativas debe ser bastante amplio y abarcar todas las Funciones del Estado, gobiernos subnacionales y agencias especializadas, que adopten decisiones relevantes de política pública (Fundación Ciudadanía y Desarrollo y Espacio Público, 2020).

Finalmente, uno de los puntos fundamentales que una norma sobre la materia debe considerar es el relativo a la denominada “puerta giratoria”, que como hemos visto está regulada por la Constitución ecuatoriana, aunque de una manera un tanto simple⁵⁷.

No hay leyes perfectas en esta materia y se trata de un gran desafío regulatorio que debe buscar los equilibrios con otras normativas afines –acceso a la información pública, participación ciudadana, conflictos de interés, puerta giratoria, entre otras–, para que efectivamente se cumpla con su finalidad y no quede en letra muerta (Fundación Ciudadanía y Desarrollo y Espacio Público, 2020).

4.3 Reglas claras para concursos públicos

La gran mayoría de altas autoridades y autoridades de control fueron designadas entre 2018 y 2019, por lo que faltan varios años para que sus períodos culminen y se deba realizar los concursos públicos para designar a sus reemplazos. No obstante, aún está pendiente el concurso público para designar Defensor Público General y se prevé que inicie el concurso público para completar y renovar la Corte Nacional de Justicia. Teniendo en cuenta que los procesos anteriores han sido cuestionados, como ya se indicó, por la subjetividad en las regulaciones para valorar los méritos y la oposición, se presenta la oportunidad de, por primera vez, contar con reglas claras establecidas legalmente y que, por lo tanto, puedan ser objetivas y permanentes. De esta manera se limitaría o incluso se eliminaría cualquier discrecionalidad del órgano responsable de organizar el concurso. Considerando las autoridades mencionadas, el proceso podría estar normado a partir de una reforma al Código Orgánico de la Función Judicial.

5. Estrategias sugeridas para avanzar en las reformas

A partir de lo planteado en los acápites anteriores, respecto de nuevas normas y de reformas, a continuación, se sugieren algunas estrategias para lograrlas, indicando los actores que deberían participar en el desarrollo de cada estrategia y el rol que pueden tener para alcanzar un resultado positivo.

57 El proyecto de Ley Orgánica de Prevención de Conflicto de Interés (LOPCI) co-creado por FCD y el asambleísta César Solórzano, es el único que presenta regulación sobre “puerta giratoria” estableciéndola como prohibición por un período de dos (2) años.

| Norma – Reforma | Estrategia sugerida | Actores y roles |
|--|--|--|
| Reforma a la Ley de Declaraciones Juradas | Proceso de co-creación de un proyecto de ley reformativa que incorpore los estándares establecidos en la Ley Modelo sobre Declaración de intereses, ingresos, activos y pasivos de quienes desempeñan funciones públicas de la OEA. | <p>Miembros de la Asamblea Nacional: participar del proceso de co-creación y comprometerse a suscribir y presentar el proyecto de ley reformativa.</p> <p>Organizaciones de la sociedad civil y sector privado: promover el proceso de co-creación, participar del mismo, lograr la participación de actores representativos y hacer seguimiento del trámite legislativo.</p> <p>Misiones diplomáticas y organismos internacionales (OEA): participar del proceso a través de compartir buenas prácticas y estándares internacionales sobre la materia.</p> |
| Norma que regule la gestión y los conflictos de interés y que incorpore la figura de “puerta giratoria”. | Incidir y dar seguimiento al trabajo de la Comisión Especializada y del Pleno de la Asamblea Nacional respecto de los proyectos de ley que actualmente están en su conocimiento. | <p>Miembros de la Asamblea Nacional: continuar con el trámite legislativo de los proyectos de ley.</p> <p>Organizaciones de la sociedad civil y sector privado: vigilar el trabajo al interior de la Asamblea Nacional y realizar actividades de incidencia para precautelar que la norma incorpore los estándares internacionales sobre la materia.</p> <p>Misiones diplomáticas y organismos internacionales (OEA): participar del proceso haciendo aportes en función de su experiencia tras la adopción de este tipo de regulaciones.</p> |
| Concursos públicos para designación de altas autoridades | Promover la discusión sobre la necesidad de reducir subjetividad y discrecionalidad en los procesos de designación de autoridades a partir del establecimiento de procedimientos y valoración de méritos y oposición en una ley, posiblemente co-creada. | <p>CPCCS y Consejo de la Judicatura: participar de la discusión como responsables del proceso de designación de altas autoridades y jueces nacionales.</p> <p>Miembros de la Asamblea Nacional: participar de la discusión por su iniciativa legislativa.</p> <p>Organizaciones de la sociedad civil: promover el proceso de discusión y co-creación, participar del mismo, lograr la participación de otros actores interesados y hacer seguimiento del posible trámite legislativo.</p> <p>Organismos internacionales: participar de la discusión compartiendo experiencias y estándares, además de llevar a cabo seguimiento a través de veedurías internacionales.</p> |

5

La lucha contra la corrupción, el combate a la impunidad y la independencia judicial

1. Descripción del estado de situación

1.1 Promoción de la transparencia

1.1.1 La Ley de Transparencia

Por iniciativa de un grupo de organizaciones de la sociedad civil, periodistas y medios de comunicación, empezó en Ecuador la discusión de la necesidad de una norma que regule el acceso a la información pública como un derecho fundamental para todos los ciudadanos. Tras varios años de propuestas, debates y trabajo legislativo, la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP) se aprobó y entró en vigencia en 2004.

Esta Ley establece el máximo acceso a la información que reposa en instituciones públicas y delimita, como una excepción, los casos en que la misma puede ser declarada como reservada o confidencial. Establece dos obligaciones principales a las instituciones públicas: 1) La publicación mensual de hasta veinte literales –con base en las actividades de cada institución–, en los que se contiene información relacionada a contactos y canales de comunicación con la ciudadanía, remuneraciones y viáticos del personal, normas que la rigen, procesos de contratación, servicios que ofrece, etc. 2) La obligación de proporcionar información pública en su poder, a petición de cualquier ciudadano. La Defensoría del Pueblo es la institución garante y promotora de la LOTAIP, encargada de vigilar su cumplimiento por parte de todos los sujetos obligados.

Esta Ley es una herramienta clave para el control social de organizaciones de la sociedad civil, asambleístas, medios de comunicación y la ciudadanía en general. No obstante, muchas de sus disposiciones han quedado en desuso y hasta derogadas tácitamente tras la entrada en vigencia de la nueva Constitución en 2008. Luego de dieciséis años sin reformas, se torna prioritaria y urgente una reforma, para incorporar aspectos básicos como las nuevas tecnologías y la forma de entrega de información en formatos digitales y abiertos, así como para corregir aspectos que, en la práctica, no han funcionado durante este tiempo como el retraso en la entrega de información y la discrecionalidad del funcionario

para negar el acceso, bien sea por desconocimiento de la norma o por el uso inadecuado/discrecional de la reserva de información.

La LOTAIP establece un recurso judicial de acceso que pueden activar los ciudadanos a quienes se les hubiere negado expresa o tácitamente la información. Sin embargo, esta figura jurídica está derogada tácitamente por la Constitución, que en 2008 puso en vigencia una acción de acceso a la información pública, consagrada como una acción de garantías jurisdiccionales. La norma establece, además, sanciones para los funcionarios que niegan información pública o que la entregan en forma incompleta, alterada o falsa, las mismas que comprenden multas, suspensión de funciones y hasta destitución del cargo. En la práctica, estas sanciones no son aplicadas.

1.1.2 Índices de transparencia activa

Desde 2018, Fundación Ciudadanía y Desarrollo elabora el denominado Índice de Transparencia Activa (ITA) para evaluar el cumplimiento de las instituciones públicas y los gobiernos autónomos descentralizados municipales de sus obligaciones establecidas en la LOTAIP.

Función Ejecutiva

Los resultados del ITA 2019 evidencian retrocesos. El promedio obtenido por las instituciones es de 16.87/20, respecto del 17.4 obtenido en 2018; la nota más baja obtenida por una entidad del Ejecutivo en 2018 fue de 14, mientras que en 2019 el Ministerio de Salud obtiene un 4, al no presentar información en su portal de transparencia, impidiendo a los ciudadanos acceder a datos básicos de gestión pública en una situación de emergencia como la que actualmente vive el país.

Gobiernos municipales

Respecto de los GAD Municipales, el ITA 2018 evidenció que tan solo el 31,22 por ciento de las 221 municipalidades de Ecuador presentan información actualizada en sus sitios web. Las demás instituciones locales, no solo que no actualizaban, sino que inclusive no contaban con sitios web o si contaban con ellos, no funcionaban: ya sea por falta de pago o porque su uso se limitaba a la publicación de boletines o fotografías. La mejor calificación obtuvo el cantón Bolívar (Carchi) con 19,5/20. La publicación del ITA 2019 se suspendió por la emergencia nacional.

1.1.3 Datos abiertos

En enero de 2014 el Gobierno Nacional aprobó un compromiso presidencial que, entre otros, exigía “la elaboración de una norma que permita regular y estandarizar la elaboración y publicación de información pública o de Datos Abiertos en las entidades de la Administración Pública Central, Institucional y Dependiente de la Función Ejecutiva (APCID)” (Secretaría Nacional de la Administración Pública, 2014). Uno de los resultados fue la promulgación de una Guía de Política Pública de Datos Abiertos que entre sus finalidades tiene “promover el libre uso, la reutilización y redistribución de Datos Abiertos para generar valor en productos, procesos y servicios dirigidos para los ciudadanos desde el sector público en un primer momento” y “estandarizar la emisión de información pública gubernamental proponiendo los primeros pasos en la liberación masiva de datos abiertos desde la APCID” (Secretaría Nacional de la Administración Pública, 2014).

En esta línea, se puso en marcha un portal de datos abiertos, como iniciativa gubernamental que permite consolidar los procesos de organización y publicación de los datos que se generan en las instituciones públicas con el objeto de fortalecer las actividades de transparencia, participación ciudadana y

generación de valor a través de la innovación. Esta iniciativa se encuentra en su fase inicial de coordinación interinstitucional.

1.1.4 Iniciativas internacionales de promoción de la transparencia

La Alianza por el Gobierno Abierto –OGP por sus siglas en inglés– es una asociación internacional entre gobiernos nacionales, locales y organizaciones de la sociedad civil para promover los principios y objetivos de la Declaración de Gobierno Abierto. En la práctica, los gobiernos miembros se comprometen a realizar ciertas actividades durante un período de dos años para el fortalecimiento de políticas públicas, reformas legislativas, etc., en género, anticorrupción, gobernanza digital, espacio cívico, justicia, educación, industrias extractivas y salud. El Gobierno Abierto se fundamenta en tres pilares, uno de los cuales es la transparencia.

Ecuador, desde julio de 2018, oficialmente forma parte de esta iniciativa multilateral. Para formalizar dicho ingreso, Ecuador debió pasar por una evaluación previa en la que se verifica la existencia de valores básicos de OGP en cuatro áreas claves: transparencia fiscal, acceso a la información, divulgación de activos de funcionarios públicos y participación ciudadana. Una vez superada la evaluación, el gobierno designó a la Secretaría General de la Presidencia como instancia líder para implementar el proceso. Fundación Ciudadanía y Desarrollo es el punto de contacto de sociedad civil para la iniciativa. A consecuencia de un proceso de co-creación entre 2018 y 2019, Ecuador presentó formalmente a OGP su Primer Plan Nacional de Acción, que contiene varios compromisos relacionados con la transparencia.

Entre los compromisos del Primer Plan Nacional de Acción, se encuentra el de “co-crear una hoja de ruta que permita establecer las actividades y gestiones pertinentes para generar reportes sobre las actividades extractivas (petróleo, gas y minería) que cumplan con el estándar de la iniciativa de transparencia en industrias extractivas (EITI)”.

La industria extractiva se encuentra entre los sectores más vulnerable a la corrupción debido a los altos flujos de dinero que involucra. La economía de Ecuador es altamente dependiente de los recursos extractivos siendo el petróleo su mayor producto de exportación, por lo que la transparencia de la industria extractiva es especialmente importante para el país. Asimismo, se enfatiza que falta mucho por mejorar en materia de transparencia en este sector, especialmente en la industria minera. Los sectores sociales y ambientales, la academia y los periodistas de investigación están en una continua y ardua pelea para acceder a información sobre contratos, licencias, presupuestos, distribución y uso de ingresos, estudios ambientales, beneficiarios reales y demás cifras e información del sector.

La Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI) busca fomentar la buena gobernanza en el sector extractivo, mediante la publicación de datos confiables y oportunos, a lo largo de toda la cadena extractiva, que generen transparencia, rendición de cuentas y debates públicos. En este marco, la sociedad civil de Ecuador ha venido trabajando en el proceso de aplicación a EITI desde principios de 2018. Finalmente, el 3 de septiembre de 2019, el Gobierno presentó oficialmente su decisión de adherirse a la Iniciativa. Actualmente los tres sectores que componen la iniciativa (sector público, sector privado/industria y sector sociedad civil) llevan a cabo las acciones tendientes a la conformación del Grupo Multiactor de EITI Ecuador que elaborará el plan de trabajo y presentará la candidatura de Ecuador a la Junta Directiva de EITI durante 2020.

1.2 Lucha contra la corrupción

El Estado ecuatoriano ha sido permeado por casos de corrupción a lo largo de la historia. A raíz de los escándalos de corrupción desentrañados en los últimos años la lucha contra la corrupción en Ecuador ha cobrado

nuevamente atención mediática, política y social. A continuación, presentamos algunas cifras que servirán de guía para comprender la situación actual del país.

El gráfico 9 presenta los resultados obtenidos por Ecuador en los últimos ocho años, en el Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional (TI). En 2019, Ecuador obtuvo 38 puntos sobre 100, la mejor puntuación desde su inclusión en el Índice. Sin embargo, sigue posicionándose por debajo de la media de América (43/100), ocupando el puesto 18 de los 30 países de la región analizados en el Índice (Transparency International, 2020).

**Gráfico 9: Índice de Percepción de Corrupción (TI)
Ecuador (2012-2019)**



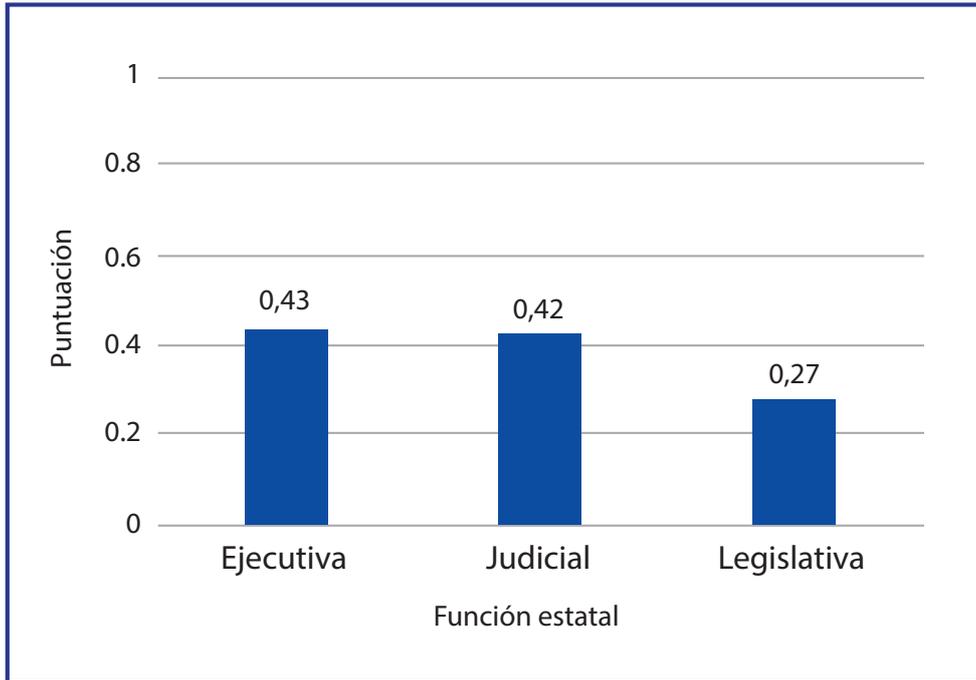
Fuente: Transparencia Internacional. Elaboración propia.

En cuanto a la percepción de corrupción de las funciones del Estado, el factor de Ausencia de Corrupción del Índice de Estado de Derecho de World Justice Project indica que la función estatal considerada como la más afectada por la corrupción, es la legislativa. Como se destaca en el gráfico 10, los puntajes de las tres funciones medidas se encuentran por debajo de la media de la región (América Latina y el Caribe) y por debajo de los países del mismo grupo de ingresos (renta media alta) (World Justice Project, 2020).

En relación a cifras de victimización, los datos de LAPOP 2018/2019 mostrados en el gráfico 11, señalan que desde de 2004 a 2010 el porcentaje de victimización bajó de forma sostenida y significativa. Sin embargo, de 2010 a 2012 existió un fuerte incremento en la victimización.

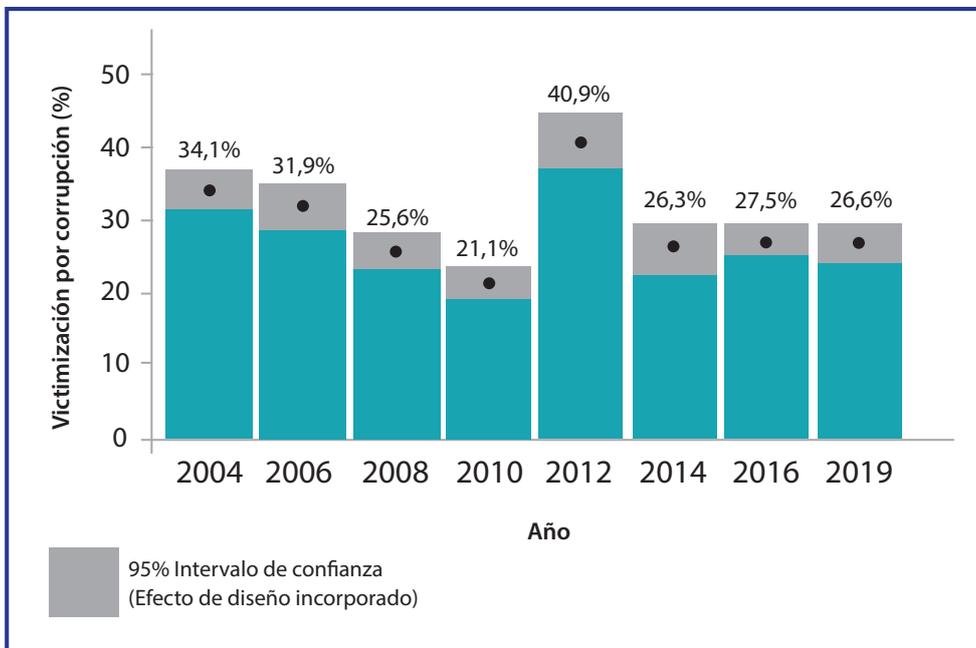
Desde 2014 el porcentaje de personas que declaran que se les ha pedido un soborno por un trámite o servicio público no ha presentado cambios significativos. Estos datos son una referencia sobre la corrupción a menor escala, que también debe ser abordada para crear un ecosistema de integridad.

**Gráfico 10: Ausencia de Corrupción–Índice de Estado de Derecho (WJP)
Ecuador 2020**



Fuente: Rule of Law Index (WJP, 2020). Elaboración propia.

**Gráfico 11: Victimización de la Corrupción en Ecuador
(2004-2019)**



Fuente: LAPOP, 2018/2019.

A continuación, presentamos las principales instituciones con competencias en materia de prevención, investigación y sanción de la corrupción en Ecuador:

Contraloría General del Estado (CGE)

La CGE es la entidad encargada del control de la utilización de los recursos públicos. La CGE dirige el sistema de control administrativo, que se compone de auditoría interna, auditoría externa y del control interno de las entidades del sector público y de las entidades privadas que disponen de recursos públicos. Además, es el órgano que determina responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, relacionadas con los aspectos sujetos a su control. En el caso de que se determine indicios de responsabilidad penal, el caso deberá pasar a la Fiscalía General del Estado.

La CGE es parte de la función de transparencia de Ecuador y, actualmente, su titular la preside. Desde 2018, se ha venido discutiendo la posibilidad de transformar a la CGE en un Tribunal de Cuentas, con el objetivo de desconcentrar el poder de decisión y fortalecer las áreas de especialización del ente contralor.

Fiscalía General del Estado (FGE)

La FGE es un órgano autónomo de la Función Judicial, con autonomía administrativa, económica y financiera y que funciona de forma desconcentrada. Esta entidad dirige, de oficio o por petición, las investigaciones preprocesales y procesales penales. En materia de investigación y persecución de delitos de corrupción, la FGE cuenta con un cuerpo investigativo especializado, denominado Unidad de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción, creado en mayo de 2017 (FGE, 2017). Además, dispone de una fiscalía especializada en administración pública, que se encarga de investigar principalmente delitos de peculado, cohecho, enriquecimiento ilícito y concusión (FGE, 2020).

Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS)

El CPCCS es parte de la función de transparencia. Una de sus principales tareas es la organización de procesos de selección de los titulares de distintos organismos del Estado, incluyendo varios fundamentales para la lucha contra la corrupción (CGE, FGE, PGE y superintendencias, entre otros). También son atribuciones constitucionales del CPCCS investigar denuncias vinculadas a corrupción, emitir informes determinando indicios de responsabilidad penal, actuar como parte procesal de las causas abiertas vinculadas a sus investigaciones y coadyuvar a la protección de denunciantes de actos de corrupción. Asimismo el CPCCS tiene como funciones impulsar la participación ciudadana, establecer mecanismos de control social y establecer mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones públicas⁵⁸.

Mediante referendo, en febrero de 2018, se modificó la forma de designación de sus miembros, de concurso público a elección por votación popular. En consulta popular, celebrada en el mismo proceso, se aprobó el cese de los consejeros del CPCCS y se formó un CPCCS transitorio, con poderes extraordinarios para evaluar y, de ser necesario, sustituir a las autoridades designadas por el CPCCS anterior. Durante este periodo el órgano transitorio nombró las cabezas de once organismos⁵⁹ y aprobó la controversial ratificación del Contralor General subrogante⁶⁰.

58 Ver artículo 208 de la Constitución.

59 PGE, FGE, Consejo Nacional Electoral, Corte Constitucional, Defensoría del Pueblo, Superintendencia de Compañías, Superintendencia de Bancos, Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, Superintendencia de Control del Poder del Mercado y Representantes de los afiliados al Banco del IESS.

60 El Contralor titular, Carlos Pólit, renunció en junio de 2017, al verse involucrado en escándalos de corrupción. Actualmente Pólit se encuentra prófugo y fuera del país. El contralor subrogante, Pablo Celi, fue ratificado como subrogante hasta finalizar el periodo de Pólit en 2022 o hasta la completar la transformación de la CGE en un Tribunal de Cuentas. En este punto, se señala que existe un vacío legal en la normativa ecuatoriana,

Luego de finalizado el período del consejo transitorio, se escogen nuevos consejeros por primera vez mediante sufragio. De los siete consejeros electos, cuatro fueron destituidos mediante juicio político de la Asamblea en agosto de 2019 y poseionan nuevos titulares⁶¹. Se resalta que el CPCCS ha sido ampliamente cuestionado en los últimos años. Actualmente, se discuten iniciativas de reforma constitucional, encaminadas a su eliminación o transformación en una entidad con menos funciones.

Policía Nacional

La Policía Nacional de Ecuador es parte del Ministerio de Gobierno. De acuerdo al Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Policía Nacional aprobado en marzo de 2019, la Policía cuenta con tres subsistemas: a) investigación, b) seguridad ciudadana y orden público y c) inteligencia.

El subsistema de investigación policial depende administrativamente del Ministerio de Gobierno, sin embargo, es parte de un sistema nacional de investigación cuya rectoría está a cargo de la Fiscalía General del Estado. Dentro de este subsistema se creó en 2019 la “Dirección Nacional de Investigación de Delitos Contra la Corrupción”. Esta unidad tiene la misión de investigar y gestionar la parte operativa sobre los delitos relacionados con el sistema financiero y económico, administración aduanera y contra la administración pública, en coordinación con la Fiscalía General del Estado.

Secretaría Anticorrupción de la Presidencia

El 6 de febrero de 2019, se creó la Secretaría Anticorrupción de la Presidencia de la República. Entre sus funciones se encontraban las de proponer directrices y políticas públicas en materia de lucha contra la corrupción, así como transversalizar su implementación, dar seguimiento a los actos de corrupción de la administración pública, coordinar la cooperación intersectorial en la materia y articular (junto con Cancillería) la implementación de los acuerdos internacionales de los cuales Ecuador es parte. Asimismo, la Secretaría Anticorrupción fue la autoridad central del MESICIC en Ecuador (Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción). Desde su creación, este órgano ha sido encabezado por tres secretarios. El enfoque de su trabajo no fue la prevención sino la persecución de los actos de corrupción. El pasado 22 de mayo de 2020, mediante Decreto Ejecutivo N°. 1065, el Presidente de la República eliminó la Secretaría Anticorrupción. Esto se produjo luego de varios reclamos de autoridades de las Funciones Judicial y de Transparencia y Control Social de interferencia en sus funciones.

Comisión de Expertos Internacionales Contra la Corrupción en Ecuador (CEICCE)

Como una de sus promesas de campaña, el Presidente Moreno ofreció a la ciudadanía la creación de una comisión internacional de lucha contra la corrupción. El 13 de mayo de 2019, el Presidente Lenin Moreno suscribió el Decreto de creación de la CEICCE, presentó a sus integrantes y anunció que la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC) tendrá el rol de Secretaría Técnica de la Comisión. Asimismo, encargó al Ministerio de Relaciones Exteriores y a la Secretaría Anticorrupción de la ejecución del decreto. La CEICCE está conformada por cinco expertos y sus áreas de trabajo son: 1. cooperación internacional en materia penal anticorrupción, 2. investigación y

ya que no se establece un período de tiempo para designar al nuevo titular. Esto posibilitó al CPCCS-T la ratificación de Celi como subrogante. Sin embargo, la decisión de no iniciar un nuevo proceso para nombrar titular, resta institucionalidad al ente contralor.

61 El 14 de agosto de 2019, la Asamblea Nacional, tras un juicio político, cesó a los consejeros del CPCCS José Tuárez, Victoria Desintonio, Rosa Chalá y Walter Gómez, por la causal de incumplimiento de funciones previstas en la Constitución y la Ley. El juicio fue fundamentado en la acción de los cuatro consejeros de conformar una Comisión para la revisión del proceso de selección y designación de los miembros de la Corte Constitucional ejecutado por el Consejo transitorio, alegando que esta acción no era legalmente permitida. La destitución y censura fue aprobada con 84 votos

persecución de delitos de corrupción, 3. juzgamiento de delitos de corrupción, 4. recuperación de activos producto de actos de corrupción, y 5. prevención de la corrupción y relacionamiento con la sociedad.

En julio de 2019, la CEICCE entregó el proyecto de Estatuto de Funcionamiento al Vicepresidente de la República, al Canciller y al Secretario Anticorrupción de la Presidencia. Asimismo, el gobierno transfirió USD 1 millón a UNODC para las acciones de la CEICCE. Sin embargo, a la fecha la CEICCE no se ha logrado operativizar. El gobierno no se pronuncia sobre el estatuto entregado y existen problemas de coordinación para la ejecución de fondos con UNODC.

Otras instituciones públicas

Aparte de estos organismos, se destacan las funciones de algunas otras instituciones públicas. Una de ellas es la Procuraduría General del Estado (PGE) en su rol de representación y defensa del interés público y patrimonio del Estado. Por otro lado, se encuentra la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE) con la misión de liderar la lucha contra el lavado de activos, implementar las recomendaciones GAFI y con un importante rol en la recuperación de activos. También son parte del núcleo público necesario para luchar contra la corrupción el Servicio de Rentas Internas (SRI), el Ministerio de Educación, el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Policía Nacional, el Centro de Inteligencia Estratégica del Estado (CIES), la función judicial y la Asamblea Nacional. Si bien el Estado tiene la responsabilidad de prevenir y sancionar los delitos de corrupción, este rol debe ser articulado con los otros sectores de la sociedad y la ciudadanía en general, con el fin de propiciar un ecosistema efectivo de integridad, control, prevención y sanción.

Sociedad civil

Durante la administración del Presidente Rafael Correa, la sociedad civil en Ecuador sufrió un proceso de desgaste y debilitamiento. Hoy en día se están recuperando espacios de participación y control social y cada vez son más las iniciativas de sociedad civil vinculadas a la transparencia, integridad, prevención y lucha contra la corrupción. Por parte de la academia, también se observa un creciente interés en los temas anticorrupción en los últimos años. Por último, se destaca que los medios de comunicación, en especial los medios alternativos, con énfasis en periodismo de investigación, han jugado un rol clave en la investigación y denuncia de casos de gran corrupción.

Empresa privada

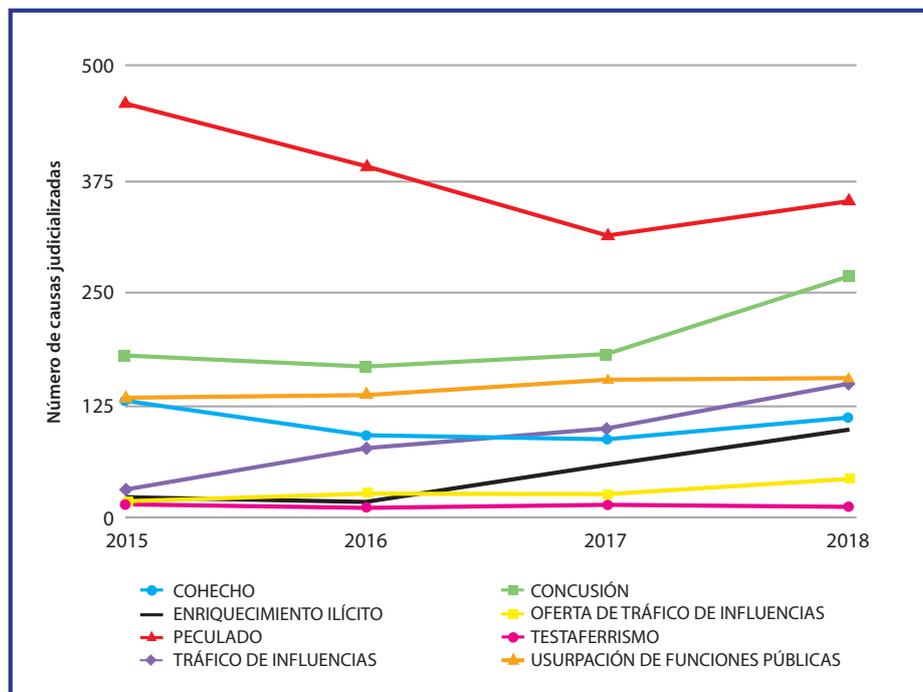
En cuanto al sector privado, al ser un eslabón involucrado en la cadena de corrupción, este debería tener un mayor involucramiento, sin embargo, ha existido poco interés y articulación para llevar a cabo iniciativas de lucha contra la corrupción. Por último, si bien el interés en los temas de prevención y lucha contra la corrupción ha crecido en los últimos años y las ventanas de oportunidad para proyectos y reformas han permitido avances, aún queda un largo camino para la construcción de un ecosistema anticorrupción. En este sentido es necesario fortalecer la capacidad técnica, la independencia y la objetividad de los entes de control, de la Fiscalía General del Estado y de los órganos jurisdiccionales. Asimismo, es fundamental la formulación de políticas públicas sostenibles con enfoques holísticos en la problemática y no acciones y proyectos desconectados basados en la coyuntura y en los resultados mediáticos, para lo cual se deben fortalecer las aristas de prevención e integridad y no quedarnos solamente en el brazo punitivo. De igual forma, es indispensable mejorar la articulación de los entes públicos con competencias en la prevención y lucha contra la corrupción para no duplicar esfuerzos. Por otro lado, la lucha efectiva contra la corrupción demanda el fortalecimiento en la articulación multisectorial de los actores, mediante el involucramiento activo de sociedad civil, academia y empresa privada, en la gestión y control público.

1.3 El combate a la impunidad

La corrupción y la impunidad constituyen un círculo vicioso difícil de romper, necesiéndose mutuamente para desarrollarse y crecer. El vínculo entre ambas es especialmente evidente en los casos de gran corrupción, cuando las redes de crimen afectan los balances y contrapesos de los poderes debilitando el Estado de Derecho. La impunidad en casos de corrupción se maximiza cuando el sistema de justicia es interferido o pierde la necesaria objetividad. A esto se suma la complejidad de investigar los casos de corrupción por sus modos de operación ocultos y su difícil trazabilidad, en especial en los casos transnacionales. A continuación, presentamos algunas cifras sobre la impunidad y la persecución de delitos de corrupción en Ecuador. Los resultados del último Índice Global de Impunidad califican a Ecuador con 62.72 puntos de impunidad⁶², situando a Ecuador en la posición 18 de los 69 países estudiados⁶³, situándose de esta forma en el tercio peor calificado (Universidad de las Américas Puebla, 2017).

El Gráfico 12 muestra la evolución temporal en el número de procesos judiciales a nivel nacional por delitos contra la administración pública. Como puede observarse, el delito que más se judicializa es el peculado, seguido por la concusión, la usurpación de funciones públicas y el cohecho. Por otro lado, el delito menos judicializado es el testaferrismo. Asimismo, puede apreciarse una baja en la judicialización de casos de peculado y cohecho y alzas en la judicialización de casos por concusión, tráfico de influencias y enriquecimiento ilícito, en el período de tiempo estudiado (FGE, 2019). Se identifica que existen algunos delitos, que por su redacción jurídica son difíciles de perseguir. Por lo anterior, los fiscales optan por alternativas que viabilicen la judicialización y condena de personas vinculadas a actos de corrupción. Es así como, por ejemplo, en 2017 el ex Vicepresidente Jorge Glas fue condenado por asociación ilícita, un delito que no está directamente vinculado con la corrupción ni a los perjuicios a la administración pública, en un caso anunciado por las autoridades como corrupción.

Gráfico 12: Procesos judiciales abiertos a nivel nacional en Ecuador por delitos contra la administración pública (2015-2018)



Fuente: FGE. Elaboración propia.

62 El índice utiliza una escala del 0 al 100, siendo 0 ausencia de impunidad y 100 más impunidad.

63 Siendo la posición 1 el país con mayor impunidad y la 69 el país con menos impunidad.

En concordancia con los datos mostrados en la gráfica anterior, el gráfico 13 muestra el número de fiscales asignados a casos de delitos contra la administración pública, bajo la aclaración que no se debe sumar el número de fiscales asignados a cada delito porque un fiscal puede estar asignado a uno o más delitos contra la administración pública. Se destaca que al igual que en la judicialización, el delito con más atención es el de peculado seguido por la concusión, el cohecho y la simulación de funciones y el tráfico de influencias (FGE, 2019).

Gráfico 13: Número de fiscales asignados por delito de corrupción



Fuente: FGE (con corte a 25 de octubre de 2019). Elaboración propia.

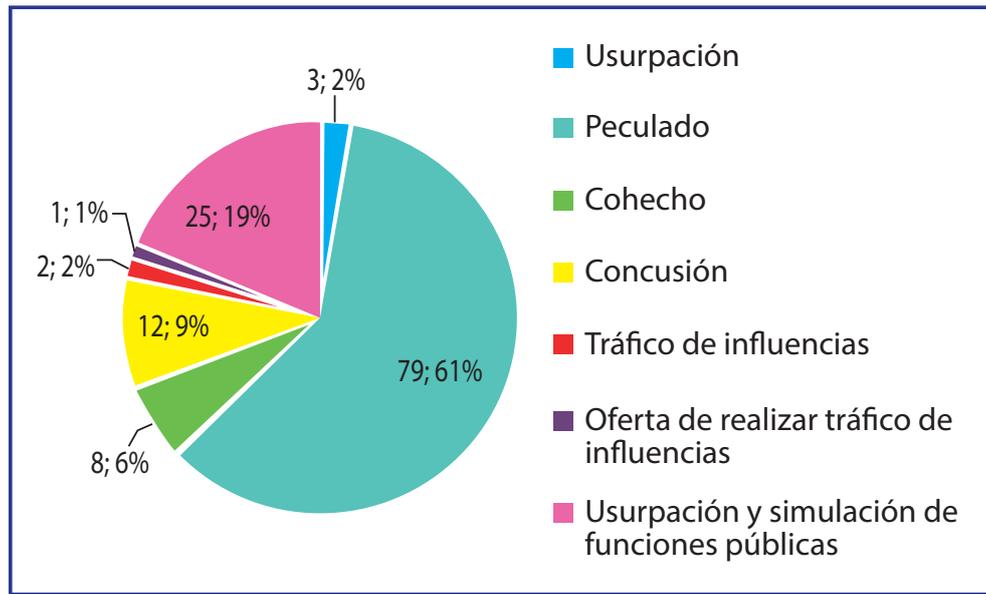
Para octubre de 2019, el sistema de rehabilitación social registraba un total de 130 personas privadas de libertad (PPL) por delitos contra la administración pública.

A continuación, en el gráfico 14 presentamos la desagregación por delito. Se observa que seis de cada diez PPL condenadas por delitos contra la administración pública, se encuentran condenadas por peculado (79 PPL), seguido de la usurpación y simulación de funciones públicas (25 PPL), concusión (12 PPL) y cohecho (8 PPL). Se destaca que los delitos de enriquecimiento ilícito y testaferrismo no registran PPL.

Se destaca que a pesar de que las estadísticas sobre los delitos de concusión, cohecho y tráfico de influencias indican que se encuentran entre los delitos contra la administración pública más judicializados y con un gran número de fiscales asignados a su conocimiento, apenas se registran veintidos PPL entre los tres. Esto indica que existen debilidades en la investigación y fundamentación de los mismos.

Asimismo, expertos entrevistados señalan que los cambios constantes de fiscales dentro de un caso afectan negativamente a los resultados, así como la falta de equipos multidisciplinarios técnicos y peritos especializados que participen en las investigaciones y preparación de procesos judiciales (SNAI, 2019).

Gráfico 14: Personas privadas de libertad por delitos contra la administración pública en Ecuador a octubre de 2019



Fuente: SNAI (con corte a 30 de octubre de 2019). Elaboración propia.

Sobre las condenas de privación de libertad, se destaca que a partir de la última reforma realizada al COIP, las PPL condenadas por delitos de cohecho, concusión, peculado, enriquecimiento ilícito, lavado de activos y enriquecimiento privado no justificado ya no podrán acceder a los regímenes de privación semi-abiertos y abiertos, que permiten a una persona condena salir en libertad bajo ciertos parámetros y requisitos antes de cumplir la totalidad de la pena. Esta reforma fue aprobada por la Asamblea, a pesar de que el Presidente, utilizando su poder de veto parcial, solicitó el cambio en su redacción por considerar que atenta contra el principio de rehabilitación integral y reinserción de las PPL, así como la progresividad de la pena. Sin embargo, las condenas de privación de libertad no restituyen el perjuicio causado a la administración pública y derechos violentados a la ciudadanía. En este marco, es importante obtener resultados en materia de recuperación de activos perdidos por la corrupción. La administración actual ha realizado esfuerzos para concretar la recuperación de activos, sin embargo, estos no han sido integrales y sistemáticos, sino orientados a obtener resultados mediáticos.

Actualmente no es posible recuperar los recursos públicos perdidos por actos de corrupción, hasta obtener una sentencia condenatoria en firme sobre un proceso penal. La legislación establece que las personas con condena ejecutoriada por delitos contra la administración pública, así como por lavado de activos, asociación ilícita y delincuencia organizada relacionados con actos de corrupción, responderán con sus bienes hasta el monto de la reparación integral del Estado y la sociedad. Si bien en 2019 se incorporó al Código Orgánico Integral Penal (COIP) la incautación y el comiso en sentencias condenatorias, esto solo recae sobre los bienes que sean instrumentos, productos o rédito de los delitos de lavado de activos, terrorismo y su financiamiento, y delitos relacionados con sustancias catalogadas sujetas a fiscalización.

Se resalta que, en julio de 2019, la FGE, la PGR, la CGE y la Secretaría Anticorrupción conforman el grupo de representantes de Ecuador para la reparación integral de Odebrecht en el país. A la fecha, aún no se obtienen resultados sobre el caso. Por otro lado, mediante consulta popular llevada a cabo en febrero de 2018, se aprobó reformar la Constitución para que se sancione a toda persona condenada por actos de corrupción con su inhabilitación para participar en la vida política del país y con la pérdida de sus bienes. Bajo esta lógica,

la sentencia al expresidente Rafael Correa y demás condenados en el caso “arroz verde”⁶⁴, incluye la pérdida de sus derechos de participación por veinticinco años.

También señalamos que los casos sujetos a control, investigación y judicialización reciben atención por parte de las autoridades en base a temas coyunturales y presión mediática. Es necesario fortalecer los mecanismos técnicos de tratamiento de la corrupción y la impunidad.

1.4 La independencia judicial

1.4.1 Referendo constitucional de 2011 y la “metida de mano” en la justicia

El 17 de enero de 2011, el expresidente de la República, Rafael Correa, a través de un Decreto Ejecutivo presentó a la Corte Constitucional de Ecuador un paquete de diez preguntas⁶⁵, con la finalidad de realizar un proceso de enmiendas constitucionales que, de ser aprobado por la ciudadanía, cambiaría preceptos constitucionales, así como dispondría el desarrollo de normativa legal en distintos ámbitos. Dentro de las preguntas contenidas en este proceso que combinada consulta popular y referendo, que tuvo lugar el 7 de mayo de 2011, se plantearon dos interrogantes que tuvieron un alto impacto en el funcionamiento del Sistema Judicial ecuatoriano.

El informe “Independencia Judicial en la reforma de la justicia Ecuatoriana” (Pásara, 2014, p. 41), explica el alcance de estas preguntas e indica que la primera interrogante planteaba la conformación de un Consejo de la Judicatura⁶⁶ de tipo transitorio que, durante dieciocho meses, estaría encargado de realizar una reforma profunda al Sistema de Justicia ecuatoriano. La segunda pregunta, planteaba una enmienda constitucional que modificaría de manera permanente el sistema de designación del Consejo de la Judicatura como se puede observar en la siguiente tabla:

| Texto de la Constitución de 2008 | | Texto "enmendado" |
|----------------------------------|---|--|
| Número de vocales | 9 | 5 |
| Calidades de los vocales | Seis vocales abogados Tres profesionales en áreas de administración, economía, gestión y otras afines | Abogados o ramas académicas afines a las funciones del Consejo |
| Forma de designación | Concurso de méritos, oposición e impugnación, a cargo del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social | Ternas sometidas por: <ul style="list-style-type: none"> • Presidente de la Corte Nacional • Fiscal General del Estado • Defensor Público • Función Ejecutiva • Asamblea Nacional Elejidos por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, en proceso público de escrutinio e impugnación |

Fuente: “Independencia Judicial en la reforma de la justicia Ecuatoriana” (Pásara, 2014, p. 42).

64 Este caso se refirió a una red interna de la organización política Alianza PAIS, que recibía aportes cuantiosos de empresas nacionales y transnacionales, contratistas del Estado, para campañas políticas a cambio de contratos públicos –que en algunos casos se realizaron con sobreprecio–. En abril de este año se condenó a dieciocho personas, diez empresarios, el ex presidente Rafael Correa, el ex Vicepresidente Jorge Glas y otros seis ex altos funcionarios del gobierno anterior, a ocho años de prisión al ser declarados culpables de cohecho agravado; además de una pena reducida a dos ex asesoras del Presidente Correa por colaborar con la justicia.

65 Ver <https://bbc.in/2y53KeM>.

66 Órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial.

A pesar de las peticiones y alertas dirigidas a instancias internacionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos⁶⁷, así como pronunciamientos de académicos como Ramiro Ávila quien señaló que “La pregunta cuatro infundirá miedo en los jueces, fiscales y otros operadores, lo cual inhibe de ejercer la independencia e imparcialidad, y tendremos del lado del poder actos que serán impunes y del lado de la ciudadanía muchas resoluciones y sentencias que violen derechos” (Ávila, 2011), ambas interrogantes lograron la aprobación mayoritaria de la ciudadanía en las urnas e inició así un proceso de transformación de la justicia ecuatoriana que caló gravemente en la garantía de independencia que debería existir dentro de un Estado Democrático.

Muestra de esto es que este Consejo de la Judicatura Transitorio, designado de manera directa por el Presidente de la República, la Asamblea Nacional y la Función de Transparencia y Control Social, llegó a realizar un total de 1.607 procesos disciplinarios contra jueces; cifra que superó a la de procesos disciplinarios iniciados contra jueces en los tres años anteriores. (Pásara, 2014, p. 44). Este mismo informe de Luis Pásara, indica que uno de cada seis procesos disciplinarios iniciados, culminó en destitución. Llegando a un total de 204 jueces cesados en funciones durante los dieciocho meses del Consejo de la Judicatura de Transición.

Al respecto del Consejo de la Judicatura designado de acuerdo al procedimiento aprobado en las urnas, Pásara sostiene que durante los primeros nueve meses de 2013, se registraron 455 procesos disciplinarios en los que uno de cada tres, culminaba en destitución (Pásara, 2014).

Finalmente, de este apartado y como introducción al siguiente podemos mencionar que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su informe anual de 2013, señaló: “De acuerdo a cifras ofrecidas por el propio Consejo de Transición, durante su funcionamiento el organismo habría decidido en procesos disciplinarios, la destitución de centenares de funcionarios del Poder Judicial, incluyendo jueces y juezas. La mayoría de estos eran funcionarios de carrera y sus destituciones fueron acordadas invocando la figura del “error inexcusable” establecido en el Código Orgánico de la Función Judicial” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2013).

1.4.2 El error inexcusable como método de control político a los operadores judiciales

El artículo 109 del Código Orgánico de la Función Judicial determina en su último numeral como infracción grave con sanción de destitución a aquel servidor judicial que cometa error inexcusable. Esta figura, vigente desde 2009 pero aplicable a jueces solo a partir de 2011 como consecuencia del referendo constitucional antes señalado, ha sido invocada en un sinnúmero de ocasiones, causando una grave afectación a la independencia y estabilidad de los operadores de justicia en Ecuador.

Fundación Ciudadanía y Desarrollo, en su Informe sobre Independencia Judicial elaborado en 2017 para el Examen Periódico Universal de Ecuador ante la Organización de Naciones Unidas, señala que a pesar de existir un amplio desarrollo doctrinario al respecto de la figura del “error inexcusable”, así como delimitación clara en legislación de otros países de la Región, en Ecuador la situación dista de aquello. De igual manera la organización internacional *Human Rights Watch* en una carta de enero de 2014, señaló que, de los 244 procesos de destitución de jueces iniciados por el Consejo de la Judicatura de Transición, en 132 se invocó esta causal y por la misma causal el Consejo de la Judicatura que lo reemplazó, destituyó a jueces en 88 de los 136 procesos iniciados en 2013.

En la misma línea, el Observatorio Judicial de Fundación Ciudadanía y Desarrollo ha obtenido y sistematizado datos al respecto del uso de esta figura de control disciplinario desde el año 2013 a octubre

67 Ver <https://bit.ly/3fPDKFi>.

de 2019, dando como resultado que de 531 destituciones judiciales, 195 responden a la utilización del error inexcusable.

Es así que la figura del error inexcusable, luego de casi diez años de vigencia hasta el día de hoy no ha sido claramente delimitada, manteniéndose una situación de alta incertidumbre como ya lo mencionaba Pásara en su informe. Las distintas definiciones brindadas por el Consejo de la Judicatura no han sido suficientes como para garantizar un control disciplinario ajeno al accionar político (Pásara, 2014).

Desde hace algún tiempo la Asamblea Nacional discute las reformas al Código Orgánico de la Función Judicial. Dentro de las propuestas de textos modificatorios se encuentra la delimitación o incluso la posible eliminación de esta figura. Este particular será tratado en siguientes acápite.

1.4.3 Procesos de evaluación y designación de altas autoridades en el sector justicia entre 2018 y 2020

En febrero de 2018 los ecuatorianos acudieron nuevamente a las urnas, en esta ocasión, debido la convocatoria del Presidente de la República, Lenin Moreno, a un referendo constitucional que, como se mencionó en párrafos anteriores, planteaba la destitución de los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) y la posterior designación, mediante ternas enviadas por el Presidente a la Asamblea Nacional, de los siete integrantes de un Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio (CPCCS-T) encargado de evaluar, cesar y designar a una gran parte de las altas autoridades del Estado (Fundación Ciudadanía y Desarrollo, 2018).

En esta sección se abordarán algunos de los procesos de evaluación, cese y designación de autoridades del sector justicia, que tuvieron luego de la aprobación del referendo planteado por el Ejecutivo.

Consejo de la Judicatura

El CPCCS-T inició el proceso de evaluación de los vocales del Consejo de la Judicatura que había estado en funciones desde 2015, esto a pesar de que existieron varias críticas y posiciones contrapuestas. Varios actores, incluyendo los vocales, consideraban que esta institución transitoria no contaba con competencias para evaluar a la Judicatura y que, por el contrario, debía permitir que culmine sus funciones previstas hasta 2021.

A pesar de esto y mediante un controversial proceso de evaluación, este culminó con el cese de las autoridades del Consejo de la Judicatura y el 14 de junio de 2018, designó a un Consejo de la Judicatura Transitorio (competencia no otorgada al CPCCS-T en el mandato ciudadano consecuencia del referendo). Este Consejo de la Judicatura transitorio también estuvo empañado de irregularidades como, por ejemplo, la evaluación a jueces de la Corte Nacional de Justicia no previstos en la norma y renunciaciones tras la presentación de denuncias por el accionar de otros vocales.

Finalmente, el 23 de enero de 2019 el CPCCS-T designó a los vocales del Consejo de la Judicatura definitivo, los mismos que estarán en funciones hasta enero de 2024. Según el artículo 179 de la Constitución de la República, le corresponde al delegado de la Corte Nacional de Justicia presidir la Judicatura, es así que actualmente María del Carmen Maldonado funge como Presidenta del organismo.

A manera de resumen, se puede mencionar que este proceso de evaluación y designación por parte del CPCCS fue uno de los más cuestionados, tanto por el hecho de que su pertinencia legal fue ampliamente controvertida, así como también por las acciones llevadas a cabo por los integrantes del Consejo de la Judicatura transitorio que pusieron en evidencia un intento de reestructurar la justicia sin tener

facultades para ello. En este enlace puede encontrar el informe de veeduría ciudadana realizado por Fundación Ciudadanía y Desarrollo a este proceso de evaluación, cese y designación.

Corte Constitucional

En mayo de 2018 el CPCCS-T resolvió iniciar el proceso de evaluación a los integrantes de la Corte Constitucional, esto con el voto en contra de uno de sus miembros que consideraba que dicha facultad no le correspondía al organismo transitorio. Asimismo, esta evaluación generó un amplio debate por parte de juristas. Después de un proceso de evaluación que implicó la realización de audiencias y presentación de pruebas de descargo, el 23 de agosto de 2018 el CPCCS-T, resolvió cesar a los jueces de la Corte Constitucional aduciendo que existieron irregularidades en su proceso de designación, incumplieron sus funciones y la ciudadanía desconfiaba de su gestión.

Posterior a esto, el CPCCS-T emitió una serie de instrumentos que dieron lugar a un proceso de designación de constitucionales que no estuvo del todo apegado a la normativa constitucional y que fue reformado durante la marcha del proceso de designación. Tras cuatro meses, en enero de 2019, el CPCCS-T culminó el proceso de designación de jueces de la Corte Constitucional, mismos que, de acuerdo con la Constitución, estarán en funciones durante un período de nueve años, sin reelección inmediata y serán renovados por tercios cada tres años. Es necesario destacar que este proceso también se vio empañado por denuncias de irregularidades y renunciaciones de actores involucrados en la gestión del mismo.

Es necesario destacar que de acuerdo a la veeduría ciudadana realizada por Fundación Ciudadanía y Desarrollo, se puede concluir que el proceso se vio empañado por denuncias de irregularidades, renunciaciones de actores involucrados en la gestión del mismo, falta de transparencia y excesiva discrecionalidad en el proceso de evaluación a los postulantes. En este enlace puede encontrar el informe de veeduría ciudadana realizado por Fundación Ciudadanía y Desarrollo a este proceso de evaluación, cese y designación.

Fiscalía General del Estado

El CPCCS-T no pudo culminar la evaluación al ex Fiscal General de la Nación, debido a que mientras esta se realizaba, la Asamblea Nacional entabló un proceso de enjuiciamiento político en contra de la misma autoridad. Es así que la Asamblea Nacional destituyó al Fiscal General antes de que el CPCCS-T pueda resolver su cese.

Como se puede observar en este informe realizado por Fundación Ciudadanía y Desarrollo, entre marzo de 2018 y abril de 2019, un total de cuatro personas ocuparon de manera subrogante el cargo de Fiscal General de la Nación, esto debido a que no existían normas claras sobre el orden de subrogación en el marco de este proceso de reinstitucionalización que atravesó nuestro país. Sin perjuicio de lo mencionado, el CPCCS-T en noviembre resolvió iniciar el concurso de méritos y oposición para designar al nuevo Fiscal General de la Nación y, tras cinco meses de un proceso que también fue cuestionado, designó a Diana Salazar como la nueva Fiscal General de la Nación. De acuerdo con la Constitución, Salazar desempeñará sus funciones durante seis años y no podrá ser reelegida.

Es necesario tener en cuenta que este proceso puso en evidencia el débil sistema institucional ecuatoriano, aspecto que refleja las posiciones contradictorias al respecto de quien debía asumir de manera subrogante el cargo de fiscal; asimismo se debe notar que el proceso de evaluación a los postulantes se caracterizó por una alta discrecionalidad, dando como resultado que la actual Fiscal General de la Nación, quien obtuvo una calificación baja en su evaluación escrita, obtenga una alta calificación

en la evaluación oral. En este enlace puede encontrar el informe de veeduría ciudadana realizado por Fundación Ciudadanía y Desarrollo a este proceso de evaluación, cese y designación.

Corte Nacional de Justicia

En el caso de la Corte Nacional de Justicia, máximo organismo de justicia ordinaria en el país, sus miembros no fueron sujetos a evaluación, cese o designación por parte del Consejo Transitorio. Sin embargo, de manera indirecta, han sido parte del proceso de reinstitucionalización emprendido por el gobierno de Lenin Moreno. Como se señaló en párrafos anteriores, el Consejo de la Judicatura de Transición, intentó realizar una evaluación a los miembros de la Corte Nacional de Justicia, sin embargo, el CPCCS-T resolvió que dicha evaluación solo podría ser realizada por el Consejo de la Judicatura definitivo.

Los 21 miembros de la primera Corte Nacional de Justicia, de acuerdo al nuevo aparataje institucional establecido por la Constitución de 2008, fueron posesionados en enero de 2012 y posterior a ello, la Constitución prevé una renovación parcial, por tercios y cada tres años. De esta manera, la primera renovación se llevó a cabo en 2015, una segunda en 2017 y se tenía previsto la tercera renovación para 2020.

En marzo de 2019, el Consejo de la Judicatura, en medio de denuncias sobre la coexistencia de disposiciones constitucionales y legales contrapuestas, emitió el marco regulatorio correspondiente para dar inicio al proceso de evaluación integral a los Jueces de la Corte Nacional (Fundación Ciudadanía y Desarrollo, 2019). El proceso de evaluación a los veintiún jueces constó de diversas etapas en las que se analizaron aspectos cuantitativos y cualitativos del accionar de los mismos. Esto dio lugar a que se interpongan una serie de acciones de garantías con la finalidad de declarar ilegal e inconstitucional al proceso.

El 15 de noviembre el Consejo de la Judicatura declaró culminado el proceso de evaluación integral a los miembros de la Corte Nacional de Justicia y publicó los resultados finales de la evaluación. Hasta el día de hoy, se desconoce cuándo el Consejo de la Judicatura dará inicio al concurso de méritos y oposición para reemplazar a al tercio de miembros que obtuvieron las calificaciones más bajas en este proceso de evaluación. Hasta el momento, se mantienen en funciones los jueces temporales que fueron designados directamente por la Judicatura en noviembre pasado. Esto ha sido controvertido ampliamente por diversos actores. Finalmente se debe mencionar, el Relator Especial de la Organización de Naciones Unidas sobre la Independencia de Magistrados y Abogados, Diego García Sayán, manifestó sus preocupaciones al respecto de este proceso.

Sobre este aspecto es necesario mencionar que se torna preocupante la contradicción de normas que existe al respecto de la facultad de evaluar y destituir a los operadores de justicia en Ecuador, poniendo en riesgo así principios internacionales como el de la estabilidad de estos servidores públicos. Es pertinente que se adecuen las normas referentes a los procesos de designación y evaluación de los miembros del sistema de justicia de cara a garantizar la independencia judicial en el país. Más información sobre esto se puede encontrar en este enlace que contiene el informe de veeduría ciudadana realizado por Fundación Ciudadanía y Desarrollo a este proceso de evaluación, cese y designación.

1.4.4 Las acciones de la sociedad civil a nivel internacional para promover la independencia judicial

Dentro de esta sección consideramos pertinente destacar que desde la sociedad civil se ha venido recopilando información sobre las vulneraciones a la independencia de justicia en Ecuador. Asimismo, estas vulneraciones han sido alertadas a distintos organismos internacionales de protección de Derechos

Humanos, así como se ha brindado a la Asamblea Nacional insumos técnicos para lograr reformas legales en la materia. A continuación, colocamos a disposición del lector un detalle con una compilación de pronunciamientos e informes:

- Informe presentado para el Examen Periódico Universal de Derechos Humanos Organización de Naciones Unidas.
Fecha: abril de 2017.
- La situación de la independencia de la justicia en Ecuador.
Audiencia temática ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
Fecha: mayo de 2018.
- Situación de la justicia y actuaciones del Consejo Transitorio de Ecuador
Audiencia temática ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
Fecha: septiembre de 2019.
- Aportes a la reforma del Código Orgánico de la Función Judicial
Comisión General ante la Asamblea Nacional de Ecuador.
Fecha: enero de 2020.

2. Principales leyes, regulaciones y mecanismos

2.1 Constitución de la República

La Constitución de la República del Ecuador consagra como un deber primordial del Estado “garantizar a sus habitantes el derecho (...) a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción”. Establece, además, como un deber y responsabilidad de los ecuatorianos, el “administrar honradamente y con apego irrestricto a la ley el patrimonio público, y denunciar y combatir los actos de corrupción”. Según el catálogo de derechos de participación consagrado constitucionalmente, es un derecho de los ciudadanos fiscalizar los actos del poder público, en el ejercicio de acciones de control social. Esto se ratifica a lo largo de la norma suprema, determinando que “el pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación” (Registro Oficial de Ecuador, 2008).

Es pertinente recordar que la Constitución ecuatoriana de 2008 rompió el modelo tradicional de contar con tres Funciones del Estado (Ejecutivo – Legislativo – Judicial), para incorporar dos Funciones más: la Electoral y la de Transparencia y Control Social. Más allá de que todas las Funciones del Estado, instituciones y órganos, tienen a la transparencia como uno de los principios rectores, es la denominada Función de Transparencia y Control Social la encargada de promover e impulsar “el control de las entidades y organismos del sector público y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, para que los realicen con responsabilidad, transparencia y equidad; fomentará e incentivará la participación ciudadana; protegerá el ejercicio y cumplimiento de los derechos; y prevendrá y combatirá la corrupción” (Registro Oficial de Ecuador, 2008). Esta Función del Estado está integrada por varias instituciones: el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las superintendencias, que actualmente son cinco (de Bancos, de Compañías, de Economía Popular y Solidaria, de Control del Poder de Mercado y de Ordenamiento Territorial).

La instancia de coordinación de esta Función, con representantes de las instituciones arriba mencionadas, tiene entre sus atribuciones y deberes:

“1. Formular políticas públicas de transparencia, control, rendición de cuentas, promoción de la participación ciudadana y prevención y lucha contra la corrupción. (...) 3. Articular la formulación del plan nacional de lucha contra la corrupción. 4. Presentar a la Asamblea Nacional propuestas de reformas legales en el ámbito de sus competencias. (...)” (Registro Oficial de Ecuador, 2008).

Dentro de las instituciones que forman parte de esta Función, es el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, el más relacionado con la temática de este capítulo. Así, tiene entre sus deberes y atribuciones:

“1. Promover la participación ciudadana, estimular procesos de deliberación pública y propiciar la formación en ciudadanía, valores, transparencia y lucha contra la corrupción. (...) 4. Investigar denuncias sobre actos u omisiones que afecten a la participación ciudadana o generen corrupción. (...) 7. Coadyuvar a la protección de las personas que denuncien actos de corrupción” (Registro Oficial de Ecuador, 2008).

La Constitución establece que las acciones para perseguir los delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito, así como las penas correspondientes, son imprescriptibles y en estos casos, los juicios se inician y continúan incluso en ausencia de las personas acusadas.

Respecto de la independencia judicial, es pertinente citar dos puntos. El primero, que entre las garantías al derecho al debido proceso está el “ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente”. El segundo, que se establece como uno de los principios básicos de la administración de justicia que “los órganos de la Función Judicial gozarán de independencia interna y externa. Toda violación a este principio conllevará responsabilidad administrativa, civil y penal de acuerdo con la ley”. (Registro Oficial de Ecuador, 2008)

2.2 Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP) y su reglamento

Esta Ley y su reglamento ya fueron mencionados en un capítulo anterior, sin embargo, es pertinente recalcar que la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP) (Registro Oficial de Ecuador, 2004), entró en vigencia en mayo de 2004 y desde entonces no ha sido siquiera reformada, lo cual ha generado incluso que varias de sus disposiciones sean derogadas tácitamente con la entrada en vigencia de la nueva Constitución en 2008. Su Reglamento entró en vigencia en enero de 2005 y fue reformado en agosto del mismo año; hasta el momento tampoco ha sido reformado (Registro Oficial de Ecuador, 2005).

La LOTAIP tiene por objeto garantizar y normar el derecho humano fundamental de acceso a la información pública, teniendo entre sus objetivos

“Cumplir lo dispuesto en la Constitución Política de la República referente a la publicidad, transparencia y rendición de cuentas al que están sometidas todas las instituciones del Estado (...) Permitir la fiscalización de la administración pública y de los recursos públicos, efectivizándose un verdadero control social (...) Facilitar la efectiva participación ciudadana en la toma de decisiones de interés general y su fiscalización” (Registro Oficial de Ecuador, 2004).

La norma establece un catálogo de documentos de obligatoria difusión, sobre la base del principio de transparencia activa, así como el procedimiento para acceder a la información en general en cumplimiento de la transparencia pasiva. En el primer caso, la información debe actualizarse de manera mensual. En el segundo, a partir de la solicitud presentada por cualquier ciudadano, se debe responder “en el plazo perentorio de diez días, mismo que puede prorrogarse por cinco días más, por causas debidamente justificadas e informadas al peticionario”. Además, delimita la información reservada, “exclusivamente en los siguientes casos: a) Los documentos calificados de manera motivada como reservados por el Consejo de Seguridad Nacional, por razones de defensa nacional (...) que son: 1) Los planes y órdenes de defensa nacional, militar, movilización, de operaciones especiales y de bases e instalaciones militares ante posibles amenazas contra el Estado; 2) Información en el ámbito de la inteligencia, específicamente los planes, operaciones e informes de inteligencia y contra inteligencia militar, siempre que existiera conmoción nacional; 3) La información sobre la ubicación del material bélico cuando esta no entrañe peligro para la población; y, 4) Los fondos de uso reservado exclusivamente destinados para fines de la defensa nacional”, recalcando que la reserva debe establecer en una ley

(Registro Oficial de Ecuador, 2004). Finalmente, establece como autoridad de cumplimiento a la Defensoría del Pueblo.

2.3 Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado

De acuerdo con la Constitución, la Contraloría General del Estado es el organismo técnico encargado del control de la utilización de los recursos estatales. Entre sus funciones se encuentran la dirección del sistema de control administrativo de auditoría interna, auditoría externa y control interno de las entidades del sector público y de las privadas que manejen recursos públicos, así como la determinación de responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, relacionados con el uso de recursos públicos.

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado fue expedida en 2002 y reformada en 2017, y su objeto es “establecer y mantener, bajo la dirección de la Contraloría General del Estado, el sistema de control, fiscalización y auditoría del Estado, y regular su funcionamiento con la finalidad de examinar, verificar y evaluar (...) la utilización de recursos, administración y custodia de bienes públicos” (Registro Oficial de Ecuador, 2002). A través de este sistema, se examinan, verifican y evalúan la gestión “administrativa, financiera, operativa; y cuando corresponda gestión medio ambiental de las instituciones del Estado y la actuación de sus servidores” (Registro Oficial de Ecuador, 2002).

La norma establece dos sistemas de control:

- Un sistema de control interno, de responsabilidad de cada institución del Estado, para realizar control previo, continuo y posterior de las actividades institucionales. Las instituciones deben contar con una Unidad de Auditoría Interna, cuyos integrantes gozarán de independencia.
- Un sistema de control externo, a cargo de la Contraloría General del Estado, a manera de auditoría gubernamental y examen especial. La auditoría gubernamental consiste en asesoría, asistencia y prevención de riesgos. El examen especial estudia y evalúa actividades específicas. Se realizan además auditorías financieras, de gestión, de aspectos ambientales y de obras públicas o de ingeniería. La auditoría, en casos especiales, puede efectuarse contratando compañías privadas externas e independientes.

Con base en los resultados de la auditoría gubernamental, la Contraloría tiene potestad para determinar responsabilidades administrativas y/o civiles culposas, así como indicios de responsabilidad penal. Las sanciones van desde multas hasta la destitución del cargo.

2.4 Código Orgánico Integral Penal

Desde 2014, Ecuador cuenta con una norma integral en materia penal, que vino a reemplazar la dispersión normativa que había en este tema (Código Penal, Código de Procedimiento Penal y Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social). En su promulgación, se afirmó que además de centralizar las normas, se busca adecuarlas a los compromisos internacionales adquiridos por el país.

En cuanto a aspectos generales, contenidos en el Código Orgánico Integral Penal (COIP) y relacionados con la materia que se trata en este capítulo, podemos mencionar:

- El COIP consagra penas no privativas de libertad, entre las cuales se encuentra la “inhabilitación para contratar con el Estado que se aplicará en sentencias condenatorias por delitos de peculado, enriquecimiento ilícito, concusión, cohecho, tráfico de influencias, oferta de realizar tráfico de influencias, y testaferrismo; así como, lavado de activos, asociación ilícita y delincuencia organizada

relacionados con actos de corrupción”. Este tipo de pena tiene que ser comunicado por la autoridad judicial al organismo técnico regulatorio del Sistema Nacional de Contratación Pública.

- Otra de las penas no privativas de libertad es la pérdida de los derechos de participación. En este caso, la persona no podrá ejercerlos “por el tiempo determinado en cada tipo penal, una vez cumplida la pena privativa de libertad. En el caso de los delitos de peculado, enriquecimiento ilícito, concusión, cohecho, tráfico de influencias, oferta de realizar tráfico de influencias y testaferrismo; así como, lavado de activos, asociación ilícita y delincuencia organizada relacionados con actos de corrupción, los jueces de forma obligatoria aplicarán esta sanción por un lapso de entre diez y veinticinco años”.
- Respecto a la reparación integral de los daños derivados del cometimiento de un delito, el Código establece que “las personas condenadas con sentencia ejecutoriada por la comisión de delitos de peculado, enriquecimiento ilícito, concusión, cohecho, tráfico de influencias, oferta de realizar tráfico de influencias y testaferrismo; así como lavado de activos, asociación ilícita y delincuencia organizada relacionados con actos de corrupción, responderán con sus bienes hasta el monto de la reparación integral del Estado y la sociedad.
- Ratificando el mandato constitucional, el COIP ratifica que los delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito, son imprescriptibles tanto en la acción como en la pena (Registro Oficial de Ecuador, 2014).

Dentro del COIP se encuentran tipificados los delitos contra la eficiencia de la administración pública o tipos relacionados con la corrupción. Así, tenemos los siguientes:

- Peculado: las o los servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal en alguna de las instituciones del Estado, en beneficio propio o de terceros; abusen, se apropien, distraigan o dispongan arbitrariamente de bienes muebles o inmuebles, dineros públicos o privados, efectos que los representen, piezas, títulos o documentos que estén en su poder en virtud o razón de su cargo, serán sancionados con pena privativa de libertad de diez a trece años. En el caso de que utilicen trabajadores remunerados por el Estado o por las entidades del sector público o bienes del sector público, cuando esto signifique lucro o incremento patrimonial, serán sancionados con pena privativa de libertad de cinco a siete años. Si se aprovechan económicamente, en beneficio propio o de terceras personas, de estudios, proyectos, informes, resoluciones y más documentos, calificados de secretos, reservados o de circulación restringida, que estén o hayan estado en su conocimiento o bajo su dependencia en razón o con ocasión del cargo que ejercen o han ejercido, se aplica la misma pena. También se encuentra tipificada la figura del “peculado bancario”. Los sentenciados por peculado quedarán incapacitados de por vida, para el desempeño de todo cargo público, todo cargo en entidad financiera o en entidades de la economía popular y solidaria que realicen intermediación financiera.
- Enriquecimiento ilícito: los servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal en alguna de las instituciones del Estado, que hayan obtenido para sí o para terceros un incremento patrimonial injustificado a su nombre o mediante persona interpuesta, producto de su cargo o función, superior a cuatrocientos salarios básicos unificados del trabajador en general (USD 160 000 a 2020), serán sancionados con pena privativa de libertad de siete a diez años. Si el incremento del patrimonio es superior a doscientos y menor a cuatrocientos salarios básicos (entre USD 80 000 y USD 159 999 a 2020), la pena privativa de libertad será de cinco a siete años. Si el incremento del patrimonio es hasta doscientos salarios básicos (hasta USD 80 000 a 2020), la pena privativa de libertad será de tres a cinco años.
- Cohecho: los servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal en alguna de las instituciones del Estado, que reciban o acepten, por sí o por interpuesta persona, beneficio económico indebido o de otra clase para sí o un tercero, sea para hacer, omitir, agilizar, retardar o condicionar cuestiones relativas a sus funciones, serán sancionados con pena privativa de libertad de uno a tres años. Si el servidor público, ejecuta el acto o no realiza el acto debido, será sancionado con pena privativa de libertad de tres a cinco años. Si la conducta descrita es para cometer otro delito, la

o el servidor público será sancionado con pena privativa de libertad de cinco a siete años. Además, la persona que bajo cualquier modalidad ofrezca, dé o prometa a un servidor público un donativo, dádiva, promesa, ventaja o beneficio económico indebido u otro bien de orden material para hacer, omitir, agilizar, retardar o condicionar cuestiones relativas a sus funciones o para cometer un delito, será sancionada con las mismas penas señaladas para los servidores públicos. Este tipo penal admite, además, la responsabilidad de la persona jurídica, en cuyo caso la sanción es la disolución y liquidación de la misma y el pago de una multa de quinientos a mil salarios básicos (de USD 200 000 a USD 400 000 a 2020).

- **Concusión:** los servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal en alguna de las instituciones del Estado, sus agentes o dependientes oficiales que, abusando de su cargo o funciones, por sí o por medio de terceros, ordenen o exijan la entrega de derechos, cuotas, contribuciones, rentas, intereses, sueldos o gratificaciones no debidas, serán sancionados con pena privativa de libertad de tres a cinco años. En caso de que la acción se realice mediante violencias o amenazas, el servidor público será sancionado con pena privativa de libertad de cinco a siete años.
- **Tráfico de influencias:** los servidores públicos, y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal en alguna de las instituciones del Estado, prevaleciendo de las facultades de su cargo o de cualquier otra situación derivada de su relación personal o jerárquica, ejerza influencia en otra u otro servidor para obtener un acto o resolución favorable a sus intereses o de terceros, serán sancionados con pena privativa de libertad de tres a cinco años. Se aplica el máximo de la pena cuando, aprovechándose de la representación popular o del cargo que ejercen, las personas se favorezcan o hayan favorecido a personas naturales o jurídicas para que, en contra de expresas disposiciones legales o reglamentarias, les concedan contratos o permitan la realización de negocios con el Estado o con cualquier otro organismo del sector público. Este tipo penal también admite la responsabilidad de la persona jurídica, en cuyo caso la sanción es la disolución y liquidación de la misma y el pago de una multa de quinientos a mil salarios básicos (de USD 200 000 a USD 400 000 a 2020). También se tipifica la oferta de realizar tráfico de influencias, para cuando una persona se ofrece a realizar la acción descrita, solicitando de terceros: dádivas, presentes o cualquier otra remuneración, en cuyo caso se sanciona con pena privativa de libertad de tres a cinco años.
- **Testaferismo:** la persona que consienta en aparentar como suyos bienes muebles, inmuebles, títulos, acciones, participaciones, dinero, valores o efectos que lo representen, producto del enriquecimiento ilícito de la o el servidor o ex servidor público o producto del enriquecimiento privado no justificado, será sancionada con pena privativa de libertad de tres a cinco años. Si la responsabilidad es de personas jurídicas, se aplica la misma disposición que en los tipos penales anteriores.

Cabe mencionar que el COIP también ha tipificado el enriquecimiento privado no justificado. En caso de que el incremento patrimonial no justificado sea mayor a doscientos salarios básicos (USD 80 000 al 2020), la persona será sancionada con pena privativa de libertad de tres a cinco años. Asimismo, el COIP tipifica el delito de lavado de activos.

Una figura recurrente en los procesos penales relacionados con delitos de corrupción es la de la cooperación eficaz, entendiéndose esta como “el acuerdo de suministro de datos, instrumentos, efectos, bienes o informaciones precisas, verídicas y comprobables, que contribuyan necesariamente al esclarecimiento de los hechos investigados o permitan la identificación de sus responsables o sirvan para prevenir, neutralizar o impedir la perpetración o consumación de otros delitos de igual o mayor gravedad” (Registro Oficial de Ecuador, 2014).

La consecuencia directa de la cooperación eficaz es la reducción de la pena, que será “no menor del veinte por ciento del mínimo de la fijada para la infracción en que se halle involucrado el cooperador”. Se consagra además que “en casos de alta relevancia social y cuando el testimonio permita procesar a los integrantes de la cúpula de la organización delictiva, la o el fiscal solicitará a la o al juzgador, una pena no menor al diez por ciento del mínimo de la pena fijada para la infracción contra la persona procesada que colaboró eficazmente”.

Asimismo, el COIP consagra el Sistema nacional de protección y asistencia de víctimas, testigos y otros participantes en el proceso (SPAVT), estableciendo el mandato de que debe desarrollarse a través de normativa inferior en coordinación con las entidades que intervienen en el mismo.

Por último, se señala que, como parte de las últimas reformas al COIP, aprobadas por la Asamblea en diciembre de 2019, se posibilita la denuncia de actos de corrupción con reserva de identidad mediante la asignación de códigos alfa numéricos⁶⁸. También se incluyen los incentivos por denuncia efectiva que posibiliten recuperar activos perdidos por la corrupción, que consisten en una compensación económica de entre 10 y 20 por ciento de lo recuperado, una vez se cuente con sentencia ejecutoriada.

2.5 Reglamento para el Sistema de Protección a Víctimas y Testigos

Mediante Resolución N°. 56 de la Fiscalía General del Estado se expidió el Reglamento para el Sistema de Protección a Víctimas, Testigos y Otros Participantes en el Proceso Penal (SPAVT por sus siglas). El reglamento tiene por objeto normar la organización y procedimientos de protección y asistencia del SPAVT, que es el “conjunto de acciones lideradas y articuladas por la Fiscalía General del Estado en coordinación con las distintas instituciones del sector público, privado y organizaciones de la sociedad civil, cuya misión es salvaguardar la integridad física, psicológica y social de las víctimas, testigos y otros participantes que se encuentran en situación de riesgo como consecuencia de su participación efectiva en una causa penal de acción pública, acción privada o contravención penal en todas sus etapas, incluida la fase preprocesal, en coordinación jurídica con la autoridad que solicitó el ingreso de la persona protegida al SPAVT” (Registro Oficial de Ecuador, 2018).

El Reglamento contiene un catálogo de principios, un listado de enfoques, un glosario, los derechos y obligaciones de los protegidos, entre otros. Determina, además, las atribuciones y responsabilidades de cada uno de los integrantes del SPAVT. La protección que brinda el Sistema puede ser básica (seguimiento periódico de la persona protegida), semipermanente (protección física en función del porcentaje de riesgo), permanente (de carácter excepcional y por favor de riesgo alto) y en centros de privación de libertad. Contempla además acciones complementarias como el acompañamiento a diligencias judiciales, el cambio temporal de fenotipo o imagen, la protección tecnológica y acciones de autoprotección. El SPAVT brinda también asistencia social, asistencia psicológica, patrocinio legal, entre otros. Finalmente, el Reglamento establece el procedimiento de ingreso, permanencia, ampliación, traslado, egreso, exclusión, reingreso y apelación.

2.6 Código Orgánico de la Función Judicial

En materia de independencia judicial, la ley principal que regula a la justicia establece varios puntos.

El COFJ determina que para garantizar la independencia judicial:

“los órganos de la Función Judicial, en el ámbito de sus competencias, deberán formular políticas administrativas que transformen la Función Judicial para brindar un servicio de calidad de acuerdo a las necesidades de las usuarias y usuarios; políticas económicas que permitan la gestión del presupuesto con el fin de optimizar los recursos de que se dispone y la planificación y programación oportuna de las inversiones en infraestructura física y operacional; políticas de recursos humanos que consoliden la carrera judicial, fiscal y de defensoría pública, fortalezcan la Escuela de la Función Judicial, y erradiquen la corrupción” (Registro Oficial de Ecuador, 2009).

68 Según lo establecido en la reforma, esta posibilidad aplica a los denunciadores por razones de seguridad, con el propósito de preservar la integridad física, psicológica y material, así como las condiciones laborales actuales del denunciante y su familia. De esto se desprende, que la norma podrá servir para incentivar la denuncia de “whistleblowers” dentro de las instituciones públicas.

El Código consagra el principio de independencia estableciendo que los jueces “solo están sometidos en el ejercicio de la potestad jurisdiccional a la Constitución, a los instrumentos internacionales de derechos humanos y a la ley. Al ejercerla, son independientes incluso frente a los demás órganos de la Función Judicial”. Además, afirma que “ninguna Función, órgano o autoridad del Estado podrá interferir en el ejercicio de los deberes y atribuciones de la Función Judicial” y ratifica lo consagrado en la Constitución de que “toda violación a este principio conllevará responsabilidad administrativa, civil y/o penal, de acuerdo con la ley” (Registro Oficial de Ecuador, 2009).

Más adelante, al tratar las reglas generales de los órganos jurisdiccionales, el COFJ manda que los jueces, fiscales y defensores públicos “están sometidos únicamente a la Constitución, instrumentos internacionales de derechos humanos y la ley. Las providencias judiciales dictadas dentro de los juicios, cualquiera sea su naturaleza, solo pueden ser revisadas a través de los mecanismos de impugnación ordinarios y extraordinarios, establecidos en la ley.” Determina que “ninguna autoridad pública, incluidos las funcionarias y los funcionarios del Consejo de la Judicatura, podrá interferir en las funciones jurisdiccionales, mucho menos en la toma de sus decisiones y en la elaboración de sus providencias”. Corresponde a los servidores judiciales denunciar cualquier injerencia o presión indebida en el ejercicio de sus funciones. Se determina como una infracción gravísima, con sanción de destitución, el caso de “vulnerar, a pretexto de ejercer facultad de supervisión, la independencia interna de las servidoras y los servidores de la Función Judicial”. La intromisión en el ejercicio de las competencias propias de los jueces, fiscales y defensores públicos, violando su independencia judicial interna, es causal de juicio político contra los vocales del Consejo de la Judicatura. Aún está vigente en el COFJ, como infracción gravísima con sanción de destitución, “intervenir en las causas que debe actuar, como Juez, fiscal o defensor público, con dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable” (Registro Oficial de Ecuador, 2009). Como se refirió en el estado de situación, esta figura ha sido observada por su aplicación discrecional en contra de servidores judiciales por sus decisiones.

3. Identificación de reformas en la materia

Mediante el análisis presentado en secciones anteriores y las entrevistas realizadas a expertos, se identifican algunas reformas claves para fortalecer la transparencia, la independencia judicial, la prevención y la lucha efectiva contra la corrupción y la impunidad.

No se puede dejar de lado también el hecho de que Ecuador ratificó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC) y el Examen Periódico Universal de Derechos Humanos de 2017 observó la situación de la Independencia Judicial en el país. Es así que, al día de hoy el Estado aún mantiene compromisos internacionales sin cumplir que implican la realización de ajustes a la legislación e institucionalidad a estándares internacionales.

3.1 Reformas normativas

- Transparencia: luego de dieciséis años de vigencia, es necesario reformar de manera profunda o expedir una nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública que esté acorde, al menos, a la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información emitida en 2010 o incluso, que contenga los estándares de la Ley Modelo que está próxima a discutirse en la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos. Es necesario notar la importancia de incluir estándares como, por ejemplo: anonimato del solicitante, digitalización del acceso, uso de datos abiertos, independencia de autoridad garante y recurso judicial efectivo.
- Conflictos de interés: normar, prevenir, transparentar y gestionar adecuadamente la prevención y manejo de conflictos de interés en general. Asimismo, se destaca la importancia de regular de manera particular los posibles conflictos de interés de las autoridades de control y de los operadores de justicia, que pueden generar directamente riesgos de impunidad.

- Criptomonedas: regular el uso de las criptomonedas, ya que actualmente existe un vacío legal al respecto. Asimismo, se destaca que la corrupción muta continuamente y los mecanismos de detección, control e investigación deben transformarse y actualizarse para lograr la efectividad del sistema de justicia.
- Transformación de la Contraloría General del Estado: como se mencionó en acápites anteriores, desde 2018 se discute la transformación de la Contraloría en un Tribunal de Cuentas. A pesar de que no existe una propuesta formal aun por parte del Presidente de la República, en la Asamblea Nacional la discusión de proyectos reformativos se mantiene.
- Denuncia: establecer normativamente acciones contra de las empresas y particulares que amenazan y/o perjudican a los denunciantes y testigos.
- Tipos penales: adecuar los tipos penales nacionales de delitos de corrupción a estándares internacionales UNCAC. Asimismo, revisar la redacción de los tipos penales existentes, con el fin de facilitar su judicialización efectiva, siempre respetando las garantías de defensa y debido proceso de los acusados.
- Soborno internacional: tipificar el delito de soborno internacional.
- Lavado de activos: revisar la normativa nacional y el funcionamiento institucional para lograr adecuarlo a los estándares internacionales en la materia. Asimismo, orientar acciones al cumplimiento de las recomendaciones GAFI, tema por el cual Ecuador será evaluado en 2021.
- Incentivos: reglamentar la aplicación de los incentivos por denuncia efectiva, aprobados en las últimas reformas al COIP, estableciendo criterios, procedimientos, responsabilidades claras y mecanismos de rendición de cuentas. Asimismo, considerar incentivos para las empresas mediante la cooperación eficaz.
- Cuentas bancarias: revisar y facilitar el proceso de acceso de las autoridades competentes a la información sobre cuentas bancarias en investigaciones de casos de corrupción, sin vulnerar derechos fundamentales.
- Control disciplinario judicial: acogiendo las múltiples observaciones de instancias internacionales de protección de Derechos Humanos, Ecuador debe delimitar de manera clara el control disciplinario a los operadores de justicia. Para esto, se vuelve menester reformar el Código Orgánico de la Función Judicial de tal manera que elimine o delimite figuras discrecionales como el error inexcusable.
- Estabilidad de los operadores judiciales: es necesario fortalecer la carrera judicial, a través de reformas legales y reglamentarias tendientes a transparentar y disminuir la discrecionalidad en los procesos de evaluación, designación y cese de funcionarios judiciales.
- Extinción de dominio: impulsar la adopción de legislación sobre extinción de dominio, que sume a los esfuerzos de recuperar los activos perdidos por la corrupción, sin violentar los derechos fundamentales de los ciudadanos.

En este detalle se puede observar los proyectos de Ley que actualmente discute la Asamblea Nacional, específicamente aquellos en los que estas reformas se encuentran planteadas o podrían introducirse:

- Propuestas de reformas al Código Orgánico de la Función Judicial.
- Propuestas de reformas al Código Orgánico Integral Penal.
- Propuestas de reformas a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Propuestas de reformas a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.
- Propuestas de Ley para regular los conflictos de interés.

3.2 Reformas Institucionales

- Servicio civil: fortalecer la profesionalización, transparencia y efectividad de recurso humano parte del sector público⁶⁹.

⁶⁹ Para más detalles, ver capítulo IV del presente informe.

- Contratación pública: fortalecer la transparencia, la claridad en los procedimientos, la eficacia, el control y la rendición de cuentas del sistema de contratación pública⁷⁰.
- Roles y responsabilidades: definir claramente los roles, responsabilidades y alcances de las instituciones públicas con competencias en materia de corrupción, para evitar duplicidad de funciones y conflictos de competencia.
- Órganos de control: fortalecer las capacidades del recurso humano a través de la especialización en la identificación de irregularidades y mapas de riesgo. También es necesario dotar a los controladores de herramientas adecuadas para llevar a cabo su trabajo.
- Sistemas de denuncia y protección: fortalecer la seguridad, los procedimientos, el manejo y las garantías de los canales de denuncia sobre actos de corrupción, así como mejorar los procesos, medidas y capacidades del SPAVT.
- Investigaciones articuladas: mejorar la articulación y colaboración de las instituciones estatales participantes en las investigaciones vinculadas a casos de corrupción. En particular, entre el Servicio de Rentas Internas, la Fiscalía General del Estado, la Contraloría General del Estado, Unidad de Análisis Financiero, Económico y la Superintendencia de Bancos y unidades policiales especializadas.
- Recurso humano FGE: fortalecer el recurso humano especializado y multidisciplinario de la FGE para realizar investigaciones efectivas en materia de corrupción. En este sentido, se identifica la necesidad de que la FGE cuente con fiscales especializados, analistas financieros, auditores forenses e informáticos, entre otros, con conocimientos avanzados y específicos en materia de corrupción, que desarrollen investigaciones de calidad y judicializaciones sólidas. Los integrantes de estos equipos deben someterse a procesos altamente competitivos, que incluyen pruebas de confianza, y controles permanentes. Asimismo, deberán ser parte de procesos de capacitación permanente.
- Manejo de casos dentro de FGE: según entrevistas a expertos, una de las causas por las cuales los casos investigados y judicializados fallan al obtener condenas, es la alta rotación de fiscales dentro de un mismo caso. En este sentido, es necesario que la FGE analice el tema, tanto normativa como funcionalmente, para realizar los cambios de forma planificada y transparente.
- Policía Nacional: fortalecer el recurso humano y las herramientas de investigación de la Dirección Nacional de Investigación de Delitos Contra la Corrupción de la Policía Nacional.
- Herramientas: fortalecer las herramientas técnicas, científicas y tecnológicas de las entidades públicas involucradas en la detección e investigación de casos de corrupción.
- Cooperación internacional: fortalecer la cooperación entre los estados en materia de prevención de la corrupción, en los diferentes sectores. Así como, simplificar los procedimientos nacionales para agilizar las solicitudes de cooperación internacional penal, mediante una mejor cooperación entre la FGE y el Ministerio de Relaciones Exteriores y mediante el fortalecimiento de capacidades del personal de la FGE para realizar las solicitudes de cooperación.

3.3 Reformas en materia de participación y control social

- Empresa privada: promover la adopción de mecanismos de prevención de corrupción mediante el fomento de sistemas de integridad y transparencia, así como mejorar los controles contables en el sector privado. Por otro lado, se identifica la necesidad de transparentar los beneficiarios finales de las empresas, a través de un mandato legal.
- Sociedad civil: garantizar el acceso a la información pública, la transparencia y el derecho a la libertad de expresión. También se identifica la necesidad de fortalecer los mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones. En materia de gobiernos locales, es fundamental capacitar y empoderar a organizaciones de base territoriales.
- Periodismo de investigación: potenciar y facilitar las iniciativas de investigación periodística en materia de corrupción.

70 Para más detalles, ver capítulo III del presente informe.

- Academia: retomar y fortalecer la educación cívica en todos los niveles de educación, así como promover la formación profesional y la investigación académica en materia de prevención y lucha contra la corrupción.
- Concientización y empoderamiento ciudadano: fortalecer los esfuerzos para concientizar a la ciudadanía sobre la gravedad de los efectos de la corrupción y los mecanismos de prevención. Asimismo, fortalecer la capacidad ciudadana de identificar actos de corrupción, denunciarlos y exigir respuestas y resultados a las autoridades.
- Memoria histórica y sanción social: potenciar, por parte de la academia, periodismo y sociedad civil, proyectos de memoria histórica sobre delitos de corrupción y sus causas y repercusiones, así como las iniciativas de sanción social y el empoderamiento para el control ciudadano a la justicia.
- Evaluación: establecer mecanismos multisectoriales de evaluación periódica a las leyes y políticas públicas en materia de corrupción que permitan determinar su idoneidad e identificar puntos de mejora.

4. Acciones en curso para lograr progreso en la materia

4.1 Sector público

Alianza interinstitucional

El 27 de septiembre de 2019, la FGE, la UAFE, la Corte Nacional de Justicia, el CPCCS, la PGE, el Consejo de la Judicatura, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, la Secretaría Anticorrupción de la Presidencia de la República, el SRI, el Servicio de Gestión Inmobiliaria del Sector Público y el Centro de Inteligencia Estratégica (CIES), suscribieron un Convenio de Cooperación para la conformación del Grupo de Enlaces Interinstitucionales para la Recuperación de Activos (GEIRA). Este Grupo busca reforzar las capacidades de cada una de las instituciones para la coordinación, cooperación y la conformación de equipos de trabajo de alto nivel para la ejecución permanente de actividades para la recuperación de activos.

Proyectos de ley

En Ecuador se han presentados tres proyectos de ley sobre extinción de dominio, el primero fue presentado en diciembre de 2017 por el ex Fiscal General del Estado, Carlos Baca Mancheno⁷¹ y, actualmente, se encuentra en revisión de la comisión especializada correspondiente de la Asamblea Nacional para primer debate. El estado actual del segundo proyecto de ley presentado es el mismo, este proyecto llegó a la Asamblea Nacional en julio de 2018 y fue enviado por el Presidente de la República, Lenin Moreno. En octubre de 2019 se presentó un tercer proyecto de extinción de dominio (Proyecto de Ley Orgánica de Recuperación de Bienes de Origen y Destino Ilícito e Injustificado), por parte del Asambleísta Fabricio Villamar. Al momento se encuentra en revisión del Consejo de Administración Legislativa (CAL), para ser enviado a la comisión legislativa correspondiente, en caso de ser calificado por el CAL. Estos proyectos apuntan a que el país finalmente cuente con un procedimiento de extinción de dominio, a favor del Estado, sobre los bienes de procedencia o destino relacionados con actividades ilícitas o injustificadas.

La Comisión de Justicia y Estructura del Estado de la Asamblea Nacional discute actualmente varias reformas al Código Orgánico de la Función Judicial. Respecto de la figura del error inexcusable, el primer proyecto de reforma fue presentado en octubre de 2017 por el Presidente del Consejo de la Judicatura y el Presidente de la Corte Nacional de Justicia, definiendo el término. El segundo proyecto

71 Carlos Baca asumió la Fiscalía General del Estado en mayo de 2017, por medio de un concurso público, tras la renuncia del Fiscal General de ese entonces. Si bien su período debía finalizar en 2023, el 27 de abril de 2018 la Asamblea Nacional censuró y destituyó al titular de la FGE por incumplimiento de funciones.

de reforma fue presentado por el asambleísta Esteban Bernal a inicios de 2018, eliminando la figura del error inexcusable y reemplazándola por el error judicial. Un tercer proyecto de reforma fue presentado por el asambleísta Héctor Muñoz Alarcón en febrero de 2018 sobre el mismo tema. Además, en septiembre de 2019 el Presidente de la República, Lenin Moreno, presentó a la Asamblea Nacional un proyecto de reforma al COFJ, creando jueces anticorrupción.

Acuerdo con los Municipios

El Gobierno Nacional, por medio de un incentivo económico—créditos no reembolsables para financiar la implementación de sistemas de gestión antisoborno—busca que los gobiernos autónomos que implementen en su gestión la norma de ISO 37001 antisoborno. Esta iniciativa se concretó el 18 de septiembre de 2019, mediante la firma de un acuerdo de cooperación entre el Banco de Desarrollo del Ecuador (BEDE), la Secretaría Anticorrupción y la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME).⁷²

4.2 Sociedad civil

Desde la sociedad existen varias iniciativas para prevenir y combatir la corrupción. A continuación, presentamos algunas OSC que se destacan en estos esfuerzos y los principales proyectos que realizan vinculados al tema.

- **Fundación Ciudadanía y Desarrollo (FCD):** es una organización de la sociedad civil que desde 2009 promueve la democracia, la transparencia, la participación ciudadana, el control social y el Estado abierto. Actualmente cuenta con un Observatorio Anticorrupción que investiga, analiza y difunde datos de casos de corrupción en formatos abiertos, con la finalidad de generar memoria histórica, debate y propuestas. FCD es la única OSC miembro de la coalición UNCAC en Ecuador. Asimismo, es parte de los nodos anticorrupción de la OEA.
- **Fundación ESQUEL:** cuenta con 30 años de experiencia impulsando la participación que favorezca el buen gobierno, el diálogo y la búsqueda de acuerdos. Una de sus líneas de trabajo es el combate a la corrupción. En marzo de 2020 participó durante una evaluación para determinar si el Estado Ecuatoriano ha cumplido las acciones a las que se comprometió en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.
- **Grupo FARO:** es una organización que tiene 15 años de experiencia en temas de transparencia, principalmente desde el enfoque de finanzas públicas. Es miembro fundador de Red Anticorrupción Latinoamericana (REAL) y actualmente tiene la secretaría ejecutiva en Iniciativa Latinoamericana de Investigación para las Políticas Públicas (ILAIPP).
- **Corporación Participación Ciudadana:** inició en 2002, durante casi 20 años ha llevado adelante iniciativas promoviendo la transparencia electoral, fiscal, legislativa y en la gestión pública. Actualmente tienen un proyecto de transparencia fiscal e intercambio de buenas prácticas entre instituciones públicas, autoridades y ciudadanos.
- **Comisión Nacional Anticorrupción (CNA):** es una organización de la sociedad civil, que desde 2015, por mandato del Colectivo Nacional de Trabajadores, Indígenas y Organizaciones Sociales del Ecuador para ejercer los derechos de participación ciudadana, la contraloría social y fiscalizar los actos del poder público. Actualmente, se encargan de denunciar casos de corrupción.

4.3 Empresa privada

Se destaca que la Cámara de Comercio de Quito, Capítulo Ecuador de la Cámara de Comercio Internacional, constituyó una Comisión de Integridad y Anticorrupción, con el objetivo de promover la responsabilidad corporativa y la lucha contra la corrupción dentro del sector.

⁷² AME representa a las 221 Municipalidades en Ecuador.

Esfuerzos conjuntos

Siete universidades de Ecuador junto con organizaciones del sector privado e instituciones públicas crearon, en febrero de este año, el Centro Ecuatoriano de Excelencia Anticorrupción (CEEA), una iniciativa que busca generar una cultura de transparencia, ética y de rendición de cuentas. El CEEA surge como una necesidad para estudiar a profundidad el fenómeno de la corrupción, desarrollando investigaciones que analicen el comportamiento político y aporten a la toma de decisiones.

5. Estrategias sugeridas para avanzar en las reformas

A partir de lo planteado en los acápites anteriores, respecto de nuevas normas y de reformas, a continuación, se sugieren algunas estrategias para lograrlas, indicando los actores que deberían participar en el desarrollo de cada estrategia y el rol que pueden tener para alcanzar un resultado positivo.

| Norma / Reforma | Estrategia sugerida | Actores y roles |
|--|---|--|
| <p>Reformas legales en materia de transparencia, independencia judicial, prevención de la corrupción y combate a la impunidad.</p> | <p>Respecto de los proyectos que ya están presentados y se encuentran en trámite legislativo, se debe incidir y dar seguimiento al trabajo de las Comisiones Especializadas y del Pleno de la Asamblea Nacional.</p> <p>En caso de que la reforma no haya sido propuesta aún, impulsar procesos de co-creación normativa, teniendo en cuenta experiencias regionales exitosas y estándares internacionales, así como compromisos adquiridos por Ecuador al firmar y ratificar instrumentos internacionales.</p> | <p>Asamblea Nacional: tramitar oportunamente los proyectos de reforma. Participar de procesos de co-creación. Incorporar al trabajo legislativo estándares internacionales vigentes.</p> <p>Consejo de la Judicatura / Corte Nacional de Justicia: considerando su iniciativa legislativa, presentar observaciones a los proyectos de ley existentes en materia de independencia judicial, o propuestas de reformas normativas.</p> <p>Presidencia de la República / Secretaría Anticorrupción/ UAFE/ Otras instituciones parte del ejecutivo con competencias en los temas normativos discutidos: como responsables de implementar los compromisos internacionales de Ecuador (MESICIC – UNCAC – GAFI) proponer reformas normativas, así como crear / reformar / derogar Reglamentos emitidos a través de Decretos Ejecutivos sobre la materia.</p> <p>Sector privado: utilizar los mecanismos de participación ciudadana para presentar aportes y observaciones a los proyectos legislativos en curso.</p> <p>Organizaciones de la sociedad civil: incidir en el trámite legislativo, presentando observaciones y utilizando los mecanismos de participación ciudadana establecidos. Dar seguimiento al trabajo de Comisiones y del Pleno. Promover procesos de co-creación, participar de los mismo, lograr la participación de actores representativos.</p> |

| Norma / Reforma | Estrategia sugerida | Actores y roles |
|---|--|--|
| <p>Evaluación, rediseño e implementación de políticas públicas en materia de transparencia, independencia judicial, prevención de la corrupción y combate a la impunidad.</p> | <p>Fomento de procesos participativos entre sector público, sector privado y sociedad civil para evaluar y co-crear políticas públicas en la materia.</p> | <p>Instituciones públicas (Función Ejecutiva, Función Judicial, Función de Transparencia y Control Social, órganos autónomos): conformar espacios participativos sobre políticas públicas, planes, programas y proyectos sobre la materia.</p> <p>Sector privado: participar en los procesos, hacer sugerencias en las etapas de evaluación y rediseño de las políticas públicas.</p> <p>Organizaciones de la sociedad civil: participar en los procesos, hacer sugerencias en las etapas de evaluación y rediseño. Realizar seguimiento a la implementación de las políticas una vez sean adoptadas.</p> |
| <p>Fortalecimiento de capacidades institucionales e individuales para la promoción de la transparencia y el combate a la impunidad.</p> | <p>Alianzas entre sociedad civil, sector privado e instituciones públicas para trabajo conjunto de fortalecimiento de capacidades a todos los niveles de funcionarios públicos, sobre la base de experiencias exitosas nacionales e internacionales.</p> | <p>Instituciones públicas (Servicio de Rentas Internas, Fiscalía General, Contraloría General, Unidad de Análisis Financiero y Económico, Superintendencia de Bancos, entre otras): apertura a procesos de fortalecimiento de capacidades a sus funcionarios e implementación de procesos sobre la materia, sobre la base de estándares internacionales.</p> <p>Sector privado: participar en los procesos de fortalecimiento institucional e implementar mecanismos de <i>compliance</i>.</p> <p>Organizaciones de la sociedad civil: establecer alianzas con las instituciones públicas para apoyar los procesos de fortalecimiento de capacidades.</p> |

Bibliografía

- Ávila, R. (2011). *La primera (mala) reforma a la Constitución de Montecristi*. Quito: Fundación Rosa Luxemburgo.
- Campos, N., Engel, E., Fischer, R., & Galetovic, A. (2 de septiembre de 2019). *Renegotiations and Corruption in Infrastructure: The Odebrecht Case*. Obtenido de <https://bit.ly/3dFrUM8>
- Center for Strategic and International Studies (2018). *Informe sobre los avances en la agenda anticorrupción y de transparencia en Chile*. Obtenido de Center for Strategic and International Studies: <https://go.aws/2A0LPXh>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2013). *Informe Anual 2013*. Obtenido de <https://bit.ly/2SgUAm8>
- Consejo de la Judicatura (21 de julio de 2014). *Reglamento de Concursos de Méritos y Oposición para el Ingreso a la Función Judicial. Versión 21 de diciembre de 2016*. Obtenido de Resolución 107-2014: <https://bit.ly/2KjwRxq>
- Consejo Nacional Electoral (8 de agosto de 2014). *CNE sanciona a responsables del manejo económico de organizaciones políticas*. Obtenido de <https://bit.ly/3ez5T2I>
- Consejo Nacional Electoral (19 de octubre de 2016). *Resolución PLE-CNE-5-19-10-2016*. Obtenido de Límite Máximo de Gasto Electoral: <https://bit.ly/34QWJu6>
- Consejo Nacional Electoral (11 de mayo de 2017). *CNE ratifica resolución administrativa al Partido Sociedad Patriótica*. Obtenido de <https://bit.ly/34LcySS>
- Consejo Nacional Electoral (diciembre de 2018). *Resolución PLE-CNE-6-4-12-2018*. Obtenido de Resolución aprobación Límite Máximo de Gasto Electoral: <https://bit.ly/2KiGaxs>

- Consejo Nacional Electoral (6 de junio de 2019). *CNE asignará Fondo Partidario Permanente a Sociedad Patriótica, previo cumplimiento de requisitos*. Obtenido de <https://bit.ly/2KiK5KF>
- Contraloría General del Estado (7 de febrero de 2019). *Reglamento para las Declaraciones Patrimoniales Juradas*. Obtenido de Acuerdo de la Contraloría General del Estado 5: <https://bit.ly/2wStjXF>
- Contraloría General del Estado (2020). *Consulta de Informes Aprobados*. Obtenido de <https://bit.ly/2wQneDb>
- Correa Delgado, R. (24 de mayo de 2016). *Presidencia de la República del Ecuador*. Obtenido de Informe a la Nación 2016: <https://bit.ly/2RUmTql>
- CoST Initiative (s.f.). *About us*. Obtenido de <https://bit.ly/3eOcpTj>
- Diario El Comercio* (11 de febrero de 2016). *Asamblea aprobó cambios a las declaraciones juradas*. Obtenido de <https://bit.ly/3eJmMrp>
- Diario El Comercio* (2019). *Estos son los informes de evaluación con aval del PNUD a cinco proyectos energéticos del régimen de Correa*. Obtenido de <https://bit.ly/2TpC8bR>
- Diario El Comercio* (22 de mayo de 2019). *Millonario perjuicio al Fisco vinculado a caso 'Arroz Verde' revela el SRI*. Obtenido de <https://bit.ly/2VlbSQU>
- Diario El Telégrafo* (14 de julio de 2016). *"Sacar la riqueza de donde se generó y en donde se necesita tanto es inmoral"*. Obtenido de <https://bit.ly/3ewO5Fv>
- Diario El Universo* (21 de diciembre de 2006). *Ayer, ex banquero Fernando Aspiazú salió en libertad*. Obtenido de <https://bit.ly/2yBha1L>
- Diario El Universo* (28 de agosto de 2011). *1.721 servidores, obligados a renunciar*. Obtenido de <https://bit.ly/2RSUT6w>
- Diario El Universo* (19 de noviembre de 2016). *Corte Constitucional aprueba pedido de consulta popular que realizó el presidente*. Obtenido de <https://bit.ly/3ajFnqI>
- Diario El Universo* (10 de enero de 2017). *Esta es la papeleta para la consulta popular del 19 de febrero en Ecuador*. Obtenido de <https://bit.ly/2VIKFqD>
- Diario El Universo* (19 de mayo de 2019). *En nueve años, Alianza PAÍS recibió del Fondo Partidario \$ 14,7 millones*. Obtenido de <https://bit.ly/2zcNjgE>
- Diario El Universo* (12 de mayo de 2019). *Financiamiento de campañas electorales está bajo sospecha*. Obtenido de <https://bit.ly/3bjdaS8>
- Diario El Universo* (9 de abril de 2020). *Defensores de sentenciados en caso Sobornos 2012-2016 alistan recursos de apelación*. Obtenido de <https://bit.ly/2VQ3ZC2>
- Diario La Hora* (03 de 03 de 2020). *'CNE camina hacia un suicidio institucional': Luis Verdesoto*. Obtenido de *Diario La Hora*: <https://bit.ly/2SKlljj>

- Fundación Ciudadanía y Desarrollo (4 de febrero de 2018). *CPCCS: Un régimen de transición que siembra dudas*. Obtenido de <https://bit.ly/2W2pPCC>
- Fundación Ciudadanía y Desarrollo (11 de julio de 2018). *El alto costo de la burocracia en Ecuador*. Obtenido de <https://bit.ly/2KkXYIv>
- Fundación Ciudadanía y Desarrollo (24 de noviembre de 2019). *Informe de Veeduría al Proceso de Evaluación Integral a Jueces y Conjuces de la Corte Nacional de Justicia*. Obtenido de <https://bit.ly/2WaI7ln>
- Fundación Ciudadanía y Desarrollo (2019). *Metro de Quito–Odebrecht*. Obtenido de Observatorio Anticorrupción: <https://bit.ly/2zvvdgbs>
- Fundación Ciudadanía y Desarrollo (2019). *Refinería del Pacífico*. Obtenido de Observatorio Anticorrupción: <https://bit.ly/2VQryuw>
- Fundación Ciudadanía y Desarrollo y Espacio Público (14 de enero de 2020). *Regulaciones y estándares internacionales de prevención de conflictos de interés*. Obtenido de <https://bit.ly/2VXa0xb>
- Fundación Mil Hojas (4 de junio de 2019). *¿Cómo se financió la campaña de Lenín y Glas?* Obtenido de <https://bit.ly/2VrGU9Z>
- Gómez Ponce, L., & Alarcón Salvador, M. (13 de 02 de 2020). *¿Cuenta el CNE con recursos suficientes para las elecciones de 2021?* Obtenido de Observatorio de Gasto Público: <https://bit.ly/363Dfml>
- ISO (2020). *About Us*. Obtenido de <https://www.iso.org/about-us.html>
- OCDE (2017). *Country Profile–Ecuador*. Obtenido de <https://bit.ly/2T6Pc5K>
- OCDE. (s.f.). *OCDE–Contratación Pública*. Obtenido de <https://bit.ly/3cKHjtP>
- Open Contracting Partnership (2018). *Rompiendo los mitos sobre la confidencialidad en las contrataciones públicas*. Obtenido de <https://bit.ly/3bAYPRm>
- Organización de Estados Americanos (29 de marzo de 1996). *Convención Interamericana contra la Corrupción*. Obtenido de <https://bit.ly/34YZf1a>
- Organización de Estados Americanos (2002). *Elecciones Generales Nacionales Ecuador, 2002*. Obtenido de <https://bit.ly/3csfKFE>
- Organización de las Naciones Unidas (31 de octubre de 2003). *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. Obtenido de <https://bit.ly/2Y04FHL>
- Pásara, L. (2014). *Independencia Judicial en la reforma de la justicia ecuatoriana*. Washington D.C.: Fundación para el Debido Proceso.
- Paz y Miño Cepeda, J. (2015). *Historia de los impuestos en Ecuador*. Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Registro Oficial de Ecuador (12 de junio de 2002). *Ley Orgánica de la Contraloría General. Versión 7 de julio de 2017*. Obtenido de Registro Oficial Suplemento No. 595: <https://bit.ly/2KNukMI>

- Registro Oficial de Ecuador (18 de mayo de 2004). *Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Obtenido de Registro Oficial Suplemento N°. 337: <https://bit.ly/2zdhunX>
- Registro Oficial de Ecuador (14 de junio de 2005). *Código Tributario. Versión 31 de diciembre de 2019*. Obtenido de Registro Oficial Suplemento N°. 38: <https://bit.ly/2KvCMPQ>
- Registro Oficial de Ecuador (19 de enero de 2005). *Reglamento General a la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Versión 11 de agosto de 2005*. Obtenido de Registro Oficial N°. 507: <https://bit.ly/3eUf3qv>
- Registro Oficial de Ecuador (20 de octubre de 2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Obtenido de Registro Oficial N°. 449: <https://bit.ly/2yTZgYr>
- Registro Oficial de Ecuador (20 de octubre de 2008). *Constitución de la República del Ecuador. Versión 12 de marzo de 2020*. Obtenido de Registro Oficial N°. 449: <https://bit.ly/3cNLjK9>
- Registro Oficial de Ecuador (21 de agosto de 2008). *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (versión 21 de agosto de 2018)*. Obtenido de Registro Oficial Suplemento N°. 395: <https://bit.ly/2Av4smh>
- Registro Oficial de Ecuador. (9 de marzo de 2009) *Código Orgánico de la Función Judicial. Versión 26 de junio de 2019*. Obtenido de Registro Oficial Suplemento N°. 544: <https://bit.ly/2Kf1DHx>
- Registro Oficial de Ecuador (2 de julio de 2009). *Instructivo para la presentación de cuentas de la campaña electoral*. Obtenido de Registro Oficial N°. 625: <https://bit.ly/2VkwCsn>
- Registro Oficial de Ecuador (27 de abril de 2009). *Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia. Versión 3 de febrero de 2020*. Obtenido de Registro Oficial Suplemento N°. 578: <https://bit.ly/3axIewi>
- Registro Oficial de Ecuador (12 de mayo de 2009). *Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (versión 8 de noviembre de 2016)*. Obtenido de Registro Oficial Suplemento N°. 588: <https://bit.ly/2z3VxIf>
- Registro Oficial de Ecuador (22 de octubre de 2010). *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Versión 31 de diciembre de 2019*. Obtenido de Registro Oficial Suplemento N°. 306: <https://bit.ly/3bDPGHt>
- Registro Oficial de Ecuador (6 de octubre de 2010). *Ley Orgánica de Servicio Público. Versión 8 de mayo de 2019*. Obtenido de Registro Oficial Suplemento N°. 294: <https://bit.ly/2RPu6YJ>
- Registro Oficial de Ecuador (01 de abril de 2011). *Reglamento General a la Ley Orgánica de Servicio Público. Versión 3 de septiembre de 2019*. Obtenido de Registro Oficial Suplemento N°. 418: <https://bit.ly/3bkUzFf>
- Registro Oficial de Ecuador (10 de febrero de 2014). *Código Orgánico Integral Penal. Versión de 4 de diciembre de 2019*. Obtenido de Registro Oficial Suplemento N°. 180: <https://bit.ly/2xRfIIX>

- Registro Oficial de Ecuador (8 de abril de 2016). *Ley de Presentación y Control de Declaraciones Patrimoniales Juradas. Versión 8 de septiembre de 2017*. Obtenido de Registro Oficial Suplemento N°. 729: <https://bit.ly/2XMIENO>
- Registro Oficial de Ecuador (16 de agosto de 2016). *Reglamento para control propaganda fiscalización del gasto electoral*. Obtenido de Registro Oficial Suplemento N°. 827: <https://bit.ly/2XM9pRq>
- Registro Oficial de Ecuador (22 de diciembre de 2016). *Reglamento para la participación de organizaciones políticas*. Obtenido de Registro Oficial Suplemento N°. 908: <https://bit.ly/3afAgHX>
- Registro Oficial de Ecuador (29 de marzo de 2016). *Reglamento sobre auditoría de procesos electorales*. Obtenido de Registro Oficial Suplemento N°. 721: <https://bit.ly/2KIYzJH>
- Registro Oficial de Ecuador (21 de junio de 2017). *Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público. Versión de 27 de junio de 2018*. Obtenido de Registro Oficial Suplemento N°. 19: <https://bit.ly/2VmvTGW>
- Registro Oficial de Ecuador (8 de septiembre de 2017). *Ley Orgánica para la Aplicación de la Consulta Popular Efectuada el 19 de febrero de 2017*. Obtenido de Registro Oficial Suplemento N°. 75: <https://bit.ly/3eCKYeY>
- Registro Oficial de Ecuador (21 de agosto de 2017). *Reglamento del Fondo Partidario Permanente de organizaciones políticas*. Obtenido de Registro Oficial N°. 61: <https://bit.ly/3exmQdR>
- Registro Oficial de Ecuador (12 de junio de 2018). *Reglamento de debates electorales y control de publicidad*. Obtenido de Registro Oficial Suplemento N°. 260: <https://bit.ly/2XKBQPt>
- Registro Oficial de Ecuador (18 de diciembre de 2018). *Reglamento de promoción electoral*. Obtenido de Registro Oficial N°. 390: <https://bit.ly/2KhqRFy>
- Registro Oficial de Ecuador (12 de octubre de 2018). *Reglamento para el Sistema de Protección a Víctimas, Testigos y Otros Participantes en el Proceso Penal*. Obtenido de Registro Oficial Edición Especial N°. 581: <https://bit.ly/358X9vU>
- Registro Oficial Suplemento (21 de julio de 2016). *Ley de Prevención de Lavado de Activos y del Financiamiento de Delitos*. Obtenido de Registro Oficial Suplemento N°. 802: <https://bit.ly/2WY6bQu>
- Revista Digital PlanV* (2019). *El Decreto 813 y los despidos masivos*. Obtenido de Sobrevivientes: <https://bit.ly/2RWW4li>
- Revista Digital PlanV* (13 de mayo de 2019). *El fantasma de la doble contabilidad sacude a la política*. Obtenido de <https://bit.ly/34RJXLE>
- Revista Digital PlanV* (18 de marzo de 2019). *El Fondo de Promoción Electoral: ¿botar la plata?* Obtenido de <https://bit.ly/2ROZNlc>
- Revista Digital PlanV* (12 de agosto de 2019). *Los cuatro “mecanismos” con los que habría operado el “Arroz Verde” correísta*. Obtenido de <https://bit.ly/2RY7GVh>

- Schneider, M. L. (01 de 2019). *South-South Transparency, Anti-corruption, and Citizen Security: Final report*. Obtenido de USAID: <https://go.aws/2WuPMe7>
- SECOB (s.f.). *Planificación estratégica*. Obtenido de <https://www.contratacionobras.gob.ec/objetivo/>
- Secretaría Nacional de la Administración Pública (28 de noviembre de 2014). *Guía de Política Pública de Datos Abiertos*. Obtenido de <https://bit.ly/2yNsica>
- SERCOP (2016). *Análisis Anual de Contratación Pública 2016*. Obtenido de <https://bit.ly/2WC0NvD>
- SERCOP (2017). *Análisis Anual de Contratación Pública 2017*. Obtenido de <https://bit.ly/2WC0NvD>
- SERCOP (2018). *Análisis Anual de Contratación Pública 2018*. Obtenido de <https://bit.ly/2WAyrBW>
- SERCOP (2018). *Sercop obtuvo certificación ISO 9001:2015 sobre la calidad de sus servicios*. Obtenido de <https://bit.ly/2yHyWRi>
- SERCOP (2019). *Análisis Anual de Contratación Pública 2019*. Obtenido de <https://bit.ly/2KuKFFs>
- SERCOP (2019). *Vicepresidente de la República recibirá Certificación Antisoborno alcanzada por el Sercop*. Obtenido de <https://bit.ly/2S6FBv7>
- Servicio de Rentas Internas. (Abril de 2020). *Plan de Control y Lucha Contra el Fraude Fiscal*. Obtenido de <https://bit.ly/2KvEMYm>
- Statista (2019). *Evolución anual del precio medio del petróleo crudo fijado por la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) de 1960 a 2019*. Obtenido de <https://bit.ly/2X3oH2b>
- Transparency International (23 de enero de 2020). *Corruption Perceptions Index 2019*. Obtenido de <https://bit.ly/3aKiSvl>
- Universidad de las Américas Puebla (agosto de 2017). *Índice Global de Impunidad 2017*. Obtenido de <https://bit.ly/2W5RiDr>
- UNODC (s.f.).
- UNODC (2013). *Guidebook on anticorruption in public procurement and the management of public finance*. Obtenido de <https://bit.ly/3aCeNsX>
- UNODC (diciembre de 2019). *University Module Series, Anticorruption–Public Sector Corruption*. Obtenido de <https://bit.ly/2zuYWzG>
- USA District Court Eastern District NY. (2016). *United States of America vs Odebrecht*. Obtenido de <https://bit.ly/3aIXqXL>
- Villavicencio, F., & Zurita, C. (3 de mayo de 2019). *Odebrecht y otras multinacionales pusieron Presidente en Ecuador*. Obtenido de Periodismo de Investigación: <https://bit.ly/2zfeuY1>
- Villavicencio, F., Zurita, C., & Solórzano, C. (11 de mayo de 2019). *Todos los nombres de Arroz Verde*. Obtenido de Periodismo de Investigación: <https://bit.ly/3eHf0P1>

World Economic Forum (2019). *The Global Competitiveness Report*. Obtenido de <https://bit.ly/355o3oe>

World Justice Project (11 de marzo de 2020). *World Justice Project Rule of Law Index 2020*. Obtenido de <https://bit.ly/3bOnuli>

Zambrano, A. (2013). *Ecuador Compra (Vol. 4)*. Instituto Nacional de Contratación Pública.

Otras Referencias

Andino, Stalin (2020). Entrevista sobre contrataciones públicas.

Andrade, Xavier (2020). Entrevista sobre lucha contra la corrupción e impunidad.

Castro, Adrián (2020). Entrevista sobre contrataciones públicas.

Escobar, Claudia (2020). Entrevista sobre lucha contra la corrupción e impunidad.

Vizcaíno, Xavier (2020). Entrevista sobre Contrataciones Públicas.

Respaldos de Investigación y Anexos

Para conocer los insumos estadísticos y normativos utilizados en la redacción de este capítulo ingrese a: https://drive.google.com/drive/folders/1Z6K9G_ZVOhVSKaKW3ESCaDF-9g60xqgy?usp=sharing

ISBN 978-9942-38-375-4



9 789942 383754