



REPÚBLICA DEL ECUADOR

UNIVERSIDAD ESTATAL DE MILAGRO

INSTITUTO DE POSTGRADO Y EDUCACIÓN CONTINUA

PROYECTO DE INVESTIGACIÓN PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL

TÍTULO DE:

**MAGÍSTER EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MENCIÓN DESARROLLO
INSTITUCIONAL**

TÍTULO DEL PROYECTO:

**CORRUPCIÓN: UN PROBLEMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL
ECUADOR**

TUTOR

ING.FELIX ENRIQUE VILLEGAS YAGUAL PhD

AUTOR

DR.EDUARDO OTHON ORELLANA FRANCO M.D Msc.



MILAGRO, 2019

**UNIVERSIDAD ESTATAL DE MILAGRO
INSTITUTO DE POSTGRADO Y EDUCACIÓN CONTINUA
EL TRIBUNAL EXAMINADOR OTORGA A ESTE PROYECTO DE INVESTIGACIÓN**

**LA CALIFICACIÓN DE:
EQUIVALENTE A:**

PRESIDENTE (A) DEL TRIBUNAL

MIEMBRO DEL TRIBUNAL

**SECRETARIO(A)
DEL TRIBUNAL**



**UNIVERSIDAD ESTATAL DE MILAGRO
INSTITUTO DE POSTGRADO Y EDUCACIÓN CONTINUA**

Milagro, octubre 2020

CERTIFICACIÓN DE ACEPTACIÓN DEL TUTOR

En calidad de Tutor de Proyecto de Investigación, nombrado por el Comité Académico del Programa de Maestría en Administración Pública de la Universidad Estatal de Milagro.

CERTIFICO

Que he analizado el Proyecto de Investigación con el tema **CORRUPCIÓN: UN PROBLEMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ECUADOR**, elaborado por el **.DR. EDUARDO OTHON ORELLANA FRANCO**, el mismo que reúne las condiciones y requisitos previos para ser defendido ante el tribunal examinador, para optar por el título de **MAGÍSTER EN ADMINISTRACION PUBLICA MENCION DESARROLLO INSTITUCIONAL**.

ING.FELIX ENRIQUE VILLEGAS YAGUAL PhD

(C.I) 0906346135

DECLARACIÓN AUTORÍA

La responsabilidad del contenido desarrollado en este Proyecto de Investigación, me corresponden exclusivamente; y la propiedad intelectual del mismo a la Universidad Estatal de Milagro.

DR. EDUARDO OTHON ORELLANA FRANCO M.D. MSc
1302301534

AGRADECIMIENTO

Mi solemne agradecimiento al eterno padre celestial, gran arquitecto del universo; a las autoridades de esta prestigiosa institución de educación superior; al honorable cuerpo de docentes y tutor de mi tesis de maestría; a mis compañeros de cohorte por el trabajo en equipo, por la amistad ,solidaridad y confianza ;por haber afrontado y resuelto vicisitudes propias de la naturaleza de dicha maestría.

DEDICATORIA

A mi esposa e hijos, por su incondicional apoyo ,amor , sacrificio y comprensión a las horas de ausentismo en el hogar ,por ver materializado un logro más en mi formación profesional.

RESUMEN

La palabra “corrupción” etimológicamente viene del latín *curruptus*, que significa descomposición, podredumbre o desintegración; igualmente, se identifica como el proceso degenerativo de las normas y de los valores que se establecen en la sociedad. La corrupción es definida como: “la apropiación privada (indebida) de un bien público”. Una definición también genérica de corrupción consiste en afirmar como lo hace Bejarano, que: “...hay un acto de corrupción cuando una persona ilícitamente pone su interés personal por encima de los intereses generales que está obligado a servir”. De hecho, “...la corrupción genera, entre otros efectos, la deslegitimación del Estado, y de la organización política, afecta la eficacia empresarial, hace ineficiente la asignación de recursos públicos y privados y distorsiona las políticas públicas”. Como nos recuerda Restrepo, la tradición republicana, desde Platón hasta Maquiavelo, proporcionó el contexto en el cual se definió la corrupción como la creciente incapacidad del sistema político para alcanzar el interés público, es decir, para llegar al espacio en el cual la libertad y la seguridad pueden existir. Tajante por ello resulta la apreciación de Cortina según la cual “La tentación de utilizar el cargo público en beneficio privado es tal vez la cuestión más difícil de salvar. Habitualmente quien accede a un puesto administrativo considera que cuanto rodea al cargo le pertenece para su beneficio, cosa a todas luces falsas, pero al parecer raramente superable”. La innovación de este trabajo es el enfoque común que los autores comparten en los entornos de administración pública, utilizando palabras e ideas de profesionales que trabajan en el campo de la administración pública, se exploran cómo los funcionarios públicos experimentan y entienden la corrupción. Uno de los principales focos se centra en la definición y operacionalización de la corrupción, lo que los trabajadores del sector público describen como corrupción, así como los que no tienen. Los objetivos planteados en la novedad científica fueron: a) Establecer el estado del arte en el tema de la corrupción y administración pública; b) Definir los actos de corrupción en la empresa pública c) Determinar cómo observan la afectación de corrupción los empleados públicos. La metodología utilizada fue mediante el análisis documental de la web de revistas científicas, de fuentes primarias y secundarias, metodología descriptiva a través de un estudio etnográfico que se hizo a jefes administrativos del edificio del Ministerio del Litoral. Se planteó la propuesta diseñada en la Unión Europea denominada Pacto de Integridad para combatir la corrupción.

Palabras clave: Administración pública, corrupción, gobernabilidad.

ABSTRACT

The word "corruption" etymologically comes from the Latin *curruptus*, which means decomposition, rottenness or disintegration; likewise, it is identified as the degenerative process of norms and values that are established in society. Corruption is defined as: "the private (improper) appropriation of a public good". An also generic definition of corruption consists in stating as Bejarano does, that: "... there is an act of corruption when a person illegally puts his personal interest above the general interests that he is obliged to serve." In fact, "... corruption generates, among other effects, the delegitimization of the State, and of the political organization, affects business efficiency, makes the allocation of public and private resources inefficient and distorts public policies." As Restrepo reminds us, the republican tradition, from Plato to Machiavelli, provided the context in which corruption was defined as the increasing inability of the political system to achieve the public interest, that is, to reach the space in which freedom and security may exist. For this reason, Cortina's assessment is clear, according to which "The temptation to use public office for private gain is perhaps the most difficult issue to save. Usually, those who access an administrative position consider that everything that surrounds the position belongs to them for their benefit, which is clearly false, but apparently rarely surmountable". The innovation of this work is the common approach that the authors share in public administration settings, using words and ideas from professionals working in the field of public administration, they explore how public officials experience and understand corruption. One of the main focuses is on the definition and operationalization of corruption, what public sector workers describe as corruption, as well as what they do not have. The objectives set out in the scientific novelty were: a) Establish the state of the art on the subject of corruption and public administration; b) Define the acts of corruption in the public company c) Determine how corruption is seen by public employees. The methodology used was through the documentary analysis of the web of scientific journals, from primary and secondary sources, a descriptive methodology through an ethnographic study that was carried out on administrative heads of the Ministry of the Coast building. The proposal designed in the European Union called Comprehensive Pact to combat corruption was raised

Keywords: Public administration, corruption, governance.

ÍNDICE

RESUMEN	7
ABSTRACT	8
INTRODUCCIÓN.....	10
NOVEDAD CIENTÍFICA	11
PROBLEMÁTICA	11
JUSTIFICACION	12
OBJETIVOS	12
Objetivo general	12
Objetivos específicos.....	12
VARIABLES	12
MARCO REFERENCIAL	12
MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL.....	16
Corrupción y legislación de la administración pública ecuatoriana.....	16
Definiciones conceptuales.....	19
Participación de funcionarios públicos en actividades comerciales.....	20
Prohibiciones de pago y recepción.....	21
Formas de corrupción administrativa.....	21
Obsequios y propinas, recompensas de viaje, comidas y entretenimiento.....	21
Contribuciones políticas.....	21
Soborno comercial privado	22
Otros delitos relacionados con la corrupción	22
Transparencia y la integridad en la contratación pública.....	22
Pacto de Integridad.....	23
MARCO LEGAL.....	24
METODOLOGÍA.....	24
RESULTADOS	24
DISCUSIÓN	26
CONCLUSIONES.....	27
LIMITACIONES.....	30
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	31
ANEXO	34
(Guion de encuesta).....	34
(Guion de entrevista).....	35

INTRODUCCIÓN

La fenomenología de la corrupción es quizás uno de los temas más relevantes de estudio por las diferentes ramas del conocimiento. Este mal se encuentra de manera horizontal a lo largo y ancho de nuestro mundo globalizado, y en sus diferentes gradualidades dependiendo de los planes de lucha anticorrupción de los diversos países. Hablar de esta temática siempre ha puesto en entredicho lo abstracto y subjetivo del tema, puesto que tiene diferentes perspectivas de análisis como la individual, social, moral, pública-institucional, política, familiar, entre otras más, que proponen diferentes modalidades al momento de realizar su respectivo análisis.

Es interesante revisar como el principio de la transparencia de las actividades administrativas ha tenido una evolución importante en nuestro país. Recién desde el 18 de mayo del 2004, mediante R.O Suplemento 337, entró en vigencia la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la cual busca cumplir las principales obligaciones del Derecho Internacional sobre el tema, y que corresponden con el Pacto Internacional de Derechos Políticos y la Convención Americana de Derechos Humanos, entre otras obligaciones que adquirió el Ecuador. No obstante, existen ciertas limitaciones como es el caso de la información catalogada como “confidencial”, es decir, aquella que no está sujeta al principio de publicidad y derivada de los derechos personalísimos de los individuos (intima o personal), en concordancia con los preceptos constitucionales que establece el artículo 91 y las diversas normas sobre esta materia.

Esta ley fue un avance para limitar desde el punto de vista normativo y del Derecho, las diferentes irregularidades que se cometían en décadas anteriores. Sin embargo, actualmente se cumplen de manera parcial variando de cada institución pública en sus diferentes portales web (la común opción “Transparencia”) o en sus dependencias físicas que existen en la actualidad, por motivos que no tienen que ver muchas veces con la Ley de Transparencia, sino con factores propios de la corrupción sistemática en la que vivimos. Una correcta cultura de transparencia permite un control por parte de la sociedad con mayor rigurosidad, teniendo como meta el buen gobierno.

No obstante de la revisión de las normas de transparencia en la administración, también existen estos principios y normas de cumplimiento en el ámbito privado, ya que la modernidad y el desarrollo industrial han generado grandes compañías que tienen mayor poder económico que muchos Estados, desarrollando políticas de *compliance* en materia penal bajo la perspectiva del autogobierno corporativo, y que por ejemplo se dan en países con mayor desarrollo industrial y comercial (España, Italia, etc.). Esta línea de transparencia es fruto de varias presiones externas que se dieron en el seno de múltiples discusiones y casos emblemáticos de corrupción, tales como : Caso soborno Odebrech ,Caso sobreprecio de insumos y medicina IESS por pandemia Covid 19, Caso sobreprecio kit de alimentos por SNGR ,Caso organización delictiva , cohecho soborno mal versación de fondos por miembros de gobierno de la década pasada, Caso sobreprecio helicópteros

DRHUV ,Caso refinería el Aromo ,Caso aduanas paralelas ,Entrega irregular de frecuencias de radio y televisión etc. por lo que ahora se sigue una corriente global para mejorar la imagen corporativa de muchas organizaciones, así como las múltiples ventajas de socialización con sus consumidores, proveedores y comerciales, que buscan agentes *anticorrupción*.

A pesar de las disposiciones constitucionales, tratados internacionales y la existencia de instituciones dedicadas al combate de la corrupción, hacer cumplir las leyes anticorrupción sigue siendo un gran desafío. La Ley para la Prevención del Lavado de Activos y el Financiamiento de Delitos (Gobierno ecuatoriano, 2020), la resolución No. SCVS-DSC-2018-0041 emitida por la Superintendencia de Empresas, Valores y Seguros (Superintendencia de Bancos del Ecuador, 2020), junto con el Código Penal Orgánico Integral (Función Judicial del Ecuador, 2014), vigente a partir de 2014, proporcionar a los interesados en la aplicación de la ley todas las herramientas necesarias para investigar y procesar esquemas corruptos en todo el país. Ecuador es una jurisdicción latinoamericana donde los sobornos y los pagos de facilitación a menudo se perciben como permisibles. En consecuencia, la corrupción es indudablemente reconocida como un problema nacional (Zalpa et al., 2014).

La Constitución ecuatoriana (Asamblea de la República del Ecuador, 2008), promulgada el 20 de octubre de 2008, establece que uno de los deberes principales del estado es garantizar a sus ciudadanos el derecho a una cultura de paz, seguridad integral y vida en una sociedad democrática libre de corrupción. Del mismo modo, también se reconoce constitucionalmente como un deber de los ciudadanos ecuatorianos informar y combatir la corrupción.

NOVEDAD CIENTÍFICA

La novedad de este trabajo es el enfoque común que los autores comparten en los entornos de administración pública, utilizando palabras e ideas de profesionales que trabajan en el campo de la administración pública, los autores exploran cómo los funcionarios públicos experimentan y entienden la corrupción. Uno de los principales focos se centra en la definición y operacionalización de la corrupción, lo que los trabajadores del sector público describen como corrupción, así como los que no tienen. Los temas comunes adicionales que se identificaron a partir de la ética laboral y social; bien público versus privado; estigmas culturales y prácticas de intercambio de regalos (Torsello 2016). Las preguntas planteadas en la novedad científica fueron: a) ¿cuál es el estado del arte en el tema de la corrupción y administración pública?; b) ¿cuáles son los actos de corrupción en la empresa pública? c) ¿cómo observan la afectación de corrupción los empleados públicos?

PROBLEMATICA

Si bien no hay escasez de estudios sobre el tema de la corrupción, los estudios comparativos de la corrupción son un tema de investigación relativamente reciente, en parte debido a las dificultades con los datos confiables. Aún más raros son los estudios antropológicos que abordan el fenómeno. Dado que la corrupción se presenta de manera diferente en cada país, algunos académicos han comenzado a pedir la necesidad de más estudios a nivel micro de corrupción que puedan

proporcionar un enfoque detallado de un solo país. Estos estudios, particularmente en el contexto de la corrupción gubernamental, pueden ayudar a los responsables políticos, organismos anticorrupción ,sociedad civil , a identificar intervenciones para descubrir, combatir y prevenir estas actividades insidiosas (Erickson & Hills, 2007).

JUSTIFICACION

La corrupción se manifiesta en todos los niveles de la sociedad, no solamente en empresas públicas pues se registran casos desde corporaciones multinacionales hasta pequeñas empresas; tanto en países en desarrollo como en democracias bien establecidas. A lo largo de los años, ha surgido una gran cantidad de investigación dirigida a comprender mejor las causas y las consecuencias de la corrupción y diseñar políticas e intervenciones en la lucha contra ella. Huber (2016) enfatiza que abuso, público, privado e incluso beneficio son temas de controversia en muchas sociedades y de diversos grados de ambigüedad en la mayoría.

OBJETIVOS

Objetivo general

- Determinar si el pacto de integridad es un aliciente a los procesos de corrupción administrativa.

Objetivos específicos

- Establecer el estado del arte en el tema de la corrupción y administración pública.
- Definir los actos de corrupción en la empresa pública.
- Determinar cómo observan la afectación de corrupción los empleados públicos en la propuesta del Pacto de integridad.

VARIABLES

Variable independiente: Corrupción

Variable dependiente: Pactos de integridad

MARCO REFERENCIAL

Se buscó en la base de datos Scielo y Latindex diferentes trabajos relaciones a las variables Corrupción y Administración Pública de las cuáles se encontraron diez trabajos relacionados directamente con el tema y considerados como más relevantes para la investigación. El más importante es un libro editado en inglés que se ha convertido en la principal obra del siglo veintiuno en el tema: El volumen editado de Davide Torsello (2016), “Corrupción en la Administración Pública: un Enfoque Etnográfico”, busca cerrar la brecha en la literatura actual sobre corrupción entre los indicadores cuantitativos de corrupción a nivel macro y la evidencia cualitativa a nivel micro a través de un enfoque etnográfico para el estudio de la corrupción en la administración

pública. Utilizando un enfoque cualitativo, los académicos de ocho países diferentes contribuyen al volumen utilizando sus extensos datos de trabajo de campo (se realizaron más de 1,000 encuestas y 700 entrevistas) y siguiendo metodologías etnográficas que van desde encuestas; entrevistas individuales, expertas y semiestructuradas en profundidad; observaciones de los participantes; análisis de la cobertura mediática relacionada con la corrupción; mesas redondas de debate; y grupos focales.

El libro de Torsello tiene dos puntos fuertes: (1) representa una visión holística del concepto de corrupción, incluidas las dimensiones socioculturales, que ayuda a ampliar nuestra comprensión de sus efectos devastadores; y (2) complementa los estudios cuantitativos existentes sobre corrupción y hace una contribución importante a la comprensión de lo que los funcionarios públicos ven como prácticas corruptas, así como prácticas no consideradas corruptas. El libro proporciona una gama de soluciones políticas prácticas interesantes (especialmente en el área del intercambio de regalos) que vale la pena examinar con más detalle a través de más investigaciones y experimentos. Es una valiosa adición a la literatura sobre corrupción pública y presenta un recurso importante para estudiantes, profesionales y académicos de servicios públicos a nivel mundial. Los académicos y estudiantes de campos que incluyen políticas públicas, administración pública, sociología y antropología encontrarán este libro útil para sus investigaciones y estudios. También será de interés para los responsables políticos a nivel internacional y los profesionales del sector público.

Reilly (2017) sin embargo presenta un problema fundamental identificado por algunos estudiosos de la antropología es que esta definición se basa en divisiones que no son universales. De acuerdo con la misma fuente ocho países proporcionan estudios de caso sobre corrupción en el sector público. Estos incluyen: Claudia Báez Camargo, jefa de la división de investigación del Instituto proporciona una adición oportuna y muy necesaria a la investigación actual, cerrando la brecha entre los indicadores cuantitativos de corrupción a nivel macro y la evidencia cualitativa a nivel micro a través de un enfoque etnográfico innovador para el estudio de la corrupción y la integridad en la administración pública. Para el Estudio mexicano, Báez Camargo y su coautor Rodrigo Megchún Rivera se centran en la comprensión local de las prácticas corruptas entre los grupos indígenas en las zonas rurales de México. Los hallazgos vinculan el ejercicio de prácticas comunitarias particulares y las normas sociales prevalecientes entre esos grupos con la falta de efectividad de los mecanismos de responsabilidad social en el sector de la salud mexicano.

Para el estudio de Tanzania, realizado junto con Richard Faustine Sambaiga, los autores exploran las actitudes hacia las prácticas corruptas en el sector de la salud entre los ciudadanos de Dar es Salaam. La investigación reveló cómo la confianza en las instituciones y las estrategias de resolución de problemas que las personas emplean para hacer frente a los altos niveles de corrupción son algunos de los factores que deben tenerse en cuenta en el diseño de intervenciones efectivas de responsabilidad social. Como se observa, ambos casos se hicieron en el entorno del manejo de influencias en el campo de la salud, tema que salió a relucir en el período pandémico de Covid 19 durante los meses de marzo y abril del 2020, pero hay que aclarar que se ha mencionado la palabra relucir, porque los casos no son nuevos, solo que se evidenciaron en este preciso momento de emergencia.

Tabla 1.

Estudios de corrupción declarados en la obra de Reilly

Lugar del estudio	Tema
Monza, Italia.	Comprender el impacto de la nueva legislación anticorrupción y las secuelas de un escándalo relacionado con la corrupción, conocido como "Ciudad Limpia", sirvió de base para el primer estudio de caso.
Budapest, Hungría.	La percepción que los trabajadores del sector público tienen de los desafíos a la integridad y cómo estos influyen en sus tareas diarias fue el foco del segundo estudio de caso.
Bosnia y Herzegovina.	La corrupción del partido en el sistema público de empleo sirvió de base para la observación de casos.
Rusia.	La falta de honradez académica en las áreas de admisión universitaria y enseñanza universitaria en los niveles de pregrado y posgrado fue el punto focal de observación.
Pristina, Kosovo.	El estudio etnográfico se centró en cómo ocurre el activismo y el compromiso civil contra la corrupción; y comprender cómo se transforma la esfera pública mediante intervenciones burocráticas e internacionales y qué significa esto para la ciudadanía. Se identificaron y analizaron las dimensiones socioculturales de la corrupción, incluida la existencia de varios tipos de prácticas comunes en el país que no se consideran corruptas, aunque pueden considerarse corruptas.
Turquía. Chiapas, México (Guadalupe Tepeyac, San Quintín, Las Margaritas y Emiliano Zapata).	El mecenazgo y el clientelismo fueron explorados como habilitadores principales de transacciones corruptas.
Distrito Kinondoni de Dar es Salaam, Tanzania.	Las actitudes hacia la corrupción en el sector de la salud pública.

Fuente: tomado de Reilly, T. (2017). Corruption in public administration: An ethnographic approach. *International Review of Public Administration*, 22(1), 87-89.

Fenner, (2020) coescribió diez años atrás, con su excolega Mirella Mahlstein, un capítulo de Derecho y normas internacionales aplicables en situaciones de desastres naturales editado por Erica Harper para IDLO. En el capítulo, explican por qué las situaciones de desastres naturales son

particularmente vulnerables a la corrupción y otras formas de abuso de fondos. Al releer el capítulo, queda claro que la pandemia de covid-19 y la respuesta internacional comparten muchos de los mismos elementos que las situaciones de desastres naturales.

El panorama general es que los grandes desastres naturales, como el tsunami del Océano Índico de diciembre de 2004, a menudo desencadenan una respuesta humanitaria masiva. Esto se manifiesta como una repentina y enorme afluencia de dinero, bienes y servicios a un país o región que se ve afectada por el evento inesperado y cuyas instituciones e infraestructura pueden verse comprometidas. Los gobiernos y las agencias de ayuda están bajo una enorme presión para ayudar rápidamente. Y al igual que los desastres naturales, no existe un dilema moral para controlar el proceso, ya que los países víctimas de la crisis económica y de salud de covid-19 son vistos como completamente irreprochables.

El presidente del Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) del Consejo de Europa, GRECO, Martin Mrčela, expresó pensamientos similares al notar en particular los riesgos cuando los países muestran una combinación de emergencia, concentración de poder, derogación de derechos y libertades, y grandes cantidades de dinero infundido en la economía.

Fenner, (2020) propone que los riesgos de corrupción en situaciones de desastres naturales que son particularmente relevantes para la pandemia actual se relacionan con:

- Talla: La enorme asistencia financiera y en especie involucrada es un incentivo peligroso, y los malos actores podrían razonar que la desviación será menos notable cuando haya más dinero y bienes involucrados. Por lo tanto, las inhibiciones son menores, mientras que el dinero que se puede hacer a través de la corrupción se multiplica.
- Velocidad: Una evaluación de necesidades apresurada u omitida puede dar como resultado una focalización deficiente, un suministro excesivo o insuficiente de ayuda o proyectos inapropiados. Todos estos crean oportunidades para la explotación. La presión para entregar ayuda rápidamente, junto con cláusulas de excepción de emergencia, también puede llevar a eludir los procedimientos de adquisición estándar.
- Poder: Las transferencias de recursos unilaterales exacerban la relación de poder asimétrica entre los beneficiarios, que son económica y políticamente débiles, y las agencias de ayuda. Este desequilibrio de poder puede dar lugar a bajos niveles de transparencia y responsabilidad, lo que aumenta las oportunidades de corrupción.
- Complejidad: Cuando muchos actores diferentes están involucrados en una situación (post) de desastre, esta complejidad ayuda a camuflar la corrupción. La falta de coordinación entre los donantes, los gobiernos, las organizaciones de la sociedad civil y los contratistas privados, y sus múltiples políticas y directrices diferentes, puede conducir a una doble financiación del mismo proyecto y otros fraudes o abusos directos e indirectos.
- Instituciones débiles: Un alto nivel de corrupción previa a la crisis debido a instituciones débiles en los estados afectados puede aumentar los riesgos de corrupción en situaciones de desastre. Los mecanismos anticorrupción, donde existan, pueden debilitarse a medida que los gobiernos se centran en otras prioridades.

- Contexto: Cuando las organizaciones internacionales o las agencias de ayuda bilateral brindan ayuda de emergencia, el personal expatriado a cargo de las operaciones de ayuda puede carecer de experiencia con las condiciones locales de un país. Estas condiciones locales incluyen relaciones de poder existentes o, como enfatiza Claudia Báez Camargo en su investigación, las diferentes normas sociales que existen en torno a la gobernanza y la corrupción. Los programas de ayuda podrían reforzar involuntariamente las desigualdades en riqueza y poder a nivel local.

Además de destacar estos y otros riesgos, el documento continúa utilizando estudios de casos de situaciones de respuesta a desastres naturales para iluminar los riesgos individuales y las responsabilidades respectivas entre los diferentes actores involucrados. Prevenir las oportunidades de corrupción en situaciones posteriores a un desastre es fundamental para garantizar que la ayuda eventualmente beneficie a las víctimas. En el contexto de covid-19, esto parece especialmente pertinente. Quizás la breve guía sobre herramientas y mecanismos para prevenir y detectar la corrupción en las operaciones de socorro de emergencia, que abarca siete áreas, desde la cooperación y la coordinación hasta el monitoreo, la evaluación y la aplicación, ayudará a los responsables de la prevención de la corrupción en la respuesta covid-19.

Para finalizar la fase exploratoria de esta investigación, se revisó otra investigación en Ecuador de López y Ángeles (2016) trata sobre un tema subyacente clave expresado en todo el libro es la definición de corrupción pública, que se ha entendido ampliamente como colocar intereses privados sobre el bien público en los cargos públicos. Esta definición ampliamente aceptada de corrupción ha dado paso a políticas relacionadas con la transparencia y el "buen gobierno." Esto se debe a que la mayoría de los actos corruptos implican una negociación entre el actor oficial y algunos privados. El funcionario utiliza los poderes del cargo para crear ganancias para el socio privado más allá de las que uno podría ganar sin la intervención del gobierno.

MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

Corrupción y legislación de la administración pública ecuatoriana

Ecuador es una jurisdicción latinoamericana donde los sobornos y los pagos de facilitación a menudo se perciben como permisibles. En consecuencia, la corrupción es indudablemente reconocida como un problema nacional (Zalpa et al., 2014).

A pesar de las disposiciones constitucionales, tratados internacionales y la existencia de instituciones dedicadas a combatir la corrupción, hacer cumplir las leyes anticorrupción sigue siendo un gran desafío. La Ley para la Prevención del Lavado de Activos y el Financiamiento de Delitos (Gobierno ecuatoriano, 2020), la resolución No. SCVS-DSC-2018-0041 emitida por la Superintendencia de Empresas, Valores y Seguros (Superintendencia de Bancos del Ecuador, 2020), junto con el Código Penal Orgánico Integral (Función Judicial del Ecuador, 2014), vigente a partir de 2014, proporcionar a los interesados en la aplicación de la ley todas las herramientas necesarias para investigar y procesar esquemas corruptos en todo el país.

La Constitución ecuatoriana (Asamblea de la República del Ecuador, 2008), promulgada el 20 de octubre de 2008, establece que uno de los deberes principales del estado es garantizar a sus ciudadanos el derecho a una cultura de paz, seguridad integral y vida en una sociedad democrática

libre de corrupción. Del mismo modo, también se reconoce constitucionalmente como un deber de los ciudadanos ecuatorianos informar y combatir la corrupción. Además, los ciudadanos están facultados para revocar a los funcionarios públicos del cargo en caso de que sean acusados de corrupción. Del mismo modo el quinto Poder, Transparencia y Control Social, se encarga de combatir la corrupción, investigar las denuncias de corrupción y proteger a los denunciantes, entre otras tareas. La Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE) durante (2018) y hasta ahora en 2020 ha estado trabajando para contribuir a la lucha contra la corrupción en Ecuador. Se han hecho diferentes acuerdos de cooperación, como con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, UNODC, que establece como objetivos el fortalecimiento institucional y la capacitación, y la asistencia técnica contra el marco regulatorio actual para la recuperación de activos.

En febrero de 2019, el Consejo del Poder Judicial y la Secretaría de la Presidencia de la República se unieron al Acuerdo Marco de Cooperación Interinstitucional para fortalecer la lucha contra la corrupción y la recuperación de activos. El acuerdo fue firmado por el Contralor del Estado, el Fiscal General del Estado y el director de la UAFE(2018), y tiene como objetivo establecer e implementar mecanismos de cooperación para fortalecer el ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, en la lucha contra la corrupción y la recuperación de activos. El acuerdo establece varios mecanismos de cooperación interinstitucional, que incluyen los siguientes:

- Capacitación para la investigación y el procesamiento oportuno de casos penales iniciados por la Fiscalía.
- Intercambio de información que puede ser útil para el ejercicio de los poderes constitucionales y legales de cada una de las partes.
- Colaboración oportuna en las investigaciones iniciadas por el Fiscal General del Estado.
- Colaboración de la Contraloría del Estado en el establecimiento de los montos para el cobro de la reparación integral del daño patrimonial causado al estado.
- Coordinar las acciones para el intercambio de información con el fin de recuperar los activos de la administración pública.
- Ejecución ágil y oportuna de acciones legales en defensa del patrimonio nacional.
- Desarrollo de proyectos conjuntos de investigación e innovación en sectores de interés institucional.
- Desarrollo de programas de capacitación profesional en sectores de interés institucional, entre otros.

Dentro de sus diversas actividades, la UAFE firmó un acuerdo de asistencia técnica reembolsable con el Banco Mundial que facilitará el uso de una herramienta analítica para crear una Matriz Nacional de Riesgos, este documento proporcionará asesoramiento especializado a la UAFE. El objetivo principal de la Evaluación Nacional de Riesgos es identificar, evaluar y comprender los riesgos de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo para tomar medidas, incluida la designación de autoridades y mecanismos para coordinar acciones, distribuir recursos y garantizar que estos riesgos se mitiguen de manera efectiva. Entre otras acciones tomadas este año por el gobierno ecuatoriano está la creación de la Comisión Internacional contra la Corrupción. Esta Comisión fue formada por cinco expertos internacionales en el campo de la lucha contra la corrupción, y su objetivo es brindar atención técnica especializada para fortalecer las instituciones públicas en esta área.

La Contraloría está haciendo 53 auditorías a las compras públicas de insumos médicos durante la emergencia sanitaria. Se habla de sobrepuestos de hasta el 9.000% en contratos entre marzo y mayo de 2020... La respuesta genérica es mucho. Según el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, se puede obtener una idea del tamaño de este fenómeno a partir de los sobornos pagados cada año en todo el planeta. Ambos organismos estiman que la industria del soborno mueve entre 1,5 y 2 billones de dólares —sí, millones de millones—: cerca del 2% del Producto Interno Bruto (PIB) mundial, 18 veces el PIB del Ecuador. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) añade que al menos 2,6 billones de dólares se pierden en enriquecimiento ilícito, evasión de impuestos y otros actos de corrupción (Roa, 2020).

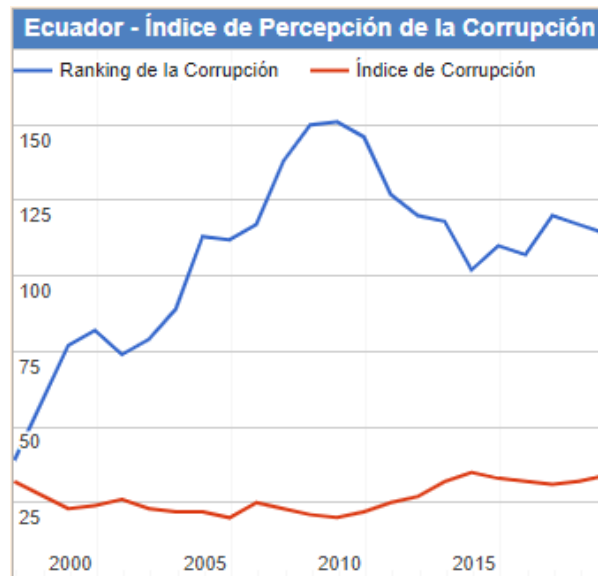


Figura 1 Índice de percepción de la corrupción Ecuador 2000-2018

Tabla 2

Índice de percepción de la corrupción Ecuador 2000-2018

<i>Fecha</i>	<i>Ranking de la Corrupción</i>	<i>Índice de Corrupción</i>
2007	150	21
2008	151	20
2009	146	22
2010	127	25
2011	120	27
2012	118	32
2013	102	35
2014	110	33
2015	107	32
2016	120	31
2017	117	32
2018	114	34

Fuente: Ecuador—Índice de Percepción de la Corrupción 2018. (2019). datasmacro.com

Los índices de corrupción son medidos de diferente manera, pero casi todas las certificadoras coinciden con que Ecuador ha tenido un descenso en corrupción en los últimos años, sin embargo, la comunicación moderna ha permitido que esa percepción sea mayor, es decir pocos casos, pero más publicitados. Este efecto comparado con la realidad es cuestionable, porque, por ejemplo, a pesar de que para el 2007, antes del gobierno populista de Rafael Correa casi no se escuchaba sobre denuncias de corrupción por eso la percepción era menor, mientras que para el 2018 en el gobierno de Moreno, estos indicadores aumentaron en 50%, según se observa la tabla anterior.

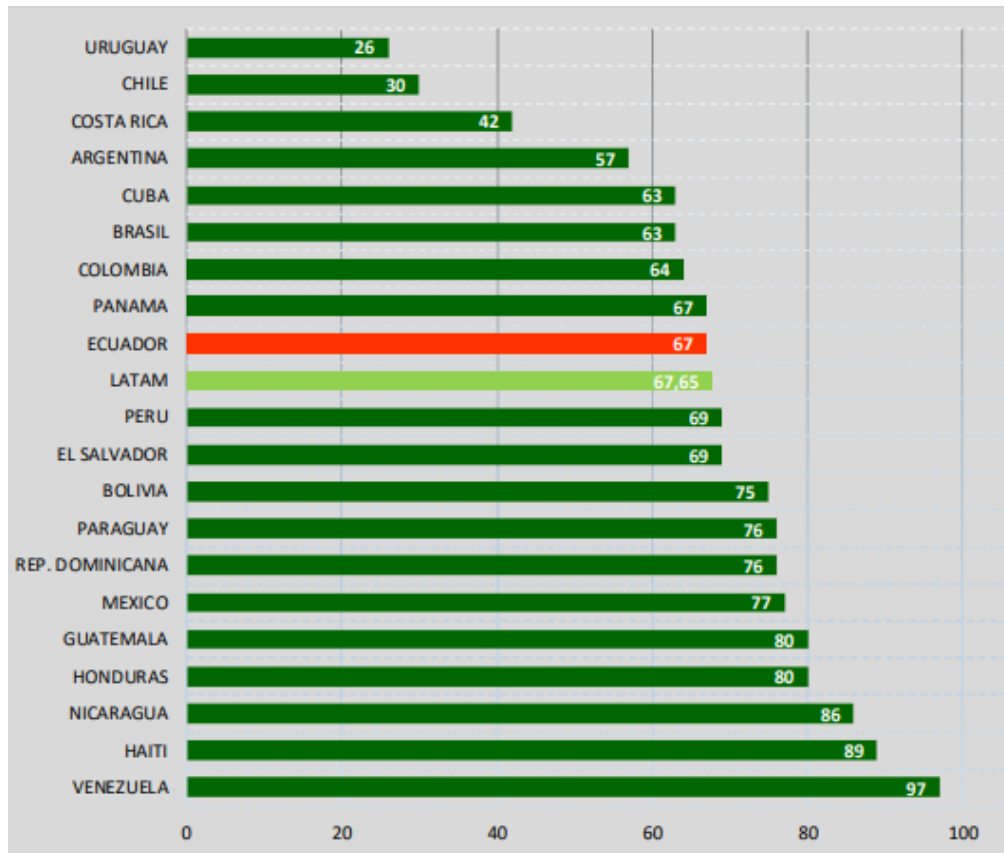


Figura 2 Índice de percepción de la corrupción Ecuador julio 2020

Fuente: CESLA. (2020). *Indicador de corrupción para América latina Cesla-julio 2020*.

Para Julio del 2020, Ecuador está dentro del rango promedio de Latinoamérica. En la figura se observa que, dentro de la zona, el país está muy lejos de Uruguay, el país con menos percepción.

Definiciones conceptuales

De acuerdo con Robalino y Orozco, (2019) los funcionarios públicos se definen a nivel constitucional como todas las personas que, de cualquier manera, o bajo cualquier forma de trabajo, prestan servicios u ocupan un puesto, una oficina postal o una oficina en el sector público.

- Funcionario público.- los funcionarios públicos se definen a nivel constitucional como todas las personas que, de cualquier manera, o bajo cualquier forma de

trabajo, prestan servicios u ocupan un puesto, una oficina postal o una oficina en el sector público.

- Administración pública.- implementación de políticas gubernamentales. En la actualidad, a menudo se considera que la administración pública también incluye alguna responsabilidad para determinar las políticas y programas de los gobiernos. Específicamente, es la planificación, organización, dirección, coordinación y control de las operaciones gubernamentales.
- Corrupción.- La corrupción pública implica una violación de la confianza pública y / o abuso de posición por parte de funcionarios federales, estatales o locales y sus cómplices del sector privado.
- Gobernabilidad.- Es la forma en que la sociedad o los grupos dentro de ella se organizan para tomar decisiones

Participación de funcionarios públicos en actividades comerciales

La regla general es que los funcionarios públicos son libres de participar en actividades comerciales siempre que no estén relacionados con sus funciones oficiales, o si no existe una prohibición legal específica. Un funcionario público no puede mantener vínculos comerciales, corporativos o financieros directos o indirectos con contribuyentes o contratistas si el funcionario público tiene que tratar con ellos como parte de sus deberes normales (Aliende & Martínez-Moscoso, 2014).

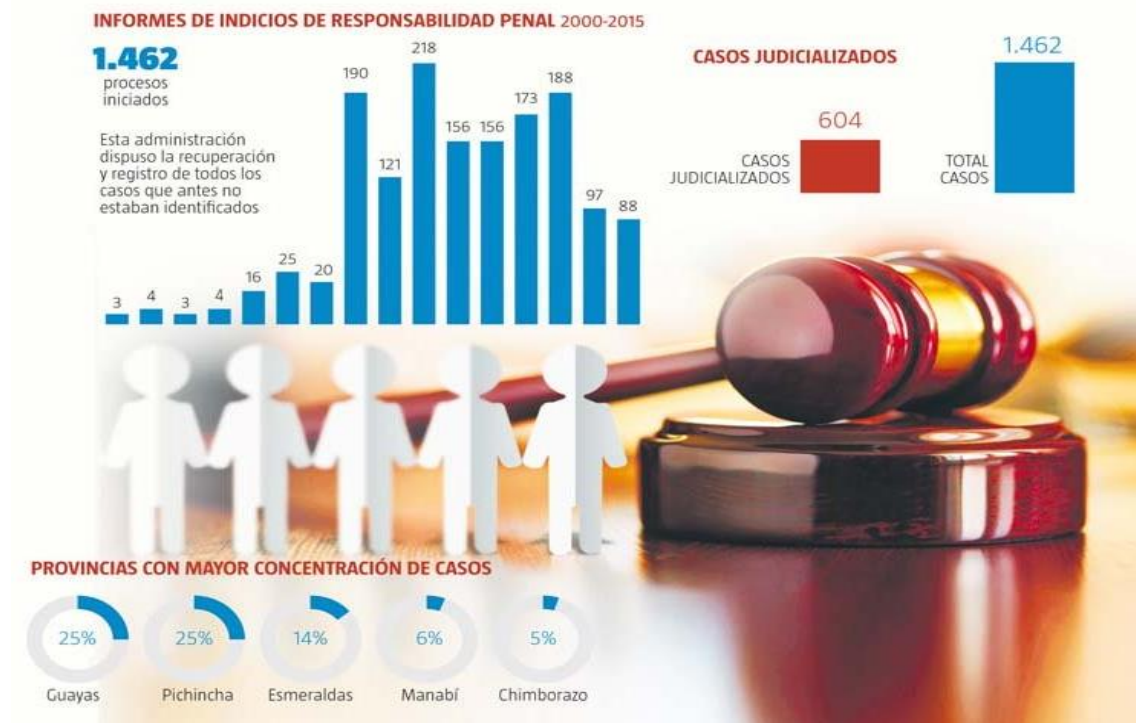


Figura 3 Casos de corrupción judicializados al 2019

Fuente: El Telégrafo. (2019). *9 instituciones del Estado trabajan en la prevención y combate a la corrupción*. El Telégrafo - Noticias del Ecuador y del mundo.

Prohibiciones de pago y recepción

Los elementos de soborno incluyen la entrega, transferencia, oferta o promesa de un pago indebido, beneficio, donación, regalo o cualquier cosa de valor con la intención de provocar un resultado positivo, omisión, facilitación, condicionamiento o retraso de una acción oficial. En otras palabras, un soborno induce, o tiene la intención de inducir, una alteración del curso normal de las diligencias y procesos administrativos o públicos, o recompensa el desempeño inadecuado. No se permiten pagos de facilitación. Un tercero puede realizar o aliviar el beneficio ilícito o inapropiado. Se pueden imponer sanciones a la parte que acepta (funcionario público) o a la parte que ofrece (individuo) (Camargo, 2018).

Formas de corrupción administrativa

PECULADO.- Delito, cuando una persona se queda con el dinero (peculium =capital) público ,del Estado.

CONCUSION.- (CONCUSSIO).-Exacción ilegal, cuando un funcionario Público ,en uso de su cargo ,exige o solicita una contribución en su propio provecho .

TRAFICO DE INFLUENCIA.- Delito en aprovecharse de una situación de privilegio, de una información sensible y comerciar con ella en beneficio propio.

ENRIQUECIMIENTO ILICITO .- Delito que consiste en el incremento injustificado del patrimonio de un funcionario público durante o inmediatamente después del ejercicio de sus funciones.

COHECHO (SOBORNO) .- Delito bilateral , por el cual un funcionario público ,en el ejercicio de sus funciones, recibe y acepta dinero de una persona con el propósito de ésta, conseguir un beneficio .

Obsequios y propinas, recompensas de viaje, comidas y entretenimiento

Las regulaciones específicas sobre obsequios y hospitalidad son vagas. Los funcionarios públicos no pueden solicitar, aceptar o recibir obsequios, dinero, recompensas o privilegios. La base de si un funcionario público recibe una sanción administrativa o si está sujeto a cargos por soborno criminalizado es la intención detrás de la solicitud o aceptación del regalo. En otras palabras, si la entrega de un regalo se lleva a cabo sin el objetivo de obtener un beneficio o recompensa específica a cambio, entonces solo podría llevar al funcionario público a una sanción administrativa, eximiendo de responsabilidad al individuo privado. Por el contrario, una entrega de regalos centrada en el soborno puede generar responsabilidad penal para todas las personas involucradas (Carnevali R & Artaza V, 2016).

Contribuciones políticas

Las contribuciones del sector privado permitidas a las campañas políticas se limitan a los ciudadanos ecuatorianos y extranjeros que residen en el país. Las contribuciones del sector privado deben entregarse dentro de los límites legales establecidos para la temporada electoral específica (Gans-Morse et al., 2018).

Soborno comercial privado

La ley civil protege las relaciones abusivas entre partes privadas, que pueden incluir violaciones fiduciarias o de confianza, así como colusión civil comercial. Estas irregularidades están sujetas a demandas legales ante tribunales civiles. La compensación puede incluir daños, siempre que la acción no se considere un delito, como fraude comercial o civil (Programa de Desarrollo de Naciones Unidas, 2008).

Otros delitos relacionados con la corrupción

El elemento clave de la extorsión es el abuso de poder de un funcionario público o personas que actúan bajo la autoridad del estado en nombre de una institución pública. El delito consiste en ordenar o exigir la entrega de derechos, cuotas, contribuciones, ingresos, intereses, salarios o gratificación a su favor. Un tercero o un particular puede llevar a cabo la extorsión, y cuando se trata de violencia o amenazas, la pena es mayor (Denisova-Schmidt, 2018).

Según la Fiscalía del Ecuador las denuncias están en el siguiente orden:

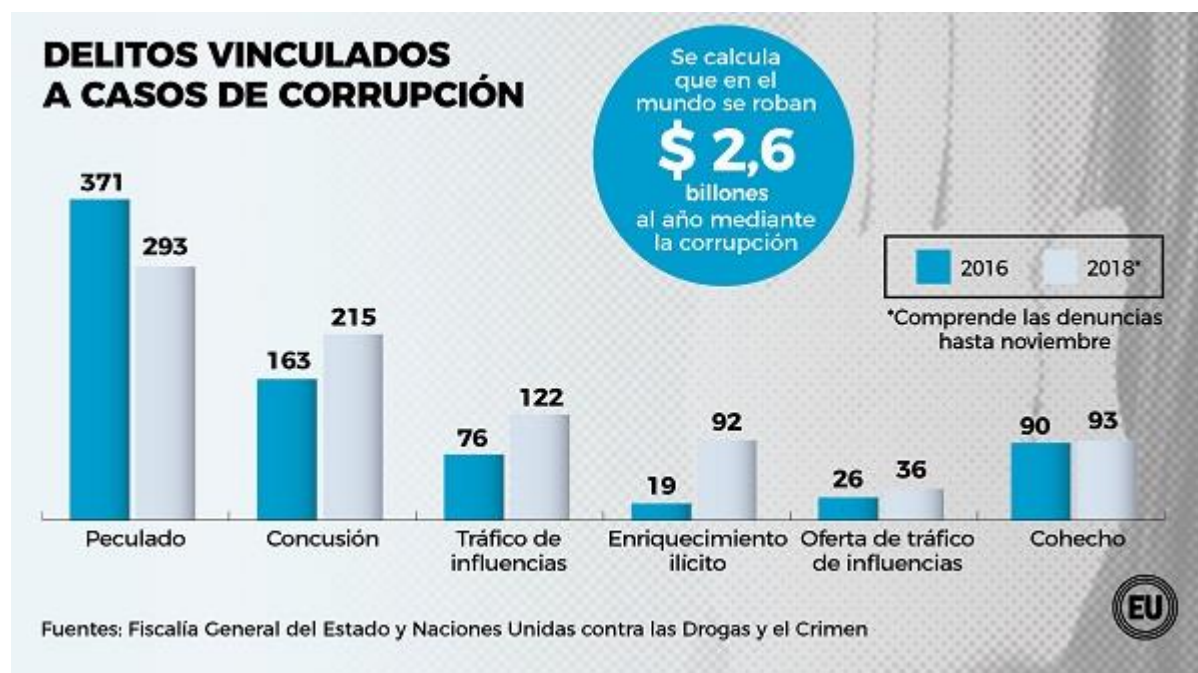


Figura 4 Delitos vinculados a la corrupción

Fuente: Diario El Universo. (2018, diciembre 9). *\$ 10 millones al día, las pérdidas por la corrupción en Ecuador*. El Universo.

Transparencia y la integridad en la contratación pública

De acuerdo con Instituto de Basilea sobre Gobernanza, (2020), los Pactos de Integridad son una herramienta flexible que puede ayudar a hacer que la contratación pública sea más transparente y justa y reducir el riesgo de corrupción. Un Pacto de Integridad suele ser un acuerdo entre una autoridad de contratación pública y empresas licitadoras. Adaptado a cada oferta y país, compromete a todas las partes a abstenerse del soborno, la corrupción o la colusión. Un Pacto de Integridad generalmente involucra un monitor independiente y un proceso claro para informar, resolver y sancionar problemas de integridad.

Pacto de Integridad

Los Pactos de Integridad han sido probados en varios casos para:

- Aumentar la confianza en la contratación pública entre gobiernos, empresas y ciudadanos;
- Aumentar la competencia al nivelar el campo de juego;
- Reducir los costos de adquisición e implementación de contratos;
- Prevenir demoras en el ciclo de licitación o implementación del proyecto.

Los Pactos de Integridad no garantizan estos beneficios. En algunos casos, la falta de voluntad política ha llevado a que los partidos no cumplan con los requisitos y los monitores se retiren de su papel. En otros, los aumentos de costos o demoras en la licitación o la implementación del contrato han sido inevitables. Sin embargo, incluso en estos casos, el Pacto de Integridad ha ayudado a hacer que las razones de los retrasos o aumentos de costos sean transparentes, aumentando la confianza y la equidad (Triana & Barrios, 2018).

Desde que Transparencia Internacional fue pionera en el concepto en la década de 1990, los Pactos de Integridad se han utilizado en cientos de proyectos de adquisiciones en al menos 32 países en una amplia gama de sectores. En 2015, el Instituto de Gobernanza de Basilea y Blomeyer & Sanz llevaron a cabo una revisión de aprendizaje para analizar el uso y el impacto de los Pactos de Integridad basados en rigurosas investigaciones y encuestas. Otros países han implementado Pactos de Integridad desde entonces, ampliando la base de evidencia. La Comisión Europea lanzó un proyecto de seis años en 2016 que ha implementado Pactos de Integridad en 18 proyectos en 11 países de la UE (Instituto de Basilea sobre Gobernanza, 2020).

Desarrollado por el equipo de Acción Colectiva del Instituto de Basilea en 2020 bajo un proyecto financiado por el Fondo de Integridad KBA-NotaSys, este recurso en línea tiene como objetivo proporcionar información práctica y accesible sobre qué, por qué y cómo de los Pactos de Integridad. Está diseñado para cualquier persona que tenga la intención de promover, diseñar, implementar, monitorear u observar un Pacto de Integridad, que incluye:

- Gobiernos y autoridades de adquisiciones
- Actores del sector privado que participan en licitaciones públicas
- Organizaciones de la sociedad civil
- Expertos técnicos en diversas industrias.
- Los ciudadanos

Transparencia Internacional fue pionera en el concepto de un documento legalmente vinculante entre la agencia gubernamental, los licitadores del sector privado y un monitor de la sociedad civil en la década de 1990. Desde entonces, se han utilizado en cientos de proyectos de adquisición de alto valor en al menos 32 países, incluido un importante proyecto de la Comisión Europea que abarca 17 licitaciones por un total de 290 millones de euros en 11 países de la UE.

MARCO LEGAL

La Constitución y el Código Penal son las principales leyes que penalizan los delitos relacionados con la corrupción. Por lo tanto, la Constitución establece advertencias de prohibición y responsabilidad a los funcionarios públicos cuando desempeñan sus funciones, así como cuando manejan bienes y recursos públicos. El objetivo es evitar que participen en sobornos, extorsiones, tráfico de influencias, malversación de fondos y enriquecimiento ilícito. A su vez, el Código Penal ecuatoriano detalla a fondo las disposiciones sobre delitos relacionados con el soborno, delitos contra la administración pública, sujetos responsables, conductas delictivas y factores agravantes. Otras leyes como la Ley Orgánica de Servicio Público, la Ley de Contratación Pública, la Ley Orgánica de la Subdivisión de Transparencia y Control Social y la Ley Orgánica del Consejo para la Participación Ciudadana y el Control Social también contribuyen con elementos antisoborno.

METODOLOGÍA

La investigación fue mediante análisis documental de la web de revistas científicas de fuentes primarias y secundarias y metodología descriptiva a través de un estudio etnográfico descriptiva cualitativa que es la que registra las experiencias de los actores o fuentes primarias de la investigación (Goetz & LeCompte, 2010), con entrevistas a jefes departamentales no removibles por cuota política¹ del edificio de gobierno de la provincia del Guayas que se encuentra en el denominado edificio Ministerio del Litoral. La entrevista se basó en cinco preguntas: ¿Pueden los Pactos de Integridad detener la corrupción? ¿Qué es lo que parecen? ¿Cómo aumentan la confianza entre gobiernos, empresas y ciudadanos? ¿Cuánto dinero pueden ahorrar en licitaciones públicas publicadas abiertamente? ¿Dónde se han utilizado los Pactos de integridad y cuáles fueron los resultados?

El total de entrevistas fueron once, la investigación transversal se la transcribió y sus resultados fueron reportados de forma descriptiva y analítica como aconseja en el estudio de Andrade et al., (2018) en dónde se menciona que la información debe ser tomada de forma inductiva para conocer una realidad más ampliada. Para efectos del lector de este estudio, se aclara que la medición de la corrupción en el Ecuador, además de haber sido ya realizada, es notoria y efusiva y es motivo de vergüenza nacional e internacional para aquellos que piensan que deben hacerse muchos cambios sociales para que desaparezca, alcanzado a veces ser considerada por muchos pensadores como utopía su desaparición, por ende, no se investigó si hay o no corrupción en el país, sino la forma de mitigación de la misma.

RESULTADOS

Una vez explicados sobre los pactos de integridad y su funcionamiento para mitigar la corrupción, los empleados gubernamentales dieron sus apreciaciones que se traducen en:

- 1) ¿Pueden los Pactos de Integridad detener la corrupción?
- 2) ¿Qué es lo que parecen los Pactos de Integridad?
- 3) ¿Cómo aumentan la confianza entre gobiernos, empresas y ciudadanos?

¹ Forma de corrupción permitida en la ley de contratación

- 4) ¿Cuánto dinero pueden ahorrar en licitaciones públicas publicadas abiertamente?
- 5) ¿Dónde se han utilizado los Pactos de integridad y cuáles fueron los resultados?

1.- ¿Pueden los Pactos de Integridad detener la corrupción?

- Son positivos en cuanto a que pueden los pactos de integridad detener la corrupción en gran medida por la transparencia de los contratos y la necesidad de que las interacciones sean más públicas, también dijeron que hay muchas formas en que se manifiesta la corrupción no podrá ser evadida con este sistema como por ejemplo el abuso de poder en solicitudes extralaborales, el favor o intimidación sexual y la contribución política.

2.- ¿Qué es lo que parecen los Pactos de Integridad?

- En cuanto a lo que les parece un método así, aseguran que muchas veces se han hecho solicitudes a mandos altos, que una forma de control se manifieste, pues como jefes de área ellos están en riesgo, y como no son removibles del cargo en cambios de gobierno, suelen ser tratados de forma coercitiva y pocas veces encuentran un verdadero respaldo de las autoridades entrantes.

3.- ¿Cómo aumentan la confianza entre gobiernos, empresas y ciudadanos?

- En la pregunta de que cómo aumentan la confianza entre gobiernos, empresas y ciudadanos, los empleados adujeron que es muy difícil de que la ciudadanía confíe en ellos, que en muchos de lo que hacen como empleados públicos lo asocian a alguna forma de corrupción de tal forma que en la solicitud que se hace al servicio traen dádivas o regalos que son rechazados con mucha educación. Es decir que la misma ciudadanía piensa que de alguna manera los actos administrativos deben ser respondidos con alguna coima. La mayoría de las veces se intentan entregar alimentos u objetos, el dinero en efectivo no es lo usual.

4.- ¿Cuánto dinero pueden ahorrar en licitaciones públicas publicadas abiertamente?

- Los empleados administrativos piensan que el dinero que se puede ahorrar en licitaciones públicas publicadas abiertamente equivale al 30% del total facturado en la obra o contratación pública. Pero ya se han demostrado que muchas formas de corrupción equivalen a ganar las licitaciones por precio, pero en el contubernio, los productos no se entregan completos y en ocasiones ni siquiera ingresaron a la bodega, lo que es peor para el sistema de contratación pública porque estos actos se hacen menos fáciles de comprobar. Entonces, los entrevistados sugirieron que el pacto de integridad termina en el pago de la factura, que es otra forma de corrupción que no solo existe a nivel de compras y servicios, sino también en la contratación de empleados por servicios prestados.

5.- ¿Dónde se han utilizado los Pactos de integridad y cuáles fueron los resultados?

- Para finalizar cada entrevista se preguntó si sabían en dónde se han utilizado los pactos de integridad y cuáles fueron los resultados, y las respuestas unánimes al

desconocer que se hayan implementado en alguna dependencia administrativa gubernamental, es decir, no se está diciendo que no se lo ha hecho, sino que no se ha escuchado de tal acción.

DISCUSIÓN

En nuestro país la corrupción ha sido un tema que no ha cambiado desde el mismo inicio de la época republicana, no está de más recordar la famosa frase independentista que decía “*último día del despotismo y primero de lo mismo*” (anónimo), en el que la explotación del ser humano, el regionalismo y los sistemas de corrupción dentro de la administración pública no cambiaron en esta creación nacional llamada Ecuador, manteniéndose un sistema corrupto ,inescrupuloso e inmoral

Hoy en día, poseemos una larga tradición de inseguridad jurídica heredada desde la época republicana por más de dos decenas de constituciones, reformas e “innovaciones” normativas, reglamentaciones, ordenanzas y demás instrumentos jurídicos positivos que son reflejo de los típicos desordenes del poder que buscan crear una gruesa telaraña normativa.

A lo largo del periodo vigente han sido varios los casos de corrupción que han saltado a la luz pública y definitivamente muchos más los que guardan el más cómplice silencio desde el retorno a la democracia en el año 1979, en el que los fondos públicos han sido el festín de las diferentes clases políticas de fondo populistas y hasta narco-gobiernos que reposan en los archivos de la historia de nuestro país.

Esto es importante señalar en estas líneas como antecedente de la institucionalidad pública que tenemos en la actualidad, ya que son hechos materiales que permiten comprender desde un punto de vista regresivo la génesis de la ideología del servidor público, el nacimiento de la *burocracia* y el abuso del poder de los funcionarios que es muy frecuente en los engranajes de este Estado.

Los seres humanos somos seres muy complejos, que lidiamos todos los días con dilemas morales, éticos y legales. Todos estos con una carga conductual importante, que encaminan nuestras conductas bajo lo que aprendemos todos los días y lo que se impone por fuerza externa, buscando el equilibrio entre la convivencia de grupo con el desarrollo individual.

En este sentido, el paradigma de la administración pública recae en los funcionarios públicos, los cuales tienen como principal motor el servir a sus ciudadanos, debe tener un plus de probidad en el ejercicio de sus funciones y luchar contra la corrupción.

Es así como lo pone de manifiesto nuestra Constitución en el artículo 11. 9 sobre los derechos garantizados en el mismo texto, y, sobre todo, en los artículos 3.8 y 83.8 que establecen el derecho a vivir en un país libre de corrupción, estableciendo la obligación de denuncia de dichos actos.

Para finalizar el documento, se plantea la relación de los resultados y una propuesta realizada por el Instituto de Basilea que ha lanzado un recurso en línea gratuito con orientación práctica sobre estas y otras preguntas comunes sobre cómo, qué, dónde, cuándo y por qué de los Pactos de Integridad. Un modelo se encuentra en www.integritypacts.baselgovernance.org.

El recurso está dirigido a formuladores de políticas, especialistas en adquisiciones y profesionales anticorrupción que buscan información sobre esta poderosa herramienta para mantener las adquisiciones limpias, transparentes y justas. El instrumento de control contiene:

- Una base de datos de Pactos de Integridad en todo el mundo, que detalla 65 proyectos principales de adquisiciones y 31 descripciones generales de las experiencias de países específicos con la herramienta.
- Enlaces a información útil y descargas, incluidos archivos PDF de Pactos de integridad reales e informes de monitoreo cuando estén disponibles.
- Sección que cubre todo lo que necesita saber para comenzar a abogar, desarrollar e implementar un Pacto de Integridad.
- Cuatro estudios de caso detallados que ilustran la variedad de impactos positivos que los Pactos de Integridad pueden tener, incluso si "fallan".
- Una selección de las 30 publicaciones más útiles sobre Pactos de Integridad de fuentes autorizadas como Transparencia Internacional, la OCDE, el Instituto del Banco Mundial y la Asociación de Contratación Abierta.

El nuevo recurso llega en un momento de riesgos de corrupción inusualmente altos en torno a la contratación pública de emergencia para la respuesta covid-19. Como señala Transparencia Internacional, incluso en tiempos normales se estima que una cuarta parte del valor de los contratos gubernamentales se pierde por corrupción. Esta es la primera vez que una guía práctica, documentos reales, estudios de casos y análisis sobre la efectividad de los Pactos de Integridad se reúnen en un sitio fácil de usar. El sitio está ubicado en el B20 Collective Action Hub, una plataforma para la experiencia anticorrupción de la Acción colectiva organizada por el Instituto de Basilea con el apoyo de la Iniciativa de Integridad de Siemens. El Fondo de Integridad de KBA-NotaSys financia el proyecto Pactos de Integridad y a los muchos profesionales expertos que han contribuido con su tiempo y experiencias.

CONCLUSIONES

Mientras más tolerancia exista a las diversas conductas corruptas, el panorama sistémico de corrupción no va a cambiar, y esto no tiene que ver con una expansión penal, pues siempre habrá resquicio para evadir las sanciones penales a la imputación de los años de condena de privación de la libertad por paradójica “buena conducta” así que resultará un juego imputar penas máximas a quien haya hecho de su vida común denominador conductas corruptas.

La sociedad ecuatoriana, de igual modo que la latinoamericana y el mundo entero, viven una innegable crisis de valores, hecho que se evidencia en los actos de corrupción en los que se han visto involucrados precisamente los llamados a ser los referentes de moral y honestidad en la sociedad, gobernantes y funcionarios públicos de alta jerarquía, lo que ha propiciado que la gente

perda credibilidad y confianza en las instituciones del Estado; agravado al abuso del poder de las autoridades y la impunidad por el cometimiento de actos ilícitos.

Los grupos de poder económico ; la banca e incluso empresas electorales financian campañas políticas de determinados tóteres políticos para luego buscar de manera corrupta “cobrar” con creces los favores entregados. con dinero públicos que anualmente son “hurtados ” por funcionarios corruptos de las arcas fiscales, lo cual imposibilita e impide que se pueda atender las más elementales necesidades de los grupos vulnerables de la población ecuatoriana .

En febrero de 1997, se constituyó la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, que derivó con la creación del CPCCS con el propósito que se impulse la lucha contra la corrupción que paradójicamente dicho organismo sirvió para el gobierno de la “revolución ciudadana” se blinde y acorace en la institucionalización del saqueo de los fondos públicos mediante actos corruptos e inmorales ; pese al compromiso de cumplimiento de la carta de Quito mediante el SAE (Sistema Anticorrupción del Ecuador) Con ocasión de la celebración de la XXXIV Asamblea de la OEA; y ni siquiera la creación la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que brinda la posibilidad de un mayor nivel de participación ciudadana en aspectos de veedurías y contralorías sociales , no han servido para combatir el flagelo de la corrupción.

Es lamentable que no haya coordinación Interinstitucional entre los Órganos de Control, por lo que la lucha contra la corrupción no tenga el nivel de efectividad esperada. Es contradictorio que por un lado se propicia el fortalecimiento de entidades que tienen como responsabilidad luchar contra la corrupción, y por otro lado se sigue creando nuevos organismos paralelos con propósitos similares o aparentemente complementarios, lo que propicia desperdicio de recursos, deshacer acciones concretas para el combate de la corrupción . En el ejercicio de la gestión gubernamental, distintos presidentes de la República y algunos de sus más cercanos colaboradores, han sido Protagonistas de actos de corrupción lo cual propicia una mayor erosión de la moralidad social, y la pérdida de confianza en sus gobernantes

El Ecuador ha experimentado casos de corrupción, en los que sus principales actores se encuentran prófugos de la justicia y viven en el exterior, sin embargo, hasta la presente fecha, no se ha logrado extraditarlos, a fin de que respondan ante la ley por sus actos. El sistema educativo ecuatoriano actual no registra en su malla curricular, programas para la formación en valores, situación que propicia que los estudiantes no se eduquen con valores y principios de moral y ética que prevenga y excluya en su comportamiento conductual actos de corrupción.

- Se llegó a establecer el estado del arte en el tema de la corrupción y administración pública encontrando ocho estudios que sirvieron para la validación teórica y la discusión propositiva presentada en este documento
- Se definieron los actos de corrupción en la empresa pública desde la perspectiva documental, agregando una investigación etnográfica que respondió al requerimiento de los objetivos planteados en esta investigación.
- Al determinar cómo observan la afectación de corrupción los empleados públicos ellos demostraron un gran apoyo al cambio de moral ciudadana, no se buscó validar la corrupción, sino una alternativa diseñada en la Unión Europea que ha tenido grandes resultados en los países que la conforman. Estuvieron afectos y prestos para

llevar el material entregado en la entrevista a sus supervisores y plantear un cambio en medio de la conmoción que vive el Ecuador ante la gran cantidad de actos de corrupción encontrados desde el mes de febrero a mayo del 2020, por motivos de actos de corrupción en el manejo de la pandemia por Covid -19

RECOMENDACIONES

El combate a la corrupción es una tarea multifactorial e interdisciplinaria es necesario restituir el ámbito de la legalidad, la justicia social participación ciudadana en las decisiones de interés público elementos idóneos para relegitimar la institucionalidad del país e impulsar su desarrollo económico y humano sustentable, en un ambiente de paz y seguridad.

Siendo el país signatario de la convención interamericana contra la corrupción, es necesario que el gobierno actual proceda a dar los cambios necesarios para que, en el menor tiempo posible, se establezca y suscriba pactos de integridad (ética) entre gobernantes de la mayor cantidad de países, que permitan la extradición de aquellas personas que, en el ejercicio de un cargo público en el ecuador, cometieron actos de corrupción y que hoy están a buen resguardo fuera del país o en embajadas de otros países en territorio nacional disfrutando del producto de su “viveza” en calidad de “refugiado”., de “perseguido político” de “exiliado” de tal manera que esta lucha sea de carácter multidireccional y busque la correcta administración de justicia .que las máximas autoridades de los órganos de control, contraloría general del estado, ministerio público, procuraduría general del estado, superintendencias, sean elegidos de cuerpos colegiados a través de la academia , lo cual propendería a que el ejercicio de sus funciones sea autónoma e independiente de injerencias de toda índole.

Por lo que deben aplicarse protocolos y diversos sistemas jurídico y policiales autónomos independientes ,imparciales despolitizados ,altamente profesionales ,con un plus de probidad e integridad moral y ética que permita que estos corruptos sean sancionados con prohibición de salir del país , prisión de por vida , no poder participar en actividad política y en el desempeño de cargo público alguno Así como la debida aplicación de las normas administrativas sancionadoras que permitan recuperar enajenar e incautar bienes propiedades y cuentas producto de enriquecimiento ilícito que deben tomar forma en virtud del principio de mínima intervención penal y los mecanismos de control, fiscalización y/o juicios políticos creados para las autoridades susceptibles de dichos procedimientos., de actos públicos y privados con miras a que la gestión de las autoridades Estatales sean transparentes y de ser posible exentas de actos de corrupción, para que de esta forma se logre rescatar desde sus últimos gritos de auxilio a la probidad e integridad pública.

Sería apropiado que la contraloría general del estado, siendo el órgano rector de control en el país, analice la posibilidad de que a través de las unidades de auditoría interna que se encuentran en las

diferentes entidades gubernamentales, asuman funciones como las que desarrolla la oficina de ética de los Estados Unidos, asumiendo de manera efectiva un papel asesor y sobre todo controlador de que no se presenten delitos de corrupción en dichas instituciones., es necesario que quienes vayan a dirigir la entidades del estado, pasen por un proceso razonable de selección, donde a más de la idoneidad profesional, debe considerarse sus antecedentes de honestidad y ética. Igualmente se puede pensar en introducir en las entidades estatales procesos de gestión de calidad y de sistemas de control cruzados, donde incluso, los órganos de control, serian sujetos o susceptibles de ser controlados.

Es necesario que para poder dar una utilización apropiada de la ley orgánica de transparencia y acceso a la información pública, lo más pronto posible se cuente con el respectivo reglamento de aplicación, lo que permitirá que las acciones de participación ciudadana que ella permite, sean una realidad. Se debe aprovechar la coyuntura de que se está estudiando una reforma a la ley del sistema educativo y se incorpore en ella reformas que permitan que la enseñanza en los diferentes niveles tenga programas de educación en valores y se resalte la importancia de la formación de una masa crítica con altos principios de moralidad y ética de conducta honesta, eficiente, eficaz, efectiva, objetiva, inclusiva e íntegra., de los funcionarios en la gestión de los asuntos públicos.

- Aportar a la literatura nuevas implicaciones de la corrupción de la sociedad ecuatoriana, que ha venido desmejorando la imagen del servidor público, en especial de los que son elegidos por votación popular.
- Aplicar el método de Pactos de Seguridad en las empresas públicas del Ecuador.
- La Unemi debería hacer una comunicación extensiva, como un órgano de la ciudadanía, enfatizando el uso del pacto de Seguridad incluso dentro de la misma institución.

LIMITACIONES

El estudio pudo haber sido completado de forma cuantitativa con una encuesta a los servidores públicos, pero lamentablemente la pandemia y el aislamiento social, no permitió tal hecho debido a que la mayoría o trabajaban en sus casas y no se los podía localizar.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aliende, J. M. C., & Martínez-Moscoso, A. (2014). *El Buen Gobierno desde una perspectiva Iberoamericana: Un especial análisis del caso ecuatoriano*.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=577579>
- Andrade, F., Alejo Machado, O. J., & Armendariz Zambrano, C. R. (2018). Método inductivo y su refutación deductista. *Conrado*, 14(63), 117-122.
- Asamblea de la República del Ecuador. (2008). *Constitución del Ecuador 2008*.
https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf
- Camargo, C. B. (2018). *Harnessing the power of communities against corruption*. 24.
- Carnevali R, R., & Artaza V, O. (2016). La naturaleza pluriofensiva y transnacional del fenómeno de la corrupción. Desafíos para el Derecho Penal. *Ius et Praxis*, 22(2), 53-90.
<https://doi.org/10.4067/S0718-00122016000200003>
- Denisova-Schmidt, E. (2018). La corrupción, la falta de integridad académica y otras cuestiones éticas en la educación superior: ¿qué se puede hacer dentro del proceso de Bolonia? En A. Curaj, L. Deca, & R. Pricopie (Eds.), *European Higher Education Area: The Impact of Past and Future Policies* (pp. 61-75). Springer International Publishing.
https://doi.org/10.1007/978-3-319-77407-7_5
- Fenner, G. (2020). *Corrupción en situaciones de desastres naturales: ¿pueden nuestras experiencias ayudar a prevenir la corrupción relacionada con covid-19? El | Instituto de Basilea sobre Gobernanza*. <https://www.baselgovernance.org/blog/corruption-natural-disaster-situations-can-our-experiences-help-prevent-corruption-related>
- Función Judicial del Ecuador. (2014). *Código orgánico integral penal*. Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.

- Gans-Morse, J., Borges, M., Makarin, A., Mannah-Blankson, T., Nickow, A., & Zhang, D. (2018). Reducing bureaucratic corruption: Interdisciplinary perspectives on what works. *World Development*, 105, 171-188. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2017.12.015>
- Gobierno ecuatoriano. (2020). *Ley Orgánica de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y del Financiamiento de Delitos | Ecuador—Guía Oficial de Trámites y Servicios*. <https://www.gob.ec/regulaciones/ley-organica-prevencion-deteccion-erradicacion-delito-lavado-activos-financiamiento-delitos>
- Goetz, J. P., & LeCompte, M. D. (2010). *Etnografía y diseño cualitativo en investigación educativa*. Morata.
- Huber, L. (2016). *Una interpretación antropológica de la corrupción*. 130.
- Instituto de Basilea sobre Gobernanza. (2020). *Pactos de integridad*. <https://www.baselgovernance.org/b20-collective-action-hub/integrity-pacts>
- López, A., & Ángeles, M. (2016). *El buen gobierno desde una perspectiva iberoamericana. Un especial análisis del caso ecuatoriano, por José Manuel Canales Aliende y Andrés Martínez Moscoso (coords.)*. <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/8390>
- Programa de Desarrollo de Naciones Unidas. (2008). *Guía del usuario para medir la corrupción* (Centro de Gobernabilidad de Oslo). <http://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/btca/txtcompleto/guia-medircorruccion.pdf>
- Reilly, T. (2017). Corruption in public administration: An ethnographic approach. *International Review of Public Administration*, 22(1), 87-89. <https://doi.org/10.1080/12294659.2017.1288442>
- Roa, S. (2020, mayo 25). El costo de la corrupción durante la emergencia en Ecuador. *GK*. <https://gk.city/2020/05/24/corruccion-emergencia-ecuador/>

- Robalino, J., & Orozco, M. (2019). *Ecuador—Revisión contra el soborno y la corrupción*.
<https://thelawreviews.co.uk/edition/the-anti-bribery-and-anti-corruption-review-edition-8/1210789/ecuador>
- Superintendencia de Bancos del Ecuador. (2020). *Código de Derechos del Usuario Financiero – Superintendencia de Bancos*. <https://www.superbancos.gob.ec/bancos/codigo-de-derechos-del-usuario-financiero/>
- Torsello, D. (2016). *Corruption in Public Administration: An Ethnographic Approach*. Edward Elgar Pub.
- Triana, R. W., & Barrios, M. (2018). *Prospectiva Barrancabermeja 2032. Construcción desde un enfoque de buen gobierno*. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/43881>
- Unidad de Análisis Financiero y Económico. (2018). *Unidad de Análisis Financiero y Económico*. <https://www.uafe.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/02/B1.pdf>
- Zalpa, G., Tapia Tovar, E., & Reyes Martínez, J. (2014). «El que a buen árbol se arrima...» intercambio de favores y corrupción. *Cultura y representaciones sociales*, 9(17), 149-176.

ANEXO

Validación de instrumentos

(Guion de encuesta)

Objetivo: Definir al Pacto de Integridad ante las percepciones de los empleados públicos.

Preguntas de la entrevista	Aplica al objetivo específico	Variables	Validación	Observaciones
¿Pueden los Pactos de Integridad detener la corrupción?	SI	Total en desacuerdo En desacuerdo Neutral De acuerdo Totalmente de acuerdo	CORRECTA	
¿Qué es lo que parecen los Pactos de Integridad?	SI	Método moderno Efectivo Lo mismo de siempre Algo que no funciona Inefectivo	CORRECTA	
¿Los P.I. aumentan la confianza entre gobiernos, empresas y ciudadanos?	SI	Total en desacuerdo En desacuerdo Neutral De acuerdo Totalmente de acuerdo	CORRECTA	
¿Se puede ahorrar dinero en licitaciones públicas publicadas abiertamente?	SI	Total en desacuerdo En desacuerdo Neutral De acuerdo Totalmente de acuerdo	CORRECTA	
¿Dónde se han utilizado los Pactos de integridad y cuáles fueron los resultados?	SI	Empresas de gobierno Empresas municipales Empresas privadas No conoce	CORRECTA	

PhD (c) Fabrizzio Andrade Z.

C.I.: 0912413564

Telf. 0982445730

Validación de instrumentos

(Guion de entrevista)

Objetivo: Definir al Pacto de Integridad ante las percepciones de los empleados públicos.

Preguntas de la entrevista	Aplica al objetivo específico	Validación	Observaciones
¿Pueden los Pactos de Integridad detener la corrupción?	SI	CORRECTA	
¿Qué es lo que parecen los Pactos de Integridad?	SI	CORRECTA	
¿Cómo aumentan la confianza entre gobiernos, empresas y ciudadanos?	SI	CORRECTA	
¿Cuánto dinero pueden ahorrar en licitaciones públicas publicadas abiertamente?	SI	CORRECTA	
¿Dónde se han utilizado los Pactos de integridad y cuáles fueron los resultados?	SI	CORRECTA	

PhD (c) Fabrizzio Andrade Z.
C.I.: 0912413564
Telf. 0982445730