

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
PROGRAMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
CONVOCATORIA 2010-2012**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN POLÍTICAS
PÚBLICAS**

**EL CONTROL DE LA CORRUPCIÓN COMO ÁMBITO DE POLÍTICA A
PARTIR DE LA COMISIÓN ANTICORRUPCIÓN DEL ECUADOR,
1997 - 2008**

CIELITO BERENICE OLIVO ESPÍN

MAYO 2013

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
PROGRAMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
CONVOCATORIA 2010-2012**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN POLÍTICAS
PÚBLICAS**

**EL CONTROL DE LA CORRUPCIÓN COMO ÁMBITO DE POLÍTICA A
PARTIR DE LA COMISIÓN ANTICORRUPCIÓN DEL ECUADOR,
1997 - 2008**

CIELITO BERENICE OLIVO ESPÍN

**ASESOR DE TESIS: GUILLAUME FONTAINE
LECTORES: ANDRÉ ROTH Y FRANKLIN RAMÍREZ**

MAYO 2013

DEDICATORIA

Al constante impulso de mi corazón,
de buscarle sentido a aquello donde pongo la vida...
y a los momentos de pérdida y extravío que nos obligan a reconocer
y seguir buscando una y otra vez en el presente... el posible sentido
del camino andado... y del que vendrá...

AGRADECIMIENTOS

A quienes con inocencia invencible caminaron junto a mí de 1997 al 2008,
persiguiendo utopías, enfrentando molinos de viento y mordiendo el polvo,
a quienes inspiraron las búsquedas y contribuyeron a las pérdidas,
y a quienes formaron mi carácter con su humana incomprensión,
en suma a todos los que un día hicimos parte de la
Comisión de Control Cívico de la Corrupción del Ecuador.
A los que me permito representar en un solo y auténtico humano:
Ramiro Larrea Santos. Gracias infinitas.

ÍNDICE

Contenido	Páginas
RESUMEN	8
INTRODUCCIÓN	9
EL CONTROL DE LO PÚBLICO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	9
La problemática	9
El análisis de políticas públicas como campo de estudio	11
El control institucional y social en los procesos de democratización	13
Los objetivos del estudio	15
CAPÍTULO I	20
NUEVO INSTITUCIONALISMO Y POLÍTICAS DE CONTROL	20
Estudios sobre la corrupción y su control	20
El rol de las instituciones en las decisiones de política	32
El análisis de políticas públicas a partir de los instrumentos	35
La metodología	40
Conclusiones	43
CAPÍTULO II	45
LA CORRUPCIÓN COMO PROBLEMA PÚBLICO Y SU CONTROL EN EL ECUADOR	45
La corrupción como problema público y su control	48
Casos emblemáticos de corrupción período 1997-2008	49
Instituciones estatales de control y actores sociales	55
Nuevo diseño institucional y ámbitos de política en el control de lo público	57
Conclusiones	58
CAPÍTULO III	60
PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA COMISIÓN ANTICORRUPCIÓN	60
Diseño institucional y composición	62
Análisis organizacional	69
Modalidades de control	73

Acciones de “responsabilización del Estado”	75
Mecanismos de control de la corrupción, 1997 - 2008	75
Criterios y solicitudes de rendición de cuentas de la Comisión, 1997 - 2008.....	78
Transparencia en la Administración Pública, 2002 - 2008	81
Coordinación multinivel para el control anticorrupción	86
Fiscalización de la sociedad sobre el Estado	87
Redes cívicas 1998 – 2008.....	88
Comisiones especiales, 1998-2000.....	89
Veedurías ciudadanas 2000-2008	90
Formación ciudadana 2001 - 2008	91
Análisis organizacional del proceso de institucionalización	92
Conclusiones	93
CAPÍTULO IV	95
AGENDA DE CONTROL DE LA COMISION ANTICORRUPCION	95
La Comisión Anticorrupción como instrumento de política	95
Trayectoria de las acciones de la Comisión.....	96
“De la Comisión presidencial a la Comisión cívica constitucional.”	97
“Consolidación institucional del control cívico anticorrupción”	98
“Crisis interna y declive institucional”.....	99
Agenda control sociedad civil y Estado: rupturas y continuidades	100
Comisión Anticorrupción y sociedad civil.....	102
Comisión Anticorrupción y organismos de control y Justicia	103
Balance del proceso de institucionalización	105
Posibilidades y límites de los instrumentos de política participativos	108
Conclusiones	109
CONCLUSIONES	110
BIBLIOGRAFÍA	111
ANEXOS	119

ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

Tabla	Páginas
Tabla 1. Periodos de la Comisión Anticorrupción	61
Tabla 2. Organizaciones que designan representantes	64
Tabla 3. Criterios y solicitudes rendición de cuentas	80
Gráfico 1. Trayectoria Acciones Comisión Anticorrupción	96
Tabla 4. Acciones de la Comisión Anticorrupción	101

RESUMEN

El proceso de formación y funcionamiento de las políticas públicas genera un campo de estudio que integra multiplicidad de ámbitos de las ciencias sociales. Esta posibilidad analítica permite diferenciar la presencia de una política pública o de acciones e instrumentos que la conforman, como parte de su proceso de racionalización; y, de esta manera aporta al debate sobre la composición de las políticas públicas como objeto de estudio (Deleon y Martell, 2006; Lowndes, 2010).

La conformación del control de la corrupción como ámbito de política en el Ecuador se estudia a partir de la Comisión Anticorrupción como instrumento de política. Esta elección analítica alimenta el debate en torno a los instrumentos como instituciones (Salamon, 2000) y su comprensión en un sentido sociológico, más allá de un carácter funcionalista (Lascoumes y Le Galès, 2007).

La investigación utiliza para el análisis un acercamiento histórico a más de una década del proceso ecuatoriano, entre 1997 y 2008, marcado por una elevada conflictividad social, política y económica en torno a la corrupción, en el que se producen dos procesos constituyentes y tres caídas presidenciales: Bucaram 1997, Mahuad 2000 y Gutiérrez 2005.

El estudio se orienta a una comprensión sobre el potencial de los instrumentos como instituciones, a partir de la Comisión Anticorrupción, como un instrumento de política entre otros que incide en el control como ámbito de acción pública y que a partir de su creación e institucionalización, articula un conjunto de actores institucionales y sociales; sus marcos cognitivos y significados; acciones, funcionalidades, alcances y límites; así como también las consecuencias no buscadas que genera este proceso (Surel, 2000; Giddens, 2003).

INTRODUCCIÓN

EL CONTROL DE LO PÚBLICO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La problemática

Los problemas locales, regionales y globales de los procesos democráticos se encuentran matizados por diversas formas de corrupción en lo público, que movilizan la denuncia y la demanda de control desde la ciudadanía, develando nociones en disputa en torno al uso, administración y distribución de lo público (Bresser y Cunill, 1998; Cunill, 2000).

En Latinoamérica, el debate en torno a la corrupción se ubica a partir del desgaste progresivo de la gestión del Estado y del sistema de partidos, en el marco de la aplicación de políticas económicas neoliberales y en el contexto de una crisis de integración global que compromete la lógica de intermediación y articulación de la trilogía sociedad, Estado y economía.

Este proceso de transformación de la implicación ciudadana en los años ochenta y noventa, se expresa como parte de la tendencia de las democracias occidentales hacia una “hipersensibilidad social” respecto de procesos de instrumentalización y manipulación de la política operada por los partidos, lo que resalta la existencia de nuevas lógicas de acción social, sin mediación de lo político partidista, que visualiza a la sociedad en un proceso progresivo de autonomización y de autorreferencia social (Echeverría, 2010).

En el Ecuador, la naturaleza del proceso económico genera un movimiento de acción colectiva de rechazo y bloqueo que cuestiona la legitimidad de las medidas y políticas públicas, la intervención de los actores políticos y el entramado institucional democrático, lo que se evidencia con la caída del gobierno de Bucaram, que activó una dinámica de movilización social, que no fue canalizada ni por los partidos ni por las instituciones de representación (Echeverría, 2010), lo que se interpreta como un cambio de trayectoria en el proceso transicional democrático del país, durante el periodo 1997 – 2008.

Sectores de la academia debaten sobre el impacto de los elevados niveles de corrupción en la estabilidad democrática y su efecto negativo en la convicción de las personas sobre la legitimidad política de sus instituciones, lo que se relaciona con una

reducción de la calidad de la gobernabilidad democrática y el fomento al derecho de participación en forma de protestas públicas, organización comunitaria y participación en campañas electorales.

Esta postura es el marco de análisis para el levantamiento de estudios de cultura política democrática y gobernabilidad, que entre otros países ha sido también realizado para el caso del Ecuador y que a partir del estudio “Cultura política de la democracia en Ecuador, 2008: el impacto en la gobernabilidad”, señala que el índice de apoyo al sistema, lo ubica dentro del grupo de naciones donde los ciudadanos expresan el menor apoyo¹ (Seligson, 2008).

La crisis de confianza se convierte en un problema institucional en el contexto de la democracia ecuatoriana (Ramírez, 2011), lo que reconfigura las dinámicas de relación entre actores de la sociedad civil y el Estado, a partir de nuevas formas, dispositivos y mecanismos de control de lo público, que se consideran como expresiones de las dinámicas de contrabalanceo del poder en democracia.

La relación entre sociedad civil² y Estado es señalada por la literatura como un aspecto crucial en los procesos de democratización en Latinoamérica, con potencial para reivindicar la importancia de la actuación ciudadana para “romper con los monopolios de poder” o generar “mecanismos de contrabalanceo”, a partir de la vigencia de principios de igualdad, pluralismo político y deliberación (Cunill, 1997; 2000 y Panfichi, 2002).

La forma en que se configura la corrupción como problema público en el Ecuador y las transformaciones del control como ámbito de política, se analizan desde

¹ Conforme el citado informe, el Ecuador se encuentra en antepenúltimo lugar, con un promedio de 44 sobre 100. Este índice se crea a partir de las variables: respeto por las instituciones políticas, creencia de que los tribunales de justicia garantizan un juicio justo, percepción de protección de los derechos básicos, apoyo al sistema político y orgullo de vivir en dicho sistema.

² Para efectos de la investigación, se utiliza la noción de sociedad civil formulada por Cohen y Arato, que la entienden “... como una esfera de interacción social entre la economía y el Estado, ... que se crea por medio de formas de autoconstitución y automovilización” (2000: 8). Desde esta perspectiva la sociedad civil integra elementos de la esfera íntima, representada por la familia; la esfera de las asociaciones, los movimientos sociales, las formas de comunicación pública y las organizaciones no gubernamentales, comunidades y grupos de pobladores, que se recomponen como parte de los procesos de globalización, con la consecuente emergencia de nuevas formas de acción colectiva (Cohen y Arato, 2001).

la Comisión Anticorrupción, como instancia de control especializado, en el periodo 1997 – 2008, teniendo en cuenta que su acción refleja diferencias respecto a la organización del control al momento de su creación, principalmente respecto de la movilización de actores sociales e institucionales y de nuevos mecanismos de contrabalanceo del poder político y burocrático.

El análisis de la política de control a partir de un instrumento, como elección teórica y metodológica, orienta el estudio al proceso institucional de la Comisión, su contexto histórico, trayectoria, diseño institucional y composición, acciones, cultura organizacional y procesos de reconfiguración de las relaciones entre las instancias de control institucional y las demandas de control de la sociedad; y, su incidencia en la conformación de la política.

El análisis de políticas públicas como campo de estudio

Las políticas públicas se consideran el mecanismo para designar las elecciones más importantes de la vida en sociedad y su proceso de decisión predictivo requiere tener en cuenta una perspectiva histórica, patrones de pensamiento que pueden afectar eventos sobre problemas futuros, modelos de desarrollo para explorar el flujo de eventos en el tiempo, así como, la necesidad de afinar los métodos de información genuina e interpretación confiable y cómo se integran al juicio del decisor³ (Lasswell, 1992).

A partir de esta noción conceptual, Lasswell plantea la existencia de diferencias entre la Política “politics” y la política “policy” y diferencia la ciencia de las políticas públicas del proceso político, en la función de “inteligencia” o “técnica” de las decisiones de política pública, que se orienta a mejorar la racionalidad de las decisiones, como un campo de estudio cuya calidad depende de su capacidad para anticipar exitosamente las necesidades que debe atender una política de Estado.

³ Para Lasswell (1992), la ciencia de las políticas de la democracia destacan estos procesos de elección como un problema de ciencias sociales que incluye: 1) métodos de investigación del proceso 2) resultados de estudios 3) descubrimientos de las disciplinas que pueden aportar en las necesidades de inteligencia del momento, lo que se relaciona a su vez con la aplicación y mejoramiento de sus métodos.

La perspectiva tradicional (Lasswell, 1992; Jones, 1977) tiene una alta influencia del positivismo,⁴ y divide a las políticas como objeto de estudio en etapas, proceso de fragmentación en el que se fundamenta la crítica.⁵ En los años 80, con el proceso de Reforma del Estado y el “New Public Management”, se coloca el énfasis en la evaluación de las políticas como campo de estudio, el que se enfoca en mayor medida a un carácter tecnocrático de análisis de eficiencia y resultados.⁶

La perspectiva tradicional en el análisis de políticas es cuestionada a raíz del fracaso en las decisiones de política en la guerra de Vietnam, caso que resalta la necesidad de visibilizar los valores en juego y la importancia de contar con un método diferente del científico tradicional y del predominio del enfoque “top down”, que orienten la incorporación de “elementos extra – racionales” en los procesos de decisión pública, a partir de los problemas de políticas como problemas “transcientíficos” (Deleon y Martell, 2006).

La academia ha ido incorporando un conjunto de enfoques analíticos que evidencian diferentes formas de concebir y configurar las políticas públicas como campo de estudio: el enfoque secuencial o tradicional, integracionista⁷, interpretativista⁸, la construcción deliberativa de las políticas⁹ y a partir de los instrumentos de política.

⁴ El enfoque tradicional enfatiza en los factores objetivos medibles, basados en la epistemología neopositivista, que incluye las teorías de la elección racional, la escuela del “Public Choice”, así como los principios de la economía neoclásica y del individualismo metodológico.

⁵ Las etapas del ciclo de la política pública son: la definición del problema, la construcción de la agenda pública, la formulación de soluciones, la toma de decisión, implementación y evaluación, las que suelen encontrar variaciones o énfasis distintos según los autores. A partir de esta segmentación existen importantes grados de especialización en las diferentes etapas.

⁶ Existen también perspectivas críticas que proponen una democratización de los procesos de evaluación (Guba y Lincoln, 1989 citado en Roth, 2010).

⁷ El enfoque integracionista tiene matices diversos que pasan por las perspectivas neoinstitucionalistas neopositivistas, postpositivistas y de la teoría crítica. Entre los enfoques neoinstitucionales tenemos: “Advocacy Coalitions Framework” de Sabatier y Jenkins (1993, citado en Roth, 2010) y los enfoques de redes y de los referenciales de Jobert y Muller (2006 citado en Roth, 2010).

⁸ En el texto *Enfoques para el análisis de políticas públicas*, editado por André-Noël Roth (2010), el enfoque interpretativista incorpora el análisis sobre el impacto de las ideas en los cambios de políticas, enfoque que se desarrolla a partir de las teorías de Sabatier y Jenkins (1993) y Jobert y Muller (1987),

El análisis de políticas públicas a partir de los instrumentos de política, puede partir de varias visiones: instrumentales y funcionalistas; y, aquellas que se consideran “post-instrumentalistas”, las que se analizan en detalle a continuación, pues son parte de la comprensión de la elección metodológica del estudio. Este enfoque, a partir de la elección y funcionamiento de un instrumento, permite comprender e interpretar la política a la que se articula, como parte de contextos históricos, sociales y políticos determinados (Salamon, 2000), lo que coloca el énfasis del análisis, en la importancia de las que pueden considerarse “pequeñas decisiones” y su potencial performativo.

El control institucional y social en los procesos de democratización

El “control de lo público” ha sido tradicionalmente analizado desde el Estado y sus instituciones, en el contexto de la denominada “governabilidad”, con visiones unidireccionales e institucionalizadas, articuladas al proceso de construcción del Estado nación y el Estado social.

El discurso predominante en torno al control de la corrupción enfoca el problema como un riesgo para la consolidación de la reforma administrativa y el rol del Estado como motor de los procesos de modernización. Por ello, se relaciona el origen de la conformación de la lucha contra la corrupción como sector de política pública, a partir de las “teorías de la modernización”, entre los años 50 y 70.

Las teorías de la modernización¹⁰ inician un proceso global centrado en el Estado como eje para la constitución de las sociedades “modernas”, principalmente

introduciendo aspectos cognitivos para explicar las políticas públicas (Roe, 1994; Yanow, 2000; Fisher, 2003).

⁹ El enfoque de la construcción deliberativa de las políticas, a partir de la pérdida de centralidad de los partidos políticos y el debilitamiento de la democracia representativa, se plantea un traslado del escenario político hacia las políticas públicas, como la concreción de ideas y valores. Lo que se considera un síntoma de esta pérdida de centralidad del sistema político tradicional y nacional, donde otro de los síntomas es la “judicialización de lo político (Shapiro, 1981; Stone, 1988 citados en Roth, 2010). Enfoque que reivindica la posibilidad de nuevas modalidades y alternativas de gestión pública (Hood, 1998 citado en Roth 2010), como un mecanismo de orientar las políticas hacia valores democráticos, a partir de la deliberación (Fisher, 2003; Hajer, 2003 citados en Roth, 2010).

¹⁰ Las teorías de la modernización se orientan a la consolidación del modelo tradicional burocrático, a partir del papel central del Estado en la transformación de las estructuras de las sociedades tradicionales,

desde los sistemas institucionales, perspectiva que se critica a partir de un cuestionamiento a la calidad de vida de las personas en democracia, inconformidad que genera procesos crecientes de movilización social que visibilizan expresiones de protesta y control desde la sociedad hacia el Estado, a nivel local, regional y global.

La movilización social se intensifica ante procesos agravados de corrupción que inciden directamente en la vida cotidiana de las personas, cuya problemática central se relaciona con una pérdida pronunciada del control político sobre la administración pública y el déficit persistente en el control ciudadano directo (Cunill, 2000).

Esta situación coloca el debate académico en la necesidad de reconectar la relación entre administración pública y democracia (Caiden, 1997), lo que incorpora la disputa de sentidos sobre las nociones de Estado, sociedad civil, la política y las políticas, el control y la rendición de cuentas.

En la década de los 80, la relación entre administración pública y democracia se limita a una actitud de receptividad y apertura, en un sentido orientado más bien a no dañar la democracia, que a incidir positivamente en ella; y, se relaciona con un acotamiento inconveniente de la noción de control en los procesos de reforma administrativa, con un conjunto de problemas de “governabilidad” que, a partir de los años 90, fortalecen el debate sobre el control y su componente institucional y social, desde la noción de rendición de cuentas o “accountability”¹¹ (Cunill, 2000).

La rendición de cuentas, a partir de la teoría social crítica contemporánea, ubica el debate en la disputa de sentidos que forma parte de los procesos de democratización, donde el proceso deliberativo se considera un potencial para democratizar la práctica política y otorgarle legitimidad.¹²

El proceso deliberativo en el debate público le otorga un nuevo sentido al control social y la rendición de cuentas, a partir de la noción habermasiana de espacio público,

hacia una condición de sociedades modernas, como factor favorable para el desarrollo del capitalismo.

¹¹ Este debate gira en torno a dos nociones anglosajonas “accountability” y “responsability” y sus diferentes comprensiones.

¹² A partir de la teoría democrática se señalan como líneas teóricas que tensionan con el elitismo democrático y formulan soluciones sobre este problema de la democracia: el republicanismo, pluralismo y la teoría social crítica. Entre otros, se pueden rastrear al respecto: Habermas (1984, 1989, 1995, 1998), Cohen y Arato (2001) y Avritzer (2002).

donde se tematizan problemas, se presentan identidades y emergen innovaciones institucionales, desde la posibilidad de conectar razón y participación.

Esta visión permite observar las dinámicas participativas de control social como parte de un proceso de legitimación de la actividad pública, cuya existencia se encuentra plenamente justificada en los análisis académicos,¹³ aunque con una marcada ambigüedad en cuanto a posibles variables que operacionalicen el concepto¹⁴ (Cunill 2000), lo que dinamiza la implementación de acciones de inclusión y participación de la ciudadanía en la administración pública, a través de mecanismos de democracia directa y transparencia.

El surgimiento de un conjunto de mecanismos participativos se asocia tanto con la intervención de actores especializados: “think tanks”¹⁵; como a partir de propuestas nacidas en organizaciones de base y movimientos sociales, como una línea de continuidad a sus procesos de demanda y reivindicación de derechos frente a los procesos neoliberales.¹⁶

Los objetivos del estudio

Los estudios académicos sobre la corrupción y su control tienen una marcada tendencia conductista, centrada en la decisión individual, donde lo colectivo se interpreta a partir del criterio de una suma agregada de preferencias individuales.

¹³ Al respecto, los autores que Nuria Cunill (2000) menciona son: Gagne (1996), Quirk (1997), Pradhan (1998), Shah (1998), Picciotto (1998), Hill y Gillespie (1996), Behn (1998).

¹⁴ Cunill señala como variables, la determinación de: cómo, quienes, con qué medios y en torno a qué se producen los ejercicios de control social sobre el aparato del Estado.

¹⁵ En 1993 se crea Transparencia Internacional como la principal organización de sociedad civil especializada. Estas organizaciones incorporan el trabajo anticorrupción con gran capacidad de captación de recursos provenientes tanto del Estado como de organismos internacionales, multilaterales de crédito y de un sector empresarial multinacional.

¹⁶ Una de las experiencias pioneras en cuanto a instancias participativas relacionadas con la administración pública, es el caso del presupuesto participativo de Porto Alegre, donde se fortalece el debate en torno a la necesidad de dispositivos institucionales que faciliten la inclusión de los ciudadanos en los procesos de decisión pública.

La propuesta de investigación busca tomar distancia de los estudios tradicionales y se orienta a generar una alternativa de análisis que permita integrar la comprensión de los diversos elementos del proceso de composición de una política pública, a partir del ámbito anticorrupción y las diferentes formas de interrelación de actores generados desde un instrumento específico.

El estudio se aproxima a la capacidad de las interacciones humanas de modelar las prácticas, lo que revierte el análisis clásico en torno al potencial unidireccional de las instituciones y los instrumentos de modelar los comportamientos humanos, lo que reconduce el significado funcionalista que se ha dado a las instituciones e instrumentos de política.

El presente trabajo pretende alejarse del estudio de la corrupción y su control, como un tema de comportamiento individual, para adoptar una aproximación neoinstitucional, a partir del análisis de políticas públicas desde los instrumentos de política, ubicándose como parte del debate sobre la dialéctica entre instrumentos, políticas y la “política”; y, su rol performativo mutuo (Hood, 1983; Linder y Peters, 1998 y Howlett, 2009).

Por tanto, la investigación se aleja de análisis a partir de percepciones,¹⁷ lista de calidades de la democracia, costo económico de la corrupción, con el fin de indagar en

¹⁷ En el ámbito de estudio existe una tendencia al levantamiento de instrumentos cuantitativos, a través de la creación de índices e indicadores, los que han alcanzado un elevado alcance performativo, a pesar de su baja capacidad de medir elementos de carácter objetivo, al encontrarse basados en encuestas de percepción en su mayoría. Entre los principales actores que han desarrollado este tipo de instrumentos se encuentran los organismos multilaterales de crédito, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, BID; así como determinadas organizaciones de la sociedad civil, como Transparencia Internacional y la Universidad de Wanderbilt. Entre los indicadores agregados elaborados están los formulados por el Banco Mundial, inicialmente por Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobatón (1999), que comprende inicialmente el período 1999 – 2004 y contiene seis medidas de calidad gubernamental, entre éstas el control de la corrupción. Posteriormente Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2005) elaboraron indicadores agregados para una muestra de 204 países. Transparencia Internacional, como organización de la sociedad civil, elabora los índices de percepción de la corrupción que se publican anualmente desde 1995; basados en fuentes, métodos de agregación y muestras de países diferentes; así como también, la encuesta de “Corrupción y Buen Gobierno”.

En América Latina se ejecuta cada dos años, la encuesta de opinión pública sobre democracia, en el marco del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), de la Universidad de Wanderbilt.

los elementos que componen la política de control y las condiciones que se relacionan con su institucionalización y efectividad, como un tema de decisión enfocado a resolver un problema público.

La elección descarta el levantamiento de modelos de análisis de carácter cuantitativo, pretendiendo más bien sentar las bases para futuros estudios, a partir de un análisis de la política anticorrupción de carácter cualitativo, que visibilice la transformación del sector, desde los procesos de ajuste y control mutuo de actores del Estado, sociedad civil y economía.

Desde una lectura de las acciones de la Comisión Anticorrupción se compone a efectos de la investigación, la agenda de control en el Ecuador, la misma que pone a prueba las lógicas de acción institucional del “Estado policía”, al canalizar su encuentro con formas emergentes de control y rendición de cuentas, que cuestionan la composición del espacio institucional público y hacen evidente la interrelación y tensión natural entre la sociedad y el Estado.

El estudio del control de la corrupción como ámbito de política cuestiona el carácter funcional performativo “per se” que se da a los instrumentos y permite integrar el contexto y las interacciones de los actores, en el marco de una comprensión más sociológica de los instrumentos de política pública y de la composición y funcionamiento de las políticas (Lascoumes y Le Galès, 2007).

El marco teórico y metodológico de análisis elegido permite comprender la configuración de las políticas y sus instrumentos, a partir de la sociedad, alimentando los debates académicos en torno a las diferentes formas de expresión de los procesos de rendición de cuentas, donde se evidencia una tendencia a la innovación institucional orientada al ajuste de las dinámicas del sistema político, la administración pública y la sociedad civil, respecto de las expectativas y necesidades de la población.

Encuesta que cubre casi todos los países del continente Americano y se centra en la medición de valores y comportamientos que pueden conducir a una democracia estable. Las encuestas giran en torno a las creencias de los ciudadanos de América Latina sobre la legitimidad de las instituciones clave del Estado y en qué medida toleran grupos que no son de su agrado, así como otros factores de medición de la participación ciudadana en la sociedad civil y la satisfacción de los ciudadanos con los gobiernos municipales, actitudes hacia la descentralización y experiencias con el crimen, la corrupción, entre otros.

Por tanto, esta investigación descarta las visiones dicotómicas que tienden a separar el Estado y la sociedad en la acción pública y toma distancia de la línea tradicional de análisis sobre el control de lo público y la corrupción.

A partir de estos elementos se plantea como problema de investigación, el análisis sobre ¿Cuál es la incidencia del proceso de institucionalización de la Comisión Anticorrupción, en la política de control de la corrupción del Ecuador?

El objetivo general es realizar un balance de la política de control de la corrupción en el Ecuador, en el contexto de la transición democrática, a partir de la acción de la Comisión Anticorrupción como instrumento de política.

Esta elección se justifica en las competencias y acciones desarrolladas a partir de este instrumento, las que colocaron en el debate público el reconocimiento de la prevención y control de la corrupción como ámbitos de acción pública, que se articulan con acciones de control social, participación ciudadana y transparencia, lo que convierte a la Comisión Anticorrupción en un referente obligatorio para comprender el cambio institucional y la nueva configuración del control de lo público en el Ecuador y se ubica por tanto como el antecedente a la reforma institucional incorporada por la Constitución de 2008.

Los objetivos específicos de la investigación son (1) presentar el contexto histórico de creación de la Comisión como instrumento de política elegido para el estudio; (2) describir las acciones de control que se generaron en el proceso de institucionalización; (3) analizar las etapas del proceso de institucionalización del instrumento de política; (4) para finalmente realizar un balance del proceso de institucionalización y su relación con la conformación del control de la corrupción como ámbito de política pública en el Ecuador.

Los objetivos citados se orientan en conjunto a comprender la trayectoria del proceso de institucionalización de la Comisión, a partir de un conjunto de acciones, medidas y procesos que constituyen el antecedente del proceso de reforma institucional vigente, y que son parte del proceso de aprendizaje democrático de la sociedad ecuatoriana.

El aporte de la investigación se orienta a preguntas científicas claves que indagan sobre ¿cuáles son las posibilidades y límites de la creación de espacios

institucionales de promoción del control ciudadano sobre lo público? y ¿qué posibilidades ofrece la participación ciudadana en el control de la corrupción?.

Los objetivos de la tesis se desarrollan en una estructura de cuatro capítulos, conforme el siguiente contenido:

El capítulo uno, parte del tratamiento de la literatura sobre la corrupción y se concluye en la elección teórica de la investigación, a partir del neoinstitucionalismo y el análisis de políticas públicas a partir de los instrumentos. Teniendo en cuenta que la elección teórica a partir de los instrumentos, se traduce en método de investigación, el detalle de la parte metodológica se desarrolla en este capítulo, a continuación del contenido teórico.

El capítulo dos, parte de la ubicación del periodo de existencia de la Comisión, en el contexto de la transición democrática ecuatoriana, para seguir con las particularidades que determinan el surgimiento de esta Entidad y cómo su actividad institucional permite generar una ruptura en la tendencia del control de la corrupción como ámbito de acción pública.

El capítulo tres desarrolla el proceso de institucionalización de la Comisión como instrumento de política y a partir de hitos históricos y las categorías: diseño institucional y composición, análisis organizacional y acciones de control identifica tres etapas en este proceso.

El capítulo cuatro, parte de la justificación de las etapas del proceso de institucionalización de la entidad, a partir de la trayectoria de sus acciones y un balance del proceso de institucionalización, para concluir sobre la incidencia de este instrumento en la transformación del control de la corrupción como ámbito de política, su aporte en la reforma participativa del Ecuador y las potencialidades y límites de esta clase de instrumentos.

CAPÍTULO I NUEVO INSTITUCIONALISMO Y POLÍTICAS DE CONTROL

Estudios sobre la corrupción y su control

Las nociones conceptuales provenientes del proceso histórico de consolidación de los Estados modernos y del Estado liberal como Estado de derecho, son la base positivista del análisis sobre la corrupción.

En este contexto, el concepto de corrupción más citado en la academia es el propuesto por Joseph Nye, quien la describe como:

Un comportamiento que se aparta de los deberes normales de la función pública debido a que atiende a lo privado (familia, allegados) o ganancias pecuniarias o de estatus; o quebranta las reglas hacia del ejercicio de ciertos tipos de influencia que atienden a lo privado. Esto incluye comportamientos tales como el soborno (el uso de recompensas para pervertir el juicio de una persona en posición de confianza); el nepotismo (el otorgamiento de patrocinio por razones de relación atribuida en lugar de méritos); y la malversación de los fondos públicos para usos privados (Nye, 1967).¹⁸

Este concepto refleja la tendencia de las ciencias jurídicas de objetivar los comportamientos corruptos que rompen con el acuerdo social basado en el Estado de Derecho y que deben someterse a una sanción a partir de un sistema de reglas jurídicas de carácter coercitivo. Para ello, la organización del Estado se basa en el imperio de la

¹⁸ En concordancia con el concepto propuesto por Nye, Caiden define a la corrupción como: “el comportamiento que se desvía de los deberes formales de una función pública a causa de lo privado (personal, círculo familiar cercano, interés de grupos), de las ganancias pecuniarias o de “status”; o viola las reglas hacia el ejercicio de ciertos tipos de influencia privada. [. . .] La corrupción busca a tomadores de decisiones claves y los funcionarios más poderosos” (Caiden, 1988:12). Por su lado, Francisco Laporta y Silvina Álvarez (1997), en sintonía con las nociones conceptuales previas, se centran en la decisión de los agentes y su carácter ilícito. Definen a la corrupción pública como una “conducta que se desvía de los deberes formales de un cargo público a causa de ganancias (pecuniarias o de status) de tipo privado (personal, familiar o de grupo)”, lo que implica que “... la función pública es convertida ilícitamente en una fuente de enriquecimiento privado.” Para estos autores “... el esqueleto descriptivo es siempre el mismo: un agente investido de autoridad toma una decisión respecto de un ciudadano o persona jurídica privada o pública, de forma que tal decisión genera para el agente (o para una organización, partido o círculo al que pertenezca el agente) -a través de una transferencia de recursos del sector público o del privado- una ganancia personal” de carácter ilícito (Laporta y Álvarez, 1997: 20- 21).

Ley, la división de poderes, la legalidad de los actos de los poderes públicos, los derechos y libertades fundamentales, así como la legalidad de las actuaciones de la administración y el control administrativo y judicial de las mismas.

La capacidad coercitiva del Estado frente a conductas consideradas criminales, condiciona a la disciplina a describir conductas individuales específicas que se contienen en normas penales, lo que conduce a una tendencia restrictiva hacia el análisis de la corrupción como un fenómeno de comportamiento individual que causa la ruptura de un orden legal.¹⁹

A partir de las ciencias sociales la problemática es analizada desde diferentes paradigmas, los que se distinguen en la interpretación teórica de la corrupción como fenómeno, sus métodos de abordaje y el análisis de las posibles causas, efectos, medidas e instrumentos de control.

Los criterios académicos en torno a la corrupción en la década de los 90, parten de las diferentes formas de comprender el desarrollo económico y el Estado como regulador del orden social (Leff, 1964; Leys, 1965; Huntington, 1968 citados en Uribe, 2010), lo que ha orientado al ámbito de estudio hacia la comparación de los grados de “desarrollo” de los países.

Después de la Segunda Guerra Mundial surge como paradigma teórico dominante el conductismo y la elección racional, con gran predominio en las ciencias sociales, especialmente en la ciencia política, la economía y el derecho, a partir de la escuela anglosajona.

Este paradigma gira en torno al análisis del comportamiento humano, sus incentivos y elecciones, donde confluyen la teoría de elección racional, la teoría de juegos, la teoría de la elección pública. Estas líneas de investigación incorporan con énfasis los criterios económicos y matemáticos en la Ciencia Política, desde la escuela de la elección pública o *public choice* (Buchanan, 1986; Stigler, 1982; Becker, 1992 citados en Olivo, 2008) y en las ciencias jurídicas desde el análisis económico del derecho (Cooter y Ulen, 1998; Posner, 1998).

¹⁹ En el ámbito jurídico se encuentran trabajos principalmente a partir del derecho penal y la criminología. La mayor falencia de las explicaciones que se restringen a las normas es que generan conclusiones tautológicas: “un país tiene mayor corrupción porque sus normas son más favorables a la corrupción” (Bardhan, 1997).

Desde la economía del delito, Gary Becker resaltó el aporte que constituye para la política criminal el análisis de esta clase de comportamientos, a partir de criterios económicos, señalando al respecto:

[s]ince economists generally have little to contribute, especially in recent times, to the understanding of how preferences are formed, preferences are assumed not to be very different between wealthy and poor persons, or even between persons in different societies and cultures.[...] With this assumption it is relatively easy to test other parts of the theory, such as hypotheses about the effect of sanctions, and of gains and losses of legal and illegal activities. If preferences differ among individuals, estimates of the effects of sanctions will be relevant for an “average” person (Becker, 1976:5 citado en Erling, Rubin y Sheperd, 2006: 219).

Este tipo de análisis basado en los efectos de las sanciones y su capacidad de disuasión, parte de la consideración de que el comportamiento humano y la acción humana como categoría persigue fines, metas u objetivos (Von Mises, 2001) que pueden referirse a la consecución de logros intermedios y fines últimos.

Surge entonces la propuesta de medir los niveles de satisfacción “utilidad” de los individuos, formulada por la doctrina filosófica del utilitarismo. Esta comprensión de la utilidad es reformulada por la ciencia económica y se convierte en una medida de preferencia, a la que se denomina “preferencia revelada”. La noción de preferencia revelada tiene su origen en la teoría del consumo y la racionalidad práctica, donde la maximización de la utilidad propia se realiza a partir de la teoría económica y de juegos y no a partir de una teoría moral.²⁰

Esta línea de análisis conduce a los estudios académicos hacia la profundización de la expectativa de sanción²¹, como un factor que disuade a los actores y especialmente

²⁰ Existen filósofos morales que se valen de los elementos de la teoría de juegos para abordar problemas éticos con un grado de objetividad, en el que se incluyen a filósofos como Gauthier, y especialmente Harsanyi, respecto de la formulación de una utilidad social, esto es, maximizar del mejor modo posible las preferencias no de un solo individuo (cada uno de la suya) sino el bienestar de una sociedad en su conjunto, cuyo punto de partida se refleja en la obra de Braithwaite (Del Río, 2007:16).

²¹ Estos análisis generan dos equilibrios estables de Nash, donde la rentabilidad de la corrupción tiene una relación positiva con la frecuencia y los cambios temporales pueden convertirse en permanentes. Existen modelos que incorporan externalidades intertemporales de comportamiento y buscan explicar la persistencia del fenómeno, las que incluyen burócratas y ciudadanos con sus respectivas probabilidades subjetivas de distribución de encontrar personas corruptas, lo que forma la base de las experiencias en

a los servidores públicos, a no incurrir en corrupción²². En tanto que otros estudios desarrollan la aplicación selectiva de las normas (Heidenheimer, 1989; Klitgaard, 1988; Noonan, 1984 citados en Uribe, 2010).

El abordaje económico se caracteriza por un carácter analítico y especulativo,²³ con énfasis en la aplicación de criterios micro-económicos y en el análisis de las implicaciones distributivas en torno al desarrollo, la exclusión, las relaciones y consecuencias nocivas de la corrupción en la economía, la estabilidad política, la burocracia y la administración pública.²⁴

Entre las diferentes orientaciones de la literatura económica (Bardhan, 1997), la corrupción se interpreta como un “problema de agencia”, que se genera por una condición de aprovechamiento personal de los oficiales del Estado “agente” frente a la obligación de confianza de la administración de los bienes e intereses de la administración pública “principal”.

Esta asimetría entre principal y agente se refleja en las preferencias, en la información y la aversión al riesgo, lo que incorpora además el análisis sobre los costos del monitoreo y el control (Laffont y Tirole, 1993 citados en Uribe, 2010). La información en la interacción estratégica de los actos de corrupción, se analiza a partir de la teoría de juegos, en función de sus resultados eficientes o ineficientes, a partir de la relación calidad precio, la que puede bajar por favoritismo o nepotismo (Beck y Maher, 1986; Lien 1986 citados en Uribe, 2010).

torno a acuerdos en corrupción, perpetuando una forma de cultura, donde incide la confianza, la reputación. Sobre el tema, Uribe (2010) menciona los siguientes estudios de caso: Sah (1988); Oldenburg's (1987), caso India; Gambetta (1988), caso mafia italiana; Tirole (1996), corrupción intergeneracional; Shleifer y Vishny (1993), corrupción colusiva.

²² En la tesis de grado de maestría de Carlos Uribe (2010) se mencionan a Cadot (1987) y Andvig y Moene (1990) como autores que desarrollan ampliamente la anterior idea.

²³ Bardhan Pranab (1997) enfatiza que este abordaje obedece a la ausencia de buenos datos empíricos sobre el problema.

²⁴ Se introducen nuevas explicaciones teóricas como el análisis sobre equilibrios múltiples (Andvig, 1991), los grados de aversión al riesgo (Cadot, 1987) y los costos sociales adicionales relacionados con la estructura jerárquica de la burocracia (Arye, Hillman y Katz, 1987), autores todos a los cuales hace referencia Carlos Uribe (2010).

Desde un análisis de eficiencia y crecimiento económico se recalca la funcionalidad positiva de ciertos grados de corrupción frente a administraciones públicas excesivamente rígidas²⁵ (Leff, 1964 y Huntigton, 1968 citados en Uribe, 2010; Niskanen, 1980). Y se interpreta también como un mecanismo de discriminación de precios que permite reducir el retardo en los servicios de la Administración, dado el costo de oportunidad que representan²⁶ (Lui, 1985, citado en Uribe, 2010).

Estas diferentes interpretaciones introducen el estudio del comportamiento de la burocracia, a partir de su comportamiento individual en la búsqueda de rentas (Tullock, 1967) y la generación estratégica de trabas burocráticas que retardan los servicios y movilizan las posibilidades de generar acuerdos de corrupción con los usuarios.²⁷

El concepto de la búsqueda de rentas se aplicaría también a la corrupción de los burócratas que solicitan y extraen "soborno" o "renta" para la aplicación de su autoridad legal o discrecional, para la concesión de beneficios legítimos o ilegítimos a los clientes, por ejemplo, las autoridades fiscales pueden tomar sobornos para disminuir la carga fiscal de los contribuyentes.

Esta corriente teórica se fundamenta en las premisas básicas del individualismo metodológico, con una tendencia antinormativa centrada en el comportamiento de los individuos, en función de estructuras de incentivos que se sustentan en un análisis costo beneficio, donde la tendencia es externalizar el proceso político y social; elementos por los cuales, la crítica señala el carácter reduccionista del paradigma de la elección racional.

²⁵ Se diferencia lo ilegal de lo corrupto y la distinción entre lo inmoral y la corrupción.

²⁶ El modelo se formula como un equilibrio de Nash que reduce costos asociados y por tanto la ineficiencia de la Administración.

²⁷ Al respecto la academia resalta como estos acuerdos pueden volverse sucesivos, con las consecuentes distorsiones (Myrdal, 1968; Banerjee, 1994; Andvig, 1991; Boycko, Shleifer y Vishny, 1995 citados en Uribe, 2010). Acuerdos sucesivos que introducen el análisis sobre la perspectiva del control de la corrupción, en torno a los incentivos de los agentes de mantener el secreto de los acuerdos (Shleifer y Vishny, 1993) así como los esfuerzos y costos para evadir la detección y sanción, donde se analizan diferentes alternativas y posibilidades de los actos irregulares en caso de ser detectados, así como la generación de barreras de entrada para otros actores, señalando como efecto el bloqueo de las posibilidades de innovación.

Existen estudios que incorporan nuevos elementos de análisis al paradigma económico y visibilizan que las distorsiones son causadas, preservadas o agravadas por factores comunes. En esta interpretación se considera que las distorsiones en los modelos de análisis no son exógenas al sistema, sino que son parte de las prácticas de un sistema político clientelar (Bardhan, 1997).

Existen múltiples estudios en torno a los factores que inciden en la corrupción, desde una perspectiva institucional. Shleifer y Vishny (1993) señalan a la estructura del gobierno y el proceso político, en tanto que otros de sus estudios se enfocan a los efectos económicos y a las distorsiones del mercado que genera la corrupción y su relación con el sistema de impuestos.

Brunetti y Weder (2003) clasifican los determinantes en cuatro grupos: el rol de los mecanismos externos en la burocracia, los mecanismos e incentivos al interior de la burocracia, la independencia de las agencias de monitoreo²⁸ y factores indirectos, cultura o el nivel de ingresos del país.

La ciencia política desde una perspectiva institucional analiza como factores explicativos: los niveles de democracia y su grado de consolidación (Treisman, 2000 citado en Uribe, 2010), la proporcionalidad en las elecciones (Persson, Tabellini y Trebbi, 2003 citado en Uribe, 2010), las relaciones teóricas entre los tipos de organización política y la corrupción (Maskin y Tirole, 2004 citado en Uribe, 2010) y la perspectiva estructural (Glaeser y Shleifer, 2002 citado en Uribe, 2010) a partir de la comparación entre países y la existencia de sistemas judiciales diferentes.

Las democracias generan instituciones para controlar la corrupción y construyen mecanismos de “accountability” y transparencia a diferentes niveles, en busca de complejizar la sostenibilidad de las redes de corrupción a largo plazo. Sin embargo, se observa como debilidad, la capacidad de influencia de los políticos (Bardham, 1997).

A partir de estudios de caso se resalta el rol de las agencias de control en el incremento de las posibilidades de detectar actos de corrupción, así como los incentivos de los burócratas para influenciar estas agencias y crear redes de corrupción (Handelman 1995; Fiorentini y Peltzman, 1995 citados en Bardham, 1997).

²⁸ La teoría de redes se aplica también al análisis sobre el rol de las agencias de control y monitoreo, las que en la mayoría de modelos se consideran exógenas. Existen estudios que consideran la posibilidad de que las agencias de control se involucren en la red de corrupción.

Brunetti y Weder (2003 citado en Uribe, 2010) reconocen la existencia de controles externos ejercidos por las organizaciones fuera de la administración gubernamental, así como los controles mutuos entre poderes estatales “checks and balances”, como una forma de control externo en democracia, resaltando el rol que le corresponde al ámbito judicial. Las agencias de control se consideran parte de los balances de poder del sistema democrático (La Porta, et al, 2004 citado en Uribe, 2010).²⁹

La teoría de las redes desarrollada principalmente en la sociología y la administración, también se incorpora en el paradigma económico³⁰ y desde una línea más tradicional diferencia cuatro clases de corrupción: de alto y bajo nivel, política y burocrática, diferenciando la corrupción endémica basada en redes complejas inclusive a nivel institucional, de lo que denomina la corrupción aislada basada en relaciones bilaterales (Caiden, 1988).

A partir de la teoría de las redes se incluyen nuevas variables en el análisis de la corrupción, por lo que surgen autores que señalan la necesidad de integrar no solo los factores determinantes o las relaciones causales entre variables o factores organizativos en contextos organizacionales,³¹ sino también la forma en que una política anticorrupción resuelve el problema (Kingston, 2008 citado en Uribe, 2010).³²

²⁹ Existen también múltiples estudios en torno a la libertad de prensa como mecanismo para efectivizar el control bilateral de la corrupción basada en la extorsión.

³⁰ Uribe (2010) menciona a Treviño (1986), Hunt y Vitell (1986) y Granovetter (1992) como autores que resaltan la importancia del enfoque de redes en el estudio de la corrupción, pues integra la perspectiva individual y social, sin caer en determinismos culturales.

³¹ Uribe (2010) cita a Hegarty y Sims (1978) así como Cressey y Moore (1983), autores que resaltan los factores organizativos, tales como los sistemas de recompensas; los segundos destacan además las normas, la cultura y los códigos de conducta, como factores que en conjunto pueden reducir eficazmente el comportamiento poco ético en contextos organizacionales.

³² Adicionalmente Kingston (2008) combina la teoría de redes con las relaciones estratégicas entre los agentes y a partir de juegos y modelos económicos demuestra cómo las relaciones informales pueden ayudar a cumplir los acuerdos (o normas) para evitar el pago de sobornos a un funcionario del gobierno. Para este autor, la cultura de la corrupción no es exógena, lo endógeno es la reflexión sobre la ruta del sendero de una estrategia de equilibrio, el “dilema del sobornador”. Sin embargo, todos los clientes experimentarán una mejora del bienestar, si nadie paga el soborno (Della Porta y Vannucci 1999 citado en Uribe, 2010), es decir, los clientes podrían coludirse y evitar la corrupción. Por otro lado, Kingston (2007)

Brass, Butterfield y Skaggs (1998 citado en Uribe, 2010) señalan al comportamiento antiético como un fenómeno social derivado de las relaciones entre agentes, la que se fortalece cuando la frecuencia en la interacción aumenta.³³ Y como medida de política Lambsdorff resalta que la lucha contra la corrupción debe centrarse menos en las actitudes morales individuales y más sobre los métodos para desestabilizar las relaciones corruptas (Lambsdorff, 2002b).

En alineación con los criterios señalados, las recomendaciones de política giran en torno a dos posturas: la moralista y la fatalista. La moralista señala lo indispensable de cambios fundamentales en valores y normas de honestidad en la vida pública, una especie de limpieza ética. Los “fatalistas” consideran la existencia de un punto de no retorno, sin que haya mucho que se pueda hacer.

Las propuestas articulan principalmente un conjunto de instrumentos de regulación: incentivos, recompensas, penalidades, conforme el modelo principal – agente. El recurso de política más relevante es la existencia de una estructura de pagos e incentivos en la administración pública y se resalta la complejidad de esta política de compensación, a partir de factores de interacción estratégica (Klitgaard, 1988 citado en Bardhan, 1997).³⁴

Otra recomendación de política gira en tono a reducir el poder de monopolio de la burocracia, señalando esferas claras de influencia y jurisdicción, donde se resalta que oficiales con jurisdicciones sobrepuestas aumentan los costos y la incertidumbre de lograr acuerdos de corrupción (Rose-Ackerman 1978, 1994 citado en Bardhan, 1997).

sostienen que el empleo informal, las relaciones entre los funcionarios y el público puede apoyar la ejecución de las transacciones corruptas.

³³ A partir de la teoría de redes se analiza los efectos de tipos y estructuras de relaciones sociales sobre el comportamiento ético dentro del sistema y como su combinación e intensidad determina el contacto social y la conspiración (Granovetter, 1973 citado en Uribe, 2010), por lo que se resalta que las redes de corrupción requieren altos grados de confianza entre los miembros (Lambsdorff, 2002a) y la asimetría en la relaciones, como es el caso de relaciones de poder y estatus, lo que vuelve más costosa para los agentes, la ruptura de la red, existiendo grados diferentes de conexión directa e indirecta, resaltándose además la importancia de la reputación (Lambsdorff, 2002b).

³⁴ Entre los casos exitosos se resalta el control de la corrupción en países en desarrollo, a partir del manejo de estructuras de incentivos, como ejemplo el Programa Hong Kong (Klitgaard, 1988 citado en Bardhan, 1997).

El análisis de la confianza conforme el modelo intertemporal de reputación colectiva señala que toma algunos periodos para reestablecerse (Tirole, 1996 citado Bardhan, 1997), donde se resalta la importancia de institucionalizar varios tipos de mecanismos de rendición de cuentas, en los diferentes niveles de gobierno, como parte de la agenda de cualquier proceso significativo de reforma, conjuntamente con medidas administrativas tendientes a fortalecer los procesos de denuncia cívica anónima y estrategias de rotación periódica de personal (Bardhan, 1997).

Desde la Ciencia Política también se han formulado otras formas de comprender el problema de la corrupción, no como un fenómeno aislado, sino más bien como una parte del “control de lo público”, articulada a la comprensión de los procesos de democratización a nivel local, regional, global.

El control de la corrupción a partir de la noción de “accountability” o rendición de cuentas, rompe con las visiones fragmentadas propias del “mainstream” de las ciencias sociales, últimas que resultan insuficientes para comprender integralmente el proceso generado a partir de la Comisión Anticorrupción como instrumento de política.

Al respecto se señala como antecedente el trabajo fundacional de Guillermo O’Donnell (1998) sobre rendición de cuentas, donde se apunta ya a las especiales relaciones institucionales “tipo red” necesarias para el ejercicio efectivo del control, desde una idea compleja de rendición de cuentas (Wampler, 2004 citado en Isunza y Lavalle, 2010).

La rendición de cuentas se considera como un proceso compuesto por las obligaciones y deberes que la ley impone a los servicios y funcionarios públicos en cuanto a la publicidad de ciertas actuaciones y transparencia de los actos públicos en general; por la capacidad de observación y de acceso a la información de los medios de comunicación, así como el derecho a la libre opinión e información; y, por último, por el derecho constitucional de presentar peticiones a la autoridad y el derecho de reclamo ante los órganos públicos (Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno, Chile, 1998b:118, citado en Cunill 2000: 6).

En otra línea, las nociones sistémicas asocian esta actividad a procesos de racionalización institucional, en los que se comprende la noción de rendición de cuentas como “... la autorregulación social que a menudo implica la elaboración de procedimientos racionales para combatir la desconfianza en los líderes institucionales” (O’Connell, 1990: 261 citado en Cunill, 2000: 274)

El concepto de O'Connell incorpora la autorregulación, a partir de la que se genera la relación con la responsabilidad de los líderes políticos en torno al “desempeño, la rendición de cuentas financiera y de procedimiento” (O'Connell, 1990: 261 citado en Cunill, 2000: 274).

Conforme los desarrollos teóricos de Peruzzotti y Smulovitz (2002) cabe relacionar la rendición de cuentas con los procesos de control social, entendidos como un conjunto de procesos y mecanismos de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas, basados en las acciones de un amplio espectro de asociaciones, movimientos ciudadanos y medios de comunicación.³⁵

En esta línea, los autores señalan que la rendición de cuentas es una modalidad específica de control con grados de institucionalización, observancia, información, sanción (Peruzzotti y Smulovitz, 2002) y para su diferenciación proponen la categoría de “interfaces” como espacios de intercambio de carácter: informativo, vinculante y ejecutivo, donde:

...la incidencia social puede asumir un carácter “informativo”, cuando no hay obligaciones decisorias implicadas en la circulación de información; “vinculante”, cuando la incidencia conduce a tomar decisiones de observancia recíproca, o sea, que imponen obediencia al poder público y a los actores de la participación o “ejecutiva”, cuando existe un intercambio en la provisión de bienes y servicios entre los actores sociales del control y las autoridades públicas (Isunza y Lavalle, 2010: 32).³⁶

A partir de las relaciones sociedad - Estado y las dinámicas de rendición de cuentas se alimenta el debate en ciencia política, sobre nuevas formas de “representación” de los sujetos en democracia, donde la “... legitimidad no está dada de por sí, sino que

³⁵ Esta visión que busca ir más allá de las nociones de democracia delegativa y de la consideración de que la autorización electoral de los representantes, presenta problemas para su articulación con el desempeño de las instituciones de control horizontal (O'Donnell, 1994).

³⁶ Interfaces diversos sobre los cuales el autor resalta que “Ya sea informativa, decisoria o ejecutiva, la principal dimensión de control social involucrada en una instancia de innovación democrática, los alcances y efectos esperados del control o de la rendición de cuentas varían considerablemente según las funciones presupuestas en la especificación institucional de la interfaz: de modalidades de opinión y consultivas, de transparencia y de derecho a la información pública, de intercomunicación o dialógicas, a modalidades de definición colectiva, de voluntad política y mandato, o a expedientes de tercerización y transferencia de funciones públicas y de corresponsabilidad y cogestión” (Isunza y Lavalle, 2010: 32).

depende de la relación entre representantes y representados” (Isunza y Lavalle, 2010:21).

Los otros ámbitos de las ciencias sociales brindan explicaciones constructivistas, a partir de visiones antropológicas, sociológicas y culturales, trabajos especializados en torno a la corrupción que se encuentran en menor cantidad respecto de las otras ciencias sociales.

Sharma y Gupta (2006), desde la antropología del Estado,³⁷ formulan críticas a los paradigmas dominantes en torno a la investigación del Estado y señalan que se “...enfoca en estructuras de gran escala, acontecimientos de época, grandes políticas y gente “importante” (Evans, 1985; Sckocpol, 1979), propuestas que consideran han fallado para iluminar lo que las prácticas cotidianas de los burócratas (Bourdieu, 1977) nos dicen sobre los efectos del Estado en la vida cotidiana de la gente rural” (Sharma y Gupta, 2006: 212).

Estos autores centran el análisis en el poder de las prácticas culturales, donde el Estado es simbólicamente representado por los empleados y ciudadanos de la nación, por lo que se constituye discursivamente a sí mismo.

Sharma y Gupta proponen la construcción discursiva del Estado, a partir del análisis de discurso como método, al que se considera como una arena clave a través de la cual el Estado, los ciudadanos y otras organizaciones y agregaciones pueden ser imaginados.³⁸

No obstante la relevancia del método etnográfico, los autores resaltan la necesidad de conectar en el análisis tanto la dimensión local como la transnacional, a partir de involucrar tanto el análisis de las prácticas cotidianas de las burocracias

³⁷ Sharma y Gupta articulan su desarrollo en torno al Estado a partir de Abrams, autor que rechaza la noción de Estado como una entidad natural, separada de la sociedad civil, al que considera una constitución mental o proyecto ideológico “the state-idea”, observable directamente a través de instituciones políticas, donde se visibilizan los procesos de dominación social y su legitimación (Abrams, 1988:75).

³⁸ Se cuestiona el uso de determinadas categorías regularmente usadas por la academia, señalando que su descripción puede ser inadecuada para las realidades vividas que pretenden representar, donde enfatiza lo relativo a la separación ficticia del Estado y la sociedad civil.

locales, como la construcción discursiva del Estado en la cultura pública y el fenómeno transnacional³⁹ (Sharma y Gupta, 2006).

Otros autores a partir de la sociología interpretan a la corrupción como una relación social específica con ciertas lógicas, y como una “categoría cultural” (Lomnitz, 2000 citado en Huber, 2008: 24) capaz de asumir distintos significados, que sólo se comprenden en su contexto histórico y geográfico.⁴⁰ Se resalta que en esta práctica social contextualizada, las dinámicas generalmente nombradas como corruptas se entremezclan con redes particulares de reciprocidad y poder local (Huber, 2008).

En torno a los valores y cambios culturales en las sociedades a nivel mundial, cabe señalar la relación que se otorga a la presencia de cohesión social, corrupción y democracia, como elementos de análisis sobre los cambios sociales y políticos, donde cabe resaltar como elemento relacionado, el análisis en torno a la confianza interpersonal como valor social, elementos que son trabajados a partir de la Asociación para la encuesta mundial de valores “The World Values Survey Association”.

A nivel de estudios de caso, la explicación sociológica señala las diferencias entre las normas sociales, señalando por ejemplo la predominancia del intercambio de regalos como norma social en asuntos de negocios en “países en desarrollo”, así como la construcción de lealtades particulares y redes de acción.

El denominado “familismo amoral” permite incorporar explicaciones en torno a las diferencias de percepción sobre la corrupción en las sociedades. Pranab Bardhan (1997) menciona como ejemplos de estudios de caso en Italia a Banfield (1958) y Putnam (1993) y en China a Mayfair Mei-Hui Yang (1989).

En esta misma línea, Huber (2008) señala a la corrupción como un fenómeno social multidimensional con variaciones locales específicas, recalcando que las

³⁹ El estudio etnográfico se realiza a partir de la India contemporánea.

⁴⁰ Es importante evidenciar el riesgo de caer en esencialismos culturalistas que argumenten que ciertas culturas generan corrupción (Huber, 2008). Para evitar determinismos culturales Olivier de Sardan propone identificar las “lógicas culturales” o normas sociales generalizadas que pueden permitir una cierta tolerancia o aprobación de la corrupción, con el objetivo de analizarla en contexto (Olivier de Sardan, 1999 citado en Huber, 2008:34).

definiciones normativas y legales de la corrupción son demasiado limitadas para comprender el fenómeno.⁴¹

El rol de las instituciones en las decisiones de política

El papel de las instituciones en los procesos de transformación de la vida en sociedad requiere el análisis de su complejidad, potencialidades y límites, como instrumentos de gobierno y política pública, más allá de los criterios de eficiencia en la ejecución de sus tareas (March y Olsen, 1984).

Desde los años 80 se reflexiona sobre el papel de las instituciones con una perspectiva más integrada, lo que permite visibilizar el rol de las instituciones formales y no formales en la determinación de resultados sociales y políticos, con diferentes

⁴¹ En el estado del arte de Huber (2008) se citan numerosos trabajos donde las redes sociales y sus mecanismos de *ayuda mutua* (reciprocidad) han sido los ejes: Lomnitz (1994) analiza el “compadrazgo” como una estrategia de la clase media chilena para conquistar y mantener el monopolio sobre la administración pública; Ruud (2000) analiza que en Bengala Occidental el uso de relaciones personales para el beneficio propio es social y culturalmente aceptado pues hay un imperativo moral de ayudar a familiares y amigos, que también invade la esfera estatal; Price (1999) estudia cómo en la India se entremezclan la normatividad burocrática con múltiples demandas particulares ampliamente legitimadas, vinculadas a un sistema de castas; Schramm y Taube (2002) y Heberer (2001) estudian el Guanxi o sistema de redes sociales de China generadas a partir de expectativas mutuas -y obligaciones recíprocas-, mantenidas con importantes esfuerzos y cargadas de contenido ético, y su vinculación con dinámicas de “tráfico de influencias” en el estado (negar un favor a un miembro de la red se lee como violar sus códigos morales); Ledeneva (1998), Michailova y Worm (2002) y Oswald (2002) analizan otra red de contactos en Rusia y la Unión Soviética llamada blat, usada para transferir recursos estatales a círculos privados y para redistribuirlos a más sectores de la población, considerado un mecanismo legítimo y justo cuando ayuda a personas en momentos críticos a conseguir bienes y servicios escasos sin los trámites burocráticos requeridos. Mbembe (1992) analiza las relaciones de poder entre los que gobiernan y los que son gobernados en Camerún y Togo, y plantea que ambos grupos tienen una intimidad y familiaridad doméstica tal, que transforman las relaciones de poder en un performance. En Latinoamérica, según el propio Huber, los estudios explícitamente antropológicos sobre la corrupción son escasos, aunque existen valiosas excepciones: los estudios sobre las nociones de corrupción en Argentina (Sautu, 2005), en México (Bailey y Paras, 2006; Lomnitz ed., 2000) y en las Instituciones de El Salvador (Cruz y Martín de Vega, 2004). Además, existen ya algunos estudios etnográficos sobre prácticas de corrupción en el municipio de Ayacucho en Perú (Huber, 2008) y sobre las prácticas de “compadrazgo” en Chile (Lomnitz, 1994).

acentos, desde el neoinstitucionalismo: sociológico, de elección racional e histórico (Hall y Taylor, 1996).

Para el neoinstitucionalismo de elección racional las instituciones son sistemas de reglas y alicientes para el comportamiento dentro de las cuales los individuos tratan de maximizar su beneficio y las instituciones permiten conseguir el equilibrio en medio de egoístas racionales⁴² (Peters, 2003).

En tanto que desde el punto de vista normativo, March y Olsen como sus precursores señalan que una institución es un rasgo estructural de la sociedad y/o la forma de gobierno, estructura que puede ser formal o informal. Para estos autores las reglas y los entendimientos dan marco al pensamiento, restringen las interpretaciones y dan forma a la acción. Por tanto, la institución afecta al comportamiento individual de sus miembros, entre los que debe existir un sentido de valores compartidos (March y Olsen, 1997).

Una institución trasciende a los individuos, tiene una cierta estabilidad en el tiempo e implica a grupos de individuos a través de un conjunto de interacciones pautadas que son predecibles según las relaciones específicas que existen entre los actores (March y Olsen, 1984). La base del institucionalismo normativo está en el énfasis en las normas de las instituciones como medios para comprender su funcionamiento y como determinan o moldean el comportamiento individual.

El neoinstitucionalismo sociológico asocia a la actividad burocrática, con la transmisión de prácticas sociales y culturales, los que estarían actuando como reproductores de lógicas de acción, que caracterizan y vuelven ineficaz el control. Estas prácticas son difundidas a lo largo de campos organizacionales y transnacionales - isomorfismo institucional- (Hall y Taylor, 1996; Powell y DiMaggio, 1999).

El institucionalismo histórico encuentra algunos resultados en la forma en que la organización de la política y la economía estructuran el conflicto para privilegiar

⁴² Existen dos modelos explicativos de esta clase de comportamiento humano a partir de la microeconomía: el de asignación de recursos basado en incentivos para elegir la corrupción, conforme una función de utilidad. Y los modelos de agencia, donde principal y agente se expresan a través de la burocracia y autoridades públicas respecto de los fines de la Administración y el Estado, cuya falta de concordancia refleja un problema de agencia con repercusión social.

determinados intereses⁴³ y se desarrolla en respuesta al grupo de las teorías de la política y del estructuralismo funcional, relevantes en la ciencia política durante los 60's y 70's (Hall y Taylor, 1996).

Según el trabajo de Peter Hall y Rosemary Taylor, "Political Science and the Three New Institutionalisms" (1996), los institucionalistas históricos miran de cerca el Estado, no como un actor neutral en la disputa de intereses, sino como un complejo de instituciones capaz de estructurar las características de los resultados de un grupo en conflicto. Luego empiezan a indagar cómo otras instituciones sociales y políticas, asociadas con el trabajo y el capital, pueden estructurar interacciones y generar trayectorias nacionales distintivas (Evans, Rueschemeyer y Skocpol, 1985).

Las instituciones por tanto son procesos, rutinas, normas y convenciones formales o informales integrados en la estructura organizacional del régimen o de la política económica, que toman elementos de las reglas del orden constitucional, de los procedimientos operativos de la democracia, tratados internacionales, entre otros.

El énfasis se coloca en: (1) Conceptualizar en términos relativamente amplios a la relación entre las instituciones y el comportamiento individual; (2) Enfatizan en las asimetrías de poder, asociadas con la operación y funcionamiento de las instituciones; (3) El desarrollo institucional con énfasis en la trayectoria y las consecuencias no planeadas; (4) Se integra un análisis institucional con la contribución de otra clase de factores que puedan generar resultados políticos.

Las causas sociales de la dependencia del sendero "path dependence" rechazan el postulado de que unas mismas fuerzas operativas pueden generar iguales resultados en todas partes, a favor de una visión de que los efectos de tales fuerzas puede ser mediadas por rasgos del contexto de una situación dada, frecuentemente heredados del pasado, que empujan al desarrollo histórico a un conjunto de caminos, siendo los más relevantes los de naturaleza institucional. (Pierson y Skocpol, 2008).

⁴³ No obstante están en contra de la tendencia estructural funcionalista que incluye lo social, psicológico o cultural como parámetros de la operación del sistema y ponen énfasis en el estructuralismo implícito en las instituciones, más que en el funcionalismo, que ve a los resultados políticos como una respuesta a las necesidades del sistema.

Se diferencia la forma en que pasadas líneas de política condicionan políticas posteriores, por el fomento de fuerzas sociales que se organizan a lo largo de unas líneas más que de otras, para adoptar identidades particulares o desarrollar intereses en políticas que son costosas de cambiar; así como la presencia de coyunturas críticas, en las que es sustancial el cambio histórico, que se produce creando puntos de ramificación o inflexión desde donde el desarrollo histórico se mueve a un nuevo sendero.

El análisis de políticas públicas a partir de los instrumentos

Hood (2007) analiza dos décadas de desarrollo académico y transformación sobre el estudio y análisis de los instrumentos de política, donde observa que se ha generado un paso del planteamiento de tipologías de instrumentos al análisis de las herramientas e instrumentos de política, nuevo acercamiento que se ha convertido en un tema central de la gestión pública y la política pública (Lascoumes y Le Galès, 2004; Hood, 2007).

Para un lenguaje más preciso, hay que distinguir los términos "instrumentos", "técnicas" y "herramientas", que según Lascoumes y Le Galès (2007).

A **public policy instrument** constitutes a device that is both technical and social, that organizes specific social relations between the state and those it is addressed to, according to the representations and meanings it carries. It is a particular type of institution, a technical device with the generic purpose of carrying a concrete concept of the politics/society relationship and sustained by a concept of regulation (Lascoumes y Le Galès 2007: 4).

Para estos autores los instrumentos son un tipo de institución social que implica conceptos y representaciones de la realidad, sostenida en un concepto de regulación de las relaciones en sociedad, tal como un censo o la tributación; y, se diferencia de las técnicas y las herramientas, por ser estas últimas únicamente dispositivos que operacionalizan la lógica inherente a un instrumento de política.

Esta aproximación a los instrumentos de política permite movilizar el análisis de los enfoques funcionalistas hacia la comprensión sobre la capacidad de los instrumentos para estructurar las políticas y orientar el cambio de la política.

Clasificaciones o tipologías de los instrumentos de política

Este desarrollo inicial del estudio de las políticas públicas y los instrumentos de gobierno distingue de alguna manera, entre el uso de la información, los incentivos, las normas y "arquitectura" (en el sentido de la estructuración física del medio ambiente), en diferentes niveles de categorización, cuyas diferencias se explican por los diferentes fines analíticos y contextos institucionales (Salamon, 2002), que permiten tener una noción sobre el diseño de una gama de herramientas alternativas para la prestación de servicios y ejecución de la política, como condición previa necesaria para hacer un análisis sobre "lo político" (Hood 2007).⁴⁴

La clasificación propuesta por Lowi (1964, 1972 citados por Hood 2007) se basa en su naturaleza distributiva y normativa, por lo que los asuntos públicos pueden clasificarse por su carácter en (1) distributivos: distribución de nuevos recursos, (2) normativos: regulación y control de las actividades, (3) redistributivos: modificación de la distribución de los recursos existentes, (4) constitutivos: creación o reorganización de instituciones.⁴⁵

La categorización de los instrumentos de política propuesta por Howlett y Ramesh, a partir de la taxonomía "NATO, elaborada por Christopher Hood (2007), observa las funcionalidades de los instrumentos a partir de dos componentes básicos de cualquier sistema de control: la recolección de información y la modificación de la conducta y luego identificaron cuatro recursos sociales básicos, que normalmente están disponibles a los gobiernos para dicho fin: "nodality", "authority", "treasure" y "organization" (información, autoridad, tesoro y organización).

"Nodality" (1) denota la capacidad del gobierno para operar como un nodo de información para redes, un punto central de contacto. Autoridad (2) denota poder legal

⁴⁴ Hood (2007) resalta como el conjunto de herramientas de política se ve diferente si estamos preocupados solamente con recopilación de información y la modificación del comportamiento de los ciudadanos respecto del gobierno, que si estamos interesados en la articulación de la acción entre los diferentes niveles de gobierno y las diferentes formas institucionales, así como también, si se tiene una perspectiva de "agente de cambio", que si se parte de una perspectiva de "sistema".

⁴⁵ Lowi considera cada una de estas categorías como un ámbito de poder, así como también que las políticas públicas, como ámbitos de asuntos de política, son las que determinan la política y no viceversa, postura que ha sido criticada por algunos autores, entre ellos Sabatier (1991 citado Hood, 2007), por considerarse simplista y cuestionable desde el punto de vista metodológico (Parsons, 2007 citado Hood, 2007).

del gobierno y otras fuentes de legitimidad. Tesoro (3) denota los activos del gobierno o de los recursos fungibles. Organización (4) denota su capacidad de acción directa, por ejemplo, a través de los ejércitos, la policía, o la burocracia (Howlett y Ramesh, 2007 citado en Hood, 2007).

Salamon (2002 citado en Hood, 2007) argumenta que los instrumentos de política pueden ser entendidos en dimensiones diferentes: "la franqueza", visibilidad, coerción y automaticidad; y presenta la idea central del enfoque de instrumentos de política pública, como parte del paradigma de la "nueva gobernanza", que está vinculado con la corriente del "New Public Management" y enfoques relativos.

Respecto de la propuesta de Salomon, Lascoumes y Le Galès (2007) consideran que lejos de ser evidente que el enfoque de instrumentos hace necesariamente vínculo con cualquier enfoque particular de la política pública y el gobierno, se podría argumentar que el valor de la identificación de los instrumentos básicos del gobierno es precisamente que puede ayudar a explorar diferentes paradigmas de gobernanza en el tiempo y espacio (Hood, 2007).

Según Hood (2007), los autores Linder y Peters (1998) distinguen cuatro enfoques para la comprensión de los instrumentos de política: (1) "instrumentalistas": aquellos que tratan de aplicar y extender herramientas particulares, como respuesta a todos los problemas de la política imaginable, (2) "procesalistas": ven la selección de herramientas como el producto de procesos de política, que son tan complejos y únicos para todos los casos, que es imposible realizar evaluaciones generales de "conveniencia", (3) "contingentists": ven la idoneidad de utilizar las herramientas dependiendo de los tipos de tarea, (4) "constitutivists": ven la conveniencia del uso de herramientas desde significados subjetivos y controversiales.

A partir de su relación con la base de la propuesta neoinstitucional que orienta la investigación, se utiliza para el análisis la clasificación propuesta a partir de la taxonomía "NATO, pues permite observar las funcionalidades del accionar de la Comisión Anticorrupción como instrumento de política, a partir de la recolección de información y la modificación de la conducta.

Enfoques para el análisis de políticas a partir de los instrumentos

Los diferentes enfoques reflejan diferentes propósitos y formas de hacer distintos tipos de análisis, lo que enriquece el análisis de políticas públicas a partir de los instrumentos. Sin embargo, se resalta la necesidad de encontrar mejores formas de entender los diferentes propósitos y de unir el enfoque de instrumentos de política, a las preocupaciones de la gestión pública, que tiene en cierta medida enfoques más instrumentales para la implementación.

Hood asocia algunos de los cambios producidos en las dos décadas, a un cambio de estilos de debate que no corren en la misma dirección, unos incluyen un lenguaje causal más explícito en el análisis de las herramientas (que incorpora análisis de variables: independiente, dependiente y las variables intermedias); y otras propuestas se trasladan a una fase "post-instrumentista" en las últimas dos décadas, representadas por el enfoque de "lo político de la instrumentalidad", orientado hacia los marcos cognitivos, la retórica y la argumentación.

El propio autor, a partir del trabajo sobre los instrumentos de política en las dos últimas décadas, evidencia tres aproximaciones o enfoques, relacionados con este cambio de debate: (1) la institucionalidad como herramienta,⁴⁶ que incluye formas específicas de organización, así como también modos genéricos para recolectar la información y modelar el comportamiento; (2) la "política" de la instrumentalidad: que problematiza los procesos políticos y cognitivos que conducen a la elección de instrumentos, en lugar de tomar los procesos como dados; y, (3) el enfoque genérico de instrumentos de política, que aporta clases y categorías de técnicas y herramientas de política.

Lo "político" de la instrumentalidad representa un enfoque "post-instrumentista". Linder y Peters ponen énfasis en las percepciones subjetivas y el

⁴⁶ Desde este enfoque las distintas formas de organización para la prestación de servicios públicos - incluyendo departamentos gubernamentales, empresas comerciales públicas, contratistas privados, y las múltiples formas de organismos del tercer sector- representan una gama de instrumentos disponibles para la prestación de servicios públicos o políticas de gobierno. La forma institucional como enfoque de instrumentos contrasta con los enfoques de análisis de instrumentos de política, que deliberadamente prescinden de las instituciones y que por simplicidad analítica consideran al gobierno como una entidad indiferenciada.

proceso político que rodean la elección de los instrumentos de política, por lo que toman distancia de enfoques como la contingencia o el instrumentalismo, hacia lo que ellos llaman "constitutivismo", que parte de señalar que "... la selección de un instrumento no es un simple ejercicio mecánico, de juego de problemas bien definidos y soluciones igualmente bien definidas.

Estos autores señalan más bien, que la selección de instrumentos es fundamentalmente un proceso intelectual de constituir una realidad y luego tratar de trabajar dentro de ella, por lo que justifican la inversión del enfoque causal convencional, colocando a los instrumentos de política como "variable dependiente", con el fin de centrarse en las formas en que la ideología y la política determinan la elección y la percepción de instrumentos (Linder y Peters, 1998:45 citado en Hood, 2007:136).

La categorización genérica de herramientas, una de las más conocidas y quizás más influyente es la de "carrots, sticks, and sermons" o "zanahorias, palos y sermones", trata deliberadamente de alejarse de la elección política de los instrumentos, aunque reconoce que la elección de los instrumentos no es parte de un proceso neutral y a partir del trabajo de Hood (1983) "The Tools of Government" se considera que los instrumentos de política pública deben ser tomados como "variables independientes" que tienen un efecto causal sobre otros fenómenos (Hood, 2007).

Los instrumentos como "instituciones" en sentido sociológico

Lascoumes y Le Galès (2007) ofrecen un marco analítico o una manera de desarrollar cada uno de estos enfoques, mediante el tratamiento de los instrumentos como "instituciones" en un amplio sentido sociológico, mediante el trazado de los caminos en que los instrumentos adquieren una vida propia y mediante la vinculación de las formas de los instrumentos a los diferentes tipos de Estado (Hood, 2007).

La forma en que se instrumenta una política pública representa el conjunto de problemas que plantea la elección y el uso de los instrumentos (técnicas, métodos de funcionamiento y dispositivos); situación que plantea un proceso comprensivo en torno al potencial de un instrumento y sus justificaciones, así como un efecto predictivo en torno a los posibles efectos que estas opciones pueden generar (Lascoumes y Le Galès, 2007).

Desde la propuesta de Lascoumes y Le Galès (2007), los instrumentos son dispositivos técnicos que se consideran instituciones con una carga regulatoria, las que permiten objetivar la relación entre lo político y lo social. Esta noción permite considerar en el análisis, “el papel de las ideas” y los marcos cognitivos en la construcción de los problemas públicos, sus soluciones, así como las políticas y sus instrumentos (Surel, 2000).

La aproximación sociológica de los instrumentos los asume con características técnicas y sociales, que permiten comprender las relaciones Estado - sociedad, su organización, representaciones y significados. Por tanto, estos instrumentos no son dispositivos neutros, se encuentran cargados de valores y alimentados por una interpretación de lo social y de modos de regulación que producen sus propios efectos, independientemente del objetivo de su creación.

La noción sociológica sobre los instrumentos de política señala tres efectos de los instrumentos: (1) El efecto inercia: su capacidad de resistencia a presiones externas entre el tomador de decisión y los actores; (2) Su capacidad de producir una representación específica de la cuestión que maneja; (3) El instrumento genera una forma particular de problematizar el problema.

Estos elementos teóricos en su conjunto conducen al análisis sobre la forma en que se instrumenta una política, lo que implica que la elección de los instrumentos es parte de la construcción de un problema público.

La metodología

El análisis de políticas públicas a partir de los instrumentos, como metodología, asume a la política anticorrupción como una “variable dependiente”, que conforme el postulado señalado por Hood (1983) se explica a partir del funcionamiento de un instrumento de política, como “variable independiente”: la Comisión Anticorrupción.

Este enfoque metodológico parte de la comprensión sociológica de los instrumentos de política como instituciones (Lascoumes y Le Galès, 2007), con capacidad de definir reglas y valores, establecer una forma de conceptualizar y resolver un problema público y con efectos inerciales propios de un proceso de sedimentación, que refleja un rol performativo mutuo entre instrumentos y políticas.

La elección metodológica se acerca al trabajo anticorrupción como ámbito de política pública en el Ecuador, a partir de la actividad de uno de sus instrumentos y se nutre de la elaboración teórica en torno a los instrumentos de política.

La trayectoria de la Comisión Anticorrupción como instrumento de política se analiza en un período aproximado de 10 años, en el que se observan interacciones e hitos históricos que van marcando fases diferentes en su proceso de institucionalización y transformación como instrumento, así como respecto de sus efectos en la composición de política.

El acercamiento metodológico se realiza desde la perspectiva teórica que analiza el comportamiento de los instrumentos de política como instituciones en un sentido sociológico, con capacidad para moldear los comportamientos humanos y con una carga regulatoria que permite objetivar la relación entre lo político y lo social, los instrumentos y las políticas, con su rol performativo mutuo (Lascoumes y Le Galès, 2007; Howlett, 2009; Salamon, 2000).

La investigación parte de ubicar el surgimiento, institucionalización y extinción de la Comisión, en el contexto de la transición democrática ecuatoriana, donde a partir de casos emblemáticos de corrupción producidos en dicho período, se observa el posicionamiento ascendente de la corrupción como un problema público y su incorporación en la agenda pública del país, a partir de las acciones de control de esta Entidad.

Para la ubicación de etapas que permitan comparar y diferenciar los elementos del proceso de institucionalización de la Comisión como instrumento de política, el estudio parte del contexto histórico, a partir de casos emblemáticos de corrupción, que se articulan a tres criterios de análisis comparativo: composición, desarrollo organizacional y finalmente las acciones y procesos de control promovidos a partir de este espacio.

El contexto histórico parte de la observación de los pronunciamientos públicos de la entidad, inherentes a su acción de control, los que a partir de una relación con la forma en que fueron recogidos por la opinión pública, permiten ubicar las tres denuncias emblemáticas de mayor relevancia e impacto nacional, que configuran hitos históricos en el proceso de institucionalización del instrumento.

Estas denuncias constituyen hitos en el proceso de institucionalización de la Comisión y son: el caso “Piponazgo Congreso Nacional”⁴⁷ en la administración del presidente Fabián Alarcón en 1998; “Congelamiento bancario” y denuncia penal en contra del ex-presidente Mahuad” en 1999 y el “Caso Filanbanco y solicitud de juicio político contra la Fiscal General del Estado” en 2002.

La composición y el análisis organizacional se levanta a partir de una revisión normativa histórica e investigación documental de la Comisión Anticorrupción, principalmente a partir de las actas de las sesiones del Pleno del organismo con sus documentos habilitantes y publicaciones institucionales.

Las acciones y procesos de control se cotejaron a partir de la revisión de la base de datos de la entidad, que contiene la descripción de los pronunciamientos institucionales realizados mediante boletines de prensa, los que constituyen un universo de mil cuatrocientos cincuenta y ocho pronunciamientos públicos.

El sistema permite acceder a una descripción sobre el contenido del pronunciamiento, con la fecha y el número de boletín de prensa en el que fue realizado, además de una diferenciación de años y administraciones de la Comisión.

Conforme las características de la base de datos y los objetivos del estudio, el proceso de análisis de los pronunciamientos institucionales tuvo el siguiente tratamiento: (1) Inicialmente se parte de una clasificación de las acciones relacionada con la estructura organizacional interna de la entidad, sus procesos de gestión y productos. (2) A partir de la clasificación inicial de acciones, con el fin de ubicar su relevancia y trayectoria en el proceso de institucionalización, se realizó una siguiente clasificación, teniendo en cuenta los dos ámbitos de intervención técnica: investigación y prevención de la corrupción; y, una tercera categoría relacionada con las acciones administrativas orientadas al proceso de institucionalización; y, (3) De la primera clasificación de acciones se extrajeron los pronunciamientos relacionados con criterios y solicitudes de rendición de cuentas, los que se agruparon conforme su contenido en cinco categorías relacionadas con acciones y políticas públicas en los ámbitos de:

⁴⁷ La expresión piponazgo es una expresión derivada de la palabra “pipón”, que conforme el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, se dice de una persona que, sin prestar servicios efectivos, percibe uno o más sueldos.

administración, control, corrupción, planificación, justicia y defensa de derechos, órganos de control administrativo, político y electoral.

En otro nivel de análisis, la clasificación de las acciones de control se distancia del criterio organizacional inicial, con el objetivo de ser interpretada a partir de los elementos teóricos propuestos por la academia en torno al control social, por lo que se ubica la existencia de las modalidades de control de (1) responsabilización del Estado y de (2) fiscalización de la sociedad sobre el Estado (Cunill, 2000). Esta clasificación de caracteriza a la Comisión y la diferencia de otras instituciones de control, a partir de nociones de control social e institucional.

La comparación sobre el comportamiento de los elementos históricos y las categorías de: composición, análisis organizacional y modalidades de control, permiten observar las rupturas y líneas de continuidad que configuran el desarrollo institucional de la Comisión, a partir de lo cual se propone la existencia de tres etapas en el proceso de institucionalización: (1) “De la Comisión presidencial a la Comisión cívica constitucional” 1997 – 1998; (2) “Consolidación institucional del control cívico anticorrupción” 1998 – 2004; y, (3) “Crisis interna y declive institucional” 2004 – 2008.

Desde las etapas se contrasta el proceso de institucionalización del caso en análisis, con los criterios teóricos sobre los instrumentos de política, a partir de los cuales se ubican elementos que van configurando a la Comisión como una institución, con una carga regulatoria específica que otorga contenido a las relaciones entre lo político y lo social (Lascoumes y Le Galès, 2007), con límites de diseño propios del contexto socioeconómico en el que surge el instrumento y con alcances relevantes en la transformación del control de la corrupción como ámbito de política (Howlet, Ramesh y Perl, 2009).

Conclusiones

El paradigma positivista y económico que ubica el control de la corrupción como un problema de desviación de los límites legales en la gestión pública y de comportamiento individual son aproximaciones que resultan insuficientes para comprender los fenómenos asociados a esta clase de prácticas y se consideran reduccionistas a efectos de encontrar alternativas de solución a la corrupción como problema público.

El análisis de políticas a partir de los instrumentos permite descifrar el conjunto de factores y dinámicas que producen que una decisión genere unos efectos y no otros, lo que evidencia cómo a partir de un instrumento se puede leer y reinterpretar las relaciones, acciones y factores que determinan un problema y una política públicas; y la trascendencia que pueden alcanzar las “pequeñas decisiones”.

CAPÍTULO II

LA CORRUPCIÓN COMO PROBLEMA PÚBLICO Y SU CONTROL EN EL ECUADOR

Periodo 1997 - 2008

La forma en que se teje una política y el aprendizaje social que involucra, se ubica en un contexto histórico determinado y como parte de conflictividades específicas, lo que permite comprender a las políticas como el resultado de la interacción entre procesos sociales, políticos, culturales, económicos y burocráticos.

En el macro contexto de la transición democrática a partir de 1978, se ubica el análisis en la década de los noventa, donde el Ecuador es parte de la emergencia de democracias estables con gobiernos inestables.⁴⁸ La dinámica democrática durante este período está marcada por una suma de hechos coyunturales y conflictividad política y social, centrada en tres episodios históricos que desencadenan tres caídas presidenciales sucesivas: Bucaram 1997, Mahuad 2000 y Gutiérrez 2005.

⁴⁸ Conforme el trabajo académico de Pérez-Liñán (2008), la variable dependiente del estudio es las interrupciones presidenciales en Latinoamérica, que se explica a través de indicadores institucionales, de movilización popular de protesta, con una variable de control económica. Cabe señalar que además de las tres variables independientes, se incluye en el modelo un término de interacción, entre el tamaño del partido de gobierno en el Congreso y el tamaño de la protesta social, para capturar la dinámica de las coyunturas históricas en las que condiciones institucionales y sociales se potencian o se cancelan mutuamente. Los factores explicativos señalados por el autor combinan aspectos institucionales y neoinstitucionales, donde la visión neoinstitucional de la problemática se evidencia en los siguientes aspectos:

- El análisis de factores sociales relativos a la movilización social y el rol de la protesta popular y los movimientos sociales en la caída de los gobiernos presidenciales, como factores que han logrado desplazar a los militares como fuerza capaz de imponer la salida de un Presidente.
- Conceptualización de la contingencia: elemento que se relaciona con la existencia de coyunturas críticas en los casos de estudio, las que se interpretan como “Pequeños eventos y decisiones personales sin mayor relevancia teórica parecen, en circunstancias críticas, tener un peso decisivo en el curso de los acontecimientos” (Pérez-Liñán 2008: 117). Hechos entre los que se mencionan el asesinato de manifestantes en la Presidencia de Duhalde, así como la formación de una coalición callejera contra Gutiérrez a partir de la transmisión de la Radio La Luna en Ecuador.
- Otros factores, tales como la intervención medios de comunicación, condiciones económicas, presencia de escándalos de corrupción.

Las “caídas presidenciales” se relacionan mediáticamente con sucesivos escándalos de corrupción (Córdova, 2003), que devienen en coyunturas críticas que movilizan la demanda ciudadana de control y sanción, expresada principalmente a través de protestas callejeras, en las que participan actores individuales y miembros de organizaciones (Pérez-Liñán, 2008).

Los escándalos de corrupción ponen a prueba la fragilidad de la administración pública con consecuencias de inestabilidad política, institucional, económica y social, que evidencian los problemas de efectividad en los mecanismos e instancias de control en el Ecuador.

En esta línea, estudios sobre América Latina ubican la co-presencia de la corrupción y el patronazgo político desde sus relaciones estructurales, donde se generan incentivos para convertir las transacciones corruptas en redes estables y clientelares (Máiz, 2003). Estas relaciones en red generan condiciones favorables para diversas formas de corrupción en lo público, que en el caso del Ecuador durante el periodo de estudio se relacionan principalmente con la administración del Ejecutivo y reflejan la fragilidad en la organización y funcionamiento del Estado y sus instituciones.

Los escándalos en la administración de Bucaram ligados a la imagen presidencial, ponen a prueba los niveles de tolerancia de ciertos sectores de la sociedad ecuatoriana, donde determinadas prácticas de gestión pública encuentran límites y generan reacción social, dando paso a su salida del poder.

Esta coyuntura se expresa en dos momentos: la ausencia presidencial de facto, a partir de la salida física del mandatario en medio de protestas y movilizaciones sociales; y el posterior arreglo político que permite oficializar la salida de Bucaram a través del Congreso Nacional, con la declaratoria de incapacidad del Presidente, el 6 de febrero de 1997.⁴⁹

Entre los actores políticos de este proceso se encuentran Fabián Alarcón Rivera, quien entonces presidía el Congreso Nacional y, en quien se articulan una suma de fuerzas políticas que canalizan el proceso de destitución de Bucaram que, dejan sin efecto la sucesión de la Vicepresidenta electa, doctora Rosalia Arteaga, y generan un

⁴⁹ La fórmula política y jurídica adoptada para la transición presidencial es criticable a partir de criterios constitucionales y de procedimiento. Razón por la que se denomina como un arreglo político, que busca otorgar un marco de legalidad a la salida presidencial de Bucaram.

proceso de transición, donde Alarcón es nombrado Presidente Interino de la República, el 11 de febrero de 1997.

El control e investigación de los escándalos de corrupción de lo que se conoció como el “Bucaramato”, se permea en el discurso político como un objetivo del gobierno de transición y como consecuencia, una de las primeras decisiones del gobernante interino es crear la Comisión Anticorrupción, como una comisión especial de investigación *ad hoc*, mediante Decreto Ejecutivo 107-A, del 4 de marzo de 1997.

La presencia de una Comisión presidencial de investigación de actos de corrupción se interpreta como una reacción institucional de carácter coyuntural, donde el Ejecutivo de transición apuesta a crear señales que puedan interpretarse por la población como un reconocimiento a sus demandas de control y, para ello, se incorporan algunos actores relacionados con los sectores sociales movilizados.

Los elementos señalados permiten relacionar la creación de la Comisión Anticorrupción como decisión de política, con el uso de instrumentos procesales, tales como comités consultivos y la participación pública de las partes interesadas, como mecanismos correctivos de política, frente a problemas de legitimación (Howlett, Ramesh y Perl, 2009:80).

El segundo hito histórico del periodo 1997-2008 se refleja en la crisis bancaria de marzo de 1999, donde se evidencian un conjunto de casos asociados a problemas de corrupción, que alcanzan el mayor impacto en la vida de los ecuatorianos y ecuatorianas con el congelamiento bancario dictado por el entonces presidente Jamil Mahuad y la posterior dolarización que aumenta la conflictividad social y ahonda en los problemas de pobreza y calidad de vida de la población ecuatoriana, con el consecuente fenómeno migratorio (Acosta, 2006).

Otra de las reacciones sociales fue la continuidad de un conjunto de movilizaciones de protesta contra la acción de los políticos y las prácticas de la administración del Estado, cuestionando su funcionamiento y la capacidad del control institucional y visibilizando formas emergentes de control desde la ciudadanía y la sociedad civil.

El tercer hito histórico se produce en la administración del presidente Lucio Gutiérrez, entre otros factores, por la disolución de la Corte Suprema de Justicia que viabiliza la acción judicial encaminada al retorno de la figura de Abdalá Bucaram al

Ecuador. Este episodio cierra el círculo de estos procesos coyunturales en el periodo de estudio, en el que se consolidaron las movilizaciones de diversos actores con el grito colectivo “¡que se vayan todos!”.

La protesta ciudadana demanda rupturas frente al ejercicio abusivo del poder político, postura que orienta la acción de esta agencia de control y marca la dinámica institucional de la Comisión Anticorrupción como una carrera intensa de “sobrevivencia”, en busca constante de legitimación política en preeminencia de los actores políticos tradicionales, canalizando desde las acciones de este espacio, un proceso de construcción de la corrupción como problema público.

La corrupción como problema público y su control

Las interacciones entre actores de la sociedad, Estado y economía, así como sus lógicas políticas, burocráticas y sociales inciden en la configuración de la actividad de control y en los resultados esperados de esta acción, en el contexto histórico específico que marca la vida institucional de la Comisión.

La Comisión Anticorrupción durante el periodo de 1997 a 2008, a partir de su constante actividad pública, se convierte progresivamente en una institución clave en la configuración de la corrupción como problema público y en la reivindicación constante del derecho de los sectores ciudadanos de ser reconocidos en la toma de decisiones y en el control de la actividad del Estado.

Las acciones de control de la Comisión observadas en perspectiva, denotan la forma sistemática en que la entidad va ocupando el espacio público y generando opinión pública, a partir de sus declaraciones de prensa y boletines informativos, tanto sobre denuncias de actos de corrupción, como sobre la demanda de control hacia la institucionalidad del Estado y la inclusión de la ciudadanía en las decisiones públicas y su control.

La investigación de actos de corrupción es una constante en la actividad del organismo, donde destacan casos emblemáticos que denotan un activismo institucional. Este eje de acción se constituye en un termómetro del proceso de institucionalización y de los grados de sintonía con las demandas ciudadanas, que tienen dos repuntes significativos: a partir de su creación 1997-1998, y en el 2002 por la crisis bancaria,

periodos en los que se ubican los principales casos emblemáticos denunciados por la Comisión y que van marcando hitos en su proceso de institucionalización.

Casos emblemáticos de corrupción período 1997-2008

Los casos de corrupción de relevancia nacional que marcaron tanto la trayectoria democrática del país como el proceso de institucionalización de la Comisión y su movilización de acciones de control, se han seleccionado a partir de la observación de noticias de prensa y del nivel de impacto en la población, en concordancia con los pronunciamientos institucionales de la entidad.

Caso “Piponazgo Congreso Nacional”, administración presidencia Fabián Alarcón, 1998.

Durante la primera etapa de la Comisión, con posterioridad al periodo de prórroga, se marca un hito a partir del cuestionamiento al entonces Presidente de la República Interino, Dr. Fabián Alarcón. Esta denuncia adquiere una relevancia simbólica con gran poder en el imaginario social por cuestionar tanto al Presidente que crea la Comisión Anticorrupción, como por la liberalidad excesiva con la que se administraron los recursos públicos durante su presidencia en el Congreso Nacional.

La irregularidad se produjo en la contratación de personal en el Congreso Nacional, durante el periodo entre el 10 de agosto de 1995 y el 28 de febrero de 1997, en el que se suscribieron dos mil ochenta y nueve contratos excesivos. Este personal no justificaba asistencia o desempeño de funciones⁵⁰ y su contratación representó un costo superior a los treinta y dos mil millones de sucres.

⁵⁰ Según datos obtenidos de la base institucional de pronunciamientos de la Comisión Anticorrupción, mediante boletín público institucional de 26 de noviembre de 1997, denuncia el caso “Piponazgo en el Congreso”, poniendo en antecedente a la opinión pública, que “... conoció con preocupación que las normas jurídicas y reglamentarias que rigen la contratación de personal en el Congreso Nacional, son demasiado generosas en cuanto permiten una liberalidad que no se compadece con la alta responsabilidad de los representantes del pueblo.”, pronunciamiento que se reitera mediante boletín público institucional de 8 de abril de 1998, “Comisión confirma piponazgo en el H. Congreso Nacional e irregularidades en el informe de la Contraloría al respecto.”, por lo que se solicita “... al Presidente del H. Congreso Nacional,

La denuncia realizada por la Comisión Anticorrupción cuestiona la justificación y validez de las normas que regulaban la contratación del personal legislativo ocasional, durante la administración de Alarcón.

Mediante boletín institucional de 26 de noviembre de 1997, la Comisión Anticorrupción informa a la opinión pública, que "... conoció con preocupación que las normas jurídicas y reglamentarias que rigen la contratación de personal en el Congreso Nacional, son demasiado generosas en cuanto permiten una liberalidad que no se compadece con la alta responsabilidad de los representantes del pueblo".

Este pronunciamiento se reitera mediante boletín público institucional del 8 de abril de 1998, solicitando acciones correctivas: "Comisión confirma piponazgo en el H. Congreso Nacional e irregularidades en el informe de la Contraloría al respecto", por lo que se solicita "...al Presidente del H. Congreso Nacional, la reconsideración del Reglamento para la contratación del personal legislativo ocasional, por lesivo a los intereses económicos del país y a la imagen de la propia institución."

El contenido de esta denuncia perfila una característica del comportamiento organizacional de la Comisión en sus pronunciamientos, que va más allá de la aparente legalidad y pasa a cuestionar la pertinencia y justificación de las decisiones públicas, en defensa del interés colectivo.

Casos crisis financiera nacional, administración Presidente Jamil Mahuad, 1999.

La etapa de existencia constitucional de la Comisión determinó un periodo de transición, donde la selección de los miembros de la nueva Comisión de Control Cívico de la Corrupción eran designados por el Presidente de la República. En septiembre de 1998, el Dr. Jamil Mahuad designa los miembros de la segunda Comisión y en febrero del 2000 se integra la tercera Comisión conforme el proceso establecido constitucionalmente.

La crisis bancaria de 1999 coincide con la gestión de la tercera Comisión ya integrada por actores de la sociedad civil designados corporativamente, la que se caracteriza por un activismo en el control y denuncia, que coincide con la más grave

la reconsideración del Reglamento para la contratación del personal legislativo ocasional, por lesivo a los intereses económicos del país y a la imagen de la propia institución."

crisis económica del Ecuador, con un impacto social sin precedentes en la historia ecuatoriana.

La crisis está relacionada directamente con decisiones e instrumentos de política económica atribuibles al Estado y sus administradores, originada en un régimen de desregulación y ausencia de control en el ámbito financiero, que tiene como desenlace el congelamiento bancario y el proceso de dolarización.

Caso gastos de campaña electoral Presidente Mahuad y donación recibida de parte del Banco del Progreso.

En la segunda Comisión y a partir de una denuncia ciudadana, se inicia la investigación de los gastos de campaña del Presidente Mahuad, proceso que concluye en el tercer período de la Comisión. La investigación del caso determinó que la campaña electoral costó aproximadamente 57647 millones de sucres, de los cuales 15639 millones fueron donados por el entonces presidente del Banco del Progreso, Fernando Aspiazu, aporte equivalente al 27 por ciento del total de la campaña.⁵¹

Este caso lidera el proceso de denuncia institucional que precede a la crisis financiera ecuatoriana expresada en el proceso de dolarización como medida de política económica y en la caída del sistema financiero, el congelamiento de los depósitos de todos los ecuatorianos y ecuatorianas y el salvataje de la banca privada a través de la AGD.

Caso Filanbanco y solicitud juicio político contra Fiscal General del Estado, 2002

Los hermanos William y Roberto Isaías Dassum, accionistas del FILANBANCO S.A., son denunciados por operaciones fraudulentas con fondos concedidos por el Banco Central del Ecuador a través de créditos de liquidez, otorgados sin la existencia de garantías reales y suficientes, los que se utilizaron ilícitamente en el otorgamiento de créditos a empresas vinculadas.

Estos hechos fueron denunciados por la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, CCCC, a la entonces Ministra Fiscal General del Estado, Dra. Mariana Yépez, el 31 de marzo de 1999. Sin embargo, la inacción del Ministerio Público

⁵¹ Boletín de prensa Comisión Anticorrupción. <http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/rehen-de-la-banca-9697.html>

favorece la salida del país de los hermanos Isaías, retardo en la acción de control que es denunciado por la Comisión y se coloca en el debate público a través de denuncias y cuestionamientos públicos que culminan con una solicitud de juicio político ante el Congreso Nacional en contra de la Ministra Fiscal General.

El caso Filanbanco desata e intensifica el conflicto interinstitucional entre la Comisión y el Ministerio Público, lo que evidencia las diferencias entre las lógicas de control burocrático institucional frente al dinamismo de una lógica articulada a demandas sociales.

Caso “congelamiento bancario” y denuncia penal en contra del ex - Presidente Mahuad. Cronología crisis financiera Ecuador

En el período 1992-2000 la economía registró dos etapas: la primera con Sixto Durán Ballén en 1992, con la aplicación del programa económico que termina en 1995 con la crisis energética, política y guerra con el Perú. Y la segunda, donde ocupan el poder cuatro presidentes desde 1996 al 2000, contexto en el que se produce la crisis bancaria.

La crisis se relaciona con el mercado de capitales y con el efecto de la liberalización financiera y la integración de los mercados mundiales sin una regulación y supervisión adecuada, con la consecuente volatilidad de los flujos financieros.⁵²

En 1992, empieza un proceso de reformas estructurales y un programa de estabilización de la economía ecuatoriana, cuyo principal objetivo es la disminución de la tasa de inflación, donde se escogió enfrentar los desequilibrios fiscales y externos bajo un eje central que es el control del tipo de cambio nominal. A inicios del periodo se dan medidas sobre los subsidios de los servicios públicos y austeridad del gasto, se corrige el tipo de cambio y se establece un techo máximo para romper las expectativas y anclar los precios domésticos, para en 1994 dar paso a las bandas cambiarias.

⁵² Para algunos autores los principales factores de la crisis del Ecuador fueron: grandes déficits de cuenta corriente (a excepción de 1997), fondeo de corto plazo para financiar operaciones de largo plazo (motivados por el diferencial de tasas de interés, deterioro de los términos de intercambio, el ratio de reservas internacionales respecto de emisión registró un importante descenso mientras duró la crisis, la crisis bancaria ocurrió antes de la crisis cambiaria, la presencia de recurrentes crisis políticas que contribuyeron a erosionar la confianza de los inversionistas.

En 1994, previo a la crisis bancaria, el número de participantes en el sistema financiero se incrementó con un crecimiento de los depósitos y un “boom” del crédito en la economía ecuatoriana, careciendo la banca de una adecuada supervisión, que se mostró frágil y sucumbió frente a las nuevas condiciones.

De 1995 al 2000 se registró una crisis económica general expresada en altas caídas del PIB y un fuerte deterioro de la estabilidad económica. A finales de 1996, los indicadores del sistema financiero registran un cambio en su tendencia con problemas en algunas entidades, lo que pone a prueba el marco legal e institucional.

El programa iniciado en 1992 contrajo la inflación anual y la dejó en el nivel más bajo de la década en 1995 (22.8 por ciento) pero generó también altas tasas de interés en términos nominales y reales, lo que fue adverso para la sanidad de la cartera de crédito de los bancos.

De 1996 a 1999 se registra la peor crisis, con un crecimiento del PIB inferior al de la población, que en 1999 registra su nivel más bajo, a un 7,3 por ciento. En 1999, el sector externo como un alivio a la crisis, refleja la contracción de las importaciones y el ingreso de capitales de los migrantes ecuatorianos en el exterior (Acosta, López y Villamar, 2005).

En 1998 el sector bancario se ve afectado por el fenómeno del niño, cierre de líneas del exterior por la crisis asiática, problemas de mala supervisión y regulación, se revela el problema de abuso en los créditos a empresas vinculadas y el mal manejo de los riesgos propios del negocio por los administradores.

En ese mismo año el entonces Presidente Mahuad toma como medida la creación de la Agencia de Garantía de Depósitos, AGD, a fin de garantizar los depósitos y la confianza en el sistema financiero. Sin embargo, el problema bancario se manifiesta fuertemente y no se logra detener la desconfianza, por lo que la caída de depósitos continúa.

En 1999, la iliquidez de los bancos es muy grave y en el mes de marzo se enfrenta con un feriado bancario que dura cinco días y el congelamiento por un año del 70 por ciento del total de los depósitos, que representó alrededor de USD 2.000 millones en la banca nacional y USD 1.200 en la banca off shore.⁵³

⁵³ El 6 de mayo de 1999 se inician auditorías internacionales en dos fases: evaluación de los activos de riesgo y evaluar la viabilidad de las instituciones, tres bancos entran en la AGD y cuatro en plan de

En enero del 2000 frente a la posibilidad de una hiperinflación se genera un cambio total en la política económica y se decide el ingreso a un esquema de dolarización para frenar la desestabilización económica.

La cronología de la crisis ubica el caso en los siguientes elementos de análisis:

(1) El uso descontextualizado de la Ley de Seguridad Nacional que sustenta el feriado bancario y el congelamiento de depósitos. Estas normas podían ser aplicadas en necesidades de defensa nacional o para sobrellevar otra clase de emergencias, supuestos no aplicables a la crisis financiera y que evidenciaron la ausencia de procesos técnicos adecuados de supervisión, control y regulación, sin estrategias claras para enfrentar la crisis bancaria.

El congelamiento bancario modificó el régimen de responsabilidad de los propietarios de las instituciones del sistema financiero con un elevado costo social y fiscal, con resultados que se reflejan en comportamientos oportunistas de los agentes que afectaron las principales variables económicas. Esta medida si bien detuvo los retiros masivos fue un freno completo a la actividad económica y consolidó la desconfianza en el sistema.⁵⁴

(2) La crisis reflejó problemas de estructuración de políticas económicas de corto, mediano y largo plazo; y las debilidades del proceso de modernización y la desregulación del sector financiero. Esta situación pone al descubierto las debilidades institucionales del sistema previsto por la Ley General del Sistema Financiero, LGISF y la falta de acciones oportunas y de capacidad para llevar a cabo reformas estructurales, con los consecuentes efectos nocivos en la actividad real, lo que adicionalmente tensionó la realidad de la economía ecuatoriana.

fortalecimiento, los que finalmente pasaron al control de la AGD como estatales pero operativos, excepto COFIEC que es estatal. A noviembre de 1999 catorce bancos se encontraron en manos del Estado a través de la AGD y uno en manos del BCE, dos de ellos operativos y once bancos cerrados.

⁵⁴ Hasta abril de 1999, ocho bancos registran problemas y pasan a manos de la Agencia de Garantía de Depósitos, AGD (Azuay, Filanbanco, Financorp, Finagro, Occidente, Préstamos, Progreso, Tungurahua), de los cuales el Banco de Préstamos estuvo cerrado y sin protección a los depositantes, quedando treinta y ocho bancos operativos a finales de 1998.

(3) Como elemento de análisis jurídico, en el proceso se relaciona la intencionalidad del entonces presidente Mahuad, a partir de la recepción de donaciones para gastos de campaña electoral, provenientes del Banco del Progreso.

En este caso, la Comisión de Control Cívico de la Corrupción asume por primera y única vez una denuncia penal en contra del ex - presidente Mahuad, por haber decretado el congelamiento bancario.

Instituciones estatales de control y actores sociales

La Comisión activa relaciones con actores de la sociedad, Estado y economía, donde predominan las relaciones con el ámbito institucional de control y la sociedad civil.

ANEXO 1

Los actores institucionales articulados al control en el período de estudio coinciden principalmente con la vigencia de la Constitución de 1998, la que establece en su Título X, los siguientes organismos de control: (1) Contraloría General del Estado; (2) Procuraduría General del Estado; (3) Ministerio Público; (4) Comisión de Control Cívico de la Corrupción; (5) Superintendencias de Control, que para el periodo de vigencia de la Constitución fueron de: Bancos y Seguros, Telecomunicaciones y Compañías.

La Comisión como parte de su diseño institucional es una entidad pública que articula representantes elegidos por organizaciones sociales provenientes de diferentes ámbitos; los que se consideran el primer nivel visible de relación de este espacio institucional con la sociedad civil.

El proceso de selección a partir de colegios electorales conformados por organizaciones de la sociedad civil se produce en dos administraciones de la Comisión, la designación de autoridades para el periodo 2000-2004 y 2004-2008.

En el proceso para el periodo 2000-2004, según información de prensa,⁵⁵ las organizaciones que integran los colegios electorales que designan las autoridades de la Comisión fueron las siguientes: (1) Por las organizaciones de derechos humanos y defensa de los consumidores, legalmente reconocidas: Comisión EcuMénica de

⁵⁵ La información oficial es parte de los archivos históricos del ex - Tribunal Supremo Electoral, actualmente bajo custodia del Consejo Nacional Electoral. Sin embargo, no se tuvo acceso a dicha información oficial por un proceso administrativo de digitalización de documentos.

Derechos Humanos, CEDHU; Asamblea Permanente de Derechos Humanos, APDH; (2) Por las organizaciones de mujeres, legalmente reconocidas: Coordinadora Política de Mujeres Ecuatorianas; (3) Por las centrales sindicales y organizaciones indígenas afroecuatorianas y campesinas de carácter nacional, legalmente reconocidas: no se cuenta con esta información; (4) Por el Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas, CONUEP: CONESUP; (5) Por las Federaciones Nacionales de Cámaras de la Producción: Cámara de Comercio, Cámara de Industriales; (6) Por la Asociación Ecuatoriana de Editores de Periódicos, de Canales de Televisión, de Radiodifusión y de la Federación Nacional de Periodistas: Asociación Ecuatoriana de Radiodifusión, AER; Asociación Ecuatoriana de Editores de Periódicos, AEDEP; Asociación de Canales de Televisión del Ecuador; (7) Por los gremios profesionales legalmente reconocidos, representativos de cada sector y de carácter nacional: Colegio de Economistas, Colegio de Ingenieros Civiles, Colegio de Médicos Veterinarios, Colegio de Médicos.

En el proceso para el periodo 2000-2004, según información de prensa, las organizaciones que integran los colegios electorales fueron las siguientes: (1) Por las organizaciones de derechos humanos y defensa de los consumidores, legalmente reconocidas: la Fundación Regional de Asesoría de Derechos Humanos, INREDH; la Comisión Ecuatoria de Derechos Humanos, CEDHU; el Centro de Derechos Económicos y Sociales, CDES; el Servicio de Paz y Justicia del Ecuador, SERPAJ; la Fundación Ecuatoriana de Defensa del Consumidor, la Corporación Acción Ecológica, la Fundación de Desarrollo Humano Integral, Causana; la Comisión de Derechos Humanos de Azuay y la Asamblea Permanente de Derechos Humanos, APDH; que inscribieron a Ramiro Larrea Santos como candidato principal y a Eduardo Delgado Torres como alterno, en tanto que la Asociación de Defensa del Contribuyente (ADEC), inscribió a Whitman Cevallos Gallardo, como candidato; (2) Por las organizaciones de mujeres, legalmente reconocidas: El Comité Ecuatoriano de Contadoras, el Instituto Ecuatoriano de Investigaciones y Capacitación de la Mujer, la Asociación de Mujeres Abogadas del Ecuador, la Corporación Femenina Ecuatoriana y la Asociación de Mujeres Jueces del Ecuador, que inscribieron a María Gálvez Cortés como candidata principal y a Dolores Otañez Peñaherrera como suplente; en tanto que la Coordinadora Política de Mujeres postuló a Alexandra Cantos Molina; y el Foro Nacional Permanente de la Mujer Ecuatoriana, a María Pilar Vela Murgueytio; (3) Por las centrales sindicales

y organizaciones indígenas afroecuatorianas y campesinas de carácter nacional, legalmente reconocidas: la Unión General de Trabajadores del Ecuador inscribió a Hermuy Calle Verzozi; la Confederación de Pueblos de la Nacionalidad Kichwa del Ecuador y la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), a Julio César Trujillo; (4) Por el Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas, CONUEP: CONESUP; (5) Por las Federaciones Nacionales de Cámaras de la Producción: las Cámaras de Comercio del Ecuador, las Cámaras de Industrias y Cámaras de Agricultura del Ecuador, que postularon a Manuel García Jaén como candidato principal y a Luis Hidalgo Vernaza como alterno; (6) Por la Asociación Ecuatoriana de Editores de Periódicos, de Canales de Televisión, de Radiodifusión y de la Federación Nacional de Periodistas: Asociación Ecuatoriana de Radiodifusión, AER; Asociación Ecuatoriana de Editores de Periódicos, AEDEP; Asociación de Canales de Televisión del Ecuador, Federación Nacional de Periodistas del Ecuador; (7) Por los gremios profesionales legalmente reconocidos, representativos de cada sector y de carácter nacional: la Federación Médica Ecuatoriana; los colegios de Ingenieros en Informática, Sistemas y Computación del Ecuador, la Federación Odontológica Ecuatoriana; el Colegio de Ingenieros Civiles del Ecuador; la Federación Ecuatoriana de Sociólogos y la Federación de Abogados.

Nuevo diseño institucional y ámbitos de política en el control de lo público

La creación de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción como un nuevo órgano de control a “nombre de la ciudadanía”, en el periodo de vigencia de la Constitución de 1998 se considera la primera innovación institucional relacionada con procesos de inclusión ciudadana en el control de lo público, lo que produce una modificación en la configuración de los actores de este ámbito de acción pública.

El proceso de institucionalización de este espacio se considera el antecedente institucional del diseño incorporado en el nuevo contexto constitucional e institucional de la Constitución de 2008 (Ramírez, 2011), donde se incorpora la declaración constitucional o programática sobre la existencia de políticas relacionadas con el control de lo público en materia de prevención y control de la corrupción, participación ciudadana, control social, rendición de cuentas y transparencia.

La Comisión, a pesar de sus límites de diseño institucional o quizá como consecuencia de éstos, moviliza un conjunto de acciones que permiten incorporar en la práctica, la participación de la sociedad civil en el control de lo público, desde el trabajo anticorrupción, condiciones que permiten visibilizar a este espacio como un instrumento de política que permite explicar el cambio de trayectoria en la política de control.

Este cambio de trayectoria, de un sistema basado en las instituciones formales de control hacia un diseño institucional que incorpora un conjunto de mecanismos de participación de la ciudadanía en la acción pública, se consolida en la Constitución de 2008, donde la Comisión Anticorrupción se transforma en el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, con facultades coercitivas y encargado de la promoción de un conjunto de instrumentos orientados a incorporar la participación en el conjunto de la organización del Estado y los diferentes niveles de gobierno.

El nuevo diseño institucional de control integra además a las instituciones de control del Estado y conforma la nueva Función de Transparencia y Control Social, como un interfaz socioestatal de carácter transversal (Ramírez, 2011), diseño que pretende articular actores institucionales y sociales, a partir de un conjunto de mecanismos y dispositivos participativos, como elementos que le otorgan una nueva configuración al control como ámbito de política.

Conclusiones

La crisis de confianza institucional en el Ecuador posiciona a la corrupción y la impunidad como problemas públicos, elementos que configuran su comprensión como fenómeno y denotan la necesidad de nuevas formas de gestión de lo público, a partir de la participación y vigilancia de la ciudadanía.

La Comisión Anticorrupción surge como respuesta a una coyuntura política y manifestaciones de movilización social, como un espacio especializado para la investigación de actos de corrupción de un gobierno depuesto, decisión de política que se orienta a brindar legitimidad y sostenibilidad al gobierno de transición, sin proyección respecto de la posible efectividad del instrumento o de una transformación del control de la corrupción como ámbito de política, como la que alcanza este espacio.

En la trayectoria de la Comisión se producen acciones de control que se constituyen en hitos que le permiten trascender a su origen presidencial y autoreferenciarse como un nuevo espacio de control, a partir del cuestionamiento público a los órganos del poder, principalmente a la figura del Ejecutivo, lo que configura a este espacio como un instrumento como un actor central de la política de control.

CAPÍTULO III PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA COMISIÓN ANTICORRUPCIÓN

La incorporación de instancias especializadas en torno al control de la corrupción, generalmente bajo la figura de comisiones transitorias o de oficinas administrativas especializadas dependientes del Ejecutivo, es una tendencia con diferentes nominaciones según el país y la región. ANEXO 2

Estas instancias desempeñan la función de instrumentos de información “nodality”, pues carecen de facultades coercitivas, sea por su calidad de órganos dependientes del Ejecutivo o porque a pesar de ser autónomas tienen límites de diseño institucional que reducen su campo de acción y efectividad.

El Ecuador a partir de la Constitución de 1998, incorpora institucionalmente a la Comisión de Control Cívico de la Corrupción como un nuevo órgano de control de carácter autónomo, que actúa a “nombre de la ciudadanía”,⁵⁶ declaración normativa que marca diferencias de diseño con otras instituciones del Estado y con las estructuras institucionales clásicas de control, por lo que se considera que las características básicas

⁵⁶ Constitución Política de la República del Ecuador, publicada en el Registro Oficial 1, del 11 de Agosto de 1998.

TÍTULO X DE LOS ORGANISMOS DE CONTROL, CAPÍTULO 4 DE LA COMISIÓN DE CONTROL CÍVICO DE LA CORRUPCIÓN

Art. 220.- La Comisión de Control Cívico de la Corrupción es una persona jurídica de derecho público, con sede en la ciudad de Quito, con autonomía e independencia económica, política y administrativa. En representación de la ciudadanía promoverá la eliminación de la corrupción; receptorá denuncias sobre hechos presuntamente ilícitos cometidos en las instituciones del Estado, para investigarlos y solicitar su juzgamiento y sanción. Podrá promover su organización en provincias y cantones.

La ley determinará su integración, administración y funciones, las instituciones de la sociedad civil que harán las designaciones y la duración del período de sus integrantes que tendrán fuero de Corte Suprema.

Art. 221.- Cuando la Comisión haya finalizado sus investigaciones y encontrado indicios de responsabilidad, pondrá sus conclusiones en conocimiento del Ministerio Público y de la Contraloría General del Estado. No interferirá en las atribuciones de la función judicial, pero ésta deberá tramitar sus pedidos. Podrá requerir de cualquier organismo o funcionario de las instituciones del Estado, la información que considere necesaria para llevar adelante sus investigaciones. Los funcionarios que se nieguen a suministrarla, serán sancionados de conformidad con la ley. Las personas que colaboren para esclarecer los hechos, gozarán de protección legal.

de este proceso de innovación institucional son la autonomía administrativa y su composición ciudadana, diseño que aporta al debate sobre nuevas formas de “representación” (Isunza y Lavalle, 2010).

El proceso de institucionalización se observa desde la creación de la primera Comisión hasta la extinción constitucional de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, en cuatro periodos o administraciones.

Tabla 1. Periodos de la Comisión Anticorrupción

Período I : 4 de marzo 1997 a 20 de septiembre de 1998 ⁵⁷
Período II : 21 de septiembre de 1998 a 22 de febrero de 2000
Período III : 23 de febrero de 2000 a 15 de noviembre de 2004
Período IV : 16 de noviembre de 2004 a 20 de octubre de 2008

Fuente: Archivos históricos CCCC. Elaboración propia.

En estos cuatro periodos se ubica el análisis de los siguientes elementos: diseño institucional y composición, análisis organizacional y modalidades de control, los que articulados al contexto histórico y a la presencia de casos emblemáticos de corrupción permiten identificar tres etapas en el proceso de institucionalización.

La primera etapa del proceso de institucionalización se relaciona con la transición “De la Comisión presidencial a la Comisión cívica constitucional”; para luego seguir con una fase de “Consolidación institucional del control cívico anticorrupción”; estas dos etapas iniciales se relacionan con una dinámica de afianzamiento de este espacio, como una instancia de articulación entre actores de la sociedad civil y la institucionalidad pública. Mientras, el tercer periodo se caracteriza por una fase que manifiesta problemas de cohesión interna que afectan el posicionamiento público de la entidad y con un cambio en la relación con los sectores ciudadanos, donde se produce un proceso de “Crisis interna y declive institucional”.⁵⁸

ANEXOS 3 y 4

⁵⁷ Durante su primer período la relación institucional entre la Comisión y el Ejecutivo se basa en la delegación de funciones, con un importante nivel de apoyo del Ejecutivo, que viabiliza que el Presidente de la República prorrogue su funcionamiento, dada su calidad de organización *ad-hoc*, del 31 de julio al 20 de septiembre de 1997.

⁵⁸ La primera etapa del proceso de institucionalización coincide con la primera administración de la Comisión, la segunda etapa con los periodos 2 y 3; y finalmente la tercera etapa de institucionalización con la cuarta y última administración de la entidad.

Diseño institucional y composición

La Comisión de Control Cívico de la Corrupción se consolida institucionalmente con la vigencia de la Constitución de 1998, norma que en los artículos 220 y 221 configura como elementos de su diseño institucional su carácter de organismo de control, la autonomía e independencia económica, política y administrativa; y, su representación ciudadana a partir de organizaciones de la sociedad civil.

El carácter de organismo de control autónomo, con independencia económica, política y administrativa es la diferencia más importante con la primera Comisión Anticorrupción, característica que se convierte en una consecuencia de la dinámica institucional que adquiere el organismo en su primer periodo, a partir de la acción de los miembros de la sociedad civil que integraron este espacio.

Además del tema legal, administrativo y económico, la autonomía y el proceso de legitimación de este organismo busca sustentarse en su representación ciudadana, a partir de la designación de sus autoridades por colegios electorales de la sociedad civil.

La competencia fundamental de la Comisión constitucional es promover la eliminación de la corrupción y receptor denuncias sobre posibles hechos ilícitos, para investigarlos y solicitar su juzgamiento y sanción. Para ello, en caso de encontrar indicios de responsabilidad penal deberá poner sus conclusiones en conocimiento del Ministerio Público y de la Contraloría General del Estado, característica que restringe la intervención de la Comisión con fuerza vinculante, otorgando a los informes un carácter de medio de información.

Dado que el diseño institucional de la Comisión, respecto de sus atribuciones en el control y juzgamiento de presuntos actos de corrupción no tenía capacidad para ser parte del proceso penal y sus informes no tenían carácter vinculante frente a las instituciones de juzgamiento y control, la entidad asumió como estrategia el impulsar los casos desde la incidencia política, a partir de la generación de opinión pública.

En esta línea, y a partir de la competencia constitucional de promover la eliminación de la corrupción en representación de la ciudadanía, en concordancia con las competencias de la Ley Orgánica de la Comisión, se fortalece todo el eje de trabajo en el ámbito de prevención de la corrupción, desde el que se desarrolla un conjunto de

mecanismos relacionados con la participación de la ciudadanía, la transparencia y el control social sobre lo público.

“Representación” de la sociedad civil en el control de la corrupción

A partir de la noción de sociedad civil (Cohen y Arato, 2001), se observa que la configuración de actores que se incorporan a la primera Comisión Anticorrupción y que marcan la composición del organismo en su institucionalización, reflejan conforme su hoja de vida, una integración de profesionales relacionados con la esfera de las asociaciones.

La designación refleja la selección de perfiles con destacada trayectoria profesional, resaltando su distanciamiento relativo de la clase política en el poder. Esta composición se asocia con la categoría sociológica de una "élite no gobernante",⁵⁹ selección que encuentra lógica frente a la latente crisis de confianza (Rosanvallon, 2006) de la sociedad ecuatoriana frente a la “élite gobernante”, principalmente la clase política.

Se encuentran representadas organizaciones sociales relacionadas con la defensa de los derechos humanos (Comisionado Ramiro Larrea Santos), defensa de los derechos de las mujeres, de los consumidores, organizaciones campesinas e indígenas (Comisionada Miryan Garcés), medios de comunicación (Comisionados Roberto Aspiazu, Simón Espinosa Cordero), organizaciones gremiales de comercio, producción e industrias (Comisionado Marcelo Merlo), pero también con experiencia burocrática, política y judicial (Comisionados Larrea, Merlo y Javier Zavala). ANEXO 5

La pluralidad en el origen de los miembros de la Comisión⁶⁰ permite una conjunción de saberes técnico – políticos y niveles de conexión con organizaciones

⁵⁹ Para Vilfredo Pareto (1935), la élite está compuesta por todos aquellos que manifiestan unas cualidades excepcionales o dan pruebas de aptitudes eminentes en su dominio propio o en una actividad cualquiera. Por tanto a la noción de élite para este autor se le atribuye un valor cualitativo, la que está integrada por miembros "superiores" de una sociedad, por aquellos a quienes sus cualidades eminentes deparan poder o prestigio. Pareto, hace una distinción entre "Élite no gobernante" y "Élite gobernante", que ejerce el control efectivo del poder.

⁶⁰ Los ciudadanos que conforman este espacio, reflejan trayectoria profesional en el ámbito del derecho (Larrea, Zavala), sociología, ciencias políticas y políticas sociales (Galarza, Garcés), filosofía (Espinosa), periodismo (Aspiazu), proyectos sociales y trabajo comunitario (Garcés), líderes de opinión en medios de

sociales, lo que incide en el salto cualitativo que consigue este espacio durante su proceso de institucionalización, desde visiones de diferentes espacios de la sociedad civil y con trayectorias distintas en el ejercicio del poder político o burocrático.

La Constitución de 1998 en sus artículos 220 y 221 estableció como ámbito de acción de este nuevo organismo a la participación “ciudadana” en el control de la corrupción, sin determinar la forma de representación de la ciudadanía en este espacio.

La Ley de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, aprobada por el Congreso Nacional en 1999, configura un esquema de representación corporativa que reproduce la integración de la primera Comisión Anticorrupción.

La Comisión se integra a partir de un esquema de representación corporativo, que designa a sus representantes a través de colegios electorales, integrados por organizaciones sociales legalmente reconocidas, esquema que se considera parte de la “emergencia de nuevos procedimientos de representación de la denominada sociedad civil” (Ramírez, 2011: 236).

Tabla 2. Organizaciones que designan representantes

Derechos humanos y defensa de los consumidores
Organizaciones Nacionales de Mujeres
Representante de las Universidades y Escuelas Politécnicas del Ecuador
Representante de las Federaciones Nacionales de las Cámaras de la Producción
Representante de las centrales sindicales y organizaciones indígenas, afroecuatorianas y campesinas de carácter nacional
Representante de la Asociación Ecuatoriana de Editores de Periódicos, de Canales de Televisión, de Radiodifusión y la Federación Nacional de Periodistas
Representante de los gremios de profesionales legalmente reconocidos, de cada sector y de carácter nacional

Fuente: Ley Orgánica de la CCCC. Elaboración propia

Esta nueva forma de representación, así como el rol que asume cada uno de los actores provenientes de los diferentes sectores, permite ir configurando el control de la corrupción como ámbito de política, a partir de la relación de los Comisionados con las organizaciones mandantes.

La Comisión Anticorrupción como consecuencia de su integración ciudadana corporativa canaliza acciones de incidencia en decisiones públicas de algunos sectores

comunicación masiva (Espinoza), investigación económica y control público (Merlo), así como educadores en diferentes niveles de instrucción (Larrea, Merlo, Espinoza, Galarza, Mora).

sociales y organizaciones de la sociedad civil sobre determinados problemas públicos,⁶¹ acciones que re-significan el rol de la entidad como un engranaje que potencia la acción de la ciudadanía en la construcción del Estado y de lo público.

La intervención de la ciudadanía provoca tensiones entre actores de la burocracia y la sociedad y se enfrenta a las lógicas burocráticas que se van modelando mutuamente para neutralizar y consolidar dinámicas de acción, a partir del modelo tradicional burocrático (Cunill, 2000).

La inclusión de profesionales relacionados con organizaciones y movimientos sociales en la composición de la primera Comisión Anticorrupción, permite el cambio de trayectoria de la actividad de esta agencia de control respecto de los fines de sus creadores.

Este cambio de trayectoria se visibiliza en un conjunto de acciones que incorporan el control de la corrupción en la agenda pública a partir de un cuestionamiento sobre lo público, con raíces en criterios provenientes de sectores ciudadanos organizados y movilizadas, con diferentes matices durante los cuatro periodos de existencia institucional, entre 1997-2008.

La transición de la Comisión presidencial a la Comisión cívica constitucional refleja un espacio cuya identidad es marcada por las lógicas de acción, prácticas y repertorios de organizaciones y movimientos sociales de derechos humanos y mujeres, a través de sus “representantes” al Pleno de la Comisión (Comisionado Larrea períodos 1, 3 y 4, comisionada Garcés período 1 y comisionada Cantos Molina período 3).

La primera Comisión Anticorrupción incorpora miembros que representan una coalición de actores sociales articulados a procesos de incidencia en la política ecuatoriana, desde los movimientos sociales y organizaciones gremiales y que son parte de las movilizaciones sociales que demandan la salida del poder de Bucaram. ANEXO 5

Como consecuencia de esta forma de representación, los miembros de la Comisión asumen una postura de constante rendición de cuentas sobre sus actividades de control a la ciudadanía. Esta postura se convirtió en una política institucional que fue asumida por los comisionados frente a sus mandantes, en el periodo 1997-2008.

⁶¹ El trabajo sobre el Indicador de la Sociedad Civil en Ecuador, resalta el papel del Consejo Nacional de la Mujer, la Defensoría del Pueblo y la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, como espacios de incidencia de las organizaciones sociales.

La agenda de las organizaciones y movimientos sociales encuentran en este espacio una posibilidad para potenciar sus demandas de acción y control. Y esta acción se potencia con la lógica del espíritu empresarial, logrando en suma una lógica de trabajo orientado a resultados, políticas de comunicación constante y movilización de la opinión pública.

Estas identidades diversas confluyen en la necesidad constante de legitimación política de este espacio frente a la sociedad, con un espíritu de diferenciación respecto de los actores del sistema político y de lucha por la sobrevivencia del organismo, que marca con diferentes matices el proceso de institucionalización.

Durante la transición constitucional, la Comisión se integra por siete miembros designados por el Presidente Jamil Mahuad, donde se mantiene la característica de perfiles profesionales especializados, pero existe un giro en cuanto al perfil de los nuevos delegados presidenciales. La tendencia se orienta al ámbito empresarial y de organizaciones no gubernamentales (Comisionados Espinosa, Malo y Marchán), se fortalece la vinculación con los medios de comunicación (Comisionados Vivanco y Araujo) y se mantiene la participación del ámbito educativo, académico e investigativo (Comisionados Malo y Molina). ANEXO 6

En el tercer periodo de la Comisión se produce la primera designación a través de colegios electorales conformados por organizaciones de la sociedad civil, resultando como representantes ante la Comisión: el Dr. Ramiro Larrea Santos en representación de las organizaciones de derechos humanos y defensa de los derechos del consumidor, quien fue elegido Presidente por los miembros del Pleno de la entidad.

Como representante del movimiento de mujeres se elige a la Dra. Alejandra Cantos Molina, profesional y activista con amplia trayectoria en la defensa de los derechos de las mujeres, tanto en su actividad profesional, política y como integrante de organizaciones de mujeres, quien fue designada para ocupar la Vicepresidencia.

Los perfiles profesionales de los comisionados se encuentran relacionados con el ámbito educativo en diferentes niveles (Comisionados Valarezo, Calle, Rodríguez, Borja, Larrea), el ejercicio profesional del derecho en el ámbito público y privado (Comisionados Borja y Borja, García-Jaén, Cantos, Larrea), así como la empresa privada (Comisionado Rodríguez). ANEXO 7

La designación de las autoridades en el cuarto periodo observa la continuidad de cuatro de los siete representantes del periodo previo (Comisionado Larrea, Borja, Calle y García Jaén) y se produce en un contexto, en que el organismo se ha posicionado públicamente y se percibe como una instancia con capacidad de incidencia política y social, lo que genera el interés de nuevas organizaciones de la sociedad civil para captar este espacio. ANEXO 8

El proceso de designación de representantes del cuarto periodo se vuelve altamente competitivo y conflictivo, con incidentes legales que retardan la designación y posesión del cuerpo colegiado, en el que se evidencian tensiones y conflictos entre las organizaciones de la sociedad civil que se disputan el acceso a este espacio, específicamente en el caso de las organizaciones de mujeres y de profesionales.

En el caso de la representación de las organizaciones de mujeres, el conflicto es consecuencia de un proceso de fragmentación de dos ámbitos representativos del movimiento: la Coordinadora Política Mujeres que propone la candidatura de Alejandra Cantos Molina y el Foro Permanente de la Mujer Ecuatoriana, con la candidatura de María Pilar Vela Murgueytio. Esta fragmentación permitió que el espacio de representación de las organizaciones de mujeres sea ocupado por la representante de un tercer grupo de asociaciones relacionadas con el ejercicio de la abogacía, representadas por Piedad Galvez Cortés.

Esta coyuntura deja al movimiento social de mujeres y su agenda de trabajo, fuera de este espacio de representación, después de haber marcado un importante nivel de incidencia en la agenda de la Comisión en el periodo de consolidación institucional.

El conflicto inicial en el proceso de designación de los representantes es abundantemente documentado en la prensa nacional y se traduce en un nivel elevado de conflictividad al interior del cuerpo colegiado, que reduce los niveles de cohesión de las actuaciones de los miembros de este espacio.

La falta de consenso y la construcción de una nueva mayoría culminaron con la salida del Director Ejecutivo, hecho al que precedieron los cambios de personal directivo y un proceso de ruptura en las políticas internas de administración de la entidad.

Este cambio se hace más evidente en la gestión del área de investigación, que origina la posterior destitución del comisionado en representación de los colegios

profesionales, por emitir declaraciones públicas sobre casos en proceso de investigación.

La nueva mayoría busca desarticular progresivamente los mecanismos de funcionamiento y lógicas de acción del organismo e inicia un proceso de distanciamiento del liderazgo de Ramiro Larrea, ex - presidente de la organización. La agenda de la institución empieza a tener un giro a partir de las propuestas de los nuevos representantes de los colegios de profesionales y de las universidades.

Los comisionados entrantes cooptan, de forma gradual, las decisiones y espacios estratégicos y, desde su accionar, generan inconsistencias con la dinámica interna de administración del organismo, específicamente en las áreas claves: Investigación y Prevención.

Este periodo coincide con la elección presidencial del ingeniero Lucio Gutiérrez, en el cual los pronunciamientos institucionales observados no reflejan tensiones importantes con la figura presidencial y su Gobierno, aunque existen pronunciamientos relacionados con la crisis institucional que precedió a la caída del Ing. Gutiérrez, el 20 de abril de 2005.

El caso más relevante de este periodo en torno a un cuestionamiento a la autoridad, es la denuncia presentada en contra de Gilmar Gutiérrez, hermano del Presidente de la República, por actos en su calidad de diputado del Congreso Nacional y se realizan pronunciamientos institucionales criticando la intervención del Presidente en la disolución de la Corte Suprema de Justicia.

En esta administración se producen dos crisis al interior de la Comisión, relacionadas con la composición del Pleno: por primera vez se admiten dos procesos de destitución de dos de los tres comisionados entrantes, como consecuencia de denuncias presentadas por ciudadanos respecto de prohibiciones determinadas en la Ley que fueron ejecutadas en el ejercicio de su cargo; y se produce además la renuncia del Dr. Ramiro Borja y Borja como Presidente de la Comisión.

Los procesos disciplinarios administrativos se tramitan por el Pleno de la entidad, en contra del representante de los gremios de profesionales legalmente reconocidos (Comisionado Vanegas) y del representante de las universidades y escuelas politécnicas del Ecuador (Comisionado López) los que culminan con su destitución.

La renuncia de Borja y Borja se produce como desenlace de un conjunto de declaraciones públicas de esta autoridad que no proceden de un proceso de deliberación del Pleno del organismo, lo que origina cuestionamientos de los miembros del Pleno y medios de comunicación. Las tensiones y fraccionamiento al interior del organismo concluyen con un cambio de autoridad en la presidencia de la Comisión, en su última fase y la designación por consenso del Dr. Ramiro Larrea Santos.

Análisis organizacional

La fase “De la Comisión presidencial a la Comisión cívica constitucional” 1997 - 1998, se produce durante el primer periodo de la Comisión Anticorrupción y refleja un bajo nivel de institucionalización y configuración organizacional, a partir de una estructura simple.⁶²

El objetivo fundamental que orienta la creación del organismo es investigar hechos pasados relacionados con presuntos actos de corrupción cometidos durante la administración del Presidente de la República Abdalá Bucaram, mandato que recoge una demanda ciudadana urgente y concreta de control y sanción.

La organización administrativa se realiza a partir de las competencias técnicas de control y prevención de la corrupción. Estas competencias se incorporan a través de funciones de detección e investigación de posibles actos de corrupción, formación ciudadana y promoción del control social. Estos ámbitos de acción forman progresivamente la estructura burocrática de la organización desde sus inicios.

En esta primera etapa la organización no cuenta con tecnoestructura, es decir áreas encargadas de la normalización de procesos, por tanto no se formulan elementos de planificación como la misión, visión y objetivos institucionales. Tampoco hay una línea media de organización y el *staff* de apoyo se integra por asesoría jurídica, comunicación e imagen institucional, sistemas y personal administrativo.

El núcleo de operaciones está integrado por el personal técnico relacionado principalmente con la investigación de actos de corrupción. El ápice estratégico está

⁶² Para Mintzberg (2002) las partes fundamentales de la organización contemporánea son cinco: núcleo de operaciones, tecnoestructura (se encarga de la normalización), línea media, staff de apoyo y ápice estratégico.

compuesto por ocho comisionados y un Director Ejecutivo, los que se vinculan en el trabajo directamente con el personal del núcleo de operaciones, a partir de subcomisiones de investigación.

El proceso de incorporación de personal se direcciona a la selección de perfiles técnicos, periodo en el que se nombra al Director Ejecutivo de la entidad, proveniente del sector privado empresarial en cuanto a su experiencia profesional, Economista Pedro Votruba Sweida.

Durante esta etapa, dada la estructura organizacional de la entidad, el mecanismo fundamental de coordinación es el ajuste mutuo (Mintzberg, 2002), que facilita reacciones inmediatas al mandato recibido, lo que se evidencia en su carácter reactivo coyuntural, a través de denuncias sistemáticas relacionadas con acciones irregulares en la administración pública, por parte de actores con poder burocrático, económico y político.

Durante el primer periodo, los comisionados forman parte de cuatro subcomisiones en diferentes ámbitos de investigación de casos, se nombra una Secretaría Ejecutiva como ente de coordinación administrativa y se articula un equipo de asesores técnicos, más una oficina regional en la ciudad de Guayaquil.

Las cuatro subcomisiones del eje de investigación están lideradas directamente por los diferentes comisionados y son: de Cuentas de la Presidencia de la República y Gastos Reservados, de Asuntos Aduaneros, de Problemas Energéticos y de casos de contrataciones públicas irregulares.

En la fase de “Consolidación institucional del control cívico anticorrupción” 1998 - 2004, se canalizan aspectos sobre la planificación estratégica institucional, a partir de la segunda Comisión.

Las primeras misión, visión y valores institucionales relacionan a la corrupción como un problema que afecta el desarrollo humano e incorpora la misión preventiva y de control de la corrupción, en “representación de la sociedad civil”.

En el 2001, durante el tercer período de la Comisión, a partir de un estudio de consultoría se reelabora la visión y misión de la entidad, dirigido a una configuración de

burocracia profesional⁶³ orientada a la agenda operativa de la institución y la racionalización de recursos humanos.

Hay que destacar que en la misión deja de constar la noción de “representación de la ciudadanía”, que es reemplazada por la declaración de un “compromiso con los intereses de la ciudadanía”, incorporando un énfasis especial en la disminución de la impunidad. ANEXO 9

En cuanto a la organización administrativa, a partir del tercer periodo de la Comisión, dada su existencia constitucional se inicia un proceso de normalización de actividades. Los procesos internos de la organización se regulan a partir del Reglamento Orgánico Funcional de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, publicado en el Registro Oficial 191 de 16 de octubre de 2003.

En este periodo se reglamenta la gestión administrativa y financiera, el funcionamiento del Pleno, la recepción de denuncias y su proceso de admisión a trámite de investigación, así como el proceso de investigación de denuncias de corrupción.

A partir del Reglamento Orgánico Funcional, la Comisión cuenta con cinco niveles de organización que se mantienen hasta su extinción:

Núcleo de operaciones: personal de las Direcciones de Investigación y Prevención. Ápice estratégico: el Pleno y las subcomisiones integradas por los comisionados, Presidencia, Vicepresidencia y Dirección Ejecutiva. Línea media: integrada por las direcciones de: Investigación y Prevención. Tecnoestructura: Dirección de Desarrollo. Staff de apoyo: Comunicación e Imagen Corporativa, Dirección Jurídica y Dirección Financiero - Administrativa.

Esta organización incluye una oficina desconcentrada en la ciudad de Guayaquil, subordinada jerárquicamente a la Dirección Ejecutiva y asesorada por las diferentes direcciones técnicas.

En el 2001 se consolida la implementación de un modelo de gestión por procesos, donde se diferencia a los procesos agregadores de valor, de asesoría y de

⁶³ Según Mintzberg (2002), la burocracia profesional genera trabajo especializado en dimensión horizontal, con normalización de habilidades y conocimientos, parámetro de diseño, preparación y adoctrinamiento, su trabajo se desarrolla con relativa independencia, grados de libertad y estrecho contacto con los clientes, así como libertad de acción garantizada por la complejidad, con una coordinación entre pares y una autoridad de naturaleza profesional - poder experto-.

apoyo. Se consideran agregadores de valor a los procesos de investigación y prevención de la corrupción; procesos de asesoría, los relativos a comunicación y asesoría jurídica; y procesos de apoyo a los relacionados con la contabilidad y administración.

Se inicia el desarrollo de bases de datos institucionales para el registro seguimiento y monitoreo de la investigación de denuncias sobre posibles actos de corrupción, a través del Sistema de Investigación Anticorrupción, SIAC, en el que se integran todas las fases relacionadas con la investigación de presuntos actos de corrupción: calificación, investigación, seguimiento y comunicación.

Los procesos relacionados con la promoción de la participación y formación ciudadana, la transparencia y el control social no siguen una línea de estandarización. Estos ámbitos se gestionan y administran a partir de programas y proyectos concretos.

Durante la fase “Crisis interna y declive institucional” la misión y visión institucionales no tienen modificaciones y se continúa trabajando en el desarrollo de procesos y sistemas para su gestión.

En cuanto a la organización administrativa, en el cuarto período se crea una Unidad Especial orientada a la investigación de delitos de enriquecimiento ilícito. Y en el año 2005, como parte de la transición y crisis interna del cuarto periodo de la Comisión, se produce el cambio de Director Ejecutivo.

La Dirección Ejecutiva consolida su rol de vínculo entre las decisiones estratégicas de carácter político adoptadas por los comisionados en Pleno y las acciones operativas de la institución y asume un rol principal en la construcción de la cultura organizacional de este espacio.

La Comisión logra una coherencia interna en la fase de consolidación institucional, lo que implica la continuidad y sostenibilidad de las acciones y políticas internas. Este factor organizacional viabiliza un grado adecuado de ajuste al medio externo durante este periodo, el que se va reduciendo a partir de la crisis interna.

Presupuesto

En cuanto al financiamiento, la Comisión tiene diferentes fuentes que integran tanto el presupuesto general del Estado, como la cooperación internacional, lo que incluye organismos de cooperación y multilaterales de crédito.

De los estados financieros de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción entre el año 2003 y 2008, se puede observar que el presupuesto ejecutado en este periodo osciló en promedio en tres millones de dólares anuales (3267.681,955), el que en relación con el presupuesto general del Estado ejecutado, no alcanza al uno por ciento. ANEXOS 10 y 11

En esta fase observamos, adicionalmente, que se consolidan las relaciones de cooperación con organismos internacionales como OEA, ONU, PNUD; así como también, con organismos multilaterales de crédito.

Entre el 2007 y el 2008, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo financian la ejecución de proyectos por parte de la Comisión, por un monto de USD 373.084,46, de los cuales el Banco Mundial financió USD 218.577,37 y el Banco Interamericano de Desarrollo USD 154.507,09.

La cooperación de país a país proviene, entre otras naciones, de Estados Unidos, a través de la USAID; Alemania, a través de la GTZ, actualmente GIZ; España, AECID; Suiza, COSUDE; cuya participación se visibiliza a partir de proyectos concretos relacionados principalmente con el eje de prevención de la corrupción y participación ciudadana.

Modalidades de control

Las condiciones del surgimiento de la Comisión generan como un eje de su actividad la investigación de posibles actos de corrupción, para ello se convoca a la ciudadanía a presentar sus denuncias con derecho a reserva como mecanismo de protección al denunciante.

El proceso de recepción de denuncias se interpreta como la búsqueda de una sintonía entre la gestión del organismo y la demanda ciudadana de control, como una praxis de implicación.⁶⁴

La constitucionalización de la entidad marca el inicio de un activismo en el trabajo anticorrupción, tanto desde la investigación de casos como a partir de

⁶⁴ La participación activa y el compromiso existencial generan una forma especial de interacción, que conduce a la noción de “praxis de implicación”, “compromiso práctico” (Honneth, 2007), enunciado que sustenta la comprensión de un ciudadano como sujeto político.

actividades encaminadas a la prevención de la corrupción. Este trabajo se va profesionalizando progresivamente y se evidencia en la generación de un conjunto de mecanismos de participación, rendición de cuentas, transparencia y control social.

El proceso de especialización de la actividad anticorrupción genera nuevos discursos y prácticas que instan a todos los ámbitos de la sociedad, especialmente al sector público, por ejemplo: solicitando reformas, destituciones, en busca de orientar la decisión pública sobre la suscripción, renovación de convenios, contratos, exhorta, sugiere, insiste, se ratifica, vela por intereses de los consumidores, reitera peticiones de enjuiciamiento, extradiciones, insiste en el seguimiento a casos investigados y genera cooperación interinstitucional.

Entre los principales ejes de acción de esta agencia de control se pueden enumerar: capacitación, conferencias, foros y debates; casos de investigación; coordinación interinstitucional; criterios y solicitudes de rendición de cuentas; compras públicas, comisiones especiales, planes y programas; institucionalización; aplicación de instrumentos internacionales y organismos anticorrupción; organización interna; veedurías; redes cívicas y seguimiento de casos.

Por mandato de la Ley de la entidad, el trabajo de prevención de la corrupción, se coordina mediante los siguientes instrumentos: Plan Estratégico (1998-2003); Plan de Prevención, 1999; Plan Nacional de Prevención de la Corrupción, periodo 2000-2004 y Plan Nacional de Prevención, periodo 2005-2009.

Estos instrumentos de planificación recogen la experiencia de los proyectos ejecutados e incorporan progresivamente componentes de trabajo concretos en ámbitos de acción como: formación ciudadana, contraloría social, redes cívicas anticorrupción, transparencia en la gestión pública y mecanismos de control social.

Para una mejor comprensión de la doble naturaleza del control que activa la Comisión: institucional y social, las acciones de este organismo se clasifican a partir de la teoría, en dos ejes fundamentales: la “responsabilización” del Estado y la fiscalización de la sociedad sobre el Estado (Cunill, 2000).

Acciones de “responsabilización del Estado”

Las acciones que se ejecutan en este ámbito son: (1) Denuncia, investigación y seguimiento de responsabilidades de casos de corrupción; (2) Criterios y solicitudes de rendición de cuentas de la Comisión; (3) Transparencia en la administración pública; y, (4) Coordinación multinivel para el control, nacional e internacional.

Mecanismos de control de la corrupción, 1997 - 2008

La investigación de actos de corrupción es el origen de la Comisión presidencial y se convierte en una constante durante la vida jurídica de la institución. Esta actividad es el origen fundacional de la Comisión y se mantiene en el tiempo desarrollando progresivamente mayor carácter técnico sobre los elementos de sustento de las posibles responsabilidades legales existentes.

No obstante, a pesar de ser uno de los ámbitos en los que se concentraban los esfuerzos de la Comisión, sus resultados son el indicador más alto sobre los problemas de efectividad del control institucional.

Las condiciones de creación de la Comisión generan como un eje de la acción del organismo, la convocatoria a la ciudadanía a presentar sus denuncias sobre posibles actos de corrupción con derecho a reserva, como mecanismo de protección al denunciante, elemento que presenta señales de la búsqueda de una sintonía entre la gestión del organismo y la demanda ciudadana de control a través de la denuncia como praxis de implicación.

De las denuncias admitidas a trámite de investigación, en cuatrocientos sesenta y dos casos se emitieron informes de investigación que concluyeron sobre la existencia de indicios de responsabilidades penal, civil o administrativa.⁶⁵ De los cuales, doscientos setenta casos se relacionan con la existencia de indicios de responsabilidad penal que fueron enviados al Ministerio Público para su trámite judicial.

⁶⁵ Teniendo en cuenta que en un mismo caso pueden existir responsabilidades penales, civiles y administrativas, existe mayor número de conclusiones que número de casos, existiendo en el período de análisis un total de mil treinta y cuatro conclusiones, de las cuales doscientos setenta se refieren a indicios de responsabilidad penal y setecientos sesenta y cuatro conclusiones corresponden a indicios de responsabilidad civil y administrativa.

De los doscientos setenta causas penales remitidas al Ministerio Público, hasta Octubre del 2008 se inició un proceso únicamente en ochenta y tres casos, equivalente al 31% y en ciento ochenta y siete casos, equivalente al 69%, no se acoge la investigación previa y el informe debidamente motivado por la Comisión Anticorrupción.

En estos casos se duplicó la fase de investigación pues el Ministerio Público no otorga validez a los informes de la Comisión, por lo que abre nuevamente un proceso de investigación preliminar, a través de una indagación previa que no concluye en un proceso penal.⁶⁶ Esta situación se genera por una deficiencia en el diseño institucional de la Comisión, pues sus informes no tenían carácter vinculante y debido a la facultad del fiscal⁶⁷ de investigar los hechos que hayan llegado a su conocimiento en una fase de indagación previa. Situación a la que cabe agregar problemas en torno al conflicto y superposición de atribuciones, así como dinámicas de confrontación institucional pública entre la Comisión y el Ministerio Público por temas de interés nacional.

La Constitución de 2008 corrige esta situación al reconocer fuerza obligatoria a los informes de investigación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y al reconocerle la calidad de parte procesal en los casos que investigue, como mecanismo para impulsar el juzgamiento de los procesos.

De los ochenta y tres procesos en los que se inició el juzgamiento, se abrió la fase de instrucción fiscal⁶⁸ y llegaron a etapa de juicio únicamente veintidós, equivalente al 8% de los casos juzgados, de los cuales 10 casos recibieron sentencia, equivalente al 3,7 % y únicamente tres casos tuvieron el estado de sentencias condenatorias ejecutoriadas.⁶⁹

⁶⁶ De las ciento ochenta y siete recomendaciones en las que no se inició un proceso penal, ciento dos casos fueron archivados en indagación previa, setenta y cinco recomendaciones continuaban en indagación con un plazo mayor al establecido en la norma procesal, la que establece que esta fase no puede durar más de 1 año en los delitos sancionados con prisión y de dos años en los delitos sancionados con reclusión, lo que expresa además la lentitud con la que opera el sistema procesal.

⁶⁷ Art. 215 del Código de Procedimiento Penal Ecuatoriano.

⁶⁸ Art. 217 del Código de Procedimiento Penal Ecuatoriano.

⁶⁹ De las sentencias judiciales existentes, cinco son absolutorias ejecutoriadas, dos sentencias son absolutoria y condenatoria en fase de impugnación respectivamente y únicamente tres sentencias condenatorias ejecutoriadas.

En el juzgamiento de los casos se observa el retardo en la respuesta de los órganos relacionados al proceso penal: Fiscalía y órganos de la Función Judicial; así como cuestionamientos serios a los criterios de decisión de los jueces.

En un segundo momento se identifica la ausencia de respuesta oportuna del sistema judicial y se desarrolla una nueva división de seguimiento de casos, que aunque sin carácter coercitivo impulsa y da seguimiento a los procesos ante las diferentes instancias públicas, actividad que funcionó hasta la extinción de la entidad.

El único caso en el que la Comisión decide asumir la presentación de una denuncia penal es el relacionado con el congelamiento bancario en contra del presidente Jamil Mahuad, caso que marcó una excepción como consecuencia de la relevancia pública del tema y la necesidad de promover la continuidad del juzgamiento penal como parte en el proceso.

La intervención activa de la Comisión en el juicio penal permitió que frente al sobreseimiento provisional del sindicado y el archivo del proceso, dictado por la Corte Suprema de Justicia, se movilizan acciones procesales para la reapertura del caso a través de la presentación de nuevos elementos de prueba.

Entre las iniciativas relevantes que no logran consolidarse en la práctica, se encuentran las relacionadas con la coordinación entre organismos de control, manifestadas a través de varios convenios interinstitucionales y de la creación del Sistema Anticorrupción del Ecuador, SAE.

Acorde a la conformación del sistema institucional de control del Estado ecuatoriano durante la vigencia de la Constitución de 1998, la Comisión celebra varios convenios interinstitucionales con la Contraloría General del Estado y el Ministerio Público para coordinar acciones, sin embargo, no se observan resultados concretos. En su aplicación práctica no generan resultados respecto del juzgamiento de los informes de investigación sobre indicios de corrupción aprobados por la Comisión Anticorrupción.

En esta línea, advirtiendo la coordinación interinstitucional como una debilidad en la actividad de control, el diseño constitucional de 2008 incorpora como Función del Estado a la denominada Función de Transparencia y Control Social, donde se articula a los diferentes organismos de control, a partir de una instancia de coordinación y se

otorga al Consejo de Participación Ciudadana atribuciones para ser parte procesal en los juicios originados en sus investigaciones.

Criterios y solicitudes de rendición de cuentas de la Comisión, 1997 - 2008

La Comisión como instrumento de información activa un conjunto de dinámicas de rendición de cuentas, en torno a las políticas públicas y el control del Estado. Estos procesos de control en un importante número de casos estuvieron articulados a demandas ciudadanas y de organizaciones de la sociedad civil.

A partir de la presencia de los sectores sociales, la Comisión se constituye en un interlocutor entre la sociedad y las demás entidades del Estado. La denuncia sistemática y específicamente el enfrentamiento a espacios y autoridades con poder político y burocrático, consolidan progresivamente un proceso de acumulación de capital político de la Comisión frente a la sociedad.

Los pronunciamientos de la Comisión dinamizan el debate público como un mecanismo de legitimación y justificación de lo público y lo político (Habermas, 1996). La institución es una fuente de información y noticia para los medios que potencia la difusión de las acciones del naciente organismo, con un efecto progresivo de posicionamiento y legitimación frente a los diferentes actores sociales.

La agenda de la Comisión pretende reflejar el carácter transversal de la política de control de la corrupción y de los procesos de participación de la ciudadanía. Esta agenda se realiza a partir de diversos ámbitos de política pública como el judicial, energético, educativo, económico, social, entre otros, tanto a nivel local como nacional. A través de ellos se movilizan dinámicas de rendición de cuentas.

Esta instancia se convierte además en un espacio al que concurren autoridades a rendir cuentas sobre temas de relevancia nacional, sea por iniciativa propia, como por convocatoria institucional. La entidad emite opiniones institucionales sobre ámbitos de acción pública y decisiones de política a partir de análisis técnicos y de contexto, presentados por las áreas técnicas y por iniciativa de los comisionados o del Pleno de la Comisión.

La iniciativa de los pronunciamientos a partir de los comisionados es el mecanismo a través del cual las organizaciones mandantes incorporan procesos de

incidencia política de sus agendas en la agenda de la Comisión,⁷⁰ cuestionando decisiones públicas y emitiendo recomendaciones que solicitan y exhortan respuestas institucionales, así como la reorientación de la acción pública. Pero adicionalmente, se requiere y cuestiona a las autoridades públicas sobre la adopción de medidas específicas o acciones de gestión y control.

En otros casos, la Comisión emite criterio experto a partir de informes técnicos sobre problemas públicos, a nivel nacional y local; así como solicitudes concretas ante autoridades públicas.⁷¹

Esta situación promueve pronunciamientos relacionados con los derechos de los consumidores, mujeres, migrantes y discapacitados, educación superior, prestación de servicios públicos y seguridad social, los que se encontraban relacionados con organizaciones mandantes o grupos organizados, tales como: organizaciones de mujeres, gremios de profesionales, federaciones de barrios.

Del universo de mil cuatrocientos cincuenta y ocho (1458) pronunciamientos se encontraron en esta categoría un total de trescientos treinta y tres (335) relacionados con criterios y solicitudes de rendición de cuentas, que equivale aproximadamente al 23 por ciento.

Estos pronunciamientos se encuentran relacionados con cinco categorías, sobre acciones y políticas públicas relacionadas con ámbitos de administración, control, corrupción, planificación, justicia y defensa de derechos, órganos de control administrativo, político y electoral.

⁷⁰ De las actas del Pleno de la Comisión se observa que la presencia de solicitudes de las organizaciones mandantes a los comisionados, a fin de que ejerzan acciones de control o emitan pronunciamientos, son manifestadas por los Comisionados expresamente en las sesiones. Esta dinámica se asume como parte de la cultura de la entidad, al ser un organismo de representación ciudadana.

⁷¹ En este ámbito pueden tenerse en cuenta las comunicaciones remitidas por la Comisión a las autoridades relacionadas con los casos de denuncias no admitidas a trámite de investigación.

Tabla 3. Criterios y solicitudes rendición de cuentas

PRONUNCIAMIENTOS	CANTIDAD
ADMINISTRACIÓN	143
CONTROL CORRUPCIÓN	77
PLANIFICACIÓN	51
ÓRGANOS DE CONTROL ADMINISTRATIVO, POLÍTICO Y ELECTORAL.	49
JUSTICIA Y DEFENSA DE DERECHOS	31
TOTAL	335

Fuente: Base de datos pronunciamientos CCCC. Elaboración propia

En la categoría administración se encuentra el 41 por ciento de las actividades relacionadas con el uso y administración de recursos públicos: procesos contractuales, ejecución presupuestaria, asuntos tributarios, administración petrolera, criterios sobre designación de autoridades y servidores.

Los pronunciamientos sobre el control de la corrupción equivalen al 22 por ciento y son aquellos relacionados con denuncias preventivas sobre temas públicos cuestionados, y que tienen que ver con el proceso previo y posterior a la crisis financiera y con otros casos relevantes, criterios relacionados con los índices de percepción de la corrupción, solicitudes de destitución de servidores públicos por falta de entrega de información, así como sobre el funcionamiento de las dinámicas de control de la corrupción como ámbito de política.

En el ámbito de la planificación se encuentran el 14 por ciento de los pronunciamientos sobre políticas, planes y programas públicos, desarrollo institucional, proyectos de inversión, procesos de modernización y deuda pública.

La Comisión se dirige a los diferentes órganos de control, tanto en el ámbito administrativo como político y electoral, para solicitar acciones de control, cuestionar acciones realizadas, así como emitir criterios sobre sus acciones u omisiones, los que equivalen al 14 por ciento.

Las acciones sobre justicia y defensa de derechos equivalen al 9 por ciento y se relacionan con procesos de designación en la Función Judicial, problemas de impunidad en la administración de justicia, los resultados y análisis del estudio sobre la administración de justicia en casos aduaneros, así como temas sobre protección de derechos.

La orientación y ámbitos de los pronunciamientos de la Comisión Anticorrupción reflejan principalmente en las dos primeras fases de institucionalización, una acción de incidencia de las organizaciones de la sociedad civil a través de este dispositivo institucional, sobre temas de impacto directo en la vida de la colectividad, que posteriormente se incorporan a la agenda pública vigente, conforme se desarrolla en el Capítulo IV.

Transparencia en la Administración Pública, 2002 - 2008

La transparencia en la gestión de las instituciones públicas como un eje del trabajo anticorrupción se incorpora a partir de finales del 2002. La primera iniciativa incorpora la noción de descentralización como parte de la lucha contra la corrupción e integra la participación ciudadana en la gestión pública, a partir de diferentes niveles de gobierno (nacional, regional o local), a través del Proyecto Gobiernos Locales Transparentes.

Otro de los ejes de acción es el desarrollo del Sistema Oficial de Información de Contratación Pública mediante internet, a través del sistema “CONTRATANET en el 2003 y que se convirtió en la semilla del Sistema Nacional de Compras Públicas vigente.

La Comisión promueve esta iniciativa como una alternativa frente a los recurrentes casos de corrupción en la contratación pública, la que surge a partir del acercamiento inicial con la experiencia mexicana en la segunda administración de la Comisión y posteriormente se implementa con el auspicio de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, COSUDE.⁷²

Gobiernos Locales Transparentes

“Gobiernos Locales Transparentes” introduce en su propuesta la “...implementación de un procedimiento que, bajo control social e institucional, limite las oportunidades de corrupción y asegure la transparencia y eficiencia en la administración de los recursos públicos” (Instrumentos anticorrupción, s/f: 49).

⁷² Lo anterior se encuentra recogido en el documento Una década de prevenir y combatir la corrupción, publicado por la Comisión de Control Cívico de la corrupción en el 2007.

El proyecto se enmarcó en los lineamientos de gobernabilidad de Naciones Unidas, UNDP.⁷³ En la primera etapa se denominó Lucha Anticorrupción en el Contexto de la Descentralización y estaba destinado a “Apoyar a la implementación de sistemas administrativos y financieros transparentes en los cantones: Rumiñahui, Pedro Moncayo, Esmeraldas y Cayambe”, donde se inició con un diagnóstico general de las instituciones en el área de Corrupción y Ética Pública.

En la segunda etapa la denominación del proyecto cambia a Lucha contra la Corrupción en el contexto de la Descentralización: Municipios Transparentes y su Objetivo General es “Establecer las condiciones programáticas, financieras y operativas, que permitan formular un proyecto orientado a apoyar el fortalecimiento de la gestión transparente de los gobiernos locales con la coparticipación de la sociedad civil”.

En esta etapa se incluye el Programa de Formación en Desarrollo Humano para la recuperación de valores éticos, políticos y públicos en los municipios. El objetivo general del proyecto, según los documentos de evaluación Programa Gobiernos Locales Transparentes, es iniciar un proceso lento y paulatino de una toma de conciencia de los hábitos, costumbres, comportamientos éticos de las autoridades y funcionarios de los municipios para crear una nueva cultura ética organizacional y así eliminar paulatinamente la corrupción.

El Programa de Formación en Desarrollo Humano contempla el periodo de septiembre 2002 a julio 2004 con tres etapas: una primera, desde septiembre de 2002 a enero de 2003; la segunda, desde agosto de 2003 a enero 2004; y la tercera de julio a diciembre del 2004.

La estrategia del proyecto incluye tanto factores humanos, financieros, como de gestión, que se resumen en tres ámbitos: metodología, apoyo a procesos locales,

⁷³ Agenda para el Fortalecimiento de la Gobernabilidad Local en América Latina, UNDP, junio de 2004; Documento realizado por el Proyecto Regional “Feria de Conocimiento de Gobernabilidad Local en América Latina”. Conforme esta bibliografía, el área de gobernabilidad de UNDP considera como condiciones necesarias para la gobernabilidad democrática las siguientes: la construcción de una visión colectiva de desarrollo local; el reconocimiento de liderazgos individuales y colectivos; el desarrollo de relaciones constructivas entre los actores comprometidos en el proceso; la construcción de capacidades institucionales que garanticen la eficacia y eficiencia de la gestión pública; la participación de los ciudadanos en las diversas etapas del proceso; y, la obtención de los resultados que reflejen mejoría en los indicadores de desarrollo humano.

formación y capacitación, tal como recoge el documento “Una década de prevenir y combatir la corrupción” (2007).

En la parte metodológica se trabaja en herramientas dirigidas tanto a la administración como a la ciudadanía, a partir de un análisis de transparencia, el diagnóstico de la gestión presupuestaria municipal, la elaboración de la “Guía para la gestión Municipal Transparente” y la formulación participativa del “Modelo para la Transparencia Local”.

El apoyo a temas locales se desarrolla a partir de procesos participativos de rendición de cuentas, presupuestos participativos, formulación de programas operativos anuales parroquiales y asambleas cantonales, formulación participativa de la “Agenda Local para la Transparencia” a nivel cantonal y del Plan de Comunicación para la transparencia municipal, actividades para fortalecer la comunicación y mecanismos para reforzar la coordinación entre las unidades de gestión del municipio.

La formación y capacitación se dirige tanto a la ciudadanía como a los servidores municipales. La ciudadanía se capacita en torno al funcionamiento de herramientas de control social, conocimientos básicos de contratación pública orientados al ejercicio de actividades de control, formación ciudadana en responsabilidades, deberes y derechos ciudadanos.

La formación de personal municipal pone en marcha un programa especial en desarrollo humano para la ética pública. Este componente busca mejorar las condiciones intrainstitucionales y cambiar la creencia de que el sistema *per se* fomenta la corrupción y que la estructura así lo permite. La capacitación se dirige a la aplicación de nuevas herramientas informáticas en la gestión municipal y mecanismos anticorrupción.

Este Proyecto se ejecuta con el financiamiento conjunto de la Comisión y la cooperación internacional desde el 2002 hasta el 2005, es decir en el periodo de consolidación institucional de la Comisión.

En el año 2002, el Proyecto se ejecutó con la cooperación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP), en los cantones de Pedro Moncayo, Rumiñahui, Esmeraldas y Cayambe. En el año 2005, el Proyecto incrementa los gobiernos locales de Antonio Ante, Ibarra, Montúfar y Tulcán, con la cooperación de CARE - Ecuador.

A partir de un convenio marco se articulan la Comisión, UNDP y CARE – Ecuador, para ejecutar el Proyecto conjuntamente en ocho gobiernos locales: Esmeraldas, Rumiñahui, Cayambre, Pedro Moncayo, Antonio Ante, Ibarra, Montúfar y Tulcán.

Posteriormente se inicia el programa “Fortalecimiento de Gobiernos Locales y Participación Ciudadana” dirigido a Municipios y Juntas Parroquiales en Sucumbios y Esmeraldas. El programa se enfoca al fomento de mecanismos de control social y anticorrupción para alcanzar la gobernabilidad, el desarrollo local y la paz social, dadas las características de conflictividad de la zona norte del país.

La ejecución se coordina entre la Comisión y CARE con apoyo en el financiamiento de la Agencia para el Desarrollo de los Estados Unidos de América, USAID y se ejecuta en colaboración con una red de ocho organizaciones nacionales, de carácter social, gubernamental y no gubernamental.

La evaluación interna del Proyecto⁷⁴ señala como aprendizajes: (1) Considerar que el trabajo no debe ser realizado únicamente desde el municipio y que es fundamental desarrollar paralelamente un trabajo con la ciudadanía, para que esta sea más activa y fortalecer el tejido social; (2) El fortalecimiento de la participación ciudadana estaba destinado a la democratización de los espacios de decisión en los gobiernos municipales y a la generación de cambios en las estructuras del poder local; (3) A pesar del avance de los procesos participativos, todavía no se visualiza capacidad de sostenibilidad, pues es necesaria una permanencia mayor para que la sociedad civil se empodere de los mismos.

Las fortalezas generadas en los municipios les han permitido incrementar su capacidad de gestión, la transparencia, el mejoramiento del clima organizacional y la posibilidad de captar otros recursos de la cooperación. Sin embargo, por dinámicas propias de los municipios se determinan diferencias en la intervención, por tanto los resultados no son generales y se evidencian de forma particular. ANEXO 12

⁷⁴ Los resultados por etapa constan de la Guía para la Gestión Municipal Transparente, Equipo técnico del proyecto “Municipios Transparentes” C.C.C.C.-UNDP, Proyecto ECU/03/006, 2004 y entrevista al entonces coordinador del Proyecto, Msc. Javier Gutiérrez, que es parte de la evaluación.

Se resalta la importancia de la ejecución de acciones de seguimiento en los municipios, las que viabilizaron el enlace y continuidad del proyecto, a partir del apoyo en veedurías, programas de formación, capacitación en instrumentos de control social, así como reuniones periódicas de intercambio de ideas, con funcionarios y autoridades.

Sistema de información de compras públicas “CONTRATANET”

El Proyecto alinea al país a una tendencia internacional que propone el uso de herramientas informáticas para transparentar la información sobre procesos de contratación del Estado, para lo que se articuló a los actores del ámbito público y privado.

El proyecto es en esencia una experiencia piloto que permite introducir el tema en el espacio público, lo que permite a los actores una familiarización con la herramienta y su concepto, en el que participaron los productores o proveedores privados, así como funcionarios de instituciones del sector público a quienes se dirigió un proceso masivo de difusión y capacitación.

CONTRATANET como herramienta entra al aire el 3 de junio de 2003, entre el 2004 – 2005 se implementa un servicio de asistencia técnica, a través de un servicio de *call center*, con una nueva versión del sistema que incorpora la codificación de productos y servicios de Naciones Unidas, mejoras en los tiempos de accesos y consultas, uniformidad gráfica y simplificación de procesos, así como un sitio de pruebas para auto-educación.

A pesar de no ser un sistema de aplicación obligatoria, a partir de las acciones de la Comisión del año 2003 al 2007 se publican cinco mil quinientos sesenta y cinco (5565) procesos de adquisición, relacionados con licitaciones, concursos y normativa interna, que representaron un monto global de publicación aproximado de 3300 millones de dólares.

El Proyecto CONTRATANET y sus recursos relacionados fueron entregados al Ejecutivo mediante convenio interinstitucional, en el año 2008, herramienta que se puede considerar el antecedente de la unificación del sistema de contratación a partir de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, publicada en el Registro Oficial 395, de 4 de agosto de 2008 y la implementación del Sistema Nacional de

Contratación Pública, a partir de herramientas informáticas como mecanismos de transparencia.

Coordinación multinivel para el control anticorrupción

A nivel global la política anticorrupción se articula progresivamente como sector especializado, con la influencia predominante de un conjunto de organismos internacionales: de cooperación internacional y multilaterales de crédito, que han integrado a sus agendas y asignación de recursos, al trabajo anticorrupción; los que en el contexto global y regional, generan agendas, instancias e instrumentos, cuyo fortalecimiento se ubica masivamente a partir de 1996. ANEXO 13

La Comisión permite fortalecer la articulación entre distintos niveles de gobierno, sociedad civil y organismos internacionales, papel que se complementa con el ámbito internacional, a partir de que el Gobierno del país designa a la institución como autoridad central ante el Mecanismo de Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, MESICIC, el 27 de febrero del 2003.

Otro hito vinculado al trabajo anticorrupción y su articulación nacional e internacional es la ratificación por parte del Ecuador de dos instrumentos internacionales básicos: la Convención Interamericana contra la Corrupción⁷⁵ en el marco de la Organización de Estados Americanos, OEA y en el marco de la ONU, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, instrumentos tendientes a la implementación de un proceso de alineamiento de la agenda anticorrupción del país a los referenciales globales en la materia.

Las atribuciones de la autoridad central en el caso de la aplicación de la Convención Interamericana contra la Corrupción se refieren a la coordinación nacional e internacional, en torno a la aplicación y seguimiento del instrumento y su reporte a la asamblea de los países miembros.⁷⁶

⁷⁵ La Convención fue suscrita en Caracas el 29 de marzo de 1996, en el contexto de la Organización de Estados Americanos, OEA, y entró en vigencia el 6 de marzo de 1997. En mayo de 2001, se reúnen los Estados parte y establecen el Mecanismo de Seguimiento para la implementación de esta Convención.

⁷⁶ La Comisión como autoridad central representó al Ecuador en dos Rondas de Análisis ante la OEA: en la décima reunión del Comité de Expertos del MESICIC, de diciembre de 2006, donde se presenta el informe preliminar del Ecuador sobre la implementación de la Convención. La Comisión para promover

Las convenciones anticorrupción de la OEA y la ONU establecen lineamientos y modalidades instrumentales para el trabajo anticorrupción que incluyen sistemas para la contratación de funcionarios públicos, para la adquisición de bienes y servicios por el Estado, para la protección de funcionarios públicos y ciudadanos que denuncien de buena fe actos de corrupción, así como recomendaciones para adecuar la legislación penal sobre delitos de corrupción a dichos instrumentos internacionales. Estos ámbitos de acción implican la necesidad de que la autoridad central coordine con diferentes instituciones del sector público.

El proceso de implementación y evaluación de la OEA desarrolla dos rondas de evaluación durante la existencia de la Comisión y tuvo como avance principal la elaboración del Plan para la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, elaborado con el financiamiento de la OEA.

Fiscalización de la sociedad sobre el Estado

Esta denominación se utiliza para el conjunto de acciones que involucran la participación directa de actores provenientes de la ciudadanía y la sociedad civil. La Comisión integra a estos actores desde diferentes propuestas que se suceden en el tiempo y que se van articulando a partir de la incorporación de las nociones de participación democrática, construcción de ciudadanía y control social, como acciones para la prevención de la corrupción.

El ámbito de las acciones de prevención toma el mandato constitucional y se va configurando a partir de normas legales y reglamentarias, en el siguiente sentido: la atribución de la entidad para la prevención de actos de corrupción y la difusión de valores y principios de transparencia en el manejo de los asuntos públicos y la promoción de la participación de la sociedad civil en la vigilancia y control de la gestión pública.⁷⁷

este proceso de implementación instaló la Mesa de Implementación de las Recomendaciones del Informe del Comité de Expertos del MESICIC, a la que se convocó a todos los organismos públicos a los que les correspondería la implementación de las diferentes recomendaciones.

⁷⁷ Art. 220 de Constitución de la República del Ecuador de 1998, en concordancia con los artículos 2 y 7 de la Ley de la Comisión y el artículo 17 del Reglamento Orgánico Funcional.

El principal aporte de este ámbito es incorporar, tanto en el debate público como en la práctica, un conjunto de acciones que promueven la participación de la ciudadanía, el control social y la rendición de cuentas. Los mecanismos de acción identificados se describen en orden cronológico de aparición, a fin de visibilizar su aparición progresiva como parte del proceso de institucionalización: (1) Comisiones especiales (2) Redes cívicas (3) Formación ciudadana y (4) Veedurías ciudadanas.⁷⁸

Redes cívicas 1998 – 2008

Las redes cívicas surgen como parte de las primeras acciones de la Comisión para incorporar a la ciudadanía en el trabajo anticorrupción. Una de las primeras acciones es la suscripción de un “Acuerdo Ético-Cívico” por cincuenta representantes de organizaciones sociales de Quito y Guayaquil, en la Primera Conferencia Nacional Anticorrupción de julio de 1998.

En este espacio se genera como acuerdo conformar la Red Cívica contra la Corrupción como un foro abierto constituido por entidades u organizaciones sociales idóneas y representativas, cuyo objetivo general es impulsar una “institucionalidad más ciudadana en contra de la corrupción.”

En 1999 la promoción de redes ciudadanas se incorpora como una de las atribuciones de la Comisión, como un mecanismo idóneo para el diseño, formulación, ejecución y evaluación de planes, programas y proyectos relacionados con el combate ciudadano a la corrupción, instrumento que se incorporó en el Plan Nacional de Prevención 2000-2004 y luego en el Plan 2005-2009.

Se conforman redes de adultos y de jóvenes, las que tienen como objetivo articular y sistematizar los esfuerzos de la sociedad civil para promover el trabajo anticorrupción como política de Estado y mejorar la calidad de vida de la población. Entre las acciones de las redes se encuentran: eventos culturales, actividades de comunicación y difusión a partir de un segmento radial dirigido a la comunidad, aprendizaje organizacional mediante la consolidación de grupos base al interior de cada

⁷⁸ Conforme se señaló en la metodología, una evaluación de resultados e impacto de estos mecanismos, requiere de un proceso de investigación a partir de instrumentos de investigación cualitativos más profundos, aspecto que excede al ámbito de investigación. Con este antecedente la información que se presenta es de carácter descriptivo.

red, así como la formación de grupos de trabajo al interior de los colegios y talleres de capacitación según las necesidades de la red.

Los actores de las redes son organizaciones de la sociedad civil tales como: colegios profesionales, Organizaciones no gubernamentales, iglesias, organizaciones comunitarias, de mujeres, jóvenes, estudiantes, barriales, campesinas, étnicas, de voluntariado; organizaciones gremiales, comunidades eclesiales de base; comités de derechos humanos; entidades educativas de nivel superior y medio, así como personas naturales.

Las redes juveniles se dirigen a adolescentes entre 14 y 18 años y funcionaron en Guayaquil, Santo Domingo, Portoviejo, Jipijapa, Loja, Riobamba y Machala, con aproximadamente veinticinco personas por red. Los miembros ejecutan talleres, encuentros, eventos públicos y producen la revista “Enrédate” como mecanismo de difusión, la que es financiada por la Comisión para su edición e impresión.

Las redes de adultos se consolidan a partir del 2000, en las provincias de: El Oro, Guayas, Manabí, Loja, Los Ríos, Pichincha, Zamora, Tungurahua, Esmeraldas, conformándose según el informe institucional de la entidad, un total de 21 núcleos.

Comisiones especiales, 1998-2000

Estas comisiones⁷⁹ se implementan en la segunda administración de la entidad, como una iniciativa que proviene principalmente de grupos de profesionales o usuarios afectados por procesos burocráticos relacionados con el funcionamiento de servicios públicos específicos.

El objetivo de las comisiones se orienta a identificar el proceso administrativo disfuncional, con el fin de identificar nudos críticos que originan condiciones para la corrupción y generan límites para el acceso a la ciudadanía, para a partir de este análisis proponer mecanismos para optimizar el proceso y prevenir prácticas de corrupción.

Entre los problemas públicos que se abordaron están: el proceso para la obtención del registro sanitario, las comisiones para la adquisición de medicamentos y la comisión para el proceso de matriculación vehicular.

⁷⁹ Las comisiones especiales no serán analizadas de forma pormenorizada por límites en cuanto al acceso a la información y al tiempo de entrega de la presente investigación.

Veedurías ciudadanas 2000-2008

Las veedurías ciudadanas promovidas por la Comisión, se consideran formas organizativas de carácter cívico, que realizan actividades relacionadas con la participación social en el control y la vigilancia de la gestión pública.⁸⁰

Esta experiencia de control social se incorpora desde el año 2000, a partir de la experiencia colombiana, con la cooperación de Fundación Esquel, Projusticia y OXFAM, y su implementación se desarrolla a partir de una metodología de trabajo e instrumentos de capacitación.

Adicionalmente, para el caso de solicitudes de veedurías ciudadanas a través de la Comisión, se establecen condiciones para el funcionamiento, conformación, funcionamiento y coordinación de este mecanismo hasta su extinción, a través del Reglamento General de Veedurías.

Como herramientas para la formación de la ciudadanía se elaboran un conjunto de manuales relativos a la metodología de este mecanismo de control e información y sobre el funcionamiento de la gestión pública: el Manual de Veedurías Ciudadanas, Guía del Gestor de Veedurías, Sistematización de Veedurías Ciudadanas, Manual de Contratación Pública y Manual de Gestión Financiera.

Según el Informe Institucional (2007), desde al año 2000 se promovieron, avalaron y acompañaron ochenta y cuatro veedurías ciudadanas a nivel nacional en diecisiete provincias, en estos procesos participaron aproximadamente 1000 ciudadanos de distintos sectores de la sociedad, los que lideraron procesos de vigilancia de lo público en los siguientes ámbitos: proyectos locales, provinciales o nacionales relacionados con la construcción de vías, obras de alcantarillado, reciclaje de residuos sólidos, seguimiento a proyectos, planes, programas nacionales y políticas de Estado tales como salud, educación y ambiente.

Como parte del fortalecimiento y la sostenibilidad de la aplicación de este mecanismo, se forman ciudadanos como “gestores de veedurías”, capacitación en la que participaron cuarenta y cinco representantes de la sociedad civil.

Cabe resaltar que esta experiencia fue pionera en la implementación de las veedurías ciudadanas como mecanismo de control social en el Ecuador, el que se encuentra ampliamente difundido en la actualidad.

⁸⁰ Reglamento General de Veedurías aprobado por el Pleno de la Comisión.

Formación ciudadana 2001 - 2008

En el ámbito educativo se fortalece la formación democrática, a partir de la capacitación, conferencias, foros y debates, actividad que se orienta a extender el proceso educativo más allá de la escuela y que debe comprender a la comunidad como espacio geográfico y fomentar la participación y la cooperación en todos los órdenes de la vida social del educando en dicho espacio (familiar, laboral, etc)

Como parte de los objetivos de prevención de la corrupción existen acciones orientadas a la difusión de valores y principios de transparencia en los asuntos públicos, a partir de procesos de formación ciudadana en valores, transparencia, control social, rendición de cuentas, formación de comunicadores de medios de comunicación para la lucha contra la corrupción, así como la promoción de campañas de difusión y formación ciudadana.

De acuerdo al Informe Institucional (2007), el componente de Formación Ciudadana tiene como antecedente el Plan de Prevención 2000 – 2004, que establece como eje a la educación en valores ciudadanos y derechos, el ejercicio de derechos en el control social, así como la articulación de individuos y colectivos para estos fines mediante redes ciudadanas.

El principal objetivo es el aporte a la construcción de ciudadanía dentro y fuera del sistema educativo formal, frente a lo que institucionalmente se considera una “...falta de un sustento conceptual y procedimental para el fortalecimiento de la democracia y para una mayor gobernabilidad”, tal como se anota en el Informe Institucional (2007: 162).

En este ámbito se ejecutan proyectos durante todo el periodo, caracterizados por buscar amplios niveles de cobertura, principalmente de sectores articulados al sistema educativo. Durante las dos primeras fases del proceso de institucionalización se realizaron cuatro proyectos de formación ciudadana, que duraron aproximadamente dos años y durante el tercer periodo se realizaron tres proyectos con una duración de un año cada uno.

A partir del 2001 se inician siete grandes proyectos relacionados con la formación de diferentes sectores de la ciudadanía: niños, jóvenes, universitarios y profesionales, especialmente comunicadores sociales, y en el 2005 no se ejecutan

proyectos de formación, lo que coincide con la fase de “crisis interna y declive institucional”. ANEXOS 14 y 15

Estas iniciativas buscaron incidir en la política educativa, por lo que se involucró a los actores relacionadas con el sistema educativo: instituciones educativas del nivel primario, secundario y universitario; pero únicamente en el último periodo de la Comisión se inician procesos de deliberación con el Ministerio de Educación sobre la incorporación de estos temas en el currículo educativo oficial.

En perspectiva se observa que la aplicación de estos programas busca introducir nociones relacionadas con valores democráticos y posteriormente se articula al discurso en torno a la gobernabilidad y la gobernanza.

Análisis organizacional del proceso de institucionalización

En el campo organizacional, en cuanto a su estructura y organización interna orientada al cumplimiento de su misión, se observa que la Comisión conserva en esencia la estructura de organización de funciones que orientó su acción en su inicio, estructura que se va complementando a partir de herramientas administrativas, pero que en esencia obedece a dos ejes marcados de trabajo: la investigación y la prevención de la corrupción.

El problema que se observa en el tiempo es que al complejizarse la organización administrativa de estos dos ámbitos de acción, se vuelve más difícil la comunicación entre la investigación y la prevención de la corrupción, lo que va construyendo una visión fragmentada de respuesta, frente a la corrupción como un fenómeno articulado y complejo.

Los ámbitos de investigación y prevención no se articulan institucionalmente entre sí; y la tendencia se orienta más bien a generar lógicas de especialización, que aumentan las brechas de separación. En el caso del trabajo de prevención, el ámbito se orienta con mayor fuerza a la interacción con la ciudadanía y las organizaciones sociales, el que se consolida a partir de proyectos y con un menor nivel de institucionalización formal de procesos. En tanto que el trabajo de investigación va adquiriendo una mayor rigurosidad formal y legal, orientada a la determinación de indicios de responsabilidad penal y a generar resultados que deben dirigirse al sistema procesal penal.

Los actores y lógicas de acción relacionados con las áreas de prevención e investigación de la corrupción, consolidan dos procesos independientes marcados, que evidencian la ausencia de puntos de encuentro y comunicación, para la articulación de acciones.

Las acciones de control reflejan la existencia de herramientas y dispositivos generados por la Comisión que evidencian tensiones en la recomposición de lo público y permiten a los actores disputar diferentes formas de participación democrática en el control, incorporando el debate sobre la participación, rendición de cuentas y el control de la sociedad sobre la administración pública.

Estas iniciativas tienen desenlaces diferentes, pues algunos revisten un carácter coyuntural (procesos de formación), en tanto que otros se consolidan como herramientas o instrumentos de control (veedurías ciudadanas), las que en su conjunto dan cuenta de nuevas dinámicas de interacción entre la sociedad civil, la burocracia y la actividad de control.

Las modalidades de acción imprimen un peso importante en el proceso de institucionalización de la entidad y se convierten en dispositivos técnicos que permiten comprender a la Comisión como una institución con una carga regulatoria que va objetivando relaciones entre lo político y lo social (Lascoumes y Le Galès, 2007).

La justificación e implicaciones de las etapas del proceso de institucionalización son parte del desarrollo del siguiente capítulo, cuyo análisis se orienta a una visión en perspectiva de la agenda de control de la Comisión Anticorrupción, durante el periodo 1997 – 2008, orientada a identificar diferencias, posibilidades y límites de este instrumento y de su impacto en la política de control.

Conclusiones

La institucionalización de la Comisión Anticorrupción desde una comisión ciudadana coyuntural basada en el mandato específico del Ejecutivo de investigar actos de corrupción del pasado, genera progresivamente procesos de innovación institucional y un conjunto de acciones alternativas de control, que van incorporando mecanismos de contrabalanceo del poder político y burocrático, relativos a la noción de rendición de cuentas o “accountability”.

El proceso de institucionalización del instrumento se consolida a partir de las acciones de prevención y los casos de investigación, es decir desde acciones directamente relacionadas con su misión institucional, con prevalencia a elementos de carácter formal o administrativo.

Esta institución, a pesar de ser un instrumento de política entre otros, es expresión de un proceso de movilización social de larga data, en busca de espacios de acción e incidencia, que incorpora acciones y discursos diversos en torno a lineamientos de la agenda global y modalidades instrumentales de innovación democrática.

El diseño institucional de la Comisión Anticorrupción contempla límites en cuanto a su falta de capacidad coercitiva, así como inconsistencias en cuanto a competencias entre organismos de control. Estos límites se convierten en el motivo de una constante búsqueda de legitimación en las prácticas de interacción con la ciudadanía y la generación de una agenda e instrumentos que buscan promover el control del Estado desde la ciudadanía y la sociedad civil.

CAPÍTULO IV

AGENDA DE CONTROL DE LA COMISION ANTICORRUPCION

Rupturas y continuidades

La Comisión Anticorrupción como instrumento de política

El ciclo vital de la Comisión Anticorrupción coincide -no por azar- con el proceso democrático del Ecuador que va desde Bucaram a Montecristi; durante el cual se produce un movimiento de la sociedad civil ecuatoriana donde la acción institucional de la Comisión canaliza expresiones de participación ciudadana y control social.

La trayectoria histórica de la Comisión es parte de un proceso de aprendizaje acumulativo que contiene un conjunto de acciones institucionalizadas de control.⁸¹ La acción de este espacio se interpreta como una línea de continuidad del movimiento público no oficial a partir de la acción colectiva, a través de un espacio público oficial con integración ciudadana, como parte de un proceso de “abrir grietas en la cultura jerárquica del Estado” y de formación de nuevas “identidades políticas”.⁸²

La Comisión como instrumento de política expresa una configuración de las relaciones Estado - sociedad, su organización, representaciones y significados, que manifiestan líneas de ruptura y continuidad que se hacen evidentes a través de las tres etapas del proceso de institucionalización: “De la Comisión presidencial a la Comisión cívica constitucional.”, “Crisis interna y declive institucional” y “Consolidación institucional del control cívico anticorrupción”.

La trayectoria del proceso de institucionalización configura a la Comisión como un instrumento de información que se convierte progresivamente en un actor central de la política y en un agente que recibe y moviliza información como mecanismo de rendición de cuentas a la ciudadanía (Howlett, Ramesh y Perl, 2009), forma de intervención que activa simultáneamente procesos de control hacia la gestión de la

⁸¹ Estas acciones pueden denominarse como “modalidades de incidencia social institucionalizada sobre la administración y el poder públicos” (Isunza y Lavalle, 2010).

⁸² Varios autores desarrollan el flujo de este proceso a nivel regional, no obstante las expresiones referidas son usadas en un contexto general por Franklin Ramírez Gallegos (2008), en “El espacio público como potencia. Controversias sociológicas desde la experiencia participativa de Medellín”.

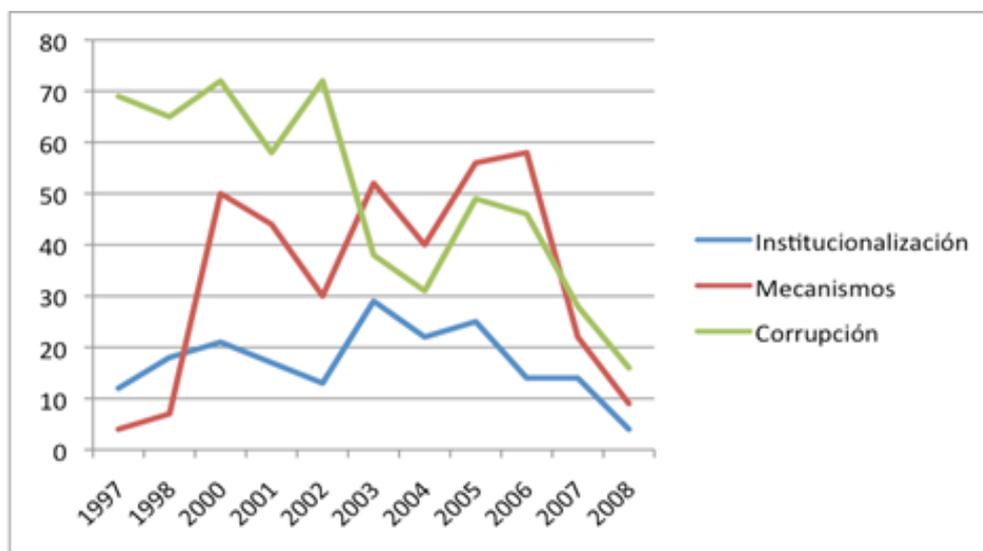
institucionalidad pública, con una carga de sentido orientada a modelar comportamientos (Lascoumes y Le Galès, 2007).

Las interacciones entre Estado y sociedad generadas en el periodo de estudio, construyen a la corrupción como un problema público con una visión situada desde hechos concretos que afectan la vida cotidiana de la población, tales como la prestación de servicios públicos, los servicios del sistema financiero, el acceso a la justicia, seguridad social o la construcción de obras; pero también a partir de la posibilidad de emitir criterios con una perspectiva ciudadana sobre las “grandes decisiones” de política.

Trayectoria de las acciones de la Comisión

La tendencia del proceso de institucionalización parte de las modalidades de acción de la entidad, organizadas en tres grandes ámbitos: el primero sobre acciones concretas relacionadas con el proceso interno de institucionalización y los dos siguientes sobre los principales ejes de control: la investigación y denuncia de actos de corrupción y los mecanismos de prevención y control de la corrupción.

Gráfico 1. Trayectoria Acciones Comisión Anticorrupción



Fuente: Base de datos pronunciamientos CCCC. Elaboración propia

De la clasificación de las acciones se observa que aquellas relacionadas con actos de corrupción y mecanismos de prevención, durante los dos primeros años de la Comisión se ubican en los extremos superior e inferior respectivamente, dado el carácter eminentemente investigativo de este espacio al momento de su creación. Y a

partir del año 2000 existe un ascenso radical en la generación de iniciativas y mecanismos relacionados con la prevención de la corrupción y estrategias para involucrar a la ciudadanía.

Las líneas de tendencia de las acciones de la Comisión permiten ubicar hitos relacionados con casos emblemáticos de corrupción, que son parte de la delimitación de etapas en el proceso de institucionalización de la entidad.

En el año 2000, durante el primer periodo integrado por representantes de organizaciones de la sociedad civil elegidos a través de colegios electorales, se puede observar que existe un repunte en la denuncia de actos de corrupción, el que coincide con la crisis bancaria de 1999 y marca un activismo importante de cara a las instituciones del Estado y la opinión pública.

Las actividades netamente relacionadas con procesos de organización administrativa, agrupadas en la categoría institucionalización, tienen un nivel bajo y estable, por lo que se considera que no constituyen un factor determinante de este proceso; por este hecho, el proceso de institucionalización se observa principalmente desde un punto de vista cualitativo en la ejecución de los procesos de investigación y prevención.

Cabe señalar que durante el inicio del periodo de declive institucional, año 2004, hay un descenso en las acciones sobre casos de corrupción, que en los siguientes años incrementa nuevamente. Pero las acciones en torno a la prevención de la corrupción - aunque también se reducen en la primera fase del 2004- aumentan posteriormente en un nivel superior a los casos de investigación.

A partir de esta trayectoria de las acciones de control se pasa a ubicar las particularidades que caracterizan los tres grandes momentos del proceso de institucionalización, desde la comparación de los elementos de análisis relacionados con el contexto históricos y los criterios: diseño institucional y composición, análisis organizacional y modalidades de control.

“De la Comisión presidencial a la Comisión cívica constitucional.”

El salto cualitativo que caracteriza a esta etapa es la transición de una instancia de designación directa del Ejecutivo y el Legislativo a su incorporación constitucional

como organismo autónomo, integrado a través de organizaciones sociales para actuar a nombre de la ciudadanía en el control de la corrupción como competencia básica.

En este periodo se consolida la necesidad de una representación ciudadana como una nueva comprensión del control de lo público, que es incorporada constitucional y legalmente, por la Asamblea Nacional Constituyente y el Congreso Nacional, respectivamente, mediante la creación de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, con una composición corporativa designada mediante colegios electorales integrados por organizaciones de la sociedad civil.

En cuanto al análisis organizacional este periodo se desarrolló a partir de una estructura simplificada y las acciones de control están centradas en la investigación y denuncia pública de actos de corrupción, organización de acciones que se mantiene hasta la extinción jurídica de la entidad.

“Consolidación institucional del control cívico anticorrupción”

Las acciones de interpelación y fiscalización posicionan al organismo frente a la opinión pública, en un contexto histórico que tiene los elementos más dinámicos de las diferentes categorías de análisis, como consecuencia de la crisis del sistema bancario del 2002, donde la Comisión apostó toda su presencia institucional, confrontando a las autoridades económicas, al presidente Mahuad, así como a la titular de la Fiscalía General del Estado, por acciones y omisiones relacionadas con la administración de la crisis y su control judicial.

La composición corporativa es un elemento que a partir de la creación constitucional de la Comisión, se mantiene constante en todo el periodo de estudio. Las diferencias en esta etapa se marcan en la cantidad y grado de formalización de los procesos y procedimientos de investigación y control, así como en el surgimiento múltiple de acciones e iniciativas para promover el control social y la participación de la ciudadanía.

Esta fase parte de un auge en la construcción de la corrupción como problema público, al que se responde con un mayor activismo institucional, donde se generan los mecanismos de prevención y control de mayor relevancia implementados por este espacio: veedurías y redes ciudadanas, acciones de formación ciudadana y de

prevención de la corrupción a nivel nacional y local, así como la investigación y denuncia de actos de corrupción.

“Crisis interna y declive institucional”

En esta fase se refleja la complejidad de compatibilizar la inclusión de las organizaciones sociales en la dinámica de una entidad pública, como consecuencia del proceso de formalización y valores burocráticos que orientan la racionalización del Estado (Weber, 1977) y que se expresan en la consolidación institucional de la Comisión.

El surgimiento de conflictos al interior del órgano de gobierno genera un proceso de crisis interna que desarticula su conexión con algunos bloques de organizaciones que participaron activamente en las etapas previas, como es el caso del movimiento de mujeres, lo que reduce el universo de organizaciones activas que se articulan a la acción del organismo.

La tendencia de las acciones de la Comisión permite observar que a pesar de la crisis y declive institucional existe una continuidad en cuanto a la generación de propuestas, con un mayor énfasis en el ámbito de prevención de la corrupción, lo que puede interpretarse como la expresión de un proceso de profesionalización al interior de la entidad, que se observa como un factor positivo del proceso de consolidación institucional.

Sin embargo existe una reducción cada vez mayor de casos de gran impacto económico y social, donde el declive institucional se puede interpretar como parte de un desgaste en el discurso, sin que existan resultados efectivos en el control judicial, lo que evidencia los límites de la institución frente a los problemas estructurales en la organización del Estado, situación que le resta capacidad de impacto como mecanismo de control.

La crisis institucional de la Comisión puede interpretarse como un proceso de depuración interna que afecta la imagen pública del organismo y su percepción ciudadana de legitimidad.

La falta de eficacia en el juzgamiento de actos de corrupción, a largo plazo pesa cada vez más y hace evidente la ausencia de un engranaje entre las competencias de la

Comisión y las otras entidades de control; y, las tensiones naturales entre las dinámicas de control a partir de la intervención ciudadana y las dinámicas burocráticas de control.

En función de estos elementos se ubica como detonantes de la crisis interna y el declive institucional, entre otros factores, al distanciamiento de las organizaciones sociales de este espacio y la presencia de límites reales en la organización de la entidad frente al sistema institucional del Estado.

Agenda control sociedad civil y Estado: rupturas y continuidades

La agenda de control de la Comisión refleja un proceso de aprendizaje acumulativo e “incremental” alrededor de diferentes modalidades instrumentales y relaciones entre los actores involucrados; aprendizaje que se incorpora progresivamente en las prácticas de la ciudadanía, organizaciones e instituciones, evidenciando la capacidad de las instituciones y actores sociales de modelarse mutuamente.

La transformación de la agenda de control entre los procesos constituyentes de 1998 y 2008 denotan que la agenda nacional de lucha contra la corrupción tiene un doble proceso de acoplamiento, que es parte de propuestas alineadas a referenciales globales, tanto provenientes del discurso modernizador del Estado como de los movimientos sociales.

La Comisión configura progresivamente algunas modalidades instrumentales para el control, fortaleciendo un proceso que incluye las dos aristas de la rendición de cuentas: por un lado la responsabilización del Estado y por otro la fiscalización de la sociedad sobre el Estado (Cunill, 2000), doble proceso de control que se alimenta de los debates sobre participación ciudadana, control social, rendición de cuentas “accountability”, impunidad, lucha contra la corrupción, construcción de sociedad civil, fortalecimiento de la gobernabilidad y procesos de democratización.

El organismo asume una política interna de rendición de cuentas permanente y utiliza como mecanismo de información boletines y ruedas de prensa, los que conforman una base de datos institucional, que incluye 1458 pronunciamientos de carácter nacional, en el periodo 1997 – 2008.⁸³

⁸³ No se incluyeron en el análisis los pronunciamientos relativos a gobiernos seccionales, así como al ámbito sectorial aduanero, dado su nivel de especialidad.

Tabla 4. Acciones de la Comisión Anticorrupción

No.	ACCIONES	PRONUNCIAMIENTOS
1	CASOS INVESTIGACIÓN	459
2	CRITERIOS Y SOLICITUDES DE RENDICIÓN DE CUENTAS	35
3	INSTITUCIONALIZACIÓN	27
4	VEEDURÍAS CIUDADANAS	21
5	SEGUIMIENTO DE CASOS DE CORRUPCIÓN	22
6	CAPACITACIÓN, CONFERENCIAS, FOROS Y DEBATES	11
7	COMPRAS PÚBLICAS, COMISIONES ESPECIALES, PLANES ESTRATÉGICOS Y DE PREVENCIÓN	4
8	REDES CÍVICAS	4
9	ORGANIZACIÓN INTERNA	6
10	APLICACIÓN DE INSTRUMENTOS INTERNACIONALES Y ORGANISMOS ANTICORRUPCIÓN	6
11	COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL	7
12	VARIOS	6
		Total: 1458

Fuente: Base de datos pronunciamientos CCCC. Elaboración propia.

Esta fuente de información permite interpretar la composición de la agenda pública a partir de 12 ámbitos de acción, que en perspectiva evidencian el desarrollo del proceso de institucionalización, donde se presentan tensiones entre las posibilidades de la sociedad civil de incorporar temas de agenda en la Comisión y el rumbo que toma la entidad como parte de la lógica burocrática, a partir de criterios de racionalización, profesionalización y jerarquía.

Las acciones se clasificaron a partir de criterios de organización institucional interna, relativos a procesos y productos contenidos en la normativa orgánica de la Comisión, los que reflejan diez ámbitos de acción relacionados con resultados sobre el cumplimiento de la misión institucional y dos con la organización administrativa.⁸⁴

⁸⁴ Del número total de 12 categorías se excluyen las de carácter interno, es decir las relacionadas con temas de organización, presentación de informe de labores e institucionalización; así como los pronunciamientos constantes en la clasificación varios.

Esta agenda pública expresa una forma particular de problematizar la corrupción y su control, así como la representación específica de la cuestión (Lascoumes y Le Galès, 2007), que orienta la intervención de los actores institucionales y sociales durante el periodo de estudio con diferentes grados de acoplamiento y resistencia mutua.

Comisión Anticorrupción y sociedad civil

La situación política ecuatoriana marca sus propios elementos de movilización de la actividad anticorrupción, desde organizaciones sociales, organizaciones no gubernamentales y movimientos sociales, los que en determinados momentos logran permear sus demandas y lógicas de funcionamiento a la Comisión Anticorrupción.

La Comisión cobra sentido para los actores sociales en el momento en que estas logran incorporar ámbitos de acción de su agenda con la entidad, a través de la iniciativa de los diferentes comisionados, acciones a partir de las cuales la Comisión se convierte en un interlocutor válido entre sectores de la sociedad civil, la opinión pública y actores institucionales de los diferentes poderes públicos, partidistas y económicos.

De esta forma se contrarrestan y sintonizan las actuaciones de los sectores gubernamentales con las expectativas de los sectores sociales y de la colectividad, lo que genera dinámicas de trabajo en red, con niveles de reconocimiento público y legitimidad, que potencian las demandas de diferentes sectores sociales.

Los diferentes ámbitos de denuncia se relacionan en parte, con una acumulación de procesos de modernización en el Estado ecuatoriano,⁸⁵ inherentes al modelo económico neoliberal, entre los que se encuentran problemas reiterados que demandaban transformaciones emergentes y que han sido incorporados en la agenda pública vigente, entre los que cabe citar:

(1) La administración de recursos públicos a través de sociedades sometidas a derecho privado: esta figura se elimina y se unifica el esquema de administración de las actividades económicas asumidas por el Estado, a partir de la existencia de empresas públicas reguladas por la Ley de Empresas Públicas, publicada en el Registro Oficial Suplemento 48, de 16 de octubre de 2009.

⁸⁵ Expresión tomada de la obra *Estado, etnicidad y movimientos sociales en América Latina: Ecuador en crisis*, editada por Víctor Bretón y Francisco García (2003: 27).

(2) El funcionamiento de las contrataciones del Estado: que se unifica y moderniza, a partir de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, publicada en el Registro Oficial 395 de 4 de agosto de 2008 y la implementación del Sistema Nacional de Contratación Pública.

(3) La ausencia de condiciones académicas en universidades: problemática que es recogida en el proceso de reforma al proceso de evaluación y acreditación de los centros de educación superior, sustentado en la nueva Ley Orgánica de Educación Superior, publicada en el Registro Oficial Suplemento 298 de 12 de octubre de 2010.

(4) La impunidad judicial y la reforma de la Justicia: mediante consulta popular de 28 de septiembre de 2011 se aprobó el proceso de reforma y modernización del sector judicial.

Estos ámbitos de acción han sido recogidos en la agenda pública de los procesos de reforma institucional, a partir de la vigencia de la Constitución de 2008, los que tuvieron su origen en procesos de denuncia y demanda articulados a sectores sociales y que fueron parte de las acciones de la Comisión Anticorrupción, conforme los pronunciamientos institucionales de la entidad.

Comisión Anticorrupción y organismos de control y Justicia

El control judicial en el sistema democrático es considerado como el principal mecanismo de control de los actos del poder público, ámbito de acción sobre el cual, conforme el Informe institucional 2007, la Comisión recibió el 14 por ciento del total de las denuncias del periodo 2000 – 2006.

El cuestionamiento hacia la justicia en Ecuador precede a la Comisión, pero se hace más evidente frente a la acción de esta agencia de control y es uno de los ámbitos con el que se marcan mayores diferencias en cuanto a las acciones de control que se demandan y los resultados que se obtienen.

El comportamiento organizacional y las lógicas de acción originadas en la composición ciudadana de la Comisión tensionan las relaciones interinstitucionales con los órganos de control y juzgamiento, pues las demandas de control de la institución se caracterizan por el cuestionamiento a los criterios formales de análisis en el ejercicio de

las atribuciones de control, como se evidencia en la denuncia relacionada con el caso “Piponazgo en el Congreso Nacional”.⁸⁶

Esta tendencia se expresa y se mantiene en los diferentes periodos y también respecto de los órganos relacionados con el ámbito judicial tales como: Fiscalía y jueces en los diferentes ámbitos. Estas instancias son invocadas y exhortadas públicamente a intervenir de forma oportuna en la acción de control a partir de casos concretos, postura que se produce como consecuencia de los límites de diseño de la Comisión y como respuesta a las demandas de control de los diferentes sectores sociales.

Los procesos de resistencia institucional frente a esta modalidad de acción y denuncia sistemática, son más evidentes durante la tercera Comisión, a partir de la crisis financiera ecuatoriana, lo que desata e intensifica el conflicto interinstitucional entre la Comisión y el Ministerio Público y determina su no accionar frente a los pronunciamientos de la Comisión.

La falta de trámite de los informes sobre casos de corrupción remitidos a la entidad para conocimiento del Ministerio Público y de aquellos que llegan a la Función Judicial se vuelve evidente durante la tercera y cuarta Comisión, lo que se asocia con la falta de exigibilidad de los informes institucionales, como consecuencia de las limitaciones de su diseño institucional.

Los factores señalados fortalecen el cuestionamiento público sistemático de la Comisión a la acción del Ministerio Público, especialmente sobre el problema de la impunidad y la existencia de factores estructurales en la organización y funcionamiento del Estado, que favorecen a la corrupción como práctica en el ámbito de gestión,

⁸⁶ Según datos obtenidos de la base institucional de pronunciamiento de la Comisión Anticorrupción, mediante boletín público institucional de 26 de noviembre de 1997, denuncia el caso “Piponazgo en el Congreso”, poniendo en antecedente a la opinión pública, que “... conoció con preocupación que las normas jurídicas y reglamentarias que rigen la contratación de personal en el Congreso Nacional, son demasiado generosas en cuanto permiten una liberalidad que no se compadece con la alta responsabilidad de los representantes del pueblo”, pronunciamiento que se reitera mediante boletín público institucional de 8 de abril de 1998, “Comisión confirma piponazgo en el H. Congreso Nacional e irregularidades en el informe de la Contraloría al respecto.”, por lo que se solicita “... al Presidente del H. Congreso Nacional, la reconsideración del Reglamento para la contratación del personal legislativo ocasional, por lesivo a los intereses económicos del país y a la imagen de la propia institución.”

juzgamiento y control, postura de interpelación al control judicial que se reproduce con los órganos de control y se constituye en el mecanismo de interrelación de la Comisión con la institucionalidad pública.

Este comportamiento genera una doble dinámica: reacciones favorables de movilización del control y procesos de resistencia y “no decisión” frente a las acciones de control de la Comisión, con menores resultados respecto de los procesos de juzgamiento.

Balance del proceso de institucionalización

Las tres etapas del proceso de institucionalización de la Comisión expresan una carga de valores e interpretación de la realidad del país que durante las dos primeras fases se relacionan directamente con organizaciones articuladas a movimientos sociales y en la última fase con valores burocráticos basados en la formalización de normas y procedimientos; así como en la centralización, basada en la jerarquía y autoridad (Weber, 1977).

A medida que se va evidenciando con mayor fuerza la ausencia de facultades coercitivas, con el fin de superar los límites de las restricciones institucionales de la Comisión, se genera en compensación un conjunto de propuestas alternativas encaminadas a ejercer nuevas formas de control sobre lo público, las que van marcando matices en las relaciones de la Comisión con las instituciones estatales y los actores sociales.

La crisis de confianza en el sistema político y sus instituciones sostiene procesos de innovación en el ejercicio de prácticas de control y sustenta el surgimiento de otras formas, que integran especialmente instrumentos de control social y diferentes formas de rendición de cuentas, configurando la política anticorrupción a partir de la interacción Estado – sociedad,⁸⁷ al fortalecer temas de interés social en la agenda política.

⁸⁷ Esta tensión entre la democracia y la eficiencia operacional de la administración pública, se relaciona directamente con balances de poder y asimetrías de representación, por lo que la forma en que se expresa el control social puede incidir tanto en su eficacia como en su legitimidad democrática (Cunill, 2000)

Los problemas estructurales asociados a la problemática del control de la corrupción y los límites de diseño institucional en la creación de la CCCC, se interpretan como la ausencia de una intención política real de brindar herramientas de participación y control social con “poder de decisión” a la ciudadanía (Fung y Wright, 2003), al momento de resolver sobre su existencia jurídica, desde su creación por parte del Ejecutivo e inclusive en su incorporación como organismo autónomo en la Constitución de 1998.

No obstante, como compensación a los límites de diseño institucional, la estrategia del organismo se orienta a movilizar a la opinión pública a través de acciones de prevención, investigación, criterios sobre decisiones de política y su comunicación permanente a la ciudadanía, convirtiéndose en un actor central de la política, a partir de una lógica propia de los instrumento de información (Hood 2007).

Este comportamiento organizacional convierte a esta institución en un dinamizador de los procesos de decisión pública, de administración del Estado y de control de actos irregulares, teniendo como sensor de esta opinión a la ciudadanía y la opinión pública.

Este proceso logra incidir en el cambio de la política de control y sus instrumentos, así como también en el proceso de aprendizaje social en torno al control, conforme la siguiente aproximación:

(1) La acción institucional de la Comisión consolida en el debate y la agenda pública, el tema de la transparencia en la gestión de lo público, en todos los niveles de gobierno, lo que se observa por ejemplo: a partir de la implementación de proyectos pioneros como: CONTRATANET y “Gobiernos Locales Transparentes”.

(2) Se posiciona el acceso a la información como mecanismo de rendición de cuentas y su ejecución como una práctica cotidiana, que va condicionando a la institucionalidad del Estado, a rendir cuentas sobre sus acciones y decisiones de interés público y a la ciudadanía a exigir tal comportamiento.

(3) Se promueven mecanismos de participación y control social respecto de acciones concretas de la administración pública o en asuntos de interés colectivo y se introduce en concreto un nuevo dispositivo de control, a partir de las veedurías ciudadanas.

(4) Se moviliza la formación de la ciudadana orientada a su participación activa en la gestión del Estado y su control.

De los procesos generados, se observa que la Comisión se inserta en una organización del Estado basada en un modo de gobernanza legal y en contraposición promueve un modo de gobernanza en red (Howlett, 2009), encuentro de lógicas diferentes que originan tensiones institucionales y que evidencian los límites naturales de su acción de control y el riesgo a largo plazo de convertirse en un instrumento funcional al esquema imperante que cuestiona, dados los problemas crónicos de resultados y eficacia en el control.

Precisamente por estas consideraciones, el balance del comportamiento institucional de la Comisión es positivo, pues promueve una nueva representación del control de la acción del Estado a partir de formas de participación y control ciudadano y de una cultura de rendición de cuentas.

Cultura organizacional

La trayectoria del organismo fue marcada por el estilo de liderazgo de la figura del Dr. Ramiro Larrea, como representante de las organizaciones de derechos humanos y defensa de los derechos del consumidor. Esta autoridad se encuentra presente en el cuestionamiento al presidente Fabián Alarcón en la primera etapa de institucionalización. Luego del procedimiento de elección corporativo, también fue electo por los miembros de la Comisión, como presidente de la institución para el periodo 200-2004, que coincide con la crisis del sistema financiero, donde la Comisión asume un fuerte liderazgo y se consolida institucionalmente.

Y finalmente, luego del proceso interno de crisis institucional, previo a la extinción jurídica de la Comisión, es Ramiro Larrea quien asume nuevamente la dirección de la entidad por elección de los miembros del Pleno y se mantiene en funciones hasta el periodo inmediato anterior a la extinción jurídica de la institución.

Esta particularidad en la organización y dirección interna de la Comisión permite relacionar el proceso de institucionalización y burocratización, con una justificación de validez o legitimidad, basada no únicamente en las normas sino también en la autoridad

o carisma⁸⁸ (Weber, 1977) tanto personal, como relativo a la dinámica de acción de los movimientos y organizaciones representados, relacionados directamente con la defensa de derechos.

Posibilidades y límites de los instrumentos de política participativos

La Comisión es un instrumento de política que reconfigura la acción pública en torno al control de la corrupción, a partir de nuevas dinámicas de interrelación entre los actores: comisionados, organizaciones mandantes de la sociedad civil, la Comisión y los órganos de control y juzgamiento, así como los medios de comunicación y la opinión pública.

Este proceso se asocia no sólo a la eficiencia en la ejecución de tareas, sino también a la “transmisión de prácticas culturales” asimiladas por los actores (Hall y Taylor, 1996), las que pueden reflejar tanto procesos de innovación en la acción política, como la reproducción de lógicas de acción a partir de los dispositivos institucionales, cuyos resultados dependen en gran medida de la consistencia y coherencia de los diseños institucionales.

El potencial performativo de las instituciones, brinda condiciones de posibilidad para modelar comportamientos y condiciones de relación entre la ciudadanía y el Estado, por ello se considera que tanto la existencia de espacios estatales orientados a la promoción del control social y la participación de la ciudadanía en el control de lo público, ofrecen posibilidades en la generación de cambios de comportamiento en el proceso democrático.

Existen límites naturales en el alcance de la posible representación de la sociedad civil a través de instancias burocráticas, dada la tensión natural entre las lógicas de las dinámicas sociales y la lógica de organización del Estado y la burocracia, por lo que se considera que el distanciamiento de los movimientos en el caso de estudio, se relaciona con las dinámicas propias del proceso de burocratización y la necesidad de

⁸⁸ La dominación legal se entiende como la autoridad de poder de mando basada en un sistema de normas racionales, pactadas u otorgadas, de carácter impersonal, donde se obedece a las normas y no a la persona, cuyo ejemplo es la burocracia como una forma de acción racionalmente socializada –gobierno burocrático moderno. En la dominación patriarcal la acción comunitaria se funda en la vinculación a la autoridad tradicional. Y finalmente la dominación por autoridad personal o carisma, no fundada en la razón ni la tradición.

autoreferenciación por parte de la sociedad civil respecto del Estado, aspectos que se consideran los límites y tensiones naturales de los espacios institucionales de promoción del control ciudadano sobre lo público.

No obstante, el esquema de representación corporativa de la Comisión facilitó interacciones y capacidad de incidencia de los sectores sociales organizados, cuya capacidad propositiva se potencia a través de mecanismos de acción colectiva. Sin embargo, los niveles de sintonía entre los espacios institucionales y sociales obedecen no sólo a la creación de espacios y condiciones de diseño para ello, sino principalmente a la capacidad de representar significados y referentes simbólicos por parte de las instituciones, en un sentido sociológico; así como en el proceso de implementación de las herramientas y mecanismos participativos.

Conclusiones

La transformación institucional de esta Comisión, su diseño institucional, así como las interacciones y lógicas de acción que se develan, se configuran como las variables explicativas del análisis sobre la incorporación constitucional de las políticas de transparencia y control de lo público en el Ecuador.

El proceso de institucionalización de la Comisión como instrumento de política permite observar la transformación de la política de control y la configuración de un conjunto específico de formas, procedimientos o símbolos institucionales, donde los actores del proceso logran permear sus demandas y lógicas de funcionamiento, lo que incorpora una postura ciudadana en la agenda pública en torno al control de lo público.

La dinámica de funcionamiento de la Comisión en sus diferentes etapas, además de evidenciar su fragilidad frente a las lógicas burocráticas y la existencia de factores estructurales que condicionan la eficacia de las acciones de control, también permiten observar cómo las dinámicas generadas desde los actores, la sociedad civil y especialmente los movimientos sociales, provocan el surgimiento de nuevas expresiones de control social que complementan las dinámicas de control institucional.

CONCLUSIONES

La Comisión Anticorrupción genera y promueve prácticas, valores y acciones en torno a la participación de la ciudadanía y organizaciones sociales, en la vigilancia de lo público e incorpora en los organismos de control la necesidad de generar prácticas que atiendan las demandas ciudadanas, particularidades que configuran a este instrumento como una institución con una carga regulatoria, que permite objetivar la relación entre lo político y lo social en ámbito anticorrupción (Lascoumes y Le Galès, 2007, March y Olsen, 1984; Hall y Taylor, 1996).

Como instrumento de política la Comisión trasciende la intención de sus creadores y pasa de ser un instrumento de naturaleza coyuntural de investigación de hechos de corrupción sucedidos en el pasado, para convertirse en un agente central de la política a partir de la información que genera y su relación con espacios organizados de la sociedad civil (Howlett y Ramesh, 2007; Hood, 2007).

Las modalidades de acción de la Comisión Anticorrupción a partir de su relación con las demandas de la ciudadanía y actores sociales, generan un conjunto de procesos de control e instrumentos y herramientas de contrabalanceo del poder político y burocrático, que se interpretan como “contrapesos” a las decisiones que toman los gobiernos en función de ciertos intereses (Isunza, 2006).

La agenda de la Comisión permite visibilizar la capacidad de los instrumentos en la construcción del problema público, la articulación de actores y la formación de la política, así como la autonomía que cobra un instrumento al ser colocado en funcionamiento, más allá de la intención de sus creadores y de sus efectos esperados (Lascoumes y Le Galès, 2007).

El proceso de institucionalización de la Comisión permite reflexionar sobre “el papel de las ideas” y los marcos cognitivos en la construcción de los problemas públicos, sus soluciones, así como las políticas y sus instrumentos (Surel, 2000).

BIBLIOGRAFÍA

- Abrams, Philip (1988). "Notes on the difficulty of studying the state". *Journal of Historical Sociology*, Vol. 1, No. 1: 58-89.
- Acosta, Alberto, Susana López O. y David Villamar (2005). "Las remesas y su aporte para la economía ecuatoriana." En *La migración ecuatoriana. Transnacionalismo, redes e identidades*, Gioconda Herrera, María Cristina Carrillo y Alicia Torres (Editoras). Quito: FLACSO Ecuador, Plan Migración, Comunicación y Desarrollo.
- Acosta, Alberto (2006). *Impacto de la migración: una lectura desde la experiencia ecuatoriana*. Quito: UNICEF.
- Aguilar Villanueva, Luis (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Araujo, Kathya, Virginia Guzmán y Amalia Mauro (2000). "El surgimiento de la violencia doméstica como problema público y objeto de políticas". *Revista de la CEPAL* No.70: 133-145.
- Avritzer, Leonardo (2002). *Democracy and the public space in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- Bardhan, Pranab (1997). "Corruption and Development: A Review of Issues". *Journal of Economic Literature*, Vol. 35, No. 3: 1320-1346.
- Bresser Pereira, Carlos y Nuria Cunill (1998). "Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal". En *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, C. Bresser Pereira y N. Cunill (edit). Buenos Aires: PAIDOS CLAD.
- Bretón, Víctor y Francisco García Pascual, eds. (2003). *Estado, etnicidad y movimientos sociales en América Latina: Ecuador en crisis*. Barcelona: Icaria Editorial.
- Bustamante, Fernando, Lucía Durán y Ana Cristina Andreotti (2006). "Una sociedad civil eficaz más allá de sus debilidades". Informe Final del Índice de la Sociedad Civil en el Ecuador, Fundación Esquel y CIVICUS –Alianza Mundial para la Participación Ciudadana. 2006, Quito, Ecuador.
- Cabrillo, Francisco (2007). *Lecturas de economía política*. Madrid: Minerva Ediciones, S.L.

- Caiden, Gerald (1988). "Toward a general theory of official corruption". *Asian Journal of Public Administration*, 10(1): 3–26.
- Caiden, Gerald (1997). "La democracia y la corrupción". *Revista del CLAD Reforma y Democracia* No. 8, <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/008-mayo-1997/0029000.pdf>, visitada junio, 18, 2012)
- Cohen J. y Arato, A. (2001). *Sociedad Civil y Teoría Política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cooter, Robert y Thomas Ulen (1998). *Derecho y economía*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Córdova, Gabriela (2003). *Anatomía de los golpes de Estado: la prensa en la caída de Mahuad y Bucaram*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar-Sede Ecuador.
- Cunill Grau, Nuria (1997). "A modo de síntesis: articulaciones posibles entre lo público, lo social y lo estatal". En *Repensando lo público a través de la sociedad*, pp: 297-307. Caracas: CLAD Nueva Sociedad.
- Cunill Grau, Nuria (2000). "Responsabilización por el Control Social". En *La responsabilización en la nueva gestión pública Latinoamericana*, Consejo Científico del CLAD (Coord.): 269 - 327. Buenos Aires: CLAD; BID; EUDEBA.
- Del Río de Angelis, Ariel (2007). "Juegos Evolutivos y Conducta Moral: Un análisis mediante simulaciones informáticas del surgimiento y justificabilidad de conductas no maximizadoras en contextos estratégicos". *Disertación doctoral*, Universidad Complutense de Madrid.
- Deleon, Peter y Christine R. Martell (2006). "The Policy Sciences: Past, Present and Future". En *Handbook of Public Policy*, Guy Peters y Jon Pierre (Ed.): 31-48. London: Sage.
- Echeverría, Julio (2010). "Complejización del campo político en la construcción democrática en el Ecuador". En *Transiciones y Rupturas, El Ecuador en la segunda mitad del siglo XX*, Felipe Burbano de Lara (Comp): 75-86. Quito: FLACSO Sede Ecuador, Ministerio de Cultura.
- Erling, Eide, Paul H. Rubin y Joanna M. Shepherd (2006). "Economics of Crime". En *Foundations and Trends in Microeconomics*, Vol 2, No. 3: 205-279.

- Evans, Peter B., Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (1985). *Bringing the State Back In*. Disponible en <http://www.amazon.com/Bringing-State-Back-Peter-Evans/dp/0521313139>, visitado junio, 18, 2012.
- Fontaine, Guillaume y José Luis Fuentes (2011). “Transición hacia el centralismo burocrático”. En *Estado del país, informe cero, Ecuador 1950-2010*. Quito: FLACSO, ESPOL, PUCE, Universidad de Cuenca, Contrato Social por la Educación y ODNA.
- Fung, Archon y Erick Olin Wright (2003). “En torno al gobierno participativo con poder de decisión”. En *Democracia en Profundidad*, A. Fung y E.O Wright (edit). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Giddens, Anthony (2003). *La constitución de la sociedad: bases para la teoría de la estructuración*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Habermas, Jürgen (1996). *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*. Barcelona: Paidós.
- Habermas, Jürgen (1998). "Facticidad y validez". En *Política deliberativa: un concepto procedimental de democracia*, pp: 363-406. Madrid: Trotta.
- Hall, Peter (1993). “Policy Paradigms, Social Learning, and the State: the Case of Economic Policymaking in Britain”. *Comparative Politics*, 25 (3): 275-296.
- Hall, Peter A. y Rosemary C. R. Taylor (1996). “Political Science and the Three New Institutionalisms”. *MPIFG Discussion Paper* No. 96 (6), http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp96-6.pdf, visitada junio, 19, 2012.
- Holguín Sánchez, Carlos Andrés (2001). “La crisis financiera en Ecuador y la determinación del costo fiscal y cuasi fiscal del salvataje bancario 1995-2000”. Disertación de grado, Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Honneth, Axel (2007). *Reificación: Un estudio en la teoría del reconocimiento*. Buenos Aires: Katz editores.
- Hood, Christopher (1983). “The Tools of Government”. London: Macmillan.
- Hood, Christopher (2007). “Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades”. *Governance*, 20 (1): 127-144.
- Howlett, Michael, M. Ramesh y Anthony Perl (2009). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press.

- Howlett, Michael (2009). "Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design". *Policy Sci*, No.42: 73-89.
- Huber, Ludwig (2008). *Romper la mano. Una interpretación cultural de la corrupción*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Isunza Vera, Ernesto (2006). "Para analizar los procesos de democratización: interfases socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas". En *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, E. Isunza Vera y A. Olvera (Comp): 265-292. México: CIESAS Universidad Veracruzana Miguel Ángel Porrúa.
- Isunza Vera, Ernesto y Adrián Gurza Lavalle (2010). "Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación". En *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*, Ernesto Isunza Vera y Adrián Gurza Lavalle (Comp): 1-80. México: CIESAS.
- Jones, Charles (1977). *An introduction to the study of public policy*. California: Duxbury Press.
- Kauffmann, Daniel, Aart Kraay y Pablo Zoido-Lobaton (1999). "Aggregating Governance Indicators". Disponible en <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/govind.pdf>, visitado en julio 26 2012.
- Kauffmann, Daniel, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi (2005). "Measuring Governance Using Cross-Country Perceptions Data". Disponible en <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/8219/1/>, visitado julio, 26, 2012.
- Lambsdorff, J. (2002a). "How confidence facilitates illegal transactions: An empirical Approach". *The American Journal of Economics and Sociology*, Vol. 61, No. 4: 829-853.
- Lambsdorff, J. (2002b). "Making corrupt deals: contracting in the shadow of the law". *Journal of Economic Behavior and Organization*, 48(3): 221-241.
- Laporta, Francisco y Silvina Álvarez (1997). *La corrupción política*, Madrid: Alianza Editorial S.A.

- Lascoumes, Pierre y Patrick Le Galès (2007). "Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments – From de Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation". *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 20, No. 1: 1-21.
- Lasswell, Harold (1992). "La orientación hacia las políticas". En *El Estudio de las Políticas Públicas*, Aguilar Villanueva L. (Comp.): 79-103. México: Miguel Ángel Porrúa Editor.
- Lowndes, Vivien (2010). "The Institutional Approach". En *Theory and Methods in Political Science*, D. Marsh y G. Stoker (Ed.): 60-79. New York: Palgrave Macmillan.
- Máiz, R. (2003). "Jama, caleta y camello: la corrupción como mecanismo de autorrefuerzo del clientelismo político (Jama, Caleta y Camello: Corruption as a Self-Reinforcing Mechanism of Political Clientelism)". *Revista Mexicana de Sociología*, Año 65, No. 1: 3–39.
- March, James G. y Johan Olsen (1984). "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life". *The American Political Science Review*, 78 (3): 734-749.
- March, James y Johan Olsen (1995). *Democratic Governance*. New York: The Free Press.
- March, James y Johan Olsen (1997). *El Redescubrimiento de Las Instituciones: La Base Organizativa de la Política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Mejía, Andrés (2002). *Gobernabilidad Democrática: Sistema Electoral, Partidos Políticos y Pugna de poderes en Ecuador (1978-1998)*. Quito: Konrad Adenauer.
- Mintzberg H. (2002). *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Niskanen, William A. (1980). *Cara y Cruz de la Burocracia*, Traducción Española por Rafael Muñoz de Bustillo. Madrid: Espasa CALPE S.A.
- Niskanen, William A. Jr. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine – Atherton, Inc.
- Nye, Joseph S. (1967). "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis". En *American Political Science Review*, 61 (2): 417-427.

- O'Donnell, Guillermo (1998). "Accountability horizontal". En *La Política*, No. 4: 161-188.
- O'Donnell, Guillermo (1994). "Delegative Democracy". En *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 1: 55-69.
- Olivo Espín, Cielito (2008). "Perspectiva Económico Institucional del Control Anticorrupción: El caso Ecuatoriano". Disertación Diploma Estudios Avanzados, Universidad Complutense de Madrid.
- Orlén, A. (2006). *El Poder de las finanzas*. Universidad Externado de Colombia.
- Panfichi, Aldo (2002). "Sociedad civil y democracia en Los Andes y el Cono Sur a inicios del siglo XXI". En *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur*. México: FCE.
- Pareto, Vilfredo (1935). *The Mind and Society*. Nueva York: Harcourt Brace and Company.
- Parsons, Wayne (2007). Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas, FLACSO Mexico.
- Paz y Miño Cepeda, Juan (2006). "Ecuador: Una Democracia Inestable". *Historia Actual Online* No.11: 89-99.
- Pérez-Liñán, Aníbal (2008). "Instituciones, coaliciones callejeras e inestabilidad política: perspectivas teóricas sobre las crisis presidenciales". *América Latina hoy* Revista de Ciencias Sociales, No. 49: 105-126.
- Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina (2002), "Accountability social: la otra cara del control", pp. 23-52, en *Controlando la Política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, E. Peruzzotti y C. Smulovitz (editores), Buenos Aires.
- Peters, Guy B. (2003). *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en Ciencia Política*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Pierson, Paul y Theda Skocpol (2008). "El institucionalismo histórico en la Ciencia Política contemporánea". *Revista Uruguay de Ciencia Política*, Vol. 17 N°1: 7-38.
- Posner, Richard A. (1998). *El análisis económico del derecho*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Powell, Walter W. y Paul J. DiMaggio, Comp. (1999). *El Nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ramírez Gallegos, Franklin (2005). *La insurrección de abril no fue sólo una fiesta*. Quito: Editorial Abya Yala.
- Ramírez Gallegos, Franklin (2008). “El espacio público como potencia. Controversias sociológicas desde la experiencia participativa de Medellín”. Revista *ÍCONOS* No. 32: 61-73.
- Ramírez Gallegos, Franklin (2011). “Participación, desconfianza política y transformación estatal. La innovación participativa en la Constitución ecuatoriana 2008”. En *Estado del país, informe cero, Ecuador 1950-2010*. Quito: FLACSO, ESPOL, PUCE, Universidad de Cuenca, Contrato Social por la Educación y ODNA.
- Rosanvallon, Pierre (2006). *La Contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial.
- Roth Deubel, Andre-Noël ed (2010). *Enfoques para el análisis de las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Salamon, Lester (2000). “The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction”. *Fordham Urban Law Journal*, Volume 28, Issue 5: 1611-1674.
- Seligson, Mitchell A., et al (2008). “Cultura política de la democracia en Ecuador, 2008: El impacto de la gobernabilidad”. Estudio realizado con el patrocinio del programa de Democracia y Gobierno de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional en Ecuador (USAID/Ecuador), julio 2008.
- Sharma, Aradhana y Akhil Gupta (2006). *The anthropology of the state: A reader*. Australia: Blackwell Publishing.
- Shleifer, A., y R. Vishny (1993). “Corruption”. *The Quarterly Journal of Economics*, 108(3): 599-617. x
- Stigler, George y Gary Becker (1990). “De Gustibus Non Est Disputandum”. En *The limits of Rationality*, Karen Shweers Cook y Margaret Levi Chicago (Comp): 191-221. Chicago: University of Chicago Press, LTD.
- Surel, Yves (2000). “The Role of Cognitive and Normative Frames in Policy-Making”. *Journal of European Public Policy*, 7 (4): 495-512.

- Thoening, Jean Claude (1997). "Política Pública y Acción Pública". En Gestión y política pública, Vol. VII No.1: 19-37
- Tullock, Gordon (1967). "The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft". *Western Economic Journal* 5 (3): 224–232.
- Uribe Terán, Carlos Andrés (2010). "Corruption Networks: A Social Network Theory and Game Theory Approach". Disertación de maestría, FLACSO-Ecuador.
- Von Mises, Ludwig (2001). *La acción humana: Tratado de Economía* (6ª Edición). Madrid: Unión Editorial S.A.
- Weber, M. (1977). *Economía y Sociedad*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.

ARCHIVO

Boletines de Prensa/ Archivo Comisión de Control Cívico de la Corrupción
Sesiones del Pleno de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción.

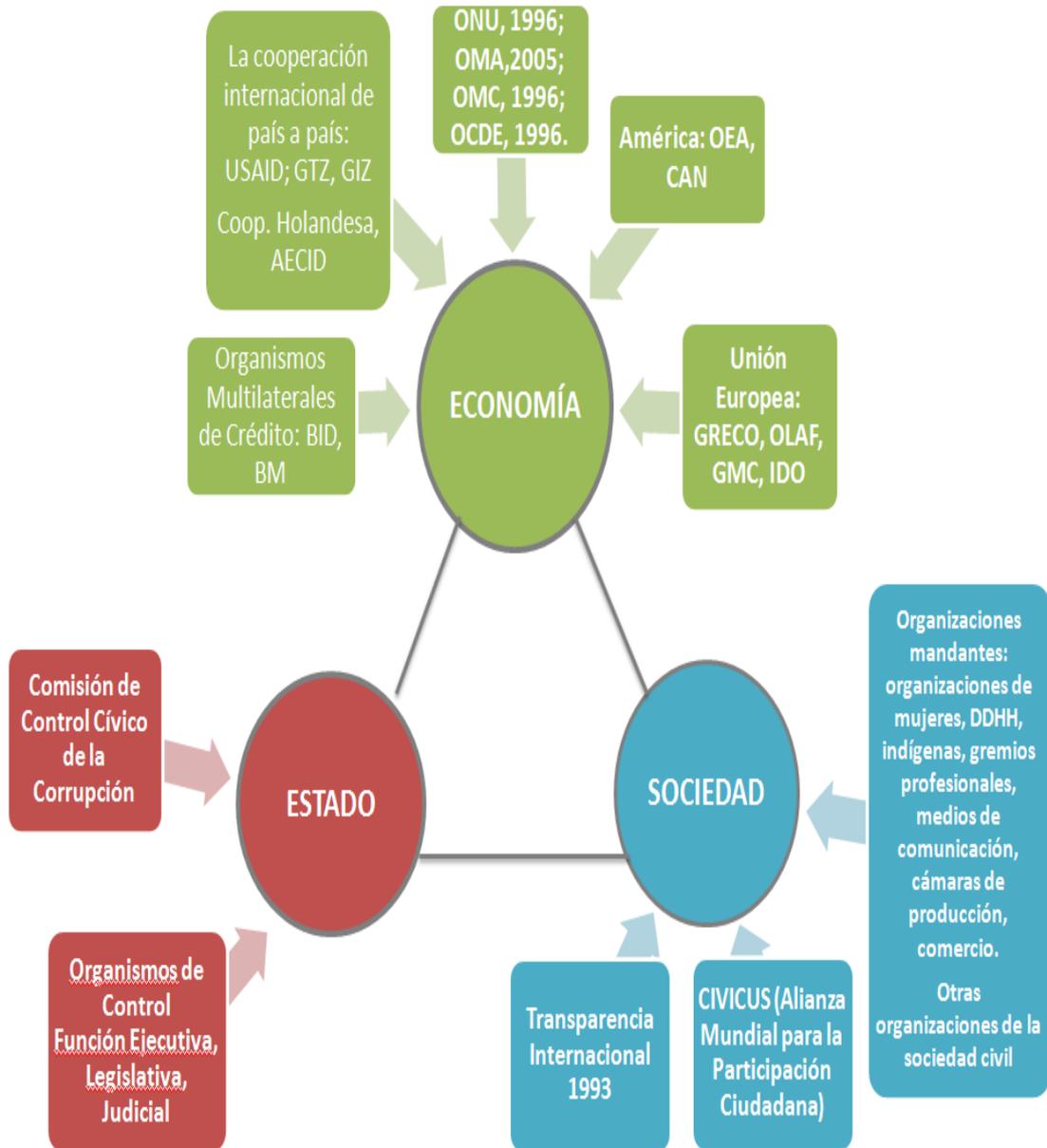
DOCUMENTOS Y LEYES

- Corrupción e impunidad: dos caras de la misma moneda. Publicación de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción. Quito, 2008.
- Evaluación Programa Gobiernos Locales Transparentes.
- Informe institucional: Una década de prevenir y combatir la corrupción. Publicación de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción. Quito, 2007
- Instrumentos anticorrupción. Publicación institucional, de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción. Ecuador, s/f.
- Constitución de la República del Ecuador. Publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.
- Ley de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, Ley 39, Registro Oficial 253 de 12 de Agosto de 1999.
- Ley de Empresas Públicas, publicada en el Registro Oficial Suplemento 48, de 16 de octubre de 2009.
- Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, publicada en el Registro Oficial 395 de 4 de agosto de 2008.
- Ley Orgánica de Educación Superior, publicada en el Registro Oficial Suplemento 298, de 12 de octubre de 2010.

ANEXOS

ANEXO 1

ACTORES ÁMBITO ANTICORRUPCIÓN



ANEXO 2
ESTADOS PARTE OEA Y
DESIGNACIÓN ORGANISMOS ANTICORRUPCIÓN
MESICIC

Estados Parte: 31/33



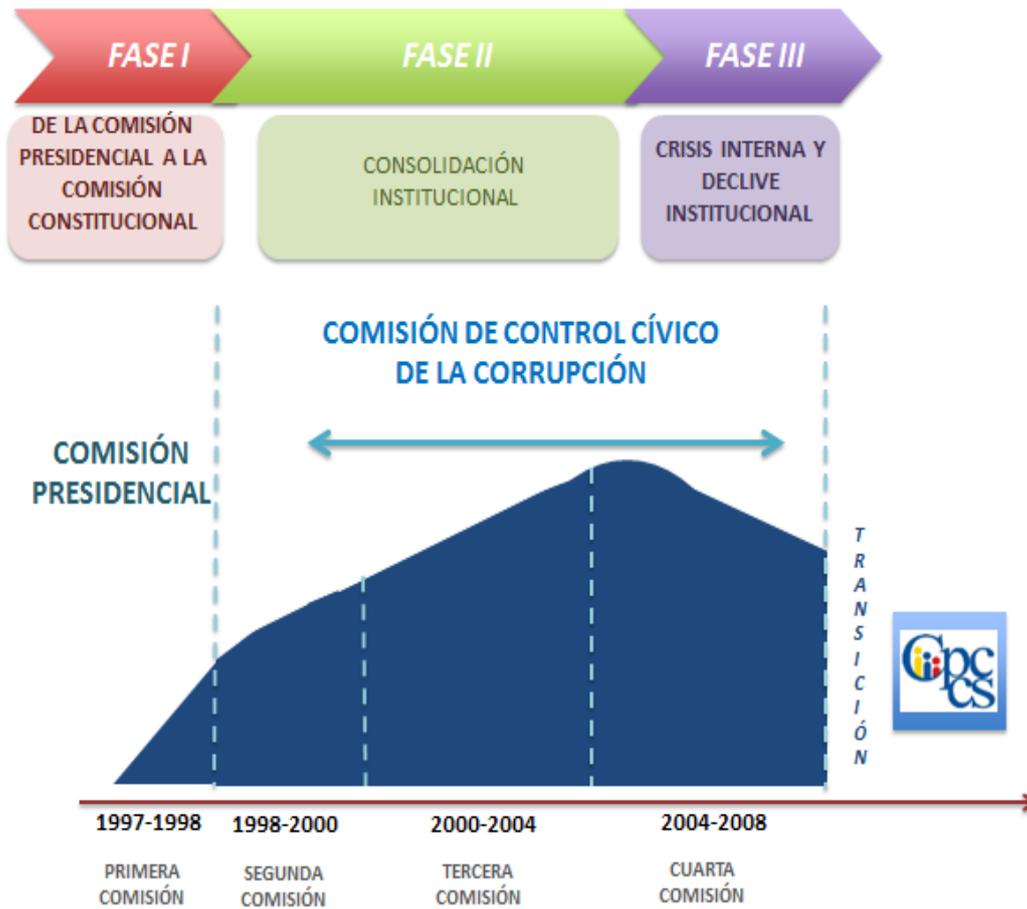
FUNCIÓN EJECUTIVA	FUNCIÓN JUDICIAL	ÓRGANOS DE CONTROL	MIXTA
<ul style="list-style-type: none"> • PRESIDENCIA: • Bolivia • Costa Rica • República Dominicana • Guatemala • MIN. RELACIONES EXTERIORES: • Argentina • México • El Salvador • MIN. EDUCACIÓN: • Uruguay 	<ul style="list-style-type: none"> • Paraguay • Panamá • Estados Unidos • Brasil • Perú • Jamaica 	<ul style="list-style-type: none"> • Colombia • Venezuela • Nicaragua • Honduras 	<ul style="list-style-type: none"> • DELEGACIÓN INTEGRADA POR SECTOR JUSTICIA Y REPRESENTACIÓN SOCIEDAD CIVIL: • Canadá • ORGANO AUTÓNOMO DE COMPOSICIÓN CIUDADANA • Ecuador

ANEXO 3

FASES DEL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN



ANEXO 4
FASES PROCESO INSTITUCIONALIZACIÓN



ANEXO 5

MIEMBROS PRIMERA COMISIÓN, 1997 – 1998

No.	Comisionado	Perfil	Origen designación
1	Ramiro Larrea Santos. Presidente	Abogado con trayectoria, política, burocrática y judicial, vinculado a organizaciones de defensa de derechos humanos, catedrático.	Ejecutivo
2	Marcelo Merlo Jaramillo Vicepresidente	Abogado con trayectoria burocrática de alto nivel, vinculado a organizaciones gremiales de comercio, producción e industrias e investigación económica, catedrático.	Ejecutivo
3	Roberto Aspiazú Estrada	Ingeniero geotécnico, periodista en medios de difusión nacional, en el ámbito político, económico y de coyuntura.	Ejecutivo
4	Simón Espinosa Cordero	Filósofo, teólogo, educador, editorialista en medios de difusión nacional.	Legislativo
5	Enrique Galarza Alarcón	Licenciado en Sociología y Ciencias Políticas, doctor en Ciencias de la Educación, postgrado en Planeamiento Educativo en Chile, catedrático, Rector Universitario.	Ejecutivo
6	Miryam Garcés Dávila	Socióloga con postgrados en Políticas Sociales y Económicas, Elaboración y Evaluación de Proyectos Sociales, vinculada con organizaciones de mujeres, defensa de los derechos del consumidor, promoción del empleo, trabajo con organizaciones indígenas y campesinas.	Ejecutivo

7	Medardo Mora Solórzano	Abogado, estudios en Administración, vinculado a la educación universitaria, catedrático.	Legislativo
8	Xavier Zavala Baquerizo	Abogado, profesor de Derecho Penal, libre ejercicio profesional, árbitro, trayectoria judicial, decano de la Facultad de Jurisprudencia, columnista de El Telégrafo.	Legislativo

ANEXO 6

MIEMBROS SEGUNDA COMISIÓN, 1998 - 2000

No.	Comisionado	Perfil	Origen designación
1	Nicolás Espinosa Maldonado Presidente	Ingeniero Químico, con trayectoria en la dirigencia de organismos gremiales en el ámbito comercial y económico, a nivel local, nacional e internacional; así como en sociedades de provisión de energía (Electroquito) y en el sector financiero (COFIEC). También desempeñó la función pública, como Director del Consejo Nacional de Telecomunicaciones.	Ejecutivo
2	Claudio Malo González	Doctor en Filosofía y licenciado en humanidades, doctor honorario por la Universidad de Carolina del Norte en Asheville EEUU; catedrático universitario y presidente del Instituto de Estudios de Régimen Seccional del Ecuador de la Universidad del Azuay; diferentes cargos públicos relacionados con la provincia del Azuay: diputado, concejal, consejero provincial, representante ante la Asamblea Nacional Constituyente, así como Ministro de Educación.	Ejecutivo
3	Jorge Vivanco Mendieta	Periodista, subdirector y editor de diferentes medios de comunicación, articulista, colaborador de medios de comunicación y difusión en Colombia y Brasil, ejerció previamente la Presidencia de la Comisión de septiembre 1998 a marzo 1999.	Ejecutivo

4	Diego Araujo Sánchez	Periodista, defensor de lector, subdirector y articulista de medios locales, publicaciones de ensayo y crítica literaria con reconocimiento en concursos locales, formación en jurisprudencia y letras, así como estudios en Brasil y España. Cargos administrativos y académicos en universidades nacionales y como visitante en el extranjero.	Ejecutivo
5	Patricio Johnson López	Economista, líder gremial en el ámbito de la industria automotriz ecuatoriana y la economía, empresario y administrador: presidente de la Corporación Ecuatoriana de Calidad Total, accionista y Gerente General de Pinturas Cóndor.	Ejecutivo
6	Cornelio Marchán Carrasco	Economista, trayectoria en el ámbito público como coordinador de proyectos nacionales con cooperación internacional, asesor económico y financiero de la Presidencia y su representante ante PETROECUADOR, diplomático como consejero comercial, ministro de Estado; investigador y director de organizaciones no gubernamentales con trayectoria y reconocimiento: ILDIS, ESQUEL, Fundación para la Investigación y el Desarrollo Social.	Ejecutivo
7	Luisa Molina de Fabre	Licenciada en Ciencias Sociales y Políticas, máster en Sociología del Desarrollo Económico, catedrática y cargos de jefatura en investigaciones en centros universitarios de la ciudad de Guayaquil, asesora Ministerio Gobierno.	Ejecutivo

ANEXO 7

MIEMBROS TERCERA COMISIÓN, 2000 - 2004

No.	Comisionado	Perfil	Origen designación
1	Dr Ramiro Larrea Santos Presidente	Abogado con trayectoria, política, burocrática y judicial, vinculado a organizaciones de defensa de derechos humanos, catedrático.	Representante de las Organizaciones de Derechos Humanos y Defensa de los Consumidores, legalmente reconocidos.
2	Dra. Alejandra Cantos Molina Vicepresidente	Abogada, estudios en México y Perú, trayectoria como asesora en el Ministerio de Gobierno y el Congreso Nacional en las comisiones civil y penal y de la mujer, consultora de la Asamblea Nacional Constituyente, de ILDIS y del Fondo de Población de la Naciones Unidas. Asesoría legal del Centro de Estudios de la Mujer (CEIME) y la Coordinadora Política de Mujeres.	Representante de las Organizaciones nacionales de Mujeres, legalmente reconocidas.
3	Dr Reinaldo Valarezo	Abogado, estudios en España, Venezuela y Chile, catedrático universitario y autoridad en la Universidad de Loja, Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas y Presidente de la Asociación de Universidades y Politécnicas Públicas del Ecuador.	Representante de las universidades y escuelas politécnicas del Ecuador.

4	Dr Manuel García-Jaén	Abogado, estudios en España, El Cairo y Egipto, cargos gerenciales en sociedades y grupos económicos, especializado en asuntos mercantiles y societarios, líder gremial en la Cámara de Industriales de Pichincha, Federación de Cámaras de Industrias, Federación de Industriales Gráficos del Ecuador, representante del sector empresarial ante el CEFE, SECAP, IESS y la Conferencia Internacional de Trabajo en Ginebra.	Representante de las Federaciones Nacionales de las Cámaras de la Producción.
5	Dr Hermuy Calle	Master en Administración Educativa, varios cargos directivos y de autoridad en la Politécnica del Chimborazo, dirigente gremial de profesores universitarios, cargos de autoridad y técnicos en instancias relacionadas con el Consejo Nacional de Educación Superior.	Representante de las Centrales Sindicales y Organizaciones Indígenas, Afroecuatorianas y Campesinas de carácter nacional, legalmente reconocidas en el país.
6	Dr Ramiro Borja y Borja	Abogado, constitucionalista, catedrático universitario, trayectoria en cargos públicos en la Municipalidad, Consejo Provincial, Cámara de Diputados, Comisión Legislativa, Dirección de Inmigración y Extranjería, Contraloría General del Estado, Ministro Fiscal de la Corte Suprema de Justicia.	Representante de la Asociación Ecuatoriana de Editores de Periódicos, de Canales de Televisión, de Radiodifusión y la Federación Nacional de Periodistas.

7	Eco. Jorge Rodríguez Torres	Economista especializada en Comercio Exterior y Política Fiscal, líder gremial de los economistas a nivel local, nacional e internacional, columnista del diario El Telégrafo, miembro editorial de la revista Ekos y profesor de la Academia de Guerra del Ejército.	Representante de los gremios de Profesionales legalmente reconocidos, representativos de cada sector y de carácter nacional.
---	-----------------------------	---	--

ANEXO 8

MIEMBROS CUARTA COMISIÓN, 2004 - 2008

No.	Comisionado	Perfil	Origen designación
1	Dr. Ramiro Borja y Borja. Presidente	Abogado, constitucionalista, catedrático universitario, trayectoria en cargos públicos en la Municipalidad, Consejo Provincial, Cámara de Diputados, Comisión Legislativa, Dirección de Inmigración y Extranjería, Contraloría General del Estado, Ministro Fiscal de la Corte Suprema de Justicia.	Representante de la Asociación Ecuatoriana de Editores de Periódicos, de Canales de Televisión, de Radiodifusión y la Federación Nacional de Periodistas.
2	Dr Manuel García-Jaén Vicepresidente	Abogado, estudios en España, El Cairo y Egipto, cargos gerenciales en sociedades y grupos económicos, especializado en asuntos mercantiles y societarios, líder gremial en la Cámara de Industriales de Pichincha, Federación de Cámaras de Industrias, Federación de Industriales Gráficos del Ecuador, representante del sector empresarial ante el CEFE, SECAP, IESS y la Conferencia Internacional de Trabajo en Ginebra.	Representante de las Federaciones Nacionales de las Cámaras de la Producción.
3	Dr. Ramiro Larrea Santos	Abogado con trayectoria, política, burocrática y judicial, vinculado a organizaciones de defensa de derechos humanos, catedrático.	Representante de las Organizaciones de Derechos Humanos y Defensa de los

			Consumidores, legalmente reconocidos.
4	Dra. Piedad Galvez	Abogada, otros estudios en el Wellesley College Mass en Estados Unidos de América y en el Instituto Latinoamericano de Turismo; Registradora Mercantil de Quito, abogada en la Superintendencia de Compañías, Directora de la Oficina Nacional de la Mujer del Ministerio de Bienestar Social, Asesora parlamentaria, Directora del Consultorio Jurídico gratuito del CECIM, Conjuez de la Sexta Sala de la Corte Superior de Quito, representante de la Asociación de Ayuda a la Infancia del Mundo de Barcelona España.	Representante de las Organizaciones nacionales de Mujeres, legalmente reconocidas.
5	Dr Hermuy Calle	Master en Administración Educativa, varios cargos directivos y de autoridad en la Politécnica del Chimborazo, dirigente gremial de profesores universitarios, cargos de autoridad y técnicos en instancias relacionadas con el Consejo Nacional de Educación Superior.	Representante de las Centrales Sindicales y Organizaciones Indígenas, Afroecuatorianas y Campesinas de carácter nacional, legalmente reconocidas en el país.
6	Dr. Ricardo Vanegas, quien es removido del cargo luego del	Dr. Ricardo Vanegas Abogado en libre ejercicio.	Representante de los gremios de Profesionales legalmente

	<p>proceso correspondiente y reemplazado por su suplente, el Dr. Carlos Ortiz González</p>	<p>Dr. Carlos Ortiz González Odontólogo con diplomado en endodoncia y servidor del IESS, especialista en investigación y administración en salud, vocal del Tribunal Provincial Electoral, Consejero Provincial y Diputado por la Provincia de Chimborazo, Presidente de la Asociación Escuela y representante del Consejo Universitario de Odontología de la Universidad Central, líder gremial a nivel local, nacional y latinoamericano, director de institutos y programas en su ámbito profesional.</p>	<p>reconocidos, representativos de cada sector y de carácter nacional.</p>
7	<p>Dr. Rómulo López, quien es removido de su cargo luego del proceso correspondiente, sin que se haya posesionado su reemplazo.</p>	<p>Dr. Rómulo López Profesional del derecho, editorialista de prensa y Rector Universitario. El suplente de esta nominación es el Dr Reinaldo Valarezo, quien no fue posesionado después de que es destituido del cargo el Dr. Rómulo López.</p>	<p>Representante de las universidades y escuelas politécnicas del Ecuador.</p>

ANEXO 9

COMISIÓN ANTICORRUPCIÓN: TRANSFORMACIÓN DE LA MISIÓN Y VISIÓN INSTITUCIONALES

PERIODO I

4-mar-97 a 20-sept-98

- **OBJETIVO:**
Investigar actos de corrupción del ex Presidente Abdalá Bucaram

PERIODO II

21-sep-98 a 22-feb-2000

- **MISION:** “Combatir la corrupción en representación de la sociedad civil, mediante la prevención e investigación, con la cooperación de los organismos de control y juzgamiento; para las construcción de un país honesto que garantice el desarrollo humano de los ecuatorianos.”
- **VISION:** “Seremos el organismo líder en la prevención y lucha contra la corrupción en representación de la sociedad civil organizada, caracterizado por su independencia, honestidad y profesionalismo. Propenderemos a fortalecer los valores éticos y cívicos de la ciudadanía, requiriendo de la misma una activa participación para combatir la corrupción. La Comisión cumplirá sus objetivos en un marco de transparencia, de respeto a los derechos ciudadanos y de efectiva coordinación con los organismos de control y jurisdiccionales, para que los ecuatorianos podamos desarrollar nuestras actividades en un ambiente de paz y solidaridad para alcanzar el desarrollo humano que proyecte una imagen positiva del Ecuador en el ámbito internacional.”

PERIODO III

23-feb-00 a 15-nov-04

- **MISION:** “La CCCC será una entidad no burocratizada altamente eficiente, que trabajará con personal honesto y profesional dotado de tecnología de punta; comprometida con los intereses de la ciudadanía, capaz de promover una auténtica participación ciudadana en le prevención y lucha contra la corrupción, revalorizando la conciencia colectiva, marco en el cual aspira a disminuir los índices de impunidad.”
- **VISION:** “es un organismo de control independiente e imparcial, que en representación de la ciudadanía promueve la transparencia en la administración pública a través de la prevención, la investigación de actos de corrupción, y la vigilancia para el juzgamiento y sanción de los responsables. Además promueve valores de honestidad a fin de mejorar el régimen democrático. Los valores institucionales son: honestidad, justicia, independencia, equidad, solidaridad, eficiencia, excelencia, trabajo en equipo.”

ANEXO 10

COMISIÓN ANTICORRUPCIÓN: EJECUCION PRESUPUESTARIA

AÑOS	PRESUPUESTO EJECUTADO
2003	USD3473.327,22
2004	USD3364.420,72
2005	USD3287.713,31
2006	USD3582.938,69
2007	USD3295.265,41
2008 ⁸⁹	USD2602.426,38
PROMEDIO ANUAL	USD3267.681,955

Fuente: Estados financieros de la CCCC 2003-2008. Elaboración propia.

⁸⁹ Por el cambio constitucional, el valor correspondiente a este año tiene como fecha de corte el mes de octubre de 2008.

ANEXO 11

COMISIÓN ANTICORRUPCIÓN: RELACION GASTO CCCC EJECUTADO – PRESUPUESTO GENERAL EJECUTADO

AÑOS	Presupuesto Ejecutado	Gasto Ejecutado del Gobierno Central	Tasa de Variación (Crecimiento anual)	Relación gasto ejecutado del GC vs Presupuesto Ejecutado
2003	3.47	5,009.58		0.069%
2004	3.36	5,497.81	-0.03	0.061%
2005	3.29	6,232.08	-0.02	0.053%
2006	3.58	7,010.99	0.09	0.051%
2007	3.30	8,627.35	-0.08	0.038%
2008	2.60	14,389.00	-0.21	0.018%

Fuente: Presupuesto General del Estado ejecutado, 2003 – 2008. Elaboración propia.

ANEXO 12
RESULTADOS PARCIALES PROYECTO
GOBIERNOS LOCALES TRANSPARENTES

ÁMBITO DE TRABAJO	RESULTADO
Visión Estratégica	<p>1.- Los 4 municipios cuentan con Planes Estratégicos: Antonio Ante, Ibarra, Montúfar y Tulcán.</p> <p>2.- En el cantón Pedro Moncayo</p> <p>Existen Planes Operativos Parroquiales, POA´s , elaborados de manera participativa y enmarcados en el contenido del Plan de Desarrollo Cantonal.</p> <p>Los POA´s Parroquiales fueron elaborados en Asambleas Parroquiales (mínimo 100 asistentes); las resoluciones fueron adoptadas por consensos (no votación); los participantes priorizaron acciones, programas y proyectos a implementar.</p> <p>La municipalidad, Juntas Parroquiales y sociedad civil asumieron las responsabilidades que le correspondían en la ejecución de los Planes Operativos.</p> <p>Los planes parroquiales son conocidos por la mayoría de la población, por su involucramiento en su formulación, ejecución y evaluación.</p>
Capacidad Institucional	<p>1.- Se contribuyó a la elaboración de los Planes Operativos Parroquiales, que se convirtieron en insumos para el proceso de Rendición de Cuentas.</p> <p>2.- Crecimiento de la capacidad técnica del Municipio para mejorar la calidad de prestación de servicios.</p> <p>3.- Se elaboró los instrumentos para que los municipios pudieran publicitar la gestión pública (planes de comunicación)</p> <p>4.- Se diseñó y validó los instrumentos que permitieran la información adecuada y oportuna.</p> <p>5.- Se diseñó y validó los instrumentos de apoyo a la gestión financiera transparente.</p>

	<p>6.- En Pedro Moncayo los resultados fueron:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimiento del proceso de Rendición de Cuentas y las Asambleas Parroquiales y Cantonal. - No se realizó presupuestos participativos, sino Planificación Participativa que recae en presupuesto. <p>7.- El ejercicio de Presupuestos Participativos en Cayambe incluye las diferentes visiones de la población.</p>
<p>Participación Ciudadana</p>	<p>1.- En Pedro Moncayo los resultados fueron:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La ciudadanía participó en el diseño e implementación de planes parroquiales y rendición de cuentas. - Se fortalecieron procesos de gestión en la toma de decisiones consensuadas a través de las Asambleas Parroquiales y Cantonal. - Al tener los insumos de planificación se crearon mecanismos de seguimiento y evaluación, a través de reuniones bimensuales, resultado que no se encontraba previsto. <p>2.- En Cayambe la ciudadanía participó en el ejercicio de presupuestos participativos.</p> <p>3.- En el cantón Rumiñahui se elaboró la Agenda Local para la Transparencia, de manera directa con las mesas de trabajo, que a su vez están relacionadas con las líneas del Plan Estratégico.</p>

ANEXO 13
ÁMBITOS TRABAJO ANTICORRUPCIÓN
A NIVEL INTERNACIONAL

OEA

- (1) CONFLICTOS DE INTERESES;
- (2) RECURSOS PÚBLICOS;
- (3) OBLIGACIÓN DE DENUNCIAR;
- (4) DECLARACIÓN DE ACTIVOS;
- (5) ÓRGANOS DE CONTROL;
- (6) ACCESO A LA INFORMACIÓN (PARTICIPACIÓN SOCIEDAD CIVIL)
- (7) MECANISMOS DE CONSULTA (PARTICIPACIÓN SC);
- (8) PARTICIPACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA (PARTICIPACIÓN SC);
- (9) SEGUIMIENTO DE LA GESTIÓN PÚBLICA (PARTICIPACIÓN SC);
- (10) ASISTENCIA Y COOPERACIÓN;
- (11) CONTRATACIÓN DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS;
- (12) ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS;
- (13) PROTECCIÓN A LOS QUE DENUNCIEN ACTOS DE CORRUPCIÓN;
- (14) TIPIFICACIÓN DE ACTOS DE CORRUPCIÓN.

UNIÓN EUROPEA

- (1) CORRUPCIÓN PÚBLICA Y PRIVADA: CÓDIGOS DE INTEGRIDAD PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y EL APOYO A LOS ESFUERZOS DEL SECTOR PRIVADO POR REFORZAR LA INTEGRIDAD Y LA RESPONSABILIDAD DE LAS EMPRESAS;
- (2) TRIBUTARIO Y FISCAL: PROHIBICIÓN DE LA DESGRAVACIÓN FISCAL DE LOS SOBORNOS, INTRODUCCIÓN DE NORMAS CONTABLES Y DE AUDITORÍA;
- (3) CONTRATACIÓN PÚBLICA. SUPERVISAR LA APLICACIÓN DE LAS CLÁUSULAS DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN A NIVEL CONTRACTUAL PÚBLICO. CÓDIGOS DE CONDUCTA. DIÁLOGO SECTORES PÚBLICO Y PRIVADO SOBRE LA ADJUDICACIÓN DE LOS CONTRATOS PÚBLICOS;
- (4) SECTOR FINANCIERO. PRIORIZAR EL CONTROL;
- (5) CORRUPCIÓN POLÍTICA. CONFLICTO DE INTERESES EN EL GASTO ELECTORAL. FINANCIACIÓN ILEGAL DE LOS AGENTES SOCIALES, PARTIDOS Y OTROS GRUPOS DE INTERÉS.
- (6) PREVENCIÓN, INVESTIGACIÓN, PROCESAMIENTO Y RESOLUCIÓN DE LOS ACTOS DE CORRUPCIÓN.
- (7) CONFLICTOS DE INTERÉS, MEDIDAS PREVENTIVAS Y CONTROLES;
- (8) COOPERACIÓN Y ASISTENCIA RECÍPROCAS. COOPERACIÓN JUDICIAL Y POLICIAL
- (9) REPARACIÓN. RECONOCIMIENTO MUTUO DE LAS DECISIONES DE INCAUTACIÓN DE LOS PRODUCTOS DE LA CORRUPCIÓN Y SIMPLIFICAR PROCEDIMIENTOS;
- (10) PROTECCIÓN DE DENUNCIANTES, VÍCTIMAS Y TESTIGOS.
- (11) REFUERZO GENERAL DE LAS INSTITUCIONES NACIONALES;
- (12) LA ARMONIZACIÓN A NIVEL REGIONAL DE LAS CONDUCTAS SANCIONADAS PENALMENTE;

ANEXO 14: CRONOLOGÍA PROYECTOS DE FORMACIÓN CIUDADANA

PROYECTO	AÑOS					
	2001	2002	2003	2004	2006	2007
1.- Dando y dando, nuestros deberes, nuestras responsabilidades.		← → 32.370				
2.- Cuéntame tu aventura.			22.640	Escuelas de la Costa		
3.- Ética profesional con enfoque anticorrupción.			45 Universidades			
4.- Capacitación a organizaciones sociales y populares, sobre la prevención de la corrupción.			240 organizaciones	75 organizaciones		

5.- Ética, capital social y desarrollo, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo.					Sectores de educación, comunicación, política, banca justicia y etnicidad	
6.- Abriéndonos Cancha					9 universidades	
7.- Más ciudadanía menos corrupción						49 colegios: 483 estudiantes

ANEXO 15
PROYECTOS DE FORMACIÓN CIUDADANA

Proyecto	Alcance
“Dando y dando, nuestros deberes, nuestras responsabilidades”.	Tiene como objetivo de trabajo es la formación en valores humanos y democráticos, dirigido a adolescentes del sistema educativo formal. Se ejecuta desde el 2001 al 2003, e incorpora a 112 colegios, en las 3 regiones del país, a 1.470 docentes y 30.900 estudiantes.
“Cuéntame tu aventura”.	Tiene como objetivo la formación en valores de estudiantes de quinto a séptimo año de educación básica, a través del conocimiento de los deberes y responsabilidades ciudadanas y del desarrollo de destrezas. Se ejecuta desde 2003, incluye material didáctico. Participaron 240 escuelas a nivel nacional. La primera fase incluye aproximadamente 160 escuelas, 640 docentes, 14 mil estudiantes y 8 mil padres de familia. En el 2004 se integran escuelas de la Costa.
Ética profesional con enfoque anticorrupción.	Dirigido a 45 universidades a nivel nacional, para la reflexión sobre las prácticas y el pensum de los centros universitarios.
Capacitación a organizaciones sociales y populares, sobre la prevención de la corrupción.	Dirigido a 240 organizaciones en las 3 regiones del país. Entre febrero de 2003 y el 2004, participaron 12.500 personas de 75 organizaciones de la Costa y 50 de la Sierra.

<p>Ética, capital social y desarrollo, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo.</p>	<p>“Estimular el análisis y discusión de los desafíos y los dilemas éticos y la toma de responsabilidades por parte de los principales decisores.”, dirigido a los sectores de educación, comunicación, política, banca, justicia y etnicidad. A través de foros, paneles, intercambio de experiencias, conferencias magistrales, con expertos nacionales e internacionales.</p>
<p>“Abriéndonos Cancha”,</p>	<p>En alianza con la Comisión de Transparencia e Integridad del Consejo de Cámaras y Asociaciones de la Producción de Pichincha. Participación de estudiantes de 9 universidades de Quito, sobre el perfil de los candidatos a las elecciones generales.</p>
<p>“Más ciudadanía menos corrupción”.</p>	<p>Es una opción de grado para los estudiantes de los quintos cursos, que consiste en la formulación de una propuesta juvenil anticorrupción. Esta alternativa es impulsada por Convenio entre la Comisión y el Ministerio de Educación.</p>
<p>“Educación ciudadana en el sistema educativo”.</p>	<p>Es una propuesta para que la “Educación ciudadana” se incorpore en el currículo escolar como parte del fortalecimiento de derechos y responsabilidad, así como de la construcción de democracia, cultura de honestidad, se creen condiciones para la constitución de instancias de contraloría o vigilancia social. Para que el Ministerio de Educación asuma la ejecución del Programa en el sistema educativo.</p>