



Contenido

Introducción

Natalia Angulo Moncayo
Coordinadora general de Investigación

Integridad pública en Ecuador: necesidad y realidad

Irma Jara
Docente de la Escuela de Gobierno y Administración Pública

La lucha contra la evasión y elusión tributaria de la Administración pública

Tatiana Pérez
Docente de la Escuela de Derechos y Justicia

Estado abierto y participación ciudadana: hacia una sociedad corresponsable

Ana Paredes
Docente de la Escuela de Gobierno y Administración Pública

El desarrollo sostenible andino y el crecimiento económico

Lenin Navarro
Docente de la Escuela de Derechos y Justicia

Créditos

Rector:

Patricio Haro Ayerve

Coordinadora general de Investigación:

Natalia Angulo Moncayo

Dirección editorial:

Bolívar Lucio Naranjo

Corrección de estilo:

David Chocair Herrera

Diagramación y portada:

Gabriel Cisneros Venegas

INTRODUCCIÓN



Fuente: CNE

El Instituto de Altos Estudios Nacionales ha publicado el tercer número del boletín mensual *Perspectivas*, un documento que presenta análisis técnicos sobre temas de alta importancia nacional e internacional y busca convertirse en un material de consulta para periodistas, personas que trabajan en la academia y para la sociedad en general.

En este número, colegas docentes de las Escuelas de Gobierno y Administración Pública; y Derechos y Justicia han elaborado cuatro artículos en torno a temáticas amplias y relacionadas entre sí. Estos son temas relevantes que deben discutirse con seriedad y responsabilidad desde todos los sectores, tanto públicos como privados: la integridad pública, el fortalecimiento institucional y la lucha contra la corrupción en Ecuador.

Abrimos este número con un análisis sobre los retos en materia de integridad pública, especialmente considerando la creación de una Secretaría General encargada del diseño e implementación de políticas en esta área, “orientada al cumplimiento de los





objetivos de desarrollo sostenible y las metas de la Agenda 2030”, como señala Irma Jara. Los datos presentados son preocupantes, ya que indican que en 2023, “el Índice de Percepción de Corrupción (IPC) ubicó a Ecuador en una posición en el ranking de 115/180 y un puntaje de 34/100, [lo que indica un descenso en el nivel y la calificación, ambas cifras] por debajo de la media regional”.

En esta línea de fortalecimiento institucional, el ensayo de Tatiana Pérez sobre la lucha contra la evasión y elusión tributaria de la Administración pública sugiere que los mecanismos para impulsar la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo (LOEEYGE) implican que “la administración tributaria [se inserte en la nueva dinámica empresarial y que la transparencia conlleve] conectar herramientas e instrumentos fiscales con mecanismos y prácticas internacionales”. Esto con la finalidad de innovar el manejo de registros administrativos de personas contribuyentes en función de las metas de recaudación fiscal, así como mejorar el control de la evasión tributaria desde una perspectiva integral.

A continuación, el trabajo de Ana Paredes expone reflexiones técnicas sobre la corresponsabilidad

de la sociedad y su participación activa en los distintos espacios en los que se debate lo público. El trabajo describe con precisión los compromisos del Plan de Acción de Estado Abierto 2022-2024, el cual “establece quince compromisos clave para fortalecer la transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas en diversos sectores”, pero que requiere del trabajo colectivo, en especial desde el fomento de una cultura participativa y activa en todos los niveles.

Por último, el análisis de Lenin Navarro cierra esta edición delineando un panorama más amplio sobre lo que implica hablar de desarrollo e inversión, considerando la normativa internacional y ambiental, así como los derechos de la naturaleza. Esto obliga a pensar que el desarrollo sostenible en la región andina y su crecimiento económico, así como los procesos de fortalecimiento institucional, dependen de una lectura más amplia. Lo anterior se debe a que, frente a la conservación del medioambiente, “determinar qué es inversión, aunque en un plano contable pareciera algo evidente”, el derecho internacional no ha conseguido hacerlo de manera satisfactoria.

Esperamos que los cuatro ensayos brinden elementos de discusión y debate informado a la ciudadanía.

Natalia Angulo Moncayo
Coordinadora general de Investigación del IAEN



INTEGRIDAD PÚBLICA EN ECUADOR: NECESIDAD Y REALIDAD

Irma Jara

Docente de la Escuela de Gobierno
y Administración Pública

Consideremos dos escenarios. Por una parte, la integridad es fundamental para la gobernanza efectiva y para garantizar resultados en beneficio de la ciudadanía. De otra parte, la corrupción debilita la capacidad de un Gobierno para la prestación de servicios, distorsiona las relaciones económicas, sociales y políticas que sustentan un régimen democrático, en tanto que reduce la confianza institucional. Esto crea un círculo vicioso que menoscaba la participación ciudadana y facilita la impunidad, lo que permite que la corrupción aumente.

En Ecuador, a pesar de diversos avances en materia de acceso a la información —como la promulgación de la nueva Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública—, el desarrollo de plataformas y la implementación de estándares en datos abiertos que buscan incrementar la transparencia, aún se enfrentan urgentes desafíos en materia de integridad. Los índices reflejan la poca eficacia

en la detección, sanción y prevención de la corrupción. De hecho, los indicadores en la temática reflejan un entorno anticorrupción

La corrupción debilita la capacidad de un Gobierno para la prestación de servicios, distorsiona las relaciones económicas, sociales y políticas que sustentan un régimen democrático, en tanto que reduce la confianza institucional.

débil y que además ha sido sometido a situaciones agravantes en los últimos años. Los resultados al 2023 del Índice de Capacidad para Combatir la Corrupción evidencian un puntaje general de 4,68/10, por debajo del obtenido en el año previo y del promedio regional. En el



mismo año, el Índice de Percepción de Corrupción (IPC) ubicó a Ecuador en una posición en el listado de 115/180, con un puntaje de 34/100, también por debajo de la media regional.

Otro agravante es que la situación del país se califica como de *impunidad alta*, según el Índice Global de Impunidad (2020), que lo ubicó en el puesto 55 de un total de 69 países (CESIJ y UDLAP, 2020). Esta cifra ha incidido en los resultados de la tasa de denuncias por casos de soborno que, acorde con el Barómetro de la Corrupción hasta 2022, apenas alcanzó el 15 %. Además, se identificó que el 38 % no denuncia porque piensa que no se hará nada o que no tiene importancia (FCD, TI y GIZ, 2023). Además, existe una tolerancia significativa hacia la corrupción, lo que refleja la necesidad de fortalecer la cultura de integridad en la sociedad.

Es en este escenario que los sistemas de integridad se proponen prevenir la corrupción atendiendo sus causas, enfocándose en lo conductual. En el mismo sentido, el Gobierno, mediante el Decreto No. 249, modificó la Secretaría de Política Pública Anticorrupción a la Secretaría General de Integridad Pública. Además, se declaró la integridad pública como política nacional orientada al cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible y las metas de la Agenda 2030. La nueva secretaría está encargada de la coordinación, gestión, seguimiento y evaluación

de la implementación de la Política Nacional de Integridad Pública en la Función Ejecutiva. Entre sus funciones se encuentran: diseñar el sistema nacional de integridad pública, promover y articular la participación de la sociedad civil, organizaciones e instituciones académicas, analizar y recomendar estrategias de integridad pública.

Este paso podría ser importante porque puede promoverse un enfoque global, ya que la integridad abarca no solo la prevención y combate de la corrupción, sino también otros aspectos éticos y de transparencia en la gestión pública y privada. Al definir el alcance de la secretaría para incluir la integridad, se podría abordar de manera más holística el problema de la corrupción y promover prácticas éticas en todos los ámbitos de la sociedad. En su diseño e implementación, es importante trabajar para que las propuestas institucionales y legales estén alineadas con los estándares internacionales en la materia y, también asegurar que estas se desarrollen teniendo en cuenta la capacidad del país.

En forma ideal, un sistema coherente y completo debería reunir a las instituciones de las cinco funciones del Estado y los diferentes niveles de gobierno, así como a las instituciones pertinentes y representativas de la sociedad civil, la academia y el sector privado. Además, para una adecuada coordinación, se debería conformar una instancia en la que participen, de forma activa, con voz y voto sus representantes.



LA LUCHA CONTRA LA EVASIÓN Y ELUSIÓN TRIBUTARIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Tatiana Pérez

Docente de la Escuela de Derechos y Justicia

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Grupo de los 20 (G20), en 2013, trazaron las líneas de acción del proyecto BEPS (Erosión de la Base Imponible y Traslado de Beneficios), cuyo fin fue analizar las prácticas fiscales agresivas. Entre ellas, la Acción 3 desentraña la práctica de las Compañías Foráneas Controladas (CFC), que son aquellas sociedades extranjeras que ejercen un fuerte control extranjero sobre el capital o las rentas nacionales.

Para evitar el traslado de los beneficios fiscales a empresas extranjeras por las rentas e ingresos que perciban en el país fuente de la renta, se recomienda a los países el diseño y la planificación de normas en bloque que permitan la transparencia en el manejo de la información tributaria. Estas normas incluyen: establecer la definición de la CFC, señalar las exenciones aplicables a la CFC, que incluyan determinación de umbrales de imposición, la definición de la renta que perciba la CFC, el cómputo de rentas, la atribución de rentas y la prevención y eliminación de la doble imposición.

Ahora bien, situándonos en el caso práctico, debemos indicar que la situación económica global, así como la interrelación económica entre países, lejos de crear transparencia en el manejo contable y financiero de las empresas relacionadas, en especial si las controladoras se encuentran en el exterior, ha minado la transparencia fiscal y el control de las administraciones tributarias, provocando la erosión en las bases imponibles del impuesto a la renta y, con ello, la insuficiencia recaudatoria. Es por ello por lo que las Administraciones públicas desarrollan planes que, unidos a una reforma legislativa fiscal de transparencia e intercambio de información, permiten gravar las rentas de las compañías foráneas controladas.

Las situaciones descritas, que afectan la recaudación tributaria, deberían estimular a los Estados a cerrar filas frente a los comportamientos anómalos y elusivos de las compañías foráneas que trasladan hacia países de menor imposición o de beneficios tributarios las rentas de los países con regímenes más transparentes de manejo fiscal. En el caso del Ecuador, la Constitución propugna, entre los principios constitucionales tributarios, la transparencia como



pilar fundamental en la construcción de Administraciones públicas modernas y con perspectiva de fortalecer las finanzas públicas, generadoras de ingresos para el financiamiento de las necesidades públicas que se trasladan en los servicios que se prestan a la comunidad (CRE, 2008, art. 300). Bajo este marco, se desarrolló el Plan Nacional 2021-2025, encargando a la administración tributaria nacional uno de los objetivos del eje económico del Estado que evite la evasión y elusión fiscal y genere un crecimiento económico sostenido (Plan Nacional para crear oportunidades 2021-2025).

Apenas en diciembre de 2023, Ecuador puso en vigencia la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo (LOEEYGE), que incorpora un nuevo concepto tributario que engloba a la compañía foránea controlada como un mecanismo para luchar contra la elusión y evasión. Para configurar una CFC, esta debe cumplir las siguientes condiciones: que no tenga residencia fiscal en Ecuador o se trate de un establecimiento permanente no domiciliado en el país; que tenga un beneficiario final que sea residente fiscal en Ecuador, que de forma directa o indirecta mantenga una participación efectiva igual o mayor al 25 % del capital o de la participación, y que la tasa efectiva de impuesto sobre la renta o impuestos de naturaleza idéntica o análoga sea inferior a un 60 % de la que corresponda en Ecuador, o que dicha tasa sea desconocida (LOEEYGE, art. 51.1). En estos casos, se aplica al beneficiario final residente en el Ecuador aquellas rentas de una CFC, que será el contribuyente del impuesto a la renta y estará obligado a incorporar dichas rentas en su liquidación global del impuesto, y a declararlo y pagarlo, conforme la normativa nacional.

En conclusión, dentro del eje económico del Plan Nacional 2021-2025, el objetivo de transparencia fiscal y manejo de la información contable y financiera es clave

para mejorar la recaudación fiscal. Esto se presenta como un elemento preponderante junto con las herramientas de lucha contra la evasión y elusión fiscal.

Con la normativa propuesta en la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo, la administración tributaria debe insertarse no solo en la nueva dinámica empresarial de un manejo global e interrelacionado en diversos lugares y países del mundo, sino que la transparencia le obliga a conectar sus herramientas e instrumentos fiscales con mecanismos y prácticas internacionales, tanto de países desarrollados como de menor desarrollo. Esto implica emprender una búsqueda colectiva para mejorar las formas de control y manejo de la información de los contribuyentes, y así mejorar la recaudación fiscal.

Las buenas prácticas internacionales conllevan el mejoramiento de los usos y mecanismos de control de la Administración pública en ámbitos como las nuevas tecnologías, el uso de redes sociales y la inteligencia artificial. En este período de mejora del sistema fiscal, la participación de los contribuyentes y sujetos pasivos de las obligaciones tributarias, tanto extranjeros como nacionales, juega un papel decisivo, ya que deben transparentar y permitir que su información contable y financiera esté sujeta a control.

Sin embargo, en este esfuerzo por mejorar el tratamiento de empresas nacionales y extranjeras, se debe tener en cuenta que a estas últimas corresponde considerar las posibles sanciones que el Estado ecuatoriano puede implementar en caso de que no pongan a disposición de la administración tributaria la contabilidad de las CFC, en cuyo caso, se considerarán gravados la totalidad de los ingresos brutos de la respectiva compañía foránea controlada, sin deducción alguna.



ESTADO ABIERTO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA: HACIA UNA SOCIEDAD CORRESPONSABLE

Ana Paredes

Docente de la Escuela de Gobierno
y Administración Pública

Ampliar las formas de participación ciudadana no solo fortalece la democracia, sino que también fomenta una sociedad corresponsable de su propio destino. La participación activa es el camino para aprender a vivir en democracia, cultivar ciudadanos comprometidos y promover valores esenciales como la tolerancia y el respeto a la diversidad.

Ecuador se unió a la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP) en 2018, reafirmando así su compromiso con la transparencia y la participación ciudadana. En diciembre de 2022, presentó su Segundo Plan de Acción de Estado Abierto 2022-2024, un ambicioso proyecto que establece quince compromisos clave para fortalecer la transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas en diversos sectores. Cada compromiso cuenta con una institución pública líder y la colaboración de organizaciones e instituciones privadas como contrapartes.

Los compromisos abarcan una amplia gama de áreas. Desde justicia abierta, liderada por el Consejo de la Judicatura, hasta la transparencia política, a cargo del Consejo Nacional Electoral, pasando por el fortalecimiento de la participación ciudadana, impulsado por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, y la construcción de información legislativa más completa, en manos de la Asamblea Nacional. El plan también incluye iniciativas para fortalecer a los gobiernos locales en materia de gobierno abierto e innovación pública, mejorar el Portal Nacional de Transparencia, promover la transparencia en el presupuesto y en la identificación de beneficiarios finales, implementar la transparencia pesquera, fortalecer la integridad en la contratación pública, democratizar la información ambiental, impulsar la participación ciudadana digital y cocrear políticas nacionales de transformación digital en salud y ciencia abierta.



Este esfuerzo colectivo por fortalecer la integridad pública no puede limitarse a una iniciativa técnica. La participación ciudadana es fundamental para asegurar que esta aspiración se convierta en una realidad tangible en la Administración pública. Lejos de alejar a los ciudadanos, esta participación activa los empodera y revitaliza su papel como agentes de cambio en la sociedad. Si bien enunciar compromisos y medir su cumplimiento puede satisfacer las expectativas iniciales, una verdadera política de integridad pública, según la OCDE, exige un compromiso de los líderes políticos que debe traducirse en una visión estratégica transversal, reemplazando las políticas coyunturales por enfoques integrales y contextualizados. Es fundamental adoptar una perspectiva conductual y de gestión de riesgos, con énfasis en fomentar una cultura de integridad en toda la sociedad.

En torno al tema de la corrupción, cuya superación es clave para una estrategia de integridad pública a escala nacional, las investigaciones muestran que el factor cultural es crucial. Aunque a menudo se asocia la corrupción con el ámbito estatal, la integridad depende también de las decisiones individuales y de la confianza mutua, más que de normativas punitivas. Promover una cultura de confianza resulta más eficaz y propicia un mayor bienestar social. Fomentar, desde la infancia, la conciencia sobre el impacto de nuestras acciones

en el entorno crea una cultura de integridad desde los espacios más cercanos.

El problema de la corrupción en Ecuador no se resuelve con recetas de expertos extranjeros ni con leyes más duras desconectadas de nuestra realidad. La solución radica en pequeños esfuerzos colectivos, en remar juntos hacia un mismo objetivo, construyendo una cultura de integridad desde lo cotidiano. La creencia de que *los honestos somos más* parece desvanecerse en ciertos contextos, en los que la integridad se convierte en la excepción en lugar de la regla. Una lamentable tolerancia a la *ley del mínimo esfuerzo* se ha generalizado, manifestándose en el mal uso de fondos públicos, clientelismo político, nepotismo, concusión y cohecho, todos ellos delitos asociados a la corrupción.

Las sanciones ejemplares son importantes para disuadir la corrupción, pero el verdadero poder reside en las sanciones morales que ejercemos como sociedad. Estas sanciones, basadas en el reproche social y la desaprobación colectiva, actúan como una poderosa herramienta anticorrupción al apelar al factor humano y a la conciencia individual. Construir una cultura de integridad pública exige un compromiso en tres frentes: cultural, sistémico y de rendición de cuentas. Todos podemos contribuir desde nuestros espacios, comenzando por los más cercanos, para generar un cambio real y duradero.



EL DESARROLLO SOSTENIBLE ANDINO Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

Lenin Navarro

Docente de la Escuela de Derechos y Justicia

Ecuador ha ganado protagonismo en el plano constitucional porque su carta magna otorga derechos a la naturaleza. A escala global, esto implica un reto existencial sin precedentes. La actividad humana, en la que destaca en trabajo, ha sido el motor de bienestar y desarrollo social; sin embargo, también es una fuerza disruptiva de la naturaleza en su conjunto. Cada vez tienen menos elementos en común la visión biocéntrica y antropocéntrica.

El derecho ambiental tiene su origen teórico en la esfera internacional. La primera referencia es el Convenio de Londres de 1933, seguido del Convenio de Estocolmo (1972); fueron propuestas iniciales de regulación que no estuvieron libres de dificultades. El Estado tiene un rol central frente a la normativa pública de carácter local, que a su vez está compuesta por una esfera pública y privada. Desde la teoría, estas reglas tienen un propósito constitutivo y regulatorio. Sin embargo, la afectación ambiental

La actividad humana, en la que destaca en trabajo, ha sido el motor de bien-estar y desarrollo social; sin embargo, también es una fuerza disruptiva de la naturaleza en su conjunto.

derivada de grandes industrias e inversiones ocurre en un orden transnacional, lo que conlleva un carácter deslocalizado y, en consecuencia, existe una pluralidad de fuentes frente a formas locales de organización incipientes.

El tema del desarrollo es central como elemento de conexión y atribución de competencia en disputas de inversión. Determinar qué constituye inversión en cuestiones contables pareciera algo evidente e incluso tautológico; sin embargo,



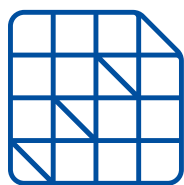
en derecho internacional es algo difuso e indeterminado. *Prima facie*, se entiende que toda actividad económica no contraria al orden público y ordenamiento interno contribuye al desarrollo del país, entre otras cosas, por pagar impuestos, generar trabajo, promover el ingreso de divisas al país, etc. No obstante, lo dicho no es tan evidente en temas ambientales en los que el simple hecho de pagar impuestos, generar trabajo, promover el ingreso de divisas al país, etc., no se equipara con una noción integral de desarrollo. Paradójicamente, el crecimiento económico resulta beneficioso para la población y el consumo, pero negativo para el ambiente.

El llamado *test salini*, pese a múltiples cuestionamientos, entre los que destaca la inexistencia de un *stare decisis* en disputas con inversionistas, es la piedra angular en temas jurisdiccionales, cuestión central para admitir o inadmitir demandas o reconveniciones. El problema radica en la ausencia de una definición general y uniforme, es decir, explícita del término *inversión*; no resulta evidente bajo la Convención de Washington de 1968 ni en las Reglas Uncitral de 1976. En pocas palabras, no se dispone de insumos que permitan determinar qué es inversión y qué no lo es.

El caso *Salini c. Marruecos* proporcionó un conjunto de criterios y características en apariencia básicos

para la existencia de una *inversión*, a saber: a) aporte; b) duración o plazo; c) existencia de riesgo; d) que la inversión contribuya al desarrollo económico del país receptor. El tema del aporte al *desarrollo* es particularmente complejo en temas ambientales y de sostenibilidad, más aún cuando a nivel constitucional se ha creado, a partir del año 2008, un nuevo paradigma de desarrollo y relación con la naturaleza, esto es: *sumak kawsay* - *suma qamaña* (buen vivir), *tucu yachay* (sabiduría), *hambi kawsay* (vida es sana), y *allin munay* (sentirse bien).

El caso *Mihaly c. Sri Lanka* expresa que la falta de definición cumple un claro propósito: *preservar* la integridad y flexibilidad de la casuística y permitir el futuro desarrollo progresivo del derecho internacional en el tema de la inversión. En Ecuador, el otorgamiento de derechos a la naturaleza (*pachamama*) va un paso más allá de entender a la naturaleza al servicio sostenible del ser humano, ya que tiene su propia autonomía e importancia sin perjuicio del ser humano. Esto, sin embargo, en derecho procesal, conlleva complejidades respecto a la ponderación de este concepto frente al interés directo, colectivo y difuso que pueden presentarse. Ponderar las normas ambientales locales con la necesidad de un crecimiento económico es necesario, situación aun no definida en el país.



IAEN
Universidad
de posgrado
del Estado

Coordinación
**General de
Investigación**



Av. Río Amazonas N37-271 y Villalengua | Quito-Ecuador

Telf. 02 3829-900 | www.iaen.edu.ec

IAENUniversidad



Estadoycomun.es



@MIRADAPUBLICAEC



@editorial-iaen

LIBRERÍA IAEN

Visítanos en:
editorial.iaen.edu.ec

