

3

Fortalecer los arreglos institucionales para la integridad en la Función Ejecutiva del Ecuador

Este capítulo analiza los arreglos institucionales para la integridad en la Función Ejecutiva de Ecuador, destacando los desafíos para definir el liderazgo y reconociendo el papel de las instancias clave para forjar una cultura de integridad. Destaca que en lugar de crear una nueva Secretaría ad hoc, Ecuador podría aprovechar el papel coordinador de la Secretaría General de la Presidencia de la República y las competencias actuales del Ministerio del Trabajo relacionadas con la integridad. El capítulo también describe la composición y funciones de los Comités de Ética y los Comités Antisoborno dentro de las entidades públicas y proporciona una perspectiva general de las políticas de integridad. Detecta que tanto los Comités como las políticas no adoptan un enfoque preventivo y que las unidades de cambio y cultura organizacional podrían desempeñar un papel más importante en la promoción e inclusión prioritaria de una cultura de integridad pública a nivel de las entidades.

Establecer responsabilidades precisas para dirigir y aplicar la integridad en la Función Ejecutiva

Los cambios institucionales de los últimos años impidieron el desarrollo del liderazgo institucional y la consolidación de políticas de integridad viables

El fragmentado contexto institucional expuesto en la capítulo 0 también ha estado afectando la evolución de un liderazgo en integridad en la Función Ejecutiva. A partir de 2007, Ecuador ha hecho varias tentativas de crear una Secretaría dentro de la Presidencia de la República con atribuciones en temas relacionados con la integridad y la lucha contra la corrupción. Esto incluyó la (primera) Secretaría Nacional Anticorrupción en 2007, la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión en 2008 y la Secretaría Nacional de la Administración Pública en 2013, cuyas responsabilidades se delegaron luego a otras Secretarías en 2017 (Recuadro 3.1).

Recuadro 3.1. Cambios institucionales en materia de integridad y lucha contra la corrupción en la Función Ejecutiva 2007-2017

En virtud del Decreto Ejecutivo No. 122 del 16 de febrero de 2007, el gobierno creó la Secretaría Nacional Anticorrupción adscrita a la Presidencia de la República. Ésta supervisaba la política anticorrupción del gobierno y formulaba estrategias para investigar, determinar e informar a las autoridades competentes sobre actos de corrupción. Sin embargo, a los pocos meses, mediante la Tercera Disposición Transitoria de la Constitución de 2008, los servidores públicos de la Secretaría Nacional Anticorrupción que no habían sido designados libremente fueron trasladados al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

Posteriormente, en virtud del Decreto Ejecutivo No. 1511 del 29 de diciembre de 2008, el gobierno creó la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión dentro de la Presidencia. Sus atribuciones incluían: i) investigar y denunciar los actos de corrupción cometidos por servidores públicos, e informar al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social el resultado de las investigaciones, y ii) fortalecer la coordinación y cooperación entre las instituciones gubernamentales, los organismos de control, las entidades judiciales y todos los implicados en la investigación, juzgamiento y sanción de los actos de corrupción.

En virtud del Decreto Ejecutivo No. 1522 del 17 de mayo de 2013, la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión se transformó en Subsecretaría y se fusionó por absorción en la Secretaría Nacional de Administración Pública.

Por último, en virtud del Decreto Ejecutivo No. 5 del 24 de mayo de 2017, la Secretaría Nacional de la Administración Pública se eliminó y sus atribuciones se trasladaron a la Secretaría General de la Presidencia de la República, la Secretaría Nacional de Planeación y Desarrollo, el Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, y el Ministerio del Trabajo, sin hacer mención específica alguna a las atribuciones relacionadas con la lucha contra la corrupción.

La última tentativa institucional para crear una entidad que dirija y coordine los trabajos de integridad y lucha contra la corrupción en la administración pública fue la creación —mediante el Decreto Ejecutivo No. 665 del 6 de febrero de 2019— de una nueva Secretaría Anticorrupción, cuyas atribuciones incluyeron fortalecer la cooperación entre las instituciones gubernamentales en materia de lucha contra la corrupción. El 22 de mayo de 2020 se suprimió la Secretaría Anticorrupción, mediante el Decreto Ejecutivo No. 1065 del 21 de mayo de 2020, sin ninguna entrega formal de sus roles directivos y coordinador a ninguna otra institución. En este momento, la Secretaría General de la Presidencia de la República es responsable de temas relacionados, como las políticas para la administración pública y el gobierno abierto, y coordina

algunas actividades de integridad y lucha contra la corrupción, como las relacionadas con este informe sobre integridad y, conforme al Decreto Ejecutivo No. 1212 del 17 de diciembre de 2020, con la representación del país ante el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC). No obstante, Ecuador aún debe identificar una entidad destacada que proponga, coordine y promueva políticas de integridad para las entidades de la función ejecutiva, que es un elemento esencial para institucionalizar la integridad en toda la administración pública.

En sí, otras instancias también perciben las dificultades para definir un liderazgo en esta área, como lo confirman las respuestas al cuestionario de la OCDE preparado para recabar información de distintas instituciones y entidades públicas de la Función Ejecutiva. De hecho, la mayoría de ellas no pudo identificar ningún mecanismo para coordinar y aplicar las políticas de integridad en la Función Ejecutiva. En cuanto a las instituciones que proporcionaron una respuesta, se hizo referencia al Decreto Ejecutivo No. 21 del 5 de junio de 2017, que declara el fortalecimiento de la transparencia de las políticas públicas y la lucha contra la corrupción como una política prioritaria del gobierno; o a las Disposiciones Presidenciales No. 1343 y 1419, mediante las cuales se confirió a la Secretaría Anticorrupción la atribución de hacer el seguimiento y de recibir informes sobre el avance de las entidades en la aplicación de la norma 37001 de la Organización Internacional de Normalización (ISO) sobre Sistemas de Gestión Antisoborno. Esta retroalimentación se confirmó durante la misión investigadora, donde instituciones de la Función Ejecutiva hicieron notar que desconocían la existencia de algún órgano coordinador de asuntos de integridad tras la supresión de la Secretaría Anticorrupción.

En la Función Ejecutiva no se reconoce al Ministerio del Trabajo como a una instancia de integridad, a pesar de su labor y atribuciones

La falta de liderazgo institucional en materia de integridad va a la par de la subestimación del papel de otras instancias de integridad clave en Ecuador, tanto a nivel ejecutivo como nacional. Éste es especialmente el caso del Ministerio del Trabajo, responsable de un amplio conjunto de áreas de política pública que incluyen muchas relacionadas con la integridad, como la meritocracia, la profesionalización, el fortalecimiento de la capacidad, la cultura organizacional, la gestión del cambio, el control del servicio público, así como la detección y sanción de casos disciplinarios.

Existe una estrecha relación entre la administración del talento humano y la integridad pública, y la *Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública* reconoce la importancia del mérito para forjar una cultura de integridad pública en las organizaciones como uno de los componentes de un sistema de integridad pública. Recomienda a los adherentes “promover un sector público profesional basado en la meritocracia, consagrado a los valores y a la buena gobernanza del sector público, en concreto:

- Garantizando la administración del talento humano donde se apliquen sistemáticamente principios básicos, como el mérito y la transparencia, que contribuyan a promover el profesionalismo del servicio público, evitar el favoritismo y el nepotismo, que proteja contra las injerencias políticas improcedentes y que atenúe los riesgos del abuso de poder y las conductas indebidas.
- Garantizando un sistema de contratación, selección y promoción justo y abierto, basado en criterios objetivos y en un procedimiento formalizado, y un sistema de evaluación que fomente la responsabilidad y la ética del servicio público”. (OCDE, 2017^[6])

De hecho, se ha demostrado que la meritocracia reduce la corrupción (Charron et al., 2017^[32]; Dahlström, Lapuente and Teorell, 2012^[33]; Meyer-Sahling and Mikkelsen, 2016^[34]). Además, al instituir sistemas meritocráticos se reducen las oportunidades de clientelismo y nepotismo, y se sientan las bases necesarias para desarrollar una cultura de integridad.

El Ministerio del Trabajo tiene varias atribuciones para promover las políticas de administración del talento humano y una administración pública basada en el mérito, así como otros aspectos pertinentes para

incorporar la integridad en forma prioritaria en toda la administración pública. Según la Ley Orgánica del Servicio Público del 6 de octubre de 2010 (LOSEP), reglamentada mediante el Decreto Ejecutivo No. 710 del 1 de abril de 2011, es responsable, entre otras, de las siguientes actividades:

- Proponer políticas de Estado y de gobierno en la administración del talento humano en el sector público.
- Efectuar el control en la administración central e institucional de la Función Ejecutiva mediante inspecciones, verificaciones, supervisiones o la evaluación de la gestión administrativa.
- Gestionar el Sistema Nacional de Información y el registro de todos los servidores públicos y catastro de las entidades.
- Establecer políticas nacionales y normas técnicas en materia de capacitación, además de coordinar la ejecución de los programas de formación y capacitación.
- Requerir de las unidades de administración del talento humano de la administración pública, información relacionada con el talento humano, remuneraciones e ingresos complementarios.

La Subsecretaría de Meritocracia y Desarrollo del Talento Humano, del Ministerio del Trabajo, es de especial pertinencia en este contexto porque su competencia abarca el mérito, el desarrollo del talento humano, la evaluación del desempeño, la capacitación y la cultura organizacional. Esto también se refleja en su misión institucional, que es crear un sistema meritocrático en el servicio público diseñando y aplicando herramientas técnicas y promoviendo las buenas prácticas en los procesos de contratación, desarrollo del talento humano y gestión del cambio en el servicio público, para garantizar la profesionalización y mejora continua de la gestión pública en la aplicación de los principios de eficiencia, transparencia, acceso a la información e igualdad de oportunidades. La Subsecretaría de Evaluación y Control del Servicio Público también es pertinente para la integridad pública porque es responsable de los controles internos referentes al cumplimiento de las disposiciones de la LOSEP y de otras normativas para promover la mejora de la gestión institucional en las entidades del servicio público (Ministerio del Trabajo del Ecuador, 2018^[35]).

Adicionalmente, el Ministerio del Trabajo es el órgano rector de las unidades de administración del talento humano además de las unidades de cambio y cultura organizacional dentro de todas las entidades públicas de la Función Ejecutiva, haciéndolo especialmente importante y decisivo para incorporar como prioridad las políticas de integridad en la administración pública ya que, a su vez, son responsables o tienen la labor —a nivel de las entidades— de la contratación, la gestión del desempeño, la cultura organizacional y gestión del cambio, el código de ética y los comités éticos, la capacitación y las situaciones de conflictos de interés.

Como parte del Plan de Acción de Gobierno Abierto 2019-2022, el Ministerio del Trabajo también es responsable de la co-creación de una estrategia con la participación y aportes de diversos actores para la mejora de la calidad de los servicios públicos en la Función Ejecutiva resultante de las evaluaciones realizadas por los ciudadanos, tanto desde canales presenciales como virtuales.

A pesar de la labor que el Ministerio del Trabajo desempeña para la integridad pública, tanto en lo referente a la formulación como a la aplicación de políticas públicas, las respuestas al cuestionario de la OCDE y durante las entrevistas de la misión investigadora demostraron que nunca ha participado en iniciativas anticorrupción y casi no se le identifica como a una instancia clave en la lucha contra la corrupción en la Función Ejecutiva ni en el nivel nacional. Esto puede explicarlo en parte la gran prioridad que las iniciativas anticorrupción dan a la detección y sanción de casos en Ecuador, así como las amplias competencias del Ministerio del Trabajo, que a menudo se asocia con políticas cuyo propósito es promover el empleo tanto en el sector público como en el privado.

Ecuador podría asignar a la Secretaría General de la Presidencia de la República funciones de coordinación y asesoría al tiempo que fortalece el papel del Ministerio del Trabajo en la promoción de valores y normas de integridad, para crear un sistema de integridad en la Función Ejecutiva

El análisis de la información recabada mediante los cuestionarios de la OCDE y las entrevistas durante la misión investigadora destacó que la falta de institucionalización de los trabajos de integridad y lucha contra la corrupción observada a nivel nacional también compete a la Función Ejecutiva. Ecuador no ha definido arreglos institucionales claros y las responsabilidades para dirigir la agenda de integridad ni la coordinación entre las diferentes entidades de la administración pública. Además, tampoco ha aprovechado suficientemente el papel de todas las instancias pertinentes en su estrategia y trabajos para incluir la integridad en forma prioritaria en las entidades públicas.

De hecho, cualquier nivel y función de la administración pública incluye distintas instancias con responsabilidades de integridad. Este es el caso de los niveles central, desconcentrado o ministerial de la administración, pero también de las demás funciones del Estado. En cada uno de estos aspectos, las instancias de integridad generalmente se dividen en “centrales”, como las instituciones, unidades o personas responsables de aplicar las políticas de integridad, y las instancias “complementarias”, cuyo propósito primario no es apoyar directamente al sistema de integridad, pero sin las cuales el sistema no podría funcionar (lo que incluye funciones como finanzas, administración del talento humano y contratación pública) (Maesschalck and Bertok, 2009^[36]). Las asignaciones específicas de responsabilidad dependen del contexto institucional y legal de cada sistema que se considere. Sin embargo, independientemente de dónde se asignen las responsabilidades, las instancias que realizan funciones de integridad deben tener el nivel de autoridad adecuado para llevarlas a cabo (OCDE, 2020^[12]).

Teniendo en cuenta las dificultades para institucionalizar la integridad en la Función Ejecutiva, el gobierno de Ecuador podría estipular de manera explícita y asignar responsabilidades de integridad aprovechando los papeles y fortalezas del actual contexto institucional, en particular, de la Secretaría General de la Presidencia de la República y del Ministerio del Trabajo.

En primer lugar, la Secretaría General de la Presidencia podría encargarse de dirigir y coordinar la agenda de integridad en todas las entidades de la Función Ejecutiva, pero también de asesorar al Presidente de la República en iniciativas jurídicas o de política pública que podrían solventar problemas observados en sus interacciones continuas con las entidades públicas. Estas atribuciones de la Secretaría General de la Presidencia situarían el liderazgo estratégico en integridad cerca del Presidente y así demostraría el máximo compromiso para promover la integridad y la lucha contra la corrupción. Al mismo tiempo, la Secretaría General de la Presidencia tendría el cargo institucional y la autoridad adecuadas para coordinar el programa de integridad del gobierno, además de los trabajos de todas las demás instituciones y entidades públicas que pertenezcan a la Función Ejecutiva mediante el Gabinete de Ministros. Adicionalmente, dado el papel destacado previsto para el Presidente de la República en el Sistema Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, éste permitiría asegurar la coherencia indispensable entre la estrategia nacional y las leyes y políticas adoptadas para la Función Ejecutiva.

Contrario a las atribuciones que se asignaron a la Secretaría Anticorrupción, la Secretaría General de la Presidencia no asumiría un rol que incluya tareas de investigación ni la recepción de informes de posibles casos de corrupción, que a su vez difiere de la competencia de la Dirección de Atención Ciudadana de la Secretaría General de la Presidencia para escuchar las preguntas e inquietudes de los ciudadanos. Estas tareas de investigación deben seguir siendo competencia de las autoridades de detección y sanción de casos de la Función Judicial y de la Función de Transparencia y Control Social. En este sentido, las responsabilidades deben centrarse en las tareas de coordinación y asesoría conforme al actual papel estratégico y consultivo de la Secretaría General (Recuadro 3.2). Dadas las posibles sinergias con otros asuntos relacionados con la administración pública y el gobierno abierto, esta función podría asignarse a

la Subsecretaría General de Gestión Gubernamental dentro de la Secretaría General de la Presidencia de la República.

Recuadro 3.2. El cargo estratégico de la Secretaría General de la Presidencia de la República

La Secretaría General de la Presidencia tiene atribuciones amplias que incluyen las siguientes tareas estratégicas y consultivas para apoyar al Presidente de la República:

- Encargarse de los aspectos políticos y estratégicos de la Presidencia.
- Analizar áreas, temas, hechos e instancias que tengan interés político y estratégico con el objetivo de orientar y facilitar la toma de decisiones del Presidente.
- Dar seguimiento a las áreas, temas, hechos e instancias que tengan interés político y estratégico que haya priorizado el Presidente.

El Secretario General tiene rango de ministro, es miembro del Gabinete Presidencial y es nombrado por el Presidente. Las atribuciones del Secretario General incluyen la coordinación con el Gabinete Presidencial, las autoridades del sector público y con actores del sector privado y de la sociedad civil.

Fuente: Presidencia de la República del Ecuador (2016^[37]), Decreto 1067 del 8 de Junio de 2016, https://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/07/a1_decreto_1067.pdf (consultado el 12 de abril de 2021).

En segundo lugar, el gobierno de Ecuador podría fortalecer el papel del Ministerio del Trabajo asignándole un mandato explícito para promover y apoyar una cultura de integridad pública dentro de todas las instituciones y entidades de la Función Ejecutiva. Como se ha explicado, Ecuador actualmente no tiene una entidad a la que se haya conferido esa atribución, y el Ministerio del Trabajo es el más indicado porque es el órgano rector de las políticas y administración del talento humano, incluso de la creación de una administración basada en el mérito, que es un elemento fundamental para crear una cultura de integridad, además del control, evaluación y fortalecimiento institucional.

El Ministerio del Trabajo también coordina las unidades de administración del talento humano, así como las unidades de cambio y cultura organizacional de todas las entidades públicas que ya gestionan políticas relacionadas con la integridad, como el código de ética, el conflicto de interés, la cultura organizacional, la gestión del cambio, la capacitación, así como la detección y sanción de casos disciplinarios. En sí, las políticas e iniciativas promovidas por el Ministerio del Trabajo podrían incorporarse fácilmente en forma prioritaria en las entidades y procesos de la administración pública. Teniendo en cuenta la estructura actual del Ministerio, a la Subsecretaría de Meritocracia y Vinculación del Talento Humano se le podría asignar competencia en el rubro de integridad; y el nombre de esta Dirección también debería hacer referencia a la integridad para formalizar el mandato y crear consciencia sobre el papel del Ministerio en cuestiones de integridad y lucha contra la corrupción.

En cuanto a las tareas específicas, el Ministerio del Trabajo podría formular, promover y apoyar políticas e iniciativas cuyo cometido sea incluir en forma prioritaria las normas y valores de integridad a través de instrumentos formales, como los códigos, pero también mediante acuerdos y programas de capacitación que favorezcan una cultura de integridad centrada en la prevención. También podría aprovechar su mandato de control y fortalecimiento institucional para reforzar el papel y el efecto de las políticas respectivas en los sistemas de integridad a nivel de las entidades. La labor del Ministerio del Trabajo debe organizarse en coherencia y cooperación con la Secretaría General de la Presidencia, además de mantener la coordinación con otras entidades que dirijan otras funciones relacionadas con la integridad o en sectores de riesgo tanto en la Función Ejecutiva como en la Función de Transparencia y Control Social, por ejemplo, el Directorio del Servicio Nacional de Contratación Pública, la Contraloría General de Estado y la Defensoría del Pueblo.

Al diseñar las atribuciones concretas de la Secretaría General de la Presidencia de la República y el Ministerio del Trabajo, Ecuador podría considerar el modelo institucional adoptado en Chile, que tiene similitudes con la estructura administrativa e institucional de Ecuador y que incluye una comisión de coordinación y asesoría conducida por la Presidencia, pero también una entidad del servicio civil con el papel clave de promover e incluir en forma prioritaria los ‘sistemas’ y políticas de integridad en las entidades del sector público (Recuadro 3.3).

Recuadro 3.3. Las funciones de asesoría, coordinación y cultura de integridad en el sistema de integridad pública de Chile

Las instituciones más destacadas que generan políticas públicas en materias relacionadas al sistema de integridad pública de Chile son la Contraloría General de la República (CGR), el Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREL), la Comisión de Integridad Pública y Transparencia del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (MINSEGPRES), la Comisión para el Mercado Financiero (CMF), el Consejo de Defensa del Estado (CFE), el Consejo para la Transparencia (CPLT), la Dirección de Compra y Contratación Pública (CHILECOMPRA), el Poder Judicial, la Fiscalía de Chile, la Unidad de Análisis Financiero (UAF), el Servicio Civil, y la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Entre ellas, dos instancias son especialmente pertinentes en el presente contexto:

- La **Comisión Asesora Ministerial para la Probidad Administrativa y la Transparencia en la Función Pública** es un órgano consultivo del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que asesora al Ministerio en temas relacionados con la integridad y la transparencia en la función pública, y en la coordinación entre las diferentes instituciones de la administración del Estado en lo referente a cumplimiento de la normativa sobre integridad.
- La **Dirección Nacional del Servicio Civil** es responsable de aplicar las políticas sobre la gestión y desarrollo de los servidores públicos y los altos directivos. Como parte de su misión, guía a los Ministerios y entidades públicas para que elaboren códigos de ética y establezcan sistemas de integridad a nivel de las entidades. La Dirección Nacional del Servicio Civil ha estado apoyando en la creación y aplicación de códigos de ética participativos, así como en la implementación y supervisión de los sistemas de integridad basados en códigos de ética. Además de esta función rectora, también prepara un informe anual sobre la implementación de sistemas de integridad en todo el sector público.

La Dirección Nacional del Servicio Civil también tiene el mandato de fortalecer las capacidades y promover el cumplimiento de las normas de integridad y transparencia en las entidades públicas. De manera periódica, se imparte capacitación a los servidores públicos, sobre todo a los que realizan funciones de coordinación en temas de integridad. En 2019, participaron en estas actividades de capacitación alrededor de 2000 servidores públicos. Al mismo tiempo, el Servicio Civil ha estado trabajando con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Alianza Anticorrupción de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) en cursos interactivos en línea que abarcan dos áreas: módulos de formación cívica sobre integridad y módulos de capacitación sobre temas de integridad y códigos de ética. Adicionalmente, se han organizado capacitaciones individualizadas *ad hoc* en cooperación con instituciones como CHILECOMPRA, la Unidad de Análisis Financiero, la Contraloría, y el Consejo de Defensa del Estado. También se han diseñado actividades de orientación y capacitación para las entidades desconcentradas, como la elaboración participativa del código de ética en las municipalidades.

Al cumplir con sus respectivas atribuciones y funciones, estas dos instancias han colaborado estrechamente, por ejemplo, en la elaboración y aprobación de la Ordenanza 2305 de 2018 sobre “Recomendaciones para la implementación e inclusión prioritaria del sistema de integridad en las

entidades de la administración pública”. También han colaborado con otras instancias pertinentes del sistema de integridad pública de Chile, lo que ha producido iniciativas como el Compendio de Actos Jurídicos de Integridad y Ética Pública, que fue preparado en forma conjunta por la Contraloría General de la República y la Dirección Nacional del Servicio Civil.

Fuente: (Alianza Anticorrupción de Chile, s.f.^[38]); (Comisión Asesora Presidencial para la Integridad Pública y Transparencia de Chile; Dirección Nacional del Servicio Civil de Chile, 2018^[39]); (Dirección Nacional del Servicio Civil de Chile; Contraloría General de la República de Chile, 2017^[40]); (Dirección Nacional del Servicio Civil de Chile, s.f.^[41]).

Crear sistemas de integridad a nivel organizacional

Las entidades públicas en la Función Ejecutiva han adoptado distintos arreglos institucionales en materia de integridad, pero su función se centra principalmente en evaluar y sancionar las conductas indebidas.

Uno de los desafíos más importantes que enfrentan los países al crear una cultura de integridad pública es aplicar eficazmente las normas y políticas nacionales a nivel de las entidades públicas, donde la cultura organizacional se concreta y la integridad pública se vuelve parte del comportamiento de los servidores públicos. Aunque desempeñen un papel y una función diferentes, las entidades del sector público también tienen la responsabilidad de incluir en forma prioritaria las políticas de integridad existentes en su organización, estableciendo e institucionalizando un sistema de integridad interno con funciones clave, independientemente del mandato. El Cuadro 3.1 ofrece una perspectiva general de estas funciones esenciales, junto con el puesto o unidad responsable de su implementación en la experiencia de los países de la OCDE.

Cuadro 3.1. Actores y labores de integridad que forman un sistema de integridad a nivel organizacional

Puesto o unidad	Labor de integridad
Servidor de rango más alto	Responsable en última instancia del programa, implementación y aplicación de las políticas de integridad en toda la organización. Responsable de cumplir con y mostrar los más altos niveles de compromiso y conducta en materia de integridad pública.
Dirección	Responsable de aplicar las políticas de integridad y de promover la conducta ética dentro de las unidades organizacionales de las que son responsables. Responsable de cumplir con y mostrar los más altos niveles de compromiso y conducta en materia de integridad pública.
Servidor encargado de integridad Coordinador de integridad Responsable de cumplimiento Personal de la política de integridad	Una gran variedad de distintos tipos de servidores públicos que desempeñan funciones relacionadas con el diseño, apoyo y asesoría, implementación, cooperación, y aplicación de las políticas de integridad.
Auditoría y control internos	Responsable de establecer un sistema de control interno y un marco de gestión de riesgos para reducir la vulnerabilidad al fraude y la corrupción, y de garantizar que los gobiernos funcionen de manera óptima para ejecutar programas que benefician a los ciudadanos.
Finanzas	Responsable de cuidar las acciones vulnerables en torno a las compras, licitaciones y reclamos de gastos de forma transparente.
Jurídica	Responsable de formular la política jurídica-administrativa, asesorar basándose en la legislación pertinente y redactar reglamentos de delegación y mandato, y aplicar una perspectiva de integridad para asegurar que las políticas cumplan con las normas de integridad.
Administración del Talento Humano	Responsable de establecer procedimientos y de asesorar en cuestiones de contratación y selección, descripción de puestos, entrevistas de desempeño y evaluación, investigación disciplinaria, sanciones y cultura organizacional y de aplicar una óptica de integridad para asegurar que los procesos cumplan con las normas de integridad.

Puesto o unidad	Labor de integridad
Comunicación / Información	Responsable de comunicar lo referente a las normas y procedimientos de integridad.
Seguridad / TIC	Responsable de instalar la seguridad física y las TIC.
Asesor confidencial	Responsable de asesorar a los empleados y formarlos en el proceso de informes internos en caso de sospecha de violaciones a la integridad.

Fuente: OCDE (2020^[12]), *Manual de la OCDE sobre Integridad Pública*, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/8a2fac21-es>.

Ecuador ha dado pasos para institucionalizar la integridad al establecer los Comités de Ética y aprobar la norma internacional ISO 37001 sobre el Sistema de Gestión Antisoborno.

Código y comités de ética

La obligación de establecer los Comités de Ética en cada entidad pública se introdujo mediante la Resolución 2 del 7 de mayo de 2013 (publicada en el Suplemento 960 del Registro Oficial del 23 de mayo de 2013). Son responsables de recibir, conocer, investigar y resolver toda posible violación al Código de Ética para el Buen Vivir de la Función Ejecutiva, o Código de Ética, además de aplicar y difundir el Código dentro de la entidad. El Código es obligatorio para todos los servidores públicos de la Función Ejecutiva desde 2013, y su propósito es establecer y promover principios, valores, responsabilidades y compromisos éticos para lograr los objetivos institucionales y contribuir al uso eficiente de los recursos públicos. El Código establece una lista de principios y valores éticos, como la integridad, transparencia, calidad, solidaridad, colaboración, eficacia, respeto, responsabilidad y lealtad. Además, define las atribuciones relacionadas con el Código (Cuadro 3.2) para los miembros del Comité de Ética, que son:

- Coordinador de gestión estratégica (preside y puede votar).
- Máxima autoridad o delegado (puede intervenir y votar).
- Dos servidores públicos y dos suplentes (pueden intervenir y votar).
- Director de Administración del Talento Humano (puede intervenir, pero no votar).
- Coordinador jurídico (que interviene, pero no vota).

Cuadro 3.2. Atribuciones de los miembros de los Comités de Ética

	Principales atribuciones
Todos los miembros	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicar y difundir el Código de Ética dentro de la entidad y en los diferentes niveles descentralizados. • Reconocer y alentar conductas éticas positivas. • En el caso de posibles violaciones que puedan tener aplicabilidad civil o penal, verificar cualquier incumplimiento del Código de Ética y reportarlo al órgano interno competente con una propuesta de solución. • Proponer la mediación entre las partes involucradas. • Hacer propuestas para la actualización y la mejora permanente del Código de Ética.
Coordinador de Gestión Estratégica	<ul style="list-style-type: none"> • Instituir el primer Comité del Código de Ética. • Dirigir la organización y operación del Comité de Ética y definir su procedimiento. • Recabar anualmente las observaciones sobre el Código de Ética y hacer propuestas para su actualización y mejora. • Acatar y aplicar el Código. • Promover la formulación de documentos rectores con ejemplos prácticos.
Autoridad máxima	<ul style="list-style-type: none"> • Proponer recomendaciones que den lugar a sugerencias en los casos. • Proponer mejoras y procesos internos.
Director de Administración del Talento Humano	<ul style="list-style-type: none"> • Asesorar en áreas relacionadas con la administración del talento humano. • Tomar en cuenta las sugerencias de los informes definitivos elaborados por el Comité de Ética para cada caso.
Coordinador jurídico	<ul style="list-style-type: none"> • Proporcionar asesoría jurídica. • Redactar los informes finales.

	Principales atribuciones
Secretaría Nacional de Gestión Transparente (ahora suprimida)	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinar el Comité de Ética Ampliado que se celebra cada seis meses con las entidades de la Función Ejecutiva. • Supervisar y evaluar el funcionamiento de los Comités de Ética. • Proponer mejoras al Código de Ética. • Asesorar y capacitar a las instituciones junto con la Secretaría Nacional de Administración Pública y el Ministerio del Trabajo sobre el desempeño ético de sus entidades.

Fuente: Ministerio de Salud Pública del Ecuador (2012^[42]), *Código de Ética para el Buen Vivir de la Función Ejecutiva*, https://issuu.com/saludecuador/docs/doc_codigo_etica (consultado el 12 de abril de 2021).

Entidades como la Presidencia de la República, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, el Ministerio de Ambiente y Agua, y el Ministerio del Trabajo publicaron acuerdos ministeriales (No. SGPR-2014-0002, No. 067 del 30 de julio de 2013; No. 079 del 23 de abril de 2014, y No. 0133 MRL-2013, respectivamente) para la conformación de sus Comités de Ética institucionales y la definición de sus propios valores junto con los del Código de Ética nacional. Adicionalmente, esos acuerdos proporcionan una lista de acciones concretas que los servidores públicos deben observar para la aplicación de los principios y valores de sus respectivos códigos. Por ejemplo, el Servicio Nacional de Contratación Pública actualizó su Comité de Ética mediante la Resolución Interna No. RI-SERCOP-2019-00004 y su Código de Ética mediante las Resoluciones Internas No. R.I.-SERCOP-2019-00005 y R.I.-SERCOP-2019-00008, estipulando las conductas previstas y las prohibiciones específicas para el ejercicio diario de las obligaciones de sus servidores. Algunos gobiernos autónomos descentralizados también han establecido Comités de Ética, por ejemplo, el de la Provincia de Pichincha está integrado por el Prefecto Provincial, el Director de Administración del Talento Humano, así como por dos representantes de los servidores públicos.

Aunque varias instituciones tienen un Comité de Ética, el requisito se modificó en 2016 mediante el Acuerdo Ministerial No. 0001606 del 17 de mayo de 2016, que decidió simplificar esos comités al asignar la atribución de supervisar y asegurar la implementación y aplicación del Código de Ética a las unidades de administración del talento humano en cada entidad pública.

Los Comités de Gestión Anticorrupción y Transparencia conforme a la norma ISO 37001

A raíz del Informe Presidencial a la Nación de 2019 (Presidencia de la República del Ecuador, 2019^[43]), las entidades públicas también están obligadas a aplicar la norma 37001 Antisoborno de la Organización Internacional de Normalización (ISO) que incluye, entre otros puntos, la creación de un órgano anticorrupción en cada entidad (Recuadro 3.4). Para tal efecto, la antigua Secretaría Anticorrupción celebró acuerdos institucionales con siete empresas públicas, (la Empresa Coordinadora de Empresas Públicas, la Corporación Nacional de Electricidad, la Corporación Eléctrica del Ecuador, la Corporación Nacional de Telecomunicaciones, la Flota Petrolera Ecuatoriana, Petroamazonas y Petroecuador) y con entidades municipales para apoyar la aplicación de esta norma. Otras entidades públicas del Ejecutivo como SERCOP, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca han aprobado la norma ISO 37001 y otras están en proceso de hacerlo. Para adoptar la norma ISO, las entidades públicas buscan el apoyo de empresas consultoras especializadas y deben ser certificadas por una de las dos compañías autorizadas en Ecuador cada tres años. Las entidades públicas pueden optar por certificar a toda la organización o áreas o procedimientos específicos. Tanto el proceso de aprobación como el de certificación tienen un costo para las entidades públicas. Además del proceso de certificación, en algunas entrevistas durante la misión investigadora se mencionó que las entidades públicas informan sobre las actividades y resultados relacionados con la aplicación de las normas a la Presidencia de la República. Sin embargo, no queda claro si es obligatorio para todas las entidades públicas que hayan adoptado la norma y si esta información se analiza o utiliza para verificar su aplicación o para algún otro propósito.

Recuadro 3.4. La norma ISO 37001 y la contribución de Ecuador en su desarrollo

La norma ISO 37001 de 2016 especifica los requisitos y proporciona asesoría para establecer, implementar, mantener, revisar y mejorar un sistema de gestión antisoborno. Adicionalmente, se refiere a varias medidas para ayudar a las organizaciones a prevenir y detectar sobornos. Se aplica a todas las organizaciones, independientemente de su tipo, tamaño y ramo de negocios o actividad, ya sea en los sectores público, privado o sin fines de lucro.

El objetivo de la norma es apoyar a las entidades a aplicar medidas razonables y equilibradas para prevenir el soborno. Estas medidas incluyen el liderazgo de la dirección, la capacitación, la evaluación de riesgos, el debido proceso, los controles financieros y empresariales, la presentación de informes, la auditoría y la investigación.

El Servicio Ecuatoriano de Normalización, organismo técnico público del Sistema de Calidad Nacional y miembro de la Organización Internacional de Normalización (ISO) para el Ecuador, fue designado como coordinador y participó en su redacción en el “Comité Nacional Equivalente de la Norma ISO 37001”. Junto con otros países hispanoparlantes como Colombia, Argentina o México, también contribuyó a la traducción oficial.

Fuente: Servicio Ecuatoriano de Normalización (s.f.^[44]), *La adopción de la norma ISO 37001 permitirá definir estrategias contra la corrupción*, <https://www.normalizacion.gob.ec/la-adopcion-de-la-norma-iso-37001-permitira-definir-estrategias-contra-la-corrupcion/> (consultado el 12 de abril de 2021)

Tomando como ejemplo el Comité Anticorrupción creado por el Ministerio de Economía y Finanzas conforme a la norma ISO 37001, su misión es dirigir y supervisar el Sistema de Gestión Antisoborno Institucional de la entidad. El organismo está integrado por los siguientes miembros:

- El Coordinador General Administrativo Financiero (o su delegado), quien preside el Comité.
- El delegado permanente del Ministerio de Economía y Finanzas.
- El Coordinador General Jurídico (o su delegado), quien actuará como secretario.
- Los Viceministros de Economía y Finanzas (o sus delegados).
- El Coordinador General de Planificación y Gestión Estratégica (o su delegado).

El reglamento de aplicación define las atribuciones del organismo, además de las del presidente y el secretario. También establece las funciones y atribuciones del Comité, que incluyen:

- Aprobar la normativa interna para el funcionamiento del Sistema de Gestión Antisoborno y, en general, las relacionadas con la lucha contra la corrupción en la entidad.
- Resolver las denuncias que el presidente del Comité someta al pleno del Comité.
- Revisar el informe mensual sobre la situación de las denuncias recibidas y emitir directrices y lineamientos para su investigación administrativa, sin perjuicio de la vía judicial.
- Revisar periódicamente los riesgos determinados por el Sistema de Gestión Antisoborno, y aprobar las actualizaciones de la metodología de gestión de riesgos.
- Asegurar el cumplimiento de todos los requisitos establecidos en los procesos del Sistema de Gestión Antisoborno.
- Asegurar la comunicación de la Política Antisoborno institucional a través de los medios de difusión de la institución, y de la normativa y procedimientos que se generen dentro del Sistema.

- Tomar las medidas necesarias para evitar las represalias, discriminación, sanciones disciplinarias, informes o cualquier otro hecho administrativo contra algún miembro de la institución o terceros que hayan presentado una denuncia.
- Reportar periódicamente al titular de la institución sobre el Sistema de Gestión Antisoborno y las denuncias de soborno que se hayan identificado como graves o sistemáticas.

Por último, el reglamento también aprueba un programa sobre integridad (Recuadro 3.5) y otro sobre antisoborno, que también son responsabilidad del Comité Anticorrupción.

Recuadro 3.5. El programa de integridad del Ministerio de Economía y Finanzas basado en la norma ISO 37001

El Programa de Integridad del Ministerio de Economía y Finanzas se propone apoyar la aplicación de un conjunto de medidas y acciones para prevenir, controlar y gestionar todo posible riesgo de comisión de conductas corruptas a las que está expuesta la institución en sus operaciones. La responsabilidad de su aplicación es del Comité Anticorrupción, en coordinación con el Comité de Transparencia Institucional, cuando sea pertinente.

El programa prevé un “sistema de gestión” de supervisión y evaluación del plan, la puesta en marcha de un sistema de gestión de riesgos y de un sistema de gestión de conflictos de interés, además de la promoción de capacidad institucional para la prevención junto con actividades de comunicación y fortalecimiento de las capacidades. El plan se refiere a la revisión del Código de Ética, establece ciertas prohibiciones con respecto a pagos de facilitación y regalos, y afirma el principio de transparencia. Por último, contempla la elaboración de protocolos que permitan a servidores públicos e instancias privadas presentar denuncias en caso de actos fraudulentos o corruptos, especificando con claridad como presentar la denuncia, los requisitos, los canales para su presentación, las medidas de protección para los denunciantes y los responsables de su recepción.

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador (2019^[45]), (2019), *Normas que rigen la lucha contra la corrupción y el sistema de gestión antisoborno en el Ministerio de Economía y Finanzas*, <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/07/Acuerdo-Lucha-Contra-la-Corrupci%C3%B3n.pdf> (consultado el 12 de abril de 2021).

Ecuador podría conferir el mandato de promover y coordinar la integridad y otras iniciativas preventivas a las unidades de cambio y cultura organizacional dentro de las entidades públicas

Aparte de estos trabajos de coordinación e institucionales, varias leyes y políticas de Ecuador están apoyando la integridad pública. Si bien cada una de esas leyes y políticas exige una revisión exhaustiva de su alcance e implementación, también para identificar posibles duplicidades o lagunas, las entrevistas realizadas durante la misión investigadora proporcionaron la indicación general de que pocas de ellas adoptan un enfoque preventivo y que contribuyan a forjar una cultura organizacional de integridad.

Considerando el enfoque de este informe y siguiendo la estructura de la *Recomendación de la OCDE* (OCDE, 2017^[6]), el análisis efectuado en la presente sección se centra en evaluar los fundamentos institucionales de las principales leyes y políticas de integridad a nivel de las entidades públicas. De hecho, para ser eficaces, las leyes y políticas de integridad deben institucionalizarse y aplicarse a nivel de las entidades y, de ese modo, incluirlas en forma prioritaria en toda la administración pública (OCDE, 2019^[11]).

Gestión de conflictos de interés y declaraciones patrimoniales

La Recomendación de la OCDE pide fijar "... procedimientos claros y proporcionados (...) gestionar conflictos de interés reales o potenciales" y proporcionar "mecanismos formales e informales de orientación y consulta, de fácil acceso, que contribuyan a facilitar la aplicación por parte de los servidores públicos de las normas de integridad pública en su trabajo diario, además de la gestión de situaciones donde existan conflictos de intereses". (OCDE, 2017^[6])

En Ecuador, la Ley Orgánica del Servicio Público No. 294 del 6 de octubre de 2010, que se complementa con el Decreto Ejecutivo No. 710 del 1 de abril de 2011, incluye algunas prohibiciones pertinentes sobre la designación, nombramiento y contratación en las entidades públicas. También establece las responsabilidades y sanciones en caso de incumplimiento, las prohibiciones especiales para el desempeño de un cargo en el sector público y otras en el caso de pluriempleo.

Con respecto a las declaraciones, dos de los requisitos para ingresar a un cargo público son la presentación de una declaración juramentada, en la cual se manifiesta que el candidato no se encuentra incurso en causas legales de impedimento, inhabilidad o prohibición para ejercer un cargo público, así como la presentación de la correspondiente declaración patrimonial juramentada. Como se estipula en el Artículo 3 de la Ley Orgánica del Servicio Público, los servidores públicos están obligados a presentar la declaración patrimonial al principio y al final de su periodo laboral y a actualizarla cada dos años. La Ley establece que la información contenida en las declaraciones es pública y que la falta de presentación de la declaración al principio del periodo laboral dará lugar a la rescisión inmediata del nombramiento o contrato y al cese de funciones, además de la destitución del titular de la unidad de administración del talento humano que hubiera contratado al servidor público sin ese requisito. Adicionalmente, conforme a la Ley Orgánica para la Aplicación de la Consulta Popular del 19 de febrero de 2017, se prohíbe a los ciudadanos ingresar al servicio público si poseen bienes en países que sean considerados paraísos fiscales.

La Contraloría General del Estado (CGE) define el formato y procedimientos para las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos. En las entidades públicas, las unidades de administración del talento humano de cada institución son responsables de verificar que las declaraciones se hayan presentado ante la CGE, que efectúa la revisión de las declaraciones y los procesos de verificación de la información para identificar posibles casos de enriquecimiento ilícito.

Fortalecimiento de las capacidades

La Recomendación de la OCDE pide se proporcione "a los servidores públicos la información, formación, orientación y asesoramiento oportunos para que estos apliquen las normas de integridad pública en el lugar de trabajo", en concreto "ofreciendo a los servidores públicos, al comienzo y a lo largo de sus carreras profesionales, formación en materia de integridad para promover una mayor concienciación, y dotarles de las competencias necesarias para el análisis de dilemas éticos, de manera que las normas en materia de integridad pública resulten aplicables y útiles en sus propios contextos personales". (OCDE, 2017^[6])

En Ecuador, las actividades de capacitación y fortalecimiento de las capacidades en temas relacionados con la integridad son gestionados por cada entidad y suelen vincularse con el Código de Ética. Los ejemplos incluyen:

- El Ministerio de Salud Pública ha organizado varios cursos y talleres virtuales sobre el Código de Ética en los últimos cinco años, y planea diseñar nuevas metodologías de capacitación en 2021.
- La Dirección Nacional del Talento Humano del Servicio de Rentas Internas ofrece cursos relacionados con la integridad y la ética en su plan anual de capacitación institucional. En los últimos tres años ofrecieron actividades de control conforme a la Ley Orgánica del Servicio Público, ética profesional en la administración pública, ética pública, además de reputación e identidad institucionales.

- El Servicio Nacional de Contratación Pública ofrece un curso, como taller interno, sobre la norma ISO 37001, que ha estado impartiendo desde 2019 y a la fecha cuenta con cuatro ediciones y la participación de 688 servidores públicos.
- El Ministerio de Economía y Finanzas creó un programa de capacitación vinculado con su sistema de gestión antisoborno. Debe ser aprobado por todos los servidores públicos del Ministerio, incluida la máxima autoridad. A octubre de 2020, se habían capacitado 537 servidores públicos.

Las respuestas al cuestionario de la OCDE también mencionaron que los asuntos de transparencia, ética e integridad se abordan como parte del curso de inducción para nuevos servidores públicos. De hecho, conforme a la Norma Técnica del Subsistema de Formación y Capacitación, estos cursos son impartidos por las Unidades de Administración del Talento Humano (UATH) de cada institución, y están previstos para crear conciencia sobre los principios y valores acordes con la visión, misión y metas específicas de cada institución. Además, el Ministerio del Trabajo estableció el programa “Ejecutivos de Excelencia”, una iniciativa basada en los méritos que promueve la selección de candidatos con habilidades directivas para cubrir puestos en el Nivel Jerárquico Superior (NJS), acatando los principios de idoneidad, transparencia y equidad (OCDE, de próxima publicación^[4]). Adicionalmente, la Contraloría General organiza un programa de capacitación pertinente sobre “ética pública, participación ciudadana y control social”, que incluye cursos para la ciudadanía y servidores públicos. Este programa aborda aspectos conceptuales, normativos y metodológicos sobre el control de la gestión pública, el control social y la participación ciudadana, el papel social de la Contraloría General del Estado y temas relacionados con la ética pública. Según el Plan Anual de Capacitación Institucional de 2019, se han impartido 55 cursos de capacitación sobre esos temas, en los que han participado 3 372 servidores públicos en forma presencial y virtual (ONUDD, 2020^[20]).

Las respuestas al cuestionario de la OCDE también mencionaron la labor que realizó la Secretaría Anticorrupción apoyando las iniciativas de fortalecimiento de las capacidades y a la que ninguna otra institución ha sustituido en ese aspecto, después de su supresión. De hecho, las entrevistas de seguimiento durante la misión investigadora confirmaron la existencia de actividades de fortalecimiento de las capacidades ofrecidas por algunas instituciones, pero también que la falta de una entidad que promueva un método uniforme y homologado para el fortalecimiento de las capacidades produce actividades fragmentadas y desiguales dentro de las entidades públicas de la Función Ejecutiva.

Cultura abierta y protección de denunciantes

La Recomendación de la OCDE pide alentar “una cultura de la transparencia donde los dilemas éticos, las preocupaciones relacionadas con la integridad en el sector público, y los errores puedan ser debatidos libremente”, proporcionar “normas y procedimientos claros para la denuncia de sospechas relativas a infracciones de normas de integridad, y garantizando (...) protección legal y en la práctica contra todo tipo de trato injustificado derivado de denuncias realizadas de buena fe y razonablemente motivadas” y ofrecer “canales alternativos para la denuncia de sospechas de infracciones de normas de integridad, incluyéndose aquí, cuando proceda, la posibilidad de presentar denuncias a título confidencial ante un organismo facultado para llevar a cabo una investigación independiente.” (OCDE, 2017^[6])

Las respuestas al cuestionario de la OCDE en Ecuador proporcionaron diferentes puntos de vista sobre el espacio institucional al cual puedan recurrir los servidores públicos para discutir abiertamente sus dudas e inquietudes relacionadas con la integridad, como las situaciones de dilemas éticos o de conflictos de interés. La mayoría de las instituciones señalaron las unidades jurídicas y de administración del talento humano, pero también al superior inmediato o al Comité de Ética. Con respecto a las iniciativas que promueven una cultura organizacional abierta, las que se han mencionado incluyen:

- Grupos muestra para analizar dudas e inquietudes sobre el ambiente laboral en referencia a la estrategia de la institución y a los resultados obtenidos en la encuesta de clima laboral.

- Herramientas virtuales como la llamada “Buzón Cuéntame”, a través del cual los servidores públicos pueden hacer contribuciones, sugerencias, comentarios, reconocimientos sobre el ambiente de trabajo de la institución y otros temas.
- Evaluaciones del desempeño anuales que incluyen preguntas sobre la participación de los servidores públicos en la gestión y toma de decisiones de su unidad administrativa y de la entidad en general.
- Encuestas de clima laboral y cultura organizacional con posibilidades de comentarios y sugerencias.

Aunque estas son iniciativas útiles para mejorar la cultura organizacional y el bienestar, las entrevistas realizadas durante la misión investigadora confirmaron que no existe una unidad ni un área específica con el mandato de promover una cultura organizacional abierta, tal como se entiende en la *Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública* (OCDE, 2017^[6]). También destacaron que los servidores públicos habitualmente no utilizan los canales indicados para buscar asesoría en cuestiones éticas. Esto se debe, en parte, a que la mayoría de esas áreas tienen competencia en asuntos de investigación o disciplinarios, lo que no crea las condiciones adecuadas para tener una discusión abierta.

A su vez, en Ecuador existen reglamentos y directrices para la presentación de denuncias, pero para todos los ciudadanos en general. El Reglamento para la Presentación, Recepción y Trámite de Denuncias para Investigación Administrativa en la Contraloría General del Estado se aprobó mediante el Acuerdo 045-G-2018 del 27 de julio de 2018, junto con los siguientes puntos clave:

- Simplificación de requisitos para la presentación de denuncias.
- Establecer una amplia variedad de canales para presentar las denuncias: por escrito, en forma verbal, por teléfono, por correo electrónico y en el sitio web institucional.
- Asegurar la confidencialidad de la información a los denunciantes de buena fe para garantizar la protección de sus datos personales.

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social también estableció una normativa para la gestión de pedidos y denuncias sobre actos u omisiones que afecten la participación o generen corrupción (Resolución No. PLE-CPCCS-022-26-11-2015).

Algunas entidades públicas, como el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca, el Servicio de Rentas Internas y SERCOP han instituido sus propias políticas y protocolos de presentación de denuncias conforme a la norma ISO 37001. Fuera de la Función Ejecutiva, la Fiscalía General del Estado también creó una herramienta en línea llamada Buzón Transparencia, donde los ciudadanos pueden denunciar presuntos actos de corrupción e irregularidades cometidas por sus servidores públicos.

Un mecanismo diferente, pero compatible, de protección de testigos y víctimas en los procesos penales es proporcionado por la Fiscalía General del Estado mediante el Sistema Nacional de Protección de Víctimas y Testigos. Se puede otorgar protección a las familias de los participantes en procesos penales, pero no a otras personas cercanas a testigos o peritos; solo el fiscal, no las personas que buscan protección, pueden solicitar medidas de protección.

Si bien es cierto que se han emprendido acciones, sobre todo en algunas entidades públicas, Ecuador carece de una política y mecanismo nacional de presentación de denuncias diseñado para servidores públicos que también incluya protección eficaz contra represalias. Esta es una característica decisiva para promover la presentación de denuncias, en la que también hace hincapié la *Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública* (OCDE, 2017^[6]).

Gestión de riesgos y auditoría

La Recomendación de La OCDE pide implementar “un marco de control y gestión de riesgos que salvaguarde la integridad en las entidades del sector público”, así como “reforzar el papel de la supervisión y control externos en el sistema de integridad del sector público.” (OCDE, 2017^[6])

La Contraloría General del Estado (CGE) es la Entidad de Fiscalización Superior de Ecuador y tiene el mandato constitucional del control de la utilización de los recursos estatales, y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos (Art. 211). Las atribuciones de la CGE incluyen la dirección del sistema de control administrativo, compuesto por la auditoría interna, la auditoría externa y el control interno de las instituciones del sector público (definido en los Art. 225 y 315 de la Constitución) y las entidades del sector privado que dispongan de recursos gubernamentales.

Estas entidades están obligadas a acatar las normas de control interno definidas por la Contraloría General del Estado en 2009 (Normas de control interno para las entidades, organismos del sector público y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos). Éstas definen los objetivos y responsabilidades de control interno y establecen normas que orientan a las entidades, entre otros temas, sobre el ambiente de control, las actividades de control y la gestión de riesgos. La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, en su Artículo 14, exige que todas las entidades públicas, cuando se justifique, cuenten con una Unidad de Auditoría Interna organizada, independiente y con recursos suficientes para llevar a cabo auditorías internas *ex post* y proporcionar asesoría profesional y oportuna en su campo de competencia, agregando valor a la gestión institucional y garantía razonable de que la gestión de la máxima autoridad y de otros servidores públicos se realiza de acuerdo con las normas. Las Unidades de Auditoría Interna dependen técnica y administrativamente de la CGE y su organización, estructura, funciones y atribuciones se reglamentan con mayor precisión en el Acuerdo No. 59-CG-2018 de la Contraloría General del Estado.

Aunque las normas de gestión de riesgos y control interno son exhaustivas y coinciden con las normas internacionales, en la práctica, su nivel de aplicación parece ser limitado. Las entrevistas durante la misión investigadora destacaron que, en concreto, el enfoque de gestión de riesgos es limitado dentro de las entidades públicas, especialmente, aunque no sólo, en relación con los riesgos de integridad y corrupción. Además, las Unidades de Auditoría Interna, cuando existen, tienden a centrarse en su función de auditoría dedicada a acatar las leyes y reglamentos, en lugar de proporcionar una asesoría y garantía objetivas e independientes a la dirección de la entidad. Adicionalmente, similar al caso de Perú (OCDE, 2017^[46]), considerando que las Unidades de Auditoría Interna dependen técnica y administrativamente de la CGE, existe el riesgo de crear confusión entre los servicios públicos con respecto al control y auditoría interna y externa y, por lo tanto, de su propio papel para garantizar una aplicación eficaz de los controles internos (OCDE, 2019^[1]).

DetECCIÓN Y SANCIÓN DE CASOS DISCIPLINARIOS

La Recomendación de La OCDE pide “garantizar que los mecanismos de detección y sanción ofrezcan respuestas apropiadas a todas las sospechas de infracción de las normas de integridad pública por parte de servidores públicos y de todas las demás personas o entidades implicadas en las infracciones”.

En Ecuador, la Ley Orgánica del Servicio Público reglamenta el régimen disciplinario, cuyo Artículo 41 estipula que los servidores que incumplieren sus obligaciones o contravinieren las disposiciones de esta Ley, incurrirán en responsabilidad administrativa y puede dar lugar a una sanción disciplinaria. Las faltas disciplinarias se dividen en leves, como el incumplimiento de horarios de trabajo durante una jornada laboral, desarrollo inadecuado de actividades dentro de la jornada laboral; y graves, que son las acciones u omisiones que contraríen de manera grave el ordenamiento jurídico o alteren gravemente el orden institucional. Las faltas leves dan lugar a la imposición de amonestaciones verbales o escritas, una sanción

pecuniaria administrativa o una multa. Las sanciones por faltas graves incluyen la suspensión o destitución del servidor público.

El procedimiento sumario administrativo para determinar la responsabilidad disciplinaria y, en un momento dado, imponer las sanciones correspondientes es efectuado por el Ministerio del Trabajo mediante la unidad de administración del talento humano de la entidad pública. El procedimiento debe respetar las garantías procesales, asegurar la participación de las partes involucradas, el respeto al derecho de defensa y el principio *in dubio pro reo*.

Gracias a esta revisión preliminar de algunas leyes y políticas clave de Ecuador pertinentes para la integridad pública, surgen las siguientes deficiencias tanto en lo referente a su esfera de acción como a su aplicación a nivel de las entidades:

- El sistema de integridad de las entidades públicas de la Función Ejecutiva de Ecuador consta de políticas y arreglos institucionales que en su mayoría están diseñados para descubrir y sancionar las infracciones por corrupción. En el caso de los Comités de Ética, su principal función es revisar las posibles violaciones al Código de Ética; mientras que en el de la norma ISO 37001 la prioridad son los casos de soborno, que es más estrecha y más cercana al campo penal.
- Aunque existen diferencias entre las entidades, un enfoque similar surge del análisis de las políticas de integridad aplicable en las entidades y su implementación. En este sentido, los códigos y normas sobre situaciones de conflicto de interés se conciben como instrumentos jurídicos para detectar conductas indebidas; y la correspondiente oferta de capacitación no es homogénea ni continua para todos los servidores públicos en las instituciones y entidades públicas.
- Los espacios para la asesoría y el diálogo abierto sobre la integridad son limitados y no se utilizan en la práctica, mientras que la falta de protección para denunciantes limita la presentación de denuncias de quienes experimentan una violación a la integridad, pero temen represalias en su lugar de trabajo.
- Existen normas para la gestión de riesgos y el control interno, pero su aplicación en la práctica parece ser limitada y no se centra en la corrupción ni en los riesgos de integridad. La auditoría interna depende formalmente de la Contraloría General del Estado, y se centra más en el control *ex post* que en ofrecer garantía y apoyo a la dirección en materia de control interno y ambiente de gestión de riesgos. Como las Unidades de Auditoría Interna pertenecen formalmente a la CGE, también existe el riesgo de crear confusión entre el control y la auditoría interna y externa.
- Existe un sistema disciplinario, pero parece que hay problemas con relación a la eficacia que perciben los servidores públicos. Es más, la competencia de la unidad de administración del talento humano en materia de detección y sanción de casos disciplinarios impide que los servidores públicos acudan a ella para cuestiones relacionadas con la integridad, como las dudas o dilemas éticos.

El modelo propuesto por la norma ISO 37001 cubre áreas y temas pertinentes, con alguna referencia a la perspectiva preventiva y puede ser una herramienta para definir y aplicar responsabilidades y procesos anticorrupción en las entidades públicas, como ha sido el caso en algunas de las instituciones y entidades públicas que participaron en el ejercicio de recopilación de datos. Sin embargo, su viabilidad y efecto para institucionalizar la integridad a nivel de las entidades parece estar limitado por varios factores y puntos de vista similares sobre las fortalezas y debilidades de la norma ISO 37001 planteados con respecto a su uso en el sector privado (Murphy, 2019^[47]).

- En primer lugar, el campo de acción se centra en el soborno, que es un delito penalmente pertinente cuyo alcance es mucho más estrecho y conceptualmente distinto a la integridad pública, que se refiere a la “alineación consistente con, y el cumplimiento de, los valores, principios y normas éticos compartidos, para mantener y dar prioridad a los intereses públicos, por encima de los intereses privados, en el sector público”. (OCDE, 2017^[6])

- En segundo lugar, como se ha mencionado antes, la norma ISO 37001 exige un proceso de certificación externa que puede crear un incentivo positivo para que la entidad lo cumpla, pero no puede pretenderse que sea una garantía de que la entidad es inmune a los riesgos de integridad y corrupción. Durante diversas entrevistas de la misión investigadora se expresó preocupación en este sentido, en ellas se señaló que existe el riesgo de que las entidades utilicen la certificación como un fin en sí mismo con meros propósitos de comunicación y reputación. Esto puede afectar el desarrollo de un sistema de integridad viable, que requiere un compromiso continuo y esfuerzos sustanciales dirigidos a crear una cultura de integridad. Una certificación muy publicitada que no esté respaldada por cambios o escándalos continuos puede ser incluso contraproducente y avivar aún más la desconfianza en las acciones anticorrupción del gobierno.
- De modo similar, se señaló que la certificación implica costos que deben cubrirse con fondos públicos, debe renovarse de manera recurrente y solo puede ser efectuada por dos compañías externas, lo que puede crear la percepción de una competencia limitada para una labor tan delicada que exige el mayor grado de independencia, también a nivel de percepción.

Teniendo en cuenta estos límites y los resultados desiguales de los modelos institucionales existentes para crear culturas de integridad en toda la administración pública, Ecuador podría decidir centrar la función tanto de los Comités de Ética como del Comité Antisoborno en asuntos relacionados con la detección y sanción de casos, incluida la revisión de posibles infracciones del Código de Ética. Ésta es una de las principales responsabilidades de estos Comités, y por la cual son muy conocidos por los servidores públicos.

Además, podría asignar el mandato de integridad con un enfoque preventivo explícito a otra unidad dentro de las entidades públicas que no esté asociada con investigaciones ni con funciones de detección y sanción de casos. Considerando el actual contexto institucional de las entidades públicas en la Función Ejecutiva, y la importancia de vincular el concepto de integridad pública con unidades y responsabilidades ya definidas, Ecuador podría asignarlo a las unidades de cambio y cultura organizacional o a quien haga sus veces. En general, éstas son responsables de proponer, ejecutar, dirigir y gestionar los procesos de transformación y gestión del cambio de la cultura organizacional y la reforma institucional, que también pueden aprovecharse para promover y desarrollar una cultura de integridad (Recuadro 3.6). Estas unidades podrían apoyar en la elaboración participativa de normas, proporcionar aclaraciones y ofrecer asesoría confidencial en cuestiones de integridad — también basadas en las preguntas o en los resultados de las encuestas de cultura organizacional—, organizar debates y discusiones participativas sobre temas éticos que surjan de la función de asesoría y de las encuestas, además de promover y contribuir a las actividades de fortalecimiento de las capacidades en materia de integridad.

Recuadro 3.6. Unidades de cambio y cultura organizacional en Ecuador

En general, las unidades de cambio y cultura organizacional pertenecen al área que en las entidades públicas es responsable de la gestión estratégica, y su principal objetivo es dirigir los procesos de gestión del cambio en el interior de las organizaciones teniendo en cuenta el desarrollo continuo de la cultura organizacional y la madurez institucional.

Las tareas específicas atribuidas a estas unidades varían según la entidad. Sin embargo, tomando como ejemplo las instituidas en el Ministerio de Salud Pública y el Ministerio de Educación, normalmente son responsables de desarrollar, entre otros, los siguientes productos:

- Informes de medición del clima y la cultura.
- Propuestas para proyectos y programas de innovación y gestión del cambio.
- Planes de acción para mejorar el clima y la cultura organizacionales.
- Planes de sensibilización y comunicación sobre la gestión del cambio y la resiliencia, así como sobre temas de innovación para generar un sentido de pertenencia en la institución.
- Políticas y herramientas de gestión del cambio para establecer y mantener la comunicación institucional.
- Comunicación y planes de capacitación en gestión del cambio para asegurar un flujo de información adecuado a todo el personal.
- Informes sobre la aplicación de los planes y programas de gestión del cambio de la cultura organizacional en la institución, para convertir las estrategias organizacionales en planes concretos, supervisar su ejecución y proporcionar una perspectiva general completa de la gestión y resultados del funcionamiento.
- Reportes de avance sobre la implementación del Modelo de Gestión Pública Institucional.

Fuente: (Ministerio de Salud Pública del Ecuador, s.f.^[48]); (Ministerio de Educación del Ecuador, 2014^[49]).

Encomendar a las unidades de cambio y cultura organizacional, o a quien haga sus veces, un mandato de integridad sería compatible con el fortalecimiento recomendado del papel del Ministerio del Trabajo en el sistema de integridad en la Función Ejecutiva. Su Subsecretaría de Meritocracia y Desarrollo del Talento Humano también incluye a la Dirección de Gestión del Cambio y Cultura Organizacional, cuyas atribuciones son coordinar —con las unidades pertinentes a nivel de las entidades— la aplicación de las políticas, directrices metodológicas y herramientas necesarias para gestionar las acciones centradas en la gestión del cambio, el clima, cultura organizacional y desarrollo de administración del talento humano.

Un aspecto crucial que la OCDE destaca es evitar que las unidades en entidades públicas con un mandato de integridad también reciban y tramiten denuncias sobre posibles infracciones por corrupción, ya que crearía confusión y duplicación con las unidades que ya tienen esa responsabilidad (OCDE, 2019^[50]). De hecho, agregar un mandato de integridad a las unidades de cambio y cultura organizacional le daría un papel fundamental en el sistema de integridad de la entidad, pero no la responsabilidad de todas las áreas relacionadas con la integridad. Su principal función sería promover y articular las iniciativas pertinentes en toda la entidad con el apoyo esencial de la máxima autoridad y en estrecha colaboración con los comités de ética y antisoborno, pero también con los comités de transparencia y datos abiertos y con todas las demás instancias o áreas con atribuciones pertinentes en materia de administración del talento humano, capacitación, transparencia, gobierno abierto, control interno y auditoría, gestión de riesgos, investigaciones y sanciones. En este contexto, Ecuador podría considerar los modelos institucionales de integridad institucional adoptados en Perú y Chile, que también cuentan con una función de integridad

cuyas principales atribuciones son facilitar, coordinar y promover las acciones e iniciativas de integridad dentro de la entidad (Recuadro 3.7).

Recuadro 3.7. La función de promoción y articulación de la integridad en las entidades públicas de Chile y Perú

El sistema de integridad en Chile se ha robustecido en las agendas de los diferentes gobiernos de turno desde el año 1994, desarrollando más de 200 medidas administrativas y legales en materias de probidad. Se ha integrado además un ámbito de base conductual y participativo, a partir del año 2015 en adelante.

Las orientaciones del Consejo Asesor presidencial contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción, fueron consideradas en la “Agenda de Transparencia y Probidad en los Negocios y la Política” del año 2016, siendo incluida la dimensión de integridad y transparencia como materias permanentes en las agendas presidenciales posteriores. Algunos objetivos de la Agenda consideran:

- Contar con un Código de Ética institucional y asegurar su cumplimiento.
- Garantizar estrategias de integridad que cuenten con el liderazgo del jefe superior de servicio.
- Crear canales de información, canales de consulta y canales de denuncia de inobservancia ética.

A fin de lograr estos objetivos, también se recomienda una estructura formal para el diseño e implementación del sistema de integridad. Incluye al titular de la entidad, asesores técnicos, un coordinador de integridad, un comité de integridad y una plataforma de gestión de la integridad. A diciembre de 2020, el 87% de las entidades públicas a nivel central han establecido dicha estructura, como también, 284 instituciones públicas han construido códigos de ética participativos.

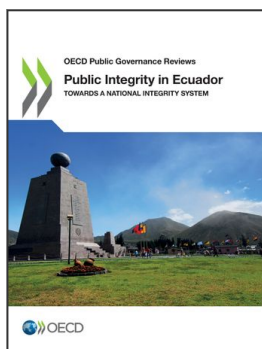
En este contexto es pertinente destacar la labor del coordinador de integridad, quien es responsable de desarrollar las estrategias, acciones y herramientas para fortalecer la cultura organizacional con estrictas normas éticas; y adoptar un enfoque basado en riesgos para prevenir el daño a la reputación y la sanción de sus servidores. El coordinador de integridad es capacitado por la Dirección Nacional del Servicio Civil y sus funciones incluyen:

- Implementar acciones que promuevan las mejores prácticas y actualicen el código de ética, fomentando el pensamiento ético en los servidores de la institución.
- Coordinar la ejecución de los programas necesarios para difundir la integridad e instruir a los servidores públicos en este tema.
- Informar al titular de la entidad y al comité de integridad sobre las actividades, identificando los avances con vistas a generar credibilidad y confianza institucional.
- Difusión del código de ética y de material afín en la página web de la entidad y otros medios utilizados para comunicarse con sus servidores.

Un elemento toral del ecosistema de integridad del Perú es el llamado ‘modelo de integridad y función de integridad’ que toda entidad pública debe implementar, sin importar el nivel de gobierno del que se trate. El Decreto Legislativo No. 1327 del 6 de enero, de 2017, estipuló por vez primera la creación de las Oficinas de Integridad Institucional (OII), cuya labor se fortaleció aún más con el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, detallado en la Resolución No. 1-2019-PCM/SIP. Esta Resolución de la Secretaría de Integridad Pública obliga a todas las entidades a establecer una función de integridad —que debe desempeñar la OII, la autoridad administrativa máxima o el departamento de la unidad de recursos humanos— con las siguientes atribuciones:

- Implementar el modelo de integridad pública establecido en el Plan Nacional, que consta de 9 componentes: compromiso de la alta dirección; gestión de riesgos; políticas de integridad; transparencia, datos abiertos y rendición de cuentas; control y auditoría interna y externa; comunicación y capacitación; canales de denuncia; supervisión y vigilancia del modelo de integridad; un servidor encargado del modelo de integridad.
- La creación de mecanismos e instrumentos para promover la integridad.
- Acatar e interiorizar los valores y principios vinculados con el uso adecuado de los fondos, recursos, activos y responsabilidades públicas.

Fuente: (Dirección Nacional del Servicio Civil de Chile, s.f.^[41]); (OCDE, 2019^[50]).



From:
Public Integrity in Ecuador
Towards a National Integrity System

Access the complete publication at:

<https://doi.org/10.1787/9623672c-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2021), “Fortalecer los arreglos institucionales para la integridad en la Función Ejecutiva del Ecuador”, in *Public Integrity in Ecuador: Towards a National Integrity System*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9d26e605-es>

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

This document, as well as any data and map included herein, are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area. Extracts from publications may be subject to additional disclaimers, which are set out in the complete version of the publication, available at the link provided.

The use of this work, whether digital or print, is governed by the Terms and Conditions to be found at <http://www.oecd.org/termsandconditions>.