

# 1 Introducción

---

Este capítulo es una introducción al informe. Destaca la creciente percepción y repercusiones de la corrupción entre los ciudadanos de Ecuador, así como su impacto en el grado de confianza hacia el gobierno. El capítulo también expone las funciones de la OCDE y cómo esta puede apoyar a Ecuador a desarrollar una respuesta viable a la corrupción mediante sus estándares en materia de integridad y su amplia experiencia regional.

---

Ecuador, al igual que otros países de la región de América Latina y el Caribe (ALC), experimenta una creciente desconexión entre los ciudadanos y las instituciones públicas, que también se debe al alto nivel de corrupción que percibe la ciudadanía, además de la insatisfacción con estas instituciones (OCDE, 2019<sup>[1]</sup>; OCDE et al., 2019<sup>[2]</sup>). Los resultados de la encuesta de 2018 del Latinobarómetro muestran que el grado de confianza en los gobiernos de la región disminuyó a la mitad en los últimos diez años, además evidencia que en Ecuador el porcentaje (25%) es sensiblemente menor de lo registrado en el 2009 (46.5%) y es apenas superior al promedio regional (22%). Al mismo tiempo, destaca que el 8% de los ecuatorianos perciben a la corrupción como el problema más importante del país, y más de la mitad de ellos consideran que el nivel de corrupción aumentó en comparación con el año anterior. Al indagar sobre las experiencias directas de corrupción en los servicios públicos y en la percepción sobre el alcance de la corrupción, el Barómetro Global de la Corrupción 2018 muestra conclusiones similares; informa que el 44% de los ecuatorianos entrevistados declararon haber pagado un soborno para acceder a los servicios básicos. Estas conclusiones son compatibles con las del Barómetro de las Américas, el cual muestra que, en 2019, el 26.6 % de los encuestados informaron haber sido víctimas de un acto de corrupción y denunciaron la creciente tolerancia a la corrupción —sobre todo entre las generaciones jóvenes—, mientras que el 25 % de los ecuatorianos justificó pagar un soborno en ciertas circunstancias, lo que señala un incremento del 12 % en comparación con 2014 (Moncagatta et al., 2020<sup>[3]</sup>; OCDE, de próxima publicación<sup>[4]</sup>). La corrupción sigue siendo una de las mayores preocupaciones entre los ciudadanos ecuatorianos incluso durante la pandemia del COVID-19. Un sondeo realizado en diciembre de 2020 destacó que los ciudadanos la consideran como el tercer desafío más importante del país, por encima de las preocupaciones por controlar el COVID-19 pero después de la pobreza y el desempleo, que la corrupción contribuye a agravar (CEDATOS, 2020<sup>[5]</sup>).

En Ecuador, a la par del enfoque asumido por otros países de la región, los esfuerzos para combatir la corrupción se han centrado en las investigaciones y sanciones. Si bien son cruciales para evitar la impunidad y garantizar el estado de derecho, no han demostrado ser lo suficientemente eficaces para controlar la corrupción. De hecho, la experiencia de la OCDE muestra que una respuesta estratégica y viable a la corrupción debe basarse en la integridad pública, que se refiere a la “alineación consistente con, y el cumplimiento de los valores, principios y normas éticas compartidas para mantener y dar prioridad a los intereses públicos, por encima de los intereses privados, en el sector público” (OCDE, 2017<sup>[6]</sup>). Esto implica que los servidores públicos no solo cumplan con los mínimos exigidos por la ley, sino que se comporten conforme a los valores y normas de conducta inspirados en la importancia del interés público. A su vez, la integridad pública crea confianza en los ciudadanos y las empresas de que viven y trabajan en un contexto con igualdad de condiciones, donde la meritocracia y el esfuerzo determinan las oportunidades, más que las conexiones o el soborno. Por lo tanto, garantizar que los valores y normas de conducta en el sector público se apliquen de manera eficaz es una condición necesaria para revertir la disminución de la confianza en el gobierno, haciendo que la integridad sea uno de los recursos fundamentales para infundir confianza (Murtin et al., 2018<sup>[7]</sup>). Al contrario, la pérdida de confianza socava la legitimidad de los gobiernos y su capacidad para financiar y prestar servicios públicos de buena calidad, lo que crea un círculo vicioso que afecta aún más la satisfacción de los ciudadanos, erosiona el contrato social y debilita la productividad y el crecimiento económico sostenible.

La OCDE proporciona una visión estratégica de la integridad pública, que se aparta de las políticas de integridad *ad hoc* para priorizar un enfoque que tome en cuenta el contexto, se base en el comportamiento y en los riesgos, y destaque la importancia de cultivar una cultura de integridad en toda la sociedad y el gobierno. Para tal efecto, basándose en la experiencia de los Estados miembros de la OCDE y en la investigación, adoptó la *Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública*, compuesta por trece principios organizados en tres pilares (Recuadro 1.1). El primer pilar se centra en cómo construir un sistema coherente y completo de integridad pública, que exige el compromiso de los servidores públicos de alto rango, pero también que se estipulen responsabilidades precisas y se adopte un enfoque estratégico. El segundo pilar promueve el desarrollo de una cultura de integridad pública, que incluye el fortalecimiento de las capacidades, procesos de administración del talento humano que se rijan por los

méritos, esfuerzos para una cultura organizacional abierta y una perspectiva de integridad pública en toda la sociedad. Por último, el tercer pilar de la *Recomendación* pide que se establezcan mecanismos de rendición de cuentas mediante la gestión de riesgos, la auditoría interna y externa, la aplicación de sanciones disciplinarias y penales, así como la participación ciudadana y la integridad en los procesos de toma de decisiones. Además de la *Recomendación sobre Integridad Pública*, la OCDE ha adoptado los siguientes instrumentos jurídicos para mejorar la integridad y prevenir la corrupción:

- *Recomendación de la OCDE sobre directrices para gestionar conflictos de interés en el sector público* (OCDE, 2004<sup>[8]</sup>).
- *Recomendación del Consejo sobre los principios para la transparencia y la integridad en los grupos de presión* (OCDE, 2010<sup>[9]</sup>).

### **Recuadro 1.1. Los pilares y componentes de la Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública**

#### **I. CONSTRUIR UN SISTEMA DE INTEGRIDAD PÚBLICA COHERENTE Y COMPLETO**

1. Demostrar su compromiso en los más altos niveles políticos y de gestión dentro del sector público y reforzar la integridad pública, reduciendo la corrupción.
2. Clarificar las responsabilidades institucionales en el sector público para fortalecer la eficacia del sistema de integridad pública.
3. Desarrollar un enfoque estratégico para el sector público que se base en datos empíricos y que tenga por objeto atenuar los riesgos en materia de integridad pública.
4. Fijar normas de conducta estrictas para los servidores públicos.

#### **II. CULTIVAR UNA CULTURA DE INTEGRIDAD PÚBLICA**

5. Promover una cultura de integridad pública que abarque al conjunto de la sociedad colaborando con el sector privado, la sociedad civil y los ciudadanos.
6. Invertir en liderazgo íntegro con el fin de demostrar el compromiso de una entidad del sector público con la integridad.
7. Promover un sector público profesional basado en la meritocracia, consagrado a los valores y a la buena gobernanza del servicio público.
8. Ofrecer a los servidores públicos la información, formación, orientación y asesoramiento oportunos para que puedan aplicar las normas de integridad pública en el lugar de trabajo.
9. Favorecer una cultura organizativa de la transparencia dentro del sector público que responda a las preocupaciones relacionadas con la integridad.

#### **III. POSIBILITAR UNA RENDICIÓN DE CUENTAS EFICAZ**

10. Implementar un marco de control y gestión de riesgos que salvaguarde la integridad en las entidades del sector público.
11. Garantizar que los mecanismos de aplicación de sanciones ofrezcan respuestas apropiadas a todas las sospechas de infracciones de las normas de integridad pública por parte de servidores públicos y de todas las demás personas o entidades implicadas en las infracciones.
12. Reforzar el papel de la supervisión y el control externos en el sistema de integridad del sector público.
13. Fomentar la transparencia y la participación de las partes interesadas en todas las fases del proceso político y del ciclo de elaboración de políticas públicas con el objeto de promover la rendición de cuentas y el interés general.

Fuente: OCDE (2017<sup>[6]</sup>), *Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública*, OCDE, París, <https://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>.

Este Informe se centra en el primer pilar de la *Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública* y analiza la estructura institucional general de las principales instancias de integridad en el Ecuador, considerando sus mandatos legales, capacidades, su papel y atribuciones en la formulación de políticas de integridad, su aplicación y permitiendo la rendición de cuentas. La segunda sección aborda en qué medida las instancias pertinentes del nivel nacional han establecido mecanismos de cooperación eficaces y un enfoque estratégico para la integridad pública. La tercera sección se centra en los arreglos institucionales y responsabilidades en materia de integridad en la Función Ejecutiva, y en cómo permiten la implementación de las políticas de integridad a nivel de las entidades. Para concluir, la última sección propone un plan de acción que incluye todas las recomendaciones del informe y especifica la(s) entidad(es) responsable(s) de su ejecución.

El objetivo del informe es apoyar a Ecuador a sentar las bases institucionales para que establezca sistemas de integridad a nivel nacional, así como dentro de la Función Ejecutiva y en sus entidades. Adicionalmente, ofrece las bases para una revisión más exhaustiva de áreas específicas de política pública que se presentan en el informe, y que podrían beneficiarse de análisis y recomendaciones adicionales.

El informe aprovecha el marco analítico de la *Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública* y se sustenta en las buenas prácticas internacionales, sobre todo de países con una estructura institucional y jurídica similar en la región de América Latina y el Caribe (ALC), con los que la OCDE ha trabajado estrechamente mediante otros estudios y la Red de Integridad Pública para América Latina y el Caribe OCDE-BID (Recuadro 1.2) Además, se beneficia de la vasta información, datos y retroalimentación proporcionada por casi 30 instancias nacionales, entre las que cabe mencionar a instituciones y entidades públicas, academia, organizaciones de la sociedad civil y sector privado mediante un cuestionario (octubre 2020), entrevistas virtuales realizadas durante la misión investigadora (diciembre 2020-enero 2021) y talleres de validación (marzo 2021).

## **Recuadro 1.2. Trabajo sobre integridad de la OCDE y red en la Región de América Latina y el Caribe**

### **Estudios de la OCDE sobre integridad**

La OCDE ha realizado los siguientes Estudios sobre Integridad en la región de América Latina y el Caribe, tanto a nivel nacional como desconcentrado.

- Argentina (2019)
- Ciudad de México (2019)
- Nuevo León, México (2018)
- Colombia (2017)
- Coahuila, México (2017)
- México (2017)
- Perú (2017)
- Brasil (2012)

### **Red de la OECD y el BID para la integridad en América Latina y el Caribe**

La Red de Integridad Pública para América Latina y el Caribe OCDE-BID, creada en 2017, agrupa a las principales instancias responsables de los sistemas de integridad en los países de la región. Incluye a los organismos exclusivamente dedicados a las políticas de integridad, pero también a las instancias responsables de la transparencia gubernamental, la administración pública y el control interno. La Red se propone dirigir debates de políticas públicas para intercambiar las mejores buenas prácticas y las

lecciones aprendidas al aplicar las políticas de integridad a nivel regional e internacional. La última reunión se celebró en forma virtual en septiembre de 2020 y se centró en el tema “Integridad y transparencia en los proyectos de infraestructura en tiempos del COVID-19”.

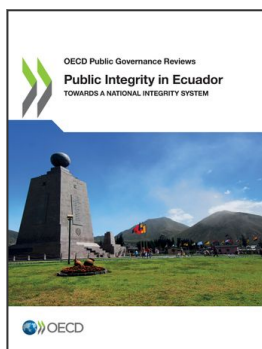
Fuente: OCDE (s.f.<sup>[10]</sup>), “La Integridad Pública en América Latina y el Caribe OCDE, París, <https://www.oecd.org/governance/integridad/integridad-lac/> (consultado el 12 de abril de 2021).

La OCDE es una organización internacional integrada por 38 Estados miembros que trabaja para promover políticas que fomenten la prosperidad, la igualdad, las oportunidades y el bienestar para todos. Junto con los gobiernos, los responsables de la formulación de políticas y los ciudadanos, trabaja para establecer normas internacionales basadas en pruebas y encontrar soluciones a diversos problemas de gobernanza, sociales, económicos y ambientales. Ofrece un foro único y un centro de conocimientos para datos y análisis, intercambio de experiencias, compartir las mejores prácticas, asesorar en políticas públicas y establecer normas internacionales (Recuadro 1.3).

### Recuadro 1.3. La función normativa y de apoyo a políticas públicas de la OCDE

- Las normas de la OCDE son elaboradas por comités de expertos y se formulan mediante un riguroso proceso basado en evidencia que aprovecha las mejores prácticas y políticas e involucra a múltiples partes interesadas.
- Las normas de la OCDE ayudan a establecer igualdad de condiciones en el mundo, aumentar la cooperación técnica internacional e implementar objetivos de política pública comunes para mejorar el bienestar de los ciudadanos. Las normas generan ahorros en eficiencia a los gobiernos y garantizan que las políticas beneficien a los ciudadanos.
- La OCDE ha diseñado más de 450 instrumentos jurídicos (Acuerdos Internacionales, Decisiones, Recomendaciones, Declaraciones); actualmente, más de 250 están en vigor, algunos relacionados con múltiples áreas sectoriales.
- Las normas de la OCDE tienen un alcance verdaderamente mundial. Por ejemplo, el Foro Mundial sobre Transparencia e Intercambio de Información Fiscal tiene 161 miembros (incluidos 88 países en desarrollo) que trabajan juntos para implementar normas de transparencia fiscal.
- Basándose en normas y análisis que se sustentan en evidencia, la OCDE apoya a distintos países en sus objetivos de reforma de políticas públicas.

Fuente: OCDE (s.f.<sup>[11]</sup>), “Acerca de la OCDE”, <https://www.oecd.org/acerca/> (consultado el 12 de abril de 2021).



**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), "Introducción", in *Public Integrity in Ecuador: Towards a National Integrity System*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/67ccaed3-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>.