

Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública



Promoviendo la Integridad Pública en la Sociedad Ecuatoriana

HACIA UN SISTEMA NACIONAL DE INTEGRIDAD



Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

Promoviendo la Integridad Pública en la Sociedad Ecuatoriana

HACIA UN SISTEMA NACIONAL DE INTEGRIDAD

Tanto este documento, así como cualquier dato y cualquier mapa que se incluya en él, se entenderán sin perjuicio respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:

OECD (2024), *Promoviendo la Integridad Pública en la Sociedad Ecuatoriana: Hacia un Sistema Nacional de Integridad*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/2c074ccf-es>.

ISBN 978-92-64-83860-4 (impresa)

ISBN 978-92-64-83267-1 (pdf)

ISBN 978-92-64-38266-4 (HTML)

ISBN 978-92-64-70246-2 (epub)

Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

ISSN 2414-3308 (impresa)

ISSN 2414-3316 (en línea)

Imágenes: Portada © Proyecto “Integrarte – Jóvenes en acción por la transparencia y el cuidado del medio ambiente”/Programa Ecuador SinCero I – Prevención de la Corrupción, Transparencia y Participación Ciudadana de la Cooperación Alemana GIZ.

Las erratas de las publicaciones se encuentran en línea en: www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

© OCDE 2024

El uso del contenido del presente trabajo, tanto en formato digital como impreso, se rige por los términos y condiciones que se encuentran disponibles en: <https://www.oecd.org/termsandconditions>.

Prólogo

Como en otros países del mundo y de la región, la corrupción es una de las principales preocupaciones de los ciudadanos y de las empresas en Ecuador. Al mismo tiempo, la desconfianza en las instituciones públicas ha seguido aumentando, según los resultados de las encuestas Latinobarómetro de 2018 y 2021. Promover la integridad pública es una condición necesaria y urgente para revertir este deterioro de la confianza pública, así como un elemento esencial para el bienestar económico y social de toda la sociedad. La integridad pública 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. La promoción de una cultura de la integridad requiere que el sector público y los individuos, las empresas, las organizaciones de la sociedad civil y la academia trabajen juntos.

Para fortalecer el sentido de corresponsabilidad del sector privado, la sociedad civil y los ciudadanos en la promoción de la integridad pública, Ecuador ha venido implementando acciones dirigidas al conjunto de la sociedad, incluyendo el desarrollo de guías para apoyar las prácticas de integridad en las empresas privadas y el desarrollo de campañas de concientización dirigidas a la ciudadanía, particularmente a los jóvenes. Sin embargo, las altas cifras de desconfianza en las instituciones públicas y la creciente percepción de corrupción demuestran que es necesario adoptar nuevas medidas, como mejorar la coordinación entre las instituciones públicas y la cooperación entre el sector público y otros actores, seguir fortaleciendo la participación de las partes interesadas en la elaboración de políticas y comunicar mejor a la ciudadanía sobre la integridad pública.

Este informe, financiado y apoyado por la Cooperación Técnica Alemana en Ecuador, analiza los principales esfuerzos de Ecuador por fomentar la corresponsabilidad del sector privado, la academia, las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos en la promoción de una cultura de integridad pública, en línea con el principio 5 “Sociedad” de la Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública de 2017. Con base en este análisis, el informe ofrece recomendaciones concretas con el fin de apoyar al sector público ecuatoriano a fomentar una cultura de integridad en toda la sociedad.

Este informe apoya a los países en la implementación efectiva de la Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública. Además, complementa el análisis llevado a cabo en el informe OCDE (2021) *La Integridad Pública en el Ecuador: Hacia un Sistema Nacional de Integridad*, donde se analizan los arreglos institucionales para la integridad en Ecuador y se ofrecen recomendaciones para institucionalizar la prevención de la corrupción.

El informe fue aprobado por el Comité de Gobernanza Pública el 27 de septiembre de 2023 y preparado para publicación por la Secretaría de la OCDE.

Agradecimientos

El informe fue preparado por la División de Integridad del Sector Público de la Dirección de Gobernanza Pública de la OCDE, bajo la dirección de Elsa Pilichowski, Directora de Gobernanza Pública de la OCDE, y Julio Bacio Terracino, jefe de la División de Integridad del Sector Público. El informe fue coordinado y redactado por Laura Córdoba Reyes y se benefició de las ideas y comentarios de Frédéric Boehm, ambos de la División de Integridad del Sector Público. El reporte fue preparado para publicación por Meral Gedik. Apoyo administrativo fue suministrado por Aman Johal, Charles Victor, Neringa Gudziunaite y Samantha Sánchez.

Agradecemos el apoyo técnico y financiero de la Cooperación Técnica Alemana, implementada por la *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)*, a través del Programa “Ecuador SinCero - Prevención de la Corrupción, Transparencia y Participación Ciudadana”, liderado por Fiorella Mayaute. En particular, la OCDE agradece a Jessica Leguia, Óscar Uquillas y Camila Ponce, miembros del equipo técnico en Ecuador SinCero, por el soporte y sus contribuciones al informe.

La OCDE expresa su gratitud al Gobierno del Ecuador por su cooperación, así como a las numerosas instituciones públicas que participaron en el desarrollo de este reporte. En particular, la Secretaría de Política Pública Anticorrupción, la Secretaría General de la Administración Pública y Gabinete, el Ministerio de Educación, el Servicio Nacional de Contratación Pública, la Superintendencia de Control del Poder de Mercado, la Unidad de Análisis Financiero, la Contraloría General del Estado, la Defensoría del Pueblo, la Secretaría Técnica del Comité de Coordinación de la Función de Transparencia y Control Social, el Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador y la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas.

La OCDE también agradece a las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y la academia que aportaron ideas y perspectivas valiosas para el informe, en particular a la Fundación Ciudadanía y Desarrollo, el Grupo FARO, la Fundación Grupo Esquel, la Fundación Lucha contra la Corrupción, la Comisión de Integridad y Anticorrupción de la Cámara de Comercio Internacional Capítulo Ecuador, el Comité Empresarial Ecuatoriano, la World Compliance Association, la Asociación Ecuatoriana de Distribuidores e Importadores de Productos Médicos, y el Instituto de Altos Estudios Nacionales. Por último, la Secretaría de Política Pública Anticorrupción —en particular Vanessa Gutiérrez, Mónica Naveda y Diego Corral— amerita una mención especial por coordinar las actividades de la misión de recolección de información efectuada en marzo de 2023 y los talleres virtuales organizados en abril de 2023 cuando se presentaron las recomendaciones preliminares y se analizaron con representantes de las instituciones públicas, la sociedad civil, el sector privado y la academia, y por sus valiosos comentarios al informe.

Índice

Prólogo	3
Agradecimientos	5
Abreviaturas y acrónimos	8
Resumen ejecutivo	9
1 Principales desafíos y acciones para la integridad pública en la sociedad en Ecuador	11
1.1. Entendiendo los principales desafíos y acciones en curso para cultivar una cultura de integridad pública en toda la sociedad ecuatoriana	12
1.2. Fortaleciendo las instituciones para la integridad pública en Ecuador	17
Notas	22
2 Fortaleciendo la participación ciudadana en el diseño de las políticas de integridad en Ecuador	23
2.1. Introducción	24
2.2. Fortaleciendo las prácticas participativas para desarrollar e implementar el sistema de integridad pública ecuatoriano y sus elementos	24
3 Cultivando el compromiso de los ciudadanos con la integridad pública en Ecuador	31
3.1. Introducción	32
3.2. Generando conciencia en la sociedad ecuatoriana acerca de los beneficios de la integridad pública y las responsabilidades ciudadanas en la promoción de la integridad	32
3.3. Fortaleciendo la educación en materia de integridad pública y ciudadanía en las escuelas y universidades ecuatorianas	39
Notas	50
4 Involucrando al sector privado en la promoción de la integridad pública en Ecuador	51
4.1. Introducción	52
4.2. Fortaleciendo los esfuerzos del gobierno ecuatoriano por promover a integridad pública en el sector privado	52
5 Propuestas de acción	58
Referencias	61

FIGURAS

Figura 1.1. Percepción de corrupción por institución en Ecuador	13
Figura 1.2. Líneas estratégicas de la ENA relacionadas con el enfoque de toda la sociedad hacia la integridad pública	15
Figura 1.3. Acciones del plan de acción de la ENA relacionadas con el enfoque de toda la sociedad hacia la integridad pública	16
Figura 1.4. Instancia de coordinación interinstitucional para la prevención de la corrupción	20
Figura 2.1. Escalera OCDE de la participación	25
Figura 3.1. Rechazo a las faltas de integridad en Ecuador	33
Figura 3.2. Porcentaje de ecuatorianos que expresaron “muchacha confianza” o “algo de confianza” en las principales instituciones públicas	34
Figura 3.3. Mapa de contenidos conceptuales del bloque curricular “la convivencia”	40

TABLAS

Tabla 2.1. Elementos para gestionar la participación de las partes interesadas	27
Tabla 3.1. Factores de éxito de campañas de cambio de comportamiento	38
Tabla 3.2. Resultados de aprendizaje sugeridos por la OCDE para la educación sobre integridad pública	42
Tabla 5.1. Resumen de las principales recomendaciones para fomentar una cultura de integridad en toda la sociedad ecuatoriana	59

CUADROS

Cuadro 2.1. Detalles del proceso de consulta pública para la elaboración de la ENA	26
Cuadro 2.2. Buenas prácticas participativas para elaborar planes, políticas y estrategias de integridad y lucha contra la corrupción	29
Cuadro 3.1. Ejemplos de campañas de comunicación y concientización implementadas por el sector privado y organizaciones de la sociedad civil en Ecuador	37
Cuadro 3.2. Cooperación de múltiples actores relevantes para integrar la integridad en el currículo	41
Cuadro 3.3. Ejemplo de iniciativa de formación en integridad pública: Proyecto IntegrArte	45
Cuadro 3.4. Iniciativas de la CGU para fomentar la alfabetización en integridad pública de los estudiantes brasileños	46
Cuadro 3.5. Curso de inducción de la Escuela de Gobierno y Administración Pública del IAEN	48
Cuadro 3.6. Promoción de la cultura de datos abiertos y transparencia en estudiantes universitarios	48
Cuadro 3.7. Plataforma SCIENTI de Colombia	49
Cuadro 4.1. Guías de la Superintendencia de Control del Poder de Mercado	53
Cuadro 4.2. Programa ProÉtica de la CGU de Brasil	55
Cuadro 4.3. Encuesta Nacional de Integridad en la Contratación Pública del SERCOP	56
Cuadro 4.4. Esfuerzos de la Agencia Francesa Anticorrupción para medir las prácticas de integridad empresarial	57

Siga las publicaciones de la OCDE en:



<https://twitter.com/OECD>



<https://www.facebook.com/theOECD>



<https://www.linkedin.com/company/organisation-eco-cooperation-development-organisation-cooperation-developpement-eco/>



<https://www.youtube.com/user/OECDiLibrary>



<https://www.oecd.org/newsletters/>

Abreviaturas y acrónimos

ASEDIM	Asociación Ecuatoriana de Distribuidores e Importadores de Productos Médicos
AFA	Agencia Francesa Anticorrupción (Francia)
ICC	Cámara de Comercio Internacional
COIP	Código Orgánico Integral Penal
CGU	Contraloría General de la Unión (Brasil)
ENA	Estrategia Nacional Anticorrupción
ENIP	Estrategia Nacional de Integridad Pública (Chile)
ENIPC	Estrategia Nacional de Integridad y Prevención de la Corrupción (Costa Rica)
IAEN	Instituto de Altos Estudios Nacionales
MINCTI	Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colombia)
PYME	Pequeñas y Medianas Empresas
PNIP/LCC	Plan Nacional de Integridad Pública y Lucha Contra la Corrupción 2019-2023
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
SENESCYT	Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación
SPPA	Secretaría de Política Pública Anticorrupción
SEGGCOM	Secretaría General de Comunicación de la Presidencia de la República
SERCOP	Servicio Nacional de Contratación Pública
UAFFE	Unidad de Análisis Financiero y Económico

Resumen ejecutivo

Mantener una cultura de integridad es un reto en muchos países. Esto requiere que tanto el sector público como el privado se mantengan firmes y trabajen juntos. Las empresas, las organizaciones de la sociedad civil, la academia y los individuos interactúan a diario con los funcionarios públicos y pueden influir en las decisiones públicas. Ellos desempeñan un papel en la política pública y sus acciones y elecciones pueden afectar la integridad pública. Involucrar activamente al sector privado, la sociedad civil, la academia y los ciudadanos en la promoción de la integridad pública y hacerlos corresponsables de la defensa de una cultura de la integridad es clave.

Este informe se centra en el desafío de promover una cultura de integridad pública en toda la sociedad ecuatoriana. Revisa los esfuerzos gubernamentales en curso para construir un enfoque de integridad pública que abarque a toda la sociedad y ofrece recomendaciones para fortalecer la coordinación y lograr un mayor impacto.

Principales hallazgos

Ecuador está diseñando e implementado una serie de acciones para promover un enfoque de integridad pública que abarque a toda la sociedad. Por ejemplo, la Estrategia Nacional Anticorrupción incluye dos líneas estratégicas enfocadas en generar una mayor conciencia sobre las responsabilidades del sector privado y de la sociedad civil en la promoción de la integridad pública. El plan de acción 2022-2025 de la Estrategia elaborado por la Secretaría de Política Pública Anticorrupción incluye el diseño e implementación de campañas de concientización y módulos de capacitación dirigidos a la ciudadanía, y la implementación de un programa de incentivos a las prácticas anticorrupción de las empresas, entre otros. Además, el Plan Nacional de Integridad Pública y Lucha Contra la Corrupción 2019-2023 de la Función de Transparencia y Control Social incluye acciones dirigidas a fortalecer la participación ciudadana y la cooperación con el sector privado para la prevención de la corrupción.

Los esfuerzos para promover una cultura de integridad en toda la sociedad involucran a varias instituciones del sector público. Estos esfuerzos son liderados por la Secretaría de Política Pública Anticorrupción en la Función Ejecutiva y por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en la Función de Transparencia y Control Social, jugando también roles relevantes el Ministerio de Educación, la Defensoría del Pueblo y la Superintendencia de Control del Poder de Mercado, entre otros. Considerando esto, existen oportunidades para fortalecer la coordinación interinstitucional entre los actores públicos con responsabilidades en el sistema de integridad pública. Recientemente, la Secretaría de Políticas Públicas Anticorrupción comenzó a trabajar más estrechamente con instituciones públicas relevantes -por ejemplo, con el Ministerio de Educación para incluir conceptos clave de integridad pública en el nuevo currículo nacional. Sin embargo, para lograr un mayor alcance e impacto, esta cooperación podría desarrollarse de forma más consistente.

Además, aunque los ciudadanos y otras partes interesadas relevantes participaron en el desarrollo de políticas públicas de integridad, aún hay espacio para promover un diálogo y un compromiso más significativos. Si bien el Gobierno de Ecuador utilizó insumos generados durante un proceso de consulta pública para el diseño de la Estrategia Nacional Anticorrupción, no se proporcionó la retroalimentación necesaria para crear una relación bidireccional entre el gobierno y las partes interesadas. Un mejor uso

de canales y mecanismos de participación alternativos podría haber fomentado la colaboración de las partes interesadas durante todas las fases del ciclo de política.

Adicionalmente, existen lagunas de información sobre las prácticas de integridad y los riesgos de corrupción en la sociedad, la academia y el sector privado que dificultan al gobierno la identificación de los principales retos en materia de integridad en el conjunto de la sociedad y el diseño de iniciativas adecuadas para abordarlos. Contar con evidencia actualizada, confiable y recopilada regularmente es fundamental no solo para desarrollar iniciativas que respondan a los desafíos reales y a las particularidades del contexto de un país, sino también para medir el progreso e impacto de dichas iniciativas y modificar aquellas que no estén logrando los resultados esperados.

Recomendaciones clave

Para asegurar que los esfuerzos por promover la integridad pública en la sociedad ecuatoriana son efectivos, sostenibles y coherentes, Ecuador podría continuar fortaleciendo el papel de la Secretaría de Política Pública Anticorrupción como la principal institución responsable de la integridad pública en la función Ejecutiva. Además, la instancia de coordinación interinstitucional para la prevención de la corrupción podría ser reforzada para facilitar su papel como principal espacio de diálogo y coordinación entre las cinco funciones del Estado, los diferentes niveles de gobierno, y con la sociedad civil, la academia y el sector privado. Estas recomendaciones también están en línea con el informe de la OCDE de 2021 [*La Integridad Pública en el Ecuador: Hacia un Sistema Nacional de Integridad*](#).

Ecuador podría mejorar la coordinación interinstitucional entre los actores públicos relevantes, así como la cooperación entre el sector público y el sector privado, las universidades y las organizaciones de la sociedad civil. Dicha coordinación y cooperación incluiría la planificación e implementación de iniciativas dirigidas a promover la integridad pública en toda la sociedad y fomentar la corresponsabilidad de todos los actores relevantes en la lucha contra la corrupción. La Secretaría de Política Pública Anticorrupción podría considerar fortalecer la cooperación con la Función de Transparencia y Control Social, principalmente en la promoción de la participación ciudadana y el fomento de la denuncia de violaciones de integridad. De igual forma, la Secretaría de Política Pública Anticorrupción y otros actores institucionales con responsabilidades en materia de integridad podrían fomentar más alianzas con el sector privado, las universidades y las organizaciones de la sociedad civil, particularmente en el área de educación sobre integridad para niños y jóvenes.

La Secretaría de Política Pública Anticorrupción y otros actores con responsabilidad en materia de integridad podrían fomentar la participación ciudadana y de otras partes interesadas en el desarrollo e implementación de políticas públicas de integridad. Para esto, Ecuador podría utilizar una gama más amplia de mecanismos y canales de participación que permitan incorporar las necesidades, percepciones y visiones de un mayor número de grupos de la sociedad ecuatoriana, incluyendo pueblos y nacionalidades indígenas ecuatorianos. Además, una cooperación más estrecha entre la Secretaría de Política Pública Anticorrupción y la Función de Transparencia y Control Social podría mejorar el diseño e implementación de actividades de formación y capacitación para la participación ciudadana. El fomento de una participación efectiva de los ciudadanos y otras partes interesadas puede ayudar a cerrar la brecha de confianza pública.

Por último, Ecuador podría mejorar sus esfuerzos para recolectar evidencia e información sobre los principales desafíos en materia de integridad pública y lucha contra la corrupción. Esto incluye la recopilación de información periódica sobre los desafíos, experiencias y opiniones sobre la integridad en la sociedad ecuatoriana, sobre las prácticas y desafíos en integridad empresarial y sobre investigaciones en curso en el ámbito de la integridad pública y la lucha contra la corrupción. Esta evidencia sería fundamental para informar la toma de decisiones en Ecuador y promover un uso más eficiente de los recursos públicos.

1 Principales desafíos y acciones para la integridad pública en la sociedad en Ecuador

Este capítulo proporciona información general sobre los niveles de percepción de corrupción de la ciudadanía y las empresas en Ecuador. También ofrece un breve resumen de las principales acciones previstas por el sector público ecuatoriano para fomentar la corresponsabilidad del sector privado, las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos en la promoción de la integridad pública. Finalmente, este capítulo incluye un breve análisis sobre los desafíos en materia institucional para la integridad pública en Ecuador.

1.1. Entendiendo los principales desafíos y acciones en curso para cultivar una cultura de integridad pública en toda la sociedad ecuatoriana

La integridad pública no es una cuestión que concierne exclusivamente al sector público: las personas, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y las empresas pueden perjudicar o fomentar la integridad pública con sus acciones (OCDE, 2020^[1]). En efecto, como miembros activos de la sociedad, las personas, las OSC y las empresas tienen la responsabilidad compartida de promover la integridad pública, especialmente si se considera que estos actores interactúan a diario con los servidores públicos, desempeñan un papel fundamental en la definición de la agenda pública y tienen el poder de influir en las decisiones públicas.

Son muchas las acciones de las personas, las OSC y las empresas que pueden perjudicar la integridad pública. Por ejemplo, cuando los ciudadanos evaden impuestos, hacen uso de servicios públicos sin pagar y/o buscan tener acceso a beneficios sociales de forma fraudulenta, están tomando recursos públicos injustamente y erosionando la confianza interpersonal. A su vez, cuando las empresas ofrecen sobornos a cambio de contratos con entidades públicas y/o proporcionan fondos ilegales a los partidos políticos y/o determinados candidatos, están amenazando la legitimidad del sistema democrático y contribuyendo a debilitar la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas. También, cuando las OSC implementan estrategias para desinformar y/o manipular la opinión pública, ayudan a sesgar la toma de decisiones públicas en favor de unos pocos poderosos.

Consciente de esto, la Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública hace especial énfasis en la importancia de promover una cultura de integridad pública en el conjunto de la sociedad, colaborando con el sector privado, las OSC y los ciudadanos, a través de las siguientes acciones:

a) reconociendo el papel que desempeñan el sector privado, las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos en el sistema de integridad pública a través del respeto a los valores de la integridad pública en sus interacciones con el sector público, y en particular, fomentando que el sector privado, la sociedad civil y las personas físicas mantengan esos valores como una responsabilidad compartida;

b) implicando a todas las partes interesadas en el desarrollo, actualización periódica e implementación del sistema de integridad pública;

c) concientizando a la sociedad de los beneficios de la integridad pública y reduciendo la tolerancia a las infracciones de las normas de integridad en el sector público, y desarrollando, cuando proceda, campañas que promuevan la educación cívica en materia de integridad pública, entre los ciudadanos y, en particular, en los centros escolares;

d) involucrando al sector privado y a la sociedad civil en los beneficios complementarios derivados de la defensa de la integridad en actividades tanto comerciales como no lucrativas, beneficiándose de las lecciones aprendidas con la implementación de buenas prácticas” (OCDE, 2017^[2]).

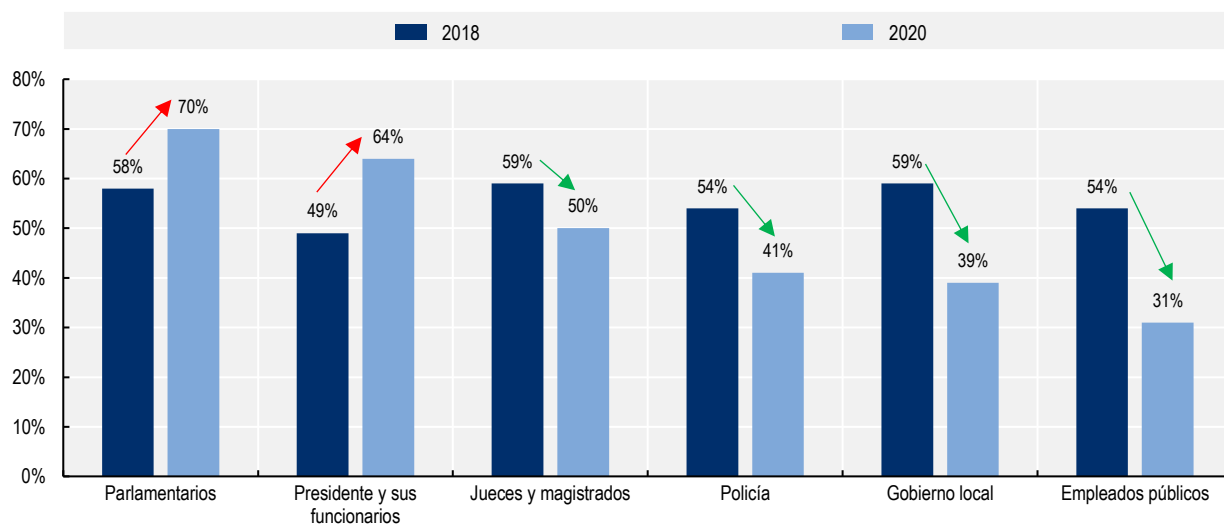
En Ecuador, la corrupción es una de las principales preocupaciones de los ciudadanos y las empresas. En el caso de los ciudadanos, el 93% de los ecuatorianos sostiene que la corrupción es un “*problema grande*” o “*muy grande*” en el gobierno nacional (Fundación Ciudadanía y Desarrollo y Transparencia Internacional, 2023^[3]). En el caso del sector privado, el 49.4% de las empresas encuestadas en el año 2017 a través de las Encuestas Empresariales (*Enterprise Surveys*) del Banco Mundial identificó la corrupción como una limitación importante en Ecuador; este valor es superior al promedio regional¹ ubicado en 44.9% (The World Bank, 2017^[4]).

Además, el informe 2021 de la Corporación Latinobarómetro complementa esta visión al mostrar que el 72% de los ecuatorianos cree que el nivel de corrupción en el país aumentó en relación con el año inmediatamente anterior al que fue realizada la encuesta (Corporación Latinobarómetro, 2021^[5]). Esta cifra presenta un incremento significativo en comparación con el mismo indicador del año 2018, cuando

el 56% de los ecuatorianos creía que el nivel de corrupción en el país había aumentado en relación con el año inmediatamente anterior al que fue realizada la encuesta (Corporación Latinobarómetro, 2018^[6]).

Al diferenciar entre las principales instituciones de una democracia, el informe 2021 de la Corporación Latinobarómetro revela que los ecuatorianos piensan que los principales involucrados en actos de corrupción son los “*parlamentarios*” (70%), seguidos por el “*presidente y sus funcionarios*” (64%) y los “*jueces y magistrados*” (50%) (Figura 1.1). Al comparar estos datos con los del informe 2018 de la misma corporación, se observa que los niveles de percepción de corrupción de los “*parlamentarios*” y el “*presidente y sus funcionarios*” aumentaron considerablemente de 2018 a 2021, mientras que los niveles de percepción de corrupción para todos los demás actores disminuyeron significativamente en el mismo periodo (Figura 1.1).

Figura 1.1. Percepción de corrupción por institución en Ecuador



Fuente: (Corporación Latinobarómetro, 2021^[5]; Corporación Latinobarómetro, 2018^[6]).

Más allá de las percepciones, los ecuatorianos y las empresas experimentan la corrupción en su vida cotidiana. Los siguientes datos dan una visión general de las experiencias de corrupción y falta de integridad en Ecuador:

- El 15% de los ecuatorianos indica que ellos o un pariente han sabido de un acto de corrupción, valor levemente inferior al promedio regional² ubicado en 16% (Corporación Latinobarómetro, 2018^[6]).
- El 28% de los ecuatorianos manifiesta haber pagado un soborno para acceder a servicios básicos —servicios básicos se refiere a i) hospitales públicos, ii) escuelas públicas, iii) identificación, iv) credencial de elector o permiso, v) policía, y vi) servicios públicos y cortes— en los 12 meses anteriores a cuando fue realizada la encuesta; este valor es equivalente al promedio regional³ de 28.2% (Transparencia Internacional, 2017^[7]). Los hospitales públicos es el servicio básico donde se ve el mayor pago de sobornos en Ecuador, con un porcentaje correspondiente al 21-30% de los usuarios (Transparencia Internacional, 2017^[7]).
- El 62% de los ecuatorianos que utilizaron al menos uno de los servicios públicos esenciales —servicios públicos especiales se refiere a i) Policía Nacional, ii) escuelas o colegios, iii) centros de educación superior, iv) hospitales, v) instituciones proveedoras de servicios básicos como agua, electricidad y saneamiento, y vi) oficinas gubernamentales para obtener algún documento—

utilizaron contactos personales o pidieron favores para obtener lo que necesitaban (Fundación Ciudadanía y Desarrollo y Transparencia Internacional, 2023^[3]).

- El 15% de los ecuatorianos afirma haber recibido una oferta de soborno o de favor especial para que vote de una determinada manera en unas elecciones nacionales, regionales o locales en los últimos 5 años (Fundación Ciudadanía y Desarrollo y Transparencia Internacional, 2023^[3]).
- El 5.9% de las empresas señala haber recibido por lo menos una solicitud de pago de soborno, valor inferior al promedio regional ubicado⁴ en 9.2% (The World Bank, 2017^[4]).

A la luz de estos y otros desafíos, el Gobierno de Ecuador viene diseñando e implementado diferentes acciones tendientes a fortalecer la cultura de integridad pública en toda la sociedad ecuatoriana.

En primer lugar, en el primer semestre de 2021, el gobierno ecuatoriano presentó el Plan Nacional de Desarrollo denominado “Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025” donde propone una hoja de ruta para Ecuador en el corto y mediano plazo. Este Plan Nacional de Desarrollo incluye como uno de sus objetivos el 15 “*Fomentar la ética pública, la transparencia y la lucha contra la corrupción*” para lo cual propone llevar a cabo “*una lucha integral y coordinada del sector público, el sector privado y la sociedad civil*” (Gobierno de Ecuador, 2021, p. 99^[8]). Específicamente, bajo la política 15.1 “Fomentar la integridad pública y la lucha contra la corrupción en coordinación interinstitucional efectiva entre todas las funciones del Estado y la participación ciudadana” el Plan Nacional de Desarrollo reconoce la necesidad de garantizar una lucha integral y coordinada del sector público y de involucrar a los ciudadanos en el accionar público para generar el control social que permita la prevención, denuncia y procesamiento efectivo de los casos de corrupción. Sin embargo, esta visión resulta ser limitada pues presenta las faltas de integridad como acciones exclusivas de los servidores públicos y centra el rol de la ciudadanía en el de control. En ese sentido, no enfatiza en el principio de corresponsabilidad, o responsabilidad compartida, sugerido bajo el principio 5 de la Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública, el cual reconoce que las malas prácticas no solo vienen del sector público, sino también del lado de los ciudadanos, las OSC y las empresas, y, por ende, las responsabilidades de estos actores van más allá del control.

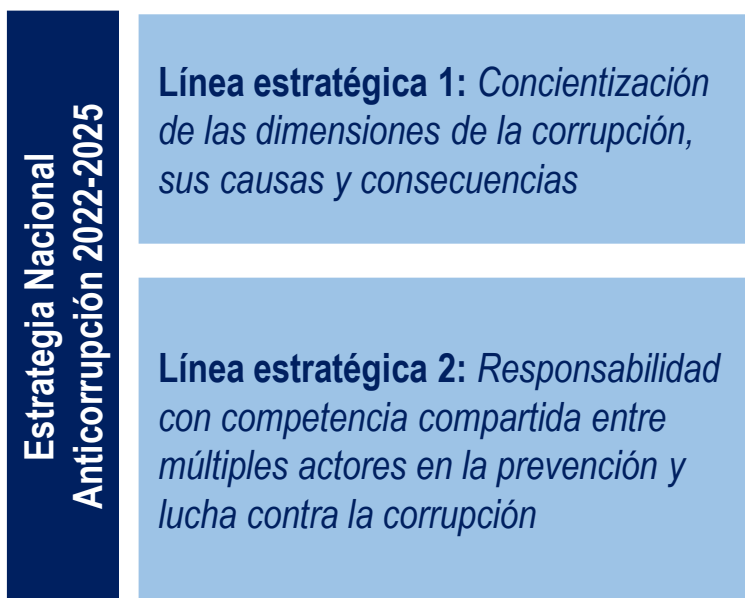
En segundo lugar, en noviembre de 2021, el gobierno ecuatoriano presentó los *Lineamientos Generales de la Política Nacional Anticorrupción*, por iniciativa de la Presidencia de la República. Estos lineamientos fueron elaborados con el fin de guiar la construcción de una política nacional anticorrupción, poniendo especial énfasis en la coordinación e intercambio interinstitucionales y en la prevención de la corrupción a través de la integridad pública, transparencia, participación y rendición de cuentas. Los *Lineamientos Generales de la Política Nacional Anticorrupción* destacan la relevancia de involucrar a los ciudadanos, las OSC, la academia, el sector privado y los medios de comunicación en la promoción de la integridad y en la lucha contra la corrupción, por ejemplo, a través de la participación activa de estos grupos en la construcción de una estrategia nacional anticorrupción y como observadores dentro de la instancia encargada de coordinar su implementación (Presidencia de Ecuador, 2021^[9]).

En tercer lugar, en julio de 2022, el gobierno ecuatoriano presentó la Estrategia Nacional Anticorrupción (ENA) en un evento que contó con la participación de autoridades de todas las Funciones del Estado y niveles de gobierno, así como representantes de todos los estratos de la sociedad ecuatoriana. La ENA fue elaborada con base en los *Lineamientos Generales de la Política Nacional Anticorrupción* e insumos recibidos a través de un proceso de consulta pública que tuvo lugar entre enero y febrero de 2022. Dicho proceso de consulta pública de los *Lineamientos Generales de la Política Nacional Anticorrupción* consistió en talleres, entrevistas y encuestas en los que participaron representantes de la academia, los gremios productivos y de trabajadores, medios de comunicación, OSC, organizaciones políticas y el sector público (más información sobre este proceso se presenta en el Capítulo 2).

Además, la ENA reconoce el rol del sector privado y de la sociedad civil en la promoción de la integridad pública y la lucha contra la corrupción, al reconocer que los delitos relativos a la corrupción no solo surgen como consecuencia de faltas de integridad de los servidores públicos sino que también requieren de “*la complicidad que puede darse desde los ámbitos privado y social*” (Presidencia de Ecuador, 2022, p. 6^[10]).

y por consiguiente es fundamental la “*corresponsabilidad pública y privada para prevenir y sancionar a la corrupción*” (Presidencia de Ecuador, 2022, p. 7_[10]). En ese sentido, dos de las ocho líneas estratégicas nacionales de la ENA se enfocan directamente en generar una mayor conciencia sobre el rol que tienen el sector privado y la sociedad civil en la promoción de la integridad pública, y en fortalecer dicho rol (Figura 1.2).

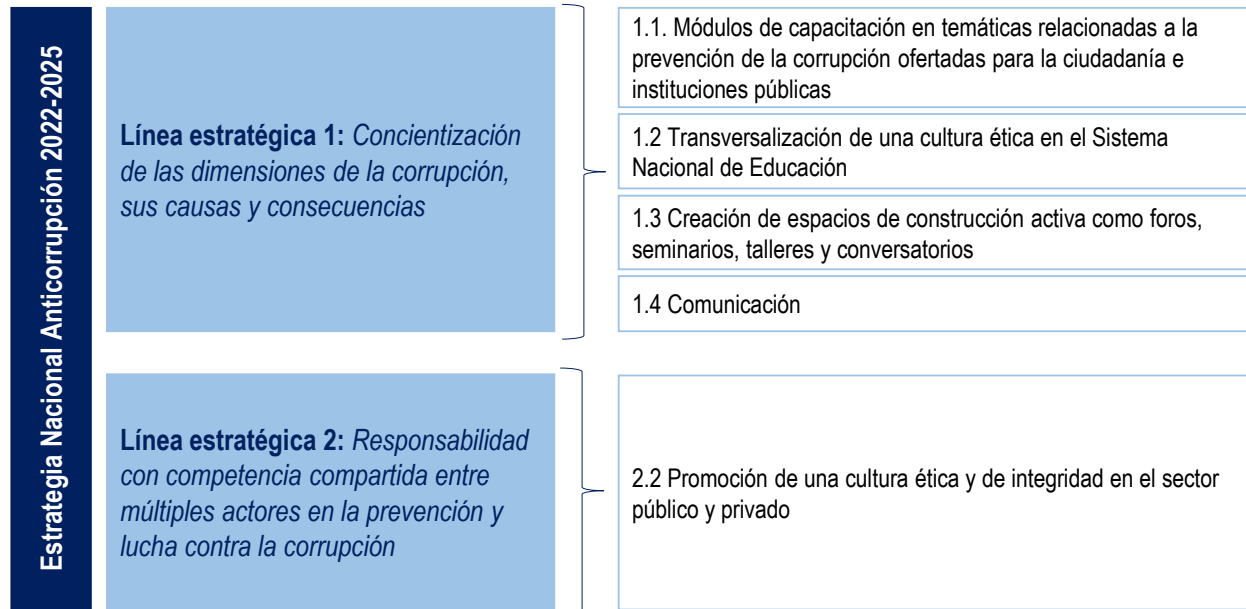
Figura 1.2. Líneas estratégicas de la ENA relacionadas con el enfoque de toda la sociedad hacia la integridad pública



Fuente: Elaborado por la OCDE con base en la ENA, (Presidencia de Ecuador, 2022_[10]).

Adicionalmente, en octubre de 2022, la Secretaría de Política Pública Anticorrupción (SPPA) publicó el plan de acción de la ENA 2022-2025, el cual incluye los objetivos, resultados esperados y ejes de acción asociados a cada una de las ocho líneas estratégicas nacionales de la ENA. El plan de acción incluye, entre otros, acciones encaminadas a cultivar una cultura de integridad en la sociedad en su conjunto. Por ejemplo, en el caso de las líneas estratégica nacional 1 y 2, el plan de acción establece acciones concretas a ser implementadas por la SPPA, en coordinación con entidades relevantes de los sectores público y privado, con el fin de promover la integridad pública en el conjunto de la sociedad ecuatoriana (Figura 1.3).

Figura 1.3. Acciones del plan de acción de la ENA relacionadas con el enfoque de toda la sociedad hacia la integridad pública



Fuente: Elaborado por la OCDE con base en el plan de acción de la ENA, (Secretaría de Política Pública Anticorrupción, 2022^[11]).

Aunque inicialmente estaba previsto que este plan de acción reflejara el compromiso del sector público ecuatoriano con la promoción de la integridad pública recogiendo actividades a ser ejecutadas de forma conjunta y coordinada por las diferentes entidades con responsabilidades dentro del sistema nacional de integridad, en virtud del contexto político y limitaciones de recursos, la SPPA decidió elaborar un plan de acción con acciones puntuales a su cargo a ser coordinadas con otros actores relevantes. Esto, en línea con sus funciones y atribuciones en materia de coordinación con las entidades competentes para la implementación de la ENA, según lo establecido en el Decreto Ejecutivo 412 de 2022. La SPPA informó que sigue trabajando en la construcción participativa de un plan de acción de la ENA que incorpore los compromisos de todos los sectores de la sociedad ecuatoriana.

Más allá de la Función Ejecutiva existen esfuerzos de otras funciones por cultivar una cultura de integridad pública en la sociedad ecuatoriana. Por ejemplo, la Función de Transparencia y Control Social —de la cual hacen parte la Contraloría General del Estado, la Defensoría del Pueblo, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, y las superintendencias de Bancos, de Compañías, Valores y Seguros, de Control del Poder de Mercado, de Economía Popular Solidaria, y de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo— elaboró el Plan Nacional de Integridad Pública y Lucha Contra la Corrupción 2019-2023 (PNIPLCC). Este Plan identifica las principales causas de la corrupción y propone acciones para mitigar estas causas, en el marco de 3 objetivos estratégicos que se relacionan directamente con el propósito de fomentar una cultura de integridad pública en el conjunto de la sociedad ecuatoriana, a saber:

- “1. Promover la integridad en la gestión pública y privada que se desarrolle con recursos públicos
2. Fortalecer la acción ciudadana en sus diversas formas de organización para lograr su incidencia en lo público.
3. Fortalecer los mecanismos de coordinación y cooperación interinstitucional pública y privada que articulen iniciativas y acciones para la prevención y lucha contra la corrupción” (Función de Transparencia y Control Social, 2019, p. 66^[12]).

Sin embargo, a pesar de su propósito de contribuir en la promoción de una cultura de integridad en la sociedad en su conjunto, el PNIPLCC carece de un sentido de pertenencia por parte de actores relevantes de otras funciones del poder público, lo que ha dificultado su implementación y limitado su impacto (OCDE, 2021^[13]). Además, no se encontraron informes periódicos de monitoreo y/o evaluación de la implementación del PNIPLCC, dificultando que la ciudadanía y otros actores relevantes conozcan los avances y sumen esfuerzos en favor de la integridad pública. En ese sentido, y considerando que la Función de Transparencia y Control Social empezará en breve el proceso de diseño del Plan Nacional de Integridad Pública y Lucha Contra la Corrupción para el próximo periodo, es necesario garantizar la articulación, en las etapas de planeación e implementación de las acciones del nuevo Plan, con las entidades públicas relevantes de otras funciones del Estado, tales como la SPPA, el Ministerio de Educación, el Servicio Nacional de Contratación Pública, entre otras, al igual que con otros actores de la sociedad ecuatoriana.

El presente informe evalúa las actuales iniciativas del sector público ecuatoriano dirigidas a los ciudadanos, las OSC y el sector privado para cultivar una cultura de integridad en el conjunto de la sociedad y fomentar la corresponsabilidad en la promoción de la integridad pública. Con base en el análisis de la situación actual, este informe proporciona recomendaciones específicas ajustadas al contexto ecuatoriano para informar futuras acciones tendientes a fortalecer el enfoque de integridad pública en el conjunto de la sociedad.

1.2. Fortaleciendo las instituciones para la integridad pública en Ecuador

1.2.1. El gobierno ecuatoriano podría fortalecer el enfoque y la organización de la Secretaría de Política Pública Anticorrupción con el fin de reforzar su estabilidad como principal institución con responsabilidades en materia de integridad pública en la Función Ejecutiva

Desde 2007, Ecuador ha hecho varias tentativas por crear una secretaría dentro de la Presidencia de la República con atribuciones en temas relacionados con la integridad y la lucha contra la corrupción al interior de la Función Ejecutiva. Esto incluye la (primera) Secretaría Nacional Anticorrupción en 2007, la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión en 2008, la Secretaría Nacional de la Administración Pública en 2013 —cuyas responsabilidades se delegaron luego a otras secretarías en 2017, la (segunda) Secretaría Anticorrupción en 2019 —suprimida en 2020 sin ninguna entrega formal de sus roles directivos y coordinador a ninguna otra institución, y finalmente la actual SPPA, creada en 2022.

Estos reiterados cambios institucionales de la principal institución con responsabilidades en materia de integridad pública en la Función Ejecutiva ecuatoriana han generado una falta de continuidad en los esfuerzos por promover la integridad pública en Ecuador y consolidar un sistema nacional de integridad pública. Las buenas prácticas internacionales muestran que las políticas de integridad, especialmente las medidas preventivas, requieren coherencia y continuidad durante un período de tiempo más largo, para desarrollarse y mostrar su impacto (OCDE, 2017^[14]). Así mismo, las experiencias internacionales muestran que los constantes cambios institucionales derivados de las fluctuaciones políticas de corto plazo así como los cambios arbitrarios en la titularidad de los organismos responsables por la integridad pueden menoscabar la continuidad y la coherencia de las políticas a través del tiempo, en particular de aquellas que apuntan a una construcción incremental pero sostenible de las capacidades institucionales para la integridad (OCDE, 2017^[14]).

Además, considerando que varias de las funciones y atribuciones de la SPPA tienen como propósito la coordinación efectiva entre las instituciones con responsabilidad en materia de integridad pública tanto al interior de la Función Ejecutiva como entre Funciones del Estado, es fundamental garantizar su continuidad con miras a fortalecer las buenas relaciones de trabajo y los lazos de confianza con dichas

entidades públicas, necesarios para el cumplimiento efectivo de sus funciones y atribuciones de promoción de la integridad pública.

Considerando lo anterior, resulta fundamental asegurar que exista una institución estable al interior de la Función Ejecutiva ecuatoriana y enfocada en promover una respuesta estratégica y sostenible contra la corrupción por medio de la integridad pública. En Ecuador, este objetivo se aborda con la creación de la SPPA en 2022, en el sentido que el Decreto Ejecutivo 412 de 2022 le otorga funciones y atribuciones específicas para fortalecer la integridad pública y prevenir la corrupción dentro de la Función Ejecutiva y en coordinación con otras Funciones del Estado, niveles de gobierno y actores clave de la sociedad. Sin embargo, con el fin de mitigar los riesgos de continuidad, coherencia y coordinación mencionados anteriormente y proporcionar una base institucional más sólida para promover efectivamente la integridad pública en la sociedad ecuatoriana, el gobierno ecuatoriano podría considerar fortalecer el enfoque y la organización de la principal institución con responsabilidades en materia de integridad pública en la función Ejecutiva: la SPPA.

Para esto, buenas prácticas internacionales han demostrado la importancia de abordar y fortalecer los siguientes elementos (OCDE, 2017^[14]; OCDE, 2019^[15]):

- Mantener una separación entre las funciones de prevención de la corrupción y de detección y sanción de los casos de corrupción, con el fin de no socavar la credibilidad y efectividad de la función preventiva y asesora de la principal institución con responsabilidad en materia de integridad pública en la Función Ejecutiva, en el caso de Ecuador, de la SPPA. Buenas prácticas internacionales evidencian la importancia de diferenciar claramente entre la función preventiva, enfocada en promover una cultura de integridad pública, y la de detección y sanción de los casos de corrupción. Son varias las razones por las que es recomendable esta separación. En primer lugar, esta separación fortalece la credibilidad de la unidad responsable por la integridad pública y facilita la instauración de la confianza con miras a fortalecer su rol de asesoría. En segundo lugar, la experiencia ha demostrado que unidades que tienen esta doble función dedican gran parte de sus esfuerzos y recursos a la recepción de denuncias, mientras que no dedican tiempo suficiente a la prevención y promoción de una cultura de la integridad (OCDE, 2019^[15]). En tercer lugar, atribuir acciones del campo de la detección y sanción como la recepción de denuncias y la recopilación de información sobre presuntos actos de corrupción a la unidad responsable por la integridad podría generar falsas expectativas o percepciones, ya que sin el lleno de los poderes de investigación y sanción se genera la falsa impresión de que esta unidad no es eficiente (OCDE, 2019^[15]) o está politizada. Con respecto al tercer argumento, el literal 16 del Decreto Ejecutivo 412 de 2022 establece como una función de la SPPA el “*recabar información sobre presuntas irregularidades o actos de corrupción...*” lo que podría crear confusiones respecto al alcance de las responsabilidades de la SPPA, en particular, sobre su rol en la investigación y sanción de las presuntas irregularidades o actos de corrupción que detecte. Además, si bien este literal establece que la información recabada por la SPPA debe ser puesta “*en conocimiento de las autoridades judiciales y/o administrativas competentes*”, sin una comunicación adecuada se podrían crear falsas expectativas respecto al rol de la SPPA o levantar sospechas de politización al recabar y/o transferir información sobre ciertos casos y no otros.
- Fortalecer y hacer más visible el trabajo preventivo y como asesor en materia de políticas de integridad de la principal institución con responsabilidad en materia de integridad pública en la Función Ejecutiva, en el caso de Ecuador, de la SPPA. Esto, considerando que el nombre de la SPPA podría generar confusiones entre el enfoque proactivo de promoción de una cultura de integridad pública (prevención) en línea con la Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública (2017^[2]) y un enfoque más tradicional de detección y sanción de casos individuales de corrupción.
- Establecer y hacer cumplir requisitos legales o reglamentarios explícitos que permitan la selección de perfiles aptos para conducir la principal institución con responsabilidad en materia de integridad pública en la Función Ejecutiva, en el caso de Ecuador, de la SPPA. Esto incluye perfiles que

incluyan criterios de integridad, así como procedimientos de nombramiento, remoción y evaluación claros y transparentes.

- Garantizar cierto grado de autonomía administrativa, organizacional y financiera que permitan la toma de decisiones autónomas por parte de la principal institución con responsabilidades en materia de integridad pública en la Función Ejecutiva, en el caso de Ecuador, de la SPPA. Por ejemplo, se podría garantizar cierto grado de autonomía administrativa de la SPPA en lo relativo a la definición de su estrategia de comunicación, de tal forma que la Secretaría General de Comunicación de la Presidencia de la República (SEGCOM) no tenga la función de revisar y avalar las acciones de la SPPA en la materia, sino únicamente de brindar apoyo técnico.

El gobierno ecuatoriano podría considerar fortalecer el enfoque y la organización de la SPPA con base en una estrategia de corto y mediano plazo que aborde los diferentes elementos anteriormente mencionados.

1.2.2. Ecuador podría fortalecer la instancia de coordinación institucional encargada de supervisar la implementación de la ENA para garantizar la cooperación estratégica entre las cinco funciones del Estado y niveles de gobierno, con la contribución de la sociedad civil, la academia y el sector privado

En Ecuador, las responsabilidades en materia de integridad pública están asignadas a diferentes instituciones que pertenecen a las cinco funciones del Estado —a saber, las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral, y de Transparencia y Control Social. Por ejemplo, dentro de la Función Ejecutiva, la SPPA lidera la lucha contra la corrupción en el Ejecutivo y coordina las acciones de integridad y anticorrupción con otras Funciones del Estado, mientras que el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Educación y la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE) tienen competencias complementarias que son clave para el sistema de integridad pública. Dentro de la Función Judicial, la Fiscalía General del Estado tiene un rol preponderante al ser la institución responsable por dirigir las investigaciones preliminares y el proceso penal relativos a delitos relacionados con la corrupción (OCDE, 2021_[13]), y dentro de la Función de Transparencia y Control Social, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social se encarga de facilitar la participación ciudadana para la transparencia.

Hasta mediados de 2022, a pesar de existir una multiplicidad de instituciones con responsabilidades en materia de integridad, Ecuador carecía de arreglos institucionales —formales o informales— sobre integridad pública que agruparan de manera completa e integral a las instancias pertinentes de todos los poderes del Estado (OCDE, 2021_[13]). En efecto, aunque se tenían algunos mecanismos de cooperación en materia de integridad con respecto a la detección y sanción de casos de corrupción —por ejemplo, el Acuerdo de Cooperación Interinstitucional para fortalecer el combate a la corrupción y la recuperación de activos suscrito en 2019 entre el Consejo de la Judicatura, la entonces existente Secretaría Anticorrupción, la Contraloría General del Estado, la Fiscalía General del Estado, la Procuraduría General del Estado, y la UAFE— o entre instituciones de una misma función del Estado —por ejemplo, el Comité de Coordinación la Función de Transparencia y Control Social integrado por el titular de cada de una de las entidades que conforman dicha función— (OCDE, 2021_[13]), estos mecanismos no cubrían a todas las instancias pertinentes del sistema de integridad ecuatoriano.

Considerando esto y con el fin de subsanar la falta de arreglos institucionales sobre integridad pública que garanticen el diálogo y coordinación entre todas las instancias pertinentes (OCDE, 2021_[13]), el gobierno ecuatoriano previó la conformación de una instancia de coordinación interinstitucional para la prevención de la corrupción en el marco de la ENA; esto, en línea con buenas prácticas internacionales y las recomendaciones del Informe OCDE La Integridad Pública en el Ecuador: Hacia un Sistema Nacional de Integridad (2021_[13]). Esta instancia reúne a representantes de todas las instituciones pertinentes del sector público de las cinco funciones del Estado (algunas como miembros y otras como observadores) así como representantes de los gobiernos subnacionales. Además, busca fomentar un diálogo con la sociedad civil, la academia, los medios de comunicación y el sector privado al convocarlos como observadores (Figura 1.4).

Figura 1.4. Instancia de coordinación interinstitucional para la prevención de la corrupción

Miembros	Observadores	Estatales
<ul style="list-style-type: none"> • Presidente de la República • Presidente de la Asamblea Nacional • Presidente de la Función Judicial • Presidente de la Función Electoral • Presidente de la Función de Transparencia y Control Social • Contralor General del Estado • Procurador General del Estado • Defensor del Pueblo • Presidente de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas • Presidente del Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales 	<ul style="list-style-type: none"> • Director del Servicio Nacional de Compras Públicas • Director de la Unidad de Análisis Financiero y Económico • Director del Servicio de Rentas Internas • Superintendentes • Sociedad Civil • Universidades • Medios de Comunicación • Gremios de empresarios y trabajadores 	No estatales

Fuente: Elaborado por la OCDE con base en la ENA, (Presidencia de Ecuador, 2022^[10]).

Como parte de las funciones de la instancia de coordinación interinstitucional para la prevención de la corrupción se incluyen la articulación y coordinación de las entidades públicas con responsabilidades en materia de integridad pública pertenecientes a las cinco Funciones del Estado y la formulación de políticas en materia de integridad y lucha contra la corrupción. Tanto la conformación como las funciones de la instancia de coordinación interinstitucional para la prevención de la corrupción son adecuadas para el contexto ecuatoriano y se encuentran en línea con buenas prácticas internacionales.

Sin embargo, desde su propuesta de conformación en julio de 2022 (la instancia fue efectivamente instaurada en octubre de 2022), la instancia de coordinación interinstitucional para la prevención de la corrupción solo se ha reunido en dos oportunidades —en octubre y noviembre de 2022— convocada por la Presidencia de la República. En la primera reunión, se presentaron las iniciativas en materia de integridad y lucha contra la corrupción de los diferentes miembros, con el fin de diseñar una hoja de ruta interinstitucional y proponer objetivos conjuntos. En la segunda reunión se instauraron cinco Mesas de Integridad Pública, a saber: (1) cultura y educación, (2) fortalecimiento del servicio público y meritocracia, (3) reformas normativas, (4) calidad del gasto público, y (5) estadística y tecnología, y se acordó que la SPPA actuará como Secretaría Técnica de la instancia, a fin de dar seguimiento a los compromisos generados en las cinco Mesas de Integridad Pública.

Aunque la instancia no ha logrado restaurarse por motivos políticos y durante los primeros cinco meses de 2023 no se han convocado ni llevado a cabo nuevas reuniones, el diálogo mantenido en las dos primeras reuniones ha servido para empujar las iniciativas informadas por varios de sus miembros públicos y privados —por ejemplo, la cooperación entre las funciones Ejecutiva y Judicial para mejorar la transferencia de información y generar protocolos adecuados de denuncia anónima, demostrando la relevancia de este tipo de instancias de diálogo y coordinación en materia de integridad. Además, la SPPA ha jugado un papel clave como coordinador y articulador en cuanto se restaura la instancia, manteniendo reuniones bilaterales con los diferentes actores institucionales que la conforman y apoyando la implementación de acciones concretas discutidas en el marco de las primeras reuniones —por ejemplo, la formación de capacidades para fortalecer el servicio público y la implementación de mecanismos de gestión de riesgos institucionales de corrupción.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos de la SPPA por continuar la coordinación y el diálogo en el marco de la actual coyuntura, la suspensión temporal de la instancia de coordinación interinstitucional para la prevención de la corrupción ha generado preocupaciones entre sus miembros y observadores, en particular con respecto a su continuidad y verdadera capacidad para impulsar la articulación y coordinación de las diferentes entidades públicas con responsabilidades en materia de integridad pública.

Adicionalmente, en desarrollo de la misión de recolección de información se identificó que, a pesar de los recientes esfuerzos del gobierno ecuatoriano por fortalecer las bases del sistema nacional de integridad, continúan existiendo debilidades institucionales que podrían socavar la efectividad de cualquier medida que se busque implementar en materia de integridad pública. En efecto, todavía no existe claridad sobre el alcance de muchas de las responsabilidades de las entidades públicas ecuatorianas en materia de integridad y cómo éstas deben articularse y comunicarse entre sí para llevar a cabo sus funciones de forma eficiente. En ese sentido, una tarea que continúa pendiente es la institucionalización del Sistema Nacional de Integridad Pública y Anticorrupción, de forma coordinada entre la SPPA, el Ministerio de Trabajo, la Secretaría de Administración Pública y Gabinete, y demás entidades públicas competentes, involucrando también a la sociedad civil, al sector privado y la academia, a fin de generar compromisos de todos los sectores y estratos de la sociedad ecuatoriana (OCDE, 2021^[13]).

Además, los reiterados cambios institucionales agravan esta situación y muchas veces derivan en la pérdida de información relevante y en dificultades para gestionar el conocimiento institucional. Por ejemplo, los constantes cambios en la autoridad responsable por la integridad pública en la Función Ejecutiva, resultaron en una falta de continuidad en los esfuerzos por cultivar la integridad pública y lucha contra la corrupción en años anteriores, y a aunque hoy se cuenta con una entidad con responsabilidades claras en materia de integridad pública y lucha contra la corrupción —la SPPA, se requiere fortalecer su enfoque y organización para que no tenga el mismo destino que sus predecesoras. Así mismo, a raíz de cambios recientes en la estructura de la Presidencia de la República, no hay claridad acerca de quiénes son los actores institucionales responsables de varias de las acciones establecidas en el Decreto Ejecutivo No 4 de 2021 —el cual contiene las normas de comportamiento ético gubernamental para todos los funcionarios de la Función Ejecutiva, incluida la función de supervisar y velar por su cumplimiento.

Por todo lo anterior, aunque actualmente existe una entidad dentro de la Función Ejecutiva con atribuciones para coordinar la cooperación entre las instituciones de la Función Ejecutiva y otras funciones del Estado encaminadas a promover la integridad pública, Ecuador podría fortalecer la instancia de coordinación interinstitucional para la prevención de la corrupción para garantizar la cooperación estratégica entre las cinco funciones del Estado y los niveles de gobierno, con la contribución de la sociedad civil, la academia y el sector privado. Esto, en línea con las recomendaciones derivadas del Estudio OCDE *La Integridad Pública en el Ecuador: Hacia un Sistema Nacional de Integridad* (2021^[13]).

Notas

¹ El promedio regional para la información de las Encuestas Empresariales incluye información de Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay.

² El promedio regional para tener información sobre un acto de corrupción incluye información de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

³ El promedio regional sobre haber pagado un soborno para acceder a servicios básicos incluye información de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Jamaica, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

⁴ El promedio regional sobre empresas que manifiestan haber recibido por lo menos una solicitud de pago de soborno incluye información de Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay.

2 Fortaleciendo la participación ciudadana en el diseño de las políticas de integridad en Ecuador

Este capítulo analiza las acciones del gobierno ecuatoriano para fomentar la participación ciudadana en el desarrollo, actualización, implementación y evaluación del sistema de integridad pública y sus diferentes elementos. Además, ofrece recomendaciones para fortalecer los procesos de participación ciudadana como primer paso hacia una cultura de integridad pública en toda la sociedad.

2.1. Introducción

Como parte de la promoción de un enfoque de integridad pública de la sociedad en su conjunto, los gobiernos deben involucrar a los ciudadanos, OSC y el sector privado en el desarrollo, actualización e implementación del sistema de integridad pública y sus elementos (OCDE, 2020^[1]). En este sentido, la Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública establece que los adherentes deben “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 para promover la rendición de cuentas y el interés general” (OCDE, 2017^[2]) incluyendo mediante acciones que otorguen a todas las partes interesadas —en particular, al sector privado, la sociedad civil y los ciudadanos— acceso al desarrollo e implementación de las políticas públicas relativas a la integridad pública y sus elementos.

Involucrar a las partes interesadas en el desarrollo, actualización, implementación y evaluación de los sistemas de integridad pública y sus elementos ofrece varios beneficios. En primer lugar, ayuda a garantizar que los formuladores de política tengan una comprensión clara, concisa y fundamentada de los desafíos de integridad que enfrenta la sociedad en un contexto en rápida evolución. En segundo lugar, ayuda a desarrollar soluciones actualizadas y personalizadas basadas en evidencia e información en lugar de impresiones. En tercer lugar, ayuda a evitar impactos no deseados y evita problemas prácticos de implementación asociados con las políticas de integridad. Por último, puede conducir a un mayor cumplimiento y aceptación de las reglamentaciones y estándares, en particular cuando las partes interesadas sienten que se tuvieron en cuenta sus opiniones y comentarios.

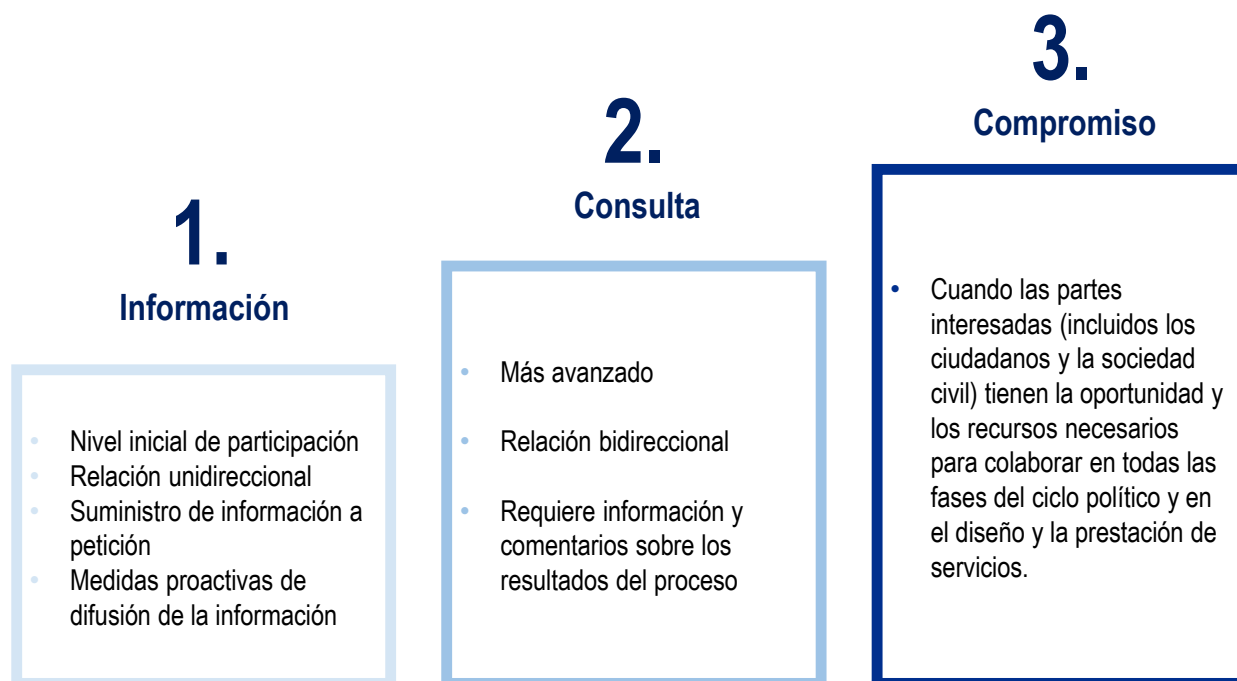
2.2. Fortaleciendo las prácticas participativas para desarrollar e implementar el sistema de integridad pública ecuatoriano y sus elementos

2.2.1. Los actores con responsabilidades en materia de integridad podrían fortalecer los procesos de participación ciudadana como primer paso hacia una cultura de integridad pública en toda la sociedad

La participación de todas las principales partes interesadas, incluidos los ciudadanos, las OSC y el sector privado, es un factor clave de éxito en el proceso de desarrollo, actualización e implementación del sistema de integridad pública y sus elementos pues aporta a este proceso información sobre la problemática y desafíos en lugar de supuestos. Además, contribuye a la concientización sobre la integridad pública, a la construcción de apropiamiento y sentido de corresponsabilidad por parte de la ciudadanía y otros actores relevantes y a la creación de una plataforma de diálogo sobre la problemática de la corrupción.

La Recomendación de la OCDE sobre Gobierno Abierto (2017) distingue entre tres niveles de participación ciudadana y de las partes interesadas, los cuales difieren según el nivel de participación (Figura 2.1). En primer lugar, información, un nivel inicial de participación caracterizado por una relación unidireccional en la que el gobierno produce y entrega información a los ciudadanos y partes interesadas. En segundo lugar, consulta, un nivel más avanzado de participación que implica una relación bidireccional en la que los ciudadanos y las partes interesadas brindan retroalimentación al gobierno y viceversa. En tercer lugar, compromiso, cuando los ciudadanos y las partes interesadas tienen la oportunidad y los recursos necesarios (p. ej., información, datos y herramientas digitales) para colaborar durante todas las fases del ciclo de la política y en el diseño y la prestación del servicio.

Figura 2.1. Escalera OCDE de la participación



Fuente: (OCDE, 2022_[16]).

Consciente de los beneficios de los procesos participativos, el Gobierno de Ecuador ha impulsado la participación de los ciudadanos, las OSC y el sector privado en el desarrollo e implementación de varios de los nuevos elementos del sistema de integridad pública. Por ejemplo, para el diseño de la ENA se recogieron observaciones de diferentes sectores de la sociedad, incluidos organismos del sector público nacional y local, de los partidos políticos y de la sociedad civil, incluyendo organismos no gubernamentales, academia, medios de comunicación, gremios de empresarios y de trabajadores (Presidencia de Ecuador, 2022_[10]). En tal sentido, la ENA fue elaborada con base en los *Lineamientos Generales de la Política Nacional Anticorrupción* y los insumos generados durante el proceso de consulta pública realizado entre enero y febrero de 2023, que contó con talleres, entrevistas y encuestas en los que participaron representantes de los diferentes estratos de la sociedad. En efecto, como parte de este proceso, la Presidencia de la República lideró talleres en diferentes ciudades del país y entrevistas con diversas entidades públicas pertenecientes a las distintas Funciones del Estado y niveles de gobierno (Cuadro 2.1). Los insumos recogidos durante dicho proceso de consulta fueron utilizados de manera general en el diagnóstico de la ENA y en las 9 líneas estratégicas allí definidas.

Cuadro 2.1. Detalles del proceso de consulta pública para la elaboración de la ENA

Durante el proceso de elaboración de la ENA, el gobierno ecuatoriano buscó la participación de diferentes grupos de interés. En este sentido, la Presidencia de la República lideró talleres en diferentes ciudades del país en los que participaron más de 380 personas incluyendo 80 representantes de 31 instituciones académicas, 32 personas de 26 gremios de trabajadores, 32 personas de 28 de gremios productivos e industriales, 8 representantes de medios de comunicación locales, 103 personas representantes de 78 organizaciones de la sociedad civil y 132 funcionarios de 72 entidades públicas. También se realizaron entrevistas con 43 entidades públicas priorizadas pertenecientes a diferentes Funciones del Estado, y se organizaron espacios de diálogo con organizaciones políticas y bancadas legislativas.

Fuente: Entrevistas durante la etapa de socialización de las recomendaciones preliminares.

Además, una vez elaborada la ENA, se llevó a cabo un evento de socialización en julio de 2022, en el que participaron alrededor de 300 personas, incluyendo autoridades de todas las Funciones del Estado y niveles de gobierno, así como representantes de todos los estratos de la sociedad. Finalmente, la SPPA también llevó a cabo talleres y espacios de diálogo en varias ciudades del país con múltiples actores, con el fin de socializar la ENA y recabar insumos adicionales para su plan de acción.

Adicionalmente, para fortalecer la coordinación de las entidades con responsabilidades en materia de integridad y apoyar la implementación de la ENA se creó una instancia de coordinación interinstitucional para la prevención de la corrupción que reúne no solo a los representantes de todas las instituciones pertinentes del sector público —incluyendo entidades de todas las Funciones del Estado y de diferentes niveles de gobierno, sino también a la sociedad civil, la academia, los medios de comunicación y el sector privado bajo el carácter de observadores (Presidencia de Ecuador, 2022^[10]).

Sin desconocer los esfuerzos de la Presidencia de la República y de la SPPA por promover la participación ciudadana y de actores relevantes en el diseño de la ENA, en desarrollo de la misión de recolección de información se identificaron algunas debilidades que podrían abordarse para fortalecer la participación ciudadana y de actores relevantes como primer paso hacia una cultura de integridad pública en toda la sociedad, en línea con la Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública y la Recomendación de la OCDE sobre Gobierno Abierto:

- En primer lugar, diferentes actores entrevistados argumentan que la metodología utilizada para el diseño de la ENA no permitió la creación participativa de la estrategia ni una participación ciudadana activa que trascendiera el primer nivel de la escalera OCDE de participación “información”. En efecto, a pesar de suministrar insumos y compartir preocupaciones sobre la estrategia, diferentes actores entrevistados argumentaron que éstos no fueron considerados y las partes interesadas fueron comunicadas sobre una estrategia ya finalizada y adoptada.
- En segundo lugar, las partes interesadas no fueron informadas sobre cómo fueron utilizados los insumos obtenidos en desarrollo de la consulta pública en la versión final de la ENA. En efecto, aunque no todos los insumos que se reciben durante un proceso de participación deben ser incorporados en el documento final, si es necesario informar cómo se consideraron los comentarios y la retroalimentación proporcionados por los ciudadanos, las OSC y el sector privado en la versión final de la estrategia, incluidas explicaciones relativas a aquellos comentarios que no se tomaron en cuenta. Esto es fundamental para garantizar la transparencia del proceso, fomentar el diálogo con la ciudadanía y demostrar que el ejercicio de participación va más allá de una mera formalidad y trasciende el primer nivel de la escalera OCDE de participación.

De otra parte, el gobierno de Ecuador también podría mejorar la participación de otras entidades públicas relevantes en el diseño de los elementos del sistema de integridad. Como fue mencionado anteriormente, el plan de acción de la ENA 2022-2025 contiene acciones exclusivamente bajo el control de la SPPA, a ser desarrolladas en coordinación con entidades relevantes de los sectores público y privado. Aunque inicialmente estaba previsto que este plan de acción fuera elaborado de forma conjunta por todas las entidades públicas con responsabilidades dentro del sistema nacional de integridad e incluyera actividades a ser ejecutadas por todos los actores relevantes, en virtud del contexto político y limitaciones de recursos, el documento final fue elaborado por la SPPA. Si bien este documento fue elaborado en el marco de las atribuciones de la SPPA y plantea actividades coherentes con las 9 líneas estratégicas de la ENA, la falta de participación de otros actores pertinentes hace que se pierda la oportunidad de crear sinergias y de fortalecer el compromiso del sector público y la sociedad con la integridad pública.

Consciente de esto, la SPPA ha manifestado que busca potenciar la instancia de coordinación interinstitucional para la prevención de la corrupción con el fin de generar compromisos que lleven a la definición de un plan de acción más inclusivo. A este respecto es importante resaltar que para que este proceso sea exitoso, se requiere no solo del diseño e implementación de metodologías que motiven la participación sino también del compromiso, interés y activa participación de los diferentes actores institucionales que hacen parte del sistema de integridad pública ecuatoriano.

Considerando lo anterior, los actores con responsabilidad en materia de integridad —y en particular la SPPA como responsable de— podrían considerar fortalecer los procesos de participación ciudadana y otras de las partes interesadas como primer paso hacia una cultura de integridad pública en toda la sociedad. Para esto, la Tabla 2.1 proporciona algunos elementos que se pueden considerar al momento de diseñar e implementar metodologías de participación de las partes interesadas en el desarrollo, actualización e implementación del sistema de integridad pública y sus elementos.

Tabla 2.1. Elementos para gestionar la participación de las partes interesadas

Elementos que considerar	Opciones
Establecer un objetivo claro y definir el alcance de la participación	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar los objetivos y resultados deseados de la participación: <ul style="list-style-type: none"> ○ ¿Buscar conocimientos de parte de algún experto? ○ ¿Obtener aceptación por parte de grupos de interés? • Definir los papeles y responsabilidades de todas las partes y el nivel de participación requerida. Consultar, colaborar y empoderar, etc.
Difundir información equilibrada y objetiva sobre el tema en forma activa	<ul style="list-style-type: none"> • Poner a disposición del público la información relevante por medio de páginas de internet, boletines informativos y folletos.
Permitir divulgación de la información	<ul style="list-style-type: none"> • Proporcionar acceso a la información a demanda de las partes interesadas. • Promover el escrutinio por parte de los medios y de la sociedad civil. • Establecer un órgano independiente de supervisión para garantizar una divulgación apropiada.
Abordar a los grupos relevantes para el tema	<ul style="list-style-type: none"> • Hallar la mezcla correcta de participantes y garantizar que ningún grupo quede excluido inadvertidamente: <ul style="list-style-type: none"> ○ Mapeo y análisis de partes interesadas. ○ Evitar la marginalización de los “sospechosos habituales”.
Incorporar conocimientos y recursos más allá de la administración pública	<ul style="list-style-type: none"> • Consultar con expertos y aprovechar sus conocimientos especializados a través de medios como talleres con grupos de expertos y sondeos deliberativos.
Dar plazos adecuados	<ul style="list-style-type: none"> • Comprometer a las partes interesadas en etapas tempranas en el proceso de formulación de políticas para permitir una mayor gama de soluciones y elevar las probabilidades de una implementación de éxito.
Apoyar a partes interesadas	<ul style="list-style-type: none"> • Brindar apoyo a partes interesadas ayudándoles a entender sus derechos y responsabilidades. <ul style="list-style-type: none"> ○ Crear conciencia y fortalecer habilidades y educación cívicas. ○ Apoyar la construcción de capacidades.
Desarrollar capacidad interna en el sector público	<ul style="list-style-type: none"> • Brindar capacidad y capacitación adecuadas, es decir: <ul style="list-style-type: none"> ○ Suficientes recursos financieros, humanos y técnicos. ○ Acceso a habilidades, orientación y capacitación adecuada a servidores públicos.

Elementos que considerar	Opciones
Evaluar el proceso junto con partes interesadas	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluar la efectividad de la participación y efectuar los ajustes necesarios: <ul style="list-style-type: none"> ○ Identificar nuevos riesgos para los objetivos de política del sistema. ○ Identificar estrategias de mitigación.

Fuente: Adaptado de (OCDE, 2018_[17]).

Además, considerando la gran diversidad en términos culturales, étnicos y geográficos de Ecuador, es necesario fortalecer y diversificar los mecanismos y canales de participación ciudadana, a fin de incorporar las necesidades, percepciones y visiones de todos los grupos relevantes de la sociedad ecuatoriana. Por ejemplo, se pueden utilizar nuevos mecanismos y canales para promover la participación de los pueblos y nacionalidades indígenas ecuatorianos, incluyendo la publicación de los documentos de soporte y del documento resultado de la consulta en lenguas de los pueblos y comunidades indígenas —este es el caso del Segundo Plan de Acción Gobierno Abierto Ecuador 2022-2024, que se encuentra publicado en la página web de Gobierno Abierto Ecuador en Kichwa. En ese sentido, los actores con responsabilidades en materia de integridad podrían considerar ir más allá de los procesos de consulta tradicionales de tal forma que se logre la participación de grupos sociales que normalmente no participarían de estos procesos por la falta de conocimiento, la poca capacitación en materia de participación, la sobrecarga de información, entre otros. En algunos países, los gobiernos están trabajando con grupos de la sociedad civil para poder acceder a los grupos sociales a los que les resulta más difícil llegar (OCDE, 2018_[17]).

Por su parte, otros actores con responsabilidades en materia de integridad pública presentes en otras Funciones del Estado también podrían considerar fortalecer los procesos de consulta y coordinación con las partes interesadas para el desarrollo, actualización, implementación y evaluación de los diferentes elementos del sistema de integridad pública. Por ejemplo, la Función de Transparencia y Control Social podría garantizar el desarrollo y uso de una metodología participativa en el diseño e implementación de su nuevo Plan Nacional de Integridad Pública y Lucha Contra la Corrupción. Esto es particularmente relevante considerando las dificultades de implementación del actual PNIPLCC como consecuencia de un bajo sentido de pertenencia por parte de actores relevantes de otras funciones del poder público y conocimiento por parte de la ciudadanía (OCDE, 2021_[13]). Para esto, la Función de Transparencia y Control Social podría inspirarse en prácticas y metodologías incluyentes exitosas utilizadas en otros países para formular sus estrategias de integridad y lucha contra la corrupción, detalladas en el informe OCDE *La Integridad Pública en el Ecuador: Hacia un Sistema Nacional de Integridad* (2021_[13]) y en el Cuadro 2.2. De igual forma, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social podría tener un rol clave considerando sus atribuciones en materia de participación ciudadana establecidas en el artículo 208 de la Constitución de la República del Ecuador 2008, en particular la de “*promover la participación ciudadana, estimular procesos de deliberación pública y propiciar la formación en ciudadanía, valores, transparencia y lucha contra la corrupción*” (Congreso Constituyente, 2008_[18]).

Cuadro 2.2. Buenas prácticas participativas para elaborar planes, políticas y estrategias de integridad y lucha contra la corrupción

Estrategia Nacional de Integridad Pública (ENIP) de Chile

La Comisión Asesora Presidencial para la Integridad Pública y Transparencia promovió un proceso de consulta pública para construir, junto con la ciudadanía, la primera estrategia nacional anticorrupción de Chile. Esta estrategia, que fija objetivos por los próximos 10 años, apunta a establecer una cultura anticorrupción y promover valores éticos destinados a proteger el interés público y fortalecer la democracia. En ese sentido, se convocó a la ciudadanía a participar en la consulta pública entre el 20 de octubre y el 10 de noviembre de 2022 en el sitio web <https://consultaintegridad.gob.cl>, donde estaban disponibles las propuestas de objetivos y ejes de la ENIP. Con el fin de asegurar la transparencia de este proceso, los detalles y conclusiones de los resultados de la consulta pública, de carácter voluntario y anónima, se presentaron de forma agregada y se encuentran publicados en la misma página web de la consulta.

Además de la consulta pública ciudadana, la Comisión Asesora Presidencial para la Integridad Pública y Transparencia llevó a cabo una serie de actividades tendientes a fomentar la participación de los actores relevantes en el proceso de formulación de la ENIP:

- Actividad con académicos y representantes de organizaciones de la sociedad civil.
- Jornada con contrapartes técnicas de los ministerios, servicios y otros órganos del Estado con responsabilidades en integridad pública.
- Acto con altas autoridades, denominado “Compromiso de Estado para una Estrategia Nacional de Integridad Pública” que concretizó la convicción de estas autoridades de avanzar en un enfoque estratégico, integral y preventivo, desde todo el Estado.
- Cinco jornadas regionales participativas sobre integridad pública, denominadas “Hablemos de Integridad”.
- Encuentro con las cámaras de comercio de diversas regiones.
- Jornada de trabajo con las encargadas de género de todos los ministerios, para fomentar el enfoque de género en la realización de la ENIP.

Estrategia Nacional de Integridad y Prevención de la Corrupción (ENIPC) de Costa Rica

Para la elaboración de la ENIPC, se conformó un grupo multisectorial denominado “Grupo de Trabajo de la ENIPC” constituido por órganos de control —incluidos la Contraloría General de la República y la Procuraduría de la Ética Pública de la Procuraduría General de la República, representantes del poder ejecutivo —de seis ministerios, representantes del poder judicial, representantes de la Comisión de Ética y Valores, el sector privado, la sociedad civil y la academia. El Grupo de Trabajo definió un conjunto básico de reglas para la toma de decisiones, calendario de reuniones y pasos a seguir.

Para el desarrollo de contenidos de la ENIPC se establecieron 5 grupos de trabajo, conformados no solo por miembros del Grupo de Trabajo de la ENIPC sino también por especialistas de otros ministerios y de organizaciones de la sociedad civil. Además, entre el 17 de febrero y el 2 de marzo de 2020 se llevó a cabo un proceso de consulta pública más amplio para recibir realimentación a un documento de borrador de la ENIPC.

Fuente: <https://consultaintegridad.gob.cl> y <https://www.enipc.co.cr/>.

2.2.2. La Secretaría de Política Pública Anticorrupción podría cooperar con la Función de Transparencia y Control Social para apoyar el desarrollo de capacidades para la participación ciudadana

Promover la participación ciudadana en el desarrollo e implementación de los sistemas de integridad pública y sus elementos no solo requiere del diseño de metodologías de participación adecuadas, sino también de ciudadanos que entienden sus derechos y responsabilidades en el marco de estos procesos, conocen los mecanismos de participación disponibles y cuentan con las habilidades requeridas para participar en la creación participativa de políticas públicas, estrategias y planes. En ese sentido, los países pueden fortalecer la participación ciudadana ayudando a los ciudadanos a entender sus derechos y responsabilidades en el marco de este proceso y fomentando el desarrollo de capacidades para la participación.

Conscientes de lo anterior, la SPPA y la Función de Transparencia y Control Social han planificado la realización de acciones tendientes a fortalecer el conocimiento y las habilidades de la ciudadanía para una participación ciudadana efectiva. Por ejemplo, bajo la línea estratégica “*Responsabilidad con competencia compartida entre múltiples actores en la prevención y lucha contra la corrupción*”, el plan de acción de la ENA busca llevar a cabo mesas de trabajo temáticas con la sociedad civil, academia, medios de comunicación y la cooperación internacional. Esto, con el propósito de crear puentes de apoyo entre los actores de la sociedad civil y construir pilares en la sociedad civil para crear capacidades para la lucha contra la corrupción. Por su parte, el PNIPLCC 2019-2023 prevé acciones que buscan promover la implementación efectiva de los mecanismos de participación y control ciudadano, como la capacitación ciudadana sobre el uso de los mecanismos de participación de la silla vacía y la activación de veedurías (Función de Transparencia y Control Social, 2019^[12]).

Considerando que la SPPA y la Función de Transparencia y Control Social, concretamente el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, tienen el objetivo común de fortalecer la participación ciudadana, estas entidades podrían considerar fortalecer sus esfuerzos de cooperación en el diseño e implementación de acciones para el desarrollo de capacidades para la participación ciudadana. Esto permitiría asegurar la coherencia y el aprovechamiento de sinergias que permitan alcanzar los resultados esperados en menor tiempo y ampliar el alcance e impacto de las actividades planeadas, al mismo tiempo que se garantiza un uso más eficiente de los recursos.

3

Cultivando el compromiso de los ciudadanos con la integridad pública en Ecuador

Este capítulo analiza las acciones tendientes a cultivar el compromiso de los ciudadanos con la integridad pública y reducir la tolerancia a las violaciones de las normas de integridad. Además, ofrece recomendaciones para mitigar posibles efectos negativos de estas acciones a través del fortalecimiento de la base de evidencia y del diseño de una estrategia de comunicaciones adaptada al contexto ecuatoriano. El capítulo también ofrece recomendaciones para fortalecer actuales esfuerzos en educación de niños y jóvenes ecuatorianos en materia de integridad y ciudadanía en las escuelas y universidades.

3.1. Introducción

Las personas desempeñan un papel clave en la promoción de una cultura de integridad en la sociedad en su conjunto (OCDE, 2020_[1]). En sus diferentes interacciones con el sector público, las personas tienen la responsabilidad compartida de garantizar el respeto de las normas, principios y valores éticos de la sociedad. Esta responsabilidad se refleja de varias formas: a través del respeto a las normas que rigen sus interacciones con los servidores públicos y el acceso a los recursos públicos, no participando en esquemas fraudulentos para acceder a beneficios sociales, pagando impuestos, y denunciando la corrupción y el fraude siempre que los encuentren.

Para cultivar el compromiso de la sociedad con la integridad pública y reducir la tolerancia a las violaciones éticas, los gobiernos pueden implementar diferentes acciones. Por ejemplo, pueden adelantar actividades de concientización sobre los costos de la corrupción y los beneficios de la integridad pública, establecer nuevas normas sociales y estándares de comportamiento para las personas, generar conciencia entre los ciudadanos sobre sus responsabilidades con la integridad pública, educar a los niños y jóvenes acerca de su rol en la protección de la integridad y equiparlos con las capacidades para resistir a las faltas de integridad (OCDE, 2020_[1]).

3.2. Generando conciencia en la sociedad ecuatoriana acerca de los beneficios de la integridad pública y las responsabilidades ciudadanas en la promoción de la integridad

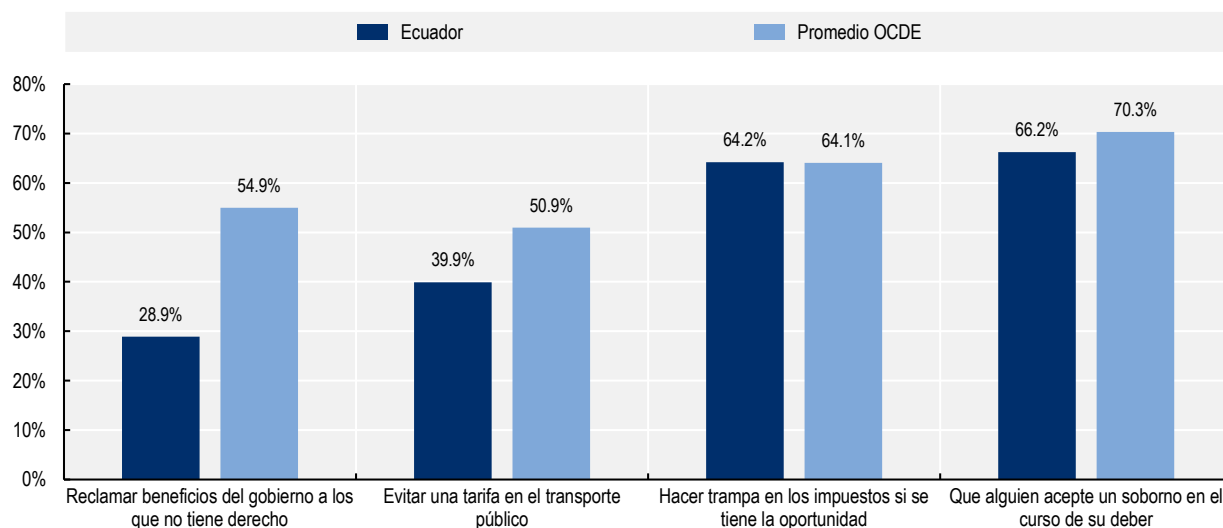
Las actividades de concientización son uno de los principales mecanismos mediante los cuales los gobiernos pueden aumentar la comprensión de los ciudadanos sobre las cuestiones de integridad pública (OCDE, 2020_[1]). Sin embargo, sensibilizar sobre la integridad y los esfuerzos anticorrupción no consiste en educar sobre la existencia de corrupción, algo que la ciudadanía conoce bien, sino en educar sobre cómo romper el círculo vicioso que permite e incentiva las faltas de integridad en la sociedad. Para esto, es necesario que el órgano encargado de las comunicaciones en esta materia tenga un conocimiento claro sobre qué comunicar. Esto requiere entender cuáles son los principales desafíos relativos a la integridad y la lucha contra la corrupción haciendo uso de evidencia en lugar de meras impresiones, así como diseñar una estrategia de comunicación adecuada.

3.2.1. La Secretaría de Política Pública Anticorrupción podría tomar la iniciativa para fortalecer la base de evidencia sobre los desafíos relativos a la integridad y la lucha contra la corrupción en la sociedad ecuatoriana

A manera de contexto y como primera aproximación para entender los desafíos de Ecuador para cultivar el compromiso de los ciudadanos con la integridad pública, la evidencia sugiere que en el país existe una alta tolerancia a las violaciones “cotidianas” de integridad. En efecto, el rechazo a las faltas de integridad en Ecuador es bajo, en comparación con el rechazo promedio de los países de la OCDE. En tres de los cuatro casos de conductas no éticas analizados —a saber, reclamar beneficios del gobierno a los que no se tiene derecho, evitar el pago de una tarifa de transporte público, y aceptar un soborno en el curso de su deber, el rechazo de los ciudadanos ecuatorianos es menor que el rechazo promedio de los países de la OCDE (Figura 3.1). Además, el 44% de los ecuatorianos manifestó estar de acuerdo en tolerar cierto nivel de corrupción siempre y cuando se resuelvan los problemas del país, valor superior al promedio de los países de la región¹ correspondiente al 40% de los encuestados (Corporación Latinobarómetro, 2018_[6]).

Figura 3.1. Rechazo a las faltas de integridad en Ecuador

Porcentaje de encuestados que declararon que “nunca es justificable” actuar de la siguiente manera



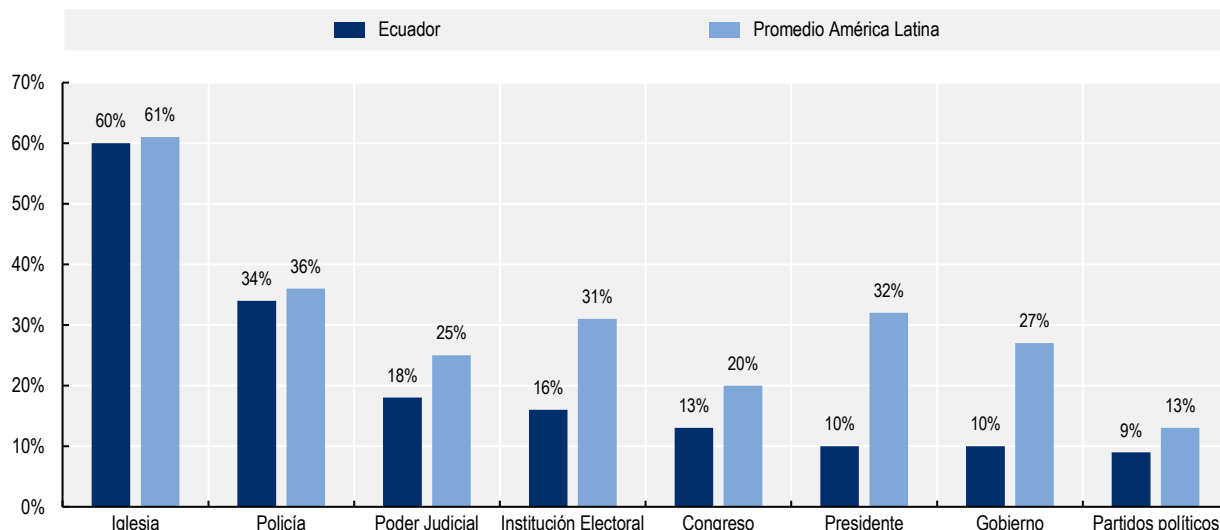
Nota: El promedio de la OCDE incluye a Alemania, Australia, Canadá, Chile, Colombia, Corea, Estados Unidos, Grecia, Japón, México, Nueva Zelanda, Países Bajos, y Turquía.

Fuente: Encuesta Mundial de Valores (*World Values Survey*), Séptima ola (2017-2022), (The World Bank, 2017^[4]).

Esta realidad se complementa con una baja intención de denunciar conductas indebidas. En efecto, el 47% de los ecuatorianos manifestó estar de acuerdo con que “cuando se sabe de algo corrupto es mejor quedarse callado” (Corporación Latinobarómetro, 2018^[6]). Además, Ecuador presenta el menor porcentaje de la región de América Latina de personas en acuerdo con la afirmación “si no denuncio un acto de corrupción del que tengo conocimiento, me transformo en cómplice”: así, solo el 58% de los ecuatorianos piensa que no denunciar un acto de corrupción del que se tiene conocimiento convierte a una persona en cómplice, en comparación con el promedio regional² de 74% (Corporación Latinobarómetro, 2018^[6]).

Adicionalmente, existe una brecha de confianza importante entre los ciudadanos ecuatorianos y las instituciones públicas. Como se observa en la Figura 3.2, existe un alto nivel de desconfianza de los ciudadanos hacia las principales instituciones públicas —a saber, partidos políticos, Gobierno, Presidente, Congreso, Institución Electoral, Poder Judicial, y Policía. En todos los casos, los niveles de confianza en Ecuador son inferiores al promedio de la región de América Latina. Los bajos niveles de confianza en las instituciones públicas pueden ser un factor de riesgo para el clientelismo y otras formas de corrupción, especialmente si se combinan con niveles deficientes —percibidos o reales— de acceso a y uso de los servicios públicos.

Figura 3.2. Porcentaje de ecuatorianos que expresaron “mucho confianza” o “algo de confianza” en las principales instituciones públicas



Note: El promedio de América Latina incluye información de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Fuente: (Corporación Latinobarómetro, 2021^[5]).

Los altos niveles de desconfianza también están presentes entre los mismos ciudadanos ecuatorianos. En efecto, la confianza interpersonal en 2020 para Ecuador se ubica en 9%, valor inferior al promedio de la región³ ubicado en 12% (Corporación Latinobarómetro, 2021^[5]), lo que se convierte en una barrera importante para la acción colectiva. Considerando que América Latina es la región del mundo con mayor desconfianza interpersonal (Corporación Latinobarómetro, 2021^[5]), los bajos niveles de confianza en Ecuador, incluso inferiores al promedio regional, demuestran los grandes retos que existen en esta materia.

Finalmente, la opinión ciudadana sobre la efectividad de las reformas anticorrupción implementadas por el gobierno es baja. En efecto, la más reciente encuesta Latinobarómetro muestra que solo el 28% de los ecuatorianos indicó que “mucho” o “algo” se ha progresado en reducir la corrupción en las instituciones del Estado durante los dos años anteriores a que se realizara la encuesta (Corporación Latinobarómetro, 2021^[5]). En la misma línea, el informe Barómetro de la Corrupción Ecuador 2022 reveló que solo una de cada cuatro personas, un 23% de los encuestados, considera que el gobierno actual está cumpliendo sus promesas en materia anticorrupción (Fundación Ciudadanía y Desarrollo y Transparencia Internacional, 2023^[3]).

Todo lo anterior sugiere que, para implementar un enfoque de integridad pública en la sociedad ecuatoriana en su conjunto, es necesario desafiar las creencias generalizadas que justifican las violaciones de integridad y desincentivan la denuncia de los actos de corrupción, aumentar los bajos niveles de confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas, y contrarrestar la baja percepción de la eficacia de las acciones del gobierno en la lucha contra la corrupción. Sin embargo, aunque los anteriores puedan ser puntos de partida interesantes para el diseño de una estrategia de comunicación, se requiere información adicional que permita llevar a cabo una evaluación más detallada e integral de los desafíos a la integridad en el contexto de un país. Esto es especialmente relevante en un país como Ecuador, donde existe una gran diversidad en términos culturales, étnicos y geográficos, lo que puede generar una alta heterogeneidad en términos de percepciones sobre corrupción, niveles de confianza en las instituciones públicas, tolerancia a las violaciones de integridad, entre otros, y una necesidad de comunicar diferencialmente.

En este sentido, la SPPA podría tomar la iniciativa en el fortalecimiento de la base de evidencia sobre los principales desafíos relativos a la integridad y la lucha contra la corrupción, distinguiendo, siempre y cuando sea posible y relevante, las particularidades de las diferentes “comunidades” que conforman la sociedad ecuatoriana. Para esto, la SPPA podría considerar fortalecer la cooperación con universidades, centros de investigación e investigadores académicos, quienes podrían investigar aspectos relevantes para informar la formulación de campañas de concientización y de políticas de integridad. Además, considerando los bajos niveles generales de confianza en las instituciones públicas, el contar con un socio del medio académico puede servir como resguardo de la independencia y solidez metodológica de la investigación (ver también la Sección 3.3).

De igual forma, las experiencias y las opiniones de los ciudadanos pueden también servir de guía para identificar desafíos —por ejemplo, con respecto al acceso y utilización de ciertos servicios públicos— y avanzar hacia la integridad. Existen diferentes formas de recoger información relevante que puede ser utilizada para fortalecer la integridad, como invitar a los usuarios de servicios públicos a responder una breve encuesta anónima de satisfacción en la que indiquen no solo la calidad del servicio público recibido, sino también cómo percibieron la integridad de la institución o del servidor público con quien interactuaron. En Ecuador, actualmente se está implementando una iniciativa que busca reducir prácticas de micro-corrupción y fomentar la transparencia e integridad al interior de una entidad pública piloto a través de una intervención pública con enfoque conductual. Diferentes instituciones incluidas la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT), la Defensoría del Pueblo, la SPPA, el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), la Fundación Datalat y OpenlabEc, FLACSO Ecuador y ÉPICO, se encuentran trabajando en conjunto con Thinkia, un Laboratorio Ciudadano, en el desarrollo de este proyecto. La iniciativa consiste en encuestas anónimas de satisfacción de los servicios públicos que brinda la SENESCYT en un grupo de intervención y un grupo de control, los cuales serán sometidos a diferentes tratamientos a efectos de evaluar su impacto, definir oportunidades de mejora en la provisión de los servicios públicos, e identificar riesgos de corrupción a ser mitigados.

Además, la digitalización de las interacciones entre ciudadanos y el sector público genera una variedad de oportunidades para incorporar preguntas cortas en los procedimientos administrativos que luego pueden usarse también para evaluar el impacto de las políticas de integridad. De igual forma, se pueden utilizar medios físicos como un póster o una pantalla ubicada directamente en la oficina pública, para que los ciudadanos dejen sus comentarios. Estos mecanismos de recolección de información relevante no solo permiten reunir datos sobre la calidad y riesgos de corrupción en servicios públicos determinados, sino que también podrían ayudar a construir confianza en las instituciones públicas, al demostrar que están abiertas al diálogo y al mejoramiento continuo.

3.2.2. La Secretaría de Política Pública Anticorrupción podría diseñar una estrategia de comunicación que englobe, dé coherencia y garantice la continuidad e impacto deseado de las acciones de concientización a la ciudadanía

Además de fortalecer la base de evidencia para entender los principales desafíos en materia de integridad pública, también es necesario diseñar campañas de concientización informadas en esta evidencia y dirigidas no solo a desafiar las normas sociales existentes, sino también a comunicar las nuevas normas sociales esperadas (Bicchieri, 2016^[19]). En esta línea y consciente de la importancia de promover una cultura de integridad pública en toda la sociedad ecuatoriana, la SPPA incluyó en el plan de acción de la ENA una serie de acciones tendientes a comunicar el rol y responsabilidades de los ciudadanos con la integridad pública. Ejemplos de estas iniciativas son: fomentar campañas de sensibilización en torno a la prevención y lucha contra la corrupción, promover los canales de denuncia de posibles actos de corrupción, difundir información relacionada con la corrupción e implementar módulos de capacitación en temáticas relacionadas a la prevención de la corrupción para la ciudadanía (Secretaría de Política Pública Anticorrupción, 2022^[11]).

Sin embargo, con el fin de garantizar que estas acciones efectivamente desafían la corrupción y generan nuevas reglas de integridad en la sociedad en el largo plazo, es necesario contar con una estrategia en comunicaciones que englobe, de coherencia y garantice la continuidad e impacto esperado de las diferentes acciones. Además, es necesario considerar que hablar de corrupción y los costos relacionados con este fenómeno puede traer consecuencias indeseadas que podrían mitigarse a través del ejercicio de diseño de una estrategia en comunicaciones. En efecto, en contextos en que la corrupción está muy presente en el debate público y los medios de comunicación, como es el caso de Ecuador, las campañas que buscan concientizar sobre la corrupción podrían tener un efecto contraproducente incrementando la ya de por sí alta percepción sobre la existencia de la corrupción y confirmando la impresión de que se trata de una situación generalizada. Así mismo, varias investigaciones han mostrado que el comportamiento poco ético es contagioso y que una comunicación centrada en la corrupción puede resultar en un efecto de “profecía de auto cumplimiento”, en la medida en que la percepción de que la corrupción es una práctica usual puede llevar a racionalizar y justificar el propio comportamiento poco ético (Ajzenman, 2021^[20]; Bicchieri and Xiao, 2009^[21]; Corbacho et al., 2016^[22]; Gino, Ayal and Ariely, 2009^[23]; Robert and Arnab, 2013^[24]). Tales riesgos relacionados con errores de comunicación pueden mitigarse diseñando cuidadosamente una estrategia de comunicación.

En Ecuador, la SPPA elaboró el Plan Estratégico de Comunicación 2023, solicitado y aprobado por la SEGCOM. Este plan tiene como objetivo general “*contribuir a generar una cultura de integridad pública a través de la promoción de mecanismos de prevención de corrupción, la corresponsabilidad ciudadana y el cumplimiento de la Estrategia Nacional Anticorrupción*”. Dentro de sus objetivos específicos están el de dar a conocer los 9 ejes de acción de la ENA que ejecuta la SPPA, sensibilizar y fortalecer capacidades de la ciudadanía y funcionarios públicos en materia de ética, transparencia e integridad, e informar sobre las herramientas y mecanismos de prevención de la corrupción que genera la SPPA.

Si bien este Plan Estratégico de Comunicación 2023 contiene acciones comunicacionales en las que se identifican algunos elementos clave de las campañas de comunicación - como el problema que se busca abordar, indicadores, público objetivo, canal de difusión, entre otros, el plan se podría fortalecer con una mirada estrategia en el mediano plazo y objetivos específicos más amplios. Por ejemplo, el plazo de ejecución del plan es de una vigencia (2023) cuando podría cubrir un plazo similar al del plan de acción de la ENA. Con respecto a los objetivos específicos, éstos se centran en comunicar sobre las acciones, mecanismos y herramientas de la SPPA en lugar de informar acerca de las acciones, mecanismos y herramientas que integran el sistema de integridad en su conjunto.

En este sentido, la SPPA podría considerar desarrollar una estrategia de comunicación a mediano plazo que identifique una serie de campañas de concientización y el plazo adecuado para cada una con miras a generar conciencia sobre la integridad pública y la lucha contra la corrupción. Con el fin de garantizar que esta estrategia responde a criterios técnicos y reconociendo que las políticas en el ámbito de integridad y anticorrupción son sensibles y de alta relevancia política, resulta relevante el fortalecimiento de la autonomía administrativa y organizacional de la SPPA abordada en la Sección 1.2.1, en particular lo relativo a la definición de su estrategia de comunicación. Sin embargo, esta independencia no impide la colaboración y coordinación con otras entidades relevantes. Por ejemplo, para desarrollar la estrategia en comunicaciones, la SPPA podría trabajar de manera coordinada con otras entidades del sector público con experiencia en materia de comunicación y trabajo con la ciudadanía —por ejemplo, la SEGCOM y las entidades de la Función de Transparencia y Control Social, garantizando la autonomía de la SPPA para diseñar las campañas de concientización con base en criterios técnicos e información.

La estrategia de comunicación podría incorporar las acciones previstas en la ENA, así como otras acciones pertinentes derivadas del análisis del contexto ecuatoriano y los desafíos en materia de integridad. Para cada una de las acciones incluidas en la estrategia en comunicaciones se deberían identificar los siguientes elementos:

- Resultados esperados (por ejemplo, actitudes o comportamientos a cambiar, habilidades a desarrollar, etc.)
- Público/audiencia destinatario de la campaña
- Mensajes claves (recordando los posibles efectos no deseados resaltados anteriormente)
- Canales de comunicación (por ejemplo, televisión, sitios web, medios sociales, medios gráficos)
- Mecanismos de evaluación (por ejemplo, encuestas de opinión pública, análisis de sitios web, participación en eventos, cantidad de denuncias presentadas, etc.)

De igual forma, la SPPA podría apalancarse en iniciativas de concientización ya existentes desarrolladas por otros actores relevantes en Ecuador, estableciendo alianzas con diferentes actores del sector privado y la sociedad civil (Cuadro 3.1).

Cuadro 3.1. Ejemplos de campañas de comunicación y concientización implementadas por el sector privado y organizaciones de la sociedad civil en Ecuador

En Ecuador, el sector privado y las OSC han tenido una importante labor en la promoción de la integridad pública en la sociedad en su conjunto. Algunos ejemplos de campañas de comunicación y concientización implementadas por el sector privado y OSC se presentan a continuación:

Campaña ‘Honestidad Criolla’

El 9 de diciembre de 2019, la Cámara de Comercio Internacional (ICC, por sus siglas en inglés), a través de la Comisión de Integridad y Anticorrupción, lanzó la campaña “Honestidad Criolla”, con el propósito de promover un cambio cultural en la sociedad ecuatoriana y prevenir actos de corrupción. La campaña, que incluye un video en YouTube, buscar llegar con un mensaje positivo a los ecuatorianos, promover un cambio de conducta en la ciudadanía y dejar de normalizar actos que son incorrectos, como pequeños actos de corrupción y malas acciones. El video presenta ciudadanos que, teniendo la opción de actuar en contravía de la integridad —por ejemplo, comprando películas piratas, plagiando publicaciones o aceptando sobornos, deciden actuar de forma honesta y contribuir al cambio.

Además, durante los primeros meses de la pandemia de COVID-19, la ICC, con apoyo de la SEGCOM, elaboró un nuevo video en el marco de esta campaña con el fin de mostrar lo que significa la “Honestidad Criolla” en el marco de la vacunación contra el COVID-19, un área de alto riesgo a la corrupción.

Campaña ¡Yo si soy víctima de la corrupción!

En 2022, la Fundación Lucha contra la Corrupción inició la implementación de la campaña ¡Yo si soy víctima de la corrupción!, con el apoyo de empresas privadas, cooperación internacional, organizaciones estudiantiles y jóvenes. Esta campaña tenía como propósito desarrollar la conciencia colectiva respecto a varios temas: impulsar el compromiso de la ciudadanía con la lucha anticorrupción; potenciar el involucramiento de la juventud —particularmente los estudiantes— en la lucha anticorrupción; y desarrollar —en términos constructivos— el papel de las redes sociales como un mecanismo de transmisión de las reivindicaciones sociales hacia instancias políticas.

A través de diferentes medios —redes sociales, alianza estratégica con la Fundación Unión Estudiantil y medios tradicionales—, se convocó a los jóvenes ecuatorianos entre 16 y 18 años a expresar en videos, que debían ser publicados en TikTok o Twitter, sus reflexiones uno o varios de los siguientes temas:

- Por qué la ciudadanía sí es víctima de la corrupción, no únicamente el Estado.

- Por qué la Asamblea Nacional debe declarar que la ciudadanía sí es víctima de la corrupción.
- Cuál es el rol de la ciudadanía en la lucha anticorrupción.
- Incentivar a la Asamblea Nacional a tramitar el Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico Integral Penal para Aclarar la Figura del Ciudadano como Acusador Particular en los Delitos Relacionados con Corrupción.

El 15 de agosto de 2022 se llevó a cabo una premiación para los ganadores del concurso en la Comisión de Fiscalización y Control Político de la Asamblea Nacional.

Fuente: Entrevistas durante la misión de recolección de información, (Cámara de Comercio de Quito, 2019^[25]) y <https://www.youtube.com/watch?v=vdhyXNH0dxA&t=98s>.

Con respecto al contenido (mensajes) de las campañas de concientización, éstas podrían iniciar por posicionar el concepto de “integridad pública”. La integridad pública es más que una elección racional contra la corrupción. La integridad pública consiste en alentar un comportamiento en aras del interés público por encima del comportamiento autocomplaciente como prácticas corruptas y carentes de ética, pasando de un enfoque centrado en disuadir y hacer cumplir, a uno que promueve decisiones basadas en valores en el sector público y en la sociedad en su conjunto (OCDE, 2018^[26]).

Además, considerando el alto nivel de tolerancia a las violaciones de la integridad y la baja intención de denunciar conductas indebidas en Ecuador, las campañas de sensibilización podrían construirse sobre dos pilares complementarios. En primer lugar, con el objetivo de promover la corresponsabilidad de la ciudadanía para defender la integridad pública, las campañas podrían resaltar los costos que la falta de integridad genera para la economía y la sociedad en general (factor de éxito “generar responsabilidad comunitaria” en la Tabla 3.1). En este sentido, las campañas de concientización podrían cuestionar cualquier justificación a comportamientos pocos éticos y crear un vínculo entre la integridad individual y el beneficio público más amplio. En segundo lugar, con el objetivo de aumentar el sentido de agencia de los ciudadanos hacia la integridad pública, las campañas podrían incentivar la acción ofreciendo alternativas tangibles para que los ciudadanos defiendan la integridad pública, incluida la denuncia de comportamientos corruptos (factor de éxito “aumentar el sentido de agencia” de la Tabla 3.1).

Tabla 3.1. Factores de éxito de campañas de cambio de comportamiento

Factor de éxito	Acciones específicas
Personalizar la campaña de acuerdo con la audiencia	<ul style="list-style-type: none"> • Utilizar actitudes existentes • Hacer que los temas sean accesibles para el público • Hacer que los temas sean culturalmente específicos • Ver los temas desde el punto de vista de las audiencias
Generar responsabilidad comunitaria	<ul style="list-style-type: none"> • Hacer que el tema sea socialmente inaceptable encuadrándolo en términos morales • Destacar la extensión del impacto del tema sobre la sociedad y demostrar su impacto en la vida humana
Aumentar el sentido de agencia	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar un sentido de autocontrol, motivación, conocimiento y habilidades • Ofrecer conductas alternativas
Alentar la acción	<ul style="list-style-type: none"> • Destacar la acción que debe ser tomada, como los procedimientos apropiados para denunciar actividades corruptas

Fuente: Adaptado de (Mann, 2011^[27]).

Además, considerando la baja confianza ciudadana en las instituciones públicas, las campañas de concientización también se podrían utilizar para generar confianza en los ciudadanos y fortalecer su participación y apoyo en las iniciativas de integridad pública en curso. Esto podría lograrse yendo más allá de la comunicación sobre los esfuerzos del gobierno para prevenir la corrupción y en su lugar centrándose en demostrar que el cambio es posible a través de historias de éxito de cambios de comportamiento efectivos en la administración pública y en la sociedad.

3.3. Fortaleciendo la educación en materia de integridad pública y ciudadanía en las escuelas y universidades ecuatorianas

La construcción de una cultura de integridad en la sociedad comienza necesariamente con la educación de los más jóvenes (OCDE, 2018^[28]). La educación sobre integridad pública ayuda a que los niños y jóvenes desarrollen los conocimientos y habilidades necesarios para resistir la corrupción y desafiar las normas sociales que permiten que la corrupción prospere. Además, la educación sobre integridad pública puede generar nuevas normas sociales y conocimientos comunes sobre las conductas esperadas para prevenir la corrupción, lo que contribuye a formar ciudadanos que desde edades tempranas son conscientes de su rol y responsabilidad en la promoción de la integridad. Por ejemplo, la evidencia ha demostrado que los programas de educación cívica pueden aumentar la probabilidad de que los jóvenes rechacen gobiernos autoritarios, prácticas corruptas y excusas para infringir la ley (Ainley et al., 2011^[29]).

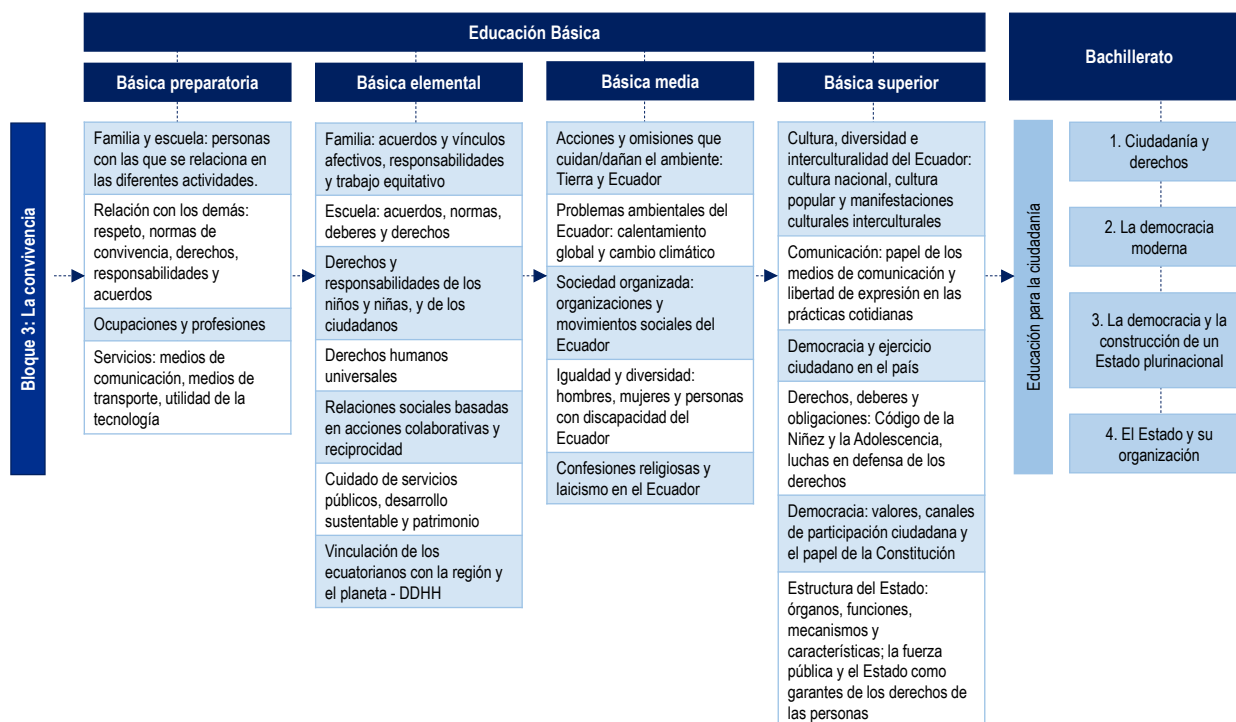
3.3.1. El Ministerio de Educación podría establecer un grupo de trabajo de múltiples actores con responsabilidades para fortalecer los actuales esfuerzos en educación para la integridad en el marco del proceso de reforma del currículo nacional vigente

En Ecuador, el actual currículo nacional aborda elementos de educación para la integridad pública en todos los niveles de la Educación General Básica y del Bachillerato General Unificado, específicamente en el área de Ciencias Sociales, bajo el bloque curricular “la convivencia”. El bloque “la convivencia” se define como la

“...valoración de la convivencia social (familiar, escolar, vecinal, comunitaria, etc.) como condición indispensable (...); introducción al proceso de “alfabetización política” de los estudiantes, a través del aprendizaje de los derechos y responsabilidades, las desigualdades sociales, las formas de organización social y la convivencia armónica con los seres humanos y la naturaleza; desarrollo del proceso de “alfabetización política” de los estudiantes, a través de la comprensión y apreciación de la ciudadanía, los derechos y responsabilidades, la democracia, el rol social del Estado, la diversidad cultural, la comunicación y la interculturalidad. En el bachillerato este bloque profundiza la formación cívica de los estudiantes, a través del análisis crítico de la democracia, sus orígenes, fundamentos y limitaciones (...)” (Ministerio de Educación, 2016, p. 157^[30]).

Este bloque, incluye contenidos conceptuales relativos a la integridad pública, en virtud de la edad de los estudiantes, como valores comunes de la sociedad, derechos y deberes ciudadanos, democracia y estado, entre otros (Figura 3.3). Particularmente, en el Bachillerato “este bloque profundiza la formación cívica de los estudiantes, a través del análisis crítico de la democracia, sus orígenes, fundamentos y limitaciones, así como de las opciones creativas de organización social y política que se plantean frente a ella, que se fundamenta en una concepción filosófica acerca de la organización social y política” (Ministerio de Educación, 2016, p. 154^[30]). Además, de acuerdo con el plan de estudios obligatorio, se ha establecido una carga horaria específica para la asignatura en mención, de modo que sea factible abordar los contenidos curriculares establecidos.

Figura 3.3. Mapa de contenidos conceptuales del bloque curricular “la convivencia”



Nota: El sistema educativo ecuatoriano se compone de 1) Educación inicial: niños entre 3 y 5 años; 2) Educación General Básica: niños entre 5 y 15 años e incluye cuatro subniveles Básica preparatoria: primer grado de primaria, Básica elemental: segundo a cuarto grado de primaria, Básica media: quinto a octavo grado, y Básica superior: octavo a décimo grado; 3) Bachillerato General Unificado: jóvenes entre 16 y 19 años, últimos tres años de educación obligatoria.

Fuente: (Ministerio de Educación, 2016^[30]).

Sin embargo, actualmente existe una alta heterogeneidad en la forma en la que se enseña este bloque en las diversas escuelas del país, en términos de forma —intensidad horaria, a veces como materia a veces como un tema transversal del currículo— y también de contenido. Además, discusiones con actores relevantes del Ecuador llevadas a cabo durante la semana de recolección de información revelaron que existe una deficiencia en términos de educación cívica en la sociedad ecuatoriana —por ejemplo, conocimiento sobre los derechos y deberes de los ciudadanos— y que falta conocimiento general sobre la estructura del estado ecuatoriano y las funciones de las diferentes instituciones públicas con responsabilidades asociadas a la integridad pública y anticorrupción —por ejemplo, cuál(es) es(son) la(s) institución(es) pública(s) responsable(s) por investigar y sancionar los delitos de corrupción y otras faltas de integridad.

Como consecuencia de estas y otras debilidades del actual sistema de educación, el Ministerio de Educación decidió reformar el currículo nacional vigente durante el año 2023, mediante un proceso participativo que busca identificar e incluir visiones de los distintos sectores y territorios ecuatorianos. En ese sentido, con el fin de aportar a la reflexión sobre el proceso de transformación educativa, el Ministerio de Educación ha llevado a cabo encuentros con la comunidad, lo que ha permitido obtener insumos importantes para fortalecer el diseño de la política pública en educación y compartir visiones sobre la transformación educativa, transformación curricular y el aprendizaje basado en competencias. Los aportes y reflexiones sobre estos encuentros serán sistematizados en un documento de conocimiento público durante el segundo semestre de 2023.

Considerando lo anterior, esta reforma resulta ser la oportunidad perfecta para incorporar la educación para la integridad pública a través del plan de estudios ecuatoriano introduciendo, por ejemplo, un curso

de educación cívica que incorpore de forma explícita módulos sobre integridad pública adaptados a las edades de los estudiantes de los distintos niveles de la Educación General Básica y del Bachillerato General Unificado, y desarrollar lineamientos y actividades de capacitación dirigidas a los docentes con el propósito de apoyar la formación de los niños y jóvenes en integridad pública. A este respecto, es importante señalar que ya se han hecho acercamientos entre el Ministerio de Educación y la SPPA, con el fin de asegurar la participación de la SPPA en el proceso de reforma curricular e incluir en el nuevo currículo elementos clave para la educación en integridad pública y cívica.

Son muchos los beneficios de incorporar la educación para la integridad pública a través del plan de estudios. Por ejemplo, proporciona un enfoque sólido a la educación para la integridad pública y asegura una cobertura integral para todos los estudiantes a lo largo y ancho del territorio nacional (OCDE, 2018^[28]). También, permite la búsqueda de complementariedades entre diferentes materias, reduciendo así el riesgo de sobrecarga y repetición del currículo (OCDE, 2018^[28]). Si bien este puede ser un proceso dispendioso, es fundamental aprovechar la reforma del currículo nacional vigente para hacer frente a las deficiencias identificadas en términos de educación cívica y para la integridad pública, fortaleciendo así la formación en esta materia desde la infancia.

Dada la naturaleza interdisciplinaria que este trabajo exige y considerando que la aceptación de por parte de las principales partes interesadas es necesaria para que la educación para la integridad pública sea efectiva, el Ministerio de Educación podría considerar establecer un grupo de trabajo de múltiples actores que garantice que el nuevo currículo refleje buenas prácticas y conocimientos relevantes sobre integridad. El grupo de trabajo podría incluir representantes del Ministerio de Educación, la SPPA y el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, así como educadores, universidades, asociaciones de padres de familia y/o grupos de estudiantes y organizaciones de la sociedad civil. Incluso se podría invitar a personas/organizaciones que tengan experiencia en el diseño de currículos y que puedan brindar retroalimentación pedagógica sobre los materiales producidos. Países como Eslovaquia podrían servir como inspiración para Ecuador al momento de diseñar mecanismos de cooperación con múltiples actores para asegurar la inclusión de la integridad en el currículo (Cuadro 3.2).

Cuadro 3.2. Cooperación de múltiples actores relevantes para integrar la integridad en el currículo

Eslovaquia

En febrero de 2023, el Ministerio de Educación, Ciencia, Investigación y Deporte de la República Eslovaca, en cooperación con el Instituto Nacional de Educación y Juventud, lanzó una consulta pública sobre los estándares educativos del nuevo programa educativo estatal —los estándares educativos son un complemento del programa educativo estatal, el cual define los objetivos específicos de la educación y la formación, el perfil de quienes lo completan, el currículo marco, etc., que se integrarán en todas las áreas educativas. La consulta estuvo abierta a maestros, expertos en educación, padres y otros miembros interesados del público en general. Un informe de la consulta pública con estadísticas y tipo de comentarios recibidos se encuentra publicado en: <https://vzdelavanie21.sk/sprav-konzultacia-standardy/>.

Además, como parte del proceso de preparación e implementación de los cambios, el Instituto Nacional de Educación y Juventud creó comités centrales de asignaturas para la educación primaria y secundaria, los cuales fueron gestionados y coordinados por el Grupo Principal de Coordinación. También se estableció un Comité Asesor de Alumnos para permitir a los alumnos reaccionar a los cambios.

Una vez aprobados el nuevo programa educativo estatal y los estándares actualizados, se llevará a cabo un piloto en las escuelas que manifiesten su interés de participar en la implementación gradual

del nuevo programa educativo estatal en 2023/2024. En ese sentido, a partir de septiembre de 2023, las primeras 30 escuelas primarias enseñarán a sus alumnos de primer grado según al nuevo plan de estudios. La implementación a nivel nacional será obligatoria para las escuelas primarias en el año escolar 2026/2027.

Fuente: <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/national-education-systems/slovakia/ongoing-reforms-and-policy-developments>.

Una vez conformado el grupo de trabajo, éste podría ser encargado con la responsabilidad de fortalecer los esfuerzos en educación para la integridad en el marco del proceso de modificación del currículo nacional vigente. Para esto, el grupo de trabajo podría proporcionar retroalimentación sobre los materiales propuestos por el Ministerio de Educación y/o hacer parte activa del diseño de los nuevos resultados de aprendizaje, los planes de lecciones y demás material de orientación para las escuelas. Los resultados del aprendizaje del curso de educación cívica, en particular los módulos sobre integridad pública podrían basarse en buenas prácticas internacionales e inspirarse en los resultados del aprendizaje de educación para la integridad de la OCDE (Tabla 3.2).

Tabla 3.2. Resultados de aprendizaje sugeridos por la OCDE para la educación sobre integridad pública

Resultado de aprendizaje básico 1: los estudiantes pueden formar y defender posiciones de valor de integridad pública y actuar de manera coherente sobre éstas, independientemente de los mensajes y atractivos de otras opciones.	
Resultados parciales del aprendizaje	Indicadores de resultados
Los estudiantes pueden explicar sus propios valores de integridad pública, los de los demás y los de la sociedad, y cómo se ven cuando se aplican	<ul style="list-style-type: none"> Identificar y utilizar el vocabulario que describe los valores y las situaciones en las que se aplican Explicar los mecanismos que pueden conducir a una falta de confianza en los valores de los demás o en su aplicación Explicar los beneficios que se derivan de una aplicación coherente de los procesos adecuados Describir y definir los comportamientos que se oponen a la integridad pública
Los estudiantes pueden identificar los valores de integridad pública que promueven el bien público por encima del beneficio privado. Los estudiantes pueden describir las instituciones y los procesos diseñados para proteger el bien público.	<ul style="list-style-type: none"> Citar ejemplos de bien público y contrastarlos con el beneficio privado y los valores que impulsan los procesos que mantienen separados estos intereses Describir y comparar el papel de las instituciones de integridad, así como la necesidad y las características de los procesos que protegen y fomentan la integridad Distinguir claramente entre los individuos y sus acciones y el papel y la importancia de las instituciones de integridad, y comprender que, aunque los individuos puedan incumplir sus obligaciones, el fundamento de las propias instituciones sigue siendo sólido
Los estudiantes pueden construir y aplicar procesos que se ajusten a sus propios valores de integridad pública y a los de la sociedad.	<ul style="list-style-type: none"> Crear y seguir normas/procesos Animar a los demás a seguir los principios del "Estado de Derecho"
Los estudiantes pueden aplicar las competencias intelectuales en relación con la defensa de los valores de integridad pública	<ul style="list-style-type: none"> Elaborar preguntas que exijan un pensamiento de alto nivel y responder a las preguntas de los demás Examinar críticamente su propio comportamiento como ciudadanos y explicar por qué otros participan en acciones que atentan contra la integridad pública Explicar las causas de los comportamientos contrarios a la integridad pública
Resultado de aprendizaje básico 2: Los estudiantes pueden aplicar sus posiciones de valor para evaluar la posible corrupción y tomar las medidas adecuadas para combatirla.	
Resultados parciales del aprendizaje	Indicadores de resultados
Los estudiantes pueden definir la corrupción y compararla con comportamientos inmorales o ilegales.	<ul style="list-style-type: none"> Formar posiciones de valor sobre la corrupción y expresar opiniones sobre los actos corruptos Contrarrestar fácilmente el argumento de que "está bien participar en la corrupción porque todo el mundo lo hace" Explicar por qué la corrupción es peor que el simple robo Dar ejemplos que demuestren por qué el robo de fondos o bienes públicos es tan malo como el robo de fondos o bienes privados Identificar normas/valores públicos y/o puntos de vista religiosos que se oponen a las acciones de los líderes corruptos

Los estudiantes pueden comparar y determinar los principales mecanismos de corrupción	<ul style="list-style-type: none"> • Explicar el significado de soborno y dar ejemplos; comparar el papel y la moralidad de quien soborna y de quien recibe el soborno • Definir y dar ejemplos de nepotismo: explicar por qué es malo para el desarrollo de un país o de una organización; explicar las consecuencias del nepotismo; y explicar cómo funciona la selección por méritos y por qué es mejor que el nepotismo • Explicar el significado y dar ejemplos de conflictos de intereses: explicar cómo pueden evitarse; diseñar un proceso que trate los conflictos de intereses; y explicar las consecuencias • Definir y dar ejemplos de robo o uso indebido de bienes públicos: explicar las consecuencias del robo de bienes públicos; y comparar y contrastar la gran corrupción con la pequeña corrupción
Los estudiantes pueden describir y evaluar las consecuencias de la corrupción en todo un país	<ul style="list-style-type: none"> • Explicar y dar ejemplos de cómo los actos corruptos afectan a todos; cómo la desigualdad de ingresos y oportunidades empeora con la corrupción; y por qué a las empresas legales no les gusta la corrupción
Los estudiantes pueden identificar los signos probables de corrupción	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar los posibles signos de corrupción y dé ejemplos como el nepotismo en lugar de la selección por méritos, y la falta de responsabilidad y transparencia
Los estudiantes pueden describir formas y sugerir estrategias para luchar contra la corrupción	<ul style="list-style-type: none"> • Explicar por qué si no luchamos contra la corrupción, somos parte del problema • Definir y dar ejemplos de procesos transparentes: explicar cómo los procedimientos transparentes detienen la corrupción; evaluar un procedimiento como transparente; y explicar, con ejemplos, por qué el exceso de regulación puede causar más corrupción • Definir la rendición de cuentas, explicar por qué y dar ejemplos de cómo la rendición de cuentas frena la corrupción • Definir y dar ejemplos de honestidad • Demostrar transparencia, responsabilidad y honestidad en sus acciones
Los estudiantes pueden identificar a quién y/o a qué organizaciones se debe denunciar la corrupción	<ul style="list-style-type: none"> • Describir diversas formas de denunciar la corrupción • Identificar las organizaciones que luchan contra la corrupción (instituciones de integridad) • Explicar el papel de los medios de comunicación y de las organizaciones de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción
Los estudiantes pueden explicar la finalidad y la función de las políticas de integridad	<ul style="list-style-type: none"> • Comprender el papel de una ley de libertad de información • Diseñar un Código Ético/Conducta, explicar cómo funciona en comparación con las leyes, y cumplirlo y determinar si sus acciones son conformes • Comprender el concepto de protección de los denunciantes y explicar por qué los denunciantes necesitan protección

Fuente: (OCDE, 2018_[28])

Por su parte, el material de orientación para las escuelas podría basarse en los resultados del aprendizaje e incorporar métodos activos y participativos como juegos de resolución de problemas y simulaciones en clase, juegos de rol y debates en pequeños grupos que permitan involucrar a los estudiantes de una manera práctica. En efecto, la evidencia experiencial ha demostrado que los estudiantes que participan en actividades prácticas relacionadas con la integridad no solo desarrollan el conocimiento y las habilidades para hacer que los servidores públicos rindan cuentas, sino que también muestran una mayor disposición a contribuir a los esfuerzos de integridad en sus comunidades (OCDE, 2018_[28]). Además, las buenas prácticas internacionales también sugieren que se lleve a cabo la adaptación de los materiales de orientación a la situación local y la realización de proyectos comunitarios, por ejemplo, una visita a una oficina del gobierno local para supervisar los registros de informes o la preparación de una solicitud de acceso a la información como una forma para motivar a los estudiantes a aplicar sus conocimientos y habilidades de una forma práctica (OCDE, 2018_[28]).

3.3.2. El grupo de trabajo de múltiples actores podría ser encargado de desarrollar material de orientación y capacitaciones para educadores en materia de educación para la integridad

Para facilitar de manera efectiva el aprendizaje sobre integridad pública en el aula, los educadores requieren de habilidades, conocimiento y la confianza para abordar problemas sociales contemporáneos como la corrupción, dilemas éticos y faltas de integridad. Por lo tanto, la orientación y capacitación de los educadores debe ser un componente central de cualquier esfuerzo por educar para la integridad pública (OCDE, 2018_[28]).

En Ecuador, el Ministerio de Educación ha identificado como uno de los principales desafíos para la implementación exitosa de la educación para la integridad pública la formación y capacitación docente, es decir, generar capacidades y habilidades en los educadores que les permitan implementar estrategias y buenas prácticas edu-comunicacionales con miras a generar destrezas para fomentar la integridad y prevenir la corrupción en niños y adolescentes. En ese sentido, aunque el currículo nacional vigente aborda elementos de educación para la integridad pública, los docentes no cuentan con las habilidades ni herramientas pedagógicas adecuadas para fomentar el aprendizaje y puesta en práctica de estos elementos por parte de niños y adolescentes.

Consciente de lo anterior, en el marco del proceso reforma del currículo nacional vigente previsto por el Ministerio de Educación se tiene programada la elaboración de una guía metodología para docentes y de un curso de capacitación por medios digitales. Sin embargo, es necesario tener en cuenta las particularidades de la educación para la integridad pública y la necesidad de fortalecer no solo los conocimientos sino también las habilidades asociadas a la integridad, así como la confianza de los docentes para abordar problemas sociales contemporáneos como la corrupción. En ese sentido, resulta fundamental la elaboración de material de orientación y capacitaciones para docentes adicionales, específicamente en materia de educación para la integridad.

Considerando todo lo anterior, el grupo de trabajo de múltiples actores podría también ser encargado de desarrollar material de orientación y capacitaciones para educadores en materia de educación para la integridad. Al hacerlo, es importante considerar que la capacitación para los educadores puede tomar muchas formas, desde cursos asociados a los programas generales de capacitación para maestros —en el caso de Ecuador, programas dentro del Plan Nacional de Formación Permanente de los docentes, hasta cursos virtuales, seminarios y kits de recursos específicos. Además, la capacitación debe garantizar no solo que los educadores tengan los conocimientos adecuados para enseñar sobre integridad pública y la lucha contra la corrupción, sino también debe apuntar a desarrollar capacidades que permitan a los educadores fomentar un entorno de confianza y de apertura —de tal forma que los estudiantes puedan abrirse sobre sus puntos de vista e inquietudes sobre valores, así como manejar conversaciones difíciles y delicadas sobre cuestiones éticas y morales que puedan surgir en el aula de clases (OCDE, 2018^[28]).

Adicionalmente, las capacitaciones pueden ser complementadas con guías y materiales de orientación sobre cómo impartir la clase de forma dinámica y atrayente para los estudiantes, cómo comunicar conceptos clave efectivamente y cómo promover diálogos respetuosos y abiertos dentro del aula de clase. Para desarrollar estas directrices, el grupo de trabajo podría aprovechar las buenas prácticas de una variedad de países resumidas por la OCDE en su informe sobre Educación para la Integridad (OCDE, 2018^[28]).

3.3.3. La Secretaría de Política Pública Anticorrupción y el Ministerio de Educación podrían asociarse con organizaciones de la sociedad civil y del sector público para desarrollar actividades extracurriculares que fomenten la educación sobre la integridad pública

Las actividades pedagógicas extracurriculares sobre integridad pública permiten profundizar en conceptos de integridad, valores, ética y ciudadanía a través de técnicas de enseñanza interactiva y adaptando el contenido a escuelas, regiones geográficas y contextos determinados. Sin embargo, para que estas actividades permitan alcanzar los resultados esperados, es importante identificar y hacer uso de sinergias en el plan de estudios existente (OCDE, 2018^[28]).

En Ecuador, el Ministerio de Educación viene promoviendo actividades extracurriculares en materia de integridad pública y lucha contra la corrupción en escuelas a nivel nacional. En efecto, desde el 2019, el Ministerio de Educación se unió a la campaña “Honestidad Criolla” promovida por la ICC a través de la Comisión de Integridad y Anticorrupción, y en el marco de dicha campaña ha promovido la participación

de las escuelas en el concurso Crecer Honesto y en los conversatorios estudiantiles interzonales sobre honestidad criolla. Una breve descripción de las dos actividades se encuentra a continuación:

- **Crecer Honesto:** Este concurso tiene como objetivo promover en niños y adolescentes los valores de honestidad, integridad, responsabilidad, respeto y solidaridad a través de diferentes expresiones artísticas —pintura, canto, danza, poesía y/o cuentos, o sketch en video.
- **Conversatorios estudiantiles interzonales sobre honestidad criolla:** Estos conversatorios tienen como propósito fomentar el debate y la reflexión sobre la honestidad y su importancia en el marco del desarrollo de niños y adolescentes, además de aportar en la deconstrucción de la idea de la “viveza criolla” como una característica de la sociedad ecuatoriana y proponer estrategias que promuevan la honestidad criolla. Los conversatorios giran alrededor de preguntas generadoras de acuerdo con las siguientes temáticas: viveza criolla, corrupción, empatía, causales.

Adicionalmente, con el fin de ofrecer alternativas pedagógicas y lúdicas después de la jornada académica para niños y jóvenes en situación de vulnerabilidad —por ejemplo, a situaciones de abandono o al reclutamiento por parte de organizaciones criminales, el Ministerio de Educación se encuentra diseñando un plan de jornada extendida para ser implementado como piloto en algunas instituciones educativas del país.

Teniendo en cuenta los actuales esfuerzos, la SPPA y el Ministerio de Educación podrían cooperar y asociarse con OSC y el sector público para diseñar e implementar actividades extracurriculares que fomenten la educación sobre la integridad pública, incluyendo en el marco del plan de jornada extendida que se encuentra en elaboración por parte del Ministerio de Educación. Esto, considerando que en Ecuador ya existen interesantes iniciativas en materia de formación en integridad pública y ciudadanía implementadas por el sector privado y las OSC con buenos resultados (Cuadro 3.3).

Cuadro 3.3. Ejemplo de iniciativa de formación en integridad pública: Proyecto IntegrArte

IntegrArte es un proyecto implementado por la Fundación Esquel, con el apoyo del programa Ecuador SinCero de la Cooperación Alemana GIZ. Este proyecto tiene como objetivo promover una cultura de integridad, prevención de la corrupción y cuidado del medio ambiente, a partir de acciones ciudadanas innovadoras, que potencien los valores éticos y democráticos en los adolescentes y jóvenes de Quito y Galápagos. Esto, a través de:

- Fortalecimiento de capacidades de adolescentes y jóvenes, para el empoderamiento y la incidencia en acciones que promuevan la integridad, la prevención de la corrupción y el cuidado del medio ambiente.
- Sensibilización a la ciudadanía.
- Construcción de herramientas e insumos pedagógicos desarrollados para la promoción de los temas priorizados por el proyecto, en las instituciones educativas.
- Fortalecimiento de colectivo de adolescentes y jóvenes que generen incidencia en los temas priorizados por el proyecto.

Como parte de los resultados de este proyecto, se logró la capacitación de 50 jóvenes universitarios a nivel nacional en temas de integridad, transparencia y cuidado del medioambiente, mediante el programa de Formador de Formadores, y se alcanzó a 170 estudiantes de 1ero y 2do de bachillerato en el marco del Programa de Participación Estudiantil en Quito y Galápagos.

Fuente: Programa Ecuador SinCero de la GIZ y <https://www.esquel.org.ec/es/home-integrarte.html>.

De igual forma, la SPPA y el Ministerio de Educación podrían considerar crear alianzas con otras entidades públicas para fortalecer las actividades de formación extracurricular, como es el caso del reciente Convenio Interinstitucional suscrito entre el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y el Ministerio de Educación con miras a impulsar procesos de educación, formación y capacitación en temas relacionados con los ámbitos de transparencia, integridad, ética, lucha contra la corrupción, participación ciudadana y control social e implementar y fortalecer mecanismos de fomento de la transparencia, participación ciudadana, control social y lucha contra la corrupción en el Sistema Nacional de Educación. Ejemplos de actividades pedagógicas extracurriculares diseñadas e implementadas en Brasil por la Contraloría General de la Unión (CGU) —en ocasiones en cooperación con OSC y otras entidades públicas relevantes— pueden servir como inspiración para Ecuador (Cuadro 3.4).

Cuadro 3.4. Iniciativas de la CGU para fomentar la alfabetización en integridad pública de los estudiantes brasileños

- **“Uno por todos y todos por uno! Por la ética y la ciudadanía”** (*Um por todos e todos por um! Pela ética e cidadania*): Iniciativa dirigida a estudiantes de primaria (entre 6 y 10 años) con el fin de educar a las futuras generaciones de ciudadanos en temas relacionados con la ética, la ciudadanía, la participación social, entre otros. Fue desarrollada en 2008 por la CGU en colaboración con el Instituto Mauricio de Sousa y más recientemente también con el Ministerio de Educación. El programa está estructurado en torno a famosos personajes de historietas brasileñas, promueve contenidos adaptados a la edad de los estudiantes y utiliza diferentes medios para apoyar, de forma didáctica, el proceso de aprendizaje de los estudiantes, incluyendo revistas, cuentos, videos de animación, historietas, etc.
- **Clase de la Ciudadanía** (*Turma da Cidadania*): Iniciativa destinada a fomentar el desarrollo de una cultura ética y cívica en estudiantes de los dos primeros años de escuela secundaria inferior (entre 10 y 12 años). Esta iniciativa incluye material didáctico-pedagógico (cómic y videos animados) que presenta varias situaciones que retratan la realidad cotidiana de muchos niños y destaca la relevancia de temas como ciudadanía, democracia, ética, combate al matoneo escolar (*bullying*), participación social y combate a la corrupción.
- **Juego de la Ciudadanía** (*Game da Cidadania*): Videojuego que expone a jóvenes entre 11 y 17 años a situaciones en las que se ponen a prueba sus habilidades éticas y ciudadanas, con el fin de desarrollar una conciencia crítica de los pequeños actos de corrupción que a menudo pasan inadvertidos. Permite a los usuarios crear sus propios videos sobre los temas discutidos y competir por diferentes premios.
- **Concurso de Diseño y de Redacción** (*Concurso de Desenho e Redação*): Competencia que invita a estudiantes entre 6 y 17 años a sostener discusiones en temas como ética, ciudadanía y control social (los temas específicos cambian cada año). Permite a los participantes competir en diferentes categorías (diseño y redacción en el caso de estudiantes y sus profesores de acuerdo con el nivel de educación, y planes de movilización, en el caso de las escuelas) y competir por premios.

Fuente: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/educacao-cidada/programas>.

3.3.4. Las universidades de Ecuador podrían considerar la integración de cursos sobre integridad pública y anticorrupción en los programas de pregrado y postgrado

Además de las escuelas, los estudiantes universitarios, los investigadores y las instituciones de educación superior también desempeñan un papel clave en la generación y difusión de conocimientos sobre integridad pública. Como futuros empleados, los estudiantes de educación superior necesitan de conocimiento y habilidades para cumplir con los requisitos y estándares esperados en materia de integridad, así como para poder enfrentar los desafíos de integridad que puedan encontrar en su futuro lugar de trabajo. De hecho, la educación superior brinda una buena oportunidad para consolidar los conocimientos y habilidades en materia de integridad, ética y lucha contra la corrupción por ser la etapa previa antes de ingresar a la fuerza laboral (Munro and Kirya, 2020^[31]). Además, ayuda a garantizar que las instituciones que capacitan a los futuros líderes promueven los valores y conductas necesarias para combatir la corrupción como parte de sus programas educativos es fundamental para construir un grupo de servidores públicos y empleados privados íntegros (Munro and Kirya, 2020^[31]).

En este sentido, las universidades de Ecuador podrían considerar desarrollar e integrar cursos sobre integridad pública y anticorrupción en los programas de pregrado y postgrado con el fin de fortalecer la educación para la integridad pública antes que los estudiantes universitarios comiencen su vida laboral. Dada la naturaleza autónoma de las instituciones de educación superior en Ecuador, la SENESCYT no tiene jurisdicción sobre los programas de pregrado y postgrado. Por lo tanto, la inclusión de contenidos sobre integridad pública y lucha contra la corrupción en los programas de pregrado y postgrado resulta ser responsabilidad de cada universidad.

Sin embargo, para fortalecer el abordaje de las temáticas de integridad pública y anticorrupción en los estudiantes universitarios y fomentar un grado mínimo de homogeneidad en materia de formación para la integridad pública, la SENESCYT y el Consejo de Educación Superior podrían considerar emitir lineamientos y recomendaciones generales dirigidas a las universidades ecuatorianas que puedan guiar el desarrollo e integración de los conceptos antes mencionados en los programas de pregrado y postgrado por parte de las universidades. Esto, considerando que la SENESCYT y el Consejo de Educación Superior tienen atribuciones relativas al fortalecimiento del sistema de educación superior. En particular, la SENESCYT tiene como misión “*ejercer la rectoría de la política pública en materia de educación superior, ciencia, tecnología, innovación y saberes ancestrales...*” (Gobierno de Ecuador, 2020^[32]) y el Consejo de Educación Superior “*tiene como su razón de ser planificar, regular y coordinar el Sistema de Educación Superior, y la relación entre sus distintos actores con la Función Ejecutiva y la sociedad ecuatoriana; para así garantizar a toda la ciudadanía una Educación Superior de calidad que contribuya al crecimiento del país*” (Consejo de Educación Superior, n.d.^[33]), al tiempo que respetando la autonomía universitaria.

La evidencia ha demostrado que la integración de la integridad pública en los planes de estudios universitarios expone a los estudiantes a una serie de cuestiones y dilemas éticos, ayudado a mejorar su sensibilidad ética, un componente crítico para desencadenar el proceso de toma de decisiones éticas (Martinov-Bennie and Mladenovic, 2015^[34]). Aunque el contenido de estos cursos debería ser adaptado a las necesidades y riesgos específicos de las diferentes profesiones/carreras, como un primer paso hacia la educación sobre integridad pública para los estudiantes universitarios, las universidades podrían desarrollar módulos como parte de los cursos generales de inducción. De esta forma se garantizaría una cobertura mínima en materia de educación para la integridad para todos los estudiantes universitarios. Un ejemplo de este enfoque es el curso de inducción de la Escuela de Gobierno y Administración Pública del IAEN (Cuadro 3.5). Además, las universidades podrían considerar en desarrollo de los cursos generales de inducción la inclusión de técnicas de aprendizaje experiencial y de inmersión (Christensen et al., 2007^[35]), con el fin de dar a los estudiantes la oportunidad de experimentar y practicar con diferentes consideraciones y dilemas éticos, fortaleciendo el proceso de aprendizaje y preparándolos para afrontar posibles situaciones futuras que puedan encontrar en el trabajo.

Cuadro 3.5. Curso de inducción de la Escuela de Gobierno y Administración Pública del IAEN

A inicios de 2022, la Escuela de Gobierno y Administración Pública del IAEN desarrolló y puso en práctica un curso de inducción en ética e integridad pública dirigido a todos los estudiantes matriculados en la Escuela de Gobierno y Administración Pública. El curso se ofrece dos veces por año, al inicio de cada semestre académico, tiene una duración de 2 horas y es de carácter voluntario. Sin embargo, se busca ampliar su cobertura a todos los estudiantes del IAEN y hacerlo de carácter obligatorio.

Otras universidades ya se han mostrado interesadas en el curso de inducción sobre ética e integridad pública diseñado por la Escuela de Gobierno y Administración Pública del IAEN y han iniciado acercamientos para abalizar la posibilidad de adaptarlo en sus propias instituciones.

Fuente: Entrevistas durante la misión de recolección de información.

Adicionalmente, las universidades de Ecuador podrían considerar desarrollar e implementar cursos más especializados, seminarios y talleres en áreas adyacentes a la integridad pública para promover en sus estudiantes valores, capacidades y habilidades que fortalezcan su responsabilidad con la integridad pública. Estos cursos, seminarios y talleres pueden ser dirigidos a toda la comunidad académica o a estudiantes de determinadas carreras, dependiendo de su contenido y propósito. Para esto, las universidades ecuatorianas podrían considerar establecer alianzas con otros centros educativos y con OSC con experiencia en estos temas. Un ejemplo de curso que podría ser implementado por las universidades como parte de las temáticas adyacentes a la integridad pública es el curso DesenreDatos (Cuadro 3.6).

Cuadro 3.6. Promoción de la cultura de datos abiertos y transparencia en estudiantes universitarios

DesenreDatos es un proyecto de sensibilización y capacitación sobre periodismo, transparencia y datos abiertos en Ecuador implementado por la DW Akademie, que forma parte del Programa Ecuador SinCero de la Cooperación Técnica Alemana GIZ, y financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania. El propósito de este proyecto es contribuir con los avances de la sociedad ecuatoriana hacia la transparencia y la lucha contra la corrupción.

El proyecto DesenreDatos desarrolló un proceso de formación virtual de 4 semanas para periodistas, integrantes de OSC y funcionarios del Estado que trabajan con datos públicos, con el fin de suministrar herramientas para aprender, dialogar y acompañar en el análisis, visualización y publicación de datos públicos. Para el desarrollo del proceso de formación se contó con la participación de 68 personas pertenecientes a los sectores periodismo, OSC y Estado, el cual cuenta con diferentes módulos, a saber:

- Gobierno abierto y marco legal ecuatoriano
- Búsqueda, análisis y visualización de datos para periodistas
- Presentación de información a la ciudadana para OSC y funcionarios públicos
- Género y datos

Además, se llevó a cabo el Festival DesenreDatos, cuyo principal objetivo era promover la cultura de datos abiertos y transparencia en estudiantes universitarios. Como parte de este festival se llevaron a cabo charlas magistrales, una feria de proyectos y un hackathon (reto de visualización).

Fuente: <https://www.desenredatos.com/>.

3.3.5. La Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación podría considerar hacer un levantamiento de la información relacionada con investigación en materia de integridad pública y lucha contra la corrupción

En desarrollo de la misión de recolección de información se identificó que actualmente no existe información completa y confiable sobre investigaciones en curso en materia de integridad pública y lucha contra la corrupción ni un inventario con información sobre los grupos de investigación, investigadores y académicos con experiencia en esta área. Esta información es el punto de partida de cualquier iniciativa que busque el fortalecimiento de la cooperación entre las entidades públicas y universidades, centros de investigación e investigadores académicos con miras a fortalecer la base de evidencia para la toma de decisiones en materia de integridad y lucha contra la corrupción.

En efecto, considerando la baja confianza ciudadana en las instituciones públicas, la investigación académica independiente puede ser una forma de fortalecer los procesos de levantamiento de información sobre los desafíos relativos a la integridad y lucha contra la corrupción en la sociedad ecuatoriana (también ver Sección 3.2) y demostrar que los esfuerzos del Estado por promover una cultura de integridad y lucha contra la corrupción son reales. Sin embargo, es necesario garantizar la independencia académica de quienes cooperen con el Estado así como su idoneidad para llevar a cabo esta importante tarea.

En este sentido, la SENESCYT podría considerar llevar a cabo un levantamiento de la información relacionada con investigación en curso, con énfasis a investigación en materia de integridad pública y lucha contra la corrupción —incluyendo quién investiga y sobre qué. Esto, como un primer paso para promover y fortalecer la investigación académica e independiente en materia de integridad pública y lucha contra la corrupción. Para llevar a cabo el levantamiento de este inventario, la SENESCYT podría considerar el ejemplo del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MINCTI) de Colombia (Cuadro 3.7).

Cuadro 3.7. Plataforma SCIENTI de Colombia

En Colombia, el MINCTI cuenta con la plataforma ScienTI, La plataforma ScienTI es la red internacional de fuentes de información y conocimiento para la gestión en ciencia, tecnología e innovación. Colecciona sistemáticamente el conocimiento, la experiencia y la producción científica de todas las personas, grupos e instituciones que trabajan en actividades de investigación, innovación y desarrollo tecnológico.

Los módulos más importantes de la Red ScienTI son:

- CvLAC: aplicativo donde se registran las hojas de vida de las personas registradas en la plataforma ScienTI. El MINCTI los puede reconocer como investigadores (si cumplen requisitos) o tipificar su currículum como integrantes de un grupo de investigación.
- GrupLAC: aplicativo en línea para el diligenciamiento y actualización de la información de los grupos de investigación de Ciencia, Tecnología e Innovación.
- InstituLAC: aplicativo cuya finalidad es construir una base informática completa y organizada, en donde se pueda registrar la información de las instituciones a las cuales están vinculados los grupos, los investigadores y las revistas.

Además, como parte de los servicios de consulta que ofrece la plataforma se tiene la herramienta “Ciencia y Tecnología para Todos”, utilizada para la consulta de información en las bases de datos que recogen toda la información sobre currículos de investigadores (CvLAC) y hojas de vida de grupos de investigación (GrupLAC) colombianos, y la herramienta “la Ciencia en cifras”.

Fuente: <https://minciencias.gov.co/scienti>.

Notas

¹ El promedio regional incluye información de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

² El promedio regional incluye información de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

³ El promedio regional sobre confianza interpersonal incluye información de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

4

Involucrando al sector privado en la promoción de la integridad pública en Ecuador

Este capítulo analiza las acciones del gobierno ecuatoriano destinadas a promover la adopción de una cultura de integridad por parte del sector privado y a concientizar a las empresas sobre su corresponsabilidad en la promoción de la integridad pública. Además, ofrece recomendaciones tendientes a proveer mayor apoyo a las empresas para fortalecer la integridad empresarial y destinadas a fortalecer la base de evidencia sobre prácticas y desafíos en esta materia para informar la toma de decisiones y la formulación de políticas públicas relativas a la integridad empresarial.

4.1. Introducción

El sector privado, a través de sus acciones, puede perjudicar o fomentar la integridad pública y con ello dañar o contribuir con el desarrollo del entorno empresarial de un país. Por ejemplo, cuando las empresas evaden impuestos, ofrecen sobornos, o se involucran en fraudes asociados con las contrataciones públicas, distorsionan los mercados, reducen la competitividad y desincentivan las inversiones y el comercio. Sin embargo, el sector privado también puede ser una fuerza para el bien, convirtiéndose en un impulsor del cambio necesario para promover reformas de integridad, practicando la conducta empresarial responsable y garantizando la influencia responsable en el proceso de elaboración e implementación de políticas públicas (“influencia responsable” a través de, por ejemplo, el cabildeo y la financiación política íntegros y transparentes). En este sentido, un enfoque de integridad pública que abarque al conjunto de la sociedad requiere que los gobiernos se asocien con el sector privado para trabajar conjuntamente en defensa de la integridad pública.

Los gobiernos pueden promover la adopción de una cultura de integridad por parte del sector privado y la concientización sobre corresponsabilidad en la promoción de la integridad pública de varias formas. En primer lugar, los gobiernos pueden asegurar que exista legislación pertinente no solo en materia anticorrupción, sino también relativa a la conducta empresarial responsable y la integridad pública. La conducta empresarial responsable incluye aspectos como la protección de los derechos humanos y del medioambiente, la aplicación de normas laborales internacionales, normas fiscales y estructuras de gobernanza empresarial (OCDE, 2020^[11]). Por su parte, la integridad pública en las empresas se ocupa de garantizar que se respeten los valores comunes y los estándares de integridad cuando las empresas interactúan con el gobierno, en particular a través de sus prácticas de cabildeo y financiación política, así como en el movimiento entre los sectores público y privado conocido como “la puerta giratoria” (OCDE, 2020^[11]).

En segundo lugar, los gobiernos pueden fomentar la implementación de estándares mediante una combinación de sanciones y regímenes de incentivos (OCDE, 2020^[11]). De hecho, si bien las sanciones efectivas y proporcionadas pueden disuadir a las empresas de actuar en contra de la legislación pertinente, los incentivos pueden utilizarse para reconocer el compromiso de las empresas con los esfuerzos de prevención de la corrupción y las políticas de integridad corporativa. Los incentivos pueden incluir acceso preferencial a beneficios gubernamentales y oportunidades comerciales, mitigación de sanciones y reconocimiento público del compromiso de una empresa con las buenas prácticas y la lucha contra la corrupción (UNODC, 2013^[36]).

Finalmente, los gobiernos también pueden ofrecer orientación a las empresas sobre el diseño e implementación de sus programas de cumplimiento de la integridad pública, haciendo énfasis en la importancia de ir más allá de un enfoque de cumplimiento formal y abordar también aspectos informales de su cultura organizativa que podrían debilitar la integridad pública.

4.2. Fortaleciendo los esfuerzos del gobierno ecuatoriano por promover a integridad pública en el sector privado

4.2.1. Las Superintendencias, en alianza con la SPPA, podrían desarrollar iniciativas para apoyar a las empresas a diseñar e implementar sus sistemas de integridad

En Ecuador se vienen implementando iniciativas con el objetivo de apoyar las prácticas de integridad en las empresas privadas. Por ejemplo, la Superintendencia de Control del Poder de Mercado ha venido trabajando desde 2012 y ha sido una fuerza motriz de muchas iniciativas del Ecuador para adoptar buenas prácticas internacionales en materia de competencia durante los últimos dos años (OCDE, 2021^[37]). Como

parte de estas iniciativas, la Superintendencia de Control del Poder de Mercado ha elaborado una serie de guías que buscan ofrecer orientación a actores de la sociedad civil y el sector privado (Cuadro 4.1).

Cuadro 4.1. Guías de la Superintendencia de Control del Poder de Mercado

La Superintendencia de Control del Poder de Mercado ha desarrollado una serie de guías dirigidas a un amplio público, incluidos estudiantes de derecho, abogados, empresarios, comerciantes y la sociedad civil en general. Algunas de esas guías son la Guía de buenas prácticas para la prevención de acuerdos colusorios entre oferentes de contratación pública, la Guía de aplicación de las conductas desleales contenidas en la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado y la Guía para la investigación de conductas de abuso del poder de mercado.

En particular, la Superintendencia de Control del Poder de Mercado elaboró la Guía de *Compliance* en Competencia con el apoyo de varios actores de la sociedad civil y el sector privado. En efecto, para la construcción de esta guía en *Compliance* en Competencia se llevaron a cabo mesas de diálogo y mesas de co-creación en las que participaron la academia y el sector privado, contribuyendo a la construcción participativa de esta guía.

Fuente: Entrevistas durante la misión de recolección de información y <https://www.scpm.gob.ec/sitio/guias-scpm/>.

Adicionalmente, en 2021, la Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico Integral Penal (COIP) introdujo cambios normativos importantes relacionados con la lucha contra la corrupción en el sector privado (OCDE, 2022^[38]). En efecto, antes de 2021, los actos de corrupción cometidos por las empresas en la esfera privada no eran sancionados por el COIP. Ahora, gracias a la reforma, se introdujo una definición de los actos de corrupción en el sector privado, tipificándolos como delitos y estableciendo su sanción. En ese sentido, la Ley Orgánica Reformatoria del COIP define actos de corrupción en el sector privado como intencionalmente aceptar, recibir o solicitar “*donativos, dádivas, presentes, promesas, derechos, cuotas, contribuciones, rentas, intereses, ventajas, sueldos, gratificaciones, beneficios inmateriales o beneficios económicos indebidos u otro bien de orden material*” (Gobierno de Ecuador, 2021, p. Artículo 15^[39]), así como omitir o cometer un “*acto que permita favorecerse a sí mismo o a un tercero en el curso de actividades económicas, financieras o comerciales*” (Gobierno de Ecuador, 2021, p. Artículo 15^[39]). Tanto personas naturales como personas jurídicas pueden ser sancionadas por estos actos de corrupción, con prisión de cinco a siete años y multa de 500 hasta 1.000 salarios básicos unificados. Además, las sanciones aplicables a las sociedades incluyen la disolución o liquidación y una multa de 500 a 1.000 salarios básicos unificados del trabajador en general (Gobierno de Ecuador, 2021^[39]).

Además, la Ley Orgánica Reformatoria del COIP establece que las sanciones impuestas a las personas jurídicas pueden ser reducidas si existen circunstancias atenuantes. Tales circunstancias atenuantes incluyen:

- (i) de forma espontánea denunciar o confesar la comisión del delito antes de la formulación de cargos;
- (ii) cooperar con la investigación aportando elementos y pruebas;
- (iii) reparar integralmente los daños causados por el delito, antes de la etapa de juicio; y
- (iv) haber implementado, antes de la comisión del delito, sistemas de integridad, normas, programas y/o políticas de cumplimiento, prevención, dirección y/o supervisión (Gobierno de Ecuador, 2021, p. Artículo 1^[39]).

Con respecto a la última circunstancia atenuante, la Ley Orgánica Reformatoria del COIP especifica que tales sistemas de integridad, normas, programas y/o políticas de cumplimiento deben incorporar una serie de requisitos mínimos para calificar como una circunstancia atenuante. Estos requisitos incluyen

identificación, detección y administración de actividades en las que se presente riesgo; controles internos con responsables para procesos que representan riesgo; canal de denuncias; código de ética; normas para sancionar disciplinariamente las vulneraciones del sistema; entre otras (Gobierno de Ecuador, 2021, p. Artículo 3^[39]).

Sin embargo, durante la misión de recolección de información se identificó que no existen lineamientos suficientes para apoyar la implementación de sistemas de integridad, normas, programas y/o políticas de cumplimiento, prevención, dirección y/o supervisión por parte del sector privado ni garantías suficientes con respecto a los procesos de evaluación que lleven a la consideración de situaciones atenuantes dentro de un proceso sancionatorio. En ese sentido, el Gobierno ecuatoriano podría desarrollar iniciativas para apoyar a las empresas a diseñar e implementar los diferentes requisitos mínimos que deben incluir sus sistemas de integridad, normas, programas y/o políticas de cumplimiento, prevención, gestión y/o fiscalización, de conformidad con lo establecido en el COIP. Para ello, Ecuador podría desarrollar programas de sensibilización y capacitación a las empresas sobre los instrumentos de Conducta Empresarial Responsable de la OCDE y, en particular, la Guía de Debida Diligencia para la Conducta Empresarial Responsable de la OCDE, herramienta clave para identificar, detectar y gestionar las actividades en las que surgen riesgos, y para implementar procesos de debida diligencia, tal como lo exige el COIP y lo prevé la Estrategia Nacional Anticorrupción (OCDE, 2022^[38]).

4.2.2. La Secretaría de Política Pública Anticorrupción podría liderar el desarrollo e implementación de programas generales y sectoriales para promover la integridad en el sector privado

Como se mencionó anteriormente, los gobiernos pueden promover la adopción de una cultura de integridad por parte del sector privado de varias formas, incluyendo mediante la introducción de un sistema de sanciones y/o incentivos adecuados. Consciente de esto, en el plan de acción de la ENA, la SPPA incluyó una meta relativa al “reconocimiento de buenas prácticas anticorrupción” de las empresas, tanto públicas como privadas. En línea con este objetivo, la SPPA busca establecer un programa de incentivos honoríficos a las buenas prácticas del sector privado en la lucha contra la corrupción (Secretaría de Política Pública Anticorrupción, 2022^[11]).

Para esto, la SPPA podría considerar colaborar con otras entidades públicas y asociaciones sectoriales, con el propósito de desarrollar e implementar un programa de incentivos que logre los cambios de comportamiento esperados por parte de los actores privados. A la fecha, la SPPA ha generado varias propuestas de programas y medidas en materia de integridad empresarial en coordinación con actores como EMCO, a nivel de empresas públicas, y con la World Compliance Association, Pacto Global, Alliance for Integrity y GIZ, a nivel de empresas privadas. Es importante continuar con estas alianzas y fortalecer áreas de trabajo conjunto. Además, para el desarrollo del programa de incentivos honoríficos, la SPPA podría inspirarse en buenas prácticas internacionales como el programa ProÉtica de la CGU de Brasil (Cuadro 4.2), así como repensar las metas e indicadores asociados a esta actividad dentro del plan de acción de la ENA, con el propósito de fortalecer el sistema de monitoreo y evaluación de la iniciativa, establecer acciones de mejora adecuadas y conocer el impacto real de la misma.

Cuadro 4.2. Programa ProÉtica de la CGU de Brasil

Como parte de los esfuerzos para fomentar la ética y la integridad en el sector privado brasileño, la CGU creó el programa Pro-Ética (*Pró-Ética*), un programa de incentivos que promueve la adopción de políticas de integridad por parte de las empresas privadas. A través de este programa, las empresas pueden solicitar voluntariamente la certificación de la CGU en reconocimiento a sus esfuerzos en materia de integridad y lucha contra la corrupción mediante un sello "Pró-Ética Empresarial". Este programa se viene implementado desde 2010, y sólo en su edición 2020-2021 —la más reciente— más de 250 empresas privadas participaron completando el cuestionario para ser evaluadas por el Comité Pro-Ética.

El Comité Pro-Ética es el órgano colegiado responsable de decidir qué empresas formarán parte de la lista cada año, así como de debatir y decidir las actualizaciones de los requisitos de participación en la Pro-Ética. Los actuales miembros del Comité Pro-Ética son: la CGU, el Instituto Ethos, la Agencia Brasileña de Promoción de Exportaciones e Inversiones —ApexBrasil, la Confederación Nacional de Industrias, el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas —SEBRAE, la Confederación de Agricultura y Ganadería de Brasil, el Instituto de los Auditores Independientes de Brasil —IBRACON, la Confederación Nacional del Comercio de Bienes, Servicios y Turismo —CNC, el Instituto Brasileño de Ética de la Competencia, la Federación Brasileña de Bancos, y el Ministerio de Desarrollo, Industria, Comercio y Servicios. La diversidad en la composición del Comité Pro-Ética —entidades públicas, organizaciones de la sociedad civil, asociaciones civiles, representantes de empresas privadas— demuestra la visión de toda la sociedad de esta iniciativa.

Fuente: (OCDE, próximamente^[40]) y <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/integridade-privada/avaliacao-e-promocao-da-integridade-privada/empresa-pro-etica>.

Además de los programas generales como el programa de incentivos honoríficos anteriormente mencionado, la SPPA podría liderar el desarrollo e implementación de programas sectoriales para promover la integridad en el sector privado. En efecto, el impulsar una cultura de integridad en el sector privado también implica tener en cuenta los riesgos específicos asociados a los sectores más expuestos a la corrupción. Los riesgos para la integridad varían según los sectores y, por lo tanto, es fundamental que las organizaciones del sector público calibren y adapten sus orientaciones, herramientas y enfoques en función de los objetivos, entorno y contextos específicos (OCDE, 2020^[11]). En este sentido, adaptar las iniciativas existentes a los riesgos y desafíos específicos de los sectores de alto riesgo —por ejemplo, los sectores salud, infraestructura, educación, etc.— podría ayudar a fortalecer aún más el enfoque de toda la sociedad ecuatoriana hacia la integridad pública.

La SPPA ya ha hecho acercamientos con algunas organizaciones del sector privado con el propósito de promover integridad, ética, lucha contra la corrupción y transparencia en diferentes áreas. Por ejemplo, la SPPA ha estudiado la posibilidad de firmar un acuerdo con la Asociación Ecuatoriana de Distribuidores e Importadores de Productos Médicos (ASEDIM), para promover la integridad, ética, cumplimiento, transparencia y lucha contra la corrupción en el sistema nacional de salud ecuatoriano. De forma más general, la SPPA podría considerar alentar a los sectores de alto riesgo a desarrollar iniciativas sectoriales para promover el compromiso de las empresas con la integridad pública. Esto podría hacerse basándose en iniciativas más amplias diseñadas, aplicadas y probadas a nivel nacional, y en coordinación con otros actores públicos relevantes como el Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP), la Superintendencia de Control del Poder de Mercado, el Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, entre otros.

4.2.3. La Secretaría de Política Pública Anticorrupción podría fortalecer la base de evidencia sobre prácticas y desafíos en materia de integridad empresarial

Para desarrollar leyes, políticas y orientaciones efectivas para apoyar la integridad empresarial, los gobiernos necesitan de información y datos confiables y actualizados que les permitan comprender los riesgos de integridad de las empresas, las motivaciones del comportamiento corrupto, las dificultades para implementar programas de integridad, entre otros. Además, información discriminada según la categoría de las empresas —esto es por tamaño y sector, así como información más detallada sobre la calidad de los programas anticorrupción y de cumplimiento, también es útil para desarrollar políticas y pautas adicionales adaptadas al contexto. Por último, contar con información y datos actualizados periódicamente también permite medir el progreso a lo largo del tiempo e identificar dónde se debe dedicar atención y recursos adicionales o que medidas no están generando los resultados esperados y deben ser modificadas.

En Ecuador, no se cuenta con información general actualizada sobre las prácticas, necesidades y desafíos en materia de integridad empresarial. Sin embargo, algunas instituciones públicas han venido implementando acciones tendientes a recoger información y datos actualizados que permitan informar la toma de decisiones y la formulación de políticas públicas relativas a la integridad empresarial. Por ejemplo, el SERCOP diseñó e implementó una encuesta sobre integridad en la contratación pública (Cuadro 4.3), cuyos datos se encuentran actualmente en proceso de verificación.

Cuadro 4.3. Encuesta Nacional de Integridad en la Contratación Pública del SERCOP

Como parte del Plan Estratégico Institucional del SERCOP, entre el 21 de octubre y el 14 de noviembre de 2022 se elaboró e implementó la Encuesta Nacional de Integridad en la Contratación Pública. La encuesta fue realizada en una muestra de entidades contratantes (310 entidades) y proveedores del Estado (1785 proveedores) con el propósito de identificar las líneas prioritarias de acción para instaurar una política de integridad en la Contratación Pública Nacional que aporte a la promoción de una cultura de integridad en el Sistema Nacional de Contratación Pública.

Las preguntas de la Encuesta Nacional de Integridad en la Contratación Pública fueron elaboradas por el IAEN, con el apoyo del equipo técnico del SERCOP y con base en los objetivos planteados y las características de la población objetivo. Se utilizó también la metodología para la Evaluación de los Sistemas de Contratación Pública (*Methodology for Assessing Procurement Systems*, MAPS) Además, la encuesta se inspiró en las encuestas en materia de integridad en la contratación implementadas por las Cámaras de Comercio de Quito (Ecuador), Colombia y Perú.

Los resultados cuantitativos derivados de la encuesta ya se encuentran disponibles para análisis. El análisis cuantitativo será complementado con información cualitativa derivada de grupos focales que se llevarán a cabo durante el primer semestre de 2023.

Fuente: Entrevistas durante la misión de recolección de información.

Considerando la relevancia de garantizar que las medidas implementadas por el gobierno ecuatoriano responden a los desafíos y necesidades actuales, la SPPA podría tomar la iniciativa de fortalecer la base de evidencia sobre prácticas y desafíos de integridad empresarial. La experiencia de la Agencia Francesa Anticorrupción (AFA) en la implementación de una encuesta nacional sobre integridad empresarial puede servir como ejemplo de una encuesta dirigida por el gobierno para comprender mejor los desafíos relacionados con las prácticas de integridad empresarial (Cuadro 4.4). Sin embargo, también podrían explorarse otras alternativas, en particular dado el bajo nivel de confianza hacia las instituciones públicas. Por ejemplo, la SPPA podría fortalecer la cooperación con la comunidad académica, asociaciones

sectoriales y/o organizaciones del sector privado para medir las prácticas y desafíos de integridad empresarial. El socio académico puede servir como resguardo de la independencia y solidez metodológica de la investigación, mientras que las asociaciones sectoriales pueden ayudar a difundir tanto las encuestas como los resultados entre sus afiliados.

Cuadro 4.4. Esfuerzos de la Agencia Francesa Anticorrupción para medir las prácticas de integridad empresarial

En 2020, la AFA realizó una encuesta nacional con el fin de analizar la comprensión de las empresas de Francia acerca de los riesgos de corrupción y el marco jurídico vigente, así como la madurez de sus sistemas de prevención y detección de la corrupción. La encuesta fue abierta a las empresas independientemente de su tamaño y consistió en un cuestionario anónimo accesible en línea. Las organizaciones profesionales fueron socios clave en la difusión de la encuesta y participaron activamente en actividades de comunicación movilizando a sus miembros. Como resultado se llegó a más de 2000 empresas, de las cuales unas 400 empresas, incluidas pequeñas y medianas empresas (PYME), proporcionaron respuestas accionables.

La encuesta proporcionó información clave sobre el panorama de la integridad empresarial en Francia, por ejemplo:

- Aunque las empresas informaron tener un conocimiento claro acerca de los delitos de corrupción y no obstante 70% de ellas cuenta con un programa de cumplimiento anticorrupción, estos programas de cumplimiento presentan deficiencias importantes en términos de mapeo de riesgos y gestión de riesgos de terceros.
- La posición del responsable de la función de cumplimiento es crucial para la implementación eficaz de sistemas de cumplimiento y debe reforzarse.
- Las PYME (que no están sujetas a las obligaciones de cumplimiento establecidas en el artículo 17 de la Ley Sapin II sobre transparencia en la vida económica) parecen estar rezagadas en la aplicación de los programas de cumplimiento anticorrupción.

Los resultados de la encuesta servirán de referencia para medir los avances y las lagunas en materia de integridad empresarial en el futuro. Además, ayudaron a informar las prioridades y recomendaciones de la AFA para 2021 en materia de integridad empresarial.

Fuente: (AFA, 2020^[41]).

5 Propuestas de acción

Este capítulo ofrece un resumen de las acciones propuestas en el presente informe para fortalecer la cultura de integridad pública en el conjunto de la sociedad ecuatoriana.

En este informe se analizan las principales líneas de acción para fomentar la corresponsabilidad del sector privado, la academia, las OSC y los ciudadanos en la promoción de la integridad pública desde un enfoque de la sociedad en su conjunto, considerando el principio 5 de la Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública. Basado en este análisis, el informe ofrece recomendaciones cuyo propósito es apoyar a Ecuador a fomentar una cultura de integridad en toda la sociedad ecuatoriana. Este informe complementa el análisis llevado a cabo en el marco del informe OCDE *La Integridad Pública en el Ecuador: Hacia un Sistema Nacional de Integridad* (2021^[13]), donde se analizaron los arreglos institucionales para la integridad a nivel nacional y dentro de la Función Ejecutiva de Ecuador, y se ofrecieron recomendaciones para apoyar a Ecuador a institucionalizar un enfoque preventivo contra la corrupción a través del mejoramiento de la cooperación interinstitucional y una visión estratégica clara.

Aunque los temas abordados en los dos informes son prioritarios y cruciales para sentar las bases de un sistema de integridad pública en Ecuador y fomentar la integridad pública en el conjunto de la sociedad ecuatoriana, es necesario continuar trabajando por forjar una cultura de integridad en el sector público y garantizar una rendición de cuentas eficaz, en línea con el segundo y tercer pilares de la Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública.

A continuación se presenta un resumen de las principales recomendaciones tendientes a fomentar una cultura de integridad en toda la sociedad ecuatoriana:

Tabla 5.1. Resumen de las principales recomendaciones para fomentar una cultura de integridad en toda la sociedad ecuatoriana

Sección	Recomendación	Instancia(s) responsable(s)	Plazo de ejecución
Principales desafíos y acciones para la integridad pública en la sociedad en Ecuador	Fortalecer el enfoque y la organización de la Secretaría de Política Pública Anticorrupción con el fin de reforzar su estabilidad como principal institución con responsabilidades en materia de integridad pública en la Función Ejecutiva.	Gobierno ecuatoriano	Corto plazo a mediano plazo
	Fortalecer la instancia de coordinación interinstitucional para la prevención de la corrupción encargada de supervisar la implementación de la ENA para garantizar la cooperación estratégica entre las cinco funciones del Estado y niveles de gobierno, con la contribución de la sociedad civil, la academia y el sector privado.	Ecuador (las cinco Funciones del Estado)	Corto plazo
Fortaleciendo la participación ciudadana en el diseño de las políticas de integridad en Ecuador	Fortalecer los procesos de participación ciudadana como primer paso hacia una cultura de integridad pública en toda la sociedad.	Actores con responsabilidad en materia de integridad en todas las Funciones del Estado	Corto, mediano y largo plazo
	Garantizar el desarrollo y uso de una metodología participativa en el diseño e implementación del nuevo Plan Nacional de Integridad Pública y Lucha Contra la Corrupción.	Función de Transparencia y Control Social	Corto plazo
	Cooperar para apoyar el desarrollo de capacidades para la participación ciudadana.	Secretaría de Política Pública Anticorrupción Función de Transparencia y Control Social Consejo de Participación Ciudadana y Control Social	Mediano a largo plazo
Cultivando el compromiso de los ciudadanos con la integridad pública en Ecuador	Tomar la iniciativa para fortalecer la base de evidencia sobre los desafíos relativos a la integridad y la lucha contra la corrupción en la sociedad ecuatoriana.	Secretaría de Política Pública Anticorrupción	Mediano a largo plazo
	Diseñar una estrategia de comunicación que englobe, dé coherencia y garantice la continuidad e impacto deseado de las acciones de concientización a la ciudadanía.	Secretaría de Política Pública Anticorrupción	Corto plazo
	Establecer un grupo de trabajo de múltiples actores cuya responsabilidad consista en fortalecer los esfuerzos en educación para la integridad en el marco del proceso de reforma del currículo nacional vigente.	Ministerio de Educación	Corto plazo

Sección	Recomendación	Instancia(s) responsable(s)	Plazo de ejecución
	Desarrollar material de orientación para estudiantes y educadores, así como capacitaciones dirigidas a los educadores sobre educación para la integridad.	Grupo de trabajo de múltiples actores	Mediano plazo
	Asociarse con organizaciones de la sociedad civil y del sector público para desarrollar actividades extracurriculares que fomenten la educación sobre la integridad pública.	Ministerio de Educación Secretaría de Política Pública Anticorrupción	Mediano plazo
	Considerar la integración de cursos sobre integridad pública y anticorrupción en los programas de pregrado y postgrado.	Universidades	Corto plazo
	Emitir lineamientos y recomendaciones generales dirigidas a las universidades ecuatorianas que puedan guiar el desarrollo e integración de los conceptos antes mencionados en los programas de pregrado y postgrado por parte de las universidades.	Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación	Corto a mediano plazo
	Hacer un levantamiento de la información relacionada con investigación en materia de integridad pública y lucha contra la corrupción.	Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación	Mediano plazo
Involucrado al sector privado en la promoción de la integridad pública en Ecuador	Desarrollar lineamientos que faciliten la comprensión de las circunstancias atenuantes relativas a la implementación de sistemas de integridad.	Superintendencias Secretaría de Política Pública Anticorrupción	Corto plazo
	Liderar el desarrollo e implementación de programas generales y sectoriales para promover la integridad en el sector privado	Secretaría de Política Pública Anticorrupción	Corto a mediano plazo
	Fortalecer la base de evidencia sobre prácticas y desafíos en materia de integridad empresarial.	Secretaría de Política Pública Anticorrupción	Mediano a largo plazo

Referencias

- AFA (2020), *National Diagnostic Survey of Anti-Corruption Systems in Business - 2020 Survey results*, <https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/2021-03/National%20Diagnostic.pdf> (accessed on 25 Abril 2023). [41]
- Ainley, J. et al. (2011), *ICCS 2009 Latin American Report: Civic knowledge and attitudes among lower-secondary students in six Latin American countries*, IEA, Amsterdam, https://www.iea.nl/sites/default/files/2019-04/ICCS_2009_Latin_American_Report.pdf. [29]
- Ajzenman, N. (2021), “The Power of Example: Corruption Spurs Corruption”, *American Economic Journal: Applied Economics*, Vol. 27/2, pp. 230-57, <https://doi.org/10.1257/APP.20180612>. [20]
- Bicchieri, C. (2016), *Norms in the Wild. How to Diagnose, Measure, and Change Social Norms*, Oxford: Oxford University Pres, <https://doi.org/10.4000/oeconomia.2980>. [19]
- Bicchieri, C. and E. Xiao (2009), “Do the right thing: But only if others do so”, *Journal of Behavioral Decision Making*, Vol. 22/2, pp. 1191-208, <https://doi.org/10.1002/bdm.621>. [21]
- Cámara de Comercio de Quito (2019), *Comisión de Integridad y Anticorrupción de ICC Ecuador presentó campaña ‘Honestidad Criolla’*, <https://ccq.ec/comision-de-integridad-y-anticorrupcion-de-icc-ecuador-presento-campana-honestidad-criolla/> (accessed on 30 Enero 2023). [25]
- Christensen, L. et al. (2007), “Ethics, CSR, and sustainability education in the Financial Times top 50 global business schools: Baseline data and future research directions”, *Journal of Business Ethics*, Vol. 73/4, pp. 347-368, <https://doi.org/10.1007/s10551-006-9211-5>. [35]
- Congreso Constituyente (2008), *Constitución de la República del Ecuador 2008*, https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf (accessed on 31 Mayo 2023). [18]
- Consejo de Educación Superior (n.d.), *Institución Consejo de Educación Superior*, https://www.ces.gob.ec/?page_id=44 (accessed on 1 Junio 2023). [33]
- Corbacho, A. et al. (2016), “Corruption as a Self-Fulfilling Prophecy: Evidence from a Survey Experiment in Costa Rica”, *American Journal of Political Science*, Vol. 00/0, pp. 1-16, <https://doi.org/10.1111/ajps.12244>. [22]
- Corporación Latinobarómetro (2021), *Informe 2021 Adiós a Macondo*, <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp> (accessed on 24 Enero 2023). [5]

- Corporación Latinobarómetro (2018), *Informe 2018*, [6]
<https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp> (accessed on 24 Enero 2023).
- Función de Transparencia y Control Social (2019), *Plan Nacional de Integridad Pública y Lucha* [12]
contra la Corrupción 2019-2023,
<https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=2629&tipo=doc> (accessed on
 1 Febrero 2023).
- Fundación Ciudadanía y Desarrollo y Transparencia Internacional (2023), *Barómetro de la* [3]
corrupción, Ecuador 2022.
- Gino, F., S. Ayal and D. Ariely (2009), “Contagion and differentiation in unethical behavior: the [23]
 effect of one bad apple on the barrel”, *Psychological science*, Vol. 20/3, pp. 393-8,
<https://doi.org/10.1111/j.1467-9280.2009.02306.x>.
- Gobierno de Ecuador (2021), *Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico Integral Penal en* [39]
Materia de Corrupción, [https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-
 web/publicaciones/suplementos/item/14374-segundo-suplemento-al-registro-oficial-no-392](https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/14374-segundo-suplemento-al-registro-oficial-no-392)
 (accessed on 24 March 2023).
- Gobierno de Ecuador (2021), *Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025*, [8]
[https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/Plan-de-
 Creaci%C3%B3n-de-Oportunidades-2021-2025-Aprobado_compressed.pdf](https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/Plan-de-Creaci%C3%B3n-de-Oportunidades-2021-2025-Aprobado_compressed.pdf) (accessed on
 1 Febrero 2023).
- Gobierno de Ecuador (2020), *ACUERDO n.º SENESCYT-2020-064 Estatuto Orgánico de* [32]
Gestión Organizacional por Procesos, [https://derechoecuador.com/registro-oficial-no309-
 miercoles-14-de-octubre-de-2020/](https://derechoecuador.com/registro-oficial-no309-miercoles-14-de-octubre-de-2020/) (accessed on 1 Junio 2023).
- Mann, C. (2011), *Behaviour changing campaigns: success and failure factors*, U4 Anti- [27]
 Corruption Resource Centre, Bergen, [https://www.u4.no/publications/behaviour-changing-
 campaigns-success-and-failure-factors](https://www.u4.no/publications/behaviour-changing-campaigns-success-and-failure-factors).
- Martinov-Bennie, N. and R. Mladenovic (2015), “Investigation of the impact of an ethical [34]
 framework and an integrated ethics education on accounting students’ ethical sensitivity and
 judgement”, *Journal of Business Ethics*, Vol. 127/1, pp. 189–203,
<https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s10551-013-2007-5.pdf>.
- Ministerio de Educación (2016), *Curriculo de los niveles de educación obligatoria*, [30]
<https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/03/Curriculo1.pdf> (accessed
 on 21 Abril 2023).
- Munro, C. and M. Kirya (2020), *Values education for public integrity*, Bergen: U4 Anti-Corruption [31]
 Resource Centre, Chr. Michelsen Institute, [https://www.u4.no/publications/values-education-
 for-public-integrity](https://www.u4.no/publications/values-education-for-public-integrity).
- OCDE (2022), *OECD Guidelines for Citizen Participation Processes*, OECD Public Governance [16]
 Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/f765caf6-en>.
- OCDE (2022), *OECD Responsible Business Conduct Policy Reviews: Ecuador*, OCDE, Paris, [38]
[https://mneguidelines.oecd.org/oecd-responsible-business-conduct-policy-reviews-
 ecuador.pdf](https://mneguidelines.oecd.org/oecd-responsible-business-conduct-policy-reviews-ecuador.pdf).

- OCDE (2021), *Exámenes inter-pares de la OCDE y el BID sobre el derecho y política de competencia: Ecuador*, OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/daf/competition/ecuador-examenes-inter-pares-sobre-el-derecho-y-politica-de-competencia-2021.pdf>. [37]
- OCDE (2021), *La Integridad Pública en el Ecuador: Hacia un Sistema Nacional de Integridad*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1f00de5c-es>. [13]
- OCDE (2020), *Manual de la OCDE sobre Integridad Pública*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/8a2fac21-es>. [1]
- OCDE (2019), *Estudio de la OCDE sobre Integridad en Argentina: Lograr un cambio sistémico y sostenido*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/g2g98f15-es>. [15]
- OCDE (2018), *Contra la captura de políticas públicas: Integridad en la toma de decisiones públicas*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264306769-es>. [17]
- OCDE (2018), *Education for Integrity Teaching on Anti-Corruption, Values and the Rule of Law*, OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/governance/ethics/education-for-integrity-web.pdf>. [28]
- OCDE (2018), *La integridad pública desde una perspectiva conductual: El factor humano como herramienta anticorrupción*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264306745-es>. [26]
- OCDE (2017), *Estudio de la OCDE sobre integridad en Colombia: Invirtiendo en integridad pública para afianzar la paz y el desarrollo*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264278646-es>. [14]
- OCDE (2017), *Recommendation of the Council on Public Integrity*, OECD Legal Instruments, OECD/LEGAL/0435, OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-Public-Integrity.pdf>. [2]
- OCDE (próximamente), *Integrity Review of Brazil*. [40]
- Presidencia de Ecuador (2022), *Estrategia Nacional Anticorrupción*, https://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/2022/06/Estrategia-Nacional-Anticorrupcio%CC%81n-2022_f.pdf (accessed on 13 Abril 2023). [10]
- Presidencia de Ecuador (2021), *Lineamientos Generales de la Política Nacional Anticorrupción*, <https://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/2022/01/Lineamientos-de-la-Poli%CC%81tica-Nacional-Anticorrupcio%CC%81n-12.11.21-7.pdf> (accessed on 13 Abril 2023). [9]
- Robert, I. and M. Arnab (2013), "Is dishonesty contagious?", *Economic Inquiry*, Vol. 51/1, pp. 722-734, <https://doi.org/10.1111/j.1465-7295.2012.00470.x>. [24]
- Secretaría de Política Pública Anticorrupción (2022), *Plan de Acción de la Estrategia Nacional Anticorrupción*, https://www.planv.com.ec/sites/default/files/plan_de_accion_ena_2022-2025.pdf (accessed on 3 Enero 2023). [11]
- The World Bank (2017), *Enterprise Surveys*, <http://www.enterprisesurveys.org> (accessed on 25 Enero 2023). [4]

- Transparencia Internacional (2017), *Global Corruption Barometer, People and Corruption: Latin America and the Caribbean*, [7]
https://images.transparencycdn.org/images/2017_GCB_AME_EN.pdf (accessed on 25 Enero 2023).
- UNODC (2013), *The United Nations Convention against Corruption: A Resource Guide on State Measures for Strengthening Corporate Integrity*, [36]
https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/Resource_Guide_on_State_Measures_for_Strengthening_Corporate_Integrity.pdf (accessed on 27 Enero 2023).

Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

Promoviendo la Integridad Pública en la Sociedad Ecuatoriana

HACIA UN SISTEMA NACIONAL DE INTEGRIDAD

Este informe analiza las principales acciones emprendidas por el gobierno ecuatoriano para articular los sectores público y privado, la academia, las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos en la promoción de la integridad pública. Con base en este análisis, el informe ofrece recomendaciones para ayudar a Ecuador a fomentar una cultura de integridad en toda la sociedad ecuatoriana.



Implementada por

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



IMPRESA ISBN 978-92-64-83860-4
PDF ISBN 978-92-64-83267-1

