

## **Políticas públicas anticorrupción eficaces y transversales: caso Consejo Nacional Electoral, Servicio Nacional de Contratación Pública**

Políticas públicas anticorrupción eficaces y transversales

AUTORES: Ricardo Andrade Ureña<sup>1</sup>

Esteban Ron Castro<sup>2</sup>

Pablo Barraqueta Carrión<sup>3</sup>

DIRECCIÓN PARA CORRESPONDENCIA: [ricardo77.77@hotmail.com](mailto:ricardo77.77@hotmail.com)

Fecha de recepción: 2022-03-29

Fecha de aceptación: 2022-05-24

### RESUMEN

El presente artículo plantea analizar un modelo de organización que permita cumplir con la misión de la inserción de normas especializadas, en este caso, en materia de anticorrupción, a través de subestructuras orgánico-funcionales que permitan que la administración sea permeable para la ejecución de gestión específica de sus servidores y auditores que generen una temporalidad de constante trabajo y supervisión. Además, el esfuerzo académico busca generar un modelo de fácil entendimiento, que no solo se base en la relación de la prevención de la corrupción, que prevenga las acciones expost del modelo actual, el mismo que prevé una sanción ulterior después de la examinación de ejecución de procesos, a través de auditoría gubernamental; esto es eficiencia administrativa.

PALABRAS CLAVE: Administración pública; gerencialismo; estructura; orgánico funcional.

### **Effective and cross-cutting public anti-corruption policies: case of the National Electoral Council, National Public Procurement Service**

### ABSTRACT

This article proposes to analyze an organization model that allows fulfilling the mission of the insertion of specialized norms, in this case, in the area of anti-corruption, through functional organic substructures that allow the administration to be permeable for the execution of specific management of its servers and auditors that generate a temporary work and supervision period. In addition, the academic effort seeks to generate a model that is easy to understand, which is not only based on the relationship of the prevention of corruption, which prevents the ex-post actions of the current model, the same one that provides for a subsequent sanction after the execution examination. processes, through government audit; this is administrative efficiency.

<sup>1</sup> Magister en Derecho Civil y Procesal Civil, Coordinador General de Asesoría Jurídica y Procurador Judicial del presidente de la Función Electoral del Ecuador. Actualmente, Juez de Garantías Penales. Universidad Nacional de Loja y Universidad Técnica particular de Loja. Ecuador. ORCID <https://orcid.org/0000-0002-3418-1239>

<sup>2</sup> Máster en Democracia y Gobierno Asesor de Presidencia del Consejo Nacional Electoral Transitorio. Director de la Escuela de Derecho de la Universidad Internacional del Ecuador. Ecuador. <https://orcid.org/0000-0003-3787-4169>

<sup>3</sup> Magister en ciencias penales. Docente en la IES del Ecuador. Experto en Comercio Exterior. Se ha desempeñado en el campo profesional en varias instituciones públicas. Universidad Nacional de Loja. Ecuador. ORCID <https://orcid.org/0000-0002-1798-8372>

**KEYWORDS:** Public administration; managerialism; structure; functional organic.

## INTRODUCCIÓN

La naturaleza de este artículo se centra en el uso de un modelo estrictamente cualitativo debido a que se debe tomar en cuenta que la administración cada día sufre grandes cambios de acuerdo con la forma como se mueve el Estado y como se movilizan sus actores: gobernantes y ciudadanos.

Si bien autores como Blaco y Peck han establecido que la responsabilidad del nuevo administrador público “necesita entender el descubrimiento científico e incorporarlo en la toma de decisiones que es una función primordial del administrador” (Blanco-Peck, 2006). Además de que la calidad de responsabilidad de este es “financiera, de producción, de recursos humanos o de la mercadotecnia y es válida sin considerar el nivel del administrador” (Blanco-Peck, 2006).

Esto nos da la pauta de que la naturaleza de cualquier estudio de administración debe incorporar nuevos elementos de decisión para que se demuestren grados de certezas en la elección de las alternativas que se producen para un administrador.

Si bien la formación de una política pública comprende varios pasos, y más desde un enfoque de la administración, inclusive, después de la configuración de una, como por ejemplo el control del resultado de la decisión, su forma de evaluación y el control de la constancia para asegurar su ejecución, cada una de estas tiene su propia metodología, no solo de producción sino de estudios previos, principalmente, a través de mediciones de rendimientos y desempeño.

A pesar de lo anterior y de lo dificultoso que resulta establecer un enfoque metodológico ideal a la necesidad de la producción de información, el mejor camino es la complementariedad de disciplinas, a decir de Blanco y Peck, quienes a su vez asimilan lo dispuesto por la Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (C.L.A.D.), que justifican su actividad en lo siguiente:

La administración pública se enfrenta a una realidad muy compleja, cambiante y competitiva a la que han de responder con gran celeridad y flexibilidad. La globalización, la revolución tecnológica, el fenómeno de aceleración de la historia y las interdependencias entre los distintos actores políticos, sociales y económicos presentan nuevos desafíos y oportunidades que demandan acciones innovadoras. El estado actual ha de ser capaz de suministrar unos servicios públicos de calidad, universales y que den respuestas concretas a diversas necesidades y aspiraciones de una ciudadanía cada vez más diversa, plural y exigente, garantizando la equidad y compitiendo con el sector privado en la calidad de sus prestaciones. Este nuevo contexto obliga a replantearse continuamente la naturaleza y los objetivos de los procesos administrativos clásicos para poder satisfacer en todo momento las demandas de los ciudadanos de un modo adecuado a sus expectativas. Esta transformación exige la introducción de una nueva cultura administrativa sustentada en la participación democrática, la consecución de resultados y una función pública dinámica, flexible e innovadora, capaz de crear valor añadido, de suministrar servicios eficientemente y de adaptarse continuamente al cambio (Públicas, 2006).

Es por todo lo anterior que, para conceptualizar el fenómeno o, en este caso, el modelo, priorizaremos la descripción, análisis y explicación de lo que nos interesa de forma “holística” y lo más natural posible, lo que lograremos con la metodología planteada.

Finalmente, cabe resaltar que lograremos este paso debido a la consolidación de este tipo de investigación, como “una metodología válida para la construcción de conocimiento en las ciencias sociales” (Blanco-Peck, 2006).

El presente artículo científico, se ha planteado desde un objetivo central, que es lograr una propuesta de un modelo de administración, este caso pública y de carácter institucional u organizacional, que permita la implementación de la norma ISO: 37001:2016 en instituciones del sector público independientemente de la naturaleza de estas o del sector especializado (campo de acción) o, en su defecto, independientemente de su nivel en cuanto a las categorías de desconcentración y descentralización.

En este capítulo se pretende hacer un abordaje a una de las problemáticas actuales del Ecuador, que responde a estructuras poco o nada permeables en cuanto a la institucionalización de una política pública de combate contra la corrupción; sin embargo, a través de la propuesta planteada, se busca la generación –a través de la metodología adecuada– de un esquema provisional, pero duradero, de un modelo que permita, que, al menos, en el sector público, en instituciones estratégicas se genere un ambiente adecuado de asimilación de subprocesos que permitan certificaciones internacionales anticorrupción.

El diseño del modelo corresponderá a la evaluación de dos instituciones seleccionadas estratégicamente que especifiquen qué partes de su estructura pueden ser los nichos en donde se dé la disrupción requerida. Con esta identificación, se logrará hacer una proyección sobre dónde se encuentra, en un modelo simplificado, la necesidad de una estructura interna que pueda asimilar las decisiones, pero, sobre todo, la ejecución del modelo.

A pesar de las limitaciones de carácter temporal y circunstanciales por los vaivenes de un proceso vinculado al sector público, se tratará de estandarizar el mismo a través de la puesta en práctica de unidades específicas que puedan generar un proceso estable y congruente sin alterar el funcionamiento esencial de la institución o su naturaleza jurídica y pragmática.

## DESARROLLO

### *La importancia de las políticas públicas en el presente estudio*

La administración pública se expresa y tiene su rango de acción a través de las denominadas ‘políticas públicas’; sin embargo, estas han tenido una amplia dificultad en su concepción académica debido a que, como señala el autor Wayne Parsons, las políticas públicas son “propiedad de todos y de nadie” (Parsons, 2013); pero, por otro lado, la motivación esencial de este trabajo es la combinación y la naturaleza mutidisciplinar o ‘interdisciplinaria’, lo que demuestra una “extraordinaria disposición de ideas y técnicas en las que se traspasan los límites entre disciplinas y subdisciplinas, es que el tema siempre se encuentra al borde de la fragmentación absoluta” (Parsons, 2013).

Generalmente, las políticas públicas se han definido como la solución a los problemas de ‘lo público’, entendido como la administración pública y el Estado en su amplia concepción de organización o, inclusive, de carácter institucional; en este sentido, se dice que “el análisis de las políticas públicas constituye un enfoque de aproximación a las propias políticas públicas reales que busca integrar y contextualizar modelos e investigaciones desde aquellas disciplinas que tienen una orientación hacia la problematización y las políticas públicas” (Parsons, 2013).

En este sentido, debe acotarse que las políticas públicas tienen varias orientaciones, que han sido reconocidas como categorías propias y hasta metodologías de estudio. Harold Lasswell las sintetiza como:

- Multimetódicas.
- Multidisciplinarias.
- Orientadas a los problemas.
- Preocupada por trazar el mapa contextual del proceso, las opciones y los resultados de las políticas públicas.

En busca de la integración de los conocimientos dentro de una disciplina más amplia, con el fin de analizar las elecciones y la toma de decisiones públicas, para contribuir a la democratización de la sociedad.

Para efectos de este estudio, se optará por la categoría de multidisciplinariedad, debido a que se dará el sentido a un análisis desde los núcleos de varias ciencias: administración pública, derecho y comunicación organizacional, cada una con sus metodologías, siempre con la finalidad de obtener el resultado de un modelo al menos caracterizado de administración pública.

En cuanto a la inquietud sobre por qué es necesario definir una política pública y su apreciación y metodología; para efectos de este trabajo, es necesario darle un enfoque desde las ciencias que se abordará. Además, cabe diferenciar al sector en el que tendrá aplicación, si bien se parte de un estudio de los modelos de administración que pueden ser apreciados en la esfera nacional, la propuesta se centrará en el sector público, por lo que es importante señalar que el sector público tiene diferencias específicas y prácticas en relación con el sector privado que se basan en:

- Atribuciones y funciones por la estructura de las tareas complejas y ambiguas que asume.
- Enfrenta problemas: políticos, sociales, económicos, culturales e históricos al poner en práctica sus decisiones.
- Se basa en el principio de coordinación interinstitucional, lo que hace que más personas se vean involucradas.
- Se preocupa por el aseguramiento de actividades, resultados y puesta en práctica.
- Participa en actividades de mayor importancia simbólica.
- Está sujeta a un sistema jurídico determinado, al principio de legalidad.
- Debe funcionar para solventar el problema del interés público.
- Debe tener niveles mínimos de apoyo político y económico para lograr los objetivos.

Siguiendo a Harold Laswell, quien formula el papel de los analistas de las políticas públicas, el autor establece que: “las ciencias forman parte de la ciencia de las políticas públicas cuando aclaran el proceso de la formulación de políticas en la sociedad o aportan los datos necesarios para la elaboración de juicios racionales sobre cuestiones de políticas públicas” (Parsons, 2013)

Con base en esta definición y de manera complementaria, Wayne Parsons establece que la “ciencia de las políticas públicas como las disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de

formulación y ejecución de políticas, así como localizar datos y brindar interpretaciones pertinentes a los problemas de las políticas públicas en determinado periodo” (Parsons, 2013).

El énfasis de las políticas públicas demanda elegir los problemas que coadyuvarán a enriquecer los valores de quien las analiza y aplicar la objetividad como un mecanismo de análisis y, finalmente, ejecutar los proyectos que convienen.

Con base en esta explicación, se puede determinar que la estructura del modelo que se pretende lograr tiene su base en una política pública; esta es la que dará la significación adecuada a lo que se pretende; es decir, será la base del proyecto y la concepción de estas, que permite alinearse al objetivo final que es el facilitamiento de la implementación de una norma especializada en la estructura estatal.

Varios de los enfoques que se dan a las políticas públicas tienen mucho que ver con la forma en que estas son percibidas; pero para efectos del presente trabajo, una vez determinado el enfoque metodológico como multidisciplinar, también se abordará el enfoque pluralista-racionalista; debido a que este establece que estas son las respuestas a las demandas sociales y considera a “las instituciones y organizaciones como instrumentos que reaccionan a las demandas o *inputs*, suministrando productos o *outputs*” (Meny & Thoenig, 1992).

Consideramos que el resultado de los modelos será el *output* de la política pública, base y estructura que fundamenta este trabajo. El Estado, bajo esta teoría se refiere a un ente que aparece y reaparece cuando existe una necesidad de las formas organizativas, las que deben adecuarse y superar parámetros burocráticos y centralistas. Finalmente, existen ciertos factores que van a determinar el éxito y punto de partida para empezar a trabajar el diseño del modelo.

El modelo planteado requiere del factor de calidad con el que se pretende lograr el funcionamiento efectivo y eficaz, que se funda en la política pública; tanto es así que los elementos determinantes para esta función son sistematizados por parte de algunos autores, dentro del cual nos acoplaremos a Eugenio Lahera Parada, quien establece sistemáticamente tres, de acuerdo con el esquema organizacional que corresponde.

El primero de estos lo define como ‘cursos de acción y flujos de información referidos a un objetivo público definido de manera democrática’, este factor se resume como la correcta gestión gubernamental, a través de la organización de información y su procesamiento; y la división del trabajo que produce decisión.

Es recomendable apartarse del problema de gestión de información para centrarse en el proceso de la decisión. Si bien la información produce decisiones, estas se configuran como un proceso de flujo (dado que el stock es la información), que requiere de una orden para la consecución de la finalidad, en este caso, la apertura de la organización para la irrupción de un modelo de administración.

Es aquí donde ingresa la ciencia de la comunicación ya que el propio autor, hace un señalamiento de que las políticas públicas son procesos comunicacionales que enfrentan diversos problemas: “formulación de políticas sin conversaciones sobre posibilidades; acciones sin declaraciones; declaraciones sin acción; formulación de políticas sin diseño claro de ejecución; incumplimiento sin reclamos viables” (Lahera Parada, 2002).

### *Integración de los esfuerzos públicos y privados*

Los actores son el segundo elemento que influye en la calidad, bajo las concepciones tradicionales de la ejecución de las políticas públicas. El único actor es el Estado que, a través del gobierno de turno, tienen plenas capacidades de ejecución de una política pública. Esto debido al origen democrático y legítimo del mismo; sin embargo, esta visión resulta un poco arcaica y es el propio autor, el que determina que el Estado, a través de las funciones de regulación, control y evaluación, puede mejorar sus iniciativas de gobierno, a través de concentración y especialidad de tareas. Para este propósito, Lahera Parada propone la siguiente solución:

Integrar los esfuerzos estatales y privados para servir algún fin público, con objetivos bien definidos y reglas del juego claras y estables, lleva a resultados superiores, desde los puntos de vista cuantitativo y cualitativo, ya que permite aumentar la participación y transparencia (Lahera Parada, 2002).

Par este caso, la Norma ISO 37001:2016 radica en el sector privado, pero debe tener una aplicación en el sector público por lo que el diálogo y coordinación de estos sectores son los que lograrán una adecuación de un modelo. Esto tomando en consideración una primera premisa: que el sector público se adecuará a las exigencias operativas de la norma.

Finalmente, se debe considerar que las operaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos y definiciones o modificaciones institucionales son los elementos técnicos sobre los que se realizará la irrupción más fuerte. Las autoridades deben asignar recursos para: iniciar el proceso, implementar el proceso y poner en ejecución el modelo. Esto requiere de una jerarquización o priorización de actividades.

Con estos instrumentos claros, así como el sector de aplicación; la parte medular que acompaña el diseño es la implementación de la política pública como la llave de apertura. Históricamente, no se había tomado en cuenta el proceso de implementación de la política pública; sino que se actuaba directamente con la ejecución y su posterior evaluación. Pero a partir de los años 1970 se empieza a demarcar que la implementación de estas políticas abarca “acciones de los individuos o grupos públicos y privados que buscan el cumplimiento de los objetivos decididos” (Revuelta Vaquero, 2007).

Esta afirmación combina la interacción de las definiciones que se apartan del pensamiento tradicional, ya que vuelven a las políticas públicas ‘instrumentos de ejecución’ en los que no solo en el diseño, sino en la implementación requieren del accionar de los sectores: público y privado.

Operacionalmente, se ha visto que la implementación de una política pública es un nicho de estudio que si es correctamente explorado y si través de este se generan las condiciones necesarias, será el vínculo que permita la adscripción del modelo administración, como para este caso.

La implementación de las políticas públicas tiene dos clasificaciones comúnmente aceptadas en cuanto a la forma en las que se las pone en marcha: *top – down* y *bottom – up*. Después de un análisis previo, se puede establecer que lo aplicable al caso es el enfoque *top – down*, que inicia con “el análisis de la toma de decisiones –usualmente un estatuto–, y después examina el grado en que sus objetivos, legalmente, ordenados, fueron alcanzado en el tiempo y por qué” (Revuelta Vaquero, 2007). Si bien este como otros modelos o enfoques, tienen sus cuestionamientos y para el caso en específico, el principal se centra en las limitaciones del control jerárquico, este puede

ser superado a través del esquema jerárquico organizacional, previamente planteado, que obliga que, para ponerlo en marcha, se requiere de una decisión con una fuerte carga política.

El autor pone de manifiesto, además, la funcionalidad o no de la estructura legal. Pues, para este, “mientras más rígida sea la estructura legal, o mientras mayor sea el uso de múltiples instrumentos de política convencional, existe menor posibilidad de lograr una implementación exitosa” (Revuelta Vaquero, 2007). Esto debido a que las opciones de selección de los casos a estudiarse tienen la opción de contar con estructuras legales variables o permeables, que requieren no poca cantidad de reforma para lograr la implementación de la política pública.

El diseño del modelo tiene mucho que ver con la hipótesis que muchos de los estudiosos de la materia señalan, esto es que la administración pública integra a conceptos de la política y administración como un ideal de lo que se ha denominado el buen gobierno y la gestión de este.

### *Revolución gerencial*

Uno de los atributos que se han planteado para que la administración pública sea contemporánea en términos de adaptación de la realidad y a las exigencias de los ciudadanos y el Estado es la incorporación de las formas de organización y gestión originadas en lo que se ha establecido como la época de la ‘revolución gerencial’.

La revolución gerencial planteó un requisito esencial de la gestión efectiva del Estado después del “Estado social”. Esta se basa en que un Estado requiere de “una estrategia amplia y diversificada –económico-fiscal, burocrático-administrativa y político institucional y sobre todo convergente– según la cual los ajustes fiscales, administrativos y políticos no sean contradictorios entre sí” (Martins H. F., 1997).

A partir de esta teorización se han presentado varios modelos gerenciales de la administración pública, y tomamos en este caso al seguimiento de la revolución gerencial, debido a la pertinencia actual de la crisis estatal por la emergencia sanitaria por la pandemia de la COVID-19; esto debido a que la misma se dio en la crisis el Estado social.

Los modelos planteados por Homes y Shand son: (Martins H. F., 1997).

- a) carácter estratégico u orientado por resultados del proceso decisorio;
- b) descentralización;
- c) flexibilidad;
- d) desempeño creciente;
- e) competitividad interna y externa;
- f) direccionamiento estratégico;
- g) transparencia y responsabilidad por los resultados (accountability)

Por la naturaleza propia del estudio, es preciso basarse en el modelo de transparencia y responsabilidad por los resultados, que permite alejarse de las visiones tradicionales de la administración pública por la incidencia actual de un modelo estrictamente pragmático.

Si bien, se puede considerar el modelo de *accountability* a la visión empresarial de la administración pública, la cual incorpora al sector público, la prescripción de técnicas que originalmente se consideran como empresariales como: reingeniería, calidad total,

redimensionamiento, entre otras, alcanzaron los exponentes en cuanto a procesos como “mejoramiento de servicios y la reducción de gastos, mediante restricciones presupuestarias” (Martins H. F., 1997). De hecho, el propio autor establece que son instrumentos con “potencial racionalizador, aun cuando su eficacia en escenarios públicos carezca de evaluaciones, adaptaciones al contexto y controles fiscales” (Martins H. F., 1997).

La nueva era de la administración pública se caracteriza por una competencia global, integración de la comunicación, económica centrada en la tecnología y los nichos de mercado, lo que se considera como una lógica incompatible a la burocracia tradicional de acuerdo con principios que fueron desarrollado por Osborne y Garbler, de los mismos que se extraen los siguientes:

- Previsión estratégica de servicios
- Descentralización y desconcentración: control jerárquico versus autoridad, desarrollo de equipos (team building), gestión participativa, cooperación trabajadores-gerentes, círculos de control de calidad y programas de desarrollo gerencial.

### *Modelo idóneo aplicable*

La búsqueda de nuevas formas de la administración pública y los paradigmas que las acompañan en las teorías desarrolladas por esta ciencia se han clasificado como una intensificación de las prácticas de actores políticos y públicos que buscan reformas en ciertos sectores gubernamentales, en función de las disfuncionalidades burocráticas que pueden encontrarse en los estados contemporáneos. Al respecto, cabe señalar lo propuesto por Denhardt:

La trayectoria del pensamiento en el terreno de la administración pública ha evolucionado en el sentido de crear, criticar y mejorar los modelos y principios de cambio organizaciones planificado, en los niveles micro o macro organizacional, desde un enfoque organizacional hacia un enfoque político-sociológico que privilegie como punto central la tensión entre la política y la administración. (Denhardt, 1990).

El modelo que se pretende proponer no solo tendrá el enfoque planteado, sino que conservará la inserción de la aceptación como parte del proceso sociológico de asimilación del proceso, no obstante, por el rango de estudio tan solo se establecerá en el micro organizacional de instituciones del sector público determinadas.

Se cree que lo que se quiere de manera general en la Administración Pública es una gestión por resultados, pero para efectos de este trabajo, es mejor alejarse de esta concepción, debido a que dentro de los aspectos conceptuales básicos de esta propuesta, se busca que se dé un cumplimiento de estrategias definidas en un plan de gobierno, en un periodo de tiempo determinado que permita “gestionar y evaluar la acción de las organizaciones del Estado con las políticas públicas definidas para atender las demandas de la sociedad” (Makón, 2000). Esto se debe aplicar, principalmente, a las entidades estatales que pretenden una producción pública y que su gestión se cumpla, a través de estándares de desempeño.

Más allá de esta configuración de modelo, corresponde apelar a lo que se ha denominado teóricamente como los nuevos modelos de la gestión pública, donde se conserva siempre la idea de la administración pública como el ente o conjunto organizacional, a través del que se generará y pondrá en práctica la generación de políticas públicas.



La propuesta versa en una justificación de las dimensiones y las fuerzas que interactúan dentro de una modernización con una especial consideración de los factores económicos, sociales, político-jurídicos, culturales (sociedad del conocimiento en la actualidad).

El entorno económico viene marcado por la significación que tiene el sector público en la economía de un país por el hecho de la intermediación y gestión de recursos; además de que sus actuaciones producen varios efectos en el ámbito social y jurídico, y más en este caso que se pone de manifiesto un combate de la corrupción.

En la actualidad, la Administración Pública del país atraviesa la dificultad de financiamiento, debido a la situación general de país (en este momento más por la emergencia sanitaria por la COVID-19), por lo que cualquier política pública puede verse afectada de manera muy significativa.

En tal virtud, el Estado ecuatoriano ha implementado otro tipo de políticas en el ámbito económico, a través de la restricción del gasto público como la reducción del aparato estatal y la búsqueda de una eficiencia y eficacia en la gestión de las plataformas e instituciones con las que se cuenta; apelando a esto a través de un proceso de especialización de procesos, por lo que una implementación de este tipo de norma, significará no solo una reducción de procesos, sino también el cuidado del erario.

Realizar una reforma de carácter institucional es demasiado complejo en el ambiente nacional, debido a que el modelo estatal, no es un modelo propiamente dicho, dado que la Administración Pública se basa en un modelo de gestión por resultados.

Definitivamente, lo que se requiere para realizar esta implementación son dos factores. El primero de ellos no será abordado en el presente trabajo, debido a que resulta muy complejo utilizar las variables de las que este depende; a este factor se lo denominará el ámbito político-económico, el mismo que abarca factores como:

- Voluntad política y generación de la política pública especializada.
- Recursos económicos para la implementación de la política.
- Capacitaciones nacionales en el tema propuesto.

La propuesta de este trabajo radica en la permeabilidad del estudio de dos instituciones del sector público que manejen recursos y su asignación, debido a los porcentajes que se pueden lograr, a través de la facilidad y autonomía que tienen en cuanto a los factores de administración, es decir, la determinación de sus propios procesos y estructura orgánica e importancia en la injerencia en la Administración Pública del Estado.

De un análisis, el primer paso que pone de manifiesto es la organización político-administrativa de las instituciones con base en las disposiciones constitucionales en cuanto a la autodeterminación; y, su reglamentación interna.

*Aislamiento de las instituciones que se analizan:*

*Consejo Nacional Electoral*

De lo que determina la Constitución de la República del Ecuador, el Estado Ecuatoriano tiene una estructura de división de poderes y contrapesos determinada por funciones estatales. En este sentido, se tomará en el primer caso a la Función Electoral, de la cual el Consejo Nacional Electoral es el organismo rector y, además, posee autonomías: administrativa, financiera y

organizativa, y personalidad jurídica propia, según lo determina la propia Constitución en su artículo 217.

Esa autonomía organizativa se refleja en que su funcionamiento orgánico depende de una organización propia y que rige las actividades de cada una de las unidades y procesos que en este se determinen.

Asimismo, el Estatuto Orgánico del Consejo Nacional Electoral vigente establece procesos: gobernantes (nivel directivo), gobernantes (nivel ejecutivo), adjetivos (nivel asesoría), adjetivos (nivel apoyo) y sustantivos (nivel operativo).

La Norma ISO 37001:2016 establece una práctica específica respecto de una tipología de acciones que, de acuerdo con los estándares macro, pueden especificarse como la prevención de las siguientes acciones: regalos, entretenimiento y hospitalidad; donaciones políticas o de caridad; viajes públicos; gastos de promoción; patrocinio; formación; membresías a clubes; y, favores personales.

En este sentido, cabe hacer el análisis para determinar en qué parte de los procesos se pueden asentar estas acciones de toda la estructura que presenta la institución. Esta tarea resulta muy difícil de acuerdo con la premisa y a los actores que se ven involucrados, dado que la Administración Pública parte de los principios de transparencia en sus actuaciones, por lo que la dispersión que se puede presentar en cada una de las acciones deberá concentrarse en los procesos gobernantes de nivel ejecutivo como máximas autoridades en el ámbito administrativo.

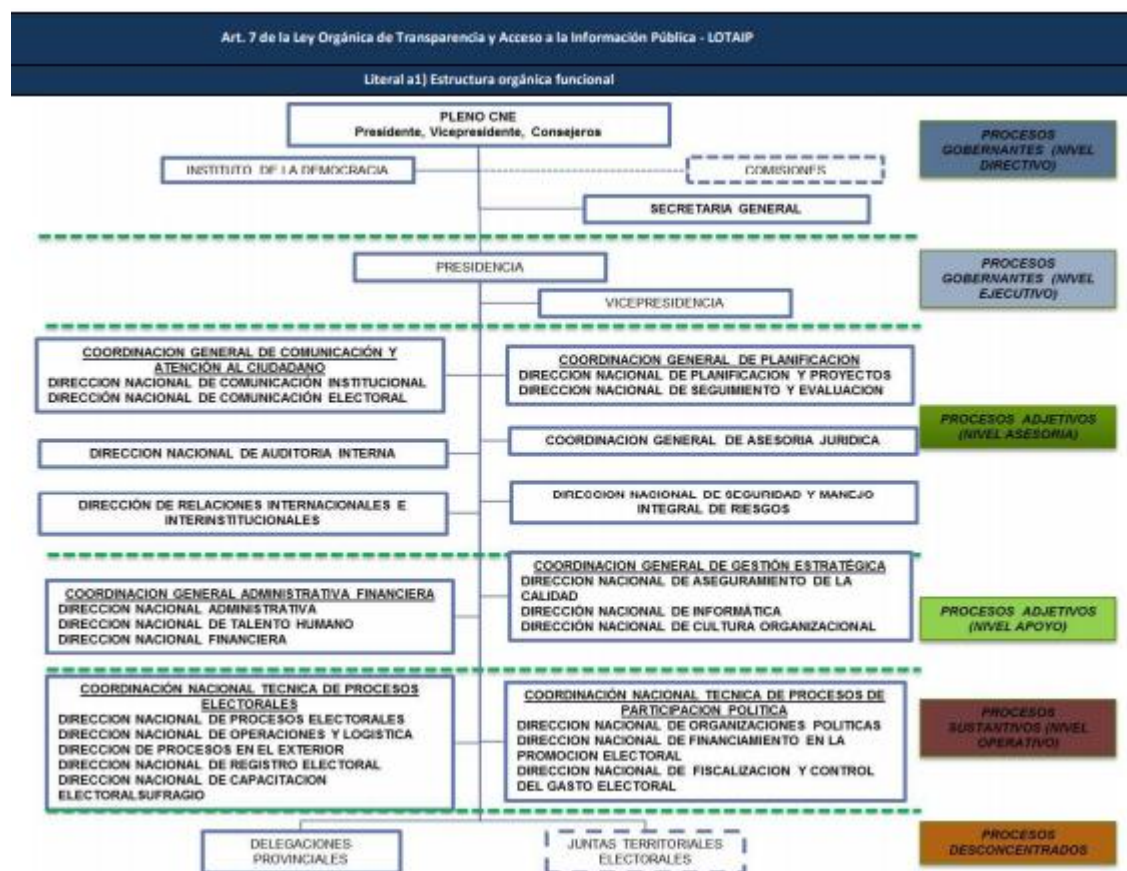


Figura 1 Estructura orgánica funcional del Consejo Nacional Electoral

De la estructura vigente, se puede ver que los procesos en los que se subdivide son:

- Gobernantes a nivel directivo y ejecutivo.
- Adjetivos a nivel de asesoría y de apoyo.
- Sustantivos de nivel operativo.
- Desconcentrados.

Con base en lo presentado en este trabajo y al haber descartado la producción del modelo bajo las estructuras *top-down* o *bottom-up*, no se puede considerar ni los niveles directivos, ni los operativos, por lo que la dimensión integral se la colocará en los niveles de asesoría y apoyo.

Lo importante es observar en cuál de estos niveles se puede presentar la estructura del modelo, de acuerdo con la funcionalidad, dado que lo importante es no entrar o sobrepasar las competencias de cada una de las direcciones sobre la base de sus atribuciones.

De la revisión del estatuto y del esquema presentado, se puede alojar la norma o el modelo en dos direcciones, que por estructura, además, tienen una incidencia nacional, por su competencia, estas son: la Dirección Financiera o la Dirección de Gestión de Calidad; seleccionada la primera por el manejo del presupuesto.

Sin embargo, esta primera dirección seleccionada, es un nivel de apoyo, por lo que su gestión es estrictamente de ejecución de las demás direcciones o subunidades que pueden ejecutar presupuesto. En otras palabras, cuida el proceso de pagos cuando los procesos son llevados fuera de la propia dirección.

Si bien estas direcciones tienen un fuerte sistema de controles de la contratación pública, estos son estrictamente procedimentales por lo que la tarea resultaría infructuosa en cuanto a generar el modelo como parte de esta, además de la producción de los sesgos referentes a la utilización de un mismo componente de decisión entre las personas que pueden trabajar en la misma.

Descartado esto, el modelo radicaría en la Dirección de Gestión de la Calidad, por ser un componente de la estructura que responde a otras finalidades de acuerdo con las propias descripciones institucionales. Por la propia naturaleza de la dirección citada y fuera del ámbito del talento humano capacitado, esta provoca una aceptación por los procesos de los que nominalmente se puede hacer cargo.

El estatuto del Consejo Nacional Electoral vigente a la fecha del presente trabajo ha identificado y rige con las siguientes funciones y misión:

*Dirección Nacional de Seguimiento y Gestión de la Calidad.*

Misión: Planificar, organizar y ejecutar los procesos de seguimiento, evaluación y mejora continua de los elementos de la planificación institucional a través de políticas, normas, lineamientos, planes programas proyectos e instrumentos técnicos que permitan incrementar la eficiencia y calidad de los productos y servicios del Consejo Nacional Electoral (Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Consejo Nacional Electoral, 2020).

Se puede identificar claramente que la norma y la política en general de acuerdo al asidero estatutario que maneja la institución, puede radicarse sin problema en la mencionada dirección, inclusive hace alusión a la incrementación de la eficiencia y calidad como una de las premisas de sus productos y servicios.

Si continuamos con el análisis de esta, se deben encontrar las atribuciones y funciones de la misma dentro del mismo esquema competencial que rige al sector público, ya que uno de los errores más comunes es este tipo de modelos adaptativos, es que no se encuentre la funcionalidad y especialización instrumental que se requiere.

Tal es así que revisadas las atribuciones del acápite correspondiente al estatuto podemos ver que nos concentramos en las siguientes:

- a) Proponer y desarrollar, procesos, metodologías, protocolos, indicadores de gestión en el ámbito de seguimiento y evaluación;
- b) Supervisar la ejecución de los planes, programas, proyectos, políticas y disposiciones del Pleno del Consejo Nacional Electoral articuladas a la planificación institucional. (Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Consejo Nacional Electoral, 2020).

A pesar de lo anterior, hay que recordar y se observa del propio estatuto en lo referente a esta dirección que la institución tiene un sistema propio de Gestión de Calidad; sin embargo, este es concebido como un sistema interno y que se rige bajo su propio esquema, lo importante es que se ha encontrado el nivel en el cual se puede insertar el modelo.

Otro punto que cabe recordar es que la adopción de una norma de gestión de calidad y en consonancia con lo planteado, parte de la base de una política institucional interna y externa, por lo que, la decisión en este sentido sí tiene que ser tomada por el nivel gobernante directivo.

Una de las ventajas de esto, a pesar de no contar con un proceso *top-down* es que el mismo no logrará establecerse en este nivel, sino la decisión es la única que radica por el asidero estatutario requerido.

La estructura que mantiene esta dirección va muy relacionada con la estructura interna y además con el Sistema de Gestión Electoral por Resultados, por lo que nos apegamos a una antigua concepción de la administración que es el gobierno o la gestión por resultados.

A pesar, de esto, no se lo puede considerar como una limitación ya que todo sistema de gestión por resultados requiere de subprocesos, en los que se puede buscar la permeabilidad desea o planteada en el trabajo.

#### *Servicio de Contratación Pública: SERCOP*

Esta institución ha presentado el siguiente esquema en cuanto a la adopción de la Norma ISO 37001:2016, en el año 2018, en el cual se inició con el proceso a través de la adopción de la misma; y, según la propia institución, la misma siguió con los siguientes pasos, de acuerdo a lo descrito en su documento de rendición de cuentas y que, por coincidencia, se refiere a lo que se ha planteado en la método del diseño del modelo de administración, esto es el aislamiento de variables o aislamiento de componentes.

En el documento citado se establecen los siguientes puntos como parte del proceso:

Se determinó el alcance del Sistema de Gestión Antisoborno - SGA.

Se estableció la política antisoborno, sus objetivos, instrumentos y acciones que requiera la norma ISO 37001:2016.

Se adecuó el Sistema de Gestión Documental necesario para cumplir con los requisitos que exige la norma en mención.

Se gestionó la conformación y formulación del equipo de trabajo de acuerdo con lo requerido en la norma ISO 37001:2016.

Se realizó la gestión para contar con un órgano que actué con ética e independencia en caso de existir actos de soborno.

Se determinaron y evaluaron los riesgos antisoborno en el sistema integrado de gestión.

En este proceso, se identifica claramente en el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos, la existencia de un órgano donde se radica las funciones del análisis técnico antisoborno y de calidad a través de un comité específico, aunque no sea especializado, se encargue de la propuesta, monitoreo y evaluación de las políticas y normas en relación a la eficiencia, en la que se incluye la transparencia y, por ende, este tipo de gestión de prevención de la corrupción.

El artículo 5 de la norma mencionada establece que el Sercop cuenta con el Comité de Gestión de Calidad del Servicio y el Desarrollo Institucional que tendrá la responsabilidad de proponer, monitorear y evaluar la aplicación de las políticas, normas y prioridades relativas al mejoramiento de la eficiencia institucional. En cuanto a la estructura temporal este tiene la calidad de permanente y se integra por:

- a) La autoridad dominadora o su delegado, quien lo presidirá;
- b) El responsable del proceso de gestión estratégica;
- c) Una o un responsable por cada uno de los procesos o unidades administrativas; y,
- d) La o el responsable de la UATH o quien hiciere sus veces. En las unidades o procesos desconcentrados se contará con comités locales, los cuales serán permanentes y deberán coordinar sus actividades con el comité nacional.

Podemos ver que en este sentido que el Sercop se apoya su modelo en la gestión de un comité especializado integral y transversal, en el que se conjuga más la versión del modelo *top-down*, debido a que la integración de este por parte de la máxima autoridad.

Además, se incluye a un delegado de la gestión estratégica de la institución, la misma que responde a la naturaleza propia de esta por la especialización de la materia; el responsable de las unidades en la que radica en presupuesto en virtud del manejo de erario. No se considera para este punto las unidades desconcentradas, ya que la aplicabilidad se establece en el esquema central.

## CONCLUSIONES

En los parámetros de las conclusiones en ninguno de los casos existen procesos cerrados o determinados en los que no se pueda generar una irrupción positiva en cuanto a la estructuración de un modelo permeable para la adopción de normas técnicas anticorrupción o antisoborno; sin embargo, se aprecia un defecto muy grave en la administración pública del país, esto es la indeterminación de procesos efectivos que generen certeza de acuerdo a las actuaciones determinantes de las unidades técnicas de un complejo sistema burocrático.

Esta indeterminación hace que los modelos técnicos sean de difícil aplicación, debido a que las competencias se superponen como prácticas de una política desordenada y que no se logra realizar una compaginación con las responsabilidades específicas de cada uno de los puestos de

trabajo. Esto va acompañado de la inconsistencia del modelo de administración pública cambiante de acuerdo con la circunstancialidad condicionada de una visión o forma de gobierno.

Al perderse el sentido de la continuidad de la administración, los modelos de administración se des adecúan de la finalidad última de la institución.

Si bien el proceso de modelo fue planteado desde una estructuración *top-down*, este no es aplicable en cuanto a los lugares específicamente técnicos en los que se debe aplicar una norma técnica, ya que en los dos casos estudiados: uno de cuerpo colegiado (Consejo Nacional Electoral) y uno de autoridad única (Sercop), sus autoridades de acuerdo con lo que sus propios mandamientos legales, reglamentarios y orgánicos, no son lo suficientemente técnicos para aplicar una norma.

Sin embargo, de lo anterior, se ha encontrado un nicho intermedio en donde deben lograrse los modelos de administración permeable, los mismos que cumplen con las siguientes características:

- Manejo de erario o fondos de contratación general y por emergencia.
- Dirección o coordinaciones de carácter nacional, es decir, con una determinación centralizada de todo el país en cuanto a la generación de una política interna en el manejo de la contratación.
- Aplicabilidad a procesos no estandarizados, ya que los estandarizados (por catálogo) no requieren de controles institucionales ya que son los organismos rectores nacionales los que pueden generar el control necesario.

La aplicación de la norma en este proceso deberá especificarse en cuanto a duraciones temporales de renovación, ya que los procesos y la normativa inestables puede cambiar y modificar el modelo de competencias de las instituciones.

El modelo se basa en una fuente por competencias, la misma que deberá seguir el siguiente esquema:

- Identificación de la unidad técnica de la institución que maneja presupuesto o destina presupuesto a otras unidades, que tenga en sus planes anuales de contratación, procesos contractuales en los que se pueda identificar regímenes especiales o un proceso observador por el ente de control y fiscalización estatal, como la Contraloría General del Estado.
- Determinación de una subunidad técnica de aislamiento de procesos técnicos sobre los procesos burocráticos. En estos se puede incorporar una estructura de vigilancia, prevención e intervención en procesos.
- Monitoreo de procesos de contratación, a través de la gestión de calidad.
- Personal capacitado y aislado de la naturaleza de la institución. Se sugiere para este propósito contar con un perfil técnico de fiscalización, pero con entendimiento de las competencias y ejecuciones de labores de la institución.

Un modelo, como el identificado en este estudio, tiene que responder a una estructura funcional y *ad-hoc* de los procesos sobre los que se propone el control, lo que funciona como una ejecución rotacional de labores, en la que la estructura básica se mantiene, pero las explicaciones técnicas



