



OFICINA NACIONAL DE SEMILLAS (ONS)

AUDITORÍA INTERNA

Evaluación de la gestión ética de la Oficina Nacional de Semillas

OCTUBRE, 2020

EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DE ÉTICA DE LA OFICINA NACIONAL DE SEMILLAS

| | |
|---|----------|
| RESUMEN EJECUTIVO | 2 |
| 1. <i>INTRODUCCIÓN.....</i> | 3 |
| 1.1. <i>Origen del estudio</i> | 3 |
| 2. <i>OBJETIVOS.....</i> | 3 |
| 2.1 <i>Objetivo General.....</i> | 3 |
| 2.2 <i>Objetivos Específicos</i> | 3 |
| 3. <i>ALCANCE DEL ESTUDIO</i> | 4 |
| 4. <i>LIMITACIONES EN LA EJECUCIÓN DEL ESTUDIO</i> | 4 |
| 5. <i>METODOLOGÍA.....</i> | 4 |
| 6. <i>CRITERIOS DE EVALUACIÓN</i> | 4 |
| 7. <i>GENERALIDADES DEL ESTUDIO.....</i> | 5 |
| 8. <i>ANTECEDENTES INSTITUCIONALES.....</i> | 6 |
| 9. <i>PRESENTACIÓN DE RESULTADOS A LA ADMINISTRACIÓN</i> | 7 |
| 10. <i>RESULTADOS</i> | 7 |
| 10.1 <i>Carencia de un marco ético institucional en la Oficina Nacional de Semillas</i> | 7 |
| 10.2 <i>Riesgos en materia de ética.....</i> | 10 |
| 10.3 <i>Responsabilidad en la gestión ética</i> | 11 |
| 10.4 <i>Comisión de ética y valores</i> | 11 |
| 10.5 <i>Situación de normativa interna actual en materia de ética.....</i> | 13 |
| 10.6 <i>Medios para interponer denuncias.....</i> | 13 |
| 10.7 <i>Nivel de madurez en la gestión ética institucional.....</i> | 14 |
| 10.8 <i>Inclusión de la ética en los planes institucionales</i> | 15 |
| 11. <i>CONCLUSIONES.....</i> | 15 |
| 12. <i>RECOMENDACIONES</i> | 16 |

RESUMEN EJECUTIVO

En la gestión pública, la credibilidad se ha convertido en un tema trascendental para el fortalecimiento institucional; y recuperar la confianza en la labor realizada se logra con un desempeño enfocado al valor público y mediante el desarrollo de una función pública apegada a la honestidad, integridad, transparencia y orientada al bien común.

Consciente de ello, y con el objetivo de contribuir con el fortalecimiento del marco ético institucional de la Oficina Nacional de Semillas, esta unidad realizó el presente estudio a solicitud de la administración, para evaluar el funcionamiento de dicho marco, específicamente en cuanto al programa ético, ambiente ético y la incorporación de la ética en la gestión institucional a fin de determinar su efectividad o en su defecto identificar oportunidades de mejora.

Los resultados del estudio revelan que la Oficina Nacional de Semillas trabajó el tema en los periodos 2014 al 2017; logrando algunos avances aislados; sin embargo abandonó la atención del tema y en los últimos tres años no se ha realizado ningún avance sobre la ética institucional; revelándose así debilidades que deben ser corregidas si se quiere alcanzar un mayor nivel en el grado de madurez del marco institucional en materia ética, mediante el desarrollo de un programa ético, el fortalecimiento del ambiente ético y la integración de la ética en los sistemas de gestión.

Los aspectos que tienen que ser revisados y fortalecidos tienen que ver con la necesidad de contar con un liderazgo efectivo de la Administración Superior y la definición de responsabilidades en la gestión ética institucional.

Se requiere, por lo tanto, identificar las brechas reales de la situación actual ética en la institución en contraste con la esperada. Establecer y estructurar la comisión de ética y valores de la Oficina Nacional de Semillas, como ente responsable de generar un plan de acción para dirigir, coordinar, controlar y brindar seguimiento a las acciones relacionadas con la ética en la institución.

Adicionalmente se necesita el desarrollo de un programa ético, la identificación de los procesos más riesgos de la institución en materia de ética, fraude y corrupción, revisar las orientaciones relacionadas con el tema que ha emitido la institución e incorporar dentro de la planificación institucional el tema de ética.

La falta de acciones integradas en materia de ética, ha ocasionado un estancamiento en el proceso de implementación de un marco ético y no contribuye al fortalecimiento e interiorización de los valores y principios en el personal.

Por último, es necesario establecer indicadores adecuados para medir el grado de cumplimiento de los objetivos y metas que se establezcan, efectuar evaluaciones periódicas sobre la percepción de las partes interesadas tanto internas como externas, sobre la ética institucional y establecer los canales de comunicación para la atención oportuna, objetiva y libre de represalias en la solución de eventuales conductas antiéticas o de conflicto de intereses.

EVALUACIÓN DE LA GESTION DE ÉTICA DE LA OFICINA NACIONAL DE SEMILLAS

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Origen del estudio

El presente estudio se origina a solicitud de la Administración de la Oficina Nacional de Semillas (ONS), por lo que se incluye dentro del plan anual de trabajo 2020, para “Evaluar el marco institucional en materia ética, mediante la revisión de su funcionamiento y efectividad”.

Esta evaluación se desarrolla aplicando el punto 2.3.3 del documento R-DC-119-2009 Normas para el ejercicio de la auditoría interna en el Sector Público, de la Contraloría General de la República, el cual señala:

“El auditor interno y los funcionarios de la auditoría interna, según proceda, deben evaluar y promover mejoras a los procesos de dirección, para lo cual, al menos, debe contemplar el diseño, la implantación y la eficacia de los objetivos, programas y actividades de la organización relacionados con la ética, y el apoyo de las tecnologías de información a los objetivos organizacionales”.

2. OBJETIVOS

2.1 Objetivo General

Evaluar el marco institucional en materia ética, mediante la revisión de su funcionamiento y efectividad.

2.2 Objetivos Específicos

- Conocer el estado del marco institucional en materia de ética y la gestión ética de la Oficina Nacional de Semillas.
- Valorar la pertinencia y la observancia (percibida y real) de las normas éticas y los comportamientos de la organización, incluyendo lo relativo a las prioridades, la efectividad ética y el compromiso demostrado respecto de los asuntos éticos.
- Examinar el grado en que los valores y principios éticos, las directrices y procesos están integrados en los sistemas de gestión de la Oficina Nacional de Semillas.
- Revisar los elementos básicos de ambiente de control y establecer su concordancia con el marco institucional de ética vigente en la Oficina Nacional de Semillas.

3. ALCANCE DEL ESTUDIO

El estudio abarcó el período comprendido entre el 1º de enero de 2019 y el 30 de setiembre de 2020, el cual se extendió cuando se consideró necesario. Las actividades se desarrollaron de acuerdo con las Normas para el ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público, las Normas generales de auditoría para el Sector Público, Ley No.8292, publicada en La Gaceta N° 169 del 4 de setiembre, 2002, la Resolución R-DC-119-2009 de la Contraloría General de la República del 10 de febrero de 2010, las Normas de Control Interno para el Sector Público, entre otras que resulten aplicables.

Se evaluó el marco institucional implementado por la Oficina Nacional de Semillas al 30 de setiembre 2020, centrando la atención específicamente en el análisis del programa ético y complementariamente en el desarrollo del ambiente ético y la integración de la ética en los sistemas de gestión institucional.

4. LIMITACIONES EN LA EJECUCIÓN DEL ESTUDIO

No se logró el 100% de la participación de los funcionarios de la Oficina Nacional de Semilla en la encuesta suministrada por esta Unidad para recopilar información sobre el marco ético institucional.

5. METODOLOGÍA

Se empleó la metodología indicada en la Guía Técnica para el Desarrollo de Auditorías de la Ética GT-01-2008 de la Contraloría General de la República, así como otra normativa aplicable.

Se realizaron entrevistas y encuestas, aplicados a la Administración superior y a los funcionarios de la Oficina Nacional de Semillas.

6. CRITERIOS DE EVALUACIÓN

- a. Ley General de Control Interno, N° 8292.
- b. Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE)
- c. Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público, (R-DC-119-2009)
- d. Normas Generales de Auditoría para el Sector Público (R-DC-064-2014)
- e. Ley General de la Administración Pública N° 62272
- f. Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública. N° 8422 y su respectivo Reglamento.
- g. Directrices generales sobre principios y enunciados éticos a observar por parte de los jerarcas, titulares subordinados, funcionarios de la Contraloría General de la República, auditorías internas y servidores públicos en general Resolución D-2-2004-CO.
- h. Decreto Ejecutivo N° 33146-MP. Principios éticos de los funcionarios públicos.
- i. Guía GT-01-2008 Guía Técnica para el Desarrollo de Auditorías de la Ética, emitida con oficio DFOE-098 (N° 03303) del 24 de marzo de 2009 de la Contraloría General de la República.

Asimismo, en la tramitación del presente estudio se deberá observar lo estipulado en la Ley General de Control Interno, N° 8292, específicamente en los siguientes artículos:

“Artículo 37. Informes dirigidos al jerarca. Cuando el informe de auditoría esté dirigido al jerarca, este deberá ordenar al titular subordinado que corresponda, en un plazo improrrogable de treinta días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de tales recomendaciones, dentro del plazo indicado deberá ordenar las soluciones alternas que motivadamente disponga; todo ello tendrá que comunicarlo debidamente a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente.

Artículo 38. Planteamientos de conflictos ante la Contraloría General de la República. Firme la resolución del jerarca que ordene soluciones distintas de las recomendadas por la auditoría interna, esta tendrá un plazo de quince días hábiles, contados a partir de su comunicación, para exponerle por escrito los motivos de su inconformidad con lo resuelto y para indicarle que el asunto en conflicto debe remitirse a la Contraloría General de la República, dentro de los ocho días siguientes, salvo que el jerarca se allane a las razones de inconformidad indicadas.

La Contraloría General de la República dirimirá - el conflicto en última instancia, a solicitud del jerarca, de la auditoría interna o de ambos, en un plazo de treinta días hábiles, una vez completado el expediente que se formará al efecto. El hecho de no ejecutar injustificadamente lo resuelto en firme por el órgano contralor, dará lugar a la aplicación de las sanciones previstas en el capítulo V de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428 de 7 de setiembre de 1994.

CAPÍTULO V

Responsabilidades y Sanciones

Artículo 39. Causales de Responsabilidad administrativa. El jerarca y los titulares subordinados incurrirán en responsabilidad administrativa y civil cuando corresponda, si incumplen injustificadamente los deberes asignados en esta Ley, sin perjuicio de otras causales previstas en el régimen aplicable a la respectiva relativa de servicios...”

7. GENERALIDADES DEL ESTUDIO

El presente estudio se desarrolló con base en el documento GT-01-2008 Guía Técnica para el Desarrollo de Auditorías de la Ética (circular N° 3303 del 24 de marzo de 2009), de la CGR, el cual cita:

“La auditoría de la ética, en general, consiste en el proceso sistemático, objetivo y profesional, que estudia el funcionamiento y la efectividad del marco institucional en materia ética, con el propósito de contribuir a su fortalecimiento. Desde el punto de vista de la actividad de auditoría interna, se constituye en un estudio que ésta ejecuta haciendo uso de sus competencias y potestades, así como de las técnicas y procedimientos de auditoría”.

Antes de presentar los resultados del análisis efectuado, resulta necesario comprender algunos conceptos básicos tomados de la Guía Técnica para el Desarrollo de Auditorías de la Ética de la Contraloría General de la República.

Ética: Parte de la filosofía que trata de la moral y de las obligaciones del hombre, o bien el desempeño de una profesión o trabajo con altura en el ejercicio específico, sin orientación especulativa o mercantilista, en pro del servicio de los demás.

Corrupción: Abuso de un cargo para obtener beneficios personales o para terceros. Se manifiesta de diferentes modos, pero en todos los casos perjudica la transparencia de la gestión, la imagen y la credibilidad de la institución, y en ocasiones puede llegar a provocar la desaparición de ésta.

Marco institucional en materia de ética: Conjunto de los factores formales e informales que conceptualizan y materializan la filosofía, los enfoques, el comportamiento y la gestión éticos en una institución. Presenta los siguientes componentes: Programa Ético, Ambiente Ético e Integración de la ética en los Sistemas de Gestión.

Programa Ético: Comprende los factores formales en materia ética establecidos en la organización, tales como:

- Declaración de valores
- Código de ética
- Visión y Misión
- Indicadores de gestión ética
- Estrategia de implementación (compromisos, políticas y programas regulares para actualizar y renovar el compromiso de la organización con la cultura ética).

Ambiente ético: Se manifiesta mediante los valores compartidos, las creencias y los comportamientos por parte de los distintos integrantes de la organización. Comprende los factores informales vigentes en la organización tales como:

- Clima organizacional
- Estilo gerencial
- Modelo de toma de decisiones
- Manifestaciones verbales y comportamientos.

Integración de la ética en los Sistemas de Gestión: Refiere a la incorporación de controles en materia ética, en los sistemas y procedimientos utilizados en áreas de particular sensibilidad y exposición a los riesgos.

8. ANTECEDENTES INSTITUCIONALES

Como parte de los elementos y factores en materia ética instaurados en la Oficina Nacional de Semillas, se encuentran:

- Definición formal de la misión, visión y valores institucionales
- Existencia de un código de ética conocido por Junta Directiva

Cabe indicar que aunque la Oficina Nacional de Semillas cuenta con informes de Autoevaluación de Control Interno y con evaluaciones anuales para el Índice de Gestión Institucional; en los que se evalúa la necesidad de formalizar y divulgar algunos de los componentes del marco ético, no se logró evidenciar acciones concretas enfocadas al desarrollo e implementación de los mismos a nivel institucional durante el periodo que abarca el estudio realizado.

9. PRESENTACIÓN DE RESULTADOS A LA ADMINISTRACIÓN

En atención a lo señalado en la Norma № 205 (Comunicación de resultados) de las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, el 23 de octubre del año en curso se remitieron notas con el fin convocar a la conferencia final con el propósito de presentar los resultados obtenidos del estudio realizado por la Unidad de Auditoría Interna. Este ejercicio se llevó a cabo el jueves 12 de noviembre por medio de llamada telefónica, con la participación, de la Ing. Tania López Lee; Directora Ejecutiva; donde no se presentaron observaciones y se aceptaron las recomendaciones presentadas.

10. RESULTADOS

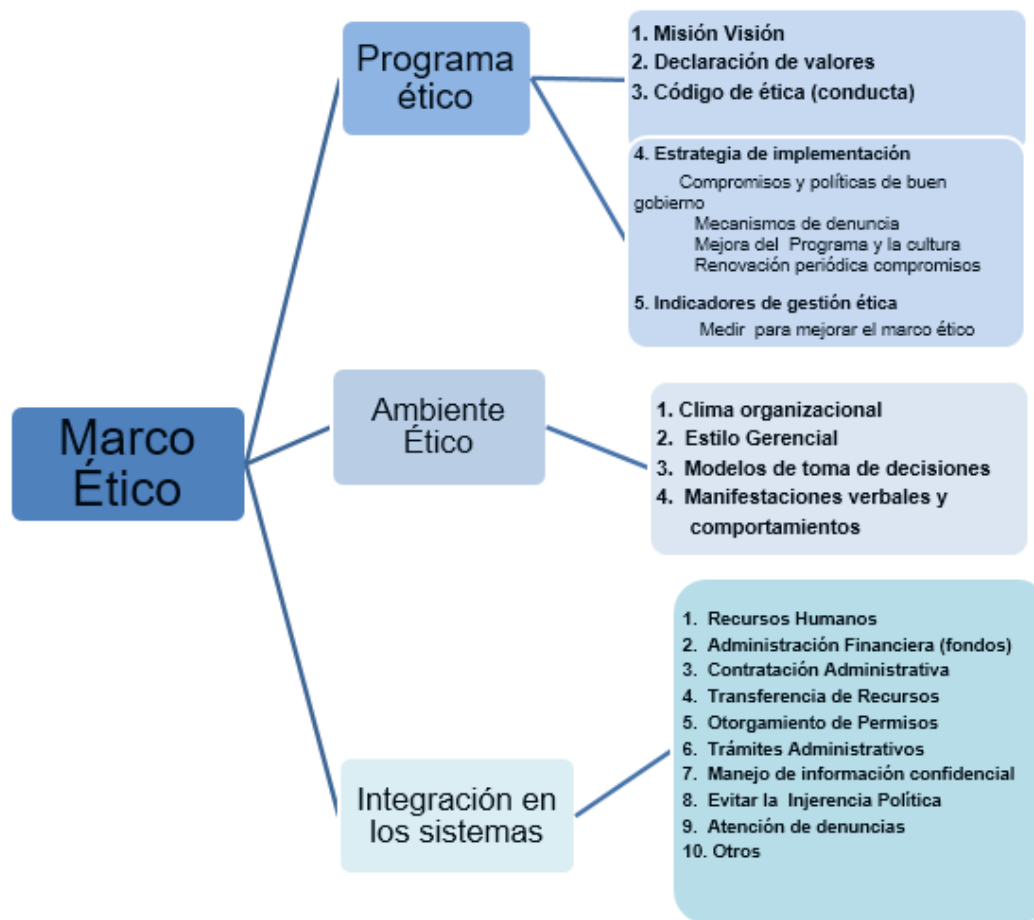
10.1 Carencia de un marco ético institucional en la Oficina Nacional de Semillas

En la Guía Técnica para el Desarrollo de Auditorías de la Ética de la Contraloría General de la República, GT-01-2008; se indica que:

“El marco institucional en materia ética consiste en el conjunto de los factores formales e informales que conceptualizan y materializan la filosofía, los enfoques, el comportamiento y la gestión éticos en una institución. Presenta los siguientes componentes: Programa ético, Ambiente ético, e Integración de la ética en los sistemas de gestión.”

Como resultado de la evaluación realizada se logra de terminar que la Oficina Nacional de Semillas no cuenta con un marco ético institucional formalmente constituido, que considere el programa ético, el fortalecimiento del ambiente ético y la integración eficiente de la ética en los sistemas de gestión institucional.

En forma gráfica se representa de la siguiente manera



Es importante resaltar que la Institución realizó algunos esfuerzos aislados encaminados a fortalecer la cultura ética institucional, tales como la declaración de valores, misión y visión Institucional; y a consecuencia de la auditoría sobre la ética realizada en la Oficina Nacional de Semillas en el 2014 se emprendieron acciones para fortalecer el ambiente ético, nombrándose una comisión de ética que trabajó unos años, logrando establecer acciones concretas como:

- Código de ética institucional.
- Charlas para promover y divulgar del código de ética.

Sin embargo la misma abandonó funciones hace más de tres años; y no se reactivó con la nueva administración.

La carencia de un marco ético genera confusión en los funcionarios de la institución según se revela el análisis de los resultados obtenidos en las encuestas aplicados a los funcionarios y las entrevistas aplicadas a la administración superior.

Las entrevistas se aplicaron a todos los titulares subordinados lográndose una respuesta del 68% y las entrevistas se aplican a la administración superior obteniéndose un 100% de la participación.

De la aplicación de dichas herramientas se desprenden los siguientes resultados

Sobre el programa ético, para la mayoría de los funcionarios:

- no está claro quien lidera la gestión ética en la institución; además, la mayoría indican:
- no haber participado activamente en la definición y comunicación de valores y principios éticos
- que las autoridades no siempre realizan acciones para fortalecer el ambiente ético institucional
- no conocer y comprender plenamente el documento con la declaración de valores y principios éticos
- no haber participado en actividades de capacitación, formación y sensibilización en materia ética y
- que las autoridades superiores no realizan esfuerzos importantes para motivar, observar y dar seguimiento a la ética institucional

Sobre el ambiente de ética; la mayoría de los funcionarios coincide en que:

- la institución no se caracteriza especialmente por poseer un ambiente que propicie la ética
- no considera que las autoridades superiores y su jefatura tengan un alto compromiso ético y sean congruentes con el mismo
- declaran que las autoridades institucionales no siempre atiéndeme forma efectiva y confidencial las comunicaciones de presuntas conductas antiéticas

Sobre la integración de la ética en los sistemas de gestión institucional

- El 44% de los encuestados indican no estar totalmente de acuerdo en conocer los controles y mecanismos en materia ética que debe aplicar en sus funciones
- La mayoría declara que los principios y valores éticos no se consideran en la evaluación de desempeño y otorgamiento de beneficios

Por su parte los resultados obtenidos de las encuestas aplicadas a la administración superior se resumen en lo siguiente

Sobre el programa ético; una jefatura desconoce que la institución no cuenta con un programa ético institucional; no hay claridad sobre quién debe liderar el programa ético y ninguna de estas dependencias ha emprendido acciones concretas para establecer el mismo.

Sobre el ambiente ético; todos coinciden en que falta compromiso por parte de algunos funcionarios y que el mismo se puede mejorar; se carece de mecanismos formales para tratar el tema y sobre las acciones que cada quien ha realizado para prevenir conductas antiéticas las jefaturas trasladan su responsabilidad a la Dirección Ejecutiva y esta a su vez indica no haber realizado ninguna acción concreta.

Sobre la integración de la ética en los sistemas de gestión, no hay un consenso por parte de la administración, cada uno se centra en su área y responden más bien a situaciones independientes o personales que no reflejan un riesgo material para la institución.

No disponer de un programa ético genera desconocimiento entre los funcionarios sobre todo lo relacionado con la materia de ética, omisión y/o deficiencias de controles anticorrupción, y la existencia de riesgos éticos no mitigados.

Por lo contrario, un programa ético coadyuva a un mejor aprovechamiento de los recursos destinados al fortalecimiento de la cultura ética; la detección de debilidades, riesgos y áreas de oportunidad de mejora; el fortalecimiento de la integridad institucional; el direccionamiento de la capacitación; la integración de esfuerzos y medidas que responden a la ejecución de una estrategia, además de un enfoque preventivo contra actos que afecten la integridad.

10.2 Riesgos en materia de ética

La Ley General de Control Interno N.º 8292 indica, en su artículo 14 inciso a, en relación con la valoración del riesgo, que serán deberes del jerarca y los titulares subordinados, entre otros, los siguientes:

“a) Identificar y analizar los riesgos relevantes asociados al logro de los objetivos y las metas institucionales...”

Asimismo, en las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009- CO-DFOE), Capítulo II, ítem 2.3.3 Integración de la ética a los sistemas de gestión, se indica que:

*“Los sistemas de gestión deben incorporar, como parte de las actividades de control, consideraciones de tipo ético que garanticen razonablemente un desempeño ajustado a altos estándares de comportamiento, que permitan una cabal rendición de cuentas ante los sujetos interesados. **En ese sentido, debe prestarse especial atención a los sistemas de particular sensibilidad y exposición a los riesgos**”.* (El destacado no forma parte del original).

Al respecto esta Auditoría Interna identificó que el Sistema Específico de Valoración de Riesgo Institucional (mismo que se encuentra incompleto y desactualizado) no ha considerado dentro de los procesos analizados los riesgos en materia ética, ni se han identificado cuáles son los procesos más sensibles considerando los factores de fraude y corrupción; por lo cual, tampoco se identifican los controles para mitigar esos riesgos.

El no realizar un análisis de los riesgos éticos, en los procesos institucionales impide la identificación de las áreas más vulnerables, limitando la mitigación de posibles riesgos de ética, fraude y corrupción y expone el logro de los objetivos institucionales.

10.3 Responsabilidad en la gestión ética

La gestión y el fortalecimiento de la ética, es un asunto colectivo y relacionado con todos los procesos institucionales; La Ley General de Control Interno establece como deberes del jerarca y los titulares subordinados, Artículo 13. Ambiente de control, Inciso a):

“Mantener y demostrar integridad y valores éticos en el ejercicio de sus deberes y obligaciones, así como contribuir con su liderazgo y sus acciones a promoverlos en el resto de la organización, para el cumplimiento efectivo por parte de los demás funcionarios.”

Normas de control interno para el Sector Público (Norma 2.3 sobre el Fortalecimiento de la ética institucional), disponen:

“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben propiciar el fortalecimiento de la ética en la gestión, mediante la implantación de medidas e instrumentos formales y la consideración de elementos informales que conceptualicen y materialicen la filosofía, los enfoques, el comportamiento y la gestión éticos de la institución, y que conlleven la integración de la ética a los sistemas de gestión.”

Esta unidad determinó que la función de liderazgo, los roles y las responsabilidades de las diferentes unidades involucradas en el fortalecimiento de la cultura ética institucional no están claramente definidos, dificultándose así el control, el establecimiento de responsabilidades y la segregación de funciones en el fortalecimiento de la cultura ética institucional.

10.4 Comisión de ética y valores

En el Decreto Ejecutivo No. 23944-J-C, de 12 de diciembre de 1994, coadyuvando con la responsabilidad ética, establece respectivamente en sus artículos 1° y 2° que:

“En cada ministerio e institución adscrita al Poder Ejecutivo se conformará una Comisión de Rescate y Formación de Valores (...).”

Se insta a las instituciones descentralizadas, empresas públicas y a los otros Poderes del Estado a conformar las respectivas Comisiones de Rescate y Formación de Valores.
(El destacado no forma parte del original)

Por su parte la Guía técnica para el desarrollo de auditorías de la ética (Programa general de trabajo, Procedimiento 9.3, al respecto, se indica:

“Determinar si la administración ha definido y asignado formalmente las responsabilidades correspondientes, de acuerdo con las estrategias definidas en materia de ética, y si se rinden cuentas sobre el particular. Considerar también si existe una comisión de valores en la institución. Verificar el cumplimiento de las responsabilidades asignadas y su efectividad.”.

La Oficina Nacional de Semillas no ha conformado oficialmente la comisión de ética o similar, así visualizado en el comunicado oficial de integración de comisiones realizado por la Dirección Ejecutiva en el oficio ONS 011-2020 D.E emitido el 09 de julio de 2020.

La institución contó con una comisión de ética en el pasado, misma que dejó de reunirse en los últimos tres años y no contó con una oficialidad en cuanto a su actuar y sobre sus responsabilidades; la misma se creó en atención al informe de auditoría sobre la ética generado en el periodo 2014.

De igual forma, en la misma guía (Guía para evaluar el marco institucional en materia ética. Asunto 1.5), cuestiona:

¿Existe una comisión de valores que actúe como apoyo catalizadora y para el fortalecimiento del marco institucional en materia ética?

Por consiguiente, en el ámbito de responsabilidades por el accionar ético institucional conlleva a que:

El jerarca será el principal responsable y líder institucional de la gestión ética. Los Titulares Subordinados, según sus competencias, lo serán en sus respectivas áreas. La Comisión Institucional de Ética y Valores, conducirá técnicamente la gestión ética en la institución con el liderazgo y responsabilidad del Jerarca, los Titulares Subordinados y la participación de toda la administración activa.

El resto de la administración activa será responsable en el ámbito de sus competencias.

Las Comisiones de ética y valores están ampliamente respaldadas y apoyadas por la Comisión Nacional de rescate de valores que fue creada para apoyar esta gestión a nivel país y ha desarrollado metodologías, herramientas, procedimientos y contenidos que le han permitido llegar a consolidar un “Modelo de gestión ética para la función pública”, que contribuye significativamente con el fortalecimiento de la ética aplicada a la administración pública, promoviendo y creando una cultura de integridad, probidad, transparencia, control interno y rendición de cuentas.

El carecer de una comisión formalmente constituida limita la integración del tema ético en la Oficina Nacional de Semillas, ya que no se cuenta con el personal ni la expertiz para lograr mejoras en el tema sin una orientación clara.

10.5 Situación de normativa interna actual en materia de ética

El numeral 2.3.1 de las Normas de Control Interno para el Sector Público, establece:

“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer y divulgar factores formales orientados a la promoción y el fortalecimiento de la ética institucional, incluyendo al menos los relativos a:

(...) d. Una estrategia de implementación tendente a formalizar los compromisos, las políticas y los programas regulares para evaluar, actualizar y renovar el compromiso de la institución con la ética...”

En criterio de esta Unidad, la revisión y actualización del marco normativo que rige las conductas éticas en la Oficina Nacional de Semillas es parte de la estrategia de ética que considera esa regulación, razón por la cual se evaluó el vínculo entre el Reglamento Autónomo de Servicio y las orientaciones internas que regulan la materia ética, así como la vigencia de estos documentos.

Al respecto, la revisión del Reglamento Autónomo de Servicios permitió determinar que éste no refiere específicamente a actos sobre conductas consideradas antiéticas, por lo que no asigna responsabilidades y sanciones, tampoco se cuenta con un código de conducta que compile este tema.

Asimismo, se evidencia la necesidad de actualizar algunos de los documentos normativos que regulan los comportamientos, a saber:

- Reglamento autónomo de Servicio
- Código de ética institucional (ya que el mismo no fue aprobado por la Junta Directiva)
- Procedimiento de inducción
- Evaluaciones de personal

Esta Unidad considera necesario que se valore una actualización del marco normativo emitido en el pasado a la luz de una nueva gestión ética en la institución. En ese sentido, las buenas prácticas requieren la revisión periódica de este tipo de documentación.

10.6 Medios para interponer denuncias

El inciso d) de la Norma de Control Interno para el Sector Público, No. 2.3.1 antes citada, se refiere a políticas y procedimientos para el tratamiento de eventuales conductas fraudulentas, corruptas o antiéticas, el manejo de conflictos de interés y la atención apropiada de las denuncias que se presenten ante la Institución en relación con esas conductas, y para tramitar ante las autoridades que corresponda las denuncias de presuntos ilícitos en contra de la Hacienda Pública.

Sobre el particular, se determinó que la Oficina Nacional de Semillas no cuenta con un mecanismo claro independiente o integrado a la política de atención de denuncias; adicionalmente esta solo se maneja a nivel interno ya que no se identifica dentro de la página web oficial ningún apartado para atender ningún tipo de denuncia por parte de los ciudadanos.

10.7 Nivel de madurez en la gestión ética institucional

Para determinar el estado de madurez de la ética en la Oficina Nacional de Semillas, se procedió a aplicar la herramienta suministrada a la Contraloría General de la República para valorar el “Modelo de Madurez de la Ética Institucional”, utilizando una escala de negativo a positivo (incipiente, novato, competente, diestro y experto) , la cual consideró las áreas: Programa de ética, ambiente ético, integración de la ética en los sistemas de gestión y el marco institucional en materia de ética; se obtuvieron los resultados que se presentan a continuación.

1. **Programa de ética institucional;** en esta área se determina que la ONS se encuentra en nivel “**Novato**”, lo que quiere decir “Se han definido algunas acciones aisladas para atender las obligaciones que en materia ética establecen el ordenamiento jurídico y técnico.”

2. **Ambiente de ética;** en esta área se determina que la ONS se encuentra en nivel “**Incipiente**”, lo que quiere decir “Se conoce la existencia de algunos valores, principios, creencias y comportamientos necesarios en materia ética, pero no existe una definición formal al respecto”.

3. **Integración de la ética en los sistemas de gestión;** en esta área se determina que la ONS se encuentra en nivel “**Incipiente**”, lo que quiere decir “Se reconoce la necesidad de la ética como un elemento a considerar en las actividades de la unidad de recursos humanos.

4. **Marco institucional en materia de ética;** en esta área se determina que la ONS se encuentra en nivel “**Incipiente**”, lo que quiere decir “En materia de ética apenas se visualizan las posibles acciones para dar respuesta a las obligaciones que establece el ordenamiento jurídico y técnico, pero no han sido formalizadas en la institución.

Es necesario aplicar acciones concretas para mejorar la evaluación ética de la institución y lograr así subir en los componentes que se encuentran en “Incipiente” al menos a nivel “Novato” por lo que se requiere en forma concreta:

Ambiente ético: Se reconozca la importancia de la ética como un factor a considerar en la toma de decisiones y en la gestión gerencial, por lo que quienes participan en esos procesos muestran interés en el tema.

Integración de la ética en los sistemas de gestión: Se integren factores en materia ética a algunas operaciones.

Marco ético institucional: Generar un marco institucional en materia ética que cumpla con el ordenamiento jurídico y técnico sobre la materia y que sea integrado de manera aislada controles a algunos sistemas de gestión.

10.8 Inclusión de la ética en los planes institucionales

Dentro de las buenas prácticas como las definidas en las Políticas de Buen Gobierno Corporativo de la Contraloría General de la República (R-DC-118-2009) en su Capítulo I. Sobre las Disposiciones Generales, política 9, Gestión Institucional Alineada, indican:

“9. Derivaremos de nuestro Marco Estratégico los planes de largo, mediano y corto plazo, debidamente alineados entre sí e integrados al presupuesto, necesarios para fijar las prioridades de su gestión y sustentar la valoración del riesgo institucional. Así mismo, alinearemos los objetivos estratégicos y los que de éstos deriven, con los objetivos de los procesos y los funcionales o de estructura orgánica, tal como lo tiene contemplado el Manual General de Fiscalización Integral (MAGEFI).”

Al respecto se evidenció que, efectivamente, el factor ético no está considerado dentro de ninguno de los planes institucionales, esta ausencia pone en evidencia la falta de compromiso y el interés en la promoción y el fortalecimiento de la cultura ética, ya que estos objetivos establecen las prioridades de gestión.

Esta Unidad, considera que esta sana práctica se debe considerar en el nuevo plan estratégico en el que está trabajando la institución, en razón de que reduce el riesgo de que, ante un cambio de autoridad, la prioridad de atención del tema ético se reduzca, sumado al cambio generacional que experimenta la institución, que trae consigo la necesidad de un importante esfuerzo en lo atinente a la difusión y el fortalecimiento de la cultura ética.

11. CONCLUSIONES

Tomando en consideración el criterio de la Comisión Nacional de Rescate de Valores que establece que *“... las instituciones del sector público deben asumir el compromiso en la construcción y consolidación de la gestión ética, incorporándola en toda la dinámica institucional, como un instrumento de gestión, que coadyuve con el compromiso de una gestión apegada al marco de legalidad, en términos de eficiencia, integridad, transparencia y orientación hacia el bien común y a garantizar a la ciudadanía una gestión transparente y oportuna; que lleve a la adopción de una cultura que impregna todo el quehacer institucional y el de todas las personas que participan en él hacia la excelencia y las mejores prácticas para cumplir los objetivos institucionales”*. Y dado los resultados obtenidos en el presente estudio se concluye que:

- Debe considerarse de carácter prioritario para el quehacer institucional el realizar esfuerzos que permitan la incorporación del tema de la ética como parte de todos sus procesos y servicios.

- A la fecha los avances en materia ética se deben a las actividades y acciones llevadas a cabo por la Comisión de Ética institucional; sin embargo debido a la inactivación de la misma no se ha logrado un avance en el marco legal vigente

- La administración superior no había asumido, a la fecha del estudio, el compromiso de un liderazgo en el diseño, la implantación y el fortalecimiento de un programa ético tal y como lo establece la normativa, anteriormente citada, específicamente la Ley General de Control Interno, Art. 13, Inc a), *“define como obligaciones que, en materia de control interno, corresponden al jerarca y los titulares subordinados, lo siguiente: “Mantener y demostrar integridad y valores éticos en el ejercicio de sus deberes y obligaciones, así como contribuir con su liderazgo y sus acciones a promoverlos en el resto de la organización, para el cumplimiento efectivo por parte de los demás funcionarios”*. Sin embargo se visualizan intenciones de mejora por parte de la Administración y gran interés en el tema.

Producto de los resultados obtenidos en general, esta Unidad, concluye que la Institución inició un proceso de implementación que se ha estancado, que actualmente se requiere una reactivación para lograr resultados y avanzar en este tema a fin de encaminar la gestión y lograr con Marco Institucional en materia ética hacia un nivel diestro o experto.

12. RECOMENDACIONES

A la Junta Directiva

Coordinar y emitir formalmente a las instancias respectivas, las instrucciones necesarias para dar cumplimiento a las recomendaciones contenidas en este informe a fin de fortalecer y liderar el Marco ético institucional.

A la Dirección Ejecutiva

- Definir las brechas existentes entre la situación actual en materia ética y compararla con la esperada, como punto de partida para construir y ejecutar un plan de acciones tendentes al desarrollo del programa ético.
- Establecer y estructurar una Comisión institucional de ética y valores, definiendo objetivos generales y específicos, así como sus funciones, productos, principales procedimientos operativos, funciones y plan de trabajo según lo establece la Comisión Nacional de ética y valores como referente en buenas prácticas relacionadas con el tema en Costa Rica.
- Desarrollar un Programa Ético Institucional de acuerdo con lo establecido en la Norma de Control Interno para el Sector Público No 2.3.1, que integre los siguientes elementos:
 - Declaración de Principios y Valores
 - Código de Ética

-
- Declaración de la Misión y Visión Institucional
 - Indicadores de gestión Ética: que permitan dar seguimiento a la cultura ética institucional y a la efectividad de los elementos formales para su fortalecimiento.
 - Estrategia de implementación: tendente a formalizar los compromisos, las políticas y los programas regulares para evaluar, actualizar y renovar el compromiso de la institución con la ética; así como las políticas para el tratamiento de eventuales conductas fraudulentas, corruptas o antiéticas, el manejo de conflictos de interés y la atención apropiada de las denuncias que se presenten ante la Institución en relación con esas conductas, y para tramitar ante las autoridades que corresponda las denuncias de presuntos ilícitos en contra de la Hacienda Pública.
- Identificar y administrar los procesos de mayor riesgo de ética, fraude y corrupción en la institución y establecer los controles correspondientes para mitigarlos.
 - Definir formalmente los roles y responsabilidades de los involucrados en el fortalecimiento de la ética
 - Incorporar dentro del plan de acción para atender el marco ético; las consideraciones definidas para mejorar el nivel de madurez ético institucional
- (Ambiente ético: Se reconozca la importancia de la ética como un factor a considerar en la toma de decisiones y en la gestión gerencial, por lo que quienes participan en esos procesos muestran interés en el tema.
- Integración de la ética en los sistemas de gestión: Se integren factores en materia ética a algunas operaciones.
- Marco ético institucional: Generar un marco institucional en materia ética que cumpla con el ordenamiento jurídico y técnico sobre la materia y que sea integrado de manera aislada controles a algunos sistemas de gestión.)
- Realizar una revisión de las orientaciones internas atinentes a los temas éticos, en términos de su vigencia, necesidad de actualización y vinculación de contenidos; así como las aprobaciones correspondientes.
 - Realizar esfuerzos para incorporar en la planificación estratégica y operativa objetivos, metas e indicadores relativos al fortalecimiento de la cultura ética, dada la importancia del tema para mejorar la credibilidad y confianza institucional.
-