

Chile en la Implementación Transversal de Códigos de Ética Pública:
“La Ejecución de la Herramienta y el Comienzo del Sistema de integridad”

Daniella Carrizo Santiago y Francisco Durán

I.-Texto del documento

En los últimos 18 años, Chile adaptó su normativa en materia de probidad e integridad a través de una robusta legislación que resguarda la imparcialidad, transparencia y valores de la función pública. Sin embargo y pese a grandes avances legales el 64% de los ciudadanos consideran que los organismos públicos son poco transparentes, incluso en la encuestas del Centro de Estudios públicos de Chile se informa que el 70% de los ciudadanos chilenos creen que bastante o casi todos los funcionarios públicos están inmiscuidos en actos corruptos.

La agenda para la transparencia y la probidad en los negocios y la política y el posterior instructivo que orienta la implementación códigos de ética en todas las instituciones públicas a nivel central teniendo como norte la total ejecución el año 2016 y su posterior desarrollo el año 2017, son medidas que determina el imperativo de generar orientaciones para que las instituciones públicas y sus funcionarios resguarden el buen servir y respondan a una ciudadanía con reparos ante el ejercicio de los público .

La realización de códigos de ética en Chile refleja la sistematización de aquellos valores y conductas que muestran la cultura, misión, visión y objetivos estratégicos de la institución, considerando además el marco legal que rige las conductas de los funcionarios públicos. Es un hito de gran relevancia ya que establece un marco de referencia general respecto del actuar esperado, proporcionando un criterio claro y consensuado que permite a todos los funcionarios públicos adecuar su conducta hacia el buen ejercicio de sus funciones y transformándose en un instrumento deontológico del Sistema de Integridad Público Chileno.

El aseguramiento de la aplicación de las orientaciones presidenciales sobre los Códigos de Ética Pública, capacitando a 256 servicios públicos para su implementación en el año 2016, con el fin de mejorar las competencias éticas de los funcionarios; prevenir actos de corrupción y faltas a la probidad y ética; y fortalecer la confianza ciudadana en el Estado, es “un gran desafío país” y ha significado un esfuerzo sustancial para todos las instituciones públicas y sus funcionarios.

I. La Implementación de Códigos de Ética

1. Primera Etapa: “su construcción”

La Dirección Nacional del Servicio Civil SC y el Programa de las Naciones Unidas PNUD firmaron el convenio de colaboración, “*Diseño e implementación de medidas de probidad y transparencia en los servicios públicos*”. Este proyecto se divide en dos etapas, la primera corresponde al trabajo ya realizado para la elaboración participativa de los códigos de ética la cual finalizó en diciembre de 2016 y La segunda etapa refiere a la implementación de sistemas de integridad para cada uno de los servicios públicos a realizarse este año 2017 en curso.

El primer objetivo contempló asegurar la aplicación de las orientaciones presidenciales sobre los Códigos de Ética Pública, capacitando a 256 servicios públicos para su implementación en 2016-2017, con el fin último de mejorar las competencias éticas de los funcionarios; prevenir actos de corrupción y faltas a la probidad y ética públicas; y fortalecer la confianza ciudadana en el Estado. Lo anterior a través de:

- Capacitar 256 servicios públicos en la definición institucional de su código de ética pública, considerando a un significativo número de agentes institucionales de cada organización convocada.
- Diseñar, implementar y administrar una plataforma tecnológica que genere una página la cual tenga como principales beneficiarios los servicios públicos así como también a la ciudadanía interesada.
- Diseñar instrumentos que faciliten la construcción de códigos de ética de los servicios públicos.
- Diseñar e implementar un plan de asesoramiento, validación procedimental y seguimiento, para la definición de los códigos de ética pública en las instituciones del Estado.

1.1 La Estrategia para la Construcción de los Códigos de Ética Pública-metodología de trabajo

Se consideraron 3 fases y un componente básico como metodología de trabajo para abordar la construcción de los códigos de ética por el Servicio Civil

- a. Fase de sensibilización y capacitación
- b. Fase de Asesoría y seguimiento
- c. Fase de cierre

1.1.1. Fase de Sensibilización y Sensibilización

1.1.1. A Contexto del servicio público

Como elemento primordial para generar un contexto de facilitación y de “asentamiento” de los códigos de ética en las instituciones públicas de todo el país, fue necesario generar un encuadre de conocimiento y sensibilización considerando temas significativos:

- Visión de Estado.
- El para qué de la función pública.
- Que es la corrupción.
- Percepción de la corrupción en la ciudadanía.
- La fortaleza legal de Chile en el ámbito de probidad y transparencia.
- Los códigos de ética como un paradigma de integración al ámbito legal.
- Metodología participativa para la construcción de código de ética

Estos grandes temas posiciona la implementación de los códigos de ética en el sistema público como un proceso natural y lógico que fortalece el servicio público y es un paso natural de desarrollo para el buen servir, generando y robusteciendo el compromiso con las organizaciones públicas.

1.1.1. B. Consideración de la muestra para capacitar

Sin duda una medida de construcción de códigos de ética considera el uso de una metodología, la Mesa anticorrupción UNCAC 2015, orientó al gobierno chileno lo importante de utilizar una metodología participativa.

Para ello la primera medida fue capacitar en una metodología participativa a los encargados de códigos de ética como también a los representantes de las asociaciones de funcionarios respectivos de cada institución convocada.

Es necesario destacar la incorporación de las asociaciones de funcionarios de manera activa en la construcción de los códigos de ética, posicionándolo como una entidad formal y directiva, siendo una medida gubernamental importante para la cultura y el desarrollo organizacional público chileno.

1.1.1. C. Difusión y Capacitación

El Servicio Civil y el PNUD asesoraron, a través de capacitaciones técnicas aproximadamente a 1.000 representantes de instituciones públicas; informándolos y orientándolos en la metodología participativa para la realización del diagnóstico de

vulnerabilidades éticas y de probidad de la institución y para la elaboración de su código de ética y el plan de difusión interna del mismo.

Entre abril y agosto de 2016, se realizaron 30 capacitaciones a 256 servicios públicos, contando con la participación de 650 funcionarios/as públicos responsables de elaborar los códigos de ética y representantes de la asociación de funcionarios de cada servicio, como también 350 funcionarios públicos interesados en participar.

De los 23 ministerios asistieron

- Los encargados de ética designados por cada jefe/a superior de servicio público.
- Los representantes de las asociaciones de funcionarios de cada servicio a nivel central del Estado.

Las capacitaciones fueron únicas para los dos tipos de asistentes, adaptando las orientaciones dependiendo del rol, y potenciando el trabajo de equipo entre los funcionarios de cada institución.

La difusión inicial de la medida consideró las siguientes reflexiones:

1.1.1. C.a). Encargados de ética de dos áreas diferentes

Los encargados/as de ética se caracterizaron por provenir del área jurídica y del área de desarrollo de personas, estas áreas son aquellas que presentan el mayor acercamiento en materias de probidad y ética en Chile, por lo cual el perfil de la persona encargada consideraba amplios conocimientos normativos y también altos conocimientos de políticas de gestión de personas.

Lo positivo de lo descrito es que la experiencia técnica de estos profesionales hizo más fácil el involucramiento con la medida y por ende una capacitación más descriptiva y efectiva en materias de construcción de la herramienta.

Cabe reflexionar que la elección del encargado/a de ética consideró mayoritariamente el área del profesional más que las características personales del seleccionado/a, por lo anterior es necesario potenciar perfiles que cuenten con características cualitativas para desenvolver su rol siendo un referente de confianza y confidencialidad para sus pares y generando un acercamiento hacia la idiosincrasia e inclusión de la ética en la cultura organizacional.

1.1.1. C.b).Expectativas no cumplidas para los representantes de las asociaciones de funcionarios

Si bien fue un avance sustancial la incorporación de las asociaciones de funcionarios abarcando liderazgos “variopinto” dentro de la organización, no es menos cierto que generar una línea de encuadre de trabajo tanto para los encargados como para los representantes de las asociaciones, fue un desafío significativo. Posicionar la discusión en la construcción de códigos de ética y no en otros temas de alta motivación para las asociaciones (el sistema de remuneraciones, la estructura de estamentos, la participación en la implementación del instructivo presidencial n°1 de presidencia, entre otros) significó enfrentarse con resistencias que facilitaron espacios conversacionales intensos, a veces de tensión, pero finalmente de

fortalecimiento de confianzas, claridad en las expectativas como también de retroalimentación en el rol de las asociaciones, constituyéndose en un impulso para la participación activa en cada institución.

Las asociaciones de funcionarios consideraban complejo trabajar en temas de probidad y ética sin antes resolver temas significativos con la autoridad. Luego del diálogo y variadas conversaciones aproximadamente el 70% de ellas participaron en el proceso de capacitación y posterior trabajo de construcción de los códigos de ética.

1.1.1. C.c) Desconfianza y perspicacia en la medida de construcción de códigos de ética

Tanto para los encargados de códigos de ética como para las asociaciones de funcionarios la construcción de códigos de ética significó grados de escepticismo y desconfianza, especialmente porque el escenario país en temas de inobservancia ética y corrupción estaba en pleno apogeo, con alta exposición comunicacional de casos de corrupción. No obstante sin perjuicio del efecto en los funcionarios de lo anterior, las percepciones desconfianza frente a la real prevención de actos de inobservancia ética o por una eficiente medida estratégica política para paliar el escenario acontecido en el país y aumentar la confianza se veía con gran escepticismo.

El último estudio del Consejo para la Transparencia del Estado de Chile el cual arroja que la percepción del 75% de los funcionarios públicos considera que aquellas personas que realizan actos de corrupción quedan impunes, ratifica lo planteado.

1.1.1. C.d). Resistencia de los encargados de ética del área jurídica y la preocupación de los encargados de ética del área de gestión de personas.

Aquellos encargados de ética del ámbito judicial de las instituciones públicas, declararon con frecuencia su desacuerdo con la medida, pues estiman que no es necesario generar otro ámbito de acción para las inobservancias ética y que sin lugar a dudas la ley es lo suficientemente explicativa para generar otro instrumento que dificulta la comprensión y el buen uso de las leyes.

Frente a lo planteado, además de entender el planteamiento y rescatando la honestidades de la opinión, se consideró abrir la conversación a este dilema focalizando los diálogos en que los códigos de ética no ponen el acento en el deber y obligación o hacer lo que está mandatado por la norma desde un perfil más rigorista y jurídico, sino más bien relacionados con un carácter propositivo de las conductas humanas. “Considerando que la realidad de la vida pública rebasa la interpretación jurídica de incrementar leyes y reglamentos, pensar que con sólo el aumento de éstos se combate la corrupción y se eliminan las distintas conductas antiéticas es no comprender la magnitud de los antivalores y la dimensión de la importancia de la disciplina ética.” (Bautista 2015)

La reflexión sirvió para poder comprender la medida, sin embargo, se hace necesario generar otras instancias de reflexión para profundizar en el tema jurídico / conductual de tal manera tener un criterio compartido, especialmente con aquellos funcionarios que se desenvuelven en esta área, siendo referentes en sus instituciones.

Los encargados de ética del área de gestión de personas exponen su molestia por el tiempo acotado de la medida (menos de un año) y la responsabilidad que frecuentemente recae en ellos, sin considerar que deben dar respuesta a muchas iniciativas con equipos pequeños y sin las herramientas necesarias para abocarse a este fin.

Si bien el nombramiento de los encargados/as de ética no era excluyente del ámbito de gestión de personas, con frecuencia la designación fue de ésta área, especialmente por la relación con temas organizacionales afines como son el clima organizacional y la ejecución de las orientaciones presidenciales de la circular n°2 presidencial, entre otras.

1.1.1. D. Asesoría y seguimiento

En esta fase y luego de realizadas las respectivas capacitaciones, el Servicio Civil consideró una estrategia de acercamiento a cada ministerio a través de asesorías especializadas y acompañamiento a los servicios públicos, informando al Ministerio de Hacienda bi-mensualmente sobre el nivel de cumplimiento del plan de trabajo.

El SC realizó el seguimiento de los procesos de implementación en los servicios públicos verificando la metodología participativa, asesorando de forma continua en dichos procesos. Para ello se consideró generar figuras de coordinación y conexión tanto en el Servicio Civil como en las instituciones demandadas:

1.1.1. D. a) Encargada de códigos de ética de los servicios públicos del Servicio Civil

Figura articuladora y única para todas las instituciones; monitoreó y guio en el proceso de construcción, ésta figura fomentó la metodología participativa y fue capaz de generar las orientaciones necesarias para el efectivo entendimiento de los instrumentos de diagnóstico y redacción de los códigos.

La misión del cargo contempló la facilitación de la construcción de los códigos de ética en un tiempo claro y acotado. Las funciones más importantes fueron:

- Orientar a los encargados de código de ética en el diseño e implementación un plan de asesoramiento, validación procedimental y seguimiento, para la definición de los códigos de ética pública en las respectivas instituciones
- Instruir a jefes/as de división jurídica, de gestión de personas, y las autoridades pertinentes de cada institución en la implementación de las orientaciones presidenciales sobre sus códigos de ética pública.
- Generar alianzas estratégicas y facilitar planes de comunicaciones públicas en los ministerios respectivos.

- Gestionar y coordinar a los encargados de códigos de ética contribuyendo a su desarrollo y a la generación de adecuados ambientes laborales.

1.1.1. D. b). Encargado de ética de cada organización

Responsable ante su institución y ante el Servicio Civil del diseño, implementación y socialización del código de ética respectivo. Sus funciones más importantes fueron:

- Gestionar la ejecución de la metodología que guíe el proceso de implementación del Código de Ética, siendo sus características principales la participación, integración y coherencia con las funciones, valores, normativa y cultura organizacional.
- Coordinar un proceso participativo que permita la representatividad y el trabajo de todos los actores de la institución respectiva.

Los encargados de ética fueron figuras estratégicas para el buen cumplimiento de esta medida, potenciando y motivando a sus instituciones para contar con un código de ética institucional participativo. La responsabilidad y la convicción de la importancia en la buena ejecución de la metodología permitieron contar con instrumentos trabajados y concertados con los funcionarios de la institución, logrando convocar a diferentes áreas que anteriormente no se plegaban a participar.

1.1.1. D. c). Comité de ética de cada organización

Entidades que llevaron a cabo acciones permanentes para implementar los códigos de ética en la institución, fortaleciendo la participación y el apoyo de los funcionarios en la planificación, el diagnóstico y posterior código de ética institucional.

Integrado básicamente por un representante de la asociación de funcionario respectiva (si hay más de una, la cantidad de representantes que correspondan), representante del área de gestión de personas, área jurídica, área de comunicaciones y el encargado de código de ética,

Las funciones de este comité contemplaron:

- Lograr que los servidores públicos de la institución conozcan, entiendan y compartan en todos los estamentos de funcionarios, los valores y principios del código de ética de la administración pública.
- Elaborar y aprobar, en el tiempo concertado con el Servicio Civil y el PNUD, el código de ética de la institución.
- Participar en la redacción del código de ética, mediante la elaboración del formato del código respectivo, así como coadyuvar en su edición y permanente difusión del proceso.
- Constituirse de manera temporal para la implementación de los códigos de ética.

1.1.1. E. Estrategia de asesoría y seguimiento

1.1.1. E. a) Primera etapa: Coordinación contexto ministerial

Previo a cualquier acción con los servicios se realizaron frecuentes contactos a nivel ministerial para abordar estratégicamente las instituciones de la cartera, identificando aquellas instituciones de mayor complejidad.

De 23 carteras Ministeriales el 44% de ellas fueron gestionadas a nivel ministerial, y el otro 56 % fueron gestionadas directamente con las instituciones.

Se generaron dos tipos de relaciones, para aquellos ministerios con alta cantidad de servicios asociados se requirió un representante a nivel ministerial el que potenciaba la gestión y avance de todas las instituciones bajo su cartera. Esta estrategia generó mayor eficiencia y claridad en las orientaciones como también facilitó el asesoramiento en la metodología participativa. Uno de los puntos más significativos fue la profundización en las culturas de cada cartera generando orientaciones transversales adecuadas a cada contexto organizacional

Por otro lado a aquellas carteras ministeriales con menos instituciones, realizaron las coordinaciones de manera directa sin un contacto ministerial anterior, lo cual focalizó las reuniones con los encargados de ética de cada institución resguardando las idiosincrasias de cada servicio. Este tipo de trabajo considero mayor apoyo del Servicio Civil en la continuidad del trabajo como también en orientaciones generales de participación y de fidelidad a la metodología.

1.1.1. E. b) Segunda etapa: Coordinación del contexto institucional

Para formalizar la etapa de capacitaciones y reuniones de trabajo el jefe superior de servicio debió remitir al Servicio Civil, el nombre del encargado de ética para la ejecución del código respectivo.

Se analizaron los cronogramas de trabajo institucional, como también otros temas de interés: participación de las jefaturas intermedias, representatividad de los funcionarios que participaron en el diagnóstico, lentitud en la participación institucional, medidas de motivación para la participación y acciones de los jefes superiores de servicio, entre otros temas.

Es interesante considerar que el apoyo a nivel de jefatura fue crucial para subir el porcentaje de participación de los funcionarios, especialmente si la orientación venía directamente de la dirección. Se abrieron espacios de intervención generando sinergias importantes para la reflexión, transparencia y participación

La realización de reuniones de avance y monitoreo tanto con los encargados de códigos de ética como también con los comités de ética de las instituciones que lo solicitaban, fueron instancias permanentes de trabajo, el 40% de las instituciones solicitaron más de una

instancia de reunión de asesoría. Aquellas que no lo hicieron se atrasaron sustancialmente en las entregas acordadas.

El Servicio Civil generó una plataforma tecnológica -vinculada en forma clara al sitio web del Servicio Civil. Esta página tuvo como principales beneficiarios a los 256 servicios públicos ayudando al mejor entendimiento de la medida, como también a los procesos de coordinación y asesoramiento interno de cada institución potenciando la coordinación, capacitación y asesoramiento de las organizaciones públicas, incluso la alta cantidad de material educativo facilitó el proceso de construcción. (Ver figura n°1)

1.1.3. Fase de Análisis, aprobación y cierre de los códigos de ética el PNUD y SC

Con el fin de someter a análisis y aprobación cada código de ética elaborado por las instituciones públicas, se les pidió a las 256 instituciones enviaran sus borradores de código de ética, los cuales debieron ceñirse a un manual detallado de los contenidos y la estructura del código de ética. El compromiso de cada servicio fue: nombrar a un encargado de la implementación de códigos de ética, generar el comité de ética respectivo, elaborar un informe de diagnóstico y entregar en fechas acordadas el borrador de su código de ética. A la vez cada servicio diseñó y editó su código de ética, generando la resolución respectiva firmada por el jefe/a superior de servicio.

EL PNUD al finalizar el proceso de elaboración de los códigos de ética por los servicios públicos, validó que los códigos cumplieran con los estándares propuestos, con la intención de verificar la incorporación de ciertos contenidos y estándares exigidos. A la vez elaboró material de apoyo para facilitar la construcción de los códigos institucionales y generó una encuesta online, para que los funcionarios y las funcionarias de cada servicio aportaran con su opinión sobre comportamientos éticos y de probidad y riesgos corrupción en su institución. Los resultados obtenidos fueron utilizados como insumos para la redacción del Código de Ética definitivo

El Servicio Civil por su parte, facilitó en todo el periodo diálogos y negociaciones al interior de los servicios, generando mayor fluidez y acompañamiento técnico a los servicios que lo requerían. Esta estrategia ayudó a tener una entidad más neutra y referente para generar las mejores alternativas para avanzar en la metodología cualitativa en cada institución. El SC consideró necesario además fortalecer en cada institución el uso de ejemplos de inobservancia ética propia de la experiencia e historia de las instituciones potenciando la discusión y diálogo permanente en la forma de construir el código de ética.

El cierre de la etapa contempló la coordinación y gestión con las instituciones públicas de ceremonias de lanzamiento las cuales se realizaron a nivel ministerial y/o institucional, de esta manera se fortaleció la medida al interior de las organizaciones desde sus directivos, potenciando el compromiso directivo. Para finalizar el cumplimiento de esta medida comprometida en la Agenda de Transparencia y Probidad, en junio del año 2017, como gran hito organizacional y como una medida de información para toda la ciudadanía se realizó el lanzamiento de todos los códigos de ética con la presencia de la Presidenta de la República y de las más altas autoridades gubernamentales. Se relevó la construcción y el trabajo participativo realizado por las instituciones convocadas, enmarcado dentro del avance en

materias de probidad y transparencia pública y en el contexto del Instructivo Presidencial sobre Códigos de ética.

1.2 Conclusiones de las etapas precedentes

1.2.1. Paulatina arranque de la construcción de los códigos de ética en las instituciones públicas

La medida administrativa fue dada a los servicios el 10 de febrero del 2016 y cinco meses después había un número significativo de instituciones que no comenzaban el trabajo. En una primera etapa las organizaciones, imaginaron las orientaciones de designación del encargado/a de ética sin alta urgencia como también se dio una lenta ejecución de la metodología participativa y constitución de los comités de ética respectivos

Esta situación puede ser explicada por varias razones que se considerarán a continuación:

1.2.1.a) Paulatino involucramiento en la agenda de probidad y transparencia en las política y los negocios de las instituciones.

Si bien el gobierno lanzó públicamente la agenda de probidad en los negocios y la política, no es menos cierto que esta medida estuvo precedida por el informe del Consejo Asesor Anticorrupción y la regularización de ley del financiamiento de la política, las cuales fueron temas de impacto mediático, precedidas además por la alta sensibilización en temas jurídicos como lo son casos de corrupción de revuelo nacional, campañas de sensibilización de la ley de transparencia y la implementación de la circular número 1 presidencial relacionadas con buenas prácticas laborales. Este “boom” de materias relacionadas con corrupción, transparencia y probidad puede ensombrecer una agenda que contiene además 18 medidas administrativas asociadas como es la construcción de códigos de ética, generando en los directivos públicos varios frente de acción.

1.2.1.b) Falta de priorización de estas medidas en la organización y alta carga de trabajo de los directivos para realizar los compromisos gubernamentales

Las Instituciones se encontraron demandadas por compromisos de implementación que ameritaba alta importancia como lo son entre otros, exigencias de Unidad de Análisis Financiero, medidas del Consejo para la transparencia en relación a la información pública, medida de la Contraloría General de la República, implementación de la circular N°1 de buenas prácticas, monitoreada por el Servicio Civil. Lo anteriormente descrito generó dificultades para focalizarse en la construcción de los códigos de ética y el inmediato nombramiento y constitución de comités de ética, especialmente porque se generaba confusión por todos los temas asociados

Los Jefes/as superiores de Servicio se encuentran en un marco de ejecución de cumplimiento de los compromisos gubernamentales propios para cada organización ubicándose a dos años del cierre del periodo presidencial. Las instituciones se hallaban con varias peticiones en materias de probidad y transparencia.

1.2.1.d) Complejidades en la constitución de los comités de ética

Esta constitución se desarrolló con lentitud en las instituciones públicas, por razones como la formalidad y claridad en el rol del comité y la incorporación de las asociaciones de funcionarios. Se consideraba que sólo el jefe superior de servicio debía revisar y chequear el documento y una área como gestión de personas o jurídica debería realizarlo.

El general el cambio de paradigma hacia un trabajo basado en una metodología participativa “realmente ejecutada”, presentó con frecuencia percepciones de incredulidad por experiencias anteriores en temas similares.

Generar orientaciones más específicas con frecuentes reuniones para explicar la importancia de la metodología fue de importancia para establecer ciertas confianzas, logrando constituir el 90% de los comités respectivos para realizar la construcción de los códigos de ética, siendo un paso significativo en la solidificación de una forma de trabajo participativa.

La medida en gran parte fue exitosa por la participación y compromiso de los funcionarios públicos, especialmente la participación de liderazgos jerárquicos como también liderazgos más informales dentro de la organización. El comité de ética se transformó en la bisagra para condensar los esfuerzos de las organizaciones y avanzar con claridad en temas de ética y probidad, desde una construcción colectiva más que sólo a partir de un mandato gubernamental.

1.2.1.e) Responsabilidad en el área de Gestión de Personas.

Si bien el nombramiento de los encargados/as de ética no era excluyente al ámbito de gestión de personas, con frecuencia la designación fue de ésta área, especialmente por la relación con temas organizacionales afines como son el clima organizacional y la ejecución de las orientaciones presidenciales de la circular n°2, entre otras.

Entendemos y consideramos que esta área en Chile ha ganado significancia en las organizaciones públicas, por lo que es importante potenciarlas y generar mayores estrategias para su crecimiento.

Es también de gran importancia potenciar el trabajo mancomunado con otras áreas de la organización, especialmente en temas transversales como son los temas de probidad y ética no es sólo el área de gestión de persona la que se debe hacer responsable sino más, bien una participación colectiva que de manera permanente incide en la cultura de la organización.

Las instituciones públicas además de incorporar la ética y probidad a la escala individual, (como lo es en la formación, selección y promoción) también deben crear contextos organizacionales más propicios mediante el rediseño de estructuras, sistemas y culturas organizativas. Es necesario fomentar estructuras participativas, cambios en la elaboración del presupuesto, propiciando actitudes más éticas, hitos educativos y ejercicio del compromiso del liderazgo.

1.2.2. Dinámico desarrollo en la fase diagnóstico de la construcción de los códigos de ética en las instituciones públicas

Efectivamente la construcción de los códigos de ética considero un período de mayor dificultad y aletargamiento de las instituciones, sin embargo, este período evolucionó hacia un estado de alta actividad institucional tanto de los jefes superiores de servicio como de toda la organización; los elementos que incidieron para esta conversión fueron los siguientes:

1.2.2.a) La importancia del cumplimiento de la Agenda de probidad y transparencia tanto para la ciudadanía como para la ejecución eficiente y eficaz de la construcción de los códigos de ética en las instituciones públicas.

A mayo del año 2016 el gobierno genera un nuevo impulso de las medidas tanto administrativas como legislativas de la agenda de probidad a poco más de un año de su dictación. La percepción de la ciudadanía y de los medios pide mayores avances en un periodo que se encuentra marcado con situaciones de inobservancia ética en lo público y lo privado.

Desde las cúpulas de gobierno se orienta priorizar la gestión y visibilizar los logros alcanzados en materias de compromisos gubernamentales, los altos directivos públicos alinean a los directivos de sus respectivas instituciones, facilitando el cumplimiento de la Agenda de probidad en sus medidas legales (regulación de conflictos de interés , la puerta giratoria y el perfeccionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública y concretando medidas administrativas como por ejemplo la construcción de códigos de ética. Lo anteriormente considerado da un nuevo impulso y priorización de estas materias en la cotidianeidad institucional y metas anuales.

1.2.2.c) Crisis de confianza en el país y alta exposición mediática de las actividades y desempeños de las instituciones públicas

Desde 2014 en adelante la explosión de casos de probidad y ética en el ámbito público y privado han sido seguidas por los medios con detalle, fortaleciendo una percepción ciudadana de desconfianza y distancia especialmente con las instituciones públicas (63%), al igual que el resto de la población los funcionarios públicos mantiene una mirada bastante crítica acerca de la corrupción el 27 % de ellos cree que los organismos estatales son corruptos, EL 75% piensa que quienes cometen actos de corrupción quedan impunes.

El estudio del consejo para la transparencia del año 2017 muestra a la vez que los funcionarios perciben como situaciones de falta de probidad el abuso de licencias médicas 51%, la ausencia de medidas disciplinarias o de sanciones ante una falta 44% y el abuso del poder de las autoridades o jefaturas. Lo anteriormente expuesto nos facilita la construcción de instrumentos que respondan y resguarden a los funcionarios públicos, siendo instrumentos para prevenir conductas de inobservancia ética al interior de las instituciones , siendo los códigos de ética y la participación funcionaria coyuntural para la inserción de una cultura ética en Chile.

1.2.2.d) El empoderamiento de la institución y los funcionarios en la construcción de los códigos de ética

En la medida que la construcción de códigos de ética consideró coordinación y participación de áreas importantes de soporte como es el área de comunicaciones, jurídica y gestión de personas, la organización se activa y se organiza en pro de participar reforzando las asociaciones de funcionarios un clima de confianza y transparencia en la medida, lo cual generó una participación funcionaria más fluida.

Las campañas de difusión y sensibilización en estos temas al interior de la organización facilitaron el conocimiento de los funcionarios en estas materias, potenciando la colaboración de las jefaturas intermedias para dar tiempo real a participar y fortalecer en el discurso la medida.

Se realizaron una serie de estrategias para potenciar el porcentaje de participación institucional, las cuales consideraban:

- Mensajes de motivación de los jefes superiores de servicio y de la directiva de las asociaciones de funcionarios, ya sea en cápsulas de video, escritos o presenciales
- Cuentas públicas (a los funcionarios /as) de la cantidad de funcionarios participantes
- Estrategias comunicacionales de afiches y sitios de intranet y mails asociados
- Reuniones del comité de ética para reforzar medidas de participación

Si bien hubo un retraso de más de dos meses en la entrega de los borradores de los códigos de ética, se destaca la constancia de las instituciones en generar un producto ceñido a la metodología participativa. Siendo un trabajo de gran conciencia en la institución, respetando su cultura e idiosincrasia.

II. Nociones sobre el comienzo del Sistema de Integridad en Chile

La experiencia internacional y resultados de las investigaciones sobre comportamiento ético, han concluido que un código de ética no es suficiente por sí sólo para fomentar una cultura ética, por lo que es necesario integrarlo en una estructura y procesos que permitan implementar los estándares y orientaciones establecidos en el código.

Los sistemas de integridad son un conjunto de prácticas proactivas que buscan asegurar que dentro de la institución se cumpla con los valores éticos compartidos y la normativa vigente. A través de estos sistemas las instituciones establecen códigos de conducta, reglas y procedimientos que definen los principios y valores que deben guiar la actuación de sus miembros. Por ello representan una herramienta de prevención de la corrupción.

En base a la construcción de los códigos de ética pública en Chile, durante el año 2017, el desarrollo en materias de ética y probidad continúa a partir de los siguientes objetivos para las instituciones:

- Poseer el código de ética institucional en conformidad con las orientaciones del Servicio Civil.
- Garantizar estrategias que incluyan la participación del jefe/a superior de servicio en materias de probidad y ética institucional.
- Incluir una estructura de integridad formal en la organización para el desarrollo del código de ética pública, la cual debe ser consonante con la toma de decisiones institucional.
- Velar por la coherencia de las políticas de integridad, a través, de la ejecución y el cumplimiento transversal del código de ética institucional.
- Incluir en la toma de decisiones de probidad y ética, la historia y cultura de cada institución, visualizando los desafíos institucionales en ética pública.
- Facilitar canales de información actualizados del desarrollo del código de ética institucional.
- Generar alianzas de trabajo que fortalezca el criterio ético del servidor público.
- Identificar con claridad en los actores intervinientes en el Estado, que orientan, demandan y fiscalizan estas materias.

Cumpliendo la “Agenda para la Transparencia y la Probidad en los Negocios y la Política”, el instructivo presidencial N°3 y la ley 20.955, que otorga nuevas atribuciones al Servicio Civil para impartir normas generales para la elaboración de códigos de ética sobre conducta funcionaria, y difundir y promover el cumplimiento de normas de probidad administrativa y transparencia, se ha estimado conveniente implementar el sistema de integridad chileno a través de la infraestructura de los códigos de ética en las instituciones públicas que cuenten con su código.

Para implementar este sistema se ha propuesto incorporar en la institución, los siguientes cargos y/o funciones y estructuras estratégicas: (ver ilustración n°3)

1. Jefe/a Superior de Servicio: liderazgo y códigos de ética.

Nuestro país tiene una tradición de Estado jerarquizado en la que el Jefe/a superior del servicio es el que toma las decisiones y acciones de cada institución, por ello el cumplimiento de los procedimientos organizativos en materias de códigos de ética considera un rol estratégico del directivo/a público.

El rol de liderazgo en la administración pública, no sólo es un factor de gran importancia para potenciar la cultura ética sino que también es determinante a la hora de desarrollar y poner en práctica los diferentes procesos y mecanismos de su infraestructura.

El jefe/a superior de servicio es la máxima autoridad de la institución. Es quien representa al organismo y toma las decisiones institucionales; El rol que tiene como referente ético lo transforma en una figura “movilizadora” para la organización y sus funcionarios/as. La visibilidad y escrutinio a que están sometidos provoca que su influencia vaya más allá de los funcionarios públicos, llegando a la ciudadanía.

Las decisiones que tome el jefe/a superior de servicio, su coherencia, impulso a los valores institucionales, ejemplo y fortaleciendo del instrumento, debe disipar o aclarar dilemas éticos institucionales.

Este liderazgo es integrado a la estructura ética, coexistiendo de manera armoniosa con las normas, los procedimientos, los códigos, los sistemas de capacitación y de difusión, los mecanismos de control y sanción y las políticas de gestión de personas de cada organización.

2. Asesores Técnicos

La función de asesoría técnica se constituye como apoyo experto para el jefe/a superior de la institución en la toma de decisiones, generando directrices para la óptima resolución de problemas ético de cada organización. Considera las siguientes jefaturas:

- Jefatura del área Jurídica.
- Jefatura del área de Gestión personas o Recursos Humanos.

Estos asesores deben Informar e instruir al jefe/a superior de servicio en materias de legalidad, políticas internas y jurisprudencia del ámbito ético, fortaleciendo la toma de decisiones. Se espera que los asesores tengan un papel activo en la organización, teniendo en cuenta la satisfacción de los intereses generales y los derechos fundamentales.

3. Coordinador de Integridad

Es el encargado de crear estrategias de gestión para implementar acciones y herramientas que permitan fortalecer una cultura organizacional con altos estándares éticos y advertir riesgos, previniendo el daño a la reputación y la posterior sanción a sus funcionarios y a la institución. El jefe/a superior debe nombrar al coordinador de su servicio e informar al Servicio Civil.

El coordinador es el cargo que articula y genera coherencia interna frente a materias de probidad y ética, si bien es cierto “no es el responsable de hacer todas las tareas”, si es facilitador de los procesos internos para que los códigos de ética sean dinámicos y actualizados y con alta participación de todas las áreas de la organización, orientando al jefe/a Superior de Servicio en la adecuada toma de decisiones en materias de probidad y ética.

El Coordinador de Integridad es aquel que reemplaza al Encargado ética, figura operativa de gran importancia en la construcción de los códigos de ética en Chile. Se reemplazó la figura pues se busca solidificar un cargo y/o función permanente dentro de la estructura organizacional de cada institución pública.

4. Comité de Integridad

El comité de integridad es el órgano de carácter propositivo y consultivo que representa a los funcionarios, robusteciendo confianzas en las relaciones laborales y fortaleciendo la construcción de una estructura ética con acción participativa.

Este comité se caracteriza por proponer al jefe/a superior de servicio, programas y/o estrategias, impulsando el desarrollo participativo de la institución en materias de probidad y ética, generando instancias de diálogo, interacción y participación e institucionalizando una cultura organizacional con altos estándares éticos.

El comité de integridad es de suma importancia porque estamos convencidos que tanto los líderes jerárquicos como aquellos espontáneos de la organización deben participar y generar instancias de diálogo, articulando contextos heterogéneos, contrayendo un compromiso cívico, social y organizativo, dirigiendo y movilizándolo a los funcionarios para incorporar mayor liderazgo responsable en materia de ética institucional.

Sabemos que el desarrollo de los códigos de ética que cuentan con una elevada participación e inclusión, integrando el liderazgo jerarquizado con la participación activa funcionaria, impulsan una evolución organizacional basada en la responsabilidad y los valores comunes, facilitando el abordaje de los dilemas éticos institucionales.

Luego de la positiva experiencia del Comité de ética en la construcción de los códigos, el año 2016 y siendo conscientes que la participación de este comité era finita, se crea una figura permanente que reemplaza y acrecienta sus funciones el “Comité de Integridad”

5. Plataforma de Gestión de Integridad

Un aspecto clave para afianzar los códigos y, en general, las infraestructuras éticas en las administraciones públicas es el seguimiento y evaluación. La construcción de indicadores permite que instancias específicas, preferentemente no sometidas al código, puedan medir y comparar el grado de implementación de los códigos, detectar flaquezas y plantear posibles soluciones.

En consecuencia generar una plataforma tecnológica en cada institución que tenga como principales beneficiarios a los funcionarios/a públicos conteniendo los canales de denuncia y de consulta de inobservancia ética y arrojando datos de reportabilidad es crucial para el desarrollo del Sistema de Integridad Chileno.

Se debe generar una plataforma tecnológica que tenga como principales beneficiarios a los funcionarios públicos para su coordinación, capacitación y asesoramiento, así como también a la ciudadanía interesada.

La plataforma debe:

- Informar de manera periódica y actualizada a los funcionarios de la institución, implementando una base tecnológica que considere el desarrollo de los canales de denuncia y de consulta de inobservancia ética.
- Reportabilizar el desarrollo de los códigos de ética, a través de indicadores claros, obteniendo información actualizada y oportuna.
- Facilitar la evaluación e impacto que el código de ética tiene en la organización.

Esta estructura de integridad fue entregada a todas las instituciones anteriormente convocadas a construir sus códigos de ética y es el desafío para el año 2017-2018 en materias de probidad y transparencia.

6. Formación, Difusión y Seguimiento

La formación en estas materias es un proceso continuo que debe fortalecer el criterio ético. Es un proceso de desarrollo institucional que considera diseñar y llevar a cabo procesos de alineación y de socialización de los servidores públicos.

La importancia que tiene los mecanismos y las actividades de orientación y de apoyo a los funcionarios públicos para afrontar los dilemas éticos y desarrollar sistemas de consulta y denuncia claros y transparentes que ayudan a en el ejercicio diario, es una línea de actuación que va más allá de los manuales los protocolos o los cursos de formación, depende y es responsabilidad de los directivos.

La experiencia nos dice que es imposible culminar con éxito los procesos de fortalecimiento ético y de cambio de valores en las organizaciones si no existe una fuerte implicación y un gran compromiso por parte de las personas que desempeñan en ellas las funciones de dirección. El ejemplo de aquellas personas que rodean al servidor público es, probablemente el principal instrumento difusor de valores en las administraciones; la influencia del ejemplo cobra un valor especial cuando provienen de las personas que ejercen el liderazgo y contribuyen a divulgar y a generalizar determinadas maneras de proceder.

La difusión como etapa permanente de orientación en el sistema de integridad público se basa en la información clara y oportuna tanto para dar a conocer estas materias dentro de la organización generando participación pública, como abrirse al escrutinio público. Está directamente relacionada con los niveles de transparencia de las administraciones y con el grado en que se garantiza el acceso de los ciudadanos a la información, fortaleciendo la confianza y el buen gobierno.

El seguimiento de estos procesos como mecanismo de rendición de cuentas con procedimiento administrativos eficientes, auditoría y reportabilidad constante, garantiza

la continuidad de estos sistemas y coloca al directivo público como el principal impulsor e innovador en estas materias.

El Servicio Civil apoya y fomenta la creación de capacidades para abordar el sistema de integridad, fortaleciendo diversos mecanismos y procedimientos tendientes a promover una cultura ética y de anti-corrupción en las instituciones públicas, además de impulsar un ambiente de confianza al interior de la organización

III. Reflexiones Generales

El sólo hecho de dar la instrucción de ejecución para la construcción de códigos de ética y posteriormente un sistema de integridad no garantiza ciudadanos más convencidos, confiados y cercanos a lo público, como tampoco funcionarios más honestos e instituciones más probas y eficientes en su misión. La historia vivenciada por los chilenos desde su independencia (e incluso antes), a partir de sus raíces, en observación de situaciones de conflictos políticos/económicos y sociales, vivencia de gobiernos presidenciales y no presidenciales, como también su experiencia actual, para diagnosticar y perfilar el ciudadano chileno y su “racionalidad valórica” [2] es una reflexión importante y necesaria para entender y actuar en materias de probidad y ética en Chile.

Desde este punto de reflexión lo que se busca no es generar la norma y cumplirla, sino más bien reflexionar sobre para qué hacemos, actuamos o decidimos como funcionarios públicos chilenos, “hacer bien el trabajo”, esta decisión está empapada de valores que nos mueven y que nos caracterizan como nación. La reflexión y conciencia de acción, desde un contexto común para todos los funcionarios públicos y no sólo una acción personal, competitiva o de supervivencia dará los cimientos de un sentido y marcos propicios de trabajo que surjan de la realidad y no sólo de la idealidad ética.

La creación de códigos conductuales de ética pública para 256 instituciones gubernamentales con participación de los funcionarios es una medida de fundación del sistema de integridad, impulso y piedra angular para avanzar en una sociedad chilena con foco en las misiones efectivas de sus instituciones. Sin embargo, puede convertirse en un “amago” de camino hacia lo común quedándose sólo en la ejecución de la tarea como una medida gubernamental cumplida sin mayor trascendencia que haberlo realizado y entregado, volviendo a la rigurosidad de la norma la cual no despierta y ni entrena al “criterio ético público” de cada uno de los funcionarios como el hilo conductor del resguardo institucional, generando a la vez posibles efectos adversos en la prevención de la corrupción, la promoción de una cultura ética, la confianza de los funcionarios y los ciudadanos y el apoyo a la democracia.

Los códigos de ética no pueden sólo quedar como productos hechos y materias cumplidas, requieren seguir en lo que consideramos las etapas más trascendentes como es su seguimiento, difusión y capacitación para el comienzo del sistema de integridad chileno.

La jerarquización de nuestras instituciones amerita realizar articulaciones con el ámbito legal administrativo y penal generando “puentes virtuosos” entre conducta, decisión-acción y

norma, construyendo toma de decisiones analizadas en su ámbito específico como también en un criterio ético basado en los códigos y reforzados en las normas legales y administrativas dentro de un sistema integridad transversalizado.

Los sistemas de integridad están partiendo a través la creación de una herramienta como son los códigos de ética. Es crucial además identificar con claridad los actores intervinientes en el estado que orientan demandan y fiscalizan en estas materias; no estamos pensando en la centralización de la medida sino más bien la transversalidad , la estructura, la vivencia de cada institución y la claridad de los organismos que aportan orientaciones y criterios de acción, apaciguando exigencias e integrándose en medidas coherentes lógicas y con visión de futuro, disminuyendo competencias entre instituciones y generando alianzas de trabajo que conversen con las instituciones como grupo o asociaciones más que organismos separados.

Efectivamente la creación de sistemas de integridad en la mayoría de las instituciones y organismos públicos potenciará hablar lenguajes comunes que permiten interconectarse y generar sinergias culturales en materias de probidad y ética en el Estado.

II. Bibliografía

- Administración pública con valores. (2015). 1st ed. Madrid: Francisco longo - Adrià Albareda, pp.57-124.
- Chile un caso de corrupción oculta. (2007). Revista de Sociología, 21(1), pp.257-271.
- Consejo Asesor Presidencial contra los conflictos de interés el tráfico de influencias y la corrupción. (2015). Informe Final. Santiago Chile: Eduardo Éngel, capítulo V.
- Ética pública. (2008). 1st ed. Barcelona: Antonio Izquierdo - Santiago Lago, pp.33- 53, 143-183.
- Ética pública y buen gobierno. (2009). 1st ed. Toluca - México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, pp.30-37,51-90, 93-109.
- Orientaciones y Lineamientos generales para la elaboración de códigos de ética en el sector público. (2015). Santiago: Mesa anticorrupción UNCAC 2015, pp.4-13.
- Probidad y ética pública. (2017). 1st ed. Santiago- Chile: servicio civil - Controlaría general de la República, pp.9-185.
- V Estudio Nacional de percepción del derecho de acceso a la información en funcionarios públicos. (2017). Santiago - Chile: Consejo para la Transparencia.
- Adela Cortina. (2010). Ética sin Moral. Madrid : editorial tecnos
- [2] Oscar Diego Bautista. (2005). Ética en la gestión pública.
- [3] Circular presidencial número 3 del 10 de febrero Chile.
- [4] Antonio Izquierdo y Santiago Lago. (2008). ética Pública. Barcelona: Ediciones Bellaterra.
- [5] PNUD, Informe de desarrollo humano, 2015
- Oficio 1316 del ministerio de Hacienda de Chile

III. Reseña Histórica

Daniella Carrizo Santiago

Psicóloga - Universidad de Tarapacá-Chile ; Diplomada en Gerencia Social y políticas Públicas- Facultad Latinoamericana de Ciencias sociales FLACSO-; Diplomada de Coach Ontológico.- Escuela de Echeverría ; Diplomada en Probidad, Transparencia y Buen Gobierno- Pontificia Universidad Católica de Chile PUC; Diplomada en Compliance y Buenas Prácticas Corporativas (C).

Fue Jefa de equipo de Selección de Alta Dirección Pública-Servicio Civil Chile SC;

Asesora del Subdirector de Alta Dirección Pública –Servicio Civil Chile SC;

Actualmente, Encargada de los Códigos de Ética Pública de las Instituciones Públicas, División Jurídica y Asuntos Institucionales-Servicio Civil Chile SC.

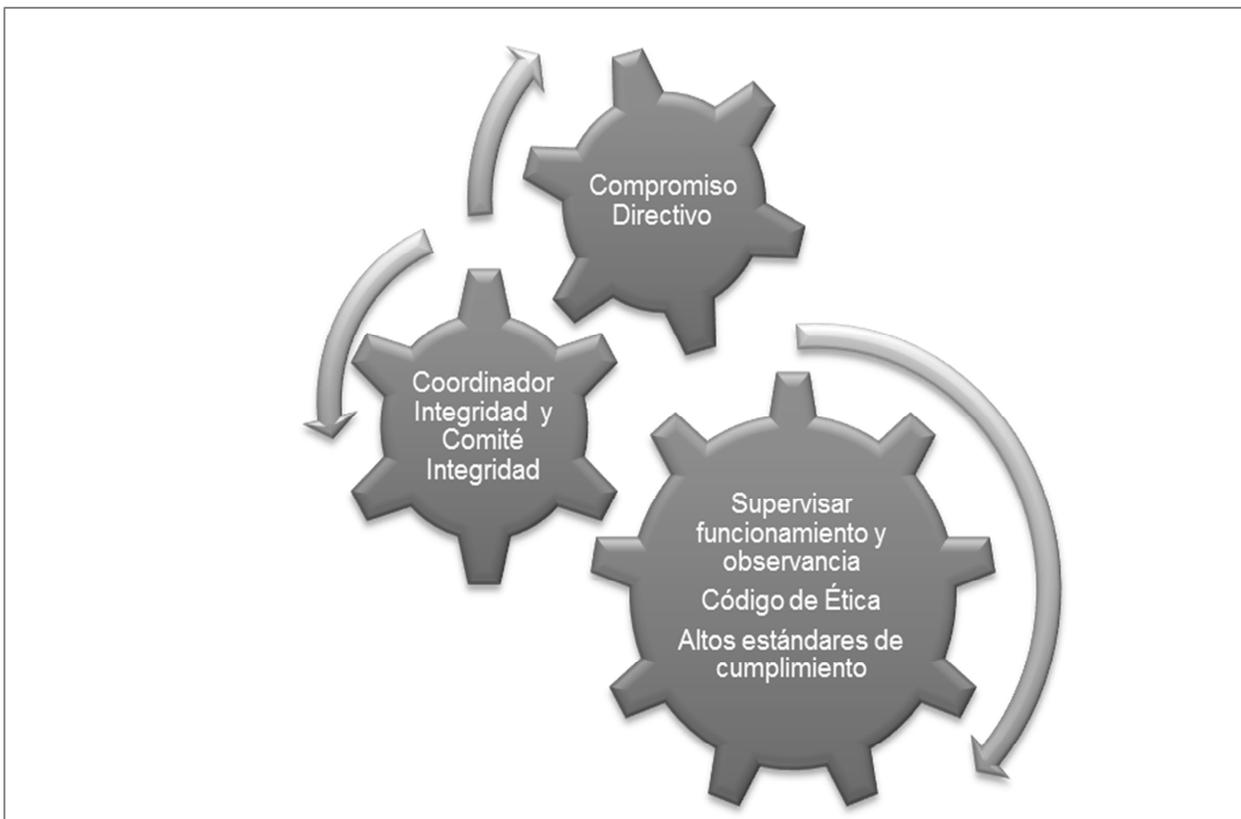
IV. Cuadros tablas y gráficos

Ilustración 1 Plataforma del Servicio Civil para las instituciones convocadas a construir códigos de ética públicos

TEMAS	CONTENIDOS
Difusión	<ul style="list-style-type: none">• Plan de difusión del código de ética para los servicios de la administración del estado• Ejemplo de Difusión
Capacitación	<ul style="list-style-type: none">• Orientaciones y lineamientos generales para la implementación de códigos de ética• Presentación códigos de ética para el sector público”• Presentación de la metodología para elaborar el código de ética• Acta de instalación del comité de ética• Manual de elaboración de un código de ética• Esquema de la metodología de elaboración y difusión de un código de ética
Diagnóstico	<ul style="list-style-type: none">• Encuesta para la construcción de códigos de ética• Modelo de mail para enviar la encuesta• Pauta de entrevistas a usuarios y beneficiarios del servicio públicos• Pauta de entrevista a funcionarios públicos• Pauta de entrevista a proveedores• Pauta de grupos de discusión a funcionarios públicos• Matriz de análisis de entrevista y grupos de discusión• Manual para la elaboración de informe diagnóstico• Pauta para la Redacción de informe diagnóstico
Redacción	<ul style="list-style-type: none">• Manual para redactar el código de ética• Glosario de valores código de ética• Glosario de conceptos código de ética

Documentación Legal	<ul style="list-style-type: none"> • Oficio n°3 planificación de la implementación de códigos de ética • Oficio n°15 imparte instrucciones para la implementación del instructivo presidencial n°2 • Oficio n°858 se reitera solicitud de representante de códigos de ética
Cronograma	<ul style="list-style-type: none"> • Actividades por semana para elaborar el código de ética en el sistema público • Carta Gantt para la elaboración de códigos de ética • Fechas de entrega diagnóstico, borrador código y código final
Noticias	<ul style="list-style-type: none"> • Ejemplos de códigos de ética
Códigos de ética	<ul style="list-style-type: none"> • todos los códigos de éticas realizados

Ilustración 3. Aspectos básicos del comienzo de los Sistemas de Integridad en Chile



V. Resumen

En el año 2016 el Estado de Chile genera un instructivo que orienta implementar códigos de ética en todas las instituciones públicas a nivel central, teniendo como norte la total ejecución ese mismo año.

La Dirección Nacional Servicio Civil realizó el seguimiento y de los procesos de ejecución en los servicios públicos verificando la implementación de la metodología propuesta, asesorando de forma continua a los servicios públicos en dichos procesos.

La estrategia utilizada por Chile basada en la construcción de códigos de ética pública al unísono en todas sus instituciones a nivel central, ha sido un hito importante para el país y ha generado un avance sostenido y en bloque de sus organizaciones, desarrollando políticas de prevención a través del fortalecimiento de una cultura de integridad, generando aprendizajes significativos en materias de modernización del estado y dando comienzo a los sistemas de integridad pública.

El Sistema de Integridad chileno fomentará la unificación de estructuras y procesos organizacionales en cada institución pública, permitiendo implementar los estándares y orientaciones establecidas en los códigos de ética respectivos y a la vez creará contextos organizacionales propicios que refuercen el sentido ético de ser funcionario/a público, generando instituciones que aseguren previsibilidad, seguridad jurídica, equidad e imparcialidad como claves para un buen gobierno.

Chile es uno de los primeros países en generar una implementación transversal en temas de probidad, con un instrumento preventivo que se incluye en la cultura organizacional de cada institución, siendo impulso para el desarrollo del Sistema de Integridad Público Chileno y considerándose una iniciativa inédita en la región, que marcará pauta para muchos países, tanto en el ámbito público o privado.