



FACULTAD DE
GOBIERNO
UNIVERSIDAD DE CHILE

ESCUELA DE GOBIERNO
Y GESTIÓN PÚBLICA

Notas Control de Lectura II

Cátedra: Dirección y Ética Pública

Manual de
Transparencia y
Probidad de la
Administración del
Estado



Índice

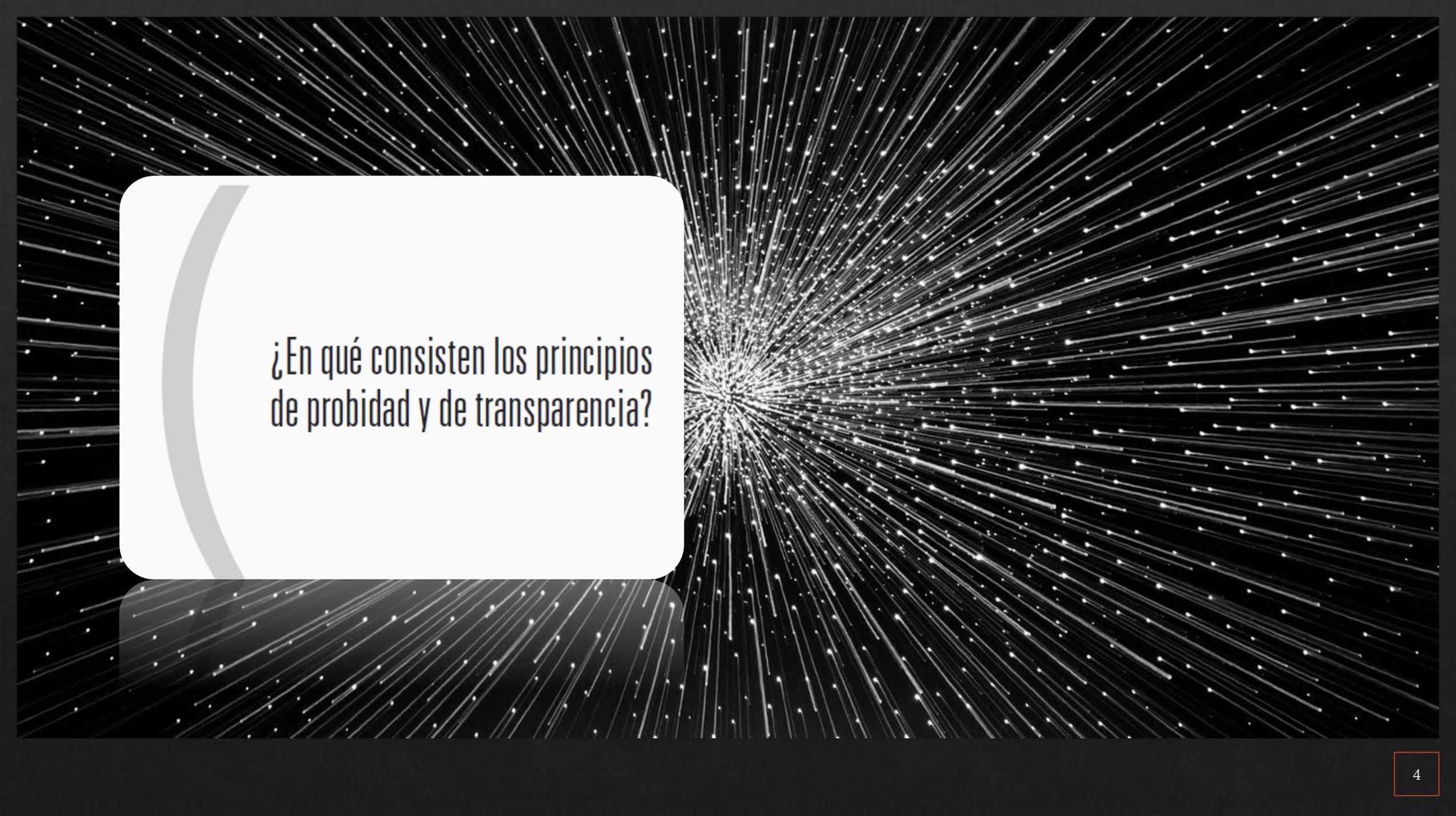
Capítulo 1 (15) ¿En qué consisten los principios de probidad y de transparencia?

Capítulo 2 (29) La probidad y la transparencia en el ingreso a la Administración del Estado

Capítulo 4 (61) Deberes relativos a la transparencia

Capítulo 5 (83) Los deberes especiales de las autoridades y jefaturas

Capítulo 6 (87) Prevención de conflictos de intereses: intereses propios y familiares, regalos, uso de recursos públicos, contrataciones públicas y litigios judiciales.



¿En qué consisten los principios de probidad y de transparencia?

1.1. Probidad

1. La CPR establece que “el ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de la probidad en todas sus actuaciones”
2. La RAE lo identifica la probidad con “honradez”, “rectitud de ánimo, integridad en el obrar”
3. La LOCBGAE define: a) observar una conducta funcionaria intachable; b) desempeñar honesta y lealmente la función o cargo, justificando la existencia del Estado como la lucha contra la pobreza, la administración de la justicia o la seguridad ciudadana, a través de la eficiencia y eficacia y de manera honesta; y c) dar preeminencia al interés general sobre el particular

1.2. ¿Quiénes están sujetos al principio de probidad?

- a) Personal de planta: sean estos De Carrera, De Exclusiva Confianza y De Alta Dirección Pública y estos pueden ser de calidad de titular, suplente o subrogante.
- b) Personal a contrata
- c) Personal contratado a honorarios
- d) Personal bajo el Código del Trabajo

La jurisprudencia, los honorarios no poseen el carácter de empleados públicos son servidores del Estado al desempeñarse en virtud de un contrato suscrito con un organismo público

La corrupción y sus efectos

- *El antónimo de la probidad es la corrupción. Dice el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua que en las organizaciones, especialmente en las públicas, corrupción es la “práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores”. La Comisión de Ética Pública, de 1994, la definió como “el ejercicio de funciones públicas por un agente público para satisfacer un interés privado”.*
- *“No importa cuanta inversión y comercio fluyan hacia un país, y no importa cuán rápidamente crezca la economía, la estabilidad económica no se puede arraigar en*

un entorno dominado por la corrupción. Ya sea que se trate de padrinazgos entre las grandes compañías y los funcionarios públicos quienes toman las decisiones, o del soborno de funcionarios de aduana o de jueces, la corrupción afecta el imperio de la ley, estrangula el crecimiento económico y perjudica más a los pobres” (James D. Wolfensohn, ex Presidente del Banco Mundial).

- *“La corrupción es una de las mayores lacras del mundo moderno. La corrupción mina el buen gobierno, deforma esencialmente la política pública, falsea y distorsiona la correcta aplicación de los recursos y deteriora el sector privado y sus posibilidades de desarrollo, afectando muy especialmente a los más desfavorecidos” (Peter Eigen, Presidente de Transparencia Internacional).*

1.3. Transparencia

1. Se dice que algo es transparente cuando a través de él pueden verse los objetos claramente. Permite a la ciudadanía conocer por qué y cómo actúa, y qué decisiones adopta.
2. Son públicos los A/A y resoluciones del Estado, pero hay excepciones: 1) el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos; 2) los derechos de las personas; 3) la seguridad de la Nación, y 4) el interés nacional (art. 8°, inc.2° CPR)
3. Transparencia Activa
4. Transparencia Pasiva

1.4. Principales normas sobre probidad y transparencia

- a) CPR y sus leyes
- b) Tratados internacionales (Convenciones)
- c) Reglamentos e instructivos

Caso de Claude Reyes y otros vs Chile

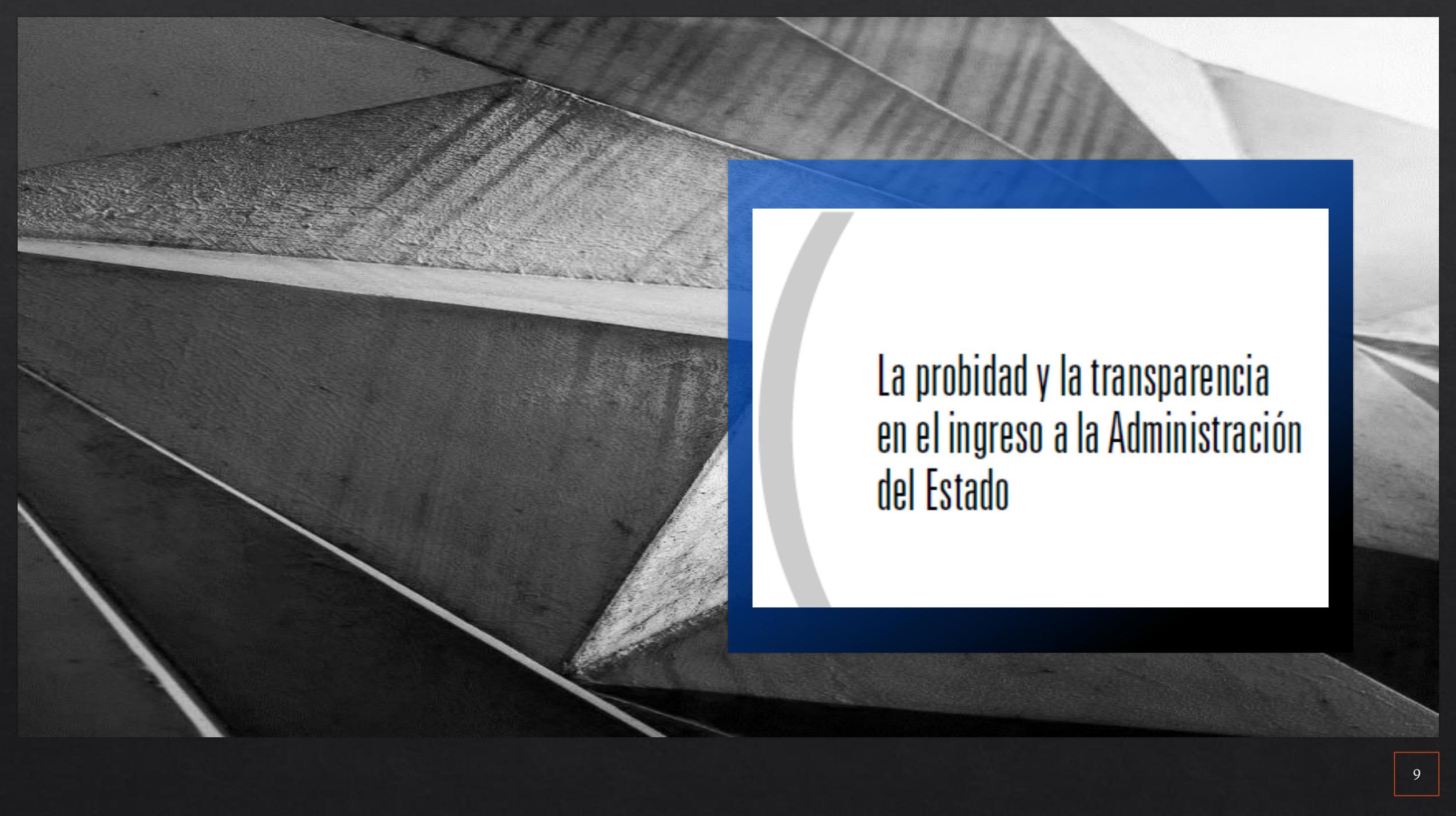
1.5.1 Contraloría General de la República

1. Controlar la legalidad de los Actos de la Administración del Estado:
 1. Toma de razón
 2. Dictámenes
2. Fiscalizar el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinan las leyes
3. Juzgar las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes públicos
4. Llevar la contabilidad de la Nación
5. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones del Estatuto Administrativo

1.5.2. Control interno y Consejo de Auditoría Interna GG

1. CAIGG es un órgano asesor presidencial a cargo de coordinar técnicamente la actividad de las unidades de auditoría interna de los servicios públicos dependientes o relacionados con el Ejecutivo.

¿Qué fenómeno tecno-político ocurrirá con aquellas Gobernaciones Regionales de diferentes sectores políticos en relación al Ejecutivo en materia de auditoría?



La probidad y la transparencia
en el ingreso a la Administración
del Estado

2.1. Las inhabilidades para ingresar a la AE°

1. Se trata de exigencias ligadas a la aptitud profesional, a la salud, al cumplimiento de ciertos deberes cívicos y a la probidad administrativa.

2.1.1 Inhabilidades directamente relacionadas con el principio de probidad administrativa

- a. Cese anterior en un cargo público por mala calificación o por destitución
- b. Condena por crimen o simple delito o inhabilitación para ejercer funciones o cargos públicos
- c. Conflictos de interés (contratos, litigios y parentesco)
- d. Dependencia de las drogas

2.1.2 ¿Cómo acredita una persona no estar incluida en alguna causal de inhabilidad?

- a. Documentos o certificados oficiales
- b. La acreditación de no incurrir en inhabilidades relativas a la probidad: la declaración jurada

2.2.1 ¿Qué son y qué sentido tienen las declaraciones de intereses y patrimonio?

- a) La declaración de intereses: un mecanismo para prevenir conflictos de intereses
- b) La declaración de patrimonio: un mecanismo para transparentar la evolución patrimonial de los directivos públicos

2.2.2 Contenido de las declaraciones

- a) Declaración de intereses
 - a) Actividad profesional: desempeño de toda profesión u oficio, sea o no remunerado
 - b) Actividad económica: ejercicio o desarrollo por parte de la autoridad o funcionario, de toda industria, comercio o que produzca renta o beneficios económicos.
- b) Declaración de patrimonio

2.2.3. Documentos o certificados oficiales

- a. La acreditación de no incurrir en inhabilidades relativas a la probidad: la declaración jurada



Deberes relativos a la transparencia

4.1.El principio de publicidad y sus excepciones

4.1.1 ¿Qué información es pública?

Aquella relativa al conocimiento de los procedimientos, los contenidos y los fundamentos de las decisiones que se adopten en ejercicio de los poderes públicos, como parece consustancial a una república democrática.

La “Nueva ley de Transparencia y Acceso a la información”

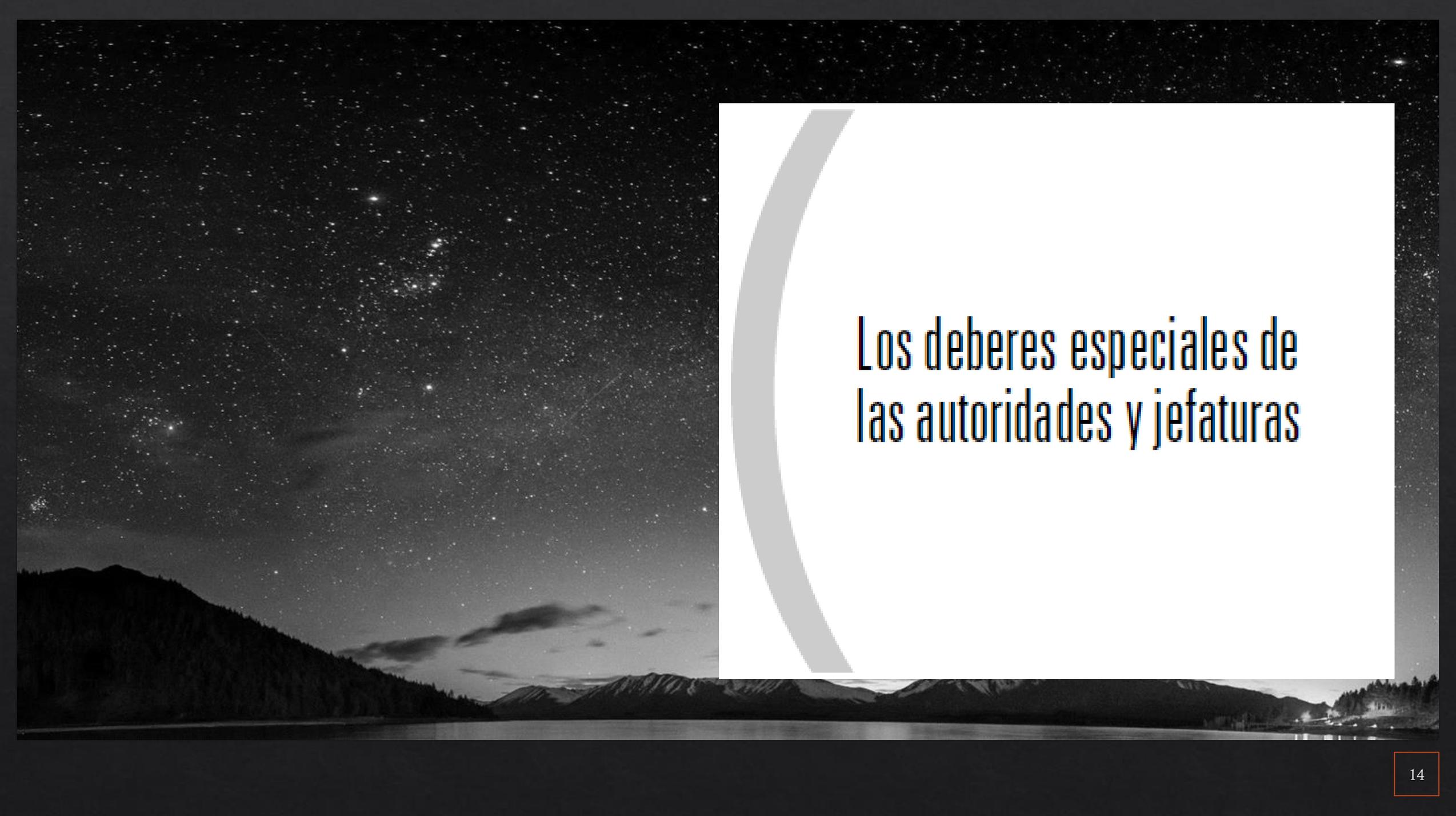
Se fortalece mediante 3 vías

- a) Dispone que los actos y documentos que han sido objeto de publicación en el diario oficial y sus funciones
- b) Transparencia Activa y página web
- c) Posibilidad de reclamar en caso que no cumpla al CPLT

Principios del CPLT

A) Principios del acceso a la información:

- 1.Principio de la relevancia
2. Principio de la libertad de información
3. Principio de apertura o transparencia
4. Principio de máxima divulgación
5. Principio de la divisibilidad; 6. Principio de facilitación; 7. P. no discriminación; 8. P. oportunidad; 9. P. del control;
10. P. de la responsabilidad y 11. P. de gratuidad

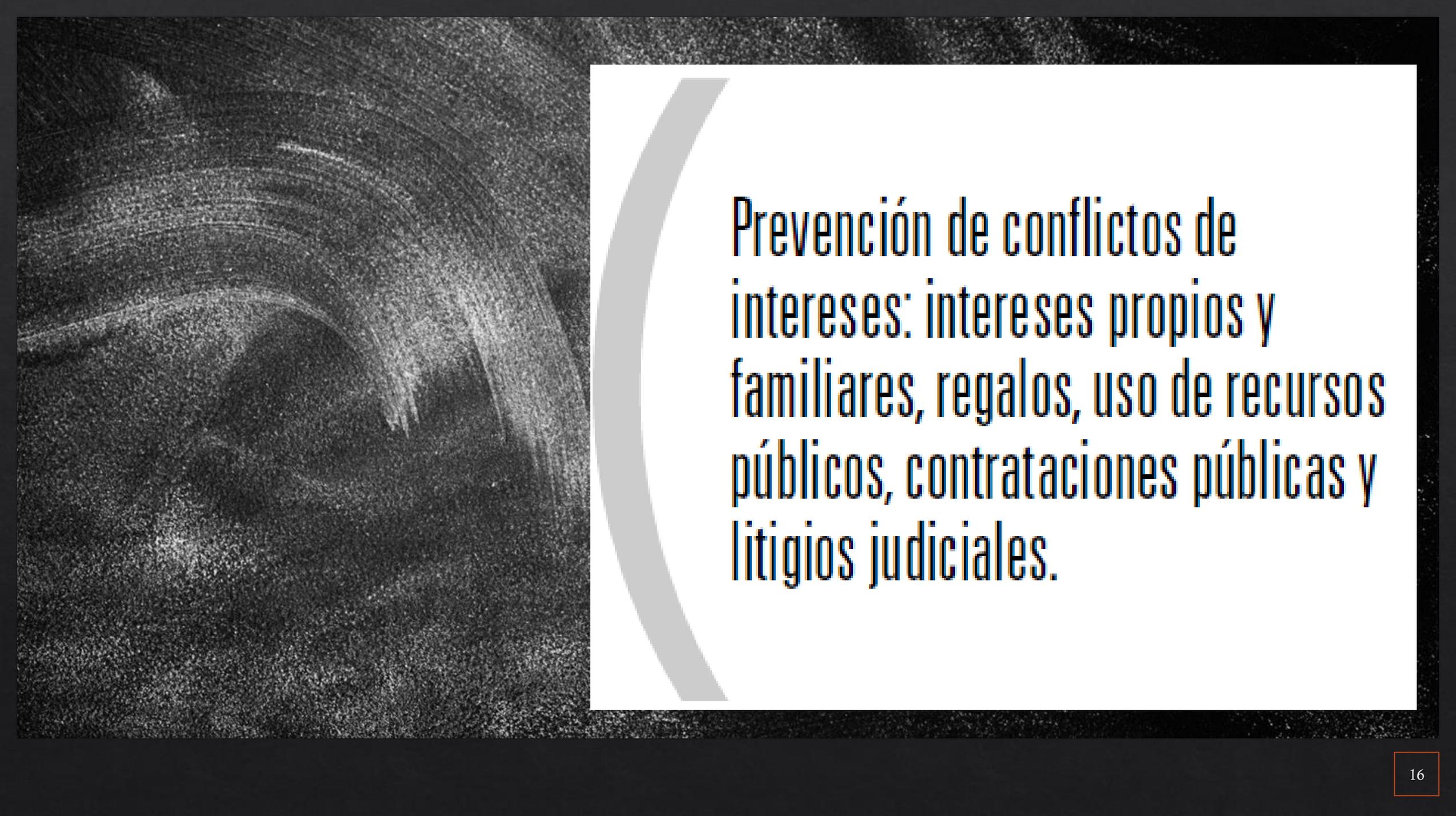


Los deberes especiales de las autoridades y jefaturas

5.2. ¿Qué deben controlar las autoridades y jefaturas?

- A. La eficiencia y la eficacia
- B. La Legalidad
- C. La oportunidad

Todo esto debe suponer un proceso de control interno fortalecido antes que el control externo



Prevencción de conflictos de intereses: intereses propios y familiares, regalos, uso de recursos públicos, contrataciones públicas y litigios judiciales.

6.1 Intereses personales, del cónyuge y de los parientes

Parentesco y matrimonio.

Según los artículos 27, 28 y 31 del Código Civil los parientes son las personas que están unidas por los vínculos de:

- *La consanguinidad, es decir, por ser descendientes una de la otra o de un progenitor común (padre, hijos, nietos, etc.); y*
- *La afinidad, esto es, el que existe entre una persona que está o ha estado casada² y los consanguíneos de su cónyuge, o sea, su marido o mujer (suegra, yerno, cuñada, etc.).*

El parentesco puede ser en:

- *Línea recta: cuando una de las dos personas es ascendiente de la otra (p. ej., madre e hijo); o*
- *Línea colateral o transversal: cuando las dos personas proceden de un ascendiente común pero ninguna de ellas es ascendiente de la otra (p. ej., primo hermano o sobrino).*

Prohibición de celebrar contratos de suministro y prestación de servicios consigo mismo, con los parientes, o con empresas en las que éste o aquéllos participen.

Regalos u otros beneficios: la gratuidad de las actuaciones públicas:

- a) Se puede cobrar por una actuación pública, pero debe estar autorizado por ley
- b) Se puede tolerar recibir regalos mediante dos excepciones: 1) donativos oficiales y protocolares y; 2) regalos con manifestación de cortesía y buena educación, ej: motivo de cumpleaños o celebración de la Navidad.
- c) Millaje otorgado por las líneas áreas

6.3. Uso indebido del cargo o de los recursos públicos para fines particulares o no institucionales

- a) Usar la autoridad del cargo público para fines ajenos a los institucionales
- b) Ocupar tiempo de la jornada laboral para otros fines
- c) Utilizar personal o material del organismo en beneficio propio o para fines ajenos
- d) Uso de gastos en representación
- e) El uso de los vehículos estatales
- f) Sobre contrataciones públicas:
 - a) Libre concurrencia de oferentes al llamado administrativo
 - b) La igualdad ante las bases que rigen el contrato (caso MOP-GATE)

6.4 El deber de neutralidad política: prohibición de utilizar empleados o recursos públicos para fines políticos

- a) Prohibición de realizar actividades políticas dentro de la AE°
- b) Prohibición absoluta de realizar actividades políticas en instituciones con formación cívico-militar
- c) Prohibición de emplear gastos reservados en finalidades políticas

*Los nuevos acuerdos entre políticos y
servidores públicos en la Alta Dirección
Pública en Chile y Uruguay*

Conrado Ramos y Fabrizio Scrollini. (2013).

Antecedentes

- ◇ El trabajo analiza recientes intentos por construir una ADP en dos gobiernos de izquierda con instituciones democráticas sólidas en AL: Chile y Uruguay, ambiciosos procesos de profesionalización y modernización.
- ◇ La NGP busca en su reforma cambiar sustancialmente el acuerdo tradicional entre servidores públicos y políticos, que implica pasar de uno basado en la confianza política en sistemas dominados por lógica de patronazgo, hacia otro basado en la gestión por resultados.
- ◇ Chile y Uruguay destacan en los rankings de Buen Gobierno del BM (Kaufmann et al 2011), Transparencia Internacional (2012), entre otros.
- ◇ La pregunta de investigación es: ¿hasta dónde avanzan estas reformas?
- ◇ En ambos países difieren en términos de diseño, implementación y resultados del proceso, aunque tienen en común no haber podido incorporar plenamente la lógica de gestión por resultados.
- ◇ La hipótesis: es que ninguna reforma logra vivir conforme al pacto gerencialista, porque la evaluación por resultados no se transforma en el criterio determinante para asegurar la continuidad en sus directivos públicos. Los factores detrás de esto son la ausencia de verdaderos consensos en el sistema político y de grados relativos de capacidad institucional.

1. NGP y el nuevo acuerdo entre políticos y burócratas

- ◇ AL ha ido desde posiciones claramente contrarias a los sistemas de carrera y favorables a la flexibilización contractual de los funcionarios públicos, hacia reformas que buscan fortalecer los principios de la carrera administrativa meritocrática.
- ◇ Se afirma que la función de los ADP es dirigir bajo la dirección estratégica y control del nivel político, las estructuras y los procesos por los cuales se implementan las políticas públicas y se producen y se proveen los servicios públicos.
- ◇ Las doctrinas del NPM (Hood 1991), se ejerce un núcleo de discrecionalidad directiva, un sistema de accountability, un sistema de premios y castigos asociados a la evaluación del desempeño; y el conjunto de valores de referencia relacionados a la gerencia de valor público (Moore 1995; Villoria 2009).
- ◇ Hood y Lodge (2006) refinan las dimensiones de análisis del pacto distinguiendo tres dimensiones del mismo: competencia, recompensas y lealtades.

- ◆ En cuanto a recompensas, en el modelo tradicional los SP reciben serie de protecciones legales, derechos en su carrera, etc. En términos de lealtad, los políticos obtienen un servicio profesional capaz de implementar sus decisiones de forma leal y eficiente, sin adquirir perfil político propio.
- ◆ En líneas generales la mayoría de los acuerdos en todos los países son híbridos que combinan en diversas formas las tres dimensiones.
- ◆ De forma general, en AL se encuentran a nivel formal, coexistiendo formal e informalmente con un sistema de patronazgo político. En estos sistemas las competencias muchas veces se limitan a ser miembro de un grupo político determinado o gozar de las confianzas del político de turno.

2. Chile y Uruguay: los nuevos acuerdos y la ADP

- ◆ En Chile, la ADP surge con la Ley del Nuevo Trato Laboral (2004/19.882). Tiene dos ejes: creación de DNSC y la profesionalización de la carrera funcionaria.
- ◆ A partir del 1990, con el gobierno de la Concertación, hubo un patronazgo en la administración pública de *Pinochetista*, creando una red de *policy makers* con una orientación hacia economía de mercado de corte socialdemócrata.
- ◆ A partir del 2002 habían comenzado a conocerse una serie de escándalos públicos relativos a hechos de corrupción y malas prácticas administrativas. Fue la ventana de oportunidad en términos de Kingdon (1984)
- ◆ **Competencia:** Consejo de ADP requiere buscar en los candidatos: visión y logro, gestión por resultados, relación y articulación de redes, manejo de crisis y contingencia, liderazgo e innovación y flexibilidad.
- ◆ **Lealtad y responsabilidad:** cumplimiento del convenio de gestión. Esto es problemático porque el diseño del SADP; los cargos siguen siendo en última instancia cargos de confianza política. La lealtad política sigue siendo el factor más importante para decidir la permanencia de los ADP en el cargo.
- ◆ **Recompensas:** desde el acuerdo gerencial, el caso chileno es un híbrido. Por un lado, recompensas previstas tienen un componente colectivo y homogéneo, pero por otro responden a una lógica individual de pago baso en la gestión de resultados.

Tabla 1
Desvinculaciones por período presidencial

Período Presidencial	Lagos (2000- 2006)	Bachelet (2006 -2010)	Piñera (2010-2014)
Renuncia	1	55	304
Desvinculación anticipada	1	61	169
Desvinculación Cumplimiento de Período	2	9	80
Desvinculaciones Totales	4	125	553

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría Técnica del Consejo de Alta Dirección Pública (2013)

Tabla 2
Desvinculaciones por niveles

Piñera (2010-2014)	Nivel I	Nivel II
Renuncia	21	238
Desvinculación Anticipada	66	148
Desvinculación Cumplimiento de Período	9	71
Desvinculaciones Totales	96	457

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría Técnica del Consejo de Alta Dirección Pública (2013)

- ◆ En Uruguay la reforma se basa en “La Alta Conducción”. La izquierda política había venido denunciando el vaciamiento del Estado a través de políticas neoliberales y el extendido uso clientelar de la maquinaria administrativa que hacían los partidos tradicionales (Filgueira et al 2003).
- ◆ El sistema no tiene un organismo único rector que regule los procesos de reclutamiento, selección y eventual desvinculación de los cargos ADP. En este caso existió un proceso de negociación ad hoc entre las agencias centrales y el Ministerio donde se establece el cargo de Alta conducción.
- ◆ En la práctica, los candidatos asumen como asesores en diversas áreas, pero no son jefes responsables de una unidad encargada de la provisión de un bien o servicio, o de formulación de políticas.
- ◆ Competencia: netamente a tareas de asesoría –policy advice- y gestión.
- ◆ Lealtad y responsabilidad: la ley establece un compromiso de gestión, asociado a un pago por buen desempeño. En general, no se está implementado.
- ◆ Recompensa: en materia de remuneración, la misma corresponde al grado más alto de la carrera, sumado a una compensación por dedicación exclusiva y otra por el cumplimiento de gestión.

Tabla 3
 Tipo de acuerdo gerencial puro y experiencias en Chile y Uruguay

Tipo de acuerdo/ dimensiones del acuerdo	Competencias	Lealtad/Responsabilidad	Recompensas
Acuerdo Gerencial	Competencias asociadas a tareas de gestión para el cumplimiento de objetivos.	Libertad para gestionar. Sigue los lineamientos políticos acordados contractualmente con el poder político. Permanencia en el cargo depende de la evaluación del cumplimiento del contrato	Establecidas en el marco de una negociación individual vinculada a desempeño.
Chile	En general presencia de competencias gerenciales con esfericidades técnicas	Libertad para gestionar limitada. Permanencia depende del mantenimiento de la confianza política.	Recompensa a desempeño pero homogéneamente establecida en la mayoría de los ADP
Uruguay	Ausencia de competencias gerenciales, predominio de rol de asesoría técnica.	Ausencia de libertad para gestionar. Permanencia regulada por relación estatutaria	Previsión de pago por desempeño no implementada. Salario homogéneamente y colectivamente establecido.

Fuente: Elaboración propia

Conclusiones:

1. Las tres dimensiones: lealtad-responsabilidad y recompensa
2. El patronazgo chileno resiste, pero se adapta de forma inteligente a las exigencias de contar con una alta dirección profesionalizada que impone desarrollo internacional
3. En Uruguay el diseño de AD no sobrevivió al cambio de gobierno, los políticos quedan al mando de los niveles gerenciales a pesar de los nuevos estatutos
4. Los dos factores claves que explican el fenómeno: el consenso político y las capacidades institucionales

Dirección Nacional del Servicio Civil

**Estudio cualitativo sobre los factores que inciden
en el resultado de los estándares de probidad y
transparencia de servicios públicos chilenos**

INFORME FINAL

Diciembre 2021

Comentarios...



FACULTAD DE
GOBIERNO

UNIVERSIDAD DE CHILE

ESCUELA DE GOBIERNO

Y GESTIÓN PÚBLICA

¡Muchas gracias!

Leandro Espíndola V.

Leandro.espindolav96@gmail.com