

EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE CÓDIGOS DE ÉTICA PÚBLICA Y EL COMIENZO DEL SISTEMA DE INTEGRIDAD CHILENO. LÍNEAS DE REFLEXIÓN HACIA EL FUTURO (*)

Daniella Carrizo Santiago

Encargada de los Códigos éticos públicos. Servicio Civil de Chile

RESUMEN

Chile realiza la construcción de los códigos de ética de las instituciones centrales del estado de Chile, constituyéndose en un instrumento preventivo que genera una matriz de trabajo similar, potenciando un desarrollo institucional público transversal, con una metodología que se caracterizó por ser participativa.

El resultado de esta construcción, que ha marchado más allá de las expectativas, genera reflexiones y desafíos que conllevan el comienzo de un sistema de integridad público y precisa a la vez, hacer consideraciones de futuro, especialmente en relación a la confianza ciudadana, a las detecciones de casos de inobservancia ética y de corrupción, como también a la permanencia de las medidas realizadas en un periodo de mediano y largo plazo, robusteciendo la modernización del Estado chileno.

ABSTRACT

Chile carries out the construction of the codes of ethics of central institutions of the state of Chile, becoming a preventive instrument that generates a similar work matrix, promoting a transversal public institutional development, with a methodology that was characterized by being participatory.

The result of this construction, which has gone beyond expectations, generates reflections and challenges that entail the beginning of a system of public integrity and, at the same time, make considerations of the future, especially in relation to public trust, to the detections of cases of ethical and corruption non-compliance, as well as the permanence of the measures carried out in a medium and long-term period, strengthening the modernization of the Chilean State.

1. INTRODUCCIÓN

Hace más de veinte años Chile ha puesto foco en materias de probidad y transparencia, robusteciendo su marco legal, siendo miembro de la OCDE, y generando medidas administrativas que ayuden a fortalecer la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas y sus funcionarios.

Si bien los esfuerzos de implementación en estas materias no han sido pocos, la percepción de desconfianza en vez de disminuir ha aumentado, situación que obliga a reflexionar frente a la manera de abordar un fenómeno de preocupación mundial como lo es el

“buen funcionamiento de las instituciones públicas, la corrupción entre sus miembros y las inobservancias éticas en el ejercicio del cargo”.

La agenda de probidad y transparencia generada por el gobierno de turno chileno¹, especialmente en lo que se refiere a la implementación del instrumento códigos de ética en 256 instituciones del país, marca un hito de gran importancia para la estrategia de abordaje de los temas antes mencionados y conlleva además opiniones y experiencias variadas.

Chile realiza una construcción transversal de un instrumento preventivo, realizándolo en las instituciones centrales de Estado, generando un matriz de trabajo similar y potenciando un desarrollo al unísono, con una metodología que se caracterizó por ser participativa.

El resultado de esta construcción, que ha marchado más allá de las expectativas, genera reflexiones y desafíos que conllevan el comienzo de un sistema de integridad pública y precisa a la vez, hacer consideraciones de futuro, especialmente en relación a la confianza ciudadana, a las detecciones de casos de inobservancia ética y de corrupción, como también a la permanencia de las medidas realizadas en un periodo de mediano y largo plazo, robusteciendo la modernización del Estado chileno.

2. LA CIUDADANÍA: PERCEPCIÓN DE DESCONFIANZA Y OPORTUNIDAD DE INFORMACIÓN

Entendemos que para generar un análisis más profundo del tema de la desconfianza en Chile es necesario considerar muchos aspectos en el análisis y no quedarse sólo con un pensamiento reactivo del barómetro actual del país. Para ello consideramos atingente estudiar la corrupción en Chile como un fenómeno complejo hermético y enraizado, lo cual nos invita a realizar un análisis sociológico de los gobiernos democráticos y no democráticos, la función de los medios de comunicación y las tecnologías a los largo de los años, además de los roles y características del Estado, sus instituciones, funcionarios y referentes y su ubicación en la malla social. Estos puntos son neurálgicos para hacer una buena lectura de un fenómeno mundial “la desconfianza ciudadana”.

La ciudadanía chilena ha aumentado ostensiblemente la percepción de desconfianza en las instituciones públicas y si bien nos referimos a la ciudadanía en generar sin corte, hemos descubierto que los funcionarios públicos también presentan similares percepciones, los que además poseen más información y experiencias en el devenir público.

Los funcionarios públicos consideran que hoy es más fácil detectar casos de inobservancia ética, como también perciben impunidad en las sanciones y falta de administración de las mismas,² esto nos revela personas atentas al devenir de estas materias en la organización, conscientes de su importancia y claras en su hacer.

Consideramos entonces que existen percepciones basadas en una “alta desconfianza y escasa o nula información” (ciudadanía en general) y otra percepción de “alta desconfianza, pero con una información más cercana, extensa y aguda” (funcionarios públicos).

En los dos casos el abordaje de la información en oportunidad y con calidad, son elementos que facilitarían posibles cambios perceptivos para todos los ciudadanos chilenos, sean o no funcionarios, evolucionando a ser opinantes y activos en el empoderamiento de estos temas. Es a través de la información constante y relevante, como también en la participación activa que

¹ Agenda para la Transparencia y Probidad en los negocios y en la política, Chile, mayo 2015.

² Estudio nacional de transparencia, Consejo para la transparencia Chile.

podemos abrir una brecha de trabajo sólida en materias tan difíciles como el refuerzo de la confianza.

Creemos que la ciudadanía, en parte por un efecto de los medios de comunicación, se entera de situaciones de corrupción o inobservancias éticas, desde el juicio, sin posibilidad de conocer una descripción más acabada del proceso. Siendo además la información conocida cuando los hechos se han desbordado hacia el escenario público, aumentando la vía del rumor y el criterio común. Sumado a lo anterior las complejidades en estas materias en la esfera política partidista, deteriora las percepciones de confianza y amalgaman al hacer público a un plano común.

Lejos de ser un horizonte desalentador y con un escenario país que ha presentado situaciones de corrupción, nos genera un marco de trabajo claro y desafiante en el ejercicio público: “la administración basada en el procedimiento, el control, el monitoreo y la reportabilidad oportuna”, como también “la administración basada en la integridad del funcionario público”. Ambas administraciones incluidas en la modernización pública, aportando a materias como gobierno abierto y participación ciudadana, entre otros. ¿Cómo desarrollamos impactos positivos sobre la eficiencia de las instituciones públicas y la integridad de sus funcionarios? Es una interrogante muy interesante de reflexionar.

3. CÓDIGOS DE ÉTICA PÚBLICO: UN IMPACTO POSITIVO PARA LA CIUDADANÍA Y FUNCIONARIOS PÚBLICOS

La agenda de probidad y transparencia en los negocios y en la política de Chile, coloca un desafío más a las instituciones centrales del Estado, generar códigos de ética en menos de un año, escenario que se cumplió a cabalidad y generó un hito que de manera natural que ha orientado a las instituciones a considerar estos códigos, no sólo como instrumentos aislados, si no como parte de una estructura formal específica y sus respectivos procesos, fortaleciendo la inserción paulatina de conductas éticas y convenciones que “calen” en la cultura organizacional.

No es menor comentar que estos códigos fueron realizados de manera participativa con la inclusión de un comité transversal de ética, quien debía participar activamente en su desarrollo incorporando a las asociaciones de funcionarios o sindicatos de cada institución. Esta estrategia sin duda generó una percepción de mayor confianza en la participación funcionaria y reubicó a las asociaciones y a los comités como entidades impulsoras de equipos horizontales en estas materias. La medida sale de la atmosfera directiva y se ubica como un propósito de toda la organización, generando en corto tiempo mayor adhesión.

Esta disposición no conlleva hasta el momento cambios significativos para la ciudadanía en general, pero sí considera señales de información y transparencia. Los códigos de ética pública se encuentran en las páginas centrales de las webs institucionales, dando un mensaje claro de integridad y de importancia en la prevención de este tipo de actos. Sin embargo, son sólo atisbos de mayor transparencia para la ciudadanía, la cual debe en un futuro próximo participar con un rol claro.

Por otro lado, los funcionarios públicos tienen una herramienta que plasma la idiosincrasia cultural de cada institución e identifica ejemplos concretos de integridad pública, sintiéndose posiblemente representado en su contenido, sin embargo, podemos confundirnos en declaraciones de principios que, si bien contienen dimensiones generales de ética, por sí sola no ayudan a fortalecer la acción conductual realizada por convencimiento, motivación y finalmente criterio ético organizacional. Los ejemplos y las experiencias de los funcionarios como también la importancia de algunos temas por sobre otros y su actualización constante, pueden fortalecer la confianza en su uso.

Es necesario, además que los códigos de ética se transformen en un proceso dinámico que permanezca en el tiempo y tenga impacto, acciones, “vida”. Son los canales de denuncia y de consultas, la adhesión de una estructura formal en la organización y especialmente el impulso del jefe/a superior del servicio o director/a (como las autoridades ministeriales), cumpliendo como “primera persona” las convenciones de cada código lo que sustenta su inserción en la cultura organizacional pública.

4. SISTEMAS DE INTEGRIDAD, PREVENCIÓN, ALERTA E IMPACTO PÚBLICO: UN DESAFÍO O UNA QUIMERA

Chile puede considerarse muy avanzado en estos temas, lamentablemente es una conclusión incompleta. Si con la etapa de construcción damos un paso importante para avanzar en materias de integridad, no es menos cierto que es un “apresto” para decisiones y acciones que se empapen de un criterio ético compartido en la organización.

Las instituciones públicas quedan “ac portas” de una mayor influencia para decidir el actuar organizacional, decidir como funcionario público, pero conciliando un criterio compartido de comportamiento y convencimiento basados en valores institucionales básicos y líneas de probidad, impulsando relaciones interpersonales claras, teniendo en cuenta la premisa ética: “hacer acertadamente el trabajo, por el bien común”.

Poseer una herramienta construida con la misma metodología participativa, en similares periodos, para todas las instituciones centrales del Estado de Chile, sin duda es un avance importante, sin embargo, el hecho de haberla construido en materias de probidad no garantiza el buen ejercicio público. Lo que sí es un logro concreto es incluir esta herramienta como un instrumento formalizado e impulsado por el jefe/a de servicio, precisando a cada directivo/a y funcionario/a a basarse y comportarse acorde a lo convenido por la institución.

Esto comprende una responsabilidad importante del alto cargo en la promoción y posteriores acciones de integridad y coloca un marco de respaldo frente a excesos, actos punibles, y arbitrariedad en las decisiones. Por ende, a quien más afecta este instrumento en una primera etapa es a aquellas personas que ostenten un cargo de dirección o jefatura y/o deban tomar decisiones dentro de la institución. Interesante es este punto de vista por dos grandes razones, una relacionada con las relaciones jefes/as-subordinados/as y otro por la responsabilidad de la probidad a través de la “consecuencia de la conducta”.

Es bien sabido que los actos de corrupción en el país dejan al descubierto personas públicas con algún grado de poder decisorial en la organización; una de las opiniones habituales de los funcionarios al comenzar este trabajo (de los funcionarios públicos) es que los actos de corrupción se dan más frecuentemente en las jefaturas que en la mayoría de los funcionarios, incluso acciones de inobservancia ética de diversos grados, son justificadas por los funcionarios, por acciones mayores y de clara corrupción por los directivos/as o jefes/as, lo cual da una idea de impunidad, pudiendo generar “bandera blanca” para realizar, desde cada nicho, actos grises de mayor o menor grado en materias de probidad.

Para que una institución resguarde su valor y trabaje para el bien público es necesario poseer liderazgos claros y el buen ejercicio de sus funciones, es decir, para que podamos seguir las convenciones éticas, el caudillo debe ser el primero que las respete y las justifique, generando el control social hacia toda la organización. Ante esta premisa el valor del acto ejemplificador y la reivindicación ante una acción consciente e íntegra la tiene el Directivo.

Sin embargo, hay que tener cuidado en no generar situaciones perspicaces, persecuciones injustificadas, incluso daño a la imagen pública. Para ello es necesario ser claro en el proceso y la estructura que lo sustenta, la cual debe responder con eficiencia y claridad, generando información transparente e informada en todos los procesos asociados, tanto para el demandante como para el demandado, basándose siempre en los derechos humanos de todos los miembros de una organización, difundiéndolos y generando sensibilidades.

No es menos cierto que temas relacionados con probidad pueden generar denuncias injustificadas y potenciar intenciones oscuras para deteriorar la imagen de ciertas personas por otras que se encuentran molestas o afectadas. Por lo anterior es necesario poseer alta transparencia en las decisiones y la justificación de ellas a través de los instrumentos como lo son los códigos de ética, el marco normativo atingente procesos claros y transversales y el surgimiento de un sistema de integridad que lo encuadre.

5. LA CONSTRUCCIÓN DE UNA HERRAMIENTA, SU PERMANENCIA EN EL TIEMPO Y LA PROYECCIÓN HACIA UN SISTEMA DE INTEGRIDAD

A partir de lo anterior es necesario generar procesos formales que conciban básicamente cinco elementos:

- a) Información en oportunidad
- b) Retroalimentación y formación continua con foco en la consulta y denuncia
- c) Alta conexión intra e inter institucional
- d) Sistematización y reportabilidad de los procesos
- e) Monitoreo y análisis de impacto

a) Información en oportunidad

Si bien todas estas medidas consideran difusión, no es menos cierto que la falta de información en su desarrollo fortalece la desconfianza y dan la sensación de menos prioridad de la que tienen. Para comenzar a revertir este escenario es necesario informar en la medida que evolucionan (incluso si es que no hay mayores cambios), para ello se sugiere considerar pequeños periodos de tiempo estandarizados, pues los funcionarios estarán atentos a su develación y su posterior reflexión.

b) Retroalimentación y formación continua con foco en la consulta y denuncia

Posiblemente los funcionarios no conocen en profundidad los conceptos asociados en estas materias, e incluso un buen fallo les resulte inconcebible o poco juicioso, lo que conlleva nuevamente desconfianza e incredulidad.

Especialmente en materias de denuncias y consultas surge la necesidad de orientar y acompañar tanto al denunciante como al denunciado, de igual forma el que pregunta por una materia en particular. La retroalimentación como proceso de claridad y formación para los funcionarios es básico para generar la comprensión, el entendimiento y el criterio ético compartido. Una medida concreta que apoya esta materia es la difusión de los diagramas de flujo de los canales de denuncia y consulta como también el apoyo en el marco normativo, entre otras medidas.

c) Alta conexión intra e inter institucional

La organizaciones que trabajan en temas de probidad y transparencia requieren una dedicación particular, es necesario cuidar las relaciones y las exigencias que los organismos

especializados en este rubro colocan a cada institución pública, pues podemos caer en realizar los desafíos sólo desde el cumplimiento y no desde la entera convicción de una inclusión en la cultura organizacional y el fortalecimiento del criterio ético. Las entidades que trabajan en estos temas en el Estado deben generar alianzas estratégicas y reflexiones de avance país, si esto no se da con continuidad podemos llegar a yuxtaponer funciones y confundir a las instituciones.

Estamos convencidos que considerar la diversidad de instituciones como un engranaje “con sentido”, desafíos compartidos y compatibilizando objetivos estratégicos, proporcionarán al Estado una percepción de mayor “vitalidad” y lineamientos claros, (más allá del refuerzo que a esta área le puedan dar los gobiernos de turno). Es por ello que cuidar los alcances, la evolución y la inclusión en las organizaciones del marco ético, potenciando la coordinación interinstitucional en las demandas y desafíos establecidos y compartiendo una mirada de futuro basado en el respeto, justicia en los derechos humanos para todos y donde los estándares éticos exceden los mínimos legales, generarán sistemas adecuados para educar, difundir y acompañar el fortalecimiento de la integridad pública.

d) Sistematización y reportabilidad de los procesos

Si bien es cierto uno de los desafíos de nuestro país es dar continuidad al desarrollo realizado en cada gobierno, de tal manera de continuar efectivamente con las líneas de trabajo de la modernización del Estado, en ocasiones este encadenamiento puede discontinuarse, por cuanto se hace necesario en estas materias de interés nacional, documentar y generar las plataformas necesarias para enlazar el trabajo de implementación con los tiempos nuevos, para ello es inevitable utilizar plataformas tecnológicas que contribuyan a dejar el desarrollo y los instrumentos técnicos de implementación debidamente descritos y validados para su posterior seguimiento y análisis.

Si entendemos que las materias de ética y probidad evolucionan con la organización y representan un criterio de convención organizacional, su sistematización traspasa a los individuos y acoge la cultura institucional.

La reportabilidad por otro lado robustece la permanente reflexión y análisis, y genera desafíos institucionales más focalizados, además de formar el conocimiento y participación de la misma organización en sus resultados y su posterior propuesta en estas materias; generando mayor empoderamiento para la participación funcionaria y su impacto organizacional.

e) Monitoreo y análisis de impacto: ¿el diagnóstico continuó un control exacerbado?

Sin lugar a dudas es una de las dimensiones importantes y necesarias de trabajar en estas materias “el seguimiento y el análisis de la evolución de los temas de probidad, transparencia, ética y corrupción en la organización”.

Para evolucionar y generar un camino concreto de desarrollo institucional, es ineludible velar por el trabajo realizado y posterior impacto en la organización; si no priorizamos este trabajo, la organización puede tener una fuga de energía importante que no le reporte en el mediano a largo plazo frutos significativos, especialmente en lo que considera inclusión en la cultura organizacional y el desarrollo del criterio ético de los funcionarios.

En relación a lo descrito, las alertas tempranas de situaciones de inobservancia ética o situaciones punibles, pueden ser una piedra angular en la vigilancia permanente para detectar debilidades o conductas sospechosas posibles de ser investigadas. No es complejo pensar que una organización con el hecho de monitoreo y/o de alertas tempranas puede sentirse con la labor cumplida, sin embargo, este tipo de estrategia y procedimientos deben estar imbuidos en un

engranaje mayor que considera una inclusión a nivel cultural y su ejercicio conductual. Si la alerta temprana es una materia que se incluye en la organización sin formar e informar a los funcionarios en estos temas, puede que se devuelva como un búmeran de desconfianza y de perspicacia que hará complejo el trabajo y su desarrollo.

Si bien los temas de monitoreo están asociados a un rol similar al “compliance”, entendemos que lo que se impulsa no es sólo el cumplimiento normativo en la organización, si no también el desarrollo del criterio ético organizacional y la inclusión en su cultura.

Las herramientas de control de datos sin duda aportan a la organización y posiblemente generen las alertas que pueden identificar riesgos de malas prácticas, sin embargo, genera la duda y no necesariamente se constituye como una situación de inobservancia ética, tensionando a la organización y sus confianzas en diversas materias como confidencialidad, derechos humanos y políticas internas ,entre otros, lo cual puede ser leído como un control punitivo más que una ayuda al buen desenvolvimiento institucional. Consideramos que estos instrumentos son de importancia para el cuidado de la organización, sin embargo, el marco cultural, la difusión, la formación y refuerzo del criterio ético organizacional son anteriores y básicos para la buena implementación de las alertas tempranas.

Volvemos entonces a fortalecer lo importante del rol de los liderazgos organizacionales, su calidad en las decisiones, como también el reflejo en sus conductas. Son los líderes de las organizaciones los llamados a ser motor de claridad y voz transparente, como también ser conscientes de sus conductas y del desarrollo de la institución en estos temas. Si el monitoreo se transforma en un ámbito de cumplimiento que no tiene mayores objetivos estratégicos en la organización de mediano a largo plazo, posiblemente la lectura de nuestros funcionarios será que estas materias, más que un cambio organizacional, es otra meta por cumplir con horizonte inmediato.

Estamos convencidos que todas las innovaciones, proyectos e iniciativas en probidad, ética, corrupción e integridad son fuente inagotable de evolución y mejoramiento en el hacer público; tanto la reflexión continua y compartir las experiencias buenas y menos buenas en estas materias, seguirán ayudando a fortalecer la fe en lo público y la buena gobernanza.

Debemos mirar con claridad, realismo y análisis permanente, el marco ético de desarrollo, respetando las idiosincrasia y cultura de los países y generando instancias de desarrollo proyectables y de impacto. Nuestra misión como seres humanos comprometidos con lo ético público es el continuo fortaleciendo de “hacer bien el trabajo para el bien común y el crecimiento de los países íntegros”.

6. 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 Tecno.
Oscar Diego Bautista (2005): Ética en la gestión pública.
Circular presidencial número 3 del 10 de febrero Chile.
Antonio Izquierdo y Santiago Lago (2008): Ética Pública. Barcelona: Ediciones Bellaterra.
PNUD: Informe de desarrollo humano, 2015.
Oficio 1316 del Ministerio de Hacienda de Chile 2017
Anteproyecto de Ley de la Generalitat de Valencia por la que se regula la institución del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana 2017.

(*) La presentación del contenido de este artículo ha recibido financiación a través de la convocatoria pública de la Generalitat Valenciana (DOGV 8064, de 16-6-2017) relativa al Sistema de alertas rápidas en la lucha contra la corrupción.