

COMITÉ CONSULTIVO Y CONSEJO DE LA SOCIEDAD CIVIL DEL SERVICIO CIVIL
ACTA
SESIÓN ORDINARIA N°9

1.- Asistencia. A dos días del mes de diciembre de 2015, tiene lugar la novena sesión ordinaria del Comité Consultivo y Consejo de la Sociedad Civil del Servicio Civil.

La sesión inicia a las 09:15 horas, con la presencia de las siguientes personas:

- Sr. Rodrigo Egaña, Director Nacional del Servicio Civil.
- Sr. Enrique Paris, Representante Ministerio de Hacienda.
- Sr. Alberto Espinoza, Representante Ministerio Secretaria General de la Presidencia.
- Sra. Andrea Soto, Representante Ministerio del Trabajo y Previsión Social.
- Sr. Patricio Coronado, Director Nacional del Instituto de Previsión Social.
- Sr. Raúl de la Puente, Presidente Directorio Nacional ANEF.
- Sr. Jaime Araya, Presidente Nacional CONFENATS.
- Sr. Jaime Bellolio, Experto en Recursos Humanos del Sector Público.
- Sr. Basilio Peftouloglou, Subdirector de Alta Dirección Pública.
- Sr. Pedro Guerra, Subdirector de Desarrollo de las Personas.
- Sr. Francisco Silva, Jefe de la División Jurídica y de Asuntos Institucionales.
- Sra. Mariana George-Nascimento, Secretaria Técnica del Consejo ADP.
- Sra. Katherine Ross, Jefa de Gabinete del Servicio Civil.

2. Apertura.

El Director Egaña da la bienvenida a los asistentes y plantea el tema que se verá en la sesión, específicamente, Códigos de Ética en el Sector Público. Menciona que la construcción de estos instrumentos en el aparato del Estado, fue una propuesta realizada por la Comisión Engel y recogida por la Presidenta de la República en la Agenda de Probidad y Transparencia en la Política y los Negocios anunciada en mayo de 2015. En ese momento, se entrega la responsabilidad al Ministerio de Hacienda y solicita además a la Comisión UNCAC, desarrollar lineamientos generales para la construcción de códigos de ética de la función pública. UNCAC, mesa liderada por Contraloría y en donde participa nuestro servicio, es una instancia compuesta por instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil, encargada de hacer seguimiento y velar por el cumplimiento de la Convención de Naciones contra la Corrupción.

Según consigna, esta mesa debatió entre mayo y junio los elementos que debería contener la propuesta a ser enviada a la Presidenta Bachelet, y envió una propuesta en julio, construida con la asesoría del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Asimismo, señala que este es un tema relativamente nuevo a nivel nacional e internacional, por lo cual constituye un desafío para el Estado.

Una vez entregada esta propuesta a Presidencia, el Gabinete del Ministro de Hacienda encarga a Servicio Civil asumir responsabilidad en esta tarea, para lo cual se constituye un equipo en la División Jurídica y de Asuntos Institucionales de nuestro servicio, a cargo de Daniella Carrizo y bajo la dirección de Francisco Silva, como jefe de esta división. Es así que, con asesoría de PNUD, se trabaja una propuesta que desea ser puesta a disposición de este Comité, para recibir comentarios y visiones que fortalezcan la propuesta a ser entregada al Ministerio de Hacienda. Recuerda además que este es un tema incorporado como nueva función en el proyecto de ley que fortalece el Servicio Civil y perfecciona el Sistema de Alta Dirección Pública.

Hecha esta introducción, da la palabra a Francisco Silva para que realice una exposición sobre el tema.

2. Contenidos:

Francisco Silva comienza su presentación planteando la pregunta ¿Cuál es el valor de desarrollar códigos de conducta y ética dentro de la administración del Estado? Tiene que ver con profundizar la democracia, valorizar el quehacer del Estado y el rol de la función pública, de directivos y funcionarios. Revisando las mediciones internacionales en la materia, plantea que en el mundo existen 450 millones de trabajadores público y se ha instalado una crisis de confianza. A modo de referencia, en una encuesta aplicada por el Foro Económico Mundial, 67,8% de los encuestados indican que con la crisis económica coexiste una crisis de valores que impacta el sistema privado y público. El 63% de las personas encuestadas, considera que los partidos políticos son los órganos más corruptos, desconfianza que también afecta el mundo de la administración pública. Entre 2008 y 2014, se observa que la confianza de los agentes gubernamentales decae de un 52% a un 44%, en un contexto en donde la ciudadanía está más empoderada y existen mayores canales de fiscalización del quehacer público.

Plantea que los sistemas públicos son cada día más complejos. En los últimos 30 años los servicios públicos se han constituido como maquinarias más complejas en la provisión de bienes y servicios a la ciudadanía, y es cada vez más común la interacción entre lo público y lo privado. Es así que, considerando las mediciones referidas previamente, dentro de los valores más preciados por las personas está la imparcialidad en el quehacer del Estado. La recuperación de la confianza pasa por el fortalecimiento ético de las decisiones públicas y cómo garantizamos ecuanimidad en las decisiones públicas. Citando a Manuel Villoria, académico español, considera que existen una serie de razones que justifican el desarrollo de la ética en la administración pública, y es que la democracia no garantiza la virtud de los representantes del pueblo y los instrumentos de control de los sistemas democráticos no siempre bastan para evitar conductas no éticas. El funcionario tiene a su disposición varios niveles de discrecionalidad y debe tomar decisiones con implicancias éticas. Cuando se adoptan decisiones colectivas, hay que garantizar responsabilidad de los funcionarios, resolver los dilemas éticos y fomentar su implicación y compromiso para asegurar que la decisión sea proba.

Respecto a los desarrollos realizados en la materia durante los últimos 30 años en el mundo, tanto Naciones Unidas, como la OCDE y la Comunidad Económica Europea han

dictado diversas normas. Entre ellas se considera la Convención contra la Corrupción de Naciones Unidas, y su sistema de seguimiento, mencionado por el Director Egaña. El año 1998 se establece la convención contra la corrupción de OCDE, y en 2000 el Consejo de Europa recomendó a sus 47 estados miembros la elaboración de códigos de conducta para los servicios públicos. La Comunidad Europea define como valores claves el imperio de la ley, la imparcialidad, la objetividad, la transparencia, la rendición de cuentas, el profesionalismo, el deber de diligencia, la confianza, la neutralidad y la cortesía. De la misma forma, países como Estados Unidos, Reino Unido, Australia y Canadá tienen liderazgo en este tema, con la creación de organismos, normativas y códigos encargados de velar por el comportamiento ético de la función pública, y no necesariamente desde una perspectiva punitiva.

Respecto al caso chileno, el señor Silva hace un recuento de las iniciativas desarrolladas durante estos años y la propuesta desarrollada por la Comisión Engel, finalmente traducida en la Agenda de Probidad y Transparencia en la Política y los Negocios del Gobierno. Entre las medidas administrativas de la agenda, está la obligación de redactar códigos de ética o de conducta para la función pública, tarea que inicia con las directrices construidas por la mesa UNCAC. Esos lineamientos definen una metodología para la elaboración de códigos de ética, entendidos como una herramienta para acordar participativamente estándares éticos para una convivencia laboral con un destino valórico común. Esta co-construcción, realizada con el apoyo de las asociaciones de funcionarios, implicará reflexionar sobre la cultura, misión, visión, objetivos estratégicos y valores de la institución. Los pasos de construcción del código comienzan con un diagnóstico, una estrategia participativa de diseño, el levantamiento de información relevante de la institución, como sus riesgos y procesos estratégicos, y la redacción del código seguido por procesos de capacitación y socialización.

Los regímenes de sanciones son menos importantes en esta metodología, favoreciendo mecanismos de resolución de conflictos y apoyo a los funcionarios frente a decisiones complejas. Posteriormente, el Señor Silva explica con mayor detalle cada uno de los pasos de la metodología, en donde se considera como fundamental el plan de comunicación y sensibilización dentro de la organización, además de asegurar el carácter participativo de este instrumento mediante entrevistas, focus groups y charlas.

Respecto a las recomendaciones generales para la redacción del código, el expositor declara debe ser un documento fácil de entender y asimilar por todos los funcionarios, considerando un lenguaje acorde con la cultura de la institución. Se recomienda escribir en primera persona plural. El código no debe ser una repetición de legislación de probidad y debe relevar conductas y principios importantes y atinentes a la labor de la institución, de acuerdo al diagnóstico realizado. El código no debe ser ambiguo, debe explicar claramente las acciones recomendadas con ejemplos y en base a situaciones puntuales.

Para cerrar, el Señor Silva vuelve a plantear que, si bien esta medida se enmarca en estándares de eficiencia y responsabilidad administrativa, deben tener un foco en la promoción más que la sanción, en los valores y en la definición de canales de resolución de conflictos.

Discusión

El Director Egaña agradece la presentación, y plantea que este es el desarrollo hecho a la fecha gracias a la asesoría de Naciones Unidas a través del PNUD, y que si bien es un tema mayormente desarrollado en el sector privado, hoy es un desafío en el sector público que debiera extenderse a municipios, universidades estatales y empresas públicas.

El Señor Paris comenta que este es un desafío impuesto por la Presidenta de la República a las instituciones públicas, que pudiese tener una primera aproximación más bien negativa, de desconfianza o crítica a la función pública, aun cuando en Chile las instituciones públicas han gozado y gozan de una alta reputación ética. Sin embargo, el mundo se ha hecho más complejo, los riesgos son distintos, y la acción del Estado se ha diversificado, lo cual impone dilemas éticos a los funcionarios públicos que hace años atrás no existían. La construcción de códigos de conducta tiene que ver más con proteger esa cultura de respeto, imparcialidad y probidad, ya presente en la función pública.

Como segunda reflexión considera que el mayor desafío al interior de las instituciones públicas no va a ser declarar valores, sino que se va hacer un ejercicio simple en caso de que un directivo o un funcionario público se enfrente a dilemas éticos. Tiene que ver más con la acción que con la declaración de valores. Podemos esforzarnos en desarrollar códigos de ética en la totalidad del Estado y no cambiar nada. Entonces, en esta metodología de acompañamiento es muy relevante la gestión del cambio, el cambio conductual, y es muy posible que Servicio Civil deba jugar un rol muy activo en cómo eso se traduce a la práctica, ya que Chile posee un ordenamiento en la materia.

La señora Soto plantea dos preocupaciones. La primera refuerza la idea planteada por Enrique Paris, y es que en Chile las materias de transparencia y probidad están normadas, y que puedan generarse resistencia desde las instituciones al asumir como un juicio crítico a las funciones y actuaciones de los funcionarios. Es importante desarrollar un diagnóstico normativo y no asumir que se parte de la nada, plasmarlo concretamente en los principios de gestión. Un segundo punto es conceptualizar y armonizar qué se entiende por conductas éticas, que vayan más allá, por ejemplo, del cumplimiento horario, sino en el desarrollo responsable de funciones.

Producto de las intervenciones del señor Paris y la señora Soto, el Director Egaña comenta que se está trabajando en conjunto con SEGPRES un compendio normativo sobre ética y probidad en el sector público, un texto ordenador que recopila los desarrollos ya realizados y que será entregado a todos los servicios públicos.

El señor De la Puente manifiesta que para ANEF la actuación del funcionario público debe estar basada en dos pilares: eficiencia y ética, como parte de los valores promovidos por la Internacional de Servicios Públicos. Recuerda los altos costos que significan la corrupción dentro de la administración pública, y plantea que a mayor responsabilidad debe existir una mayor exigencia por una conducta éticamente intachable. La ética y la corrupción afectan mucho al funcionario público de base, las situaciones grises provocan impacto en el Estado que tenemos, su valor y el tipo de Estado que queremos.

También cree que en el proceso de diagnóstico, Servicio Civil debiera interesarle la relación entre estabilidad laboral y exposición a estos riesgos o presiones que puedan afectar el juicio de los funcionarios, particularmente en las actividades de fiscalización. El sistema de empleo de hoy promueve situaciones de corrupción y no ayudan a la ética en nuestros servicios públicos. A pesar de todo eso, los funcionarios públicos cumplen normas éticas que se reflejan en las encuestas de transparencia internacional, donde Chile figura junto a Uruguay dentro de los mejores estándares, aun cuando es un riesgo permanente. Finalmente, refuerza la necesidad de desarrollar códigos sencillos, con una metodología realmente participativa, junto con asegurar procesos de selección de directivos que promuevan un actuar ético y la capacitación sistemática de los funcionarios en esta materia.

El Señor Araya se presenta y agradece la invitación a esta instancia. Manifiesta que el Sector Salud, el cual representa, está regido por el estatuto administrativo y hay una serie de evaluaciones, controles y sanciones, por lo cual puede generar mayor preocupación el concepto “código de ética”. Considera que la probidad y ética deben estar presentes desde la inducción de los funcionarios, y que la definición debe incorporar buenas prácticas laborales y la prevención del acoso y maltrato laboral. Al igual que el Señor De la Puente, recuerda la importancia de asegurar una conducta ética desde los directivos y autoridades, ya que el buen servicio se determina en parte importante por la calidad de sus jefaturas.

El Señor Coronado comenta que el Instituto de Previsión ha tratado estos temas, y no es un elemento fácil de resolver, pues se pide al Estado un estándar elevado. Asimismo, manifiesta dudas respecto a la operacionalización de la medida, de cómo establecer el estándar ético, que debe ser igual para todos y diferenciado entre directivos y funcionarios. Asimismo, plantea preocupación respecto a cómo adecuarse a la cultura organizacional, ya que no todos los servicios públicos son iguales y cada director busca darle un sello distintivo a su gestión. Dado lo anterior, la tutoría que pueda tener Servicio Civil es clave.

Según plantea, existen múltiples normas y reglamentos que se modifican a lo largo del tiempo, por lo cual es necesario comunicar y gestionar el cambio con los funcionarios e ir actualizando esta formación a lo largo del tiempo. Los funcionarios públicos deben estar preparados, bien capacitados, y tener la obligación de cumplir ciertos requisitos de formación en la materia. Finalmente, es también un desafío comunicar la instalación de esta medida, lo cual requiere la coordinación de Servicio Civil, con la ANEF, los servicios afectos y las asociaciones.

El Señor Belloio agradece a Francisco Silva y al equipo la información proporcionada, compartiendo plenamente lo dicho por el resto de los consejeros respecto al elevado estándar de los funcionarios públicos chilenos en relación a la región. Si comprende que el escrutinio público hoy es mucho más fuerte que el que existía años atrás, y ese es un buen argumento para instalar el tema y que no se considere como un cuestionamiento al funcionariado. Menciona además que en los procesos de Alta Dirección Pública se ha

incorporado aspectos relativos a la probidad, buenas costumbres y ética, aun cuando no es un tema sencillo y constituye un desafío muy importante.

Otro desafío considerado por el Señor Bellolio es comunicar y bajar esta metodología a la diversidad de instituciones que hay en el sector público, sin embargo, considera que DNSC va en la dirección correcta, la propuesta refleja lo que la Presidenta transmitió y lo que la ciudadanía está pidiendo. La coordinación y responsabilidad de la tarea debe recaer en un organismo que de pruebas de independencia y seriedad, y en ese sentido, Servicio Civil en su promoción de la profesionalización de lo público es el indicado.

La Señora George-Nascimento establece que esta es una oportunidad para retomar una actividad que ya hace algún tiempo, durante el primer gobierno de la presidenta Bachelet, asumió Servicio Civil al instalar cursos de ética funcionaria desde la Subdirección de Desarrollo de Personas. Respecto a los procesos de selección de Alta Dirección, plantea la complejidad de asegurar de que una persona efectivamente va a actuar en forma ética una vez elegida. Dentro de lo revisado por Servicio Civil en el mundo comparado y en la teoría, no existen predictores claros respecto de cómo proceder y lo que fundamentalmente se hace es revisar conductas pasadas de los potenciales directivos a través de chequeo de referencias, antecedentes, declaraciones firmadas y en la entrevista de selección. Considera que el estándar ético para los directivos debe ser aún más fuerte, pues tienen un deber de liderazgo, de inspirar a sus funcionarios con sus conductas.

El Sistema de Alta Dirección Pública funciona con parámetros éticos estrictos. Servicio Civil es un organismo que además cuenta con una cultura organizacional que sanciona fuertemente el mal uso o manipulación del sistema. Existe un *check and balance* importante de todos con todos, pues es reconocido que la ADP es contracultural y nos ha costado levantar lo que tenemos.

Por último, comenta que el hecho que este tema esté radicado en el Servicio civil no es casual. Los servicios civiles, por lo general son los organismos encargados de la ética pública, hasta que ese elemento alcanza una madurez suficiente para generar agencias especializadas. Por tanto, cree que no estamos mal encaminados, existe una oportunidad que no debemos desaprovechar.

Director Egaña agradece los comentarios, ya que este constituye el primer testeo de la propuesta. Servicio Civil es consciente de la enorme tarea que significa poner en práctica esta medida en 135 servicios públicos, 33 subsecretarías, y 15 gobiernos regionales, por lo cual nuestro servicio ha propuesto 2016 como año de inicio del trabajo, y esperamos desplegarlos en un plazo de dos años, por la magnitud de la tarea. Propone que a marzo Servicio Civil vuelva a dar cuenta de los avances.

Cierre

Director Egaña agradecemos a todos la participación, ya que esta sesión cierra la actividad del año. Propone retomar sesiones a fines de marzo, en la última semana del mes que se hace coincidir con la semana distrital. Katherine Ross, Secretaria Ejecutiva del Consejo enviará una propuesta de fechas.

3. Acuerdos. Se llega a los siguientes acuerdos.

Acuerdo N°1: En la primera sesión de marzo realizar una presentación sobre innovación en el sector público, y las ideas que está llevando adelante el laboratorio de gobierno. Se propone invitar al Director Ejecutivo del Laboratorio de Gobierno, Juan Felipe López.

Siendo las 11:21 horas, se levanta la sesión.