



UNIVERSIDAD DE VALPARAISO

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS

ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

**ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL CÓDIGO DE ÉTICA COMO HERRAMIENTA
PARA EL FORTALECIMIENTO DEL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN
SERVICIOS FISCALIZADORES DEL MINISTERIO DE HACIENDA.**

**TESIS PARA OPTAR AL TÍTULO DE ADMINISTRADOR PÚBLICO
Y AL GRADO DE LICENCIADO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

NOMBRE ALUMNO

GABRIELA FERNANDA ARAYA BUGUEÑO

PROFESOR GUÍA

EDUARDO MUÑOZ INCHAUSTI

Valparaíso, ENERO 2017

**ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL CÓDIGO DE ÉTICA COMO HERRAMIENTA
PARA EL FORTALECIMIENTO DEL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN
SERVICIOS FISCALIZADORES DEL MINISTERIO DE HACIENDA.**

*“Todo hombre está obligado a honrar con su conducta privada, tanto como con la pública,
a su Patria.”*

José Martí.

TABLA DE CONTENIDOS

RESUMEN / ABSTRACT	5
INTRODUCCION	6
CAPÍTULO 1: MARCO CONCEPTUAL	8
1.1 ÉTICA Y MORAL	8
1.1.1. <i>Ética aplicada</i>	10
1.1.2. <i>Dilemas éticos</i>	11
1.1.3. <i>Ética de la Función Pública</i>	12
1.2. CÓDIGO DE ÉTICA	13
1.3. PRINCIPIOS Y VALORES EN LA FUNCIÓN PÚBLICA	14
1.3.1. <i>Probidad</i>	15
1.3.2. <i>Transparencia</i>	16
1.4. CORRUPCIÓN	16
CAPÍTULO 2: MARCO NORMATIVO.....	17
2.1. MARCO NORMATIVO CHILENO	17
2.1.1. <i>Ley orgánica constitucional de bases generales de la administración del Estado y Estatuto Administrativo</i>	18
2.1.2. <i>Delito funcionario en el Código Penal</i>	19
2.1.3. <i>Ley de Probidad, Declaración de Patrimonio e Intereses, Ley de Lobby, Acceso a la Información</i>	20
2.2. TRANSPARENCIA Y PROBIDAD EN LA HISTORIA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DE CHILE.....	22
2.2.2. <i>Comisión asesora presidencial contra los conflictos de intereses, el tráfico de influencias y la corrupción</i>	25
2.3. PLANIFICACIÓN PARA LA ELABORACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE CÓDIGOS DE ÉTICA EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS (OFICIO N°3)	27
2.4. MESA DE TRABAJO ANTICORRUPCIÓN DE LA CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN EN CHILE	28
CAPÍTULO 3: MARCO INSTITUCIONAL	29
3.1. MINISTERIO DE HACIENDA	29
3.2. SERVICIO NACIONAL DE ADUANAS.....	30
3.3. SERVICIO DE IMPUESTOS INTERNOS	31
CAPÍTULO 4: MARCO METODOLÓGICO	32
4.1. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	32
4.1.1. <i>Planteamiento del Problema de Investigación</i>	33
4.1.2. <i>Justificación de la Investigación</i>	33
4.2. OPERACIONALIZACIÓN DEL TEMA.....	34
4.2.1. <i>Objetivos de la Investigación</i>	34
4.2.1.1. <i>Objetivo General</i>	34
4.2.1.2. <i>Objetivos Específicos</i>	34
4.3. DISEÑO Y ESTRATEGIAS DE LA INVESTIGACIÓN.....	35
4.3.1. <i>Descripción Metodológica</i>	35
4.3.2. <i>Diseño de la Investigación</i>	35

4.4. FACTIBILIDAD DE LA INVESTIGACIÓN	36
4.4.1. Fuentes Primarias.....	36
4.4.2. Fuentes Secundarias.....	37
4.5. RESULTADOS ESPERADOS	37
CAPÍTULO 5: ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LA INFORMACIÓN.....	38
5.1. DESCRIPCIÓN DE MEDIDAS INTERNACIONALES CONTRA LA CORRUPCIÓN.....	38
5.1.1. Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (CNUCC).....	38
5.1.2. Confianza en el Gobierno, Medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE.....	43
5.2. DESCRIPCIÓN METODOLOGÍA UTILIZADA EN CHILE PARA LA ELABORACIÓN DE UN CÓDIGO DE ÉTICA PARA CADA SERVICIO PÚBLICO.....	48
5.2.1. Código de Ética como herramienta para fortalecer la función pública en Chile.....	49
5.3. ANÁLISIS DE CÓDIGOS DE ÉTICA EN SERVICIO DE IMPUESTOS INTERNOS Y SERVICIO NACIONAL DE ADUANAS.....	53
5.3.1 Análisis de cumplimiento de indicadores.....	58
CAPITULO 6: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	61
BIBLIOGRAFÍA.....	64
ANEXOS.....	66

RESUMEN

Esta investigación se realizó con la motivación de conocer a profundidad una de las propuestas entregadas por el Consejo Asesor Presidencial contra Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción, a través de la Agenda de Probidad y Transparencia en los Negocios y en la Política. Dicha agenda incorpora medidas legislativas y administrativas, entre las cuales está la redacción de un Código de Ética para la Función Pública en cada servicio público. En el marco del proceso de Modernización del Estado es que surge la tarea por fortalecer la Administración Pública, tarea no menor si se considera que hoy en día nuestro país se ha visto afectado por diversos y considerables problemas de corrupción y conflictos de interés, es así como en la presente investigación cualitativa se analizará si la metodología utilizada en la elaboración de los códigos de ética de los servicios fiscalizadores del Ministerio de Hacienda permite fortalecer la autorregulación institucional y de las actuaciones funcionarias.

Palabras claves: Código de Ética, Función Pública, Probidad, Transparencia

ABSTRACT

This research was carried out with the motivation to know in depth one of the proposals submitted by the Presidential Advisory Council against Conflicts of Interest, Influence Trafficking and Corruption, through the Agenda for Probity and Transparency in Business and Politics . This agenda incorporates legislative and administrative measures, among which is the drafting of a Code of Ethics for Public Function in each public service. In the context of the Modernization of the State process, the task of strengthening the Public Administration arises, a task not least if one considers that today our country has been affected by diverse and considerable problems of corruption and conflicts of interest, it is so As in the present qualitative investigation will be analyzed if the methodology used in the elaboration of the codes of ethics of the inspection services of the Ministry of Finance makes it possible to strengthen institutional self-regulation and official actions.

Key words: Code of Ethics, Public Function, Probity, Transparency.

INTRODUCCION

En el contexto actual, abordar problemáticas como la corrupción requiere de un pensamiento y accionar que contiene cierta complejidad, esto implica considerar los diversos sistemas regulatorios que componen el comportamiento humano, esto radica en la formación ética de cada individuo que difiere en los niveles culturales y territoriales en que cada persona adquiere tal formación. Esto analizado desde la dimensión práctica del comportamiento moral es un tema interesante de estudiar ya sea desde el actuar de agentes públicos o privados por las diversas expresiones y manifestaciones que tiene en el aspecto laboral.

El comportamiento de las personas ante lo público se espera que esté regido por el principio de probidad que implica honradez y una fuerte formación ética de los funcionarios, en contraposición a esto surge la corrupción, que entendida de forma simple es el abuso de poder político, social o económico para la obtención de beneficios particulares en desmedro del interés colectivo, actuar condenado legal y éticamente en el sector público por el compromiso que debe caracterizar el ejercicio de cada funcionario que preste servicios al Estado.

Es así, como a raíz de los problemas de corrupción que han tenido lugar en la realidad político-administrativa a nivel global se ha hecho necesario el estudio de la ética, con el objeto que permita distinguir entre los actos correctos e incorrectos en la función pública. Para materializar la definición del comportamiento moral adecuado es que han surgido diversas medidas por parte de organizaciones internacionales que a través de trabajos comunes con los países miembros han definido recomendaciones de estándares básicos para el actuar ético de las Administraciones Públicas de cada país.

Entre las recomendaciones dadas internacionalmente destaca la de crear Códigos de Conducta que rijan el actuar de cada funcionario ante situaciones que crean dilemas éticos, aquel código se lleva a cabo a través de la definición de principios y valores que cada funcionario considera como esencial, esa es la principal característica de ésta medida y lo que la convierte en la más destacada, esto es la participación de los funcionarios en sus definiciones básicas y en el proceso de elaboración, ya que el objetivo principal radica en que el sector público de los países cuenten con códigos de conducta es entregar a cada uno de los funcionarios los estándares básicos para su

comportamiento correcto en el ejercicio de sus funciones, condición que sólo se consigue con la creación de una cultura entorno a la ética y por ende la autorregulación de cada funcionario ante situaciones que podrían desencadenar en problemas de corrupción, la autorregulación implica la decisión personal y el compromiso por el trabajo orientado al beneficio de la ciudadanía y el Estado, no para el beneficio personal.

El presente estudio, luego de una revisión a las recomendaciones internacionales en la materia, se centra en lo realizado por Chile, en específico en la instrucción de la Presidenta Michelle Bachelet a través de la creación de la Comisión Engel que creó la Agenda para la Probidad y Transparencia en los Negocios y en la Política en la cual se extiende la medida administrativa para que cada servicio público elabore su propio Código de Ética. Se analizará en específico el código elaborado por dos servicios fiscalizadores del Ministerio de Hacienda, Servicio Nacional de Aduanas y Servicio de Impuestos Internos, ya que al cumplir la labor de fiscalización directa con ciudadanos y empresas son susceptibles a estar frente a problemas de corrupción.

Como resultado, a través de la experiencia de funcionarios de cada servicio en el proceso de elaboración de los Códigos de Ética y de una revisión documental de la metodología propuesta por La Dirección Nacional del Servicio Civil y lo recomendado por organismos internacionales que Chile adhiere (ONU, OCDE) , se obtendrá respuesta a las interrogantes si ésta herramienta efectivamente colabora con el fortalecimiento del ejercicio de la función pública por medio de la autorregulación del comportamiento de los funcionarios.

CAPÍTULO 1: MARCO CONCEPTUAL

Para efectos de una mejor comprensión de la presente investigación es que a continuación se entrega un marco conceptual que reúne todos aquellos conceptos que han sido considerados como fundamentales para servir como guía al momento de hacer una revisión de este trabajo. Se han seleccionado conceptos y de cada uno de ellos se entregará una completa definición pertinente al sentido de la investigación, cada una de estas definiciones ha sido construida en base a respaldos teóricos, apoyo bibliográfico y aplicación de conocimientos previos.

1.1 Ética y Moral

En primera instancia, cabe destacar que definir términos con trayectoria histórica y alcances en diversas áreas es tarea difícil, así es como ocurre con conceptos como ética y moral; para efectos de dar un marco conceptual a la presente investigación se hace necesario entregar una definición de ambos términos desde un aspecto amplio para luego acotar dicha definición al contexto, es así como entenderemos la ética desde su provenir del griego *ethos*, que hace referencia a la costumbre, carácter, modo de ser, habitación, lugar interior y su vez en latín la palabra costumbre es designada con el término *mos*, *moris* traducidos como moral, entendiéndolo así es que podemos comprender el hecho de que comúnmente se llame moral a la ética. El carácter moral expresa el modo de ser del hombre, lo que permite que éste juzgue y actúe justa o injustamente, es así como nos permitimos afirmar que la costumbre acompaña a la condición humana y es así como va forjando la conducta de toda persona, siendo la moral y la ética un marco de referencia al modo de ser.

La costumbre o *ethos*, es decir, la ética, proyecta al ser humano hacia una finalidad, le hace auto determinarse, dándole a su vida sentido y calidad. Por lo tanto, las normas a las que hace referencia la ética apuntan a su valor fundamental: lo bueno y lo justo. Según Adela Cortina(1997), “la ética como filosofía moral lleva a cabo tres tareas esenciales: dilucidar en qué consiste lo moral, intentar fundamentar lo moral e intentar una aplicación de los principios fundamentados a los diferentes ámbitos de la vida social.” (pág. 10) Según estas

tareas planteadas por la autora comprendemos que la ética tiene una dimensión práctica que corresponde a la moral, es por eso que es importante destacar que ambos conceptos generalmente son utilizados como sinónimos para designar el conjunto de normas que deben gobernar la conducta humana así como también los juicios que la evalúan posteriormente, no obstante tenemos claridad en que no existe, desde el punto de vista etimológico, un fundamento para hacer distinción entre ambos conceptos pero debemos considerar desde la visión de la semántica que si existen diferencias entre ellos.

La moral se refiere al conjunto de creencias y normas de primer orden relativas a la consecución de una vida buena y justa así como también su puesta en práctica supone el seguimiento de dichas normas, en cambio la ética tendría como objeto de estudio la moralidad y constantemente intentaría establecer los principios en los que se basa, es decir sería como una reflexión consciente de segundo orden sobre lo apropiado que puede resultar la moral una vez aplicada. No se ha teorizado sobre la moral con el simple objeto de conocerla, sino con el fin práctico de orientar nuestra conducta, de así establecer unos principios prácticos o alcanzar una forma de ser, es así como la misma reflexión sobre la moral es ya práctica, por lo que establecer diferencia entre ética y moral es base al carácter práctico y teórico es inconsistente. (Manuel Villoria, 2016)

La importancia de la ética es que implica y lleva consigo elementos que todos como ciudadanos compartimos a diario sin hacer distinción a creencia religiosa, relaciones familiares, profesión, oficio, entre otros aspectos, todos elementos comunes que ayudan a la sociedad de hoy en día a vivir en armonía conforme a principios instalados como la justicia, libertad, igualdad y solidaridad a fin de hacer más satisfactoria la convivencia humana, esto es lo que podríamos considerar como uno de los fundamentos de la moral y su estudio a través de la ética, fundamente ya que al regir el actuar de todo ser humano también condiciona la vida en comunidad y así la realidad de cada país, cada grupo humano elabora y fija sus parámetros de actuación lo que llevaría a la determinación de un sello característico, esto ocurre en cada Estado a través del comportamiento social que se puede observar desde una perspectiva del sistema político en el actuar de sus instituciones.

1.1.1. Ética aplicada

Cuando la ética se aplica y se pone en práctica en el servicio público se denomina Ética Pública, también llamada ética para la política y la administración pública. La ética pública señala principios y valores deseables para ser aplicados en la conducta del hombre que desempeña una función pública. Esta disciplina ofrece al servidor público un conocimiento que lo lleva a actuar de una determinada manera en cada situación, ofreciendo auxilio con respecto a la elección de las diversas situaciones que son convenientes o no para la colectividad.

Establece los criterios que debe tener en cuenta todo servidor público para llevar a cabo sus funciones con el fin de lograr un bien para la comunidad. La ética pública puede comprenderse como un hacer colectivo, como un proceso en el que tanto la colectividad como los individuos generan pautas de conducta que posibilitan un mejor desarrollo de la convivencia, de la autonomía y de la libertad del hombre. Los gobiernos que quieran ser considerados como justos deben tener individuos íntegros, y es justamente aquí donde entra la ética al tener en sus manos la selección y formación de servidores públicos que actúen con responsabilidad y eficiencia. La ética en la administración pública pone en juego todo un conjunto de valores para ofrecer servicios de calidad a la comunidad. La ética aplicada a la función pública es de vital importancia porque tiene como eje central la idea de servicio, es decir, las tareas y actividades que realizan los funcionarios públicos están orientadas al bien común.

La ética de la función pública es la ciencia del buen comportamiento en el servicio a la ciudadanía, es además un importante mecanismo de control de la arbitrariedad en el uso del poder público, un factor vital para la creación y el mantenimiento de la confianza en la administración y sus instituciones. Por tanto, es un factor clave para elevar la calidad de la administración pública mediante la conducta honesta, eficiente, objetiva e íntegra de los funcionarios en la gestión de los asuntos públicos³. La ética pública es por tanto un instrumento fundamental para evitar la corrupción al elegir a los representantes más idóneos para gobernar.

Los cargos públicos deben ser ocupados por las personas más capaces, por aquellas que son leales a la constitución política y que tengan un gran sentido de justicia. Lamentablemente, existe un marcado interés por ocupar un cargo público sin tener la debida preparación, sin contar con la formación necesaria para ello. La conducta de aquellos que quieren sobresalir sin asumir la importancia y la responsabilidad que conlleva el ejercicio de la función pública afecta a los resultados de la misma. La ética permite establecer la justicia o injusticia de las acciones humanas, elevando así la cultura política de un pueblo o Estado. Cuando un servidor público adopta estos elementos como principios de vida se ubica más allá del poder y no se deja llevar por los apasionamientos, realizando buenas obras para con su comunidad.

1.1.2. Dilemas éticos

Para efectos de la presente investigación cobra real importancia aclarar a que nos referimos cuando se habla de dilemas éticos en la función pública, es por esto que entenderemos tal concepto en el marco de la aplicación de la ética y su significado desde la práctica en la administración pública, como lo presenta el autor Oscar Diego Bautista en su artículo:

“La ética para los servidores públicos se refiere a situaciones de aplicación. El bien para todos, lejos de ser una abstracción, se materializa en cada acto que realizan las múltiples instancias de la administración pública. Es la suma de miles de decisiones diarias de los funcionarios que laboran en las organizaciones públicas. Cada funcionario se encuentra diariamente con dilemas éticos que unas veces resuelve de manera rutinaria y otras como resultado de una profunda reflexión. Aunque el sentido común alberga principios básicos que nos permiten conocer lo bueno y lo malo, la vida nos lleva a situaciones en las que lo bueno no siempre resulta evidente. La respuesta a un conflicto puede ser equivocada si la persona no cuenta con una escala de valores que le permita discernir lo que es correcto de lo que no. En el momento en que el hombre decide y actúa la respuesta puede ser justa o injusta, buena o mala, adecuada o inadecuada. Por eso es importante que los servidores públicos cuenten con una “doctrina” que les sirva de guía en sus decisiones. De esta manera, la ética pública da al servidor público un conocimiento que le permite actuar correctamente en cada situación, por difícil que esta sea, al ofrecer criterios para encontrar soluciones adecuadas.”

1.1.3. Ética de la Función Pública

Al momento de hablar de ética es importante también mencionar que este término tiene alcances y se relaciona con distintas áreas de estudio, una de estas es la Ética Pública, que requiere ser definida para luego así establecer el nexo con la función pública en sí, es así como para Rodrigo Arana la Ética Pública “es el comportamiento de los funcionarios en orden a la finalidad del servicio público que le es inherente, es decir, es la ciencia que trata la moralidad de los actos humanos en cuanto realizados por funcionarios públicos.” (Aranda, 2006) En definitiva, la Ética Pública es como la Ética en sí misma, una ciencia que sólo comprenderemos desde su práctica, aquí urge hacer la salvedad de por qué es llamada una ciencia, la respuesta es simple, es una ciencia ya que la ética para la Administración Pública incluye principios generales y universales sobre la moralidad de los actos humanos realizados por el funcionario público, y a su vez es práctica porque se ocupa fundamentalmente de la conducta libre de todo hombre que desempeña una función pública, proporcionándole las normas y criterios necesarios para actuar de forma correcta.

Una vez aclarando a qué nos referimos con Ética Pública corresponde realizar la conexión que esta tiene con la Función Pública, es así que entenderemos función pública en primera instancia según la relación que tiene con los individuos, es así como en definición de Henry Nézard sería “relación que se establece voluntariamente, de una manera general y permanente entre un establecimiento público y un ciudadano que se obliga a hacer actos para satisfacer las necesidades de ese establecimiento, (Álvarez, 2011) a su vez desde la perspectiva de la actividad estatal en sí la función pública sería entendida como la tarea, misión o cometido que es asignado a todos los órganos públicos que se involucren con ella. Una vez teniendo claras estas consideraciones cabe mencionar que la función pública cuenta con una serie de elementos que la constituyen y que permiten darle características propias para así ser reconocida como tal, como elementos destacaremos que su manifestación radica en su actividad, es decir, se traduce en actos jurídicos y/o materiales, es ejecutada por un órgano estatal que ha sido previamente destinado para realizar dicha actividad, y como un elemento importante es que su fin es la actividad estatal es sí misma, en definitiva, conseguir la obtención del bien común.

1.2. Código de ética

Un Código de Ética es entendido como una herramienta que permite convenir participativamente los estándares éticos y legales que caracterizan a una institución, relevándolos con el objetivo de generar una convivencia laboral basada en valores comunes.

Corresponde a la sistematización de aquellos valores y conductas que reflejan la cultura, misión, visión y objetivos estratégicos de la institución, considerando además su vínculo con el marco legal que rige las conductas de los funcionarios públicos.

Establece un marco de referencia general respecto del actuar esperado, proporcionando un criterio claro y consensuado que permite a las personas adecuar su conducta hacia el buen ejercicio de sus funciones.

Un instrumento de este tipo permite promover estándares éticos y contar con un marco común de conducta para todas las autoridades y funcionarios

Los Códigos de Ética ayudan a funcionarios a mejorar sus “competencias éticas”, permitiéndoles tomar decisiones que vayan en beneficio del bien común. Debido a la naturaleza compleja de la acción pública, en el día a día surgen nuevas situaciones que ponen a los funcionarios y funcionarias constantemente a prueba y los enfrenta a dilemas éticos.

Mejora el clima laboral al promover obligaciones y derechos comunes, fomentando así un ambiente de respeto e igualdad dentro de la Administración Pública.

Conduce a un ambiente que propicia mayor responsabilidad y compromiso de los funcionarios, favoreciendo la acción eficaz del actuar institucional, condición indispensable para que la ciudadanía sienta confianza respecto de la labor de los servicios y del Estado, pues la cultura ética nos protege a todos, ciudadanos, funcionarios e instituciones.

Sin duda, un Código de Ética tiene consecuencias positivas para las instituciones porque, las políticas públicas son más eficientes cuando los funcionarios y funcionarias toman decisiones que no están influenciadas por intereses personales. La percepción de un alto nivel de probidad en el sector público refuerza la confianza de los ciudadanos en las instituciones democráticas y la legitimidad de éstas. Un nivel bajo de corrupción y un nivel alto de confianza en las instituciones regulatorias refuerza el carácter atractivo del país y fomenta la actividad económica, la existencia de un marco de referencia en cuanto a las conductas del sector público permite a los funcionarios prevenir situaciones que podrían afectar su probidad.

1.3. Principios y Valores en la Función Pública

Como ya se ha mencionado anteriormente entenderemos por “Ética Pública la que tiene como fin último guiar la conducta de los responsables políticos y de los trabajadores públicos”. (Villoria, 2009) En ese ámbito, como plantea Villoria deben tenerse en consideración dos principios éticos que pertenecen a ese ámbito, estos son: a) los derechos y obligaciones que las personas tienen que respetar y asumir cuando actúan en un entorno en que sus actos afectan seriamente el bienestar de otras personas y de la sociedad, y b) las condiciones que las prácticas colectivas y las políticas públicas deberían satisfacer en la medida que también afectan el bienestar de las personas y de la sociedad. Es así como podemos comprender que la Administración Pública cuenta con principios éticos característicos propios de la función pública que se lleva a cabo en el ejercicio de sus funciones, en ese sentido se destaca que estos principios van acompañados por valores propios de la ética pública, para mayor comprensión de esto clasificaremos estos en la ética burocrática y ética democrática, la primera incluye valores como la eficiencia y la eficacia, la lealtad y jerarquía, por su parte la ética democrática incluye valores constitucionales y de régimen, ciudadanía y de interés público, equidad y justicia. (Francisco Longo, 2015)

El fundamento de la ética administrativa se halla por tanto en cierta concepción de la naturaleza de su propia actividad, es así como el funcionario público es considerado como administrador temporal de la “cosa pública”, es en base a esto que se deducen ciertos valores primordiales de la actividad pública, como: rendición de cuentas, imparcialidad, justicia, beneficencia, evitar el daño de modo que se tenga la capacidad de ganar la confianza pública. Todos estos valores se infieren de la concepción del funcionario como administrador y servidor temporal, es decir, que su actividad esté siempre acorde con la orientación y la función de la Administración, alcanzando el bien público a través de su organización específica, cumpliendo las funciones asignadas a su unidad de trabajo que de alguna manera se integran en esa orientación general hacia el bien común. En esa misma línea queda claro que la tarea de la ética del trabajo público es clarificar y determinar mediante criterios, cuándo se está dentro de la línea que marca el bien público y cuándo se ha traspasado esa línea, Por consecuencia, si esos valores básicos guían la conducta del empleado público existirá una mayor probabilidad de que su

actividad sea íntegra, es decir, que se mantenga, gracias a su actuar dentro de los límites que marcan lo ético y la legalidad. (Manuel Villoria, 2016)

1.3.1. Probidad

La Constitución Política de la República establece que “el ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones”

El Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua identifica el término “probidad” con “honradez” y define ésta, a su vez, como “rectitud de ánimo, integridad en el obrar”. Según la Ley, el principio de probidad administrativa consiste en “observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular”.

Esto consiste en:

- a) Observar una conducta funcionaria intachable: Las actuaciones de los servidores públicos deben adecuarse completamente a los deberes que les fija la ley y constituir un testimonio de ética pública ante la comunidad.
- b) Desempeñar honesta y lealmente la función o cargo: Significa rectitud en el obrar y una lealtad de carácter impersonal con la función que se debe desempeñar.
- c) Darle preeminencia al interés general sobre el particular: Los funcionarios deben tomar en cuenta para sus decisiones y actuaciones el conjunto de intereses de la comunidad, sin dar lugar alguno a privilegios.

En el ejercicio de la función pública, el funcionario/a mantiene una conducta honesta e íntegra, lo que implica que el interés común prima por sobre el particular, de modo tal que no utilizará ni el cargo ni los recursos públicos para conseguir beneficios o privilegios personal, del mismo modo que el funcionario/a debe ser imparcial en el ejercicio de sus funciones.

La probidad como principio es transversal a todo el actuar del funcionario público.

1.3.2. Transparencia

Entenderemos transparencia como el hecho de garantizar el derecho a la ciudadanía de conocer y acceder a la información acerca de las actuaciones y las decisiones de las instituciones públicas, cabe destacar que la publicidad de información y la visibilidad de las acciones de los funcionarios/as operan como barreras para la corrupción y posibilitan que los ciudadanos conozcan y vigilen la función pública. En definitiva, una acción transparente permite a la ciudadanía conocer qué, cómo actúa y qué decisiones adopta la Administración del Estado.

Existen dos facetas de la transparencia, una de estas es la transparencia activa que entenderemos como la acción de poner información a disposición del público de manera permanente sin mediar algún requerimiento formal previo, por otra parte está la transparencia pasiva que consiste en entregar información a aquellas personas que la soliciten mediante algún procedimiento formal anteriormente estipulado.

1.4. Corrupción

Como ya se ha mencionado, para efectos de esta investigación en el presente marco conceptual se entrega definiciones de los términos con un alcance pertinente al contexto de la misma, el último concepto a definir es el de corrupción, concepto que vamos a entender como el abuso de poder para beneficio privado, directo o indirecto.

La corrupción tiene alcances en distintas áreas, desde la perspectiva en que se ha llevado a cabo, a través de la realización de actividades que denominamos como corruptas, la primera de ellas sería aquellas que quiebran normas legales y cuyo resultado son beneficios directos para el político o burócrata correspondiente, en este sentido el supuesto más comúnmente entendido como corrupción son los sobornos y cohechos o la malversación de fondos públicos, es a través de estas acciones que se han desarrollado instrumentos para poder medirla. Cabe destacar que la corrupción tiene graves consecuencias corrosivas para la sociedad, es un gran daño a la democracia misma y al Estado de derecho, ya que da pie a violaciones a los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el surgimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas de seguridad humana.

CAPÍTULO 2: MARCO NORMATIVO

En este capítulo se expondrán los contenidos de las normas que entregan un marco legal a la presente investigación, para Chile la creación de Códigos de Ética en cada servicio público responde a la búsqueda de nuevas herramientas para combatir los problemas de corrupción y conflictos de intereses que han tenido lugar en la contingencia nacional durante el último tiempo, anterior a esta medida han surgido otras que han quedado manifestadas en leyes, es así como en el siguiente capítulo se hará una revisión que va desde la constitución política que actualmente nos rige pasando por las leyes pertinentes al área de estudio como la Ley orgánica de bases generales de la administración del Estado, Estatuto Administrativo, Ley de Probidad, Ley de lobby, en conjunto con lo que estipula el instructivo presidencial del presente año para la creación de Códigos de Ética, para luego finalizar con un análisis del contexto internacional, comparando como han legislado otros países respecto a esta problemática y que ha manifestado al respecto la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Naciones Unidas.

2.1. Marco Normativo Chileno

En la actual Constitución Política de Chile se hace mención al ejercicio de las funciones públicas en su artículo n°8, que en síntesis estipula que se obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones, a su vez plantea que los actos son públicos al igual que las resoluciones de los órganos del Estado, así como también sus fundamentos y los procedimientos que la utilicen. Otro de los alcances que se realizan tiene relación con el conflicto de intereses estipulando que el Presidente de la República, los Ministros de Estado, los diputados y senadores, y las demás autoridades y funcionarios que una ley orgánica constitucional señale, deberán declarar sus intereses y patrimonio en forma pública, mencionando que a través de la legislación actual los casos y las condiciones en que las autoridades delegarán a terceros la administración de aquellos bienes y obligaciones que supongan conflicto de interés en el ejercicio de su función pública. Asimismo, podrá considerar otras medidas apropiadas para resolverlos y, en situaciones calificadas, disponer la enajenación de todo o parte de esos bienes.

2.1.1. Ley orgánica constitucional de bases generales de la administración del Estado y Estatuto Administrativo.

La ley n° 18.575, ley orgánica constitucional de bases generales de la Administración del Estado corresponde a la norma vigente para regular la Administración Pública, específicamente en su artículo n°3 postula que la administración del Estado está al servicio de la persona humana; esto implica que su finalidad es promover el bien común atendiendo las necesidades públicas de forma continua y permanente, fomentando así el desarrollo del país a través del ejercicio de las atribuciones que le confiere la constitución y ley, aprobación, ejecución y control de políticas, planes, programas y acciones de alcance nacional, regional y comunal. Otro de los artículos importantes de esta ley para efectos de la presente investigación y que nos permitirá comprender la importancia de la misma es el n° 11 bis que postula que los funcionarios de la Administración del Estado deberán observar el principio de probidad administrativa, y en especial las normas legales generales y especiales que lo regulan, así como en el artículo n° 64 se especifican las conductas que contravienen este principio.

Por su parte, el estatuto administrativo, texto aprobado por la ley n° 18.834 tiene gran importancia al momento de hablar de comportamiento de los funcionarios de la Administración Pública, ya que la noción de función pública está íntimamente ligada a la naturaleza de la relación jurídica de los funcionarios públicos, esto cobra mayor relevancia considerando que en Chile existe un sistema de empleo público amparado por el derecho público. En el artículo n° 1 se establecen las relaciones entre el Estado y el personal de los Ministerios, Intendencias, Gobernaciones y de los servicios públicos, considerando a los centralizados y descentralizados que han sido creados para el cumplimiento de la función administrativa, todos estos se regulan por el Estatuto Administrativo.

Es pertinente mencionar que el establecimiento de un estatuto administrativo para los funcionarios se ha considerado como el medio para fijar las bases para obtener funcionarios aptos y determinar las garantías, derechos y deberes que les corresponden a éstos, es decir es indispensable para todas las relaciones jurídicas que se producen entre los funcionarios y los órganos administrativos del Estado.

2.1.2. Delito funcionario en el Código Penal

El Código Penal de nuestra legislación en su título quinto llamado “de los crímenes y simples delitos cometidos por empleados públicos en el desempeño de sus cargos”, trata en específicos los delitos que tienen relación con la anticipación y prolongación indebida de funciones públicas, nombramientos ilegales, usurpación de atribuciones, prevaricación, malversación de caudales públicos, fraudes y exacciones ilegales, infidelidad en la custodia de documentos, violación de secretos, cohecho, resistencia y desobediencia, denegación de auxilio y abandono de destino, abuso contra particulares. De acuerdo a lo atinente a esta investigación los artículos más relevantes son el relacionado con la malversación de caudales públicos en que se establecen las penas de presidio en distintos grados por el mal uso de caudales públicos que pueda realizar algún funcionario, así como en el apartado n° 6 se manifiestan las penas para los delitos de fraude y exacciones ilegales, correspondiente a la defraudación por parte de los empleados públicos al Estado, cayendo en una falta a la ética grave, por último se destacan los artículos que hacen mención al delito de cohecho, que corresponde a la solicitud o aceptación de recibir mayores derechos de los que están señalados por razón a su cargo o así mismo un beneficio económico para el empleado público o un tercero por el simple hecho de ejecutar o haber ejecutado un acto propio de su cargo, históricamente a este delito se le denomina corrupción, falta que es considerada como grave en la Administración del Estado y que tiene directa relación con la formación ética de cada uno de los funcionarios públicos.

La legislación vigente en Chile establece penas a los delitos o simples delitos cometidos por empleados públicos en el ejercicio de sus funciones a través del Código Penal, como acabamos de ver éste título del código es de gran importancia para regular el comportamiento de cada funcionario que trabaje para la Administración del Estado, establece la responsabilidad penal de estos, entendiendo que un delito es toda acción y omisión penada por ley, corresponde entonces a la conducta humana esto es lo que determina como un elemento esencial del delito al momento de establecer cuál es la pena correspondiente, lo que da paso a la responsabilidad penal y administrativa a la que cada empleado público debe tener conocimiento que se somete por el sólo hecho del ejercicio de sus funciones.

2.1.3. Ley de Probidad, Declaración de Patrimonio e Intereses, Ley de Lobby, Acceso a la Información.

La ley n°20.880, conocida como ley de Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Intereses, regula el principio de probidad en el ejercicio de la función pública y la prevención y sanción de conflicto de intereses, este principio en la función pública consiste en observar una conducta funcionaria intachable, un desempeño honesto y leal de la función o cargo con preeminencia del interés general por sobre el particular, se está en presencia de una situación correspondiente a un conflicto de intereses cuando concurren a la vez el interés general propio del ejercicio de las funciones con un interés particular, sea este o no de carácter económico, correspondiente a quien ejerce tales funciones o de los terceros que estén vinculados a él, previamente determinados por la ley o cuando concurren circunstancias que le restan imparcialidad en el ejercicio de sus competencias. Esta ley regula tres mecanismos que permiten disminuir la posibilidad de conflictos de intereses, las cuales son:

- a) Declaración de Patrimonio e Intereses
- b) Mandato especial de administración de cartera y valores
- c) Obligaciones de enajenar

Especificaremos en la primera, correspondiente a la Declaración de Patrimonio e Intereses (artículo 4°), con el objetivo de resguardar el principio de Probidad, las autoridades y determinados funcionarios deben efectuar una declaración que transparente sus intereses y patrimonio. Esta obligación se encuentra reconocida en Constitución Política de la República desde el año 2010, corresponde a la incorporación al artículo 8° de nuevos incisos, donde se dispone que “El Presidente de la República, ministros de Estado, diputados y senadores y las demás autoridades y funcionarios que una ley orgánica constitucional señale, deberán declarar sus intereses y patrimonio en forma pública.” Tal declaración deberá efectuarse a través de un formulario electrónico, serán públicas, sin perjuicio de los datos sensibles y datos personales, se declaran actividades profesionales, económicas y laborales, además de gremiales o de beneficencia, bienes inmuebles situados en el país o en el extranjero, bienes muebles registrados, derechos de acciones, valores, actividades y bienes del cónyuge o conviviente civil, bienes de hijos e individualización de parientes. (Biblioteca del Congreso Nacional , 2014)

En lo que respecta a la ley n°20.730 que regula el lobby y las gestiones que representan intereses particulares ante las autoridades y funcionarios, consideraremos en primer lugar que esta ley regula la publicidad en la actividad de lobby y demás gestiones que representen intereses particulares, con el objeto de fortalecer la transparencia y probidad en las relaciones con los órganos del Estado. Para los efectos de esta ley se entiende como lobby aquella gestión o actividad remunerada ejercida por personas naturales o jurídicas, chilenas o extranjeras que tienen por objeto promover, defender o representar cualquier interés particular, para así influir en las decisiones que, en el ejercicio de sus funciones, deban adoptar los sujetos pasivos conforme a la ley respecto de los actos y decisiones reguladas en la misma. Es una práctica común en ciertos servicios de la Administración del Estado que existan relaciones entre estos con empresas, las cuales constantemente a través de sus empleados encargados del lobby quienes son enviados para promover, defender o representar cualquier interés esto lo realizan a través de audiencias o reuniones, estas pueden ser llevadas a cabo por sujetos activos, quienes realizan gestiones de lobby o gestión de interés particular antes los sujetos pasivos establecidos en la ley, estos últimos corresponden a las autoridades y funcionarios frente a los cuales se realiza el lobby o gestión de interés particular, los cuales deben cumplir deberes de registro y transparencia establecidas por ley.

La ley n° 20.285 sobre acceso a la información pública regula el principio de transparencia en la función pública, el derecho de acceso a la información de los órganos de la Administración del Estado, los procedimientos para el ejercicio del derecho y para su amparo, y las excepciones a la publicidad de la información. Esta ley establece que en virtud del principio de transparencia de la función pública, los actos y resoluciones de los órganos de la administración pública, sus fundamentos así como los documentos que le sirvan de complemento o de sustento directo o esencial y los procedimientos que se utilicen para su dictación son públicos; así mismo es pública la información elaborada con presupuesto público y toda la información que obre en poder de los órganos de la administración, cualquier sea el formato o soporte de este así como su fecha de creación, origen, de clasificación o procesamiento. Algo importante de señalar es que en su art. 10° esta ley establece que toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier órgano de la Administración del Estado, en la forma y condiciones que se han establecidos.

2.2. Transparencia y Probidad en la historia político-administrativa de Chile

El tema de la corrupción política y administrativa no tenía relevancia en nuestro país hasta comienzos de los años noventa. Desde el año 1973 a 1990, durante la dictadura de Pinochet, este tema, como muchos otros, no eran parte de la agenda pública. La ciudadanía no tenía conocimiento sobre eventuales problemas y tampoco existía libertad de opinión ni de prensa. Con el advenimiento de la democracia, estos temas se abren a la ciudadanía, especialmente respecto de casos de corrupción que involucraron a funcionarios públicos y que fueron, en su época, ampliamente publicitados.

Es importante señalar, que a través de los distintos gobiernos desde el regreso a la democracia, y luego de conocerse algunos hechos de corrupción se convocaron a distintas personalidades del quehacer público, para integrar comisiones, con el objeto de elaborar propuestas tendientes a eliminar esos incipientes brotes de corrupción que amenazaban el correcto desarrollo de la función pública. A partir de 1990 Chile recuperaba una larga tradición republicana, caracterizada por la probidad en el ejercicio de la función pública, austeridad de sus gobernantes y respeto por el quehacer de Estado.(Vargas, 2004)

En el proceso histórico, podemos mencionar como acontecimientos relevantes La Comisión de Ética Pública, que surgió por el destape público en 1994 del caso Codelco, en el cual el operador de mercados desfalcó a la cuprífera en 200 millones de dólares con manejos financieros ilícitos, hecho por el cual fue condenado a penas de presidio. Esta comisión propuso la adopción de 41 medidas para la generación de condiciones de transparencia e integridad en distintos ámbitos del funcionamiento del Estado, ésta comisión tuvo entre sus virtudes el encarar el problema de la corrupción y la promoción de la transparencia como una política de Estado, haciendo partícipe a distintos sectores políticos con el fin de asegurarle un respaldo transversal. Entre las medidas que se propusieron estaba la elaboración de un código de probidad pública, reforma al procedimiento penal, limitación del gasto electoral y promulgación de una ley de compras públicas y otra de acceso a la información pública.

Otro acontecimiento importante fue la creación de la Comisión asesora presidencial para el fortalecimiento de transparencia y probidad pública, comisión que fue presentada el 16 de enero de 2003, fue una medida tomada por el Presidente Ricardo Lagos luego del caso Coimas y MOP-Gate que llevaron al gobierno a decidir avanzar en materias de modernización del Estado, anunciando al país que había sellado un acuerdo entre las colectividades para despachar en el transcurso de el mismo año una batería de 49 proyectos sobre reformas del Estado; Transparencia y Probidad; y agenda Pro Crecimiento. Entre las medidas importantes tomadas por esta comisión, llamado como acuerdo político-legislativo, fueron la creación de la Dirección Nacional del Servicio Civil, regulación del Lobby, transparencia en el financiamiento de campañas electorales y partidos políticos y creación de tribunales del trabajo.

Bajo el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet también hubo problemas vinculados a que por varios meses los estudiantes protestaron en las calles pidiendo una reforma educacional. Además, en octubre de 2006 sale a la luz pública del caso Chiledeportes, donde se descubrieron que dineros de la entidad eran desviados a campañas políticas de la Concertación, los mandatos para esta comisión era similares a los de comisiones creadas con anterioridad como colaborar en la generación de insumos en materia de transparencia, regulación del lobby, financiamiento de la política y modernización de la gestión pública. En efecto, la agenda de probidad y transparencia, modernización del Estado y mejoramiento de la política publicada en 2007 impulsa como proyecto la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado, propone creación del Consejo para la Transparencia, se instala el principio de “transparencia activa”, esas como las más importantes. (Vargas, 2004)

2.2.1. Agenda de Probidad y Transparencia en los Negocios y la Política

La Agenda de Probidad y Transparencia es un conjunto de propuestas que refleja el compromiso del Gobierno para mejorar de manera sustancial la calidad de la política y el ejercicio de la actividad pública. Fue dada a conocer por la Presidenta de la República, con fecha del 11 de mayo pasado, en ella se incorporan 18 medida legislativas y las siguientes medidas administrativas:

1. Sistema preventivo anti lavado de dinero y anticorrupción en los servicios públicos.
2. Perfeccionamiento de la normativa reglamentaria de Compras Públicas para fortalecer las exigencias de probidad por parte de los compradores públicos.
3. Código de buenas prácticas para lobistas.
- 4. Código de Ética de los distintos servicios públicos.**
5. Nuevas bases curriculares en la educación cívica para 3ros y 4tos medios.
6. Creación de un Plan de Formación Ciudadana para todos los establecimientos educacionales.
7. Catálogo de inhabilidades e incompatibilidades para cargos de elección popular, con el fin de informar a la ciudadanía en este tema.
8. Cuenta pública de la implementación del Instructivo Presidencial sobre Declaración de Intereses y Patrimonio
9. Modificaciones a la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones y mejoras en los procesos de información de planes reguladores, entre otras materias.
10. Obligatoriedad de uso del portal “Empleos Públicos”. (Las nuevas reglas, 2015)

2.2.2. Comisión asesora presidencial contra los conflictos de intereses, el tráfico de influencias y la corrupción

En febrero de 2015 la Presidenta Michelle Bachelet presentó formalmente la "Comisión Asesora Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción". Según explicó la Mandataria, el objetivo de la Comisión será "proponer medidas en el plano administrativo, legal y ético, de aplicación inmediata y de mediano plazo, tanto para el ámbito de los negocios y el servicio público, como para las relaciones entre ellos". Esto apunta a perfeccionar el ordenamiento institucional, "para que ninguna persona pueda verse beneficiada por contar con información privilegiada o contactos políticos, que los servidores públicos no se vean expuestos al poder del dinero, que el abuso de poder no sea más una práctica y que los culpables de estos hechos tengan sanciones efectivas y ejemplares". La comisión deberá proponer, además, "mecanismos accesibles y eficaces de defensoría a los ciudadanos contra los actos arbitrarios y de corrupción que puedan afectarles". También tendrá por tarea la elaboración de un "estricto código de prácticas y criterios éticos que oriente las decisiones en el ámbito de la política, los negocios y el servicio público", con la intención de que a futuro "forme parte de los programas educacionales, especialmente en la educación superior". Para el desarrollo de sus propuestas el grupo recogerá "las mejores prácticas a nivel mundial, escuchando a la ciudadanía, a expertos y organismos internacionales mediante audiencias", dijo Bachelet, que prometió "un diálogo franco y sin cortapisas, abierto a todos, de cara al país". Con las medidas propuestas por esta comisión se articula la Agenda para la transparencia y la probidad en los negocios y la política del actual Gobierno. La Agenda para la transparencia y la probidad en los negocios y la política consiste en un conjunto de medidas administrativas e iniciativas legislativas que tienen por finalidad abordar e implementar las diversas propuestas y recomendaciones contenidas no solo a lo largo del informe del Consejo Asesor, sino además aquellas entregadas por Centros de Estudio, parlamentarios, partidos políticos y sociedad civil; y además incorpora medidas ya consideradas en el actual programa de gobierno. La agenda de probidad y transparencia que impulsa el actual Gobierno de la Presidenta Bachelet, está compuesta por 14 medidas administrativas y 21 proyectos de ley e indicaciones que ingresaron al Congreso en un plazo de 45 días. (www.gob.cl , 2014)

Respecto a la medida de elaboración participativa de códigos de ética para las Instituciones públicas, informarles que es una actividad inédita en Latinoamérica y tal vez

en el mundo. Es fundamental en el desarrollo de esta tarea que los funcionarios participen en todas las actividades que implica esta metodología participativa, constituyendo el comité de ética para la redacción del código, contestando la encuesta, y participando en las entrevistas o focus grupales, como entrevistador o entrevistado. Las entidades públicas poseen características particulares que las hacen diferentes unas de otras. Es así que, aunque la mayoría de las Instituciones públicas compartan ciertos valores como la probidad, la transparencia y la eficiencia, entre otros, es necesario que cada organismo elabore su propio Código de Ética, relevando las conductas que esperan de sus funcionarios, tomando en cuenta la cultura organizacional y los valores que se viven en la institución, poniendo especial atención en los riesgos a la probidad y las faltas éticas que pueden surgir en el ejercicio de la función pública.

El Código de Ética es una herramienta que debiera proporcionar criterios claros y consensuados para orientar la conducta de los funcionarios (as) hacia un buen ejercicio de sus funciones, por lo que es sumamente importante que el contenido del código tenga sentido para los funcionarios, les sea cercano y genere identificación con el mismo. Para lograr esto, dentro de la metodología preparada por el Programa de las Naciones Unidas Para el desarrollo (PNUD), se necesita realizar un diagnóstico en cada organismo, propiciado por dos instrumentos, uno cuantitativo, a través de una encuesta electrónica, y otro cualitativo, a través de entrevistas o realización de focus grupales con funcionarios. La participación de los funcionarios también se requiere en la redacción del Código, poniendo atención en el lenguaje utilizado y en la forma de dar a conocer los contenidos, ojalá de forma muy cercana, simple y con ejemplos, de manera que todos los funcionarios de la institución puedan entenderlo fácilmente.

2.3. Planificación para la elaboración e implementación de Códigos de Ética en los Servicios Públicos (Oficio n°3)

Con fecha 10 de febrero de 2016, el oficio circular n° 3 con materia “Planificación para la elaboración de Códigos de ética en los Servicios Públicos” es enviados a cada jefe/a de todos los servicios públicos del país, esto se realiza en el marco de la Agenda de Probidad dispuesta desde mayo 2015 y de un protocolo de acuerdo firmado por la Asociación Nacional de Empleados (ANEF) y los Ministros de Hacienda, Trabajo y Previsión Social, de acuerdo a la importancia de avanzar en el fortalecimiento de la función pública y del sistema institucional se informan en aquel oficio las orientaciones en orden a iniciar el proceso de planificación para la implementación de Códigos de Ética.

En el documento se establece que para el efectivo cumplimiento de la iniciativa la Dirección Nacional del Servicio Civil tendrá la labor de gestionar y brindar el apoyo necesario a todos los servicios públicos en orden a implementar Códigos de ética dentro de los plazos dispuestos en la Agenda de Probidad, el mismo servicio civil se ordena como el encargado para la realización de los talleres de capacitación para los Jefes de División Jurídica y de Gestión de Personas de las instituciones.

Especifica que el Código de Ética de una institución debe establecer los estándares, procedimientos y expectativas de los funcionarios y funcionarias con el fin de guiar su conducta y así servir de referencia para tomar decisiones correctas, reflejando la cultura, misión, visión y objetivos estratégicos de la organización, considerando además su vínculo con el marco legal que rige las conductas de los funcionarios públicos. Se considera que un Código de Ética es entendido como una herramienta que permite convenir participativamente entre todos los funcionarios de un servicio los estándares éticos y legales que caracterizan a su institución, relevándolos con el objetivo de generar una convivencia laboral basada en valores comunes.

Con el objeto de que se lleve a cabo este proceso de la mejor forma posible cada servicio público debió arbitrar las medidas que haya considerado como adecuadas para diseñar y ejecutar un plan comunicacional y así realizar el levantamiento de información necesaria. (Servicio civil)

2.4. Mesa de Trabajo Anticorrupción de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción en Chile

La Mesa de Trabajo Anticorrupción de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC) es una alianza creada en mayo de 2012 que, en la actualidad, reúne a representantes de 27 instituciones. Su finalidad es promover el proyecto de autoevaluación participativa y representativa de UNCAC en Chile, para elevar los estándares de transparencia y fortalecer la gestión pública, en favor de la ciudadanía.

La creación de esta Mesa de Trabajo UNCAC surgió como parte del proyecto “Autoevaluación participativa y representativa de los capítulos II y V de la UNCAC en Chile”, que lideraron la Contraloría General de la República (CGR) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Esta mesa de trabajo tiene entre sus objetivos diseñar y aplicar estrategias y acciones que permitan dar cumplimiento en el país a los principios de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC) para prevenir este flagelo es uno de los principales propósitos de la Mesa Anticorrupción.

La alianza convoca a las organizaciones públicas, privadas, la academia y a la Sociedad Civil organizada, a fin de asegurar la toma de conciencia sobre el riesgo e impacto de la corrupción en la sociedad. Para ello, genera actividades y alianzas que van dirigidas a prevenir eventuales faltas a la probidad, adoptadas a partir de la Convención, junto con desarrollar iniciativas emanadas en las propias mesas de trabajo, a fin de fortalecer una red de colaboración interinstitucional que fomente las buenas prácticas y el compromiso social con las medidas que combatan la corrupción.

Las entidades participantes corresponden al sector público, sector privado, organizaciones de la Sociedad Civil organizada, academia y otros organismos internacionales. (Agenda Anticorrupción)

CAPÍTULO 3: MARCO INSTITUCIONAL

En este capítulo se abordará lo correspondiente a las institucionalidad que tendrá de alguna forma u otra importancia en el desarrollo de esta investigación, en efecto está centrado en el Ministerio de Hacienda, Servicio Nacional de Aduanas y Servicio de Impuestos Internos, en estos dos últimos servicios estará enfocado el análisis de sus actuales Códigos de Ética.

3.1. Ministerio de Hacienda

Para efectos de la presente investigación se han seleccionado tres servicios relacionados al Ministerio de Hacienda, que permitirán realizar el análisis de sus códigos de ética, esto puesto que tanto este ministerio como sus servicios dependientes y relacionados se destacaron por ser los primeros en cumplir con la solicitud presidencial de redacción de un código de ética y conducta para sus funcionarios. En este sentido, se dará a conocer en términos generales las principales características y funciones de cada uno de ellos.

La misión del Ministerio de Hacienda es maximizar el potencial de crecimiento de largo plazo de la economía de manera sustentable, fomentar el uso eficiente de los recursos productivos del país y velar por la estabilidad de las finanzas públicas, para ofrecer una mejor calidad de vida a todos los chilenos y chilenas, especialmente de los sectores más vulnerables.

Para dar cumplimiento a esta misión, se han establecido cinco ejes estratégicos para esta cartera:

- a. Crecimiento sostenido e inclusivo: diseñar y apoyar la implementación del conjunto de iniciativas legales y administrativas que permitan maximizar el crecimiento económico.
- b. Responsabilidad fiscal: financiar de manera sustentable y con responsabilidad fiscal los compromisos del Gobierno.
- c. Desarrollo de los mercados: diseñar e implementar acciones normativas para mejorar la productividad, competitividad y transparencia de los mercados, así como integración con el mercado internacional. (Ministerio de Hacienda , 2014)

d. Modernización del Estado: participar activamente en el proceso de desarrollo y modernización del Estado, velando por un eficiente uso de sus recursos humanos y de sus instituciones.

e. Inserción Internacional: avanzar en agendas de desarrollo de comercio, aprovechar las oportunidades de financiamiento internacional y generar vínculos con organismos internacionales.

3.2. Servicio Nacional de Aduanas

El Servicio Nacional de Aduanas es un Servicio Público, de administración autónoma, con personalidad jurídica, de duración indefinida y se relaciona con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Hacienda. Este Servicio está denominado para todos los efectos legales como “Institución Fiscalizadora” y su domicilio es la ciudad de Valparaíso.

A este servicio le corresponde vigilar y fiscalizar el paso de mercancías por las costas, fronteras y aeropuertos de la República, intervenir en el tráfico internacional para los efectos de la recaudación de impuestos a la importación, exportación y otros que determinen las leyes, y de generar las estadísticas de ese tráfico por las fronteras, sin perjuicio de las demás funciones que le encomiendan las leyes.

Misión

“Contribuir al crecimiento y competitividad de la economía nacional, mediante la fiscalización, promoción del cumplimiento voluntario de la normativa aduanera y la facilitación del comercio exterior lícito para la protección del país y sus ciudadanos.”

Visión institucional

“Seremos reconocidos, nacional e internacionalmente, como un Servicio con una gestión aduanera de excelencia; que entrega a los usuarios servicios de calidad, con un modelo de fiscalización basado en la gestión del cumplimiento; que cuenta con personas íntegras, competentes y comprometidas.” (Servicio Nacional de Aduanas, 2014)

3.3. Servicio de Impuestos Internos

Servicio relacionado del Ministerio de Hacienda, actualmente cuenta con una dotación de 2.671 funcionarios en ejercicio y sus principales funciones son:

- De acuerdo con su ley orgánica, le corresponde al S.I.I. la función de aplicar y fiscalizar todos los impuestos internos actualmente establecidos o que se establecieren, fiscales o de otro carácter, en que tenga interés el fisco y cuyo control no esté especialmente encomendado por la ley a una autoridad diferente.
- Más específicamente, al Servicio le corresponde interpretar administrativamente las disposiciones tributarias, fijar normas, impartir instrucciones y dictar órdenes para la aplicación y fiscalización de los impuestos. Además, debe supervisar el cumplimiento de las leyes tributarias encomendadas al Servicio, así como conocer y fallar como tribunal de primera instancia los reclamos tributarios que presenten los contribuyentes.

La Misión del S.I.I. ha sido definida de la siguiente manera:

"El Servicio de Impuestos Internos es responsable de aplicar y administrar el sistema de impuestos internos, de fiscalizar a los contribuyentes para que cumplan con las disposiciones tributarias y de facilitar dicho cumplimiento" (Servicio de Impuestos Internos, 2014)

CAPÍTULO 4: MARCO METODOLÓGICO

En el siguiente capítulo se abordan los aspectos metodológicos del presente estudio, esto incluye la descripción del problema planteado, además de determinar cómo se realizará el estudio y cuáles fueron las técnicas de recopilación de información que se utilizarán, utilizando todos los elementos y conceptos teóricos que han sido tratados previamente.

4.1. Formulación del Problema de Investigación

Actualmente existe preocupación por parte de las autoridades de la Administración del Estado por combatir problemas como la corrupción y conflictos de interés presentes en la agenda pública. Asimismo, diversos estudios de Opinión Pública como el Latino Barómetro, el PNUD o la CEP dejan registro de que las informaciones constantes de casos de mal uso de recursos públicos merman la valoración ciudadana de la función pública y la democracia.

Estos fenómenos, sin embargo, no son propios de la realidad nacional, como hemos mostrado, la comunidad internacional y sus instituciones muestran una preocupación permanente por el mejoramiento de los estándares de funcionamiento de las administraciones públicas (Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción) en el entendido que una mejor administración es requisito para democracias de calidad y para el desarrollo de los países.

Es así, que mediante acuerdos internacionales, tratados y otros instrumentos de derecho internacional, los países suscriptores –entre ellos Chile- han determinado incorporar y promover políticas y prácticas que promuevan la ética funcionaria y el control de la corrupción, así como otras prácticas reñidas con el buen gobierno (Ej. Publicidad de las actuaciones Públicas y Transparencia).

En nuestro país, la administración de la Presidenta Michelle Bachelet ha decidido tomar medidas para generar un marco ético a la función Pública, mediante una agenda anticorrupción, promoviendo una formación ética adecuada y que esté a la altura del compromiso que exige el desempeño de cargos públicos.

Una de estas medidas, y quizás la más relevante desde el punto de vista de la autorregulación institucional, se materializa en la creación de un Código de Ética que debe ser elaborado por cada servicio público. Frente a este escenario y respecto a la implementación del código surgen preguntas como si la metodología utilizada es más apta para asegurar que sea una herramienta efectiva al momento de disminuir los problemas de corrupción y conflictos de interés y así fortalecer la función pública, además de cuál fue la participación de los actores involucrados, si tal participación implica que el código trate problemáticas reales de los servicios que provocan dilemas éticos en sus funcionarios y si será una herramienta que logrará fortalecer la ética y la probidad en la función pública.

4.1.1. Planteamiento del Problema de Investigación

- ¿Es la metodología utilizada para la elaboración de Códigos de ética apta para asegurar el fortalecimiento de la autorregulación institucional y de las actuaciones funcionarias?
- ¿Cuál es la percepción de los actores respecto a la participación de los funcionarios en la elaboración de los Códigos de Ética para conseguir fortalecer la probidad en el ejercicio de la Función Pública?

4.1.2. Justificación de la Investigación

Éste estudio se realiza principalmente porque la creación de un Código de Ética en cada servicio público bajo un instructivo presidencial es una medida nueva y que se suma al conjunto de acciones que se han llevado a cabo a lo largo de la historia en nuestro país para combatir desde la institucionalidad el problema de la corrupción y todo lo que ésta conlleva. Al ser algo nuevo para los servicios públicos es sumamente interesante de analizar desde las medidas que se han tomado internacionalmente para combatir estos problemas y la metodologías para la creación de códigos de conducta haciendo una comparación con lo realizado por Chile a través de la reciente implementación de Códigos de ética, éste análisis se realizará específicamente en dos servicios fiscalizadores del Ministerio de Hacienda, estos son el Servicio Nacional de Aduanas y Servicio de Impuestos Internos, se han elegido estos servicios ya que al ser fiscalizadores sus funcionarios tienen una mayor susceptibilidad de estar frente a dilemas éticos y deben contar con la formación ética óptima para poder resolverlos de forma adecuada y consientes de la función pública que están realizando, es así como también se recogerá la

percepción de funcionarios desde su experiencia de participación en el proceso, es en este punto que se encuentra la principal justificación para la realización de la presente investigación, ya que la creación de un Código de Ética para cada servicio público se da en el marco de las medidas administrativas de la Agenda de Probidad y Transparencia en los Negocios y la Política, siendo una de las medidas que requiere de especial cuidado al momento de su implementación a través de una metodología adecuada por el hecho de que se funda en la autorregulación de los funcionarios públicos a su actuación para así ser un aporte a la regulación institucional a través de la formación ética de los mismos y el ejercicio de buenas prácticas, es así como se considera que la aplicación de ésta herramienta sólo permitirá el fortalecimiento de la función pública si se aplica con participación activa de los funcionarios durante todo el proceso, sólo esto llevará a que el funcionario se sienta involucrado y se considere un actor sumamente relevante para lograr un cambio mayor en la Administración del Estado.

4.2. Operacionalización del Tema

4.2.1. Objetivos de la Investigación

4.2.1.1. Objetivo General

Analizar si la metodología utilizada en la elaboración de los códigos de ética de los servicios fiscalizadores del Ministerio de Hacienda permite fortalecer la autorregulación institucional y de las actuaciones funcionarias.

4.2.1.2. Objetivos Específicos

- Describir las medidas contra la corrupción de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

- Describir la metodología establecida por la Dirección del Servicio Civil para la elaboración de Códigos de Ética.

- Comparar la metodología que se usó en Chile con la que se ha establecido internacionalmente para la elaboración de Códigos de Conducta.

- Definir la relevancia que tuvo la participación de los funcionarios en el proceso de elaboración de Códigos de Ética en los dos servicios estudiados.

- Identificar por medio de entrevistas la percepción de los actores relevantes en el proceso de elaboración del Código de Ética en sus respectivos servicios.
- Relacionar los resultados mediante los instrumentos utilizados, con lo establecido internacionalmente como estándares básicos para fortalecer la función pública.

4.3. Diseño y Estrategias de la Investigación

A continuación, se mostrará la metodología y estrategias que se utilizarán para poder alcanzar los objetivos que han sido planteados con anterioridad. Estas fueron escogidas en función de los objetivos, características y las condiciones bajo las cuales se realizará la presente investigación y que además servirán de guía para la obtención y análisis de la información.

4.3.1. Descripción Metodológica

El presente trabajo de investigación es de carácter cualitativo, ya que está alejado completamente de la medición numérica, ya que se busca cualificar y describir unos fenómenos a través de la interpretación de los significados de las interacciones humanas para así poder comprender un fenómeno social.

La metodología a utilizar en este trabajo es la Investigación Descriptiva y Análisis Documental, esto ya que el análisis descriptivo tiene por objeto: “en un marco de estudio dado, la simple identificación y catalogación de la realidad empírica de los textos y documentos mediante la definición de categorías o clases de sus elementos, uno de los análisis de contenido descriptivo más específicos es el análisis documental o también recuperación de información.” (Raigada, 2002)

4.3.2. Diseño de la Investigación

Es una investigación con un diseño de tipo fenomenológico, ya que se enfoca en las experiencias individuales subjetivas de los actores involucrados, el centro de la indagación reside en la experiencia de los participantes que colaborarán con la investigación. Además, es de tipo descriptivo, ya que se reseñan las características o rasgos de la situación de estudio seleccionada.

4.4. Factibilidad de la Investigación

4.4.1. Fuentes Primarias

La investigación se hará a través de una revisión documental de la normativa vigente atinente al tema, en específico la Ley de Probidad, Ley de Transparencia y el instructivo presidencial del presente año sobre la creación de Códigos de Ética en el servicio público, así como la metodología que han establecidos organizaciones internacionales para la elaboración de Códigos éticos, como la OCDE Y PNUD, además del análisis de los Códigos de dos servicios fiscalizadores dependientes del Ministerio de Hacienda, estos son el Servicio de Impuestos Internos y el Servicio Nacional de Aduanas, ambos fueron seleccionados por ser servicios con presencia de direcciones regionales en la región de Valparaíso.

Este estudio se apoyará en entrevistas que serán de tipo semi estructuradas a los actores que compartan su visión acerca de lo pertinente a este estudio. La entrevista tiene por objetivo recoger la percepción de estos actores respecto a como se llevó a cabo el proceso de elaboración del código en sus servicios, serán funcionarios que hayan participado desde su cargo administrativo en sí mismo y representantes de la asociación de funcionarios de cada servicio.

Modelo de Entrevista

Tema: Percepción de los actores involucrados en el proceso de elaboración de Código de Ética respecto de la participación de los funcionarios.

- 1) ¿Cómo evalúa el proceso de elaboración del Código de Ética para su servicio?
¿Qué fortalezas y debilidades podría indicar?
- 2) A su percepción ¿Qué tan significativa ha sido la participación de los funcionarios en la determinación de valores y principios plasmados en el Código? ¿Cree que se han sentido representados e incluidos en este proceso?
- 3) ¿Qué efectos prevé que tendrá para el ejercicio de la función pública que cada servicio público cuente con su propio Código de Ética?

4.4.2. Fuentes Secundarias

Para la realización del presente trabajo de investigación se obtendrá información de las siguientes fuentes:

- Ley n°18.575 orgánica constitucional de bases generales de la administración del Estado.
- Ley n° 18.834, Estatuto Administrativo
- Ley n° 20.880, Probidad
- Ley n°20.730, que regula el Lobby
- Ley n° 20. 285, Acceso a la información
- Instructivo presidencial, planificación para la elaboración e implementación de Códigos de Ética en los Servicios Públicos (Oficio n°3)

4.5. Resultados Esperados

Con la realización de éste estudio se espera obtener como resultado si la implementación de Códigos de Ética en el Servicio de Impuestos Internos y el Servicio Nacional de Aduanas, ambos como servicios fiscalizadores del Ministerio de Hacienda, es una herramienta efectiva para el proceso de fortalecimiento del ejercicio de la función pública a través de la autorregulación institucional y del comportamiento de los funcionarios.

CAPÍTULO 5: ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LA INFORMACIÓN.

En el presente capítulo se realizará un análisis y posterior interpretación de la información, considerando en primer lugar resultados obtenidos en la presente investigación a través de las entrevistas realizadas, así como la recolección de información sobre los acuerdos y medidas que han tomado organizaciones internacionales de las cuales Chile es parte y que tienen como objetivo enfrentar el problema de la corrupción. En primera instancia se hará una descripción de las metodologías internacionales sobre códigos de conducta, luego la descripción se centrará en lo realizado en Chile con la reciente creación de Códigos de Ética de cada servicio público, esto permitirá posteriormente la realización de una comparación entre ambas realidades considerando además la percepción de los actores de los dos servicios para objetivos para establecer puntos en común así como las brechas de diferencia en lo realizado, con esto podremos analizar si la metodología utilizada en la elaboración de los códigos de ética de los servicios fiscalizadores del Ministerio de Hacienda permite fortalecer la autorregulación institucional y de las actuaciones funcionarias

5.1. Descripción de medidas internacionales contra la Corrupción

5.1.1. Convención de las Naciones Unidad Contra la Corrupción (CNUCC)

Como ya sabemos la corrupción y conflicto de interés así como el tráfico de influencias son problemáticas que vienen afectando desde hace ya un tiempo considerable a las institucionalidades de gran parte del mundo, es por esto que diversos organismos internacionales en su rol de coordinadores para la cooperación de los países en asuntos como el derecho internacional, paz, seguridad, desarrollo económico-social y derechos humanos han tomado medidas para hacer frente a la problemática de la corrupción que merma directamente el desarrollo de los países, es así como se comenzó a desarrollar un marco legal internacional, en tal marco destaca la Convención de las Naciones Unidad Contra la Corrupción (CNUCC), adoptada en la ciudad de Mérida, México, en diciembre de 2003 y que entró en vigor en el año 2005, actualmente cuenta con 168 miembros y tiene tres objetivos primordiales :

- Adoptar medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción, así como el fortalecimiento de las normas existentes.
- Fomentar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción.
- Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y bienes públicos. (Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, 2004)

Como queda evidenciado en los objetivos, la convención reconoce que una función pública que sea eficiente y transparente es la base de un buen gobierno. Asimismo, indica que para poder evitar los efectos nocivos de la corrupción es indispensable que sus normas sean diseñadas e implementadas en vinculación con la sociedad así como con el sector privado.

Cabe destacar la responsabilidad adoptada por parte de la Organización de las Naciones Unidas respecto al tema, esto se materializa en que una vez realizada la convención y firmado los acuerdos por parte de los países miembros comienza la aplicación y puesta en práctica de acciones que responden a los objetivos planteados, para realizar un seguimiento y evaluación de aquello y según la metodología establecida se eligen países que avalúan a otros, esto es lo ocurrido con México que en 2011 evaluó a Brasil durante el primer año de vida del mecanismo de evaluación, en un segundo período y habiendo corregido los errores en la metodología como la extensión de los procesos de revisión, el Grupo de Examen de la Aplicación de la Convención de las Naciones Unidas sesionó en junio de 2012 definiendo que México sería evaluado por Perú y Azerbaiyán.

A continuación, se presentan las medidas, instrucciones y recomendaciones establecidas en la Convención respecto a la implementación de herramientas que se apliquen a través de la institucionalidad de los Estados Partes de la Organización de las Naciones Unidas, en específico de Códigos de Ética para autorregular el comportamiento de los funcionarios públicos, es así como en el siguiente cuadro se explicita el listado de recomendaciones por una parte para la creación de Políticas y Prácticas de prevención de la Corrupción y por otro lado las bases para la implementación de Códigos de Conductas para funcionarios Públicos.

Tabla 1: Medidas preventivas recomendadas por la CNUCC

Políticas y prácticas de prevención de la corrupción	Códigos de conducta para funcionarios públicos
<p>1. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, formulará y aplicará o mantendrá en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas.</p>	<p>1. Con objeto de combatir la corrupción, cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, promoverá, entre otras cosas, la integridad, la honestidad y la responsabilidad entre sus funcionarios públicos.</p>
<p>2. Cada Estado Parte procurará establecer y fomentar prácticas eficaces encaminadas a prevenir la corrupción.</p>	<p>2. En particular, cada Estado Parte procurará aplicar, en sus propios ordenamientos institucionales y jurídicos, códigos o normas de conducta para el correcto, honorable y debido cumplimiento de las funciones públicas.</p>
<p>3. Cada Estado Parte procurará evaluar periódicamente los instrumentos jurídicos y las medidas administrativas pertinentes a fin de determinar si son adecuados para combatir la corrupción.</p>	<p>3. Cada Estado Parte, cuando proceda y de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, tomará nota de las iniciativas pertinentes de las organizaciones regionales, interregionales y multilaterales.</p>
<p>4. Los Estados Parte, según proceda y de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, colaborarán entre sí y con las</p>	<p>4. Cada Estado Parte también considerará, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, la posibilidad de establecer medidas y</p>

<p>organizaciones internacionales y regionales pertinentes en la promoción y formulación de las medidas mencionadas en el presente artículo. Esa colaboración podrá comprender la participación en programas y proyectos internacionales destinados a prevenir la corrupción.</p>	<p>sistemas para facilitar que los funcionarios públicos denuncien todo acto de corrupción a las autoridades competentes cuando tengan conocimiento de ellos en el ejercicio de sus funciones.</p>
---	--

Fuente: elaboración propia en base a documento de CNUCC.

Como se aprecia en la tabla 1, para efectos del análisis de información recopilada que sirva para el sustento de la presente investigación se han seleccionado dos áreas en las cuales la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción entrega recomendaciones preventivas para su aplicación en los países miembros con el fin de que sirvan como herramientas para combatir el problema de la corrupción a través del fortalecimiento institucional y la autorregulación de la conducta funcionaria, la primera de éstas corresponde a Políticas y prácticas de prevención de la corrupción, área en la cual se dan cuatro recomendaciones que apuntan a la creación de políticas eficaces en contra de la corrupción, se recalca que deben realizarse con participación de la sociedad ya que las políticas deben ir acompañadas de un cambio cultural a través del fomento de prácticas para prevenir la corrupción por parte de la ciudadanía, es así como también recomienda que cada Estado Parte debe realizar evaluación periódica de los instrumentos jurídicos y de todas aquellas medidas administrativas que se apliquen, finalmente y en concordancia con el principio de cooperación entre los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas se recomienda que según los principios fundamentales del ordenamiento jurídica de cada país exista colaboración con otras organizaciones internacionales y regionales que también establezcan medidas de promoción y formulación de políticas que vayan en contra de la corrupción.

Respecto a la medida de creación e implementación de Códigos de Conducta para funcionarios públicos, se destaca que es una propuesta que se da a los Estados Parte para que promuevan valores y principios fundamentales para dar un marco ético a sus funcionarios, como la integridad, honestidad y responsabilidad como base para el fortalecimiento institucional a través de una cultura ética en los servicios públicos, en

segundo lugar se establece que los códigos o normas de conducta deben ser aplicados de acuerdo al ordenamiento jurídico e institucional de cada país para así lograr una correcta y efectiva aplicación, en esa misma línea se destaca el sentido de cooperación que deben considerar los gobiernos al momento de la creación de éstos códigos de conducta, es decir considerar que hay otros países de la región y que son miembros de la Organización de las Naciones Unidas que ya pueden haber creado y aplicado códigos y de ellos se puede aprender y solicitar colaboración así como orientación de cómo se puede llevar a cabo el proceso, finalmente se recalca la participación de los funcionarios, punto que para efectos de la presente investigación es sumamente relevante, ya que la propuesta postula que se deben considerar como una pieza fundamental para que los códigos de conducta tengan efectos concretos en conseguir un cambio institucional y evitar problemas de corrupción existentes, se menciona que los funcionarios deben contar con el respaldo en el derecho interno a través de un sistema que facilite la realización de denuncias de actos de faltas a la ética de su servicio, éstas denuncias deben ser realizadas a las autoridades y éstas a la vez deben estar capacitadas para saber actuar ante situaciones de dilemas éticos, aspecto fundamental en la efectividad, funcionarios preparados para actuar ante estos hechos.

5.1.2. Confianza en el Gobierno, Medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos en su rol de promotor de políticas que proporcionen las condiciones adecuadas para que sus países miembros incrementen su desarrollo económico en abril de 1998 creó un reporte sobre Mejoramiento de Conducta Ética en el Servicio Público el cual tiene como resultado la publicación de un libro que recopila medidas para fortalecer el marco ético de sus países miembros. En él se entregan los lineamientos para la promoción de una amplia colaboración entre gobierno y sociedad con el fin contribuir en la cimentación de una nueva infraestructura ética. Los principales objetivos de éste estudio de la OCDE son:

- Proveer un marco de datos general de todos los países miembros para análisis.
- Identificar prácticas prometedoras: lo que funciona y cómo funciona, en los ambientes nacionales respectivos.
- Proveer un marco de evaluación.

Es así como a continuación se presentarán las principales recomendaciones que contiene el informe respecto a las prácticas que pueden combatir el problema de la corrupción desde la vereda de la institucionalidad y la función pública, medio por el cual se fortalece la democracia y se contribuye al desarrollo económico- social de los países.

En primer lugar se establecen componentes fundamentales de los elementos de la infraestructura ética, la cual funciona como apoyo al sector público que fomenta estándares altos de conducta, es así como las funciones y elementos que a continuación se presentan funcionan como un bloque de construcción separado e importante, pero los que tengan características de ser individuales deben ser complementarios y dar refuerzo mutuo, estos elementos necesitan interactuar para lograr la sinergia necesaria para poder llegar a ser una infraestructura coherente e integrada, es así como con el fin de explicar los elementos importantes se presenta la siguiente tabla que los enumera a cada uno con sus componentes fundamentales que nos servirá para comprender el sentido de cada uno de éstas medidas. (Medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE, 2000)

Tabla 2: Listado de elementos para una infraestructura ética

Elementos	Componentes fundamentales
<p>1) Compromiso político</p>	<p>En la ausencia de un compromiso político sostenido para conducta ética en la administración, serán vanos los esfuerzos para fomentar tal conducta. Los ejemplos más recientes indican que se han patrocinado intentos para mejorar la ética del sector público en los países de la OCDE en los niveles políticos más altos.</p>
<p>2) Códigos de conducta funcionales</p>	<p>Los códigos de conducta juegan un papel vital para establecer expectativas de estándares de conducta, en particular, en los países de la OCDE que han reducido las reglas que aplican para los servidores públicos y han adoptado estilos más “gerenciales” de administración pública. Algunos países optan por un código de conducta amplio de servicio público, a partir del cual agencias individuales diseñan un código basado en propósitos para reflejar sus objetivos particulares y su misión.</p>
<p>3) Mecanismos de socialización</p>	<p>Sin embargo, el contenido de los códigos de conducta o aun las disposiciones legales se quedan en simples palabras en un papel cuando no se comunican o inculcan en forma adecuada. Los mecanismos de socialización son los procesos mediante los cuales los servidores públicos aprenden y adoptan normas éticas, estándares de conducta y valores de servicio público. La capacitación</p>

	(inducción y continuación) es un elemento esencial para elevar la conciencia de ética y desarrollar capacidades para la solución de dilemas éticos.
4) Cuerpo coordinador de ética	Este cuerpo se compone de diversas unidades: comités parlamentarios, agencias centrales o cuerpos creados especialmente. Asimismo, asumen diversas funciones: “promotor general” de ética del sector público, un papel que realiza el Ministerio de Trabajo y Administración del gobierno de Noruega y la Comisión de Servicios Estatales de Nueva Zelanda; “consejero y asesor”
5) Condiciones de apoyo al servicio público	Los altos estándares de las expectativas de conducta ética de funcionarios públicos son un lado de la moneda. El otro lado consiste de un “paquete” que provee condiciones de vida y trabajo decentes para los “servidores del público”. Este “paquete” está formado por elementos básicos, como seguridad suficiente en el trabajo, oportunidades de ascenso y desarrollo profesional, remuneración justa o apreciación social.
6) Marco legal eficaz	El marco legal es la “columna vertebral” de la infraestructura de ética en general. Las leyes y reglamentos definen los estándares básicos de conducta para servidores públicos y ejercen tales estándares a través de sistemas de investigación y enjuiciamiento.

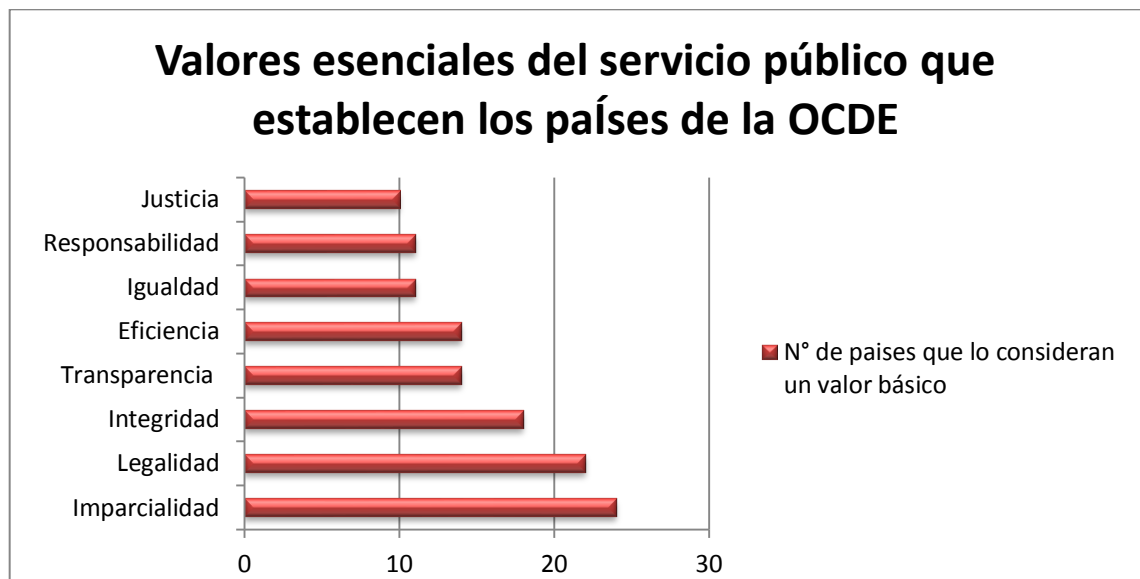
<p>7) Mecanismos de responsabilidad eficientes</p>	<p>Los mecanismos de responsabilidad deben fomentar la conducta ética al hacer que las actividades no éticas sean difíciles de realizar y fáciles de detectar. Los mecanismos de responsabilidad establecen lineamientos para actividades gubernamentales, con objeto de poder asegurar que se hayan logrado resultados y la verificación de que se haya cumplido con el proceso debido.</p>
<p>8) Sociedad civil activa</p>	<p>La ética es responsabilidad de todos, incluyendo los medios asertivos, los cuales, a través de sus reportes profundos ayudan a que los ciudadanos actúen como guardianes de las acciones de los funcionarios públicos. Las leyes de Libertad de información han garantizado el acceso por parte de los ciudadanos a información pública desde finales de 1960 y pueden institucionalizarse y apoyar la conciencia y respuesta pública.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir del texto "Medidas para fortalecer el marco ético de los países de la OCDE."

Como se observa en el recuadro y lo que quiere evidenciar la OCDE es principalmente que los países utilizan una variedad de herramientas y procesos para establecer reglamentos en contra de conductas declaradas como indebidas y a su vez se proporcionan incentivos para conseguir una buena conducta, esto principalmente apela a que no existe un método para construir una infraestructura ética definida sino que se necesita de acciones ya sean estas de sanciones o incentivos para fomentar estándares que apelan a la autorregulación de la conducta funcionaria a su vez institucional.

La infraestructura ética conforma lo márgenes morales para los funcionario públicos, lo que corresponde a los valores que forman la base del servicio público. Los valores son los principios que se comparten en forma colectiva, estos guían el juicio de lo que bueno y correcto, cuando los valores están establecidos en documentos públicos proveen la base para un ambiente donde los ciudadanos conocen la misión y la visión de las organizaciones públicas y también entregan una orientación general para las operaciones diarias que se realizan en los servicios públicos.

Entre los valores éticos con los que deben contar las administraciones públicas de los países, se destaca como un valor imparcialidad, valor que en su visión aplicada se ha convertido en una condición fundamental para los gobiernos que ofrecen un confiable y efectivo marco de trabajo para la vida económica y social de sus ciudadanos, esto quiere decir que si se quiere alcanzar la categoría de un buen gobierno, se hace necesario contar con instituciones y mecanismos que promuevan un comportamiento integro basado en la imparcialidad que tiene que ver con el nuevo ethos de servicio público, sin partidismo.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos entregados por documento OCDE.

5.2. Descripción metodología utilizada en Chile para la elaboración de un Código de Ética para cada servicio público.

Chile como país miembro tanto de la Organización de las Naciones Unidas como de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos ha adherido a realizar una revisión del estado actual de su institucionalidad en lo que respecta a las faltas a la probidad y ética, que por consecuencia significas problemas de corrupción, es así como el actual gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet a través del Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción presentó a comienzos del año 2015 una Agenda de Probidad y Transparencia en los Negocios y en la Política, dicha agenda incorpora 18 medidas legislativas y 14 medidas administrativas, entre las cuales se estableció la obligación de los servicios públicos a redactar un Código de Ética para la Función Pública.

Para efectos de la entrega de orientaciones y lineamientos generales a los servicios para la elaboración del Código de Ética, en mayo de 2015 la Presidenta solicitó la colaboración de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (Mesa UNCAC 2015), para materializar aquella colaboración se creó un subcomité encabezado por la Dirección Nacional de Servicio Civil (DNSC) y con directa colaboración de la oficina de trabajo en Chile del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), organismo que se encargó de la etapa de capacitación en los servicios para entregar las directrices generales para la elaboración del código.

Ésta medida se toma por el gobierno actual con el fin de ajustarse a los estándares internacionales en disminución de la corrupción. Según el Índice de Percepción de la Corrupción 2015 realizado por la organización no gubernamental “Transparencia Internacional” Chile se ubica en lugar n°23, la metodología de éste estudio corresponde al grado de corrupción en el sector público según la percepción de empresarios y analistas del país, siendo 100 percepción de ausencia de corrupción y 0 percepción de muy corrupto; nuestro país obtiene una puntuación de 70, lo que a nivel regional lo posiciona como el 2° país menos corrupto detrás de Uruguay, a pesar de ese aparente buen panorama a nivel internacional la percepción de la ciudadanía difiere un poco, ya que el 57% de los chilenos perciben que los organismos públicos “son muy corruptos” y el 66% declara sentimientos de indiferencia, molestia y desconfianza con lo público.

5.2.1. Código de Ética como herramienta para fortalecer la función pública en Chile

Los antecedentes que entrega el contexto nacional respecto a la materia se complementa con las acciones internas que se están poniendo en práctica en el presente, la siguiente tabla ordena las tres grandes áreas en que se dividen las medidas entregadas en la Agenda para la Transparencia y Probidad en los Negocios y la Política, en la cual para efectos de la presente investigación destaca la medida administrativa de la instrucción presidencial de creación de Códigos Éticos para cada servicio público en Chile, que corresponde a la medida administrativa más importante por el alcance general que tiene su aplicación a todos los servicios públicos del país y su planificación implica una labor conjunta de las tres áreas que componen la agenda, como se puede observar en la siguiente tabla:

Tabla 3: Acciones internas para elaboración de Códigos de Ética

Agenda para la Transparencia y Probidad en los Negocios y la Política	
Comité Asesor Presidencial contra Conflictos de Interés y la Corrupción (Comisión Engel)	14 Medidas Administrativas y 18 Medidas Legislativas, en el ámbito de los negocios y la política.
Red Público-Privada Anticorrupción	Contraloría General de la República y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) entregó documento con Orientaciones y Lineamientos Generales para la elaboración de los Códigos de Ética.
Dirección Nacional del Servicio Civil	Apoyo técnico a los servicios en la implementación de la metodología propuesta para la construcción de los Códigos de Ética.

Fuente: Elaboración propia a partir de información entregada por DNSC y PNUD en Chile

Según lo planteado por la DNSC y el PNUD se entiende la elaboración de Códigos de Ética para cada servicio público como parte de un sistema de integridad, considerando la integridad de los funcionarios públicos como un valor fundamental en su comportamiento ético, en esa mismo sentido, los códigos de ética funcionan como una herramienta para fortalecer la Función pública a través de un elemento fundamental que es la participación, característica que la convierte en un medida particular por entregar como resultado una modernización a la administración pública por considerar a los funcionarios como actores relevantes, ya que ellos conviven a diario con situaciones que provocan dilemas éticos, que se denominan “áreas grises” por la incertidumbre existente sobre cuál es la conducta correcta, además de funcionar como un medio por el cual se entregan estándares éticos y legales a los servicios.

Cabe destacar que el Código de ética de cada servicio público va más allá del marco jurídico vigente, ya que se incorporan nuevos elementos que no se encuentran contenidos, necesariamente, en el marco legal o reglamentario vigente, el motivo de esto es porque el marco legal vigente no puede regular absolutamente todas las situaciones que en el día a día generan dilemas éticos, es por esto que surge la necesidad de adoptar una medida que se fundamente en entregar a todos los funcionarios las herramientas necesarias para refuercen su formación ética personal de esa forma la autorregulación en el actuar en sus funciones, la ética en sí responde al carácter de cada persona, conforma la moral y el juicio personal de lo que considera como correcto e incorrecto y el fortalecer ese comportamiento por consecuencia traerá instituciones fuertes.

La elaboración y socialización del Código de Ética aplicado en Chile contó con una metodología que guió el proceso de principio a fin, siendo sus características principales la participación, integración y coherencia con las funciones, valores, normativa y cultura organizacional de cada servicio. Para contar con una mejor comprensión de la metodología a continuación se presentan las etapas y cada una con sus tareas principales.

Tabla 4: Metodología para la elaboración y socialización de un Código de Ética

Etapas	Pasos	Características
Etapa 1: Diagnóstico y Elaboración	Paso 1: Diagnóstico y planificación del proyecto	Corresponde a una reunión inicial entre la alta dirección de la institución y el equipo a cargo de la coordinación del proyecto de elaboración y socialización del código.
	Paso 2: Diseño del Plan Comunicacional	Se basa en la estrategia comunicacional que apoyará la implementación del proyecto.
Etapa 2: Documento de Código de Ética	Paso 3: Difusión del proyecto a los miembros de la institución	Corresponde al primer paso en la materialización del plan comunicacional y corresponde a una actividad para comunicar a todos los funcionarios acerca del proyecto, su importancia, explicación de la metodología, cronograma, explicar cómo será su participación en la redacción del código
Etapa 3 : Socialización	Paso 4: Levantamiento de la Información	Se considera que deben ser los propios funcionarios quienes definan los valores, principios y conductas relevantes para la institución a través de un proceso participativo, representativo y transversal.
Etapa 4: Cambio Conductual	Paso 5: Redacción del Código	El Código debe estructurarse en: grupos de interés, valores o principios, conductas.
	Paso 6: Socialización y Capacitación	Debe permitir que todos los funcionarios, sin importar su función, jerarquía o tipo de contratación conozcan y se capaciten respecto al contenido del Código.

Fuente: elaboración propia a partir de documento “Orientaciones y Lineamientos generales para la elaboración de Códigos de Ética” de la DNSC.

Como podemos observar en la metodología entregada por la Dirección Nacional del Servicio Civil para la elaboración y socialización de los Códigos de Ética se divide en cuatro etapas, las cuales cada uno de los servicios debía acatar con la realización de cada uno de los pasos. Entre las acciones a realizar en la metodología destaca como factor constante en cada uno de las etapas la difusión y comunicación a los funcionarios del servicio durante el proceso, aspecto importante si consideramos que el conocimiento del proceso es fundamental para que el funcionario sea un actor importante que colabore en el insumo final que será el Código de Ética que contiene los valores y principios que conforman la infraestructura ética de cada institución. (Servicio Civil , 2014)

La etapa 3 de Socialización que se debía realizar a través del levantamiento de información es la etapa más importante, por el hecho que se caracteriza por ser un proceso participativo, representativo y transversal y cada uno de los servicios debía elegir qué metodología era la más pertinente para poder incluir a todos los funcionarios, entre las metodologías para este proceso se destaca: Foros en la intranet institucional, entrevistas en profundidad, grupos focales, casillas de correos y benchmarking de códigos de ética o conducta.

El Código de Ética como herramienta que permite convenir participativamente los estándares éticos y legales que caracterizan a una institución, relevando los estándares con el objetivo de generar una convivencia laboral basada en valores, sólo tendrá un cumplimiento efectivo si luego de la finalización y publicación del código se realiza un proceso de capacitación que incluya a todos los funcionarios para asegurar su conocimiento y su puesta en práctica en el servicio, así después poder medir efectos concretos en la Administración Pública.

5.3. Análisis de Códigos de Ética en Servicio de Impuestos Internos y Servicio Nacional de Aduanas

Como sabemos, Chile ha asumido el compromiso de actuar a través de la toma de decisiones ante los conflictos que han ocurrido en el sector público a raíz de situaciones de corrupción, una de las medidas más importantes es la elaboración de un Código de Ética para cada servicio público, entre los que se encuentra el Servicio Nacional de Aduanas y el Servicio de Impuestos Internos (SII) ambos tienen en común ser servicios fiscalizadores del Ministerio de Hacienda, esto quiere decir que cumplen la función de ejercer control a través de cobro monetario ya sea de impuestos, como el caso de S.I.I o de realizar control aduanero, en el caso de Aduanas, ambas actividades caracterizadas por ser ejecutadas directamente con empresas privadas; es por tal motivo que se considera que los funcionarios de estos servicios requieren de una formación ética fuerte para conseguir la autorregulación de su comportamiento ante situaciones que impliquen dilemas éticos.

Chile al ser un país que adhiere a través del derecho internacional a diversos organismos internacionales que facilitan la cooperación entre los países ante diversas situaciones, es parte de las medidas tomadas por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), es a raíz de éste motivo que para analizar la implementación de Códigos de Ética en Chile se hace necesario, una vez ya realizada la presentación de las medidas internacionales en la materia, hacer una comparación entre la realizado en Chile, desde la experiencia de los servicios utilizados para el estudio con apoyo de los Códigos de ética de cada uno y de entrevistas a funcionarios con conocimientos del proceso llevado a cabo, con las medidas establecidas por los organismos internacionales ya mencionados, los que nos permitirá establecer acuerdos entre ambos métodos y brechas que quedan como desafíos.

A continuación, a través del siguiente cuadro se podrá observar una serie de 7 indicadores que permitirá establecer a través de su cumplimiento los puntos en común y las brechas, posteriormente analizadas.

Tabla 5, Análisis comparado: recomendaciones internacionales y lo realizado en Chile desde la experiencia de los servicios estudiados.

Indicadores	Contexto Internacional	Chile	
	ONU, OCDE	Servicio de Impuestos Internos	Servicio Nacional de Aduanas
1) Compromiso Político	Ambos organismos establecen que se formulará y aplicará o mantendrá en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción para mejorar la ética del sector público en los niveles políticos más altos.	Agenda para la Transparencia y Probidad en los Negocios y la Política, que entra en vigencia durante el año 2015, durante el gobierno de la Presidenta de la Republica Michelle Bachelet.	
2) Marco Legal	El marco legal es la “columna vertebral” de la infraestructura de ética en general. Las leyes y reglamentos definen los estándares básicos de conducta para servidores públicos y ejercen tales estándares a través de sistemas de investigación y enjuiciamiento.	<ul style="list-style-type: none"> -Ley N°18.834, sobre Estatuto Administrativo. -Ley N° 19.880, sobre Bases de Procedimientos Administrativos. -Ley N° 18.575, sobre Bases Generales de la Administración del Estado (LBGAE). -Ley N° 19.653, sobre Probidad Administrativa aplicable a los órganos del Estado. -Ley N° 20.730, sobre Lobby -Ley N° 20.285, sobre Acceso a la Información Pública. - Manual de Transparencia y Probidad de la Administración del Estado. 	

<p style="text-align: center;">3) Elaboración basada en la participación de los funcionarios</p>	<p>Ambos organismos establecen que se debe procurar establecer y fomentar prácticas eficaces encaminadas a prevenir la corrupción a través de la participación activa de los funcionarios involucrados.</p>	<p>El Código establece que el proceso de levantamiento de información se realizó a través de opiniones recogidas de los funcionarios en los Talleres de Ética y Probidad (2006 a la fecha) y Línea Ética (canal de comunicación interna) con esto se creó un instrumento llamado “Pauta para Mesas de Trabajo sobre Código de Ética”.</p> <p>El Jefe del dpto. De administración, asegura: “en su gran mayoría todos los funcionarios se han sentido muy representados e incluidos.”</p>	<p>Actividades realizadas, expuestas en el Código:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Carta de invitación masiva del Director Nacional. -Difusión complementaria a través de intranet, convocando a integrarse a la construcción del código. -Elaboración de un diagnóstico participativo, a través de la aplicación de una encuesta respondida por alrededor del 50% de los Funcionarios y funcionarias. -Profundización del diagnóstico, mediante un centenar de entrevistas individuales.
---	---	--	---

<p style="text-align: center;">3) Mecanismos de Socialización</p>	<p>Se establece que cada gobierno procurará establecer y fomentar prácticas eficaces encaminadas a prevenir la corrupción.</p> <p>Los servidores públicos aprenden y adoptan normas éticas, estándares de conducta y valores de servicio público.</p>	<p>Publicación del Código de Ético en sistema de Intranet.</p>	
<p style="text-align: center;">4) Determinación de principios y valores esenciales</p>	<p>Los principios fundamentales de cada ordenamiento jurídico, promoverá, entre otras cosas, la integridad, la honestidad y la responsabilidad entre sus funcionarios públicos.</p> <p>Valores esenciales: Imparcialidad, Legalidad, Integridad, Transparencia, Eficiencia, Igualdad, Responsabilidad, Justicia.</p>	<p>Valores establecidos en el Código de Ética:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Probidad -Equidad -Excelencia -Compromiso -Transparencia -Respeto 	<p>Valores establecidos en el Código de Ética:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Probidad -Transparencia -Profesionalismo -Compromiso -Eficiencia

<p>6) Mecanismo eficaz de evaluación y seguimiento</p>	<p>Ambos organismos establecen que se procurará evaluar periódicamente los instrumentos jurídicos y las medidas administrativas pertinentes a fin de determinar si son adecuados para combatir la corrupción.</p>	<p>Para efectos de comentarios posteriores existe un área de Ética Institucional del Departamento Fiscalía Administrativa, de la Subdirección de Contraloría Interna, a través del canal de consultas y/o denuncias denominado Línea Ética.</p>	<p>Se menciona que el Código de Ética no es un manual estático, sino que por el contrario puede ser enriquecido, mejorado y actualizado.</p>
<p>7) Etapa posterior de capacitación</p>	<p>La capacitación (inducción y continuación) es un elemento esencial para elevar la conciencia de ética y desarrollar capacidades para la solución de dilemas éticos.</p>	<p>En ambos Códigos de Ética no se establecen los procedimientos que contempla la Etapa de Capacitación, sólo se menciona que se considera en conocimiento de todos los funcionarios al estar publicado en sistema de intranet.</p>	

Fuente: Elaboración propia.

5.3.1 Análisis de cumplimiento de indicadores

1) Compromiso político: Es un indicador que se cumple en cada uno de los servicios, ya que en ambos la creación de un Código de Ética responde al instructivo presidencial en el marco de la Agenda de Probidad y Transparencia, esto refleja que si existe un compromiso político del actual gobierno por mejorar la ética en el sector público adoptando medidas eficaces contra la corrupción.

2) Marco Legal: Al igual que el indicador anterior, éste se considera como cumplido ya que, ambos servicios se rigen por la legislación vigente en cuanto a la actuación funcionario en el sector público, es decir, el marco legal existente en Chile define los estándares básicos de conducta entregando a la administración pública una infraestructura ética adecuada, pero que sin dudas, puede ser perfeccionada.

3) Elaboración basada en la participación de los funcionarios: La participación es una de los aspectos más importantes, por ser considerado como la base para la efectividad del Código de ética como herramienta para el fortalecimiento de la función pública apelando a la entrega de una cultura ética a cada funcionario que permita la autorregulación del actuar, en ese sentido se determina que ambos servicios están débiles en cuanto a la participación de los funcionarios en el proceso, ya que según la experiencia recogida a través de entrevistas y lo plasmado en los códigos los mecanismos utilizados para el levantamiento de información no son suficientes para asegurar la participación en todo el proceso, el Servicio de Impuestos Internos señala en su Código que se utilizaron las herramientas ya creadas años atrás para ejercer un control ético en sus funcionarios y para éste proceso se creó una mesa de trabajo con representantes en la cual se realizaban talleres, sin embargo el Jefe del Departamento de Administración de la Dirección de la Región de Valparaíso asegura que destaca como un aspecto positivo la participación de los funcionarios en los talleres, ya que cada vez iban rotando los participantes y eso aseguró la representatividad. Por otra parte, el Servicio Nacional de Aduanas en su Código de Ética presenta una serie de actividades que se realizaron con las cuales argumentan que el proceso fue participativo, según lo obtenido en la entrevista las principales actividades para el levantamiento de información fue, en una primera etapa la implementación de un diagnóstico participativo a través de una encuesta realizada por la plataforma de intranet y respondida por el 50% de los funcionarios, luego se seleccionó a un grupo de funcionarios para responder entrevistas individuales. En general, el

documento de orientaciones y lineamientos entregado por la DNSC a los servicios no asegura la participación de las Asociaciones de Funcionarios, según dice el oficio entregado por el subcomité para la elaboración de tal documento, por no existir consenso entre los participantes respecto al punto.

4) Mecanismos de socialización: Internacionalmente se considera la socialización como una condición permanente y sumamente importante para el proceso, ya que asegura el fomento de prácticas eficaces para prevenir la corrupción a través del conocimiento de todos los funcionarios de los estándares éticos del sector público, para ambos servicios analizados la socialización del proceso corresponde a la publicación de Código de Ética en el sistema intranet, esta forma claramente es deficiente ya que no asegura el conocimiento de todos los funcionarios tanto del proceso como del Código terminado y menos de lo que éste busca conseguir en la cultura institucional.

5) Determinación de principios y valores esenciales: Como valores fundamentales, en el documento “medidas para fortalecer el marco ético de los países de la OCDE” la imparcialidad, como el valor que más países pertenecientes de la organización consideran como esencial para el sector público, esto difiere de los planteados en ambos servicios estudiado, aquello responde a una cultura respecto de la ética que aún no es reforzada en Chile, la imparcialidad corresponde al “nuevo ethos del servicio público” sin partidismo, clave para la transformación de la administración.

6) Mecanismo eficaz de evaluación y seguimiento: Internacionalmente se establece que la evaluación y el seguimiento de los instrumentos jurídicos y de las medidas administrativas, como el caso de los Códigos de Ética, deben ser evaluados periódicamente para establecer si son adecuados para combatir la corrupción. En el caso del Servicio de Impuestos Internos sólo se considera una plataforma para comentarios posteriores a cargo del Departamento de Fiscalía Administrativa que implementa un canal de consulta, en el Servicio Nacional de Aduanas la situación es similar, se establece un canal de consulta para ir perfeccionando el proceso, pero que sin duda no asegura un proceso de evaluación y seguimiento.

7) Etapa posterior de capacitación: Se considera la capacitación a los funcionarios antiguos como a los que ingresan, etapa de inducción, como un elemento esencial para crear una cultura sobre la ética y elevar la conciencia respecto al comportamiento moral.

En ambos servicios estudiados no se explicita en los Códigos la planificación para realizar capacitaciones sobre la herramienta una vez ya publicada, sin embargo, el documento de orientaciones y lineamientos considera como una etapa final la de capacitar a los funcionarios antiguos como a los que ingresan. En las entrevistas realizadas los funcionarios manifiestan que al estar publicado en el sistema intranet el Código de Ética está al alcance de todo funcionario que quiera hacer una revisión, lo que evidentemente no asegura el conocimiento ni involucra a los funcionarios con los objetivos que persigue que la institución cuente con un código de conducta como sí lo harían jornadas las jornadas de capacitación.

CAPITULO 6: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- El desarrollo de los países actualmente precisa de contar con instituciones fuertes, esto implica funcionarios de la Administración del Estado con estándares éticos altos, aquello asegura un comportamiento idóneo en sus actuaciones y un ambiente laboral que propicia la acción eficaz del actuar institucional, entendiéndolo como una condición indispensable para que la ciudadanía sienta confianza respecto de la labor de los servicios y del Estado. La ética de los funcionarios públicos reflejada en su comportamiento moral es sumamente importante para el eficaz y eficiente funcionamiento de los servicios públicos lo que por consecuencia lleva a los países a aspirar a una mayor calidad del servicio entregado a la ciudadanía.
- Es fundamental que los funcionarios del Estado sientan la responsabilidad que implica ser un trabajador del sector público, lo que llamamos una responsabilidad ética, esto se basa en comprender su labor en función del beneficio de todos los ciudadanos del país y así establecer lo que se considera como correcto e incorrecto en el comportamiento personal, que ya no traerá solo consecuencias individuales sino que también comunes, sean estas positivas o negativas.
- Es sabido que las sociedades actuales son víctimas de vicios que corrompen el sentido fraternal propio de la democracia, vicios que podemos calificar como consecuencia propia del modelo actual político-económico basado en el enriquecimiento y el empoderamiento constante, ya sea éste individual o colectivo, lo que trae consigo el surgimiento de situaciones que flagelan la institucionalidad de los países, más aun si son cometidas por los propios servidores de lo público, uno de éstos vicios es la corrupción, que hoy se instala como una problemática global a la cual se debe combatir desde el interior de cada servicio público apelando al fortalecimiento de la consciencia entorno al comportamiento ético de los funcionarios.

- Ante estas situaciones las organizaciones internacionales basadas en su principio de cooperación con los países miembros y ejerciendo un control a nivel global de las problemáticas que van surgiendo, han actuado de forma oportuna haciendo los esfuerzos por transmitir a los países el llamado de alerta, aspecto sumamente valorable, ya que ejerce la obligación para que los países actúen en aplicar medidas para el control y prevención de situaciones que pueden terminar en vicios como la corrupción , tráfico de influencias, conflicto de interés, entre otros; manifestando que la forma correcta es el fortalecimiento del marco ético existente, aspecto fundamental para que los países actúen en base a la creación de diversas medidas, sean éstas legislativas o administrativas favorecerán al ejercicio de la función pública basado en un comportamiento íntegro.

- El fortalecimiento del ejercicio de la función pública, con todo lo que ello implica, requiere de esfuerzos en la toma de decisiones en pos de crear y ejecutar medidas que materialicen las intenciones por lograr un cambio a nivel institucional para favorecer a nivel general el ámbito público, es así como en Chile se crea a través de la Agenda de Probidad y Transparencia la medida que obliga a cada servicio público a elaborar su propio Código de Ética, medida administrativa que va directamente enfocada en ser un aporte para el proceso de fortalecimiento de la función pública y por ende de la disminución de la corrupción. Se rescata y valora la creación de esta herramienta en cada servicio de la administración pública pero es importante destacar que la efectividad que ésta medida tendrá depende absolutamente de la metodología utilizada por cada uno de los servicios para ejecutarla y un adecuado mecanismo de control y seguimiento, que lamentablemente, no está asegurado en el establecimiento de sus lineamientos generales.

- Otro de los aspectos importante al momento de analizar la ejecución de la creación de Códigos de Ética en los servicios estudiados, Servicio Nacional de Aduanas y Servicio de Impuestos Internos, ambos servicios fiscalizadores del Ministerio de Hacienda, es la participación los funcionarios, como se menciona en el análisis, el documento entregado por la Dirección Nacional del Servicio Civil no asegura entre sus lineamientos generales la participación de las Asociaciones de Funcionarios, esto es una debilidad ya que la participación de los funcionarios a

través de sus representantes de alguna forma asegura la representatividad de estos y así que fuera una herramienta que se llevaría a cabo en función de los requerimientos desde sus propias vivencias, considerando que son ellos los que se enfrentan a las dudas ante los dilemas éticos que surgen a diario. Algo similar ocurre con las etapas de socialización y capacitación que en ambos servicios estudiados se realizaron de forma muy débil, yendo en perjuicio de los beneficios que podría traer la correcta ejecución de la medida.

- Una de las preguntas de investigación realizadas en el presente estudio fue *¿Es la metodología utilizada para la elaboración de Códigos de Ética apta para asegurar el fortalecimiento de la autorregulación institucional y de las actuaciones funcionarias?* Dicha interrogante fue elaborada en base a la premisa que la forma de ejecutar un proceso de fortalecimiento del ejercicio de la función pública es a través de la participación y conocimiento de los funcionarios, ya que sólo esto apela a la entrega de herramientas para elevar los estándares del comportamiento ético, entendiendo la ética como la autodeterminación de lo bueno y lo malo, que respaldado por un marco ético institucional traerá consigo la autorregulación de las actuaciones funcionarias. Como resultado del presente estudio, se puede afirmar que la metodología utilizada para elaborar los Códigos de Ética en ambos servicios fue débil en aspectos de participación y socialización pero correcta en otros aspectos como la determinación de principios y valores. En definitiva, no tendrá resultados concretos si no se incluye a los funcionarios en las etapas posteriores, en específico en la etapa de capacitación y monitoreo de los resultados.
- Finalmente, como dijo Adela Cortina, *"El principal valor o riqueza de una sociedad son sus ciudadanos y su capital ético"*.

BIBLIOGRAFÍA

(2000). *Medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE*. París: OCDE.

(2 de diciembre de 2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. New York: Naciones Unidas.

Biblioteca del Congreso Nacional . (01 de enero de 2014). Recuperado el 10 de diciembre de 2016, de
file:///C:/Users/Desktop/Downloads/BCN_Minuta%20probidad_declaraciones_parlamentarios.pdf

Ministerio de Hacienda . (15 de Marzo de 2014). Recuperado el 19 de Octubre de 2015, de <http://www.hacienda.cl/>

Servicio Civil . (10 de abril de 2014). Recuperado el 20 de diciembre de 2016, de http://www.serviciocivil.gob.cl/codigo_etica/inicio

Servicio de Impuestos Internos. (10 de octubre de 2014). Recuperado el 10 de noviembre de 2016, de <http://www.sii.cl/>

Servicio Nacional de Aduanas. (15 de marzo de 2014). Recuperado el 10 de diciembre de 2016, de <https://www.aduana.cl/aduana/site/edic/base/port/inicio.html>

www.gob.cl . (1 de Abril de 2014). Recuperado el 15 de noviembre de 2016, de Gobierno de Chile: <http://www.gob.cl/2015/03/10/presidenta-bachelet-esta-es-una-situacion-grave-a-la-que-todos-juntos-tenemos-que-ponerle-freno/>

Las nuevas reglas. (1 de enero de 2015). Recuperado el 20 de 10 de 2016, de <http://www.lasnuevasreglas.gob.cl/>

Agenda Anticorrupción . (s.f.). Recuperado el 4 de noviembre de 2016 , de <http://www.agendaanticorrupcion.cl/AnticorrupcionUNCAC/documentos/>

- Álvarez, S. (2011). *Material elaborado para el Curso de Formación Sindical de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile* . Santiago: Universidad de Chile .
- Aranda, R. C. (2006). Ética en la Función Pública. En F. J. Ruiz-Tapiador, *Ética de la Función Pública y Transparencia* (pág. 26). España: Aletheia .
- Cortina, A. (1997). Jornada sobre Ética Pública. *Jornada sobre Ética Pública* , (pág. 15). Madrid .
- Francisco Longo, A. A. (2015). *Administración Pública con valores*. España: INAP.
- Manuel Villoria, A. I. (2016). *Ética pública y buen gobierno* . España : INAP.
- Raigada, J. P. (2002). *Epistemología, metodología y técnicas de análisis de contenido*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Senado. (s.f.). *Senado*. Recuperado el 12 de Noviembre de 2016, de http://www.senado.cl/constitucion-politica-capitulo-i-bases-de-la-institucionalidad/prontus_senado/2012-01-16/093048.html
- Servicio civil*. (s.f.). Recuperado el 10 de diciembre de 2016, de www.seciviciivil.gob.cl/codigo_etica/documentacion
- Vargas, P. O. (2004). Probidad y corrupción en Chile. El punto de quiebre. *POLIS*.

ANEXOS

Entrevista Claudio Valdivia, Jefe de Administración Servicio de Impuestos Internos

**1) ¿Cómo evalúa el proceso de elaboración del Código de Ética para su servicio?
¿Qué fortalezas y debilidades podría indicar?**

En general destaco como muy positivo el proceso de elaboración de nuestro Código de Ética institucional, en particular teniendo en consideración que por primera vez en este tema se logra recoger la participación y opinión de todos los funcionarios de la institución, esto debido a que el formato utilizado para su construcción considero la realización de múltiples talleres en que cada funcionario pudo aportar con su opinión.

Dentro de las Fortalezas del proceso esta lo que señalaba anteriormente, en términos de la masiva participación de nuestros funcionarios, en tanto que las debilidades podría señalar que justamente este formato elegido, el cual considero una gran cantidad de talleres, complejiza y demora su desarrollo ya que se debe procesar una gran cantidad de información.

2) A su percepción ¿Qué tan significativa ha sido la participación de los funcionarios en la determinación de valores y principios plasmados en el Código? ¿Cree que se han sentido representados e incluidos en este proceso?

Justamente esta es una de las fortalezas que destacan a este proceso y creo que en su gran mayoría todos los funcionarios se han sentido muy representado e incluidos.

3) ¿Qué efectos prevé que tendrá para el ejercicio de la función pública que cada servicio público cuente con su propio Código de Ética?

Al menos nuestra experiencia anterior con la primera edición de nuestro Código de Ética, el cual data de aproximadamente el año 2004, el cual fue actualizado este año, resulta de gran relevancia que cada institución cuente con este documento, ya que pone de manifiesto y realza la importancia que tiene el respeto y cumplimiento de los deberes Éticos, de Probidad y legales que cada funcionario público debe observar desde que se incorpora como tal a cualquier institución pública.

Entrevista Víctor Moya, funcionario de Recursos Humanos, Servicio Nacional de Aduanas

1) ¿Cómo evalúa el proceso de elaboración del Código de Ética para su servicio? ¿Qué fortalezas y debilidades podría indicar?

En primer lugar, debo mencionar que nosotros como Servicio Nacional de Aduana nos regimos por el Estatuto Administrativo y la LBGAE donde se especifica sobre los principios de probidad y transparencia que nos rigen, ahora la primera noción que nosotros tuvimos sobre Códigos de Conducta fue en la O.M.A, la Organización Mundial de Aduana, que da una estructura de cómo hacer un código de ética en los servicios de aduanas, pero qué sucedió. Nosotros hemos tenido cuatro códigos de ética y éste último lo tenemos publicado en el sistema de intranet que no asegura que todos los funcionarios lo conozcan, de seguro muchos aún piensan que se encuentra en proceso siendo que ya ha sido finalizado, esto resalta una debilidad importante que es la difusión, que no ha sido buena, su composición sí fue participativa, se realizó a través de dos mecanismos, entrevistas en las que participé y a través de un sistema de encuestas, luego de eso apareció publicado el código final publicado sin haber una etapa de retroalimentación con los funcionarios. Como aspecto positivo rescato el esfuerzo por hacerlo y la iniciativa que es excelente.

2) A su percepción ¿Qué tan significativa ha sido la participación de los funcionarios en la determinación de valores y principios plasmados en el Código? ¿Cree que se han sentido representados e incluidos en este proceso?

Considero que al seleccionar a algunos funcionarios para que participaran, no todos, aquello se presta para que los que participaron directamente no fueran los más idóneos, creo que el funcionario que tuviera una real influencia en la redacción del código debe ser un profesional intachable por tratar temas delicados como la corrupción, sobretodo en servicios como la ADUANA que constantemente nos enfrentamos a situaciones que implican dilemas éticos como recibir o no invitaciones a comidas con empresas. Estimo que el procedimiento respecto a la participación fue bueno, en primera instancia se nos invitó a participar de una encuesta que se encontraba en intranet, la participación en ella era de forma voluntaria, lo que consideramos que fue débil fue la falta de información a los funcionarios respecto del proceso, se podría haber realizado una reunión abierta

donde se explicitaran los resultados de esa encuesta para entre todos definir los principios y valores que nos representan, en definitiva, la difusión no realizó como se planteaba en los lineamientos del Servicio Civil que debía realizarse.

3) ¿Qué efectos prevé que tendrá para el ejercicio de la función pública que cada servicio público cuente con su propio Código de Ética?

Creo que los efectos que esto tendrá serán bueno, siempre y cuando se mejore la participación de los funcionarios en las etapas venideras de capacitación y socialización final de Código, además de considerarlo como un aspecto importante para la etapa de inducción de los nuevos funcionarios, en definitiva, el Servicio Nacional de Aduanas cuenta con Códigos de Conducta desde 1992 pero la diferencia de éste último es que se adapta a las normas vigentes en Chile y que consideraba la participación de los funcionarios, no era una adaptación a lo que decía una asociación internacional, proceso que, como ya mencioné, no sé realizó de la mejor forma pero esperemos que en las etapas finales mejore para que tenga efectos positivos y reales en la conducta de los funcionarios.