



*Al servicio
de las personas
y las naciones*

SISTEMAS DE INTEGRIDAD Y CÓDIGOS DE ÉTICA

MECANISMOS PARA
PREVENIR LA CORRUPCIÓN
Y FORTALECER LA INTEGRIDAD
EN LA FUNCIÓN PÚBLICA

“Los esfuerzos para luchar contra la corrupción deben ir de la mano del desarrollo sostenible y la buena gobernanza. Solo podemos lograr la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible si cada nación tiene instituciones fuertes, transparentes e inclusivas, basadas en el estado de derecho y respaldadas por la ciudadanía”

António Guterres

SECRETARIO GENERAL DE NACIONES UNIDAS

1. ¿POR QUÉ PREVENIR LA CORRUPCIÓN?

Existe amplio consenso sobre los perjudiciales efectos de la corrupción y el enorme obstáculo que representa para alcanzar el desarrollo. Dependiendo de la magnitud del fenómeno, la corrupción puede resultar muy costosa para cualquier país, tanto en términos económicos como de convivencia democrática.

Los recursos dilapidados o desviados generan mayor pobreza y desigualdad. El pago por favores y beneficios genera concentración del poder político y económico, limitando el ejercicio de derechos. Ello produce un deterioro de la calidad de vida, un creciente descontento, polarización política, baja participación y desinterés en los asuntos públicos.

Resolver en pocos años los problemas sociales, económicos y ambientales que aquejan al mundo solamente será posible con recursos bien orientados e instituciones sólidas y de actuar íntegro. Por ello, los ODS incluyen como uno de sus 17 objetivos la promoción de instituciones sólidas, y la necesidad de impulsar medidas que contribuyan a fortalecer su eficacia, responsabilidad y transparencia. Si bien es necesario perfeccionar la normativa para identificar y sancionar la corrupción, ha quedado claro

que esta no se previene únicamente con mayor regulación y control. Es preciso también promover buenas prácticas que aseguren integridad en la vida pública a través de estándares éticos y de probidad que busquen dar preferencia a intereses públicos sobre privados.¹

Pese a que durante la última década Chile ha avanzado en el fortalecimiento de las normas e instituciones orientadas a garantizar la probidad y la transparencia en la gestión pública,² la corrupción continúa preocupando a la ciudadanía, por lo que la labor de autoridades y funcionarios públicos sigue siendo tratada con sospecha y recelo en la discusión pública.

Por lo tanto, resulta trascendental el impulso y eficaz adopción de estándares éticos en instituciones del mundo público y privado, por medio de herramientas preventivas -como los sistemas de integridad y códigos de ética- basadas en prácticas proactivas que aseguren e identifiquen los valores y conductas éticas aceptables para una organización.



Combatir la corrupción es esencial para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) al 2030.

1. OCDE (2017): Recomendaciones del Consejo de la OCDE Sobre integridad pública. <http://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>

2. PNUD (2014): Auditoría a la Democracia, Más y mejor democracia para un Chile inclusivo. http://www.clundp.org/content/chile/es/home/library/democratic_governance/auditoria-a-la-democracia.htm

2. PNUD Y ANTICORRUPCIÓN EN CHILE

El PNUD ha contribuido al movimiento mundial contra la corrupción, expandiendo los programas de transparencia y rendición de cuentas en diversos países, y logrando que iniciativas anticorrupción sean consideradas como parte de agendas globales y nacionales de desarrollo. 3

En Chile, ha prestado asistencia técnica a la Contraloría General de la República (CGR) y el Consejo para la Transparencia en materias de anticorrupción y transparencia. Desde el año 2012 lidera junto a la CGR la mesa de trabajo anticorrupción de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC), con la finalidad de apoyar el mecanismo de seguimiento de su implementación.

A partir de dicho trabajo, surge la alianza público-privada anticorrupción integrada por 27 representantes de instituciones públicas, asociaciones gremiales y organizaciones no gubernamentales, desde de la cual se persigue fomentar la transparencia y fortalecer el combate contra la corrupción en el país.

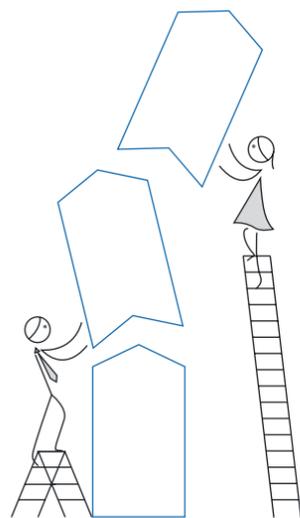
El PNUD además colabora con el Congreso Nacional en la implementación del proyecto "Fortalecimiento de la Ética y la Transparencia en el Congreso Nacional" desde el año 2014. En ese contexto se han realizado informes de legislación y buenas prácticas vinculados a las temáticas de transparencia, probidad, rendición de cuentas y participación ciudadana en la labor legislativa.

Fortalecer la democracia en el mundo, desarrollando mejores competencias y capacidades en las instituciones del Estado en materia de integridad, es parte del mandato del PNUD. El



En 2015 el PNUD participó en la discusión de propuestas del Consejo Asesor Presidencial contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción. En la lo relativo a materias de integridad, ética y derechos ciudadanos, sostuvo que la tarea de prevenir es tan o más importante que la de sancionar, promoviendo la idea de crear sistemas de integridad en los organismos públicos. Dicha proposición fue acogida y promovidas por el Gobierno posteriormente.

trabajo de desarrollo de sistemas de Integridad y códigos de ética en organismos públicos chilenos se enmarca en los desafíos que plantean los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) con metas al 2030, ya que contribuyen a fortalecer la eficacia, responsabilidad y transparencia de las instituciones, como también a reducir la corrupción.



3. ¿QUÉ SON LOS SISTEMAS DE INTEGRIDAD?

Integridad pública es la conducta de funcionarios y funcionarias alineada a determinados valores, principios y estándares éticos que hacen posible que una organización cumpla su función privilegiando el interés público por sobre el interés privado. La integridad es fundamental para que la producción del valor público, tarea central en las instituciones administrativas y gubernamentales.

Los sistemas de integridad son mecanismos preventivos y correctivos ante faltas a la probidad y posibles hechos de corrupción. Ayudan a mejorar las competencias éticas de las personas que integran una institución, orientándolas a tomar decisiones que van en beneficio del bien común, sobre todo en aquellas áreas denominadas "grises" en las cuales existe incertidumbre sobre cuál es la conducta correcta.

En el sector público, los sistemas de integridad fomentan un clima que estimula el comportamiento ético y legal de funcionarios y funcionarias desde un punto de vista preventivo.

A octubre de 2017, 183 países miembros de Naciones Unidas han firmado la Convención Contra la Corrupción de Naciones Unidas. Esta Convención, ratificada por Chile en 2006, es el primer instrumento legal internacional contra la corrupción. En ella se establece una serie de acciones públicas y privadas que cada país debe considerar como prácticas ilícitas a prevenir, combatir y sancionar. Introduce además diferentes recomendaciones para ser implementadas. La Convención contra la Corrupción de las Naciones Unidas establece en su artículo 7° la posibilidad de adoptar sistemas apropiados para promover la transparencia y a prevenir conflictos de interés. En su artículo 8° resalta la importancia de los códigos de conducta y la denuncia de actos de corrupción en el sector público, como medidas de prevención. 4

Los sistemas de integridad, son parte de un esfuerzo que debe sostenerse en el tiempo, que demanda participación de autoridades y funcionarios, que requiere una clara identificación de responsabilidades y la creación o adaptación de mecanismos y estructuras de seguimiento, y difusión.

Componentes del sistema de integridad



Código de ética

- Contenidos organizados en base a los valores o grupos de interés institucionales.
- Temáticas identificadas en un proceso participativo.
- Establece un marco de referencia general respecto del actuar esperado.



Estructura interna

- Coordinador/a general de integridad.
- Coordinadores de integridad.
- Comité de integridad.



Plataforma

- Web, presencial, mail, etc.
- Consultas y denuncias anónimas o reservadas.



Plan de difusión

- Sensibilización.
- Acciones de difusión.
- Material (vídeo; web; hitos, etc.)

3. PNUD (2014): UNDP Global Anti-corruption Initiative (GAIN) 2014-2017.

<http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/anti-corruption/undp-global-anti-corruption-initiative--gain--2014-2017.html>

4. Consejo Anticorrupción (2015): Informe final del Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos del interés, el tráfico de influencias y la corrupción.

http://consejoanticorrupcion.cl/wp-content/uploads/2015/06/2015.06.05-consejo_anticorrupcion.pdf

4. ¿QUÉ ES UN CÓDIGO DE ÉTICA?

Uno de los primeros pasos para implementar un sistema de integridad es la creación del código de ética, que establece los estándares, procedimientos y expectativas de los y las funcionarias, con el fin de guiar su conducta y servir de referencia para tomar una decisión correcta. Este se construye en forma participativa, es decir, entre los y las funcionarios y autoridades.

Paralelamente, se debe conformar una estructura interna o equipo de integridad compuesto por personas responsables del funcionamiento y coordinación del sistema (implementación, funcionamiento de su estructura y procesos, capacitación, seguimiento, difusión, etc.).

El sistema también incluye una plataforma de integridad, que constituye la suma de todos los canales de comunicación habilitados para que los funcionarios y las funcionarias puedan contactarse para hacer sus consultas sobre dudas o conflictos éticos. También permite la realización de denuncias en caso de que exista una infracción al código de ética. La ventaja de estas plataformas es la posibilidad de acceder desde un sitio web, correo electrónico o línea telefónica de ayuda.

Finalmente, el sistema de integridad se implementa por medio de capacitaciones y junto con un plan de difusión para que la discusión sobre ética y probidad siempre esté presente en la institución. Este tipo de iniciativas no tiene resultados inmediatos, ya que requieren de un cambio cultural y del convencimiento de autoridades y servidores públicos para asegurar la probidad y prevenir la corrupción en el futuro.

Los sistemas de integridad, como herramienta preventiva, deben estar basados en un conjunto de prácticas proactivas que aseguren e identifiquen los valores y conductas éticas y legales para los integrantes de una institución. Estos elementos se plasman en un código de ética o conducta, siendo un marco de referencia general respecto del actuar esperado en el buen ejercicio de funciones.

Para que estos sean efectivamente implementados se requiere de una estructura interna y de procesos de gestión, basados en líderes de ética, difusión, formación continua, sanciones, rendición de cuentas, procesos anónimos de consultas y denuncias, entre otros elementos.

La experiencia acumulada muestra que los códigos deben redactarse de forma colaborativa, para que los funcionarios y funcionarias lo sientan como propio y no como reglas impuestas por las autoridades. El carácter participativo es esencial para conocer desde su perspectiva las áreas de riesgo y formas de prevención, así como para la renovación de los valores de la entidad.

La metodología del PNUD dispone que cada institución realice un diagnóstico de los valores institucionales y de las debilidades y fortalezas en materia de ética y probidad. Las alternativas de participación varían desde una encuesta a entrevistas y grupos focales, junto a la conformación de comités de ética que cuenten con la presencia de las asociaciones de funcionarios.

“Los sistemas de integridad son un conjunto de prácticas proactivas que buscan asegurar que dentro de una institución se cumpla con los valores éticos compartidos y con la normativa vigente.

A través de estos sistemas, las instituciones establecen códigos de conducta, compromisos y procedimientos que definen los principios y valores que deben guiar la actuación de sus miembros. Por ello, representan una herramienta de prevención de la corrupción”.

Extracto del informe final del Consejo Asesor Presidencial contra los conflictos del interés, el tráfico de influencias y la corrupción.



5. PROYECTOS RECIENTES DEL PNUD PARA LA PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, junto a organismos públicos, ha realizado un productivo trabajo, para **instalar capacidades en el Estado que permitan establecer sistemas de integridad y códigos de ética**, con el fin de anticiparse a acciones de corrupción o de falta a la probidad.

a. Proyecto de elaboración de códigos de ética en servicios públicos junto a la Dirección del Servicio Civil.

En 2015 comenzó un trabajo conjunto entre PNUD y la Dirección Nacional del Servicio Civil, que buscaba que todos los servicios públicos contasen con un **código de ética como una herramienta que fijara altos estándares de comportamiento ético y probó para el desempeño de los funcionarios y las funcionarias públicas**, con miras a recobrar la confianza ciudadana en dichas instituciones. La labor del PNUD consistió en apoyar técnicamente a los servicios públicos mediante capacitaciones y entrega de contenidos, con el fin de mejorar las competencias éticas de quienes desempeñan funciones en cada institución.

Este esfuerzo se enmarcó en la Agenda de Probidad del Gobierno de la Presidenta Bachelet, que reconocía la necesidad de la promover prácticas que garantizaran mayores estándares éticos en la función pública.

El PNUD apoyó técnicamente mediante capacitaciones y entrega de contenidos, con el fin de mejorar las competencias éticas de quienes desempeñan funciones en cada institución.

El trabajo se desarrolló a través de una **metodología participativa** que le permitió a cada servicio realizar un diagnóstico de vulnerabilidades éticas y de probidad e identificar valores y conductas éticas que reflejaran la cultura, misión, visión y objetivos estratégicos acordes a un buen ejercicio de sus funciones.

Entre abril y agosto de 2016, el PNUD desarrolló 30 jornadas de capacitación con 900 participantes en total. Además elaboró material de apoyo para cada una de las etapas del proceso de elaboración (difusión, diagnóstico y redacción) de los códigos institucionales.

b. Proyecto de creación del Sistema de Integridad de ChileCompra

Durante 2016 el PNUD apoyó a la Dirección de Compras y Contratación Pública (ChileCompra) para generar un sistema de integridad, con el objetivo de promover e instalar buenas prácticas de probidad y transparencia.



Junto con la redacción de un código de ética, se conformó además una estructura interna específica para esta materia, compuesta por una coordinadora general de integridad (nombrada por el jefe de servicio), coordinadores de integridad (elegidos democráticamente) y un comité de integridad constituido por a las principales autoridades del servicio. Se creó además, una plataforma web de uso interno que permite consultar sobre el actuar apropiado ante situaciones de riesgo de corrupción y denunciar situaciones irregulares en forma anónima. La plataforma entró en funcionamiento en septiembre de 2016.

El rol del PNUD consistió en proveer apoyo técnico y capacitar a los miembros de la institución para implementar el proceso participativo, la redacción del código de ética y la definición de la estructura interna de integridad. También colaboró en la preparación de un plan de difusión anual para garantizar el refuerzo de estos contenidos.

