

Metodología para el Fortalecimiento de Acciones y Mecanismos destinados al Mejoramiento de la Probidad y la Transparencia en la Gestión Pública

I. Ficha Técnica

Nombre de la Herramienta: Metodología para el Fortalecimiento de Acciones y Mecanismos destinados al Mejoramiento de la Probidad y la Transparencia en la Gestión Pública.

Breve Descripción: Este Instrumento pretende facilitar el reconocimiento de áreas y situaciones de riesgo de corrupción en la Administración Pública, y diseñar líneas de acción y estrategias de prevención, mediante una metodología Activa y Participativa, con la participación reflexiva de una muestra representativa de funcionarios con altos cargos.

Problema que ataca: Áreas y situaciones de riesgo de Corrupción en la Administración Pública.

Creación de la herramienta: TI-Chile en 1999

Aplicación y adaptación de la herramienta: En un curso taller con la administración pública central de Chile finales de 1999; adaptación en proceso para ciertas instituciones públicas en específico y para algunas autoridades regionales en Chile.

Cuando y donde se implementó la herramienta: Santiago de Chile, finales 1999

Organización Coordinadora: Capitulo Chileno de Transparencia Internacional (CCHTI); FORJA- Secretaria Ejecutiva del CCHTI.

Alianzas: Contraloría de la República, Consejo de la Defensa del Estado, Consejo de Auditoría Interna. Se contó con la activa participación de 13 instituciones y o Servicios de Gobierno.

Financiamiento: La herramienta fue financiada con fondos de la Presidencia de la República y aportes propios de CCHTI

Divulgación: Los resultados del curso taller fueron difundidos a través de una rueda de prensa después del curso-taller, en la cual también se presentó una publicación completa del evento

Instituciones que participaron: Instituciones que participaron: Tesorería General de la República; Servicios Impuestos Internos; Servicio Registro Civil; Ministerio de Vivienda y Urbanismo; Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones; Ministerio de Salud Pública; Ministerio de Obras Públicas; Policía de Investigaciones de Chile; Instituto de Normalización Previsional; CONAMA (Corporación Nacional Medio Ambiente); Ministerio de Bienes Nacionales; Servicio de Aduanas; 13. Ministerio de Obras Públicas.

Rol de los Medios de Comunicación: En la etapa de preparación e implementación se considero un perfil bajo de participación de la prensa, con el objetivo de no generar

anticuerpos que impidiera dar el clima de confianza necesario para el éxito del trabajo a desarrollar. Sin embargo, la entrega de resultados se realizó ante la prensa, con una amplia convocatoria, contando con medios escritos (los de mas amplia circulación: El Mercurio, Las Ultimas Noticias, la Tercera) programas radiales y televisivos.

Mayor información: Capitulo Chileno TI tichi@entelchile.net Fono fax/7354845- 7776196 Dirección Ernesto Reyes 065/Providencia. Santiago- Chile.

II. Objetivos

El proyecto busca alcanzar los siguientes resultados:

Establecer una alianza entre el Estado y Transparencia Internacional.

Identificar y conocer áreas, procedimientos, procesos de control, gestión, (entre otros) susceptibles de riesgos.

Promover, fortalecer acciones, mecanismos destinados a la probidad y la transparencia.

Reconocer la experiencia y conocimiento de las instituciones y sus representantes en la búsqueda de soluciones. Son quienes viven y conocen directamente.

Comprometer a las instituciones involucradas en la implementación de soluciones.

III. Contexto

La Corrupción en Chile no es endémica ni representa un peligro inmediato para el régimen democrático y el desarrollo económico. Puede decirse, en consecuencia, que los funcionarios públicos su desempeño gozan de una apreciación positiva por parte de la ciudadanía. Por lo demás en las ultimas encuestas de opinión queda de manifiesto que la corrupción no es una preocupación primordial de los chilenos ya que en general se ubica entre el octavo o décimo lugar de la lista de preocupaciones, muy por debajo de temas como el desempleo, la economía, la educación la salud y la delincuencia.

Sin perjuicio de lo anterior tras algunas denuncias de corrupción ocurridos en el sector público, y a partir del análisis realizado por la Comisión Nacional de Ética Pública (1994) sobre las debilidades del sistema institucional, legal y administrativo para combatir la corrupción, el pasado gobierno promovió una serie de medidas para su corrección.

Por ejemplo, remitió la Congreso Nacional numerosos proyectos de ley entre los que destacan el de probidad administrativa, de reforma al Código Penal en cuanto a la tipificación y penalización de conductas corruptas, y el de libre acceso a la información pública; también se remitieron para su aprobación la Convención Interamericana contra la corrupción y la Convención sobre Soborno Internacional, se creó el Consejo de Auditoria General de la Presidencia y el Comité Interministerial de Modernización del Estado, etc.

En un modelo económico como el chileno ,en el cual el Estado ejerce un rol subsidiario y fija los marcos jurídicos regulatorios de las actividades económicas, y el sector privado asume en muchos la función de prestador de servicios que otrora eran entregados por el estado, los sistemas de contrataciones, concesiones y licitaciones publicas cobran vital importancia ya que constituyen la forma usual en que el Estado provee de bienes y servicios a sus instituciones y a la comunidad.

IV. IMPLEMENTACIÓN

En el desarrollo de la metodología, a partir del análisis individual y grupal de situaciones específicas, se identifican, reconocen, clasifican y caracterizan, áreas y situaciones de riesgo de corrupción más frecuentes, y se diseñan líneas de acción, normativas y estrategias operativas. Estas cumplirán la función de medidas de prevención y antídotos para evitar o neutralizar las vulnerabilidades detectadas (que suelen relacionarse con situaciones que facilitan conductas sujetas a discrecionalidad en la práctica de procedimientos, información, procesos de control y gestión).

El instrumento invita a los participantes:

A comprender y reconocer el fenómeno de la corrupción, las áreas y situaciones de riesgo más frecuentes, y diseñar soluciones prácticas desde su experiencia y su know-how.

A diseñar e implementar las medidas para reducir la corrupción dentro de las instituciones de gobierno, en relación con los usuarios, organizaciones no gubernamentales y el sector privado.

A provocar efectos multiplicadores y permanentes (replicabilidad).

La **Investigación Acción Participativa (IAP)** se presenta como una metodología apropiada no sólo para el crecimiento de los sectores sociales, de la sociedad civil o ciudadanos, sino además para desarrollar en la Administración Pública, también autogestionadamente, el compromiso de los sujetos directamente involucrados en el proceso, en la elaboración colectiva de diagnóstico y soluciones.

De esta manera, los participantes

Diseñan sus propios diagnósticos y soluciones. **Invención Social.**

Desarrollan un nuevo nivel de comprensión de las propuestas a incorporar y un compromiso permanente en su accionar. **Aprendizaje Social.**

Son libres de involucrarse y comprometerse según su propio parecer, públicamente, en presencia de otros interesados. **Compromiso Social.**

La herramienta se implementa en tres fases:

Preparación.

Ejecución.

Replicabilidad y Difusión.

1) FASE DE PREPARACIÓN

Planificación.-

Se elabora un plan de trabajo, sujeto a permanente evaluación y revisión.

Responsables: Equipo del Capítulo Transparencia- Chile.

Diagnóstico previo.

Elaboración de Diagnostico Previo de Situación del fenómeno de riesgos de corrupción en la Administración Pública, con información de fuentes calificadas: Contraloría General de la República, Consejo de Defensa del Estado, Consejo de Auditoría Interna de la Presidencia. Las fuentes se incorporan al equipo, enviando un experto temático, quienes participan en las sesiones preparatorias.

Selección de Servicios y Dependencias Publicas a Participar, a partir del Diagnostico Previo. (Importante es contar con el patrocinio de la Presidencia de la República para facilitar la colaboración al más alto nivel de los ministerios, servicios y en general reparticiones públicas seleccionadas).

Invitación Directa a Jefes de Servicios y Dependencias Seleccionadas (con visita de directivos del capítulo).

Convocatoria (formal, por escrito, con referencias a los más altos patrocinadores).

Preparación de Facilitadores (Animadores / Monitores): personas expertas temáticas, conocedoras del funcionamiento de la Administración Publica, son preparadas en el uso de las matrices. Estas personas tiene un rol importante, ya que son ellos quienes trabajaran directamente con las personas participantes del taller. Por cada grupo de trabajo se requiere un facilitador. Al respecto cabe señalar que los grupos de trabajo no deben superar las siete personas.

2) FASE DE IMPLEMENTACIÓN Y EJECUCIÓN

Responsables:

- Equipo de Trabajo Capitulo Nacional
- Expertos Temáticos.
- Instituciones Convocantes Relevantes.
- Facilitadores.

Estrategia de Selección y Convocatoria

Para la convocatoria y selección de los participantes de la jornada, se elaboro un diagnóstico preliminar sobre áreas susceptibles de riesgo con la colaboración activa de la Contraloría General de la República, el Consejo de Auditoria Interna de Gobierno, y el Consejo de Defensa del Estado, quienes aportaron visiones y sugerencias para la selección de instituciones de la Administración Pública a involucrar.

Posteriormente el Director del Capitulo Chileno, Sr. Luis Bates Hidalgo y Sr. Sebastián Cox Urrejola, sostuvieron reuniones estratégicas con cada uno de los Ministros y/o representantes de Servicios.

Esta etapa del proyecto fue fundamental para el desarrollo del Programa, ya que permitió por una parte , generar lazo de confianza y clima de trabajo adecuada y por otra garantizar la participación de cada una de las instituciones invitadas.

Esta fase se cumple en el taller, en conjunto con los participantes.

Descripción:

El curso-taller se divide en tres etapas, a saber: **Marco Operativo Conceptual (MOC)**, **Diagnóstico**, y **Acción**. A su vez, cada jornada se divide en un momento de aporte de insumos / Motivacional (Paneles) y en otro de taller:

Momento de Aporte de Insumos.

Exposiciones de Panelistas Expertos, con el objetivo de aportar la información emitida por las fuentes que entregaron el diagnóstico previo.

Esta información sirve de marco a la reflexión de los participantes acerca de su propio know-how y experiencia.

Momento de Taller.

Trabajo individual, grupal y de plenario. Se trabaja con exposición metodológica, y matrices guías previamente diseñadas.

La metodología contempla tres *sub momentos* en el taller: a) reflexión personal, b) trabajo grupal y c) exposición del resultado en sesión plenaria.

JORNADA 1 - Marco Operativo Conceptual

Al comienzo de la jornada se seleccionan grupos de trabajo.

Luego del momento de paneles, en el taller se genera Marco Referencial Ideal, que debería inspirar la conducta funcionaria en materia de probidad y transparencia, en cada repartición pública seleccionada.

El componente del Marco Operativo Conceptual es un conjunto de variables llamadas valores, misión y normas:

Valores:

Los valores son atributos deseables que deben ser logrados por las instituciones, áreas o individuos. Pueden tener su origen en doctrinas filosóficas, tradiciones culturales o códigos profesionales. Se elaboran en positivo, como logros por alcanzar o como carencias que es necesario satisfacer.

Misión:

La Misión es la respuesta que se debe dar ante las necesidades que plantea el entorno, es el para qué de la sociedad o institución, de sus áreas o de los individuos.

De ella se desprenden los grandes objetivos permanentes.

La misión se establece como una respuesta que [la sociedad] [una institución] [un área] [un grupo] [un individuo] pretende dar ante las necesidades que demanda el entorno en lo que respecta al producto, al destinatario o público objetivo; al ámbito que cubrirá la acción, y al modo en que se hará en los ámbitos actual y futuro.

Normas:

Las Normas son instrucciones para el comportamiento de las instituciones, grupos e individuos, y un medio para lograr el cumplimiento de la misión. Pueden ser indicativas, restrictivas o prohibitivas. Pueden tener como objeto la institución en su conjunto, algunas áreas en particular o a los individuos. Se propone a cada participante que la norma sea enunciada como una instrucción para la concreción o realización de cada valor en función de la misión. Se les solicita que se redacte en forma general y como un ideal por alcanzar, como un deber-ser.

JORNADA 2 - Diagnostico

En el momento de insumos, los Panelistas entregan información acerca de áreas y situaciones de riesgo de corrupción en la administración pública, según las investigaciones realizadas por las instituciones que actúan como fuentes (Contraloría General de la República, Consejo de Auditoría de la Presidencia, Consejo de Defensa del Estado).

En el momento de taller realizado, los participantes, usando como marco la información aportada por los Panelistas, y considerando el Marco Operativo Conceptual, aprovechando además el know-how de su propia experiencia funcionaria, identifican, reconocen, clasifican y caracterizan las áreas más vulnerables y las situaciones de riesgo.

JORNADA 3 - Acción

El propósito de esta fase final de la metodología es la generación de líneas de acción y estrategias específicas, para lograr la transformación del curso de acción detectado en el diagnóstico.

Tras los paneles en que se aportan experiencias de solución en esta materia, los participantes diseñan línea de acción y estrategias.

Cada estrategia se enuncia con un sujeto (agente de la acción) y medios (recursos e instrumentos) a utilizar por el agente, para conseguir el efecto deseado (objetivo de la estrategia). Además se precisa el modo de su aplicación.

3) FASE DE REPLICABILIDAD Y DIFUSION

En esta fase, se hace entrega formal de los resultados obtenidos a los participantes e instituciones involucradas, por medio de un libro y de una exposición de los resultados.

Las autoridades de cada institución participante, se comprometen a implementar las líneas de acción y estrategias mediante un pacto publico de amplia difusión ciudadana.

Asimismo, se establecen convenios específicos con las instituciones interesadas en su replicabilidad, para realizar el curso-taller en cada una de las instituciones y facilitar la aplicación de las recomendaciones de acción.

V. MATRICES DE TRABAJO UTILIZADAS

Marco Operativo Conceptual

Matrices para el diseño individual, grupal y plenario del Marco Operativo Conceptual:

VALORES (relacionados con el tema de la corrupción)		
ÁMBITOS FUENTE / APLICACIÓN (Derivados de algún marco doctrinario o código, o explícitos o implícitos en los discursos de los panelistas, o sentidos como logros o carencias en las instituciones de los participantes):	Escritos con una sola palabra (hasta 6 por ámbito):	
Ámbito moral:		
Ámbito social:		
Ámbito económico:		
Ámbito institucional:		
Ámbito profesional:		
Ámbito individual:		

MISSION:

(Que los participantes creen pertinente para responder a las necesidades que los panelistas expresaron y a las que ellos sienten sobre la base de su experiencia y conocimiento personal, inspirados en los valores. Esta misión orientará el diagnóstico como un Deber-Ser a contrastar con la realidad [junto con los valores y las normas], pero podrá ser reformulada en la etapa de Acción. Debe considerarse sólo como una hipótesis operatoria.)

Necesidades principales a las que responde la misión

(Consensuada por el grupo)

Valores a los que tiende y la motivan

(Los más frecuentes en el grupo)

Ámbito Actual

Producto

Mercado

Cobertura

Modo

Ámbito Futuro

Producto

Mercado

Cobertura

Modo

NORMAS

(La misión se hará operativa si se expresa en normas de acción. Las normas [indicativas, restrictivas o prohibitivas] tienen como su objeto a la sociedad, o institución en su conjunto, o algunas de sus áreas, o a los individuos en particular. Se redactan como un DEBER-SER, se contrastarán con la REALIDAD, para los efectos del DIAGNOSTICO, servirán de base en la última etapa para la formulación de las LINEAS DE ACCION y las ESTRATEGIAS).

VALOR (en que se inspira)	NORMA (instrucción para la realización del valor en función de la misión)

(Las líneas deben alcanzar una página y escribirse todas las que cada individuo primer y grupo después, consideren necesarias).

VI. Diagnostico

Área	Situación de Riesgo.
Grupo Uno	

Caracterización de los riesgos de corrupción		
Áreas	Actores	Causas

Líneas de Acción

Línea de Acción 1 [solución] [antídoto]	
Estrategia 1	
Estrategia 2	
Estrategia	

Nota: A modo de ejemplo para el uso de las matrices, contamos con la publicación de resultados del curso taller, las personas interesadas favor solicitarla a los datos al final del documento.

VII. RESULTADOS

Resultados positivos

Una declaración publica por parte de las autoridades Ministeriales (de cada una de las instituciones participantes de la herramienta), a asumir dichas medidas, incorporándolas en sus respectivas dependencias.

Invitación a Replicar la experiencia en regiones.

Invitación a Replicar la experiencia con profundidad.

Al finalizar la implementación de la herramienta, se establecieron 16 Antídotos o Estrategias de Solución, susceptibles de ser incorporadas en cada una de las Instituciones participantes:

LÍNEA DE ACCIÓN I: PROMOCIÓN DE LA PROBIDAD.

Estrategia No. 1 Formación Ética

Los niveles directivos, jefes de recursos humanos y subdirección de la contraloría entrenarán en temas de dilemas éticos, a través de los departamentos de capacitación, a todos los funcionarios de sus unidades, permanentemente y en forma periódica, por medio de cursos y talleres.

Estrategia No. 2 Educación Ética

El Ministerio del Interior, informará a la comunidad del país de la organización del Estado, servicios instituciones de quienes los componen, sus funciones y obligaciones por medio de la O.I.R. Ministerio de Educación e Intendencias, y charlas en los colegios, en programas permanentes en todas las regiones, a través de fascículos adjuntos a los diarios, de Internet y de las asignaturas de educación cívica en la Enseñanza Media.

Estrategia No. 3 Evitar Conflicto de Interés

Los altos directivos, jefes de servicio y funcionarios con responsabilidad en la toma de decisiones evitarán comprometerse en hechos o acciones que puedan afectar la objetividad y transparencia de sus decisiones, aplicando normas legales y reglamentarias que están obligados a usar y cumplir en todo lugar y momento, a través de los procedimientos administrativos que correspondan, quedando sujetos a la fiscalización pertinente.

Estrategia No. 4 Elaboración de Estatutos

El ejecutivo, el Legislativo, los altos directivos y jefes de servicios, crearán un nuevo estatutos administrativo moderno, por medio del dialogo entre los poderes del Estado y la OIT, en el ámbito del Congreso, en la forma del tramite ordinario.

LINEA DE ACCION II : FISCALIZACION

Estrategia No. 5 Cuenta Pública

Los altos directivos y jefes de servicios de todas las reparticiones públicas, deberán rendir cuenta pública de sus gestión y ponerla a disposición de cualquier ciudadano que la solicite, a través de los medios mas idóneos de publicación, en forma periódica y cada vez que sea solicitado, de la manera más ágil y expedita posible.

Estrategia No. 6 Plan de Control

Los auditores de todas las reparticiones públicas presentarán un plan semestral de control, por medio de un instructivo del superior jerárquico, que lo dará a conocer al interior de la institución supervisándose de manera selectiva y aleatoria.

Estrategia No. 7 Rotación de personal

Los jefes de recurso humano evitarán colusiones entre funcionarios, generando políticas de rotación de personal periódicamente, generando una política que considere definición de áreas funcionales y geográficas, asignación de funcionarios de dichas área, definiendo tiempos mínimos y máximos de permanencia en ellos.

Estrategia No. 8 Separación de funciones

Los jefes directivos separarán las funciones incompatibles o establecerán sistemas de control alternativo, por medio de instancias u ordenes de servicios, en toda institución y a corto plazo, asignando tales funciones a personas diferentes y mediante la aprobación de procedimientos.

Estrategia No.9. Uso de Información

Los jefes de servicio y superiores de departamentos de adquisiciones evitarán el mal uso de información privilegiada en materia de adquisiciones mayores y menores, por medio del manejo de las tres cotizaciones por más de un funcionario, restringiendo la compra directa sólo hasta cierto monto y manteniendo una base de datos con los precios del mercado, lo que se hará permanentemente en la oficina de adquisiciones.

Estrategia No.10 Racionalización de contrataciones

Los directivos superiores racionalizarán en cada servicio las formas de contratación, eliminarán las contrataciones “bruja”, haciendo uso de la mediación por resultados, la capacitación del personal en la toma de decisiones y la publicidad.

Estrategia No. 11 Comisiones de Contratación

Los jefes de servicios nombrarán comisiones ad hoc para cada contratación en particular, a través de resoluciones.

Estrategia No. 12 Bases Técnicas

Los departamentos de recursos humanos seleccionarán al personal sobre bases técnicas que permiten evaluar las condiciones específicas que requiere el cargo de quien será contratado, a través de una pauta de evaluación previamente establecida, concurso público oposición de antecedentes.

LÍNEA DE ACCIÓN III : GARANTIZAR CONTRATACIONES, LICITACIONES Y COMPRAS.

Estrategia No. 13 Programa de Adquisiciones

Los directivos superiores fijarán programas semestrales de adquisiciones, por medio de un manual de adquisiciones, con reglamento para la celebración, control y término de contratos debiendo aplicarse constantemente, supervisándose en relación a un código de ética por medio de auditorías internas y registro de proveedores.

Estrategia No. 14. Verificación de cumplimiento de normas

Las auditorías internas de cada Ministerio verificarán el cumplimiento de las normas de aprobación, la coincidencia de validación y un funcionario que los aplique, en forma aleatoria realizando revisiones documentales y en terreno.

Estrategia No. 15 Sistema de resguardo

La subdivisión de administración y finanzas, así como el tesorero y el cajero, fortalecerán o crearán sistemas de resguardos de valores, asegurando los fondos no depositados, por medio de cajeros de seguridad, procedimientos para ingresos y salida de los recaudadores, sistemas de seguridad y mejoramiento de los procedimientos con asignación de responsabilidad.

Estrategia No. 16 Recaudación sin errores

Los tesoreros y cajeros recaudarán sin errores, por medio del uso de comprobantes infalibles, diferenciación entre la función supervisora y ejecutora.

Resultados negativos

Algunas de las instituciones invitadas se resistían a participar. Consideraron que podría ser cuestionada su participación en una jornada de trabajo para detectar áreas de corrupción, casi como si concedieran de que podrían haber problemas en este tema, alusión que querían evitar.

VIII. RECOMENDACIONES PARA EL FUTURO

Generar un espacio confiable y amigable, asegurando el carácter positivo de la experiencia, es decir, recalcar el hecho que es a partir de la experiencia y conocimiento de la institución que se hace importante e imprescindible “su” participación.

La comunicación y entrevista preliminar, además de contar con el apoyo de la Contraloría en el caso nuestro, fue de vital importancia.