



CSP

INGENIERÍA INDUSTRIAL
UNIVERSIDAD DE CHILE

CENTRO DE SISTEMAS PÚBLICOS

Dirección Nacional del Servicio Civil

Estudio cualitativo sobre los factores que inciden en el resultado de los estándares de probidad y transparencia de servicios públicos chilenos

INFORME FINAL

Diciembre 2021

DIRECTOR EJECUTIVO CSP

Carlos E. Castro González

EQUIPO

Tomás Soto Jara

Jefe de proyecto

Ximena Pizarro

Investigadora del proyecto

Pablo Paredes

Ingeniero de proyectos

CONTRAPARTE INSTITUCIONAL

Ewald Landsberger

Jefe ADP, Dirección Nacional del Servicio Civil

Alejandra Cerna

Consultora de Acompañamiento y Desarrollo ADP

Jorge Inostroza

Consultor del Área de Reclutamiento y Selección de 1° y 2° nivel

Yenny Ormazábal

Analista del Área de Gestión de la Subdirección de ADP

Francisco Silva

Jefe División Jurídica y Asuntos Institucionales

Las opiniones expresadas en el presente documento no representan necesariamente la posición de la Contraparte Institucional.

TABLA DE CONTENIDOS

1.	Introducción.....	4
2.	Objetivos del Estudio	6
2.1.	Objetivo General	6
2.2.	Objetivos Específicos.....	6
3.	Metodología.....	7
3.1.	Criterio de selección de servicios.....	7
3.2.	Análisis de datos cualitativos	9
4.	Revisión de Literatura	11
4.1.	Efectos de la Alta Dirección Pública en probidad.....	11
4.2.	Normativa relacionada a la probidad y transparencia	13
4.2.1.	Ley de transparencia y acceso a la información pública.....	13
4.2.2.	Ley de Lobby	14
4.2.3.	Leyes vinculadas a la probidad en la función pública	14
4.3.	Experiencias Internacionales	15
4.3.1.	Nueva Zelanda	15
4.3.2.	Dinamarca	18
4.3.3.	Uruguay.....	21
5.	Resultados.....	23
5.1.	Resultados del primer estudio cuantitativo	23
5.1.1.	Estándares de probidad y transparencia.....	23
5.1.2.	Encuesta de probidad y transparencia.....	25
5.2.	Caracterización de Servicios Políticos.....	26
5.2.1.	Servicio 1.....	26
5.2.2.	Servicio 2.....	28
5.3.	Caracterización de Servicios Técnicos	29
5.3.1.	Servicio 3.....	29
5.3.2.	Servicio 4.....	31
5.4.	Caracterización de Servicios Fiscalizadores.....	33
5.4.1.	Servicio 5.....	33
5.4.2.	Servicio 6.....	34
5.5.	Análisis cualitativo de los Factores que inciden en los resultados de los estándares de probidad y transparencia	36

5.5.1. Jefes de Servicio	36
5.5.2. Encargados de probidad y transparencia.....	38
5.5.3. Temas transversales	39
6. Análisis, hallazgos y conclusiones preliminares	44
7. Bibliografía	48

1. INTRODUCCIÓN

En Chile, el año 2003 se creó el Sistema de Alta Dirección Pública (ADP) a través de la Ley 19.882 de Nuevo Trato Laboral. Esta normativa fue el resultado de un acuerdo político-legislativo entre el gobierno de aquel entonces y partidos de oposición, con el fin de enfrentar una crisis institucional de grandes proporciones generada por el descubrimiento de pagos complementarios a las remuneraciones que recibían altas autoridades ejecutivas del sector público. Mediante esta Ley no solo se creó el Sistema ADP, sino también la entidad responsable de gestionarlo: la Dirección Nacional del Servicio Civil. Con la creación del Sistema ADP, cargos directivos de primer y segundo nivel jerárquico en Chile comenzaron a ser concursados mediante un proceso estandarizado (Fernández, Fuenzalida, Castro, 2021).

Luego de una nueva crisis político-institucional que estalló el año 2015, se creó el Consejo Asesor Presidencial Contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción. Esta instancia elaboró una serie de recomendaciones en la materia, entre las que se incluye una reforma al Sistema de Alta Dirección Pública (SADP). Muchas de estas disposiciones fueron posteriormente incorporadas en una reforma mayor que tuvo el Sistema el año 2016, mediante la Ley 20.955, donde se eliminó la figura de cargos transitorios y provisorios e introdujo otras medidas que también apuntaron a mejorar su efectividad, legitimidad y transparencia.

De ahí, entonces, que cabe preguntarse por los efectos que ha tenido el Sistema de Alta Dirección Pública en la gestión de las organizaciones y concretamente en los temas de probidad y transparencia.

El presente estudio surge como una continuación del Estudio de caracterización de Altos Directivos Públicos (ADP) y cumplimiento de estándares de integridad en la gestión pública (2009-2019), que analizó exploratoriamente y de forma cuantitativa la relación existente entre la selección por mérito de los directivos de primer y segundo nivel con el cumplimiento de estándares de probidad y transparencia. Este estudio realizado en el 2020, analizó el comportamiento de 109 servicios públicos adscritos al SADP en relación al cumplimiento de estándares de probidad y transparencia. Dentro de los principales resultados de este estudio se tiene que un 75,31% de total de servicios participantes presenta un cumplimiento óptimo en el cumplimiento de los estándares de probidad y transparencia, donde resaltan algunos indicadores tales como la declaración del “patrimonio y conflictos de interés” (con un 86,6% de cumplimiento), el “acceso a la información pública” (con un 85,4% de cumplimiento) y la “claridad en los procesos de compra” (con un 77,8%). Además, se concluye, a partir de la aplicación de un cuestionario a los Encargados de Probidad y Transparencia de las instituciones públicas, que la mayoría perciben un buen desempeño de sus instituciones en esta materia, donde muy pocas han recibido sanciones y muchas han realizado actividades para informar y capacitar a los(as) funcionarios(as).

En esta segunda parte del estudio "Estudio de Caso sobre los factores y mecanismos que inciden en el resultado de los estándares de probidad y transparencia de Servicios Públicos chilenos", se realizó, primero, un resumen metodológico de la selección de los servicios, segundo, una breve revisión de literatura y de experiencias internacionales de vinculación entre la Alta Dirección Pública y los principios de probidad y transparencia, tercero, un análisis cualitativo que complementó los hallazgos cuantitativos exploratorios con mayor profundidad en una muestra de servicios acotada (en concreto seis instituciones) y que permitió explorar los factores y procesos impulsados por Altos Directivos Públicos para lograr un mejor desempeño en materias de probidad y transparencia. Por último, se presentan algunos análisis, hallazgos y conclusiones preliminares.

Los análisis cualitativos se obtuvieron de la realización de 12 entrevistas a directores de servicios y encargados de probidad y transparencia de 6 servicios diferentes, los cuales fueron triangulados con los hallazgos cuantitativos y la información secundaria disponible de cada servicio.

2. OBJETIVOS DEL ESTUDIO

2.1. OBJETIVO GENERAL

Analizar la relación entre la selección por mérito de altos directivos públicos y el cumplimiento de los estándares de probidad y transparencia en sus Servicios, identificando los factores y procedimientos que permiten obtener mejores resultados en este ámbito.

2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

A continuación se presentan los objetivos específicos del estudio:

1. Desarrollar un análisis de la literatura internacional sobre buenas prácticas y procesos a través de los cuáles los altos directivos públicos elegidos por mérito podrían mejorar los estándares de probidad y transparencia de sus instituciones.
2. Levantar información cualitativa y cuantitativa de los Servicios Públicos seleccionados para el estudio de caso.
3. Recolectar y analizar información del Servicio Civil y de actores externos vinculados al estudio.
4. Trabajar en conjunto con el Servicio Civil en el diseño de una nota o columna de difusión para el Estudio.

3. METODOLOGÍA

La metodología de este proyecto responde al desarrollo de las siguientes actividades clave:

1. Revisión de literatura y de experiencias internacionales que relacionan la Alta Dirección Pública con la probidad y la transparencia.
2. La recopilación de información secundaria relevante.
3. El desarrollo de doce entrevistas a seis servicios públicos: al Jefe(a)/Director(a) del servicio y al Encargado(a) de Probidad y Transparencia.
4. Análisis cualitativo y exploración de hallazgos emergentes.
5. Triangulación de información entre lo cualitativo, lo cuantitativo y la información secundaria.

La primera parte consiste en la realización de un análisis de literatura nacional e internacional para identificar buenas prácticas y mecanismos a través de los cuales los altos directivos públicos elegidos por mérito podrían mejorar los estándares de probidad y transparencia de sus instituciones. Este objetivo se encuentra cubierto por el presente informe, y resulta un insumo de relevancia para los estudios de caso de la siguiente etapa. Esto debido a su función de orientar las dimensiones de análisis para después elaborar la pauta de entrevistas basada en evidencia.

3.1. CRITERIO DE SELECCIÓN DE SERVICIOS

Para este estudio se seleccionaron 6 servicios públicos de Chile, condicionados por los resultados del primer estudio cuantitativo donde se obtuvieron resultados de cuán probos y transparentes eran los servicios participantes a partir de una serie de indicadores que cumplieron la finalidad de evaluar de manera uniforme y objetiva los estándares de probidad y transparencia de los distintos servicios públicos participantes.

A continuación, se presentan los indicadores utilizados en el estudio anterior, que servirán de referencia para la selección de los 6 servicios.

Tabla 1: Indicadores de probidad y transparencia

Estándares	Indicadores
Acceso a información	1.a. Estrategia institucional (misión, visión, facultades y/o mandato) disponibles al público en su sitio web. 1.b. Organigrama y nombre de los principales responsables de la estructura ejecutiva accesibles y a disposición pública.
Claridad en los procesos de compras	2.a. Se dispone de un apartado con las compras efectuadas por la institución de carácter anual accesible a público externo. 2.b. Existe respaldo documental de las compras efectuadas, montos y fechas de adjudicaciones, accesibles públicamente.
Información de los procesos de selección y remuneraciones	3.a. Existencia de datos cuantitativos de las personas contratadas por la institución. 3.b. Información de los procesos de selección y concurso públicos accesibles y a disposición pública.

	3.c. La institución dispone de un listado de sueldos, bonos y/u otros actualizado.
Patrimonio y Conflictos de interés	4.a. La institución reporta públicamente los patrimonios y conflictos de interés de sus directivos y altos ejecutivos. 4.b. La institución mantiene al día su registro de audiencias, donativos y viajes.
Reclamos	5.a. Apartado de reclamos. 5.b. Existencia y publicidad de encuestas de evaluación ciudadana y sus resultados
Medidas anticorrupción	6.a. Existencia de un apartado de Integridad (Banner, link o pestaña). 6.b. Existencia de un documento accesible públicamente con el código de ética institucional. 6.c. La institución presenta políticas que hacen mención expresa a evitar cualquier tipo de discriminación.
Rendición de cuentas	7.a. La institución reporta cuentas públicas participativas. 7.b. Resúmenes ejecutivos de cuentas públicas accesibles externamente. 7.c. La institución lleva un seguimiento del presupuesto.

Fuente: Estudio de caracterización de Altos Directivos Públicos (ADP) y cumplimiento de estándares de integridad en la gestión pública (2009-2019).

Cada uno de estos indicadores fueron evaluados con valores “**óptimos**” de cumplimiento de estándares en materia de probidad y transparencia, con valores “**aceptables**” de cumplimiento y con valores “**insuficientes**” de cumplimiento. Se definieron así:

- **Valores óptimos de cumplimiento de estándares:** aquellos a los que debe aspirar la institución en condiciones de excelencia en materias de integridad, constituyendo la meta que se espera lograr en cuanto a los estándares de integridad en la gestión pública. Este cumplimiento presenta un componente ético que aspira a ir más allá de lo normativo, por lo que su presencia depende de la voluntad y compromiso de la institución.
- **Valores aceptables/normativos de cumplimiento de estándares:** aquellos que, no siendo los ideales, reflejan un grado de cumplimiento avanzado y/o normativo de los estándares de integridad definidos. Se asume que estos valores son, de todas formas, inferiores a los óptimos, y por lo tanto debieran gatillar acciones de mejora para superarlos.
- **Valores insuficientes de cumplimiento:** los que reflejan un estado de calidad (de resultados o de adherencia a los procesos) que no es aceptable y amerita medidas de corrección efectivas y oportunas, esto debido a que se encuentran incumpliendo total o parcialmente las exigencias de la normativa vigente.

Así, dando un valor de 3 a los valores óptimos, de 2 a los valores aceptables y el valor de 1 a los insuficientes de cada uno de los 17 indicadores de la Tabla 1, se armó un ranking sencillo entre las 109 organizaciones participantes del estudio anterior ordenadas desde la que obtuvo un mayor puntaje hasta la que obtuvo un menor puntaje.

Además de los resultados del estudio anterior, para la selección de servicios se consideró:

- La antigüedad del Servicio Público.
- Año de ingreso del Servicio al sistema ADP.
- Permanencia de altos directivos públicos en el cargo.
- Tipo de servicio público (por ejemplo, con rol fiscalizador, técnico o político).

Las instituciones se dividieron en 3 tipos: los servicios con un rol político, los servicios con un rol técnico y las organizaciones con un rol de fiscalización. Para cada categoría se seleccionaron, entonces, 2 de cada tipo: uno bien evaluado y uno no muy bien evaluado. Así, entonces, hay 3 servicios con buenos resultados y 3 servicios con resultados que podrían mejorar considerablemente.

Tabla 2: Servicio según tipo y nivel de cumplimiento

Tipo	Óptimo	Aceptable
Político	<ul style="list-style-type: none"> • Servicio 1 	<ul style="list-style-type: none"> • Servicio 2
Técnico	<ul style="list-style-type: none"> • Servicio 3 	<ul style="list-style-type: none"> • Servicio 4
Fiscalizador	<ul style="list-style-type: none"> • Servicio 5 	<ul style="list-style-type: none"> • Servicio 6

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, para el análisis cualitativo se realizaron 12 entrevistas a los jefes del servicios y a los encargados de probidad y transparencia (en los meses de octubre y noviembre de 2021). Cada entrevista contó con la participación de dos investigadores. Se solicitó a cada uno de los participantes expresar su consentimiento informado para poder grabar la sesión con fines de obtener mejores notas y mejorar el análisis posterior.

3.2. ANÁLISIS DE DATOS CUALITATIVOS

Los datos cualitativos fueron codificados por dos investigadores de manera independiente y luego estas codificaciones individuales fueron trianguladas mediante una serie de reuniones. Estas últimas tuvieron como propósito estandarizar los códigos identificados y ajustar criterios disímiles en la interpretación de los datos.

Dado que son dos tipos de entrevistados distintos, a continuación se presentan ambas pautas de entrevistas para cada uno: para el jefe del servicio y para el encargado de probidad y transparencia.

Tabla 3: Pauta de entrevista para Jefe de Servicio y Encargado de Probidad y Transparencia

<p>Pauta para el(la) Jefa(a) de Servicio:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Qué rol juega la probidad y transparencia en su gestión dentro de la institución? 2. ¿Cuál es su evaluación general sobre la incidencia del sistema de Alta Dirección Pública en la operación de su servicio en temas de probidad y transparencia? <ul style="list-style-type: none"> ○ [¿se promueve este valor? ¿cómo?] 3. En su convenio de desempeño se incluyen las siguientes metas/indicadores en relación con probidad y transparencia (<i>referirse a su convenio específico</i>), ¿Considera usted que esta meta le ayuda en su gestión? <ul style="list-style-type: none"> ○ ¿Es una medida adecuada?
--

- ¿sugeriría algo diferente?
- 4. Desde que asumió en su cargo el año XXX, ¿qué acciones se han tomado en su institución para mejorar/fortalecer el cumplimiento de las metas/requerimientos en este tema?
 - ¿Ha sido necesario reforzar esto con algún grupo de funcionarios en particular? ¿percibe usted que hay resistencias a la entrega de información? ¿por qué cree que eso sucede?
 - ¿se ha visto en la necesidad de capacitar a los funcionarios en estos temas?
- 5. A su juicio, ¿qué factores facilitan/obstaculizan el cumplimiento de estas metas? [contraloría, influencias políticas, resquicios legales, etc.]
- 6. En su opinión, ¿cómo evalúa usted la percepción ciudadana de probidad y transparencia de su servicio?
 - ¿Qué sugeriría para mejorar esta percepción?
- 7. ¿Cómo pueden contribuir los cargos de Alta Dirección Pública a que esta percepción mejore?

Pauta para el(la) Encargado(a) de Probidad en el Servicio:

1. ¿Nos podrías contar primero, cuánto tiempo lleva en su cargo? ¿Tuvo la oportunidad de estar antes de que el directivo fuera seleccionado vía ADP?
2. Segundo, ¿en qué consiste tu **rol**?
 - [¿Qué elementos facilitan el ejercicio de tu función?, ¿Cuáles lo dificultan?]
2. ¿Cómo es el **funcionamiento** actual de los procedimientos relacionados a probidad y transparencia en el Servicio?
3. [¿De qué forma miden el logro de las metas de transparencia? – otro elemento que no sea los PMG o indicadores reportados a DIPRES]
4. En tu percepción, ¿**qué relevancia** les da la institución a los temas de probidad y transparencia? ¿en qué se refleja esto?
 - ¿existen diferencias entre distintas áreas? ¿O grupos de funcionarios que tengan mayor interés?
5. ¿Cómo evalúa el **nivel de conocimiento** de los funcionarios de su servicio sobre las normas de probidad y transparencia en el servicio público? (Ley de transparencia 20.285 y de probidad 20.880, entre otras).
6. A su juicio, ¿qué factores facilitan/obstaculizan el cumplimiento de estas normas? [normas, fiscalización, Contraloría, influencias políticas, resquicios legales, etc.]
7. ¿Considera usted que desde la implementación del SADP, ha cambiado la relevancia que se da a temas de probidad y transparencia dentro de su institución? ¿Cómo?
 - [si la persona responde que sí en la pregunta 1] también preguntar por los cambios desde la llegada del primer/a directivo/a ADP)
8. ¿Qué estrategias sugeriría para mejorar la percepción de probidad y transparencia de su servicio hacia los ciudadanos?
9. (Sólo si estuvieron en un cambio de directivo no ADP vs sí ADP) Reflexión en torno a aprendizajes de cómo, al pasar de un directivo no ADP a uno ADP, se produjeron cambios hacia temas de probidad y transparencia.

Posterior al levantamiento de información, se elabora una síntesis de los hallazgos donde se analizan en profundidad los resultados obtenidos, de modo de concluir sobre la relación entre la selección por mérito de altos directivos públicos y el cumplimiento de los estándares de probidad y transparencia en los Servicios, emitiendo recomendaciones en torno a los factores y procedimientos que permitan obtener mejores resultados.

4. REVISIÓN DE LITERATURA

4.1. EFECTOS DE LA ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA EN PROBIDAD

La evidencia empírica sobre los efectos de los sistemas de mérito para el reclutamiento y selección de directivos en el desempeño de las organizaciones públicas no es demasiada, y lo es menos si lo que se quiere analizar son los efectos en transparencia y probidad. Por lo general, los hallazgos emergen desde estudios que analizan los fenómenos desde una perspectiva comparada de la politización y qué tan efectivas son las reformas que se han impulsado para controlarla, o bien de esfuerzos puntuales que evalúan el impacto de este tipo de políticas, por ejemplo, en Estados Unidos o en Chile (Fuenzalida, Lafuente, & Cortázar, 2016).

En todo caso, diferentes estudios han encontrado evidencia de que contar con un servicio civil profesionalizado lleva a un mayor crecimiento económico y del ingreso per cápita, así como a la reducción de los niveles de corrupción y pobreza de un país (Evans y Rauch, 1999; Dahlström, Lapuente y Teorell, 2011; Fuenzalida, Lafuente, & Cortázar, 2016). También conlleva la mejora en la entrega de servicios (Lira, 2012), en una mayor confianza pública de la burocracia (Perry y Miller, 1991; Maxfield y Schneider, 1997) e incluso una mejor ejecución presupuestaria del gasto de inversión (Morales, 2014). En este sentido, el SADP como política de selección por mérito ha traído una serie de mejoras tanto en la gestión interna de los organismos estatales, como en sus prácticas laborales.

Dentro de los principales hallazgos respecto a la transparencia y la corrupción, Oliveros y Schuster (2018) realizaron un experimento conjunto en línea con funcionarios(as) dominicanos y encontraron que el reclutamiento de funcionarios(as) por mérito los lleva a una mayor neutralidad política y motivación laboral, así como a una menor probabilidad de incurrir en conductas corruptas. Asimismo, Meyer-Sahling y Mikkelsen (2016) utilizaron datos de encuestas de Serbia, Montenegro, Polonia, Letonia y Croacia para sembrar los efectos positivos y negativos que la politización y la meritocracia tienen, respectivamente, sobre la corrupción. Esta última variable se midió por la percepción de las personas de los rumores de comisiones ilegales en sus ministerios.

Respecto a la falta de probidad, Borang, Cornell, Grimes & Schuster (2016) realizaron un estudio de caso en Argentina, para confirmar la susceptibilidad de las burocracias politizadas a sesgar las estadísticas gubernamentales informadas a la ciudadanía en beneficio de los titulares. En los estados democráticos que tienen politizadas sus burocracias, la lógica de los ciclos electorales incentiva a los funcionarios(as) públicos(as) a suprimir o sesgar el conocimiento de las políticas, ya que sus propios destinos profesionales están vinculados a los destinos electorales de sus patrocinadores políticos (Oliveros, 2013; Robinson y Verdier, 2013). Asimismo, en las burocracias en las que el reclutamiento y el despido están también politizados, el empleo continuo de burócratas depende de que su partido gane las próximas elecciones, lo que les da un fuerte incentivo para unirse a los esfuerzos de los políticos para asegurar los votos necesarios (Borang, Cornell, Grimes & Schuster, 2016).

Los burócratas designados políticamente enfrentan mayores incentivos para exagerar los logros del titular a fin de fortalecer las posibilidades de reelección y, a la inversa, ignorar la información que podría socavar las perspectivas electorales del titular (la falta de mérito y de un sistema transparente de elección de altos directivos públicos puede inducir a los funcionarios(as) a sesgar las estadísticas de manera voluntaria y cómplice, llegando incluso a doblar números simplemente debido a la presión política (Borang, Cornell, Grimes & Schuster, 2016).

Por su parte, Meyer-Sahling, Schuster y Mikkelsen (2018) utilizaron los resultados de la encuesta de 23.000 funcionarios(as) públicos(as) en varios países de África, Asia, Europa del Este y América Latina para probar los efectos de la politización en diversas actitudes y comportamientos de los(as) funcionarios(as). Sus resultados muestran que la politización afecta negativamente la motivación laboral, la satisfacción laboral, la motivación del servicio público, el desempeño (autoevaluado), el compromiso organizacional y la integridad de los empleados del sector público. Los autores midieron la politización por la importancia de tener conexiones políticas en la selección, promoción y aumentos salariales de los encuestados.

Otro de los efectos es que los sistemas de selección meritocráticos incentivan los liderazgos éticos dentro de la organización. Se tiene que dentro de la administración pública, se han observado efectos igualmente positivos del liderazgo ético. El liderazgo ético se ha asociado con el desempeño organizacional, el comportamiento de ciudadanía organizacional, la satisfacción laboral y el bienestar (Mozumder, 2018); cultura y conducta éticas (Downe, Cowel & Morgan 2016); disposición para informar problemas éticos, compromisos organizacionales y asistencia al lugar de trabajo (Hassan, Wright y Yukl, 2014); descortesía en el lugar de trabajo (Young, Hassan & Hatmaker, 2021); y menor corrupción (Bashir y Hasan, 2020).

Por último, cabe destacar que existe evidencia empírica de que no necesariamente los directivos designados por meritocracia son una garantía de buen desempeño (Fuenzalida Aguirre, Lafuente, & Cortázar Velarde, 2016). Denegar designaciones por confianza política trae implicancias exigentes para el diseño de políticas en profesionalización del sistema (Chudnovsky, 2017). Sin embargo, se ha demostrado que seleccionar directivos públicos en base al mérito trae mayores rendimientos que los escogidos por designación política, ya que los designados políticamente afectan directamente la efectividad de las agencias estatales y el cumplimiento de las necesidades de los ciudadanos. Además los directivos designados meritocráticamente presentan mayor expertise en sus gestiones dada la preparación y experiencia, pudiendo llegar a cumplir sus metas y objetivos planteados en el programa (Gallo & Lewis, 2011; Lewis, 2008).

4.2. NORMATIVA RELACIONADA A LA PROBIDAD Y TRANSPARENCIA

4.2.1. Ley de transparencia y acceso a la información pública

En agosto de 2008 se promulgó la Ley N° 20.285 de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la cual garantiza el derecho de acceso de información a cualquier individuo; entrando en vigencia ocho meses después de su publicación. Esta ley se aplica en la actualidad tanto a Ministerios, Delegaciones Presidenciales, Gobernaciones, Gobiernos Regionales, Municipalidades, Fuerzas Armadas, como también en organizaciones de orden y seguridad pública y órganos públicos. Junto con la ley se crea el Consejo para la Transparencia, el que es un “órgano autónomo del gobierno, compuesto de cuatro miembros designados por el Presidente de la República, previa aprobación de una mayoría calificada en el Senado” (Soto Velasco, 2009) institución que debe aplicar y exigir el cumplimiento de la ley.

La Ley N° 20.285 tiene como objetivo regular el principio de transparencia de 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 de la publicidad de la información.

En función de los objetivos anteriores, la Ley para la Transparencia cuenta con dos sistemas que permiten a los individuos acceder a la información pública: la transparencia activa y la transparencia pasiva.

4.2.1.1. Transparencia activa

La transparencia activa, también conocida como proactiva, se refiere al deber de los órganos de la Administración del Estado de mantener a disposición permanente de la ciudadanía, a través de sus sitios electrónicos, determinados antecedentes actualizados, al menos, una vez al mes (Chile, Ley N° 20.285, Art. 7). Además, la presente ley establece que se debe disponer estructura orgánica; facultades, funciones y atribuciones de cada una de sus unidades u órganos internos; marco normativo aplicable; personal de planta, a contrata y a honorarios, con las correspondientes remuneraciones; contrataciones para el suministro de bienes muebles; trámites y requisitos que debe cumplir el interesado para tener acceso a los servicios que preste el respectivo órgano; mecanismos de participación ciudadana, en su caso; información presupuestaria asignada y ejecutada (Chile, Ley N° 20.285, Art. 7).

4.2.1.2. Transparencia pasiva

La transparencia pasiva o reactiva, es aquella que se entrega sólo por una solicitud o petición ciudadana. En la ley chilena se contemplan como materia sujeta a transparencia pasiva los actos y resoluciones de los órganos de la Administración del Estado, además, sus fundamentos, los

documentos y los procedimientos deben tener carácter público (Chile, Ley Nº 20.285, Art. 10), salvo las excepciones que establece esta ley y las previstas en otras leyes de Quórum calificado. Bajo esta lógica, la ley establece cinco excepciones en la entrega de información a la ciudadanía.

4.2.2. Ley de Lobby

En el año 2008 se promulga la Ley Nº 20.730 que regula la actividad de lobby y establece normas destinadas a fortalecer la transparencia en las relaciones con el Estado. Su objetivo es fortalecer la transparencia en la gestión de los asuntos públicos, reconocer y regular el lobby como una actividad de promoción, defensa o representación de intereses respecto de las decisiones que, en el ejercicio de sus respectivas funciones, adopten la Administración del Estado o el Congreso Nacional (Chile, Ley Nº 20.730).

Adicionalmente, la Ley Nº 20.730 considera una aplicación a toda autoridad que tengan atribuciones decisorias relevantes o influyan decisivamente en quienes las tengan, por lo que considera a ministros, jefes de servicios, directores regionales, SEREMIS, embajadores, entre otros (Chile, Ley Nº 20.730).

4.2.3. Leyes vinculadas a la probidad en la función pública

La Ley Nº 19.653 “Sobre probidad administrativa aplicable de los órganos de la administración del Estado” es la encargada de recoger el principio de probidad, el que se vincula íntimamente a la existencia de un régimen democrático. La democracia no sólo tiene una naturaleza procedimental, sino también una de carácter sustantivo. Es ese carácter sustantivo el que genera mayores grados de legitimidad al sistema democrático. Parte de ese carácter sustantivo lo constituye, además de un gobierno eficiente y respetuoso de los derechos fundamentales, entre otras cosas, el respeto del principio de probidad.

4.2.3.1. Declaración de intereses y patrimonio

En el cumplimiento del principio de probidad y del principio de transparencia, las autoridades y funcionarios(as) deben actualmente efectuar una declaración de intereses y otra de patrimonio. La declaración de intereses, como un mecanismo de prevención de conflictos, fue establecida por la Ley Nº 19.653 de 1999 y en la actualidad se encuentra regulada en el artículo 57 y siguientes de la Ley Nº 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. La declaración de patrimonio, por su parte, fue establecida mediante la Ley Nº 20.088 de 2006 (Chile, Ley Nº 20.088) y obliga a toda autoridad y funcionarios(as) que cumplan funciones públicas en el Estado.

4.3. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

Si bien existe un corpus internacional de literatura acerca de la relevancia de los principios de integridad y transparencia en la administración pública, su implementación efectiva varía según las necesidades y formas institucionales de cada país.

En este capítulo se presenta un estudio de tres casos internacionales, donde se ahonda en sus características institucionales, la incidencia de los principios de integridad y transparencia, y su articulación con la alta dirección. Para efectos de identificar estos casos, se utiliza el índice de Percepción de la Corrupción (CPI) 2020 de Transparencia Internacional. Este índice se orienta a identificar avances y retrocesos en transparencia y corrupción de manera comparada a nivel internacional y, junto con entregar un reporte actualizado, permite identificar países con sistemas públicos robustos de los cuales obtener aprendizajes. Se debe señalar que los resultados de este índice son además consistentes con los del Indicador de corrupción bayesiana desarrollado por el Quality of Government Institute de la Universidad de Gotemburgo.

A partir del CPI, este trabajo analiza las experiencias de las administraciones públicas de Nueva Zelanda y Dinamarca, países que lideran la evaluación del año 2020, así como las de Uruguay, país latinoamericano mejor posicionado en este estudio. Estos países, además, permiten ahondar en tres categorías de países de interés: 1) país de alto desarrollo institucional del espacio extraeuropeo (Nueva Zelanda), 2) país con legislación armonizada en el marco de la Unión Europea (Dinamarca) y 3) país del espacio cultural latinoamericano (Uruguay).

Por otro lado, cada caso se construirá a partir de la siguiente estructura:

- Contexto general de su institucionalidad
- Caracterización de los principios que regulan su administración pública
- Descripción de la Alta Dirección Pública

Al finalizar el capítulo se presenta una sección de conclusiones, donde se identifican los elementos comunes y los aprendizajes de interés acerca de estas experiencias

4.3.1. Nueva Zelanda

4.3.1.1. Contexto general

Este país de 4,9 millones de habitantes opera en términos institucionales como una monarquía parlamentaria, vinculada en términos simbólicos al Reino Unido a través de la Mancomunidad de Naciones. Su régimen de gobierno funciona como un sistema de mayoría parlamentaria, donde los principales partidos representados en el Parlamento forman gobierno luego de elecciones generales que se realizan cada tres años. En estas elecciones se destaca la existencia de 7 distritos maoríes (10% del total), los que pueden ser disputados también por partidos no-indígenas.

En relación a su administración, Nueva Zelanda se organiza como un Estado unitario, compuesto por 16 regiones, subdivididos a su vez en 72 sujetos administrativos de tercer nivel (16 ciudades y 56 distritos).

4.3.1.2. Sector público

En términos del sector público, Nueva Zelanda inició en 1984 una ambiciosa reforma basada en los principios de la Nueva Gestión Pública (New Public Management). Uno de los pilares de esta reforma se basó en la idea de la separación entre los ministerios políticos y los jefes ejecutivos departamentales, de forma de distinguir con claridad el espacio de toma de decisiones políticas, y aquella de ejecución y obtención de resultados cuantificables y verificables.

Para la administración de este servicio, desde 1988 Nueva Zelanda cuenta con la figura institucional de la Comisión del Servicio Público (Public Service Commission), que entre sus funciones cuenta con el rol de nombrar y revisar a los directores ejecutivos del servicio público. En la actualidad el sector público se orienta a partir de la Public Service Act del año 2020, y representa el 5,1% del empleo total del país (Infometrics, 2021).

Asimismo, esta institución cuenta con un Programa de Integridad y Conducta con tres objetivos:

- Establecer estándares de integridad y conducta que se apliquen a la mayoría de las agencias del sector público.
- Brindar asesoramiento y orientación al personal sobre cuestiones de integridad y conducta.
- Investigar temas de integridad y conducta en el sector público.

Estos objetivos se sustentan, a su vez, en una definición de estándares de integridad, los cuales se encuentran establecidos en el Código de Conducta para el Sector Público, o Código de Estándares de Integridad y Conducta. Este código contiene las siguientes dimensiones y principios:

Tabla 4: Estándares de Integridad y Conducta, Nueva Zelanda

Buen trato	Imparcialidad	Responsabilidad	Confiabilidad
Tratar a todos con justicia y respeto.	Mantener la neutralidad política necesaria para poder trabajar con los gobiernos actuales y futuros.	Actuar de forma legal y objetiva.	Honestidad.
Ser profesional y receptivo.	Desempeñar las funciones de la organización, sin que afecten nuestras creencias personales.	Utilizar los recursos de nuestra organización con cuidado y sólo para los fines previstos.	Trabajar de la mejor forma posible.
Trabajar para que los servicios públicos sean accesibles y eficaces.	Apoyar a la organización para que proporcione un servicio sólido e imparcial.	Tratar la información con cuidado y utilizarla sólo para los fines adecuados.	Garantizar que nuestras acciones no se vean afectadas por nuestros intereses o relaciones personales.
Esforzarse por mejorar el bienestar de Nueva			

Zelanda y de todos sus habitantes.	Respetar la autoridad del gobierno de turno.	Trabajar para mejorar el rendimiento y la eficiencia de la organización.	<p>No abusar nunca de nuestro cargo para beneficio personal.</p> <p>Rechazar regalos o beneficios que nos pongan bajo cualquier obligación o influencia.</p> <p>Evitar cualquier actividad, laboral o no, que pueda perjudicar la reputación de nuestra organización o de los servicios del Estado.</p>
------------------------------------	--	--	---

Fuente: State Services Commission (2007). Standards of Integrity and Conduct.

Es importante destacar que este código de conducta excluye a los(as) funcionarios(as) ministeriales, así como a los miembros de directorios de entidades públicas, que cuentan con códigos diferenciados de acuerdo a su función.

4.3.1.3. Alta Dirección

Los directores ejecutivos departamentales (CEO) son seleccionados a partir de concursos abiertos realizados por la Comisión del Servicio Público a partir del principio de mérito. Sus nombramientos son realizados por el Poder Ejecutivo a sugerencia de la Comisión, siendo en la mayoría de las ocasiones seguidas sus recomendaciones. Estos directores permanecen en sus cargos durante los periodos acordados, a partir de términos negociados con la Comisión, que incluye metas, salarios e incentivos (Ramos et al, 2012). Junto a ello, estos directores cuentan con una serie de instrucciones complementarias, que regulan especialmente la recepción de regalos y beneficios por parte de terceras personas, así como la sobriedad de sus gastos con cargo al Estado. En ese sentido, se busca cuidar especialmente la confiabilidad de su cargo (State Services Commission, 2018).

En términos de transparencia, desde el año 2010 la Comisión del Servicio Público publica información sobre las rentas de cada uno de los directores ejecutivos departamentales, los cuales pueden ser comparados entre períodos e instituciones (Public Service Commission, 2020).

Los principios previamente mencionados cuentan, además, con una importante influencia del principio de rendición de cuentas (accountability) que proviene de la reforma al sector público de la década de 1980. En ese sentido, los principios de probidad y transparencia que hoy rigen en el sistema cuentan también con una importante red de actores que exigen cuentas con respecto a su cumplimiento. De acuerdo Dorner & Ward (2018), aunque en términos nominales existen relaciones contractuales y definiciones específicas atribuibles al sistema de administración pública neozelandés, también resulta importante considerar una serie de otras relaciones, en ocasiones conflictivas, que configuran su actual forma de operación.

- *Accountability político*, que incide en que si bien existe un orden ascendente de rendición de cuentas desde la ciudadanía al sector público, también existe un influjo descendente donde los(as) altos(as) funcionarios(as) no necesariamente son indiferentes ante la presión política. En esto incide, además, el rol de la prensa.
- *Accountability legal*, basado en el influjo de la normativa del servicio público. Dado el carácter anglosajón del derecho neozelandés, en esta dimensión no incide sólo la legislación formal, sino también los precedentes y casos surgidos del sistema judicial.
- *Accountability administrativo*, orientado a partir de la operación de otras instituciones fiscalizadoras o de control, como la Oficina de Auditoría, el Ombudsman y la Oficina de Fraudes.
- *Accountability profesional*, que involucra a una extensa red de profesionales que se relacionan con los(as) funcionarios(as) de la administración pública, ya sea individualmente o a través de cuerpos colegiados.
- *Accountability social*, basado en la existencia de administradores públicos que se ven obligados a rendir cuenta pública de sus acciones ante agrupaciones comunitarias o asociaciones de beneficiarios de los servicios.

4.3.2. Dinamarca

4.3.2.1. Contexto general

Este país cuenta con 5,8 millones de habitantes al año 2020, y en términos institucionales se corresponde a una monarquía parlamentaria, donde la jefatura de gobierno recae en un primer ministro designado por la primera mayoría parlamentaria. Esta mayoría se configura a través de elecciones generales que tienen lugar cada cuatro años, donde se reeligen los 179 escaños del Parlamento (*Folketing*), con presencia de 2 miembros del territorio autónomo de Groenlandia y otros 2 correspondientes a las Islas Feroe. En términos de organización interna, se trata de un Estado unitario organizado en 5 regiones y 98 gobiernos locales.

Es importante destacar que Dinamarca cuenta con una larga tradición de construcción y reforma en la administración pública, que incluye la temprana construcción de un Estado de Derecho democrático desde inicios del siglo XX, pasando por la conformación de un Estado Social de Derecho a partir de 1950, llegando hasta su definición de “Estado de Red” durante la instalación de políticas de la Nueva Gestión Pública a partir de la década de 1980. Estas distintas épocas han sido descritas como capas dentro de la Administración Pública danesa, que han permitido su consolidación como un espacio políticamente neutral, fuertemente articulado entre distintas instituciones, y con una importante orientación hacia la búsqueda de consensos entre directivos y trabajadores (Poulsen, B., 2009).

4.3.2.2. Sector público

De acuerdo al Banco Mundial, al año 2019 el 29,6% del empleo total del país corresponde al sector público, donde el 58% corresponde al nivel municipal, 17% al nivel regional y 24% al nivel central. Este

importante volumen de trabajadores se debe matizar, sin embargo, por el hecho de que el 78% del total de empleados se rige por los términos contractuales del Marco General de Empleo de Dinamarca, común a todos los trabajadores del sector privado del país. Sólo el 19% goza de la categoría de “funcionarios públicos” con seguridad contractual de largo plazo, concentrándose en el segmento de altos directivos y, en general, trabajadores con responsabilidades especiales en el Estado. Se debe destacar que si bien los(as) funcionarios(as) de carrera no tienen derecho a huelga, en el sector público existe una importante adhesión a la Asociación de Economistas y Abogados (DJØF), que como principal espacio sindical, tiene una fuerte influencia en la estabilidad del empleo público (Thijs, N. & Hammerschmid, G., 2018).

La selección de personas en el sector público se basa en el mérito, a través de publicaciones de responsabilidad de cada ministerio. Junto con ello, también se realiza difusión a través de medios de comunicación y de la revista de DJØF. Esta articulación entre el sector empleador y la organización de trabajadores permite que el reclutamiento sea, en general, transparente, y que sus términos de referencia sean respetados por las partes (Thijs, N. & Hammerschmid, G., 2018).

En términos organizacionales, la institución que establece los términos de la administración pública es la Agencia Danesa de Empleados y Competencias, dependiente del Ministerio de Finanzas. Esta entidad tiene como tareas:

- Apoyo de negociaciones
- Celebración de convenios y convenios colectivos en el área estatal
- Gestión de tareas relacionadas con la remuneración y la gestión del personal

El involucramiento de la Agencia, sin embargo, se dirige principalmente hacia los cargos del nivel central, mientras que a nivel regional y municipal existe mayor autonomía en términos de la gestión de recursos humanos. Pese a ello, estos niveles deben acordar reglas de administración de personal con los “Comités de Cooperación”, que cuentan con presencia de los representantes sindicales de esos espacios. En ese sentido, se considera como norma que cualquier reestructuración de los espacios de trabajo incluye una notificación formal de las autoridades hacia estos espacios (Thijs, N. & Hammerschmid, G., 2018). En complemento a esta relativa autonomía histórica, el año 2019 se firmó el “Acuerdo de Gestión y Competencia” entre la Agencia del nivel central, regiones y gobiernos locales, de manera de estandarizar procesos y desarrollar mejores prácticas en todos los niveles (Agencia Danesa para los Empleados y la Competencia, 2015).

En el caso de los segmentos apoyados desde la Agencia, desde el año 2015 existe una serie de principios que buscan regir la actividad de los(as) funcionarios(as), y que se encuentra consolidado en el código de siete deberes claves:

- Legalidad
- Veracidad
- Profesionalismo
- Desarrollo y cooperación

- Responsabilidad y gestión
- Franqueza sobre las equivocaciones
- Neutralidad a los partidos políticos

Estos principios, además, se traducen desde el año 2017 en un Código de conducta en el sector público, acordado entre el nivel central, las regiones y los gobiernos locales (Agencia de Modernización, 2007).

4.3.2.3. Alta Dirección

En relación a los cargos de nivel directivo en el sector público, Dinamarca no cuenta con un conjunto de reglas especiales al margen del set de principios que rigen a la administración pública, pero sus términos de referencia si consideran un componente de negociación entre los servicios y la asociación de funcionarios(as). Dado que se presume neutralidad en estas contrataciones, en general no hay cambios profundos en la estructura funcionaria del sector público durante los cambios de gobierno (Thijs, N. & Hammerschmid, G., 2018). Se debe destacar, por otro lado, que tradicionalmente el alto nivel funcionario danés se rige más en la tradición del “Alto Servicio Civil” europeo (Ramos et al, 2012) más que en la de la “Alta Dirección”. No obstante, también se han incorporado componentes vinculados a esa figura. Por ejemplo, desde el año 2005 existe un código de la buena alta dirección pública, donde se estipulan los principios que debieran regir este tipo de perfiles. Estos principios son (Foro de Alta Dirección Pública, 2015):

- Delimitar espacios de gestión con el liderazgo político institucional.
- Asumir la responsabilidad de garantizar el cumplimiento de los objetivos políticos en toda la organización.
- Crear una organización que tenga capacidad de respuesta y pueda influir en el mundo que la rodea.
- Crear una organización que actúe como parte de un sector público coherente.
- Exigir que la organización se centre en los resultados y el impacto.
- Tener visión y trabajar estratégicamente para desarrollar la misión de su organización.
- Hacer uso del derecho y deber de dirigir la organización.
- Demostrar integridad profesional y personal.
- Defender la legitimidad del sector público y los valores democráticos.

Por otro lado, la Agencia desarrolla un Programa para el Desarrollo de la Gestión en el Estado (PLUS), donde se busca fortalecer la capacidad de los líderes públicos a través de conocimientos y herramientas de otros líderes. Finalmente, estas experiencias han contribuido a la conformación de una red de altos directivos, conocida como Foro para la Alta Dirección Pública. El objetivo de este foro es:

- Crear una base para un debate continuo sobre la buena alta dirección en Dinamarca, bajo los términos del código para la buena alta dirección pública, la reforma estructural y las tendencias de desarrollo en general.

- Discutir los desafíos y oportunidades comunes en el sector público.
- Crear oportunidades para la creación de redes de la alta dirección.
- Desafiar e inspirar a los altos directivos mediante la participación de investigadores daneses e internacionales.
- Involucrar a nuevos líderes que no hayan tenido la oportunidad de participar en el trabajo sobre el Código de Buena Alta Dirección Pública.

4.3.3. Uruguay

4.3.3.1. Contexto general

Uruguay cuenta con una población de 3,5 millones de habitantes al año 2021, siendo uno de los países menos poblados de Sudamérica. Su forma de gobierno es la de la república presidencial, donde la jefatura de gobierno recae en un presidente electo cada cinco años. Estas elecciones coinciden con la renovación de la totalidad de la Cámara de Representantes y del Senado. En términos de organización interna, se trata de un estado unitario organizado en 19 departamentos con intendentes electos democráticamente cada cinco años.

Al año 2021 Uruguay aparece como uno de los países con mayores ingresos económicos per cápita del espacio latinoamericano, así como con menores niveles de desigualdad entre sus habitantes. Asimismo, es reconocido como el país con menor percepción de la corrupción de la región por Transparencia Internacional y por el Quality of Government Institute de la Universidad de Gotemburgo.

4.3.3.2. Sector público

De acuerdo a la OIT, al año 2019 el 14,9% del empleo total de Uruguay correspondía a los distintos niveles de la administración pública. Para su gestión el país cuenta con la Oficina Nacional del Servicio Civil, con reconocimiento constitucional y operación continuada desde 1985.

De acuerdo a Ramos et al (2012), la administración pública uruguaya se caracteriza por ser un sistema basado en la carrera funcionaria. En este sentido, se trata de una institucionalidad que considera 15 escalafones o categorías de funcionarios(as), con una consiguiente desagregación en sub-escalafones. Por otro lado, se trata de un sector público que cuenta con libertad sindical y una importante presencia de organizaciones de trabajadores, la mayoría de ellas agrupadas en torno a la Confederación de Organizaciones de Funcionarios del Estado.

En términos organizacionales, los ministerios cuentan con responsabilidad frente al Parlamento, y se dividen a su vez en divisiones, departamentos y secciones. De esta forma, se trata de una administración donde históricamente no ha existido una clara separación entre funciones políticas y de administración, a diferencia de los casos anteriores de Dinamarca o Nueva Zelanda. No obstante, en las últimas décadas ha existido un fenómeno orientado hacia la creación de agencias con relativa autonomía de la discusión política.

En términos de transparencia, en el año 2008, en Uruguay se avanzó en la ley sobre el derecho de acceso a la información pública (Ley N° 18.381). Posteriormente, el año 2015 fue creada la Junta de Transparencia y Ética Pública, como “órgano autónomo encargado de propiciar políticas públicas, normativas y acciones que fortalezcan la transparencia en la gestión del Estado”.

Desde el año 2019 Uruguay cuenta con un código de ética en la función pública, regido por los términos de la ley N° 19.823. Este código establece los siguientes principios rectores: Respeto, Imparcialidad, Objetividad y buena fe y Rectitud e idoneidad

Como principio general, se señala que *“los funcionarios están al servicio de la Nación y no de una fracción política, y que el funcionario existe para la función y no la función para el funcionario, debiendo servir con imparcialidad al interés general.”* (art. 5).

4.3.3.3. Alta Dirección

Desde finales de la década de 1990 comienza a implementarse en Uruguay el concepto de “Alta Conducción”, homologable al fortalecimiento de los altos cargos del Estado, en el marco de la tradición del Alto Servicio Civil. Esta redefinición del sector público se fortaleció de la década del 2000, con el desarrollo del Sistema Integrado de Remuneraciones y Ocupaciones (SIRO), que buscaba estandarizar el sistema de empleos públicos, y el Programa de Transformación de los Recursos Humanos del Estado, orientado a profesionalizar la carrera funcionaria dentro de una estructura de escalafones y subescalafones. Esta iniciativa incluía incorporar un subescalafón superior de Alta Conducción.

De acuerdo a Echenique (2009), las características de esta Alta Conducción son:

- Poseen funciones con decisiones y fuerte impacto en los recursos de la Unidad Ejecutora, sus planes y objetivos y su relacionamiento interno y externo.
- Realizan un asesoramiento estrecho a las autoridades políticas.
- Sus ocupantes tienen una formación específica y aptitudes de conducción y liderazgo adecuadas a las exigencias del nivel.
- Sus ocupantes poseen un predominio de una visión generalista sobre una especialista. Poseen autoridad para tomar decisiones propias con impacto técnico-operativo, administrativo y económico.

En términos de la contratación de estos cargos directivos, la reforma uruguaya consideró un modelo escalonado de priorización por los(as) funcionarios(as) de carrera de la misma institución. En ese sentido, sólo luego de declarar desierto ese primer concurso se abre una segunda convocatoria a funcionarios(as) de la administración central, y sólo en tercera instancia los concursos se abren a profesionales no pertenecientes a la administración pública (Oficina Nacional del SC, 2010).

5. RESULTADOS

5.1. RESULTADOS DEL PRIMER ESTUDIO CUANTITATIVO

A continuación se presentan, de manera resumida, los resultados del primer estudio cuantitativo, para cada institución analizada en este informe: i) el nivel de cumplimiento de los estándares de probidad y transparencia y ii) los resultados de una encuesta exploratoria respondida por los encargados de probidad de los servicios.

5.1.1. Estándares de probidad y transparencia

En esta sección se presentan los resultados del cumplimiento de los estándares de probidad y transparencia, asignando las siguientes categorías al nivel de cumplimiento: óptimo, aceptable e insuficiente.

Tabla 5: Resultado de los indicadores de probidad y transparencia de cada servicio.

Estándares	Indicadores	Servicio 1	Servicio 2	Servicio 3	Servicio 4	Servicio 5	Servicio 6
Acceso a información	1.a. Estrategia institucional (misión, visión, facultades y/o mandato) disponibles al público en su sitio web.	Óptimo	Optimo	Optimo	Optimo	Optimo	Optimo
	1.b. Organigrama y nombre de los principales responsables de la estructura ejecutiva accesibles y a disposición pública.	Óptimo	Optimo	Optimo	Optimo	Optimo	Optimo
Claridad en los procesos de compras	2.a. Se dispone de un apartado con las compras efectuadas por la institución de carácter anual accesible a público externo.	Óptimo	Optimo	Optimo	Insuficiente	Optimo	Optimo
	2.b. Existe respaldo documental de las compras efectuadas, montos y fechas de adjudicaciones, accesibles públicamente.	Óptimo	Optimo	Optimo	Insuficiente	Optimo	Insuficiente
Información de los procesos de selección y remuneraciones	3.a. Existencia de datos cuantitativos de las personas contratadas por la institución.	Óptimo	Optimo	Optimo	Insuficiente	Optimo	Optimo
	3.b. Información de los procesos de selección y concurso públicos accesibles y a disposición pública.	Insuficiente	Aceptable	Optimo	Aceptable	Optimo	Aceptable

	3.c. La institución dispone de un listado de sueldos, bonos y/u otros actualizado.	Óptimo	Insuficiente	Aceptable	Insuficiente	Aceptable	Aceptable
Patrimonio y Conflictos de interés	4.a. La institución reporta públicamente los patrimonios y conflictos de interés de sus directivos y altos ejecutivos.	Óptimo	Optimo	Optimo	Optimo	Optimo	Optimo
	4.b. La institución mantiene al día su registro de audiencias, donativos y viajes.	Óptimo	Optimo	Optimo	Aceptable	Optimo	Aceptable
Reclamos	5.a. Apartado de reclamos.	Óptimo	Optimo	Optimo	Optimo	Optimo	Insuficiente
	5.b. Existencia y publicidad de encuestas de evaluación ciudadana y sus resultados	Óptimo	Aceptable	Aceptable	Optimo	Aceptable	Aceptable
Medidas anticorrupción	6.a. Existencia de un apartado de Integridad (Banner, link o pestaña).	Óptimo	Insuficiente	Aceptable	Insuficiente	Insuficiente	Insuficiente
	6.b. Existencia de un documento accesible públicamente con el código de ética institucional.	Óptimo	Aceptable	Optimo	Optimo	Optimo	Optimo
	6.c. La institución presenta políticas que hacen mención expresa a evitar cualquier tipo de discriminación.	Óptimo	Insuficiente	Optimo	Optimo	Optimo	Optimo
Rendición de cuentas	7.a. La institución reporta cuentas públicas participativas.	Óptimo	Optimo	Optimo	Optimo	Optimo	Insuficiente
	7.b. Resúmenes ejecutivos de cuentas públicas accesibles externamente.	Aceptable	Optimo	Aceptable	Optimo	Aceptable	Insuficiente
	7.c. La institución lleva un seguimiento del presupuesto.	Óptimo	Optimo	Optimo	Insuficiente	Optimo	Insuficiente

Fuente: Elaboración propia.

La Ilustración 1 grafica el contenido presentado en la Tabla 5. Se observa que para los 6 servicios el que valor que predomina en el cumplimiento de los indicadores es el valor óptimo. Sin embargo hay tres servicios, por construcción de la muestra, que sobresalen de los otros 3. El servicio 1 (político), el servicio 3 (técnico) y el servicio 5 (fiscalizador) presentan mejores resultados que los servicios 2, 4 y 6 respectivamente que representan a las mismas subclasificaciones de político, técnica y fiscalizador.

Estas diferencias resultan útiles para comprender en el análisis cualitativo cuáles son las buenas prácticas que permiten que un servicio tenga altos niveles de cumplimiento en los indicadores de probidad y transparencia.

Ilustración 1: Nivel agregado del cumplimiento de los indicadores de probidad y transparencia de cada servicio.



Fuente: Elaboración propia.

5.1.2. Encuesta de probidad y transparencia

Por otro lado, se aplicó una encuesta online entre el 28 de abril de 2021 y el 10 de mayo de 2021. Se recibieron 90 respuestas de 82 organismos públicos. En la Tabla 6 se presentan los resultados de las instituciones que participaron de esta aplicación, cuyas preguntas se encuentran en una escala que va desde “Muy en desacuerdo” a “Muy de acuerdo” con las aseveraciones que se exponen y una respuesta rápida de sí o no a situaciones que hayan ocurrido en la institución.

En general, todos los servicios presentan altos niveles de grados de acuerdo con las afirmaciones. Sin embargo, el servicio 5 presenta sólo afirmaciones de “muy en desacuerdo”. En cualquier caso, esta información fue contrastada y preguntada en las entrevistas semiestructuradas realizadas.

Tabla 6: Resultados emergentes de la encuesta para cada servicio.

Pregunta		Servicio 1	Servicio 2	Servicio 3	Servicio 5	Servicio 6
Indique su grado de	Mi institución cumple de forma adecuada los requisitos de la Ley 20.285 (Transparencia).	Muy en desacuerdo	Muy de acuerdo	Muy de acuerdo	Muy en desacuerdo	De acuerdo

acuerdo con las siguientes afirmaciones:	Mi institución cumple de forma adecuada los requisitos de la Ley 20.880 (Probidad y prevención de los conflictos de interés).	Muy en desacuerdo	Muy de acuerdo	Muy de acuerdo	Muy en desacuerdo	Muy de acuerdo
	Mi institución cumple de forma adecuada los requisitos de la Ley 20.730 (Lobby).	Muy en desacuerdo	Muy de acuerdo	Muy de acuerdo	Muy en desacuerdo	De acuerdo
	El cumplimiento de la normativa sobre transparencia, probidad y acceso a la información pública ha mejorado en mi institución desde 2010 a la fecha.	Muy de acuerdo	Muy de acuerdo	Muy de acuerdo	Muy en desacuerdo	De acuerdo
	Los/as usuarios/as pueden acceder fácilmente a información institucional general y relativa a transparencia y probidad en el sitio web.	Muy de acuerdo	Muy de acuerdo	Muy de acuerdo	Muy en desacuerdo	De acuerdo
	La selección por mérito o basada en concursos de altos directivos públicos es muy importante para el combate a la corrupción y el avance en materias de probidad y transparencia.	De acuerdo	Muy de acuerdo	Muy de acuerdo	Muy en desacuerdo	Muy de acuerdo
	La permanencia de altos directivos públicos en su cargo tiene un impacto positivo en materias de transparencia y probidad.	Muy de acuerdo	Muy de acuerdo	Muy de acuerdo	Muy en desacuerdo	De acuerdo
	Los altos directivos públicos promueven valores y conductas éticas y legales, guiando a los/as funcionarios/as hacia el buen ejercicio de sus funciones.	De acuerdo	Muy de acuerdo	Muy de acuerdo	Muy en desacuerdo	De acuerdo
Desde el año 2010 a la fecha, ¿su institución ha sido sancionada por incumplimientos a las siguientes normativas?	Ley 20.285 (Transparencia)	No	No	No	No	No
	Ley 20,880 (Probidad y prevención de los conflictos de interés)	No	No	No	No	No
	Ley 20.730 (Lobby)	No	No	No	No	No
Desde el año 2010 a la fecha, ¿se han realizado actividades para informar y capacitar a los funcionarios en materias de transparencia y probidad en su institución?	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

Fuente: Elaboración propia.

5.2. CARACTERIZACIÓN DE SERVICIOS POLÍTICOS

5.2.1. Servicio 1

5.2.1.1. Caracterización del servicio

De acuerdo al BGI 2019, el servicio 1 contaba a ese año con una dotación efectiva de 1.282 funcionarios y funcionarias. En términos presupuestarios, al mismo año la institución contó con un presupuesto de M\$ 87.059.888.

En términos de trayectoria institucional, el servicio 1 fue creado en 1990, estando a cargo de un conjunto de programas focalizados orientados a solucionar superar la pobreza y la vulnerabilidad social.

En la actualidad, el servicio 1 se encuentra ejecutando las iniciativas comprometidas en el marco de sus definiciones estratégicas para el periodo 2018-2022, cuyos objetivos y productos han sido omitidos por anonimidad.

En términos de su labor permanente, el servicio 1 cuenta con una dirección ejecutiva, que gestiona a su vez cinco subdivisiones. Para su labor, cuenta además con el apoyo de un Gabinete, Fiscalía y dos departamentos.

En términos de transparencia institucional, al año 2021 el servicio 1 no cuenta con indicadores de desempeño evaluados por DIPRES asociados a atención de clientes y ciudadanos/as. No obstante, en términos descriptivos, el Consejo para la Transparencia registra 249 solicitudes de información al año 2020. De estas solicitudes, 242 fueron respondidas por la institución, mientras que las restantes fueron derivadas.

5.2.1.1.1. Cargos y convenios de desempeño ADP

Por otro lado, al año 2021 el servicio 1 cuenta con 5 cargos asociados al sistema de ADP:

- Director/a Ejecutivo/a
- Fiscal
- Jefe/a Departamento Gestión de Programas
- Jefe/a Departamento Función Personas
- Jefe/a Departamento Función Usuarios

En términos de indicadores, el único convenio que cuenta con una métrica asociada a transparencia es el del fiscal, que se evalúa según la siguiente dimensión:

Cargo	Fiscal
Fecha nombramiento	01-09-2020
Fecha de renovación	-
Periodo actual	01-09-2020 al 01-09-2023
Objetivo	Contribuir al desarrollo de los lineamientos estratégicos del servicio, asegurando y haciendo más eficiente el control de la legalidad de los actos administrativos del servicio, de las bases, y de los convenios Institucionales de transferencias, al sector público y privado.
Indicador 1	Porcentaje de requerimientos ingresados al área respondidos en un plazo menor o igual a 5 días hábiles.
Fórmula 1	$(\text{Número de requerimientos ingresados respondidos en un plazo menor o igual a 5 días hábiles en el periodo t} / \text{Número requerimientos ingresados recepcionados al 31 de agosto del periodo t}) * 100$
Año 1: Meta Ponderador	80% 20%

Año 2: Meta Ponderador	95% 20%
Año 3: Meta Ponderador	100% 20%

5.2.2. Servicio 2

5.2.2.1. Caracterización del servicio

De acuerdo al BGI 2019, el servicio 2 contaba a ese año con una dotación efectiva de 2.490 funcionarios y funcionarias. En términos presupuestarios, al mismo año la institución contó con un presupuesto de M\$ 5.069.789.482.

En términos de trayectoria institucional, el servicio 2 fue creado en 1980, estando a cargo del pago de pensiones y beneficios a jubilados no afiliados al sistema de AFP. En términos de dependencia institucional, se encuentra supervigilado por el Ministerio del Trabajo.

En la actualidad el servicio 2 se encuentra ejecutando las iniciativas comprometidas en el marco de sus definiciones estratégicas para el periodo 2018-2022, cuyos objetivos y productos han sido omitidos por anonimidad.

Para su labor ejecutiva, el servicio cuenta con una dirección nacional que lidera una estructura organizacional simple, dividida en dos subdirecciones que gestionan a su vez dos divisiones; así como tres divisiones de dependencia directa de la dirección. En el organigrama (omitido por anonimato del servicio), la Unidad de Gestión de Transparencia Pasiva aparece como dependencia de la División Jurídica, una de las divisiones dependientes del Director Nacional.

En términos de transparencia institucional, al año 2021 el servicio 2 no cuenta con indicadores de desempeño evaluados por DIPRES asociados a atención de clientes y ciudadanos/as. No obstante, en términos descriptivos, el Consejo para la Transparencia registra 1.191 solicitudes de información al año 2020, de los cuales 999 corresponden a solicitudes válidas al sistema. De estas solicitudes, 929 fueron respondidas por la institución, mientras que las restantes fueron desistidas, derivadas a otra institución, o bien se encuentran a la espera de retiro por parte del solicitante.

5.2.2.1.1. Cargos y convenios de desempeño ADP

Por otro lado, al año 2021 el servicio 2 cuenta con 28 cargos asociados al sistema de ADP:

- Director Nacional
- Subdirector/a de Servicios al Cliente
- Jefe/a División Canales de Atención a Clientes
- Jefe/a División de Planificación y Desarrollo
- Jefe/a División Informática

- Jefe/a Departamento Gestión de Información Previsional
- Jefe/a Departamento Auditoría Interna
- Jefe/a Departamento de Personas
- Jefe/a Departamento Función Atención Presencial
- Jefe/a Departamento Gestión de Pagos
- 16 Directores/as Regionales de las Regiones de: Maule, O’higgins, Ñuble, Los Ríos, Aysén, Arica y Parinacota, Antofagasta, Tarapacá, Valparaíso, RM, Araucanía, Biobío, Magallanes, Los Lagos, Coquimbo, y Atacama.

5.3. CARACTERIZACIÓN DE SERVICIOS TÉCNICOS

5.3.1. Servicio 3

5.3.1.1. Caracterización del servicio

De acuerdo al BGI 2019, el servicio 3 contaba a ese año con una dotación efectiva de 2.283 funcionarios y funcionarias, de los cuales el 20,1% correspondió a planta y el 79,9% a contrata. Junto a ello, durante el mismo periodo contó con 96 funcionarios como personal fuera de la dotación, entre honorarios, suplentes y reemplazos. En términos presupuestarios, al mismo año la institución contó con un presupuesto de M\$ 69.809.107.

En términos de trayectoria institucional, el servicio 3 es creado en 1924, y en su forma actual se encuentra regulada por la ley psu Ley Orgánica (D.F.L. Nº 2, del 30 de mayo de 1967) y el D.L. Nº 3.501 de 1981. En términos de dependencia institucional, se encuentra supervigilada por el Ministerio del Trabajo.

En la actualidad, el servicio 3 se encuentra ejecutando las iniciativas comprometidas en el marco de sus definiciones estratégicas para el periodo 2018-2022, cuyos objetivos y productos han sido omitidos por anonimidad.

Para su operación, el servicio 3 cuenta con una estructura organizacional dividida en nueve departamentos, así como 16 direcciones regionales que incluyen inspecciones y centros de conciliación y mediación, cuatro áreas y cuatro unidades de apoyo, que dependen directamente del superintendente. No obstante, también existen otras oficinas de gabinete, comunicación y control, que cuentan con dependencia directa ya sea del Director o del Subdirector del servicio. Se debe destacar, en este sentido, que el Departamento de Atención de Usuarios es una de los nueve que depende directamente del Director del servicio (el organigrama de la institución ha sido omitido).

En términos de transparencia institucional, el servicio 3 cuenta con un indicador asociado al producto estratégico de servicio al usuario, y que es evaluado anualmente a través de sus metas institucionales de desempeño.

Producto estratégico	Indicador	Fórmula	Efectivo a junio 2020	Meta 2021
Servicio al usuario	Tiempo Promedio de respuesta a las consultas escritas realizadas por usuarias/usuarios a través del canal consulta laboral del sitio web institucional, en el año t	(Sumatoria total de días hábiles de respuesta a consultas escritas ingresadas y respondidas en el período t / N° Total de consultas escritas ingresadas y respondidas en el período t)	15 días (881.870/59.572)	5 días (600.000/120.000)

Nota: Las consultas escritas son ingresadas por los usuarios a través del formulario existente en el Centro de Consultas del Sitio Web del servicio 3.

5.3.1.1.1. Cargos y convenios de desempeño ADP

Por otro lado, al año 2021, el servicio 3 cuenta con 20 convenios de desempeño asociados al sistema de ADP:

- Director de servicio
- Jefe de Departamento de Atención de Usuarios
- Jefa de Departamento de Relaciones Laborales
- Jefe de Departamento Jurídico
- Jefe de Departamento de Gestión y Desarrollo de Personas
- 15 Direcciones regionales

De estos convenios, sólo dos cuentan con indicadores asociados a transparencia institucional:

Cargo	Jefe de Departamento de Atención de Usuarios	Jefe de Departamento Jurídico
Fecha nombramiento	01-04-2021	14-12-2020
Fecha de renovación	-	-
Periodo actual	01-04-2021 – 01-04-2024	14-12-2020 – 14-12-2023
Objetivo	Potenciar los canales de atención de usuarios optimizando el uso de los recursos materiales y los esfuerzos de los funcionarios	Fortalecer y modernizar la División Jurídica, a fin de dar respuesta a los usuarios de manera clara, eficiente y oportuna, en materias de desarrollo doctrinario, caracterizándose por la calidad jurídica de sus pronunciamientos.
Indicador	Tiempo promedio de respuesta a Solicitudes de OIRS Virtual	Tiempo promedio de tramitación dictamen
Fórmula	(Sumatoria de días entre la fecha de ingreso de la solicitud OIRS Virtual y la fecha de respuesta al usuario en el año t / Núm. Toal de solicitudes de OIRS Virtual año t)* 100	(Sumatoria de días de trámites solicitados por los usuarios, finalizados al año t/N° total de trámites solicitados por los usuarios, finalizados en el año t)
Año 1: Meta Ponderador	8 días hábiles 20%	225 días hábiles 25%
Año 2: Meta Ponderador	6 días hábiles 20%	198 días hábiles 25%
Año 3: Meta Ponderador	4 días hábiles 20%	190 días hábiles 25%

Es importante señalar, además, que el servicio 3 participa desde el año 2016 en los estudios de Satisfacción de Usuarios de la Unidad de Modernización del Ministerio de Hacienda. En esta línea, al año 2020 esta medición identificó un 50% de satisfacción de los usuarios con su última experiencia de vinculación con la institución, inferior al 57% promedio de los servicios participantes de esta misma medición. Por otro lado, en términos de atributos de imagen, el servicio 3 contó con los siguientes resultados:

Tabla 7: Atributos de imagen del Servicio 3

Atributo	Satisfacción	Insatisfacción
Funcionarios comprometidos	41%	41%
Actualización y modernización	43%	43%
Transparencia	34%	40%

Fuente: Encuesta de Satisfacción de Usuarios de Servicios Público, 2020

5.3.2. Servicio 4

5.3.2.1. Caracterización del servicio

De acuerdo al sitio web de transparencia institucional, a diciembre de 2019, el servicio 4 contó con 4 funcionarios y funcionarias de planta, 21 a contrata y 6 a honorarios. En términos presupuestarios, al mismo año la institución contó con un presupuesto de M\$ 1.115.622. El servicio se encuentra supervisada por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones a través de la Subsecretaría del Transportes.

En la actualidad, el servicio 4 se encuentra ejecutando las iniciativas comprometidas en el marco de sus definiciones estratégicas para el periodo 2018-2022, cuyos objetivos y productos han sido omitidos por anonimidad.

Para su labor ejecutiva, el servicio 4 cuenta con una secretaría ejecutiva que lidera una estructura organizacional simple, dividida en tres áreas, un departamento legal y una unidad de auditoría interna.

En términos de transparencia institucional, al año 2021, el servicio 4 no cuenta con indicadores de desempeño evaluados por DIPRES asociados a atención de clientes y ciudadanos/as. No obstante, en términos descriptivos, el Consejo para la Transparencia registra 86 solicitudes de información al año 2020, de los cuales, de las cuales la totalidad fue respondida por la institución o derivada en un plazo igual o inferior a 21 días.

5.3.2.1.1. Cargos y convenios de desempeño ADP

Por otro lado, al año 2021, el servicio 4 cuenta con dos cargos asociados al sistema de ADP:

- Secretario/a general
- Jefe/a de departamento legal

En términos de transparencia, estos cargos se asocian a los siguientes objetivos e indicadores:

Cargo	Jefe/a de Departamento legal	Secretario/a general
Fecha nombramiento	1 de octubre de 2015	7 de octubre de 2019
Fecha de renovación	2 de octubre de 2018	Sin información
Periodo actual	2 de octubre de 2018 a 2 de octubre de 2021	8 de octubre de 2019 a 8 de octubre de 2022
Objetivo 1	Fortalecer la gestión institucional, dando respuesta oportuna a las consultas de terceros formuladas por entidades públicas o privadas vinculadas a temas jurídicos y a las solicitudes de información de los ciudadanos	Publicar oportunamente información oficial a la Industria Aérea respecto a las estadísticas mensuales de pasajeros.
Indicador 1	Tiempo promedio de respuestas a consultas de terceros formuladas por entidades nacionales públicas o privadas vinculadas a temas jurídicos	Tiempo promedio de carga en la página web del servicio 4 de informes estadísticos mensuales de pasajeros, carga y correo a nivel nacional.
Fórmula 1	(Sumatoria de días hábiles de respuesta a las consultas de terceros formuladas por entidades nacionales públicas o privadas vinculadas a temas jurídicos en el año t / número de respuesta a las consultas de terceros formuladas por entidades nacionales públicas o privadas vinculadas a temas jurídicos en el año t)*100	Suma de los días corridos entre el último día de cada mes y la fecha de carga de los informes de pasajeros en la página web del servicio 4 en año t / Total informes estadísticos de pasajeros publicados en año t.
Año 1: Meta Ponderador	17 días hábiles 20%	23,5 días 20%
Año 2: Meta Ponderador	16 días hábiles 20%	21 días 20%
Año 3: Meta Ponderador	15 días hábiles 20%	No mide
Objetivo 2	-	Entregar información a los usuarios del servicio para proveer mayor transparencia al sistema de transporte aéreo
Indicador 2	Porcentaje de solicitudes de acceso a la información pública respondidas en un plazo menor o igual a 15 días hábiles.	Porcentaje de solicitudes de acceso a la información pública respondidas en un plazo menor o igual a 12 días hábiles en el año t.
Fórmula 2	[(Número de solicitudes de acceso a la información pública respondidas en un plazo menor o igual a 15 días hábiles en el año t / Total de solicitudes de acceso a la información pública respondidas en un plazo menor o igual a 15 días hábiles en el año t)*100]	(N° de solicitudes de acceso a la información pública respondidas en año t en un plazo menor o igual a 12 días hábiles en año t/ N° de solicitudes de acceso a la información pública respondidas en año t) *100
Año 1: Meta Ponderador	65% 10%	80% 10%
Año 2: Meta Ponderador	70% 10%	85% 10%
Año 3: Meta Ponderador	75% 10%	90% 10%

5.4. CARACTERIZACIÓN DE SERVICIOS FISCALIZADORES

5.4.1. Servicio 5

5.4.1.1. Caracterización del servicio

De acuerdo al BGI 2019, el servicio 5 contaba a ese año con una dotación de 160 funcionarios y funcionarias, de los cuales 29 se encontraban distribuidos en capitales regionales excluyendo la Región Metropolitana. Por otro lado, al mismo año la institución contó con un presupuesto anual de M\$6.344.636. El servicio se encuentra vinculado institucionalmente con el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo.

En la actualidad, el servicio 5 se encuentra ejecutando las iniciativas comprometidas en el marco de sus definiciones estratégicas para el periodo 2019-2022, cuyos objetivos y productos han sido omitidos por anonimidad.

Para su operación, el servicio 5 cuenta con una estructura organizacional dividida en tres departamentos, estructurados a su vez en nueve sub-departamentos y una plataforma de atención ciudadana orientada a instancias de transparencia a la población (el organigrama es omitido por anonimato del servicio).

En términos de transparencia institucional, el servicio 5 cuenta con un indicador asociado al producto estratégico de atención de clientes y ciudadanos/as, y que es evaluado anualmente a través de sus metas institucionales de desempeño.

Producto estratégico	Indicador	Fórmula	Efectivo a junio 2020	Meta 2021
Atención de Clientes y Ciudadanos/as	Tiempo promedio del proceso de respuesta a consultas y reclamos ciudadanos por parte del servicio 5 año t.	(Sumatoria de días del proceso de respuesta a consultas y reclamos año t/Total de consultas y reclamos respondidos por el servicio 5 año t)	62 días (146057/2360)	60 días (285634/4733)

5.4.1.1.1. Cargos y convenios de desempeño ADP

Por otro lado, al año 2021, el servicio 5 cuenta con cuatro cargos vigentes asociados al sistema de ADP, que corresponde a la totalidad de cargos de primer y segundo nivel jerárquico del organigrama institucional:

- Jefe del servicio
- Jefe/a de Departamento Jurídico
- Jefe/a de Departamento Financiero y Administración

- Jefe/a de Departamento de Fiscalización

Los cargos ADP que cuentan con indicadores asociados a transparencia, sin embargo, sólo son los dos siguientes:

Cargo	Jefe/a de Departamento Jurídico	Omitido
Fecha nombramiento	20-02-2017	01-12-2016
Fecha de renovación	21-02-2020	02-12-2019
Periodo actual	21-02-2020 al 21-02-2023	01-12-2019 al 02-12-2022
Objetivo	Garantizar respuesta de calidad y oportunas a solicitudes de información de parte de los ciudadanos, para ser reconocidos como un Servicio que presta una atención de excelencia. Además, supervigilar y controlar la atención de público a nivel central	Mejorar la atención usuaria con la finalidad de ampliar su cobertura y facilitar la oportunidad en la entrega de productos.
Indicador	Porcentaje de solicitudes de acceso a la información pública respondidas en un plazo menor o igual a 15 días hábiles en el año t(a).	
Fórmula	[(Número de solicitudes de acceso a la información pública respondidas en el año de gestión t en un plazo menor o igual a 15 días hábiles / Número de solicitudes de acceso a la información pública respondidas en año de gestión t)*100]	
Año 1: Meta Ponderador	90% 10%	
Año 2: Meta Ponderador	92% 10%	
Año 3: Meta Ponderador	95% 10%	

5.4.2. Servicio 6

5.4.2.1. Caracterización del servicio

De acuerdo al BGI 2019, el servicio 6 contaba con una dotación promedio de 162 funcionarios y funcionarias. Por otro lado, al mismo año la institución contó con un presupuesto total efectivo al 31 de diciembre de M\$ 11.006.451. Se encuentra vinculado institucionalmente con el Ministerio de Obras Públicas.

En la actualidad, el servicio 6 se encuentra ejecutando las iniciativas comprometidas en el marco de sus definiciones estratégicas para el periodo 2018-2022, cuyos objetivos y productos han sido omitidos por anonimidad.

Para su operación, el servicio 6 cuenta con una estructura organizacional dividida en tres divisiones, cuatro áreas y cuatro unidades de apoyo, que dependen directamente del superintendente. No obstante, también existen otras 13 unidades dependiente de los jefes de división, así como otras 6 unidades dependientes de las jefaturas de áreas. Se debe destacar, en este sentido, que la Unidad de Atención Ciudadana y Transparencia es una de las cuatro que depende directamente del Superintendente (el organigrama de la institución ha sido omitido por anonimato del servicio).

En términos de transparencia institucional, al año 2021, el servicio 6 no cuenta con indicadores de desempeño evaluados por DIPRES asociados a atención de clientes y ciudadanos/as. No obstante, en términos descriptivos, el Consejo para la Transparencia registra 933 solicitudes de información al año 2020, de los cuales, de los cuales 867 fueron consideradas solicitudes válidas al sistema, y 854 fueron respondidas satisfactoriamente o derivadas, mientras que en 13 oportunidades los solicitantes desistieron de su gestión.

5.4.2.1.1. Cargos y convenios de desempeño ADP

Por otro lado, al año 2021, el servicio 6 cuenta con cuatro cargos asociados al sistema de ADP:

- Jefe del servicio
- Jefe/a de División Jurídica Fiscalía
- Jefe/a de División de Concesiones
- Jefe/a de División de Fiscalización

De estos cuatro convenios, el único que cuenta con un indicador orientado explícitamente a transparencia es el de la jefatura de la División de Fiscalización, que cuenta con la siguiente métrica:

Cargo	Jefe/a de División de Fiscalización
Fecha nombramiento	07-02-2017
Fecha de renovación	08-12-2020
Periodo actual	08-12-2020 al 08-12-2023
Objetivo	Implementar mecanismos de información y de reporte de materias y productos de la División, que permitan conocimiento eficiente, eficaz y transparente para fiscalizados y ciudadanía en general, mediante indicadores de actividades relevantes. Asimismo, ejecutar herramientas virtuales que entreguen información precisa y transparente a los clientes internos y externos, en materias de: a) Proceso de Sanciones; b) Transparencia Pasiva; c) Registro de Concesiones y, d) Oficinas Regionales.
Indicador	Porcentaje de hitos cumplidos de la estrategia para fortalecer la generación de información y mejorar la reportabilidad.
Fórmula	$(\text{Número de hitos cumplidos} / \text{Número de hitos programados para el}) \times 100$
Año 1: Meta Ponderador	Cumplimiento de Hitos 1 y 2 dentro del año 1 20%
Año 2: Meta Ponderador	Cumplimiento de Hito 3 dentro del año 2 20%
Año 3: Meta Ponderador	Cumplimiento de Hito 4 dentro del año 3 20%
Medios de verificación	Año 1: Evaluación, diagnóstico y formulación de Plan de Trabajo dentro del año 1. Año 2: Reporte de Implementación de la Etapa 1 de Plan de Trabajo y Reporte de Evaluación de Resultados, presentados al Superintendente dentro del año 2. Año 3: Reporte de Implementación de la Etapa 2 de Plan de Trabajo y Reporte de Evaluación de Resultados, presentados al Superintendente dentro del año 3.

5.5. ANÁLISIS CUALITATIVO DE LOS FACTORES QUE INCIDEN EN LOS RESULTADOS DE LOS ESTÁNDARES DE PROBIDAD Y TRANSPARENCIA

En base a las entrevistas realizadas, se reconocen **dimensiones** de análisis con correlato a los objetivos del estudio. En concreto, estas dimensiones se ordenan en tres grupos: valoraciones concretas de los jefes de servicio, valoraciones de los encargados de probidad y transparencia, y finalmente, elementos transversales. Estos tres grupos permiten distinguir visiones de los distintos actores que influyen en los factores en estudio. En la ilustración 2 se observan las macrodimensiones y hallazgos de las entrevistas.

5.5.1. Jefes de Servicio

5.5.1.1. Valor otorgado a la probidad y transparencia

Existe un reconocimiento transversal de la relevancia que tienen los temas relacionados con probidad y transparencia. En concreto esto se expresa no sólo en ámbitos administrativos (contar con canales de denuncia anónimos), sino también en favorecer “que exista un ecosistema que permita que la ética, la probidad y las buenas prácticas fluyan dentro de la organización” (Jefe de servicio político – servicio 2). En este mismo servicio, se releva el cambio que tuvo la sociedad chilena desde octubre 2019, a partir de cuando cumplir con el estándar mínimo solicitado dejó de ser suficiente, y por ende, se debieron fortalecer o reforzar los esfuerzos de probidad y transparencia..

Otra expresión de este valor se da en reconocer que existe una ética de funcionario público, y en el hecho de trabajar con recursos públicos y que por ende, las decisiones y compras que realizan requieren tener a la base la transparencia y probidad.

“Es absolutamente esencial. Desde la (institución) todo va de la mano de la transparencia y la probidad. Como funcionarios nos debemos al uso de las normas de transparencia. Cuando decidimos algo, compramos, resolvemos. Todas las decisiones que tomamos como órgano tienen a la transparencia y probidad como principios generales”.
(Jefe de servicio)

A su vez, algunos hacen alusión a las organizaciones de transparencia y probidad como es la Contraloría General de la República, o el Consejo para la Transparencia, quienes impulsan a que los servicios públicos cumplan con los estándares que ellos establecen.

Algunos servicios mencionan haber desarrollado otras plataformas que les permiten hacer un mejor seguimiento de estas materias. Este último punto es importante, porque surgen como iniciativas propias o individuales de los jefes de servicios o de los encargados de probidad y transparencia. Por ejemplo, el servicio 1 (político) hizo mención a un “sistema de integridad” que incorpora el código de ética, un comité de integridad (que recibe y resuelve la derivación de las denuncias) y los vincula con los lineamientos de probidad y los de transparencia, enfatizando que probidad y transparencia van fuertemente de la mano.

Finalmente, el jefe del servicio 3 (técnico) comenta que la probidad y transparencia son parte de su sello profesional, siendo por tanto un elemento que impulsan desde su llegada al cargo. Esto también se asocia a la responsabilidad y obligaciones de ser un funcionario público.

5.5.1.2. Medidas impulsadas durante su gestión

Al ser consultados por las acciones que han impulsado desde que llegaron a sus cargos, se mencionan diversas estrategias para abordar la probidad y la transparencia. Una compartida por distintos entrevistados son las capacitaciones a funcionarios con la finalidad de ayudarles a aclarar aspectos clave de la normativa, a reforzar lineamientos de transparencia, o mayor claridad en cómo establecer la vinculación con la ciudadanía. Por ejemplo, fue mencionado en reiteradas ocasiones el caso de que no está permitido recibir regalos ni almorzar con proveedores (lo que anteriormente era visto como algo “normal”).

En general, desarrollar una buena comunicación con los funcionarios es un elemento importante, particularmente en temas relacionados con probidad, para hacer énfasis en los lineamientos que quieren impulsar en cuanto a probidad y transparencia. Aquí, el vínculo con las asociaciones de funcionarios ha sido relevante, como un aliado en estas materias.

También se identifica un espíritu de los jefes de servicio de cumplir con plazos más exigentes de respuesta a solicitudes vía transparencia, que los que indica la ley. Por ejemplo, el director del servicio 5 decidió pasar de 20 días a 15 días, y el director del servicio 4 también lo menciona (pero no especifica el detalle de los días).

De cara a la ciudadanía, dos jefes mencionan acciones concretas, las que apuntan a mejorar la visualización de la información disponible, de tal forma que quienes acceden a las plataformas puedan entender mejor qué es lo que se encuentra publicado.

Otras acciones aisladas son empezar a revisar personalmente las solicitudes para revisar la calidad de respuesta que se está entregando. También, el jefe del servicio 2 menciona el tener una mirada de procesos y avanzar más en la lógica de ordenar los datos que ellos manejan para empezar acciones de inteligencia de datos – esto pensando en que no sirve resolver la entrega de la información si tienen falencias en la recolección de información y calidad del dato (pudiendo así mejorar la rapidez y calidad de la respuesta entregada), para lo que han empezado a ofrecer capacitaciones en lenguajes de programación que les permitan avanzar en la recolección de datos. Adicionalmente, hacer una revisión exhaustiva de las normativas aplicables a su servicio para asegurarse que la interpretación e implementación que están haciendo de la misma sea la adecuada. En concreto, el jefe de servicio 3 indica:

“Tenemos varios temas pendientes en progreso. Pedí hacer una revisión completa de las normas del CPLT, porque nosotros tenemos actos de aplicación a terceros, y había una interpretación errónea de algunos actos del Consejo para la Transparencia (CPLT).”

Teníamos un tema del tiempo para responder a transparencia, medíamos con plazos distintos al CPLT, pero ya lo estandarizamos. Los actos que informábamos a terceros -multas- también lo hacíamos de una manera errada en relación a cierta privacidad, y eso lo estamos modificando ahora. Ahora estamos avanzando para exponer las resoluciones”.
(Jefa de servicio).

5.5.2. Encargados de probidad y transparencia

5.5.2.1. Características de su rol

El análisis de las respuestas entregadas por los encargados de probidad y transparencia da cuenta de una diversa gama de asignación de tareas y responsabilidades. En un caso, existían dos funcionarios asociados a estas materias, uno a cargo de probidad y otro a cargo de transparencia. Esto invita a reflexionar respecto de cuál es la mejor forma de asignar estas funciones, y a identificar si esta división de tareas se presenta en otros servicios.

Las tareas incluyen principalmente hacerse cargo del portal de transparencia y procurar que las respuestas a las solicitudes se hagan en cumplimiento a los plazos establecidos. Algunos también declararon tener tareas de capacitación – desarrollando los temas, invitando a funcionarios e intentar motivarlos a que tomen estas capacitaciones (en un contexto que ellos indican es de exceso de capacitaciones disponibles en diversas materias).

En cuanto a qué unidad dentro de la organización se encuentra el encargado de probidad y transparencia, las dependencias son diferentes y, al parecer, responden al criterio propio de cada directivo. Se identifica una persona que pertenece al área jurídica, otra que pertenece a la unidad de atención de usuarios, y otras que no identificaron el área al que pertenecen. Este es un elemento de análisis interesante, pues en la cultura de trabajo del sector público, en qué área se ubica un determinado puesto, da luces de la relevancia implícita que tiene dicha función.

5.5.2.2. Funcionamiento interno de probidad y transparencia

Se consultó a los encargados respecto al conocimiento que tienen los otros funcionarios en cuanto a los procedimientos y normativas en estas materias. Hay un reconocimiento transversal a que “nunca es suficiente” y que más bien los otros funcionarios de sus instituciones cuentan con una noción general de las normativas y procedimientos, pero no en el detalle que sería necesario, y que por ende es importante seguir mejorando.

Una de las instituciones entrevistadas reconoce que en su caso sí existe mayor conocimiento de cómo funcionan los procedimientos:

“El funcionario conoce todo lo que tiene que ver con probidad, lo que aparece en el estatuto (administrativo), de lo que no hay conocimiento es de los procedimientos internos, lo que nosotros hacemos en materia de probidad y transparencia”.

“Yo diría que es el adecuado, hicimos hartas capacitaciones durante los primeros años y eso ha ido permeando a los funcionarios nuevos con traspaso de sus pares. Hace unos 3 años que no hacemos capacitaciones, pero el conocimiento es bueno, sobre todo de quienes son encargados de proveer información”.

5.5.3. Temas transversales

5.5.3.1. Evaluación del Sistema de Alta Dirección Pública

En el caso de los jefes de servicio, indican que la probidad y transparencia es una impronta del SADP. Que la selección vía mérito evita que la llegada de directivos sea por “pitutos” o amistad. Esto hace referencia a la legitimidad de ser nombrado a través de un concurso público.

El director del servicio 6 (institución fiscalizadora) indica que el mayor valor del SADP para probidad y transparencia se produce cuando hay continuidad en el directivo de un gobierno a otro, ya que como indica el jefe del servicio 1 (institución política), aumentaría la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas.

El director del servicio 3 (institución técnica) menciona que los directivos ADP tienen una influencia importante en cuanto a compras públicas:

“En las compras se nota el sistema ADP, porque es donde más se percibe el tema de avanzar en la probidad. En todos los organismos públicos hay un “estiramiento de la norma” que permite hacer cosas... por ejemplo mediante los tratos directos. Antes había muchas cláusulas de tratos directos, no porque se llevaran la plata para la casa, pero sí porque había una aplicación demasiado blanda de la norma para efectos de los plazos. Ahí hay un juego sumamente importante para tener súper equilibrado. Hay que cumplir los objetivos, metas de la institución, pero también la aplicación correcta de las distintas normas que nos restringen como servicio público.”
(Jefe de servicio).

Ahora bien, al consultar a los Jefes de Servicio respecto de las metas incorporadas en sus convenios de desempeño, quienes sí las tienen indican que son metas relacionadas al cumplimiento de plazos, pero que no apuntan específicamente a mejorar la probidad y transparencia – aunque reconocen que tampoco tienen claridad de la forma en que se podrían incorporar o cómo definir metas específicas que les permitieran hacer mejoras en probidad y transparencia. Otros indican que no es un elemento presente en sus convenios, y al reflexionar sobre si lo incluirían, también comentan que no es posible poner tantos indicadores en el convenio.

En el caso de los encargados de probidad y transparencia, quienes llevan varios años dentro de sus instituciones y que presenciaron el cambio de un directivo no seleccionado vía ADP a uno sí seleccionado por ADP, destacan que estos directivos ponen gran énfasis en responder a tiempo las

solicitudes de transparencia, en revisar los procedimientos, y en tener mayor preocupación de la normativa.

“Sí. Al llegar las personas vía ADP tienen otra mentalidad. La mayoría vienen de afuera, eso significa que esa visión es mucho más avanzada de que hay temas que han cambiado. Si no existiera ADP, muchos jefes eran nombrados desde adentro del servicio por un tema de confianza del director del servicio”
(Encargado de probidad).

Los encargados también valoran que la llegada de las personas vía ADP se traduce en cambios en los procesos, gracias a que traen una mirada externa. Finalmente, dicen que en general, el inicio del Sistema de Alta Dirección Pública dio realce a normativas como la ley de transparencia y probidad.

5.5.3.2. Facilitadores de probidad y transparencia

Existe acuerdo del aporte que son las capacitaciones para mantener a los funcionarios al tanto de los avances en materias de probidad y transparencia. A esto se agrega el contar con manuales y protocolos de procedimientos, así como el mantener una difusión constante de esta información (la que se indica, se puede entregar a los funcionarios en su proceso de inducción al cargo).

También se menciona como un facilitador importante el que, desde las autoridades del servicio, se reconozca y enfatice el valor que tiene la probidad y transparencia. De la mano de la presencia de indicadores de gestión (de la institución en general como específicos del directivo). Como se indica en la siguiente cita:

“esta directora ha hecho hincapié en entregar la información. Ha hecho cambios como el de centralizar la información. Además, se basa en el tema jurídico, y sólo ese elemento es el que limita la entrega de información. Pero el resto, se entrega todo”
(Encargado de transparencia).

Otro elemento favorecedor se relaciona con un cambio de mirada, donde se entienda que la probidad y transparencia (y las posibles solicitudes de información que eso conlleva) es un derecho de la ciudadanía. Es decir, como servicios públicos, la información que manejan no es de su pertenencia, sino que es información que le corresponde conocer a los ciudadanos – como una forma de rendir cuentas de las gestiones que realizan los servicios públicos. Esto va de la mano de entender que la información de los organismos públicos debiera ser en su mayoría de acceso público.

Otros facilitadores más transversales, se relacionan con que el diseño institucional considere los temas de probidad y transparencia, que se empoderen los equipos de auditoría interna, y fortalecer alianzas estratégicas con otros organismos como es el Consejo para la Transparencia y el Consejo de Auditoría General de Gobierno. Estos organismos apuntan a la mirada de procesos para poder identificar las etapas del proceso que se deban revisar y mejorar.

5.5.3.3. Obstaculizadores de probidad y transparencia

Un elemento positivo que surge de las entrevistas es que en forma unánime se reconoce que no han tenido presiones políticas que dificulten su trabajo en materias de probidad y transparencia.

El principal obstaculizador mencionado por los entrevistados es el hecho de que muchos funcionarios perciben la transparencia como algo anexo a su labor, que no es propio de su labor como funcionario público, y que en la práctica les significa más carga de trabajo, desconociendo el valor que tiene la transparencia en la función pública. Esto se expresa en la siguiente cita de un entrevistado que comentaba que estas solicitudes se perciben sólo como “más trabajo”:

“que la gente no entiende nuestra labor en cuanto a los temas de transparencia, creen que estamos pidiendo de más, que no deberíamos entregar una información porque es “información reservada” cuando eso no es así, la ciudadanía debería saber. Hay un grado de desinformación y hay cultura conservadora en algunas personas. Acostumbradas al resabio de que ellos manejan la información”.
(Encargado de probidad y transparencia).

Lo que se refuerza por la percepción de que las solicitudes habitualmente se reciben en los momentos de mayor sobrecarga laboral. Estos dos elementos dan cuenta de la dificultad de hacer cambios en la cultura organizacional.

Los entrevistados también mencionan que en ocasiones no tienen digitalizada la información que se les solicita o no tienen toda su información digitalizada, o que la ley no necesariamente refleja los avances en cuanto a estándares necesarios de probidad y transparencia (“la ley está atrasada”).

Por último, un jefe de servicio indicó tener diferencias en la interpretación de las leyes aplicables a su servicio específico, que si bien lograron resolverlo y modificar sus procedimientos, es un riesgo que puede suceder también a otros servicios.

5.5.3.4. Relación con la ciudadanía

En esta dimensión, se consideró también la cantidad de solicitudes que reciben estos servicios. Por las características de los servicios elegidos (altamente técnicos), los entrevistados indican que su usuario solicitante es, por lo general, memoristas o personas haciendo estudios. Los órdenes de magnitud de los requerimientos oscilan entre 100 a 600 consultas en el año.

Existe una valoración mixta respecto a cómo la ciudadanía los percibe en términos de probidad y transparencia. En su mayoría consideran que la evaluación no es negativa, pero sí que hay elementos que se deben mejorar. Por ejemplo, un tema al que alude la siguiente cita, es a cuán amigable son las páginas web que entregan la información, y si realmente están pensadas para la ciudadanía:

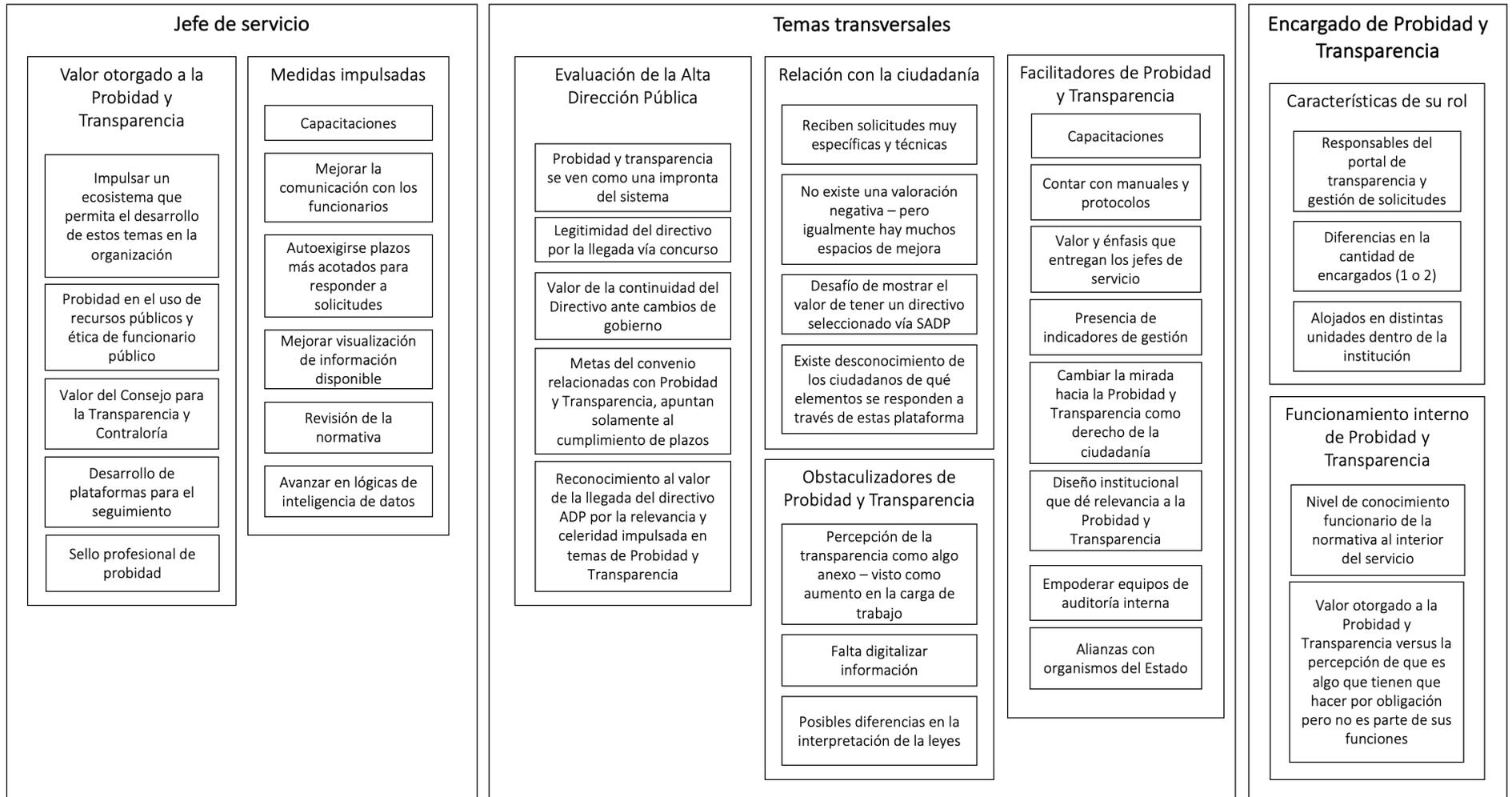
“Creo que hay un tema... que es bien relevante de transparencia, más allá de lo que uno conoce como “ley de transparencia”. Toda la información se entrega a través de los sitios web, pero

*muchas veces los servicios son poco amigables y hay poca estandarización. De alguna forma de ir avanzando a mejorar las páginas web. Se que es una tarea continua, pero ponerle más el acelerador a los sitios web. Y debiese ser accesible en el momento en que la ciudadanía tiene problemas.”
(Jefe de Servicio).*

Indican también que muchas veces reciben consultas relacionadas con otros temas (como la entrega de beneficios) a través de los portales de transparencia. Lo que daría cuenta de un desconocimiento de la ciudadanía en cuanto a qué canales deben utilizar para qué tipo de solicitudes.

Por último, comentan que un desafío es que, a través de la entrega de la información, las personas puedan ver el valor público que ofrecen los servicios. Para conseguir esto, tienen que intentar avanzar más allá de los estándares mínimos de entrega de información, si no hacer un esfuerzo adicional. Además, comentan que, en general, los ciudadanos no se enteran de la llegada de un directivo ADP, por tanto es poco probable que ellos cambien su percepción del servicio cuando se produzca el cambio de directivo

Ilustración 2: Macrodimensiones y hallazgos sintetizados de las entrevistas



Fuente: Elaboración propia.

6. ANÁLISIS, HALLAZGOS Y CONCLUSIONES PRELIMINARES

Este estudio surgió como una continuación del “Estudio de caracterización de Altos Directivos Públicos (ADP) y cumplimiento de estándares de integridad en la gestión pública (2009-2019)”, cuyo objetivo fue describir y caracterizar el cumplimiento de los estándares de probidad y transparencia en servicios públicos que contaran con Altos Directivos Públicos seleccionados por el SADP. En ese estudio exploratorio y cuantitativo participaron 109 servicios a los que se les evaluó una serie de indicadores en la materia (ver Tabla 1) y se les aplicó una encuesta. De la amplia muestra del estudio anterior, esta investigación, de carácter cualitativa, se centró en el análisis en profundidad de seis servicios públicos durante los meses de octubre y noviembre del 2021, buscando entender más acerca de la relación entre la selección por mérito del directivo con los factores que permiten obtener mejores resultados en los indicadores de probidad y transparencia analizados en el primer estudio.

Respecto a los principales hallazgos del estudio se tiene que, primero, un servicio bien evaluado en los indicadores de probidad y transparencia (es decir, un servicio evaluado en su mayoría con valores “óptimos” en los indicadores de la Tabla 1) está relacionado con el hecho de que el Jefe de Servicio y el Encargado de Probidad y Transparencia están constantemente revisando el cumplimiento de la norma y velando porque sus equipos comprendan la importancia de la probidad y la transparencia, y proponiendo ideas que incluso van más allá de lo que la ley les exige. Este primer hallazgo es importante debido a que el involucramiento y el compromiso del primer nivel jerárquico sobre este tema permite relevarlo más al interior de la organización.

Por ejemplo, para el caso concreto del servicio 1 (que en la Ilustración 1 está muy bien evaluado, con un cumplimiento “óptimo” superior al 88% en los indicadores de probidad y transparencia), el Jefe del Servicio declaró tener un constante interés en capacitar a los funcionarios y en exigirle a los responsables de la transparencia en su servicio que mantengan la página web actualizada con las bases de datos y la información relevante. Exactamente el mismo fenómeno ocurre con el servicio 3, donde el Encargado de Probidad menciona en su entrevista que el Director actual es el primer director de la institución seleccionado por el SADP y que se notaba esa diferencia por cuidar los temas de probidad.

A este hallazgo se le suma el hecho que en los resultados exploratorios de la encuesta, en ambos servicios se responde “muy de acuerdo” ante las preguntas de “La selección por mérito o basada en concursos de altos directivos públicos es muy importante para el combate a la corrupción y el avance en materias de probidad y transparencia” y “Los altos directivos públicos promueven valores y conductas éticas y legales, guiando a los/as funcionarios/as hacia el buen ejercicio de sus funciones”.

La probidad y transparencia es una impronta del SADP, por lo que la selección vía mérito evita que la llegada de directivos sea por “pitutos” o amistad y a los directivos públicos esa legitimidad es algo que

les importa mucho cuidar y velan porque sus servicios sean más probos. Además, y en palabras de los entrevistados, el hecho de ser seleccionados por un concurso dota de energía y validación al director para impulsar nuevas acciones y hacer transformaciones.

Un segundo hallazgo relevante es que existió un gran consenso entre los entrevistados en que las capacitaciones a los funcionarios en temas de transparencia relacionado con lo normativo, lo procedimental, la explicación de guías y manuales existentes al interior del servicio, entre otros, funcionan y deben impulsarse de manera constante. Esto es fundamental para cambiar la realidad a la que se enfrentan los Encargados de Probidad, donde algunos funcionarios se resisten a la entrega de información ya que es visto como una labor innecesaria y que responder las solicitudes realizadas por transparencia genera una sobrecarga de trabajo. En ese sentido, las capacitaciones (y la relevancia que el directivo otorga y demuestra en estos temas) podrían ayudar en mejorar la percepción de algunos funcionarios que ven la transparencia como algo indeseable.

Un tercer hallazgo tiene que ver con que los buenos resultados relacionados con la práctica institucional de impulsar propuestas que van más allá de lo exigido, como reducir los tiempos de respuestas de 20 días a 15 o mejorar los sistemas informáticos para subir más información a transparencia o a la página web. Así, publicar proactivamente más información produce que lleguen menos solicitudes mensuales por el portal de transparencia.

Cabe mencionar que este estudio quiso explorar las diferencias cualitativas entre los servicios públicos con un carácter más político, otros más técnicos y otros con un rol de fiscalización, pero al concluir los análisis y estudiar la evidencia, se tiene que no existen diferencias entre estas categorías. Las categorías que sí podrían estar afectando esta relación entre la ADP y la Probidad y la Transparencia, puede ser el tamaño del servicio en relación con la cantidad de funcionarios, el nivel de presupuesto y/o el nivel de profesionalización del servicio. Esto, de hecho, queda propuesto como una investigación para un siguiente estudio.

Por otro lado, se les consultó directamente a los entrevistados por posibles recomendaciones que quisieran compartir en el marco de este estudio. Dos recomendaciones apuntan al reconocimiento de los esfuerzos de las instituciones públicas: por un lado, se mencionó la posibilidad de impulsar algo similar a lo que es el premio de excelencia institucional de los servicios públicos pero que sea específicamente relacionado con temas de probidad y transparencia. Por el otro, también se podría considerar el desarrollo de un indicador de innovación de laboratorio de gobierno, que permita decir “este es un servicio de excelencia en probidad y transparencia”.

Otras recomendaciones tienen relación con la información que se publica. En parte, se considera que aumentar la información disponible online disminuiría la carga de solicitudes vía transparencia. Sin embargo, esto debe ir de la mano de que la información sea más fácil de entender por la ciudadanía,

así como tener una interfaz más ordenada. Además, se mencionó la importancia que podría tener el desarrollo de una “escuela técnica” permanente que diseñe capacitaciones para mantener a los funcionarios al tanto de las modificaciones legales o cambios de énfasis que se realicen en temas de probidad y transparencia.

Por último, las tres experiencias internacionales analizadas, la revisión de literatura y los resultados cualitativos y cuantitativos dejan una serie de desafíos planteados en el marco de su actual funcionamiento:

- Desarrollar y formar liderazgos éticos que impacten positivamente en la organización, entendiendo, según la literatura, que el efecto de su desarrollo puede relacionarse con el desempeño organizacional, la satisfacción laboral, la cultura y conducta ética en otros funcionarios públicos y menor corrupción. El perfil del seleccionado y el modelo de selección incluye distintos valores y principios y este debiera emerger como uno relevante.
- De la experiencia de Nueva Zelanda y Dinamarca, se plantea la posibilidad de contar con un Programa de Integridad y Conducta (Nueva Zelanda) o un Programa para el Desarrollo de la Gestión de Personas (Dinamarca) que brinde un asesoramiento constante sobre cuestiones de integridad y conducta, acompañe, capacite y evalúe a los Altos Directivos Públicos. Estas experiencias, además, han contribuido a la conformación de una Red de Altos Directivos.
- Otro desafío u oportunidad que emerge al estudiar el caso de Nueva Zelanda tiene relación con que la Comisión del Servicio Público publica la información sobre las rentas de cada uno de los Altos Directivos, los cuales pueden ser comparadas entre periodos e instituciones, velando por una total transparencia y acercando esta información a la ciudadanía.
- Del ejemplo de Uruguay, destaca la implementación de una ley sobre el derecho de acceso a la información pública (Ley N° 18.381) en el 2008 y en el 2015, la creación de una “Junta de Transparencia y Ética Pública”, como órgano autónomo encargado de propiciar políticas públicas, normativas y acciones que fortalezcan la transparencia en la gestión del Estado. Este puede ser un interesante desafío por abordar en Chile.
- Del caso de Uruguay también emerge el concepto de “Alta Conducción”, cuyos cargos deben poseer un predominio de una visión generalista sobre una especialista. Poseen autoridad para tomar decisiones propias con impacto técnico-operativo, administrativo y económico. Esta visión generalista puede ser una práctica interesante de observar para Chile.
- Existe una importante presencia de dependencia en la trayectoria de las instituciones. Los tres casos analizados muestran una fuerte vinculación entre sus formas históricas de organización y sus ejercicios de desarrollo de una alta dirección. En ese sentido, principios como la neutralidad política o la transparencia en la función pública no surgen como iniciativas provenientes sólo del diseño institucional, sino también como producto de experiencias

pasadas. En el caso danés, por ejemplo, la neutralidad política de los(as) funcionarios(as) surge a inicios del siglo XX con la consolidación del Estado democrático.

- Los casos de Dinamarca y Nueva Zelanda, pese a las diferencias otorgadas en el carácter ejecutivo de sus altos(as) funcionarios(as), han desarrollado un importante trabajo en la formulación de códigos de conducta y principios rectores de la función pública, que pueden ser evaluados posteriormente en el marco de sus contratos. Uruguay, por otro lado, ha llevado estos principios al terreno de la legislación.
- Dinamarca y Nueva Zelanda también han avanzado de manera importante en la estandarización de contratos del sector público con el sector privado. En este contexto, los directivos públicos tienen un importante margen para gerenciar sus organizaciones a partir de los principios que rigen su función. Esto es menos claro en Uruguay, donde al igual que en Chile, rigen normativas laborales especiales y no necesariamente homogéneas entre los equipos funcionarios.
- El caso danés entrega importantes lecciones sobre la gestión del conocimiento entre distintos niveles de contratación del Estado. En ese sentido, si bien gobiernos regionales y locales cuentan con sus propios procesos, participan también de acuerdos de estandarización de principios, que pueden permitir que lecciones provenientes de la alta dirección, influyan hacia territorios con mayores desafíos en términos de contratación y gestión de personal.
- Los tres casos otorgan un importante valor a la neutralidad política de los(as) funcionarios(as), de forma de garantizar la continuidad de la gestión pública más allá de los cambios de gobierno. En el marco de la alta dirección, esto permite dar continuidad a los liderazgos, así como credibilidad a los principios rectores que rigen estas organizaciones.

En base a estos resultados, se sugiere a la Dirección Nacional del Servicio Civil seguir explorando y estudiando la relación entre la Alta Dirección Pública y los estándares de probidad y transparencia del servicio que lideran, agregando más servicios, más entrevistas y un nuevo análisis cuantitativo que permita robustecer los hallazgos encontrados. Esta materia es y será fundamental de cara a los nuevos desafíos que enfrentará el país y será beneficioso para tomar decisiones basadas en evidencia.

7. BIBLIOGRAFÍA

- Agencia Danesa para los Empleados y la Competencia. Gestión. <https://www.medst.dk/arbejdsomraader/ledelse/>
- Agencia Danesa para los Empleados y la Competencia. Organización. <https://www.medst.dk/om-styrelsen/organisation/>
- Agencia Danesa para los Empleados y la Competencia. Acuerdo de gestión y competencia. <https://www.medst.dk/arbejdsomraader/ledelses-og-kompetenceaftalen/>
- Agencia Danesa para los Empleados y la Competencia (2015). Siete deberes claves. https://modst.dk/media/17483/kodex_vii_english_version.pdf
- Agencia de Modernización (2017). Código de conducta en el sector público. <https://modst.dk/media/18742/code-of-conduct-in-the-public-sectorforside.pdf>
- Bashir, M., & Hassan, S. (2020). The need for ethical leadership in combating corruption. *International Review of Administrative Sciences*, 86(4), 673-690.
- Boräng, F., Cornell, A., Grimes, M., & Schuster, C. (2018). Cooking the books: Bureaucratic politicization and policy knowledge. *Governance*, 31(1), 7-26.
- Chile. «Ley No. 20.285 Sobre Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado o Ley de Acceso a la Información Pública», 2008
- Chudnovsky, M. (Octubre de 2017). La tensión entre mérito y confianza en la Alta Dirección Pública de América Latina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (69), 5-40.
- Consejo para la Transparencia (2021). Reporte para Indicadores SAI/SAIP PMG a octubre de 2021.
- Correa Freitas, R. (2020). Los principios fundamentales de la ética en la función pública uruguaya. *Revista de la Facultad de Derecho*, (49).
- DIPRES (2019). Ley de presupuestos 2019.
- DIPRES (2021). Indicadores de desempeño año 2021.
- Dormer, R., & Ward, S. (2018). *Accountability and Public Governance in New Zealand*.
- Downe, J., Cowell, R., & Morgan, K. (2016). What determines ethical behavior in public organizations: is it rules or leadership?. *Public Administration Review*, 76(6), 898-909.
- Evans, P. y J. Rauch. 1999. "Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structure on Economic Growth". *American Sociological Review*, 64(5): 748-765.
- Fernandez, A, Fuenzalida, J. y Castro, C. (2021). Evaluación del impacto de la Ley 20.955 en la cantidad y calidad de postulantes al Sistema de Alta Dirección Pública (ADP). Serie de Sistemas Públicos N° 18. Centro de Sistemas Públicos.
- Foro de Alta Dirección Pública (2015). Gobernanza Pública, código para una buena alta dirección pública en Dinamarca (en danés). <https://fm.dk/media/14998/Kodeksforgodoffentligtopledelseidanmark.pdf>

- Fuenzalida Aguirre, J. E., Lafuente, M., & Cortázar Velarde, J. C. (2016). *Sistemas de mérito para la selección de directivos públicos: ¿mejor desempeño del Estado? Un estudio exploratorio*. XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago, Chile.
- Gallo, N., & Lewis, D. E. (2011). The consequences of presidential patronage for federal agency performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 219-243.
- Hassan, S., Wright, B. E., & Yukl, G. (2014). Does ethical leadership matter in government? Effects on organizational commitment, absenteeism, and willingness to report ethical problems. *Public Administration Review*, 74(3), 333-343.
- Infometrics (2021). The rising importance of public sector jobs, <https://www.infometrics.co.nz/the-rising-importance-of-public-sector-jobs/>
- Lewis, D. E. (2007). Testing Pendleton's Premise. Do Political Appointees Make Worse Bureaucrats? *The Journal of Politics*, 69(4): 1073-1088.
- Lira, L. 2012. "El Sistema de Alta Dirección Pública en Chile y su impacto en la gestión hospitalaria: un análisis empírico". Documento de trabajo Núm. 31, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Santiago de Chile: Universidad de los Andes.
- Maxfield, S. y B. R. Schneider. (1997). *Business and the State in Developing Countries*. Ithaca: Cornell University Press.
- Meyer-Sahling, J. H., & Mikkelsen, K. S. (2016). Civil service laws, merit, politicization, and corruption: The perspective of public officials from five East European countries. *Public Administration*, 94(4), 1105-1123.
- Meyer-Sahling, J., Schuster, C., & Mikkelsen, K. S. (2018). Civil service management in developing countries: what works?: Evidence from a survey with 23,000 civil servants in Africa, Asia, Eastern Europe, and Latin America.
- Morales, M. 2014. "Nueva Gestión Pública en Chile: Orígenes y efectos". *Revista de Ciencia Política*, 34(2), 417-438.
- Mozumder, N. A. (2018). A multilevel trust-based model of ethical public leadership. *Journal of Business Ethics*, 153(1), 167-184.
- Oficina Nacional del Servicio Civil (2010). Perfil de los Gerentes de Alta Conducción en la Administración Central.
- Oliveros, V. (2013). *A working machine: Patronage jobs and political services in Argentina* (PhD thesis). Columbia University, New York.
- Oliveros, V., & Schuster, C. (2018). Merit, tenure, and bureaucratic behavior: Evidence from a conjoint experiment in the Dominican Republic. *Comparative Political Studies*, 51(6), 759-792.
- Perry, J. y T. Miller. 1991. "The Senior Executive Service: Is It Improving Managerial Performance?" *Public Administration Review*, 51(6), 554-563.
- Poulsen, B. (2009). Competing traditions of governance and dilemmas of administrative accountability: The case of Denmark. *Public Administration*, 87(1), 117-131.
- Public Service Commission (2020). Public Sector Chief Executive Remuneration - 31 December 2020, <https://www.publicservice.govt.nz/our-work/workforce-data/senior-pay-report/>

Ramos, C., Scrollini, F., & Solórzano, F. (2012). El tímido e incierto camino de la alta dirección pública en el Uruguay: aprendizajes a partir de los casos de Chile y Nueva Zelandia. Documento de Trabajo (On Line)/FCS-ICP; 01/12.

Robinson, J., & Verdier, T. (2013). The political economy of clientelism. *Scandinavian Journal of Economics*, 115(2), 260–291.

Servicio Civil (2021). Altos Directivos Públicos con Nombramiento Vigente. Disponible en https://datastudio.google.com/reporting/1YDzpv9dZnjQz_T9JeA6uTgM7GjpsFWZN/page/iDMd.

Servicio 1 (2019). Balance de Gestión Integral BGI 2019.

Servicio 2 (2019). Balance de Gestión Integral BGI 2019.

Servicio 3 (2019). Balance de Gestión Integral BGI 2019.

Servicio 4 (2019). Balance de Gestión Integral BGI 2019.

Servicio 5 (2019). Balance de Gestión Integral BGI 2019.

Servicio 6 (2019). Balance de Gestión Integral BGI 2019.

Sitios web institucionales de los 6 servicios a octubre de 2021.

Soto Velasco, S. «Ley de transparencia: desafíos en su aplicación.» Dirección de Asuntos Públicos: Pontificia Universidad Católica de Chile, 2009: 1-15.

State Services Comission (2018). Chief Executive Gifts, Benefits and Expenses Model Standards. <https://www.publicservice.govt.nz/assets/Legacy/resources/ce-expenses-disclosures-model-standards.pdf>

State Services Comission (2007). Standards of Integrity and Conduct. <https://www.publicservice.govt.nz/assets/Legacy/resources/Code-of-conduct-StateServices.pdf>

Thijs, N. & Hammerschmid, G. (2018) Public administration characteristics and performance in EU28: Denmark. Publications Office of the European Union.

Teorell J, Dahlberg S, Holmberg S, Rothstein N, Alvarado N and Axelsson S (2020). The Quality of Government Standard Dataset, version Jan18. University of Gothenburg: The Quality of Government Institute, <http://www.qog.pol.gu.se> doi:10.18157/QoGStdJan20

Transparencia Internacional (2020). Índice de percepción de la corrupción 2020. <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/nzl>

Young, K. A., Hassan, S., & Hatmaker, D. M. (2021). Towards understanding workplace incivility: gender, ethical leadership and personal control. *Public Management Review*, 23(1), 31-52.



www.sistemaspublicos.cl
República 701, Santiago