

GESTIÓN ÉTICA EN ORGANIZACIONES PÚBLICAS: INSTRUMENTOS E IMPACTOS

Presentación en el Seminario “Ética, profesión e integridad en Instituciones Públicas”

Consejo de Auditoría Interna General de gobierno
Instituto de Éticas aplicadas
Prof. Cristian Plischoff
Escuela de Gobierno UC
4 de julio de 2023

LA ÉTICA PÚBLICA: RESPUESTAS SIMPLES



Download from
dreamstime.com
Watermarked comp image is for previewing purposes only.

ÉTICA PÚBLICA: EL TIEMPO DE LAS ORGANIZACIONES

La ética pública como espacio de “intervención” organizacional

Relevar tanto lo macro (valores, marcos normativos, etc) como lo micro (prácticas y procesos en las organizaciones)

La fuerza del Gobierno Abierto en la región, ha presionado a una administración pública mucho más transparente y con mayores demandas “desde afuera”

La sociedad civil como motor activo de control ético

La ética pública como compromiso institucional

GESTIÓN ÉTICA

Cuando se supera la discusión de lo ético como lo legal, debemos entender que el problema de la ética y la integridad se debe gestionar, al igual como se gestionan los recursos, las personas o la información.

Menzel plantea que la gestión ética es “la promoción y la mantención de una cultura ética fuerte en el lugar de trabajo público”
(2001:355)

¿POR QUÉ LA GESTIÓN ÉTICA ES IMPORTANTE?

Porque dentro de las organizaciones confluyen muchas intereses que afectan su desarrollo.

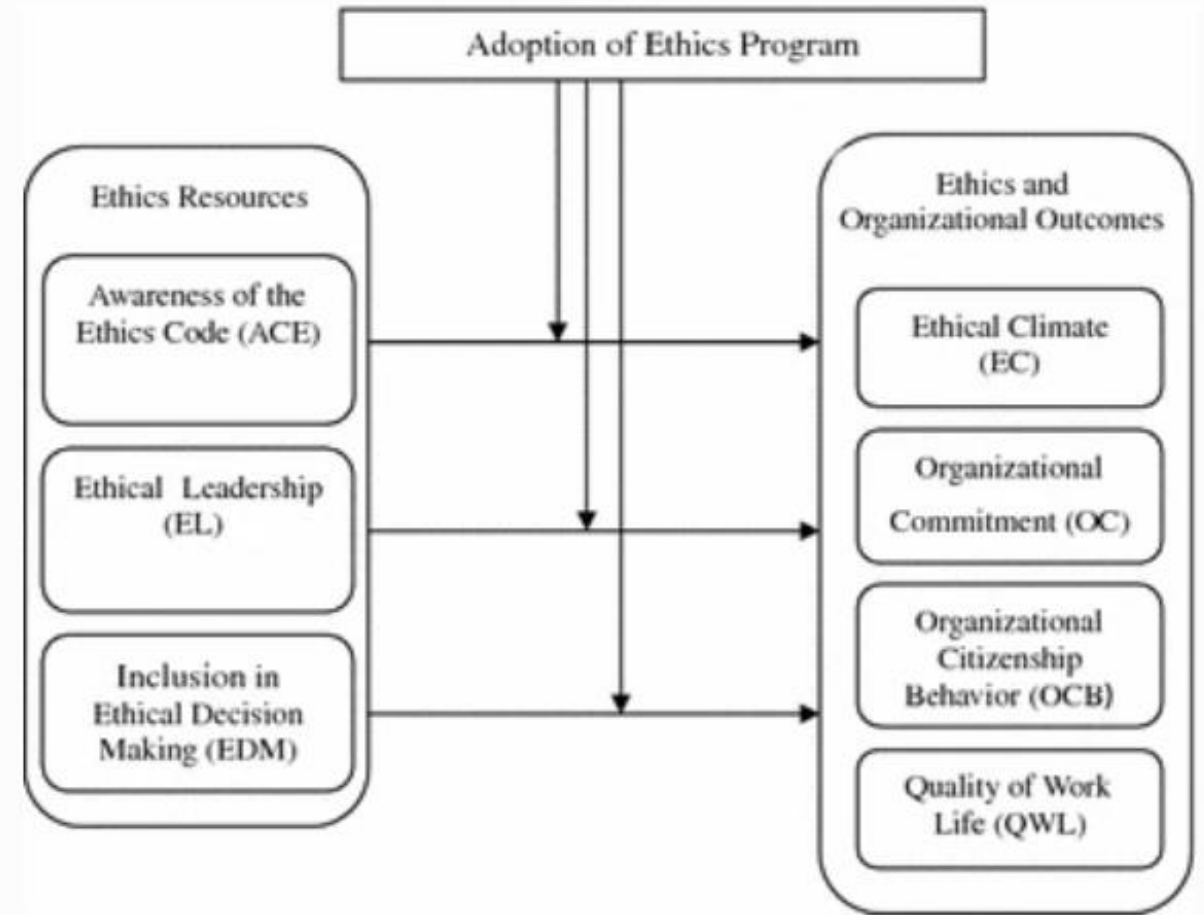
Porque cada individuo tiene una forma de aproximarse a estos temas, y deben existir acuerdos colectivos necesarios para acordar lo que concebimos como aceptado.

Porque cada funcionario o funcionaria afecta el trabajo de la organización, lo cual puede tener efectos en el ambiente ético.

Porque las organizaciones y sus entornos cambian regularmente, generándose nuevos desafíos respecto de los cuales no siempre hay soluciones concordadas. Ejemplo, ¿cómo se debe desempeñar una persona en un contexto de teletrabajo?



¿ORGANIZACIONES PÚBLICAS ÉTICAS? GESTIÓN ÉTICA (ETHICS MANAGEMENT)



Fuente: Beerli et al (2013)

CÓDIGO DE ÉTICA



Un código de ética es un clave para un funcionario/a puesto que es un “marco de referencia general respecto del actuar esperado en el ejercicio de sus funciones” (PNUD,si) .



Incorporan valores institucionales, aspectos de procedimientos, canales de denuncia, casos prácticos, entre otros asuntos.



Debe reflejar el corazón de la política ética de la organización



Sirve como un contrato entre el empleado y la organización.

LIDERAZGO ÉTICO

Dentro de las teorías del liderazgo basado en valores, encontramos la dimensión ética de quien ejerce liderazgo. Un/a líder íntegro actúa con honestidad, confianza y justicia (van Wart, 2014)

Quien ejerce liderazgo dentro de la organización “proyecta” valores y principios hacia el resto de las y los integrantes.

Son los encargados de integrar la ética dentro de todo el aparato organizacional y desarrollar y mantener la cultura ética de la organización

Debiese reforzar la necesidad de cumplir las reglas, desarrollar instrumentos para medir el éxito del programa, y comunicar la política de ética de la organización al público.

TOMA DE DECISIONES ÉTICAS

Significa tratar efectivamente con los dilemas éticos con un alto estándar ético

Las organizaciones deben encargarse de entrenar a las y los funcionarios sobre como resolver los dilemas éticos

El funcionario debe ser capaz de reconocer los aspectos éticos del problema. Existen modelos de razonamiento ético que incorporan elementos normativos y de principios (Cooper, 2012).

Se requiere que el funcionario desarrolle la capacidad de pensamiento crítico, teniendo en cuenta el espíritu del código de ética.

CLIMA ÉTICO

- Es un clima organizacional en el cual el contenido ético es incorporado en las políticas y regulaciones organizacionales, y en las percepciones y comportamientos de los empleados (Cullen & Victor, 1988)
- Representa la percepción de los empleados de los procesos y procedimientos del trabajo en la organización, teniendo en cuenta el contenido ético.
- El clima ético se altera con la existencia de un código de ética, liderazgo ético y la inclusión en la toma de decisiones éticas

COMPROMISO ORGANIZACIONAL

- Es entendido como el grado de identificación e involucramiento de un funcionario con la organización
- Un funcionario comprometido con la organización acepta sus metas y valores (Porter et al 1974)
- Si el funcionario percibe que la organización está comprometida con el código de ética, responderán con mayor compromiso a la organización (Vigoda-Gadot, 2006)

COMPORTAMIENTO CIUDADANO ORGANIZACIONAL

- Es definido como el comportamiento espontáneo en el cual el empleado, de su propia voluntad va más allá de sus obligaciones formales de los requerimientos de su trabajo sin esperar una recompensa de la organización (Cohen & Vigoda, 2000).
- Cuando la percepción de los recursos éticos son altos (conocimiento del código de ética, liderazgo ético y ética en la toma de decisiones), el comportamiento de ciudadano organizacional será alto.

CALIDAD DE VIDA LABORAL

- Se refiere en términos amplios al sentimiento de los empleados que una gran cantidad de sus necesidades son satisfechas por las condiciones de su empleo.
- Cuando la percepción de los recursos éticos (conocimiento del código de ética, liderazgo ético y ética en la toma de decisiones), son altos, la calidad de vida laboral será alta.

TRES LÍNEAS DE TRABAJO



Razonamiento ético



Sistemas de Integridad



Capacitaciones en ética

**PREGUNTA: ¿CÓMO
RAZONAN LAS Y LOS
FUNCIONARIOS PÚBLICOS?**



ÉTICA Y RAZONAMIENTO ÉTICO:

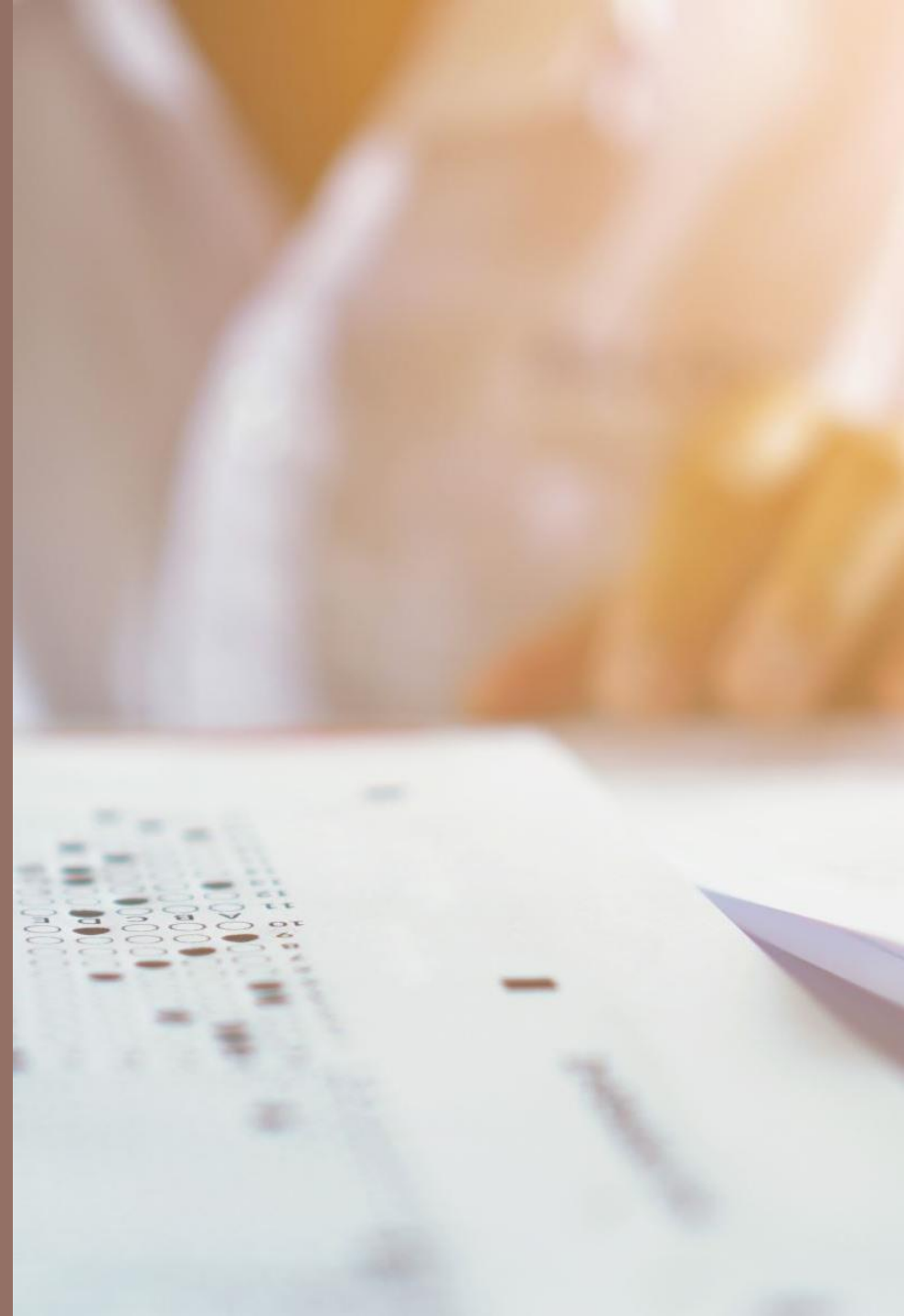
Una forma de abordar el estudio de la ética es el razonamiento que utilizan los funcionarios cuando se enfrentan a situaciones o dilemas éticos.

Para estudiar esto se han diseñado encuestas para determinar en que rango de razonamiento se ubican los individuos.

Encuesta Stewart y Sprinhal Management Survey.

Asume el enfoque de nivel de razonamiento de los individuos, a partir de las categorías desarrolladas por Kohlberg.

El razonamiento ético es un aspecto fundamental de instrumentos como los modelos de toma de decisiones éticas, por ejemplo Cooper (2012)



ÉTICA Y RAZONAMIENTO ÉTICO:

Asume que hay 6 niveles de razonamiento:

- Nivel 1: Preocupación por la obediencia y el castigo.
- Nivel 2: Preocupación por la cooperación particular.
- Nivel 3: Preocupación por la relaciones personales duraderas.
- Nivel 4: Preocupación por la ley y el deber.
- Niveles 5 y 6: Preocupación por principios abstractos y cooperación social.

En la medida que una persona razone tomando en consideración los niveles 5 y 6, se puede esperar un comportamiento ético, que tome en consideración principios.



RESULTADOS:

Se aplica un instrument a un grupo de funcionarios, donde se les pregunta por los criterios que tomarían en cuenta para decidir en torno a un dilemma ético.

A partir de los resultados se “describen” los criterios dominantes.

Y qué con esto? Sirve para reconocer como se razona ante un dilema, preparando a las y los funcionarios para futuras situaciones complejas.

| | 1 | 2 | 3 | 4 | P |
|---------|------|------|------|-------|-------|
| Chile | 3,12 | 7,19 | 4,65 | 30,14 | 54,90 |
| Corea | 1,9 | 9,2 | 11,1 | 40,2 | 37,6 |
| Polonia | | 5,8 | 4,5 | 51,48 | 38,14 |
| US* | | 7,1 | 9,9 | 42,4 | 38 |
| Rusia* | | 12,8 | 12,4 | 29,9 | 41,4 |

* No incluye
M.

Fuente: Pliscoff (2009)

**PREGUNTA: ¿CÓMO SE
IMPLEMENTA UN SISTEMA
DE INTEGRIDAD?**



POR QUÉ HABLAMOS DE INTEGRIDAD?

Porque la discusión de lo ético o no ético nos lleva a reflexionar sobre cosas que siendo “no éticas”, no son sancionados al no ser delitos, pero son expresión de un actuar incorrecto. Por ejemplo, aceptar un cargo para el cual no tengo las competencias, o gestionar inadecuadamente una organización.

Huberts (2018) señala que integridad es “la cualidad de actuar en concordancia y armonía con valores, normas y reglas de aceptación general” (pág. 3). Villorria por otro lado plantea que entendemos por integridad a “una virtud que garantiza que las acciones se basan en un marco de principios internamente consistente” (Villoria, 2014).

Este enfoque supone la necesidad de “gestionar” la ética, para lo cual se despliegan distintos instrumentos.

SISTEMAS DE INTEGRIDAD

Entendemos por sistemas de integridad al conjunto de instrumentos internos de control ético, tales como códigos de ética, capacitaciones en ética y probidad, liderazgo ético, entre otros, junto a controles externos tales como los efectuados por organismos independientes y la ciudadanía

Los Sistemas de Integridad buscan superar los temas de corrupción e incorporan prácticas, que pudiendo no ser estrictamente “corruptas”, contravienen valores esenciales de la vida en sociedad, por ejemplo, maltrato laboral, maladministración, entre otras.

SISTEMAS DE INTEGRIDAD

Respecto de la arquitectura de los sistemas de integridad, se puede señalar que son tres los modos más conocidos de diseño de estos modos de intervención: los Sistemas Nacionales de Integridad (National Integrity Systems), los Sistemas Locales de Integridad (Local Integrity Systems) y los sistemas a nivel de organizaciones públicas.

Existen sistemas de integridad que buscan controlar a la clase política, particularmente a las autoridades electas políticamente, mientras existen otros sistemas, que se preocupan del control de las y los funcionarios públicos, o del sistema local en general.

SISTEMAS DE INTEGRIDAD

Funciones de los Sistemas de Integridad Organizacional y sus respectivos instrumentos o componentes

Fuente: Adaptado de (Maesschalck y Bertók, 2009,28)

| Funciones | Determinar y definir lo que se entiende por integridad | Guiar hacia la integridad | Monitorear la integridad | Aplicar sanciones en caso que el sistema no se cumpla |
|---|---|--|--|---|
| Instrumentos o componentes del Sistema de Integridad Organizacional | Análisis de riesgos, Código de conducta, Política de conflictos de interés, Política de regalos, Arreglos post empleo, Medidas estructurales (rotación de funciones), Análisis de dilemas éticos, Consultas al personal y a interesados, Código de ética, Definir estándares no escritos sobre la materia | Capacitaciones sobre reglas ligadas a la integridad, Juramento, o firma de una declaración de integridad, Consejo y asesoría, Capacitaciones sobre el factor de valores de la integridad, Incluir la integridad en el discurso regular, Conducta ejemplar de los directivos, Coaching y consejo sobre integridad | Políticas de denunciantes, políticas de denuncias o quejas, Inspecciones, testeos de integridad, Sistemas de alarmas tempranas, registro sistemático de quejas, investigaciones, etc, Encuestas donde se midan las violaciones a la integridad y clima organizacional, Encuestas sobre dilemas de integridad, Pruebas informales para verificar dilemas éticos | Sanciones formales, procedimientos para manejar violaciones a la integridad, Sanciones informales |

SISTEMAS DE INTEGRIDAD A LA CHILENA ORDINARIO 1316, DEL 27 DE JUNIO DE 2017

Objetivos del Sistema de Integridad:

1. Contar con un código de ética institucional.
2. Garantizar estrategias que incluyan, en el ámbito de la ética pública el liderazgo del jefe/a superior de servicio.
3. Contar con una estructura de funcionamiento.
4. Velar por el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el código de ética institucional.
5. Desarrollar canales de información.
6. Contar con canales de consulta y denuncias de inobservancias éticas.

Estructura formal:

Se sugiere la siguiente estructura para el diseño e implementación del sistema de integridad de cada servicio:

1. Jefe/a Superior de Servicio.
2. Asesores/as Técnicos/as.
3. Coordinador/a de Integridad, quien debe además coordinar el cumplimiento de las tareas relacionadas con el Sistema de Prevención de Lavado de Activos y Financiamiento del terrorismo.
4. Comité de Integridad.
5. Plataforma de Gestión de Integridad.

AVANCES:

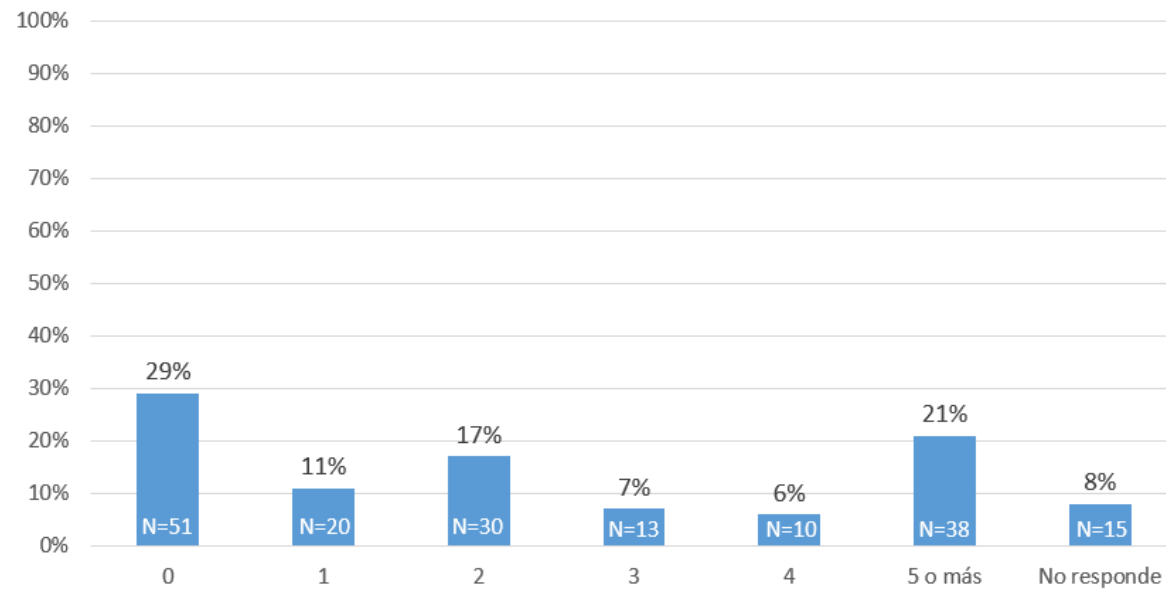
Resultados de la implementación de elementos del Sistema de Integridad

Fuente: Pliscoff Varas, C., & Lagos Machuca, N. (2021 a).

| Criterio de evaluación | SI | NO | N/R |
|--|-----------|-----------|------------|
| Comité de integridad aprobado a través de resolución | 92% | 6% | 2% |
| Asesores/as técnicos/as designados por resolución | 86% | 10% | 4% |
| Designación de Coordinador de Integridad por resolución | 91% | 7% | 3% |
| Plataforma tecnológica externa con código de ética | 85% | 11% | 4% |
| Plataforma tecnológica interna con sección del Sistema | 76% | 17% | 7% |
| Canal de consultas y denuncias | 77% | 16% | 7% |
| Canal de consultas y denuncias anónimo | 54% | 39% | 7% |
| Canal de consultas y denuncias abierto a solicitudes externas | 47% | 47% | 6% |

AVANCES:

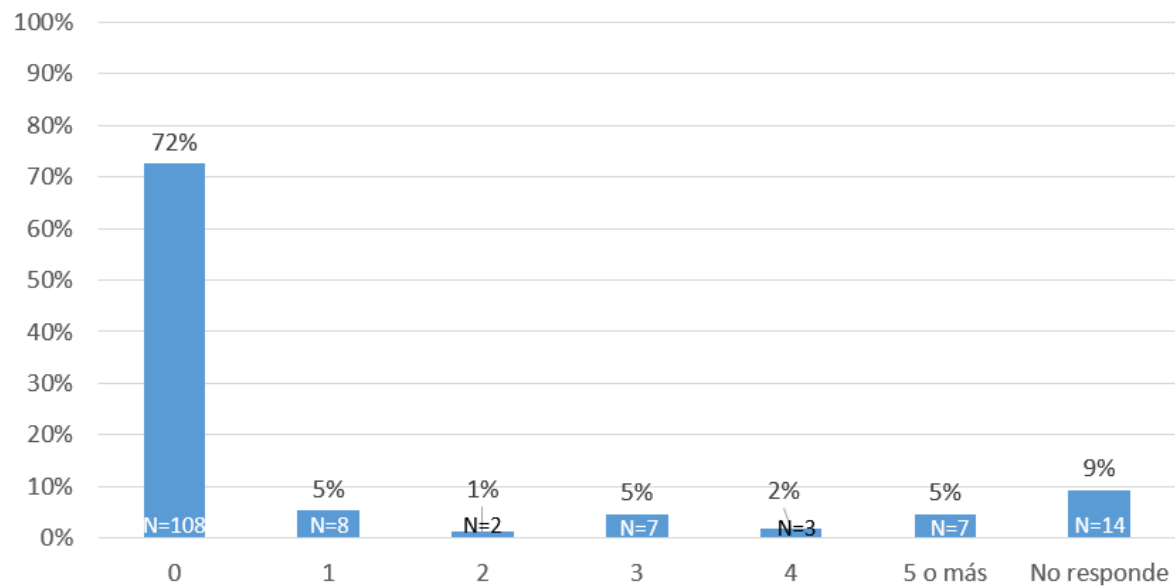
Imagen 1: Número de reuniones que el Comité ha tenido desde su creación hasta el 10 de diciembre de 2019



Fuente: Pliscoff Varas, C., & Lagos Machuca, N. (2021a).

AVANCES

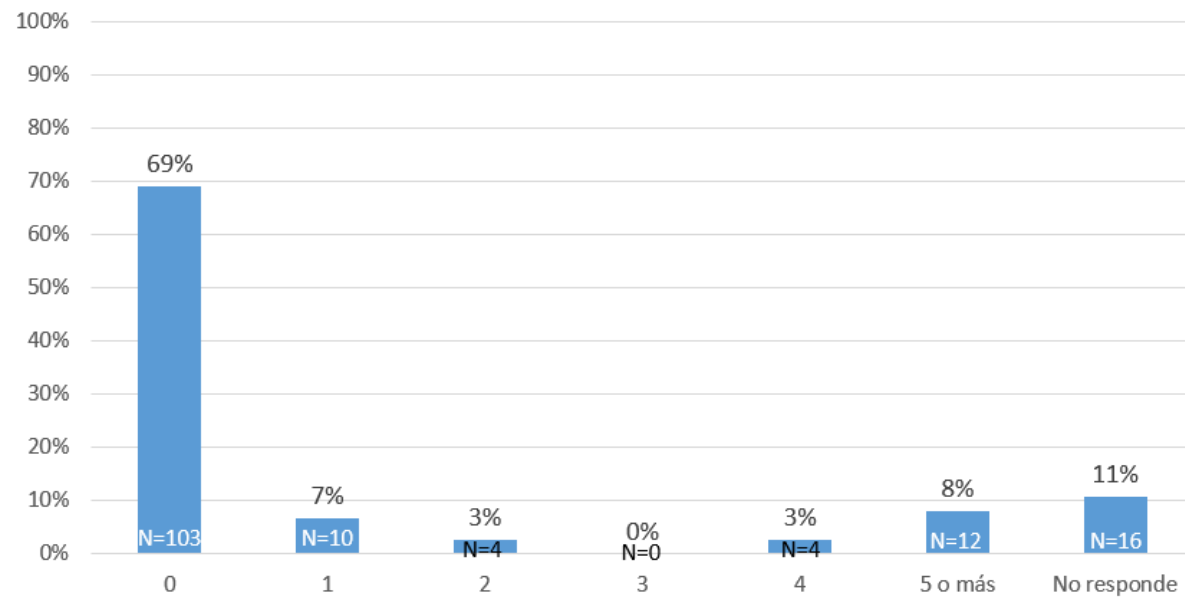
Imagen 2: Número de consultas que han recibido aquellas instituciones con canal de consultas y denuncias



Fuente: Pliscoff Varas, C., & Lagos Machuca, N. (2021a).

AVANCES

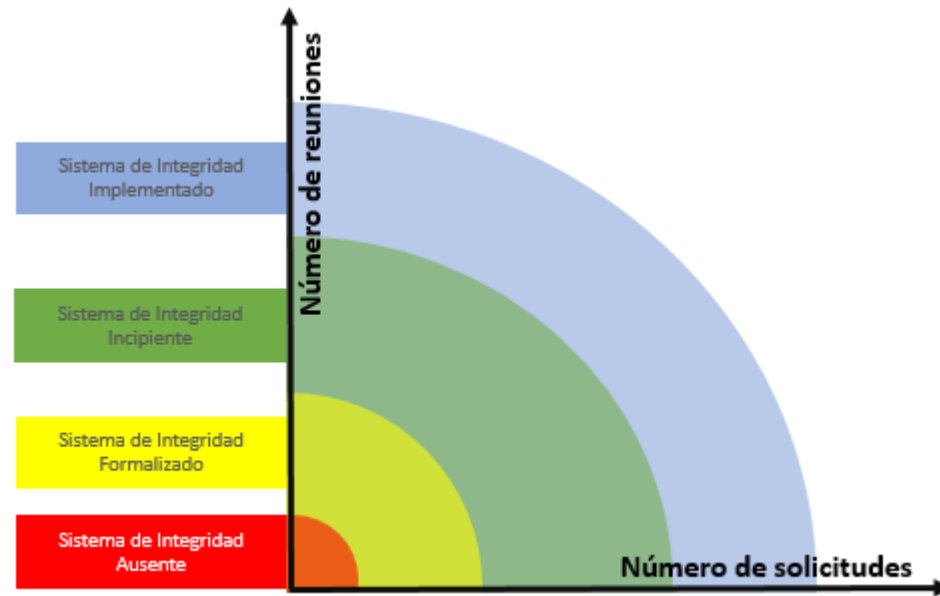
Imagen 3: Número de denuncias que han recibido aquellas instituciones con canal de consultas y denuncias



Fuente: Pliscoff Varas, C., & Lagos Machuca, N. (2021a).

AVANCES

Imagen 4: Niveles de implementación de los sistemas de integridad



Fuente: Pliscoff Varas, C., & Lagos Machuca, N. (2021a).

REFLEXIONES

Instalación de Sistemas de Integridad Organizacionales, pero con “apoyo” y dirección desde el nivel central, en el caso de Chile esa labor la cumple la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC).

Se incorporan canales de denuncia amplios, pero poco usados.

Se debe empoderar a la DNSC para que “obligue” a los servicios a tener sistemas de integridad dinámicos y activos.

Si bien casi un 90% de los SSPP tienen sistemas implementados, ahora falta que se les de más vida.

Riesgo de “rutinización”

**PREGUNTA: ¿SIRVEN LAS
CAPACITACIONES EN ÉTICA?**



LA CAPACITACIÓN EN ETICA

La capacitación en ética aborda dos aspectos: informativos y formativos. La dimensión informativa se refiere a la entrega de datos sobre la materia, usualmente normas o procedimientos. La dimensión formativa aborda lo referido a la reflexión ética. Esto busca “adelantar” o proyectar un futuro comportamiento, ante un dilema ético.

CAPACITACIONES EN EL SECTOR PÚBLICO

Tipología de modelos de capacitación en ética en el sector público

Fuente: Adaptación de (Hejka-Ekins, 2001:89)

| Factor | Obediencia | Integridad |
|-----------------------|--|--|
| Foco | Individual | Individual |
| Rasgo | Legal | Normativo |
| Resultado | Comportamiento legalmente correcto | Conducta éticamente correcta |
| Contenido | Leyes sobre ética, reglas y regulaciones | Estándares éticos y procesos de toma de decisiones |
| Método de aprendizaje | Pedagógico | Andragógico |

MIDIENDO EL EFECTO DE LAS CAPACITACIONES

Metodología pre y post test para indagar en el efecto de las capacitaciones.

Se le entregaba a los capacitados, al inicio de la capacitación, un listado de conductas, las cuales debían marcar como aceptables o no. Luego de una capacitación en la materia, se le volvía a preguntar, respecto de las mismas conductas.

El grupo de encuestados (89 antes y 81 después) respondieron el instrumento.

INSTRUMENTO

Clasificación de acciones según grupo de situaciones
Fuente: Pliscoff Varas, C., & Lagos Machuca, N. (2021b).

Grupo 1

Aceptar un regalo de un proveedor de la institución

Presentar una licencia médica por enfermedad sin estarlo realmente

Entregar información confidencial de la institución a amigos y/o familiares

Modificar la información de documentos de trabajo para obtener un resultado deseado pero irreal

Solicitar un regalo a un usuario de la entidad a cambio de agilizar un trámite

Grupo 2

Informar al encargado de un proceso de contratación de personal la postulación de un amigo/familiar para que sea considerado en el concurso

Alterar el orden de atención de solicitudes para priorizar la de un conocido

Agilizar el trámite de un amigo/familiar/colega a quien le debías un favor

Informar al encargado de un proceso de licitación de la postulación de un proveedor de un amigo/familiar para que sea considerado en el concurso

Utilizar el correo institucional para intentar obtener un beneficio personal

Grupo 3

Utilizar la impresora institucional para fines personales

No cumplir con los plazos laborales comprometidos

Llegar tarde al trabajo de manera frecuente

Distribuir desproporcionadamente el trabajo entre personas con la misma responsabilidad

Marcar el control horario y luego ir a realizar trámites personales

DIFERENCIAS

Tabla: Acciones con mayor diferencia pre y post capacitación

| ACCIÓN | PRE | POST | DIFERENCIA |
|--|------|------|------------|
| i) Informar al encargado de un proceso de contratación de personal la postulación de un amigo/familiar para que sea considerado en el concurso | 5.90 | 6.74 | 0.84 |
| ii) Marcar el control horario y luego ir a realizar trámites personales | 6.63 | 7.47 | 0.84 |
| iii) No cumplir con los plazos laborales comprometidos | 5.96 | 6.77 | 0.81 |
| iv) Llegar tarde al trabajo de manera frecuente | 6.07 | 6.63 | 0.53 |

Tabla: Acciones con menor diferencia pre y post capacitación

| ACCIÓN | ANTES | DESPUÉS | DIFERENCIA |
|---|-------|---------|------------|
| i) Solicitar un regalo a un usuario de la entidad a cambio de agilizar un trámite | 7.78 | 7.78 | -- |
| ii) Informar al encargado de un proceso de licitación la postulación de un proveedor de un amigo/familiar para que sea considerado en el concurso | 7.29 | 7.30 | 0.01 |
| iii) Aceptar un regalo de un proveedor de la institución | 6.44 | 6.51 | 0.06 |

RESULTADOS

Impacto en ámbitos “grises”, hace pensar que las capacitaciones cumplen su función de estimular la reflexión.

Diferencias entre grupos con mayor y menor tiempo trabajando en el Estado.

Mayor intensidad en las respuestas de mujeres que de hombres.

CONCLUSIONES

La necesidad de reconocer a la integridad como ámbito de acción organizacional.

Las intervenciones en este ámbito parece que nunca son suficientes, se debe mantener una actitud constante de acción y trabajo en la materia.

En esta discusión organizacional, es clave el rol que le compete a áreas como auditoría en la conformación de sistemas de integridad útiles y efectivos.

REFERENCIAS

Beeri, I., Dayan, R., Vigoda-Gadot, E., & Werner, S. B. (2013). Advancing ethics in public organizations: The impact of an ethics program on employees' perceptions and behaviors in a regional council. *Journal of business ethics*, 112(1), 59-78.

Cohen, A., & Vigoda, E. (2000). Do good citizens make good organizational citizens? An empirical examination of the relationship between general citizenship and organizational citizenship behavior in Israel. *Administration & Society*, 32(5), 596-624.

Cooper, T. L. (2012). *The responsible administrator: An approach to ethics for the administrative role*. John Wiley & Sons.

Victor, B., & Cullen, J. B. (1988). The organizational bases of ethical work climates. *Administrative science quarterly*, 101-125.(Hejka-Ekins, 2001:89)

Huberts, L. W. (2018). Integrity: What it is and Why it is Important. *Public Integrity*, 20(sup1), S18-S32.

Maesschalck, J., & Bertok, J. (2009). Towards a sound integrity framework: Instruments, processes, structures and conditions for implementation. Processes, Structures and Conditions for Implementation.

Menzel, Donald C. 2001. "Ethics Management in Public Organizations: What, Why, and How?" Pp. 355–66 in *Handbook of Administrative Ethics*, edited by T. L. Cooper. New York, N.Y: Marcel Dekker, Inc.

Pliscoff, C. (2009). Explorando el tipo de razonamiento moral de los funcionarios públicos chilenos. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (45), 143-160.

Pliscoff Varas, C., & Lagos Machuca, N. (2021a). Implementación de sistemas de integridad como estrategia de control de la corrupción en el Gobierno Central de Chile. *Gestión y Política Pública*, volumen temático 2021, pp 81-114.

Pliscoff-Varas, C., & Lagos-Machuca, N. (2021b). Efecto de las capacitaciones en la reflexión sobre ética y corrupción. *Revista de Administração Pública*, 55, 950-968.

Porter, L. W., Steers, R. M., Mowday, R. T., & Boulian, P. V. (1974). Organizational commitment, job satisfaction, and turnover among psychiatric technicians. *Journal of applied psychology*, 59(5), 603.

Van Wart, M. (2014). *Leadership in public organizations: An introduction*. Routledge.

Vigoda-Gadot, E. R. A. N. (2006). Compulsory citizenship behavior: Theorizing some dark sides of the good soldier syndrome in organizations. *Journal for the Theory of Social Behaviour*, 36(1), 77-93.

Villoria, Manuel. 2014. "Integridad." *EUNOMÍA. Revista En Cultura de La Legalidad* 107–13.

ESCUELA
DE GOBIERNO

GRACIAS
CPLISCOFF@UC.CL



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE