

A magnifying glass with a black frame is positioned over several stacks of coins. The coins are in various colors, including copper, silver, and gold. In the background, there is a document with some text and a blue stamp. The entire scene is set against a light blue background with a pink gradient on the left side.

Transparencia y probidad en municipios y gobiernos regionales

Alfonso España
Octubre 2021

Agenda Anticorrupción en gobiernos regionales y comunales

Resumen ejecutivo

Diagnóstico

- Los recursos que perciben los Gobiernos Regionales, en relación con el gasto público total, se encuentra muy por debajo de lo que perciben estas unidades políticas en países OECD. A su vez, la profundización de la descentralización política y administrativa en Chile, traen consigo una mayor relevancia de las autoridades regionales en la discusión de gasto público. Ambos factores implican que, eventualmente, se elevarán los recursos asignados a estas entidades.
- La desigual proporción de recursos por habitante entre las distintas comunas, como también la calidad de los bienes y servicios proveídos por los municipios, vuelve ineludible la meta de elevar el gasto destinado hacia las Municipalidades.
- Por lo tanto, estamos ante un escenario en el que los gobiernos subnacionales percibirán mayores recursos fiscales. Sin embargo, para que los nuevos recursos puedan ser utilizados con eficiencia y en función del desarrollo humano de la población, es necesario que el aumento de bienes sea acompañado de una mejora institucional que asegure la eficiencia, probidad y transparencia en su administración.
- Por su cercanía con grupos de interés, manejo de recursos públicos y discrecionalidad en la asignación de ciertos puestos laborales, los gobiernos subnacionales se encuentran particularmente expuestos a la corrupción. Si bien se han realizado importantes reformas orientadas a resguardar y promover la integridad pública, todavía hay espacios de mejora a nivel municipal y regional que, de no ser atendidos, podrían viciar la legitimidad de las nuevas autoridades y desaprovechar las mayores capacidades financieras que tengan tanto estas como los municipios.

Propuestas

Para reducir el riesgo de la corrupción en los gobiernos subnacionales, es necesario mejorar las condiciones y capacidades profesionales de los funcionarios públicos, junto con elevar la probidad y en el ingreso a las funciones. Al mismo tiempo, se destacarán medidas orientadas a elevar la transparencia y eficiencia de los gobiernos regionales y locales. Finalmente, como tercer eje de propuestas se encuentran medidas tendientes a dotar de una mayor gobernabilidad. En este sentido, proponemos:

FUNCIONARIOS PÚBLICOS: MEJORES CONDICIONES Y MÁS PROBIDAD

- 1. Perfeccionar las normas de ingreso a desempeñar funciones en la Administración del Estado:** modificar normativa que reglamenta el ingreso a desempeñar funciones en los municipios, regulando la contratación de parientes y familiares dentro del tercer grado de consanguineidad o dentro del segundo grado de afinidad, de diversas autoridades. En estos casos, el Servicio Civil deberá emitir un informe que indique los años de experiencia, conocimientos asociados a la función e integridad del postulante. Dicho informe deberá ser sometido a conocimiento del Consejo de Alta Dirección Pública.
- 2. Regular las contrataciones a honorarios a nivel municipal y regional:** en línea con lo propuesto por la Comisión Engel, es necesario limitar la contratación de honorarios en períodos de elecciones y asociados a programas (subtítulo 21 de gastos de personal de la Ley de Presupuestos).
- 3. Incorporar nuevas inhabilidades e incompatibilidades en el ejercicio de la función pública:** los lobistas y gestores de intereses particulares que hubiesen realizado lobby y/o gestión de intereses particulares ante el municipio al cual pretenden incorporarse, dentro de los doce meses anteriores, deben estar inhabilitados. Así también, se debe considerar inhabilitar a personas sancionadas por infracción a las normas sobre conflictos de intereses post-empleo, dentro de los 5 años anteriores a su nombramiento.
- 4. Crear la asignación especial de función crítica para cargos prioritarios de las municipalidades y fortalecer los cargos prioritarios en los Gobiernos Regionales:** con el objeto de captar más y mejores talentos profesionales para dichos servicios públicos, retener a quienes desempeñen funciones relevantes, se debe crear una asignación especial para incentivar a aquellos funcionarios que desempeñan una función crítica en dichos servicios públicos.
- 5. Elevar el control sobre los conflictos de interés y los deberes de abstención:** hacer más estricta la regulación sobre el deber que rige a autoridades y funcionarios en cuanto a abstenerse de intervenir en asuntos en que tenga un interés que pueda afectar su imparcialidad. En este sentido, la declaración de actividades profesionales, laborales, económicas, gremiales o de beneficencia en las que hayan participado las autoridades, deben abarcar no 12, como ocurre actualmente, sino 24 meses anteriores a la declaración.
- 6. Reforzar Academia Municipal que organiza la Subdere:** el Estado debe realizar un mejor esfuerzo de formación, profundización y formalización de todas las iniciativas necesarias para el correcto funcionamiento de este programa, con énfasis en las regiones y municipios.

TRANSPARENCIA Y EFICIENCIA

7. **Perfeccionar las normas sobre el manejo de recursos públicos:** fortalecer los procesos de rendición de cuentas de las diversas unidades municipales y regionales encargadas de gestionar el presupuesto, para lo cual se pondrá a disposición del público, en forma unificada, una serie de antecedentes relevantes que permitan conocer la situación financiera real de dichos servicios públicos.
8. **Establecer un registro de beneficiario final o dueños de empresas:** en línea con los compromisos de la Unidad de Análisis Financiero, se requiere un registro de beneficiario final con el fin de evitar los conflictos de interés u otros tipos de corrupción.
9. **Definir un Estatuto General Anticorrupción:** con el objetivo de reducir la dispersión legal que existe respecto al tema, es necesario concordar un Estatuto General Anticorrupción, que aplique a todas las unidades de la administración, estableciendo deberes comunes y fiscalizables dentro de criterios comunes.
10. **Establecer un sistema de protección a víctimas, testigos y denunciantes de corrupción:** es necesario contar con un sistema de protección a víctimas y testigos de corrupción, con recursos y personal especializado que permita dar protección a los denunciantes en sus lugares de trabajo. Dicho sistema debe incluir un incentivo económico, con delación compensada como condición básica para obtener información en los casos que se produzcan.

MEJOR GOBERNABILIDAD

11. **Distinguir entre los roles de control de gestión y de auditoría al interior del Gobierno Regional:** el Jefe de la Unidad de Control de cada administración regional debe ser lo más independiente posible, con el objetivo de mejorar los sistemas de control interno y control de gestión. A su vez, se deben potenciar los sistemas de verificación a la transferencia de recursos y autorización para inversión.
12. **Mejorar el escrutinio y control de las Corporaciones Municipales y Regionales:** las Corporaciones Municipales y Regionales deben someterse a una auditoría externa anual y regirse por las reglas de las entidades públicas en materia de transparencia, rendición de cuentas, compras públicas y vigilancia de la Contraloría General.
13. **Modernizar la Contraloría General de la República:** con el objetivo de que exista respuesta oportuna en caso de que los controles internos fallen, la CGR debe tener las facultades suficientes para ejercer una efectiva fiscalización, auditoría y sanción activa sobre municipios y Gobiernos Regionales, incluyendo la revisión de las declaraciones de interés y patrimonio. En esta línea, se deben evaluar formas que tiendan a mejorar la toma de razón, el sistema de juicios de cuenta y examen de licitaciones y Corporaciones Municipales y Regionales.

Contenido

Resumen ejecutivo.....	2
Introducción.....	6
Una breve aproximación a la corrupción.....	9
Gobiernos subnacionales.....	12
Municipios.....	13
Gobiernos Regionales.....	17
Propuestas.....	20
Bibliografía.....	23

Introducción

Desde los albores de la república, la relación entre el centro y las regiones se ha constituido como uno de los desafíos más relevantes de nuestro país. En las primeras constituciones, la estructura del Estado y su organización territorial fue uno de los debates políticos centrales. Desde entonces, el alto grado de centralismo ha impactado en la forma cómo se toman las decisiones, así como también la recaudación y asignación de recursos fiscales. Por lo mismo, actualmente existen altos niveles de disparidad interregional en nuestro país.

La Constitución de 1980 mantuvo una regulación que afianzaba el poder central por sobre el de los gobiernos subnacionales. Sin embargo, reconoció que, a pesar de ser un país unitario, “su administración será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso” (art. 3º). En esta línea, se estableció a nivel constitucional el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). Dos leyes de principios de los noventa fueron claves para avanzar en un mayor grado de descentralización y autonomía de los gobiernos locales: la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N°18.695) y la Ley orgánica de Gobiernos Regionales (Ley N°19.175). En los últimos años, los llamados a profundizar los procesos descentralizadores tomaron fuerza. Gracias a la

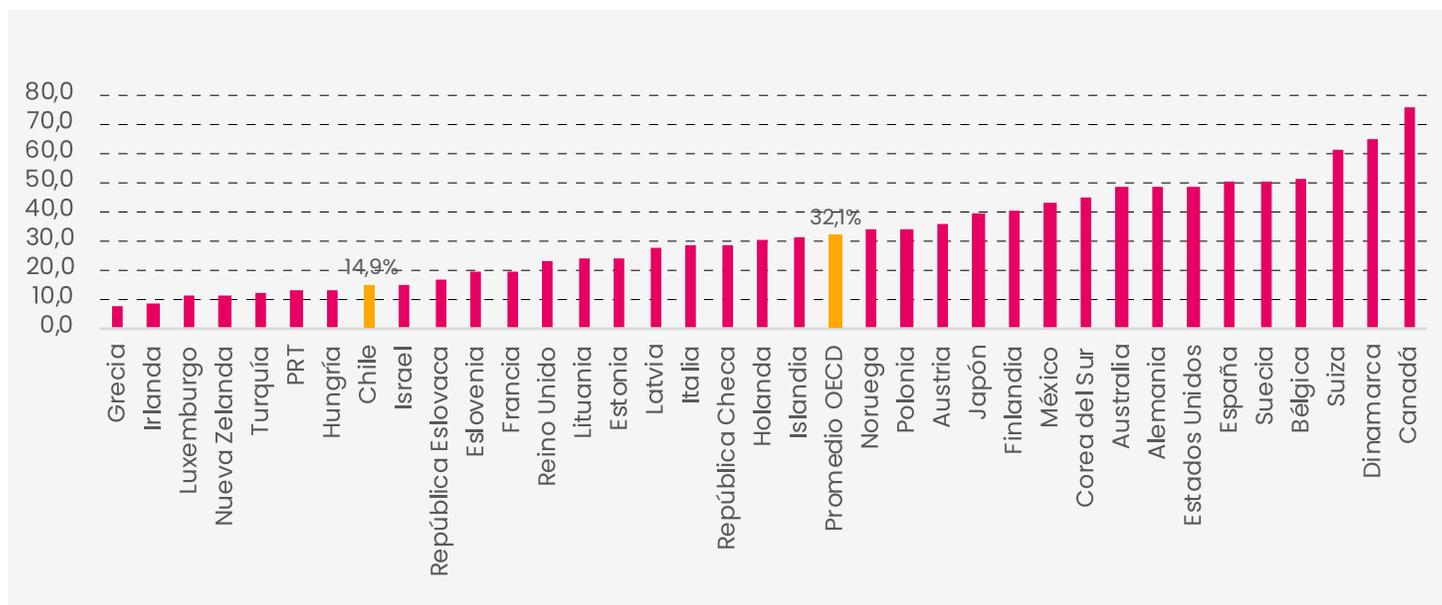
reforma de 2009 (efectiva desde el año 2013), los Consejeros Regionales pasaron a ser electos por sufragio popular. Por último, en 2018 se legisló la elección de Gobernadores Regionales, la que se realizó por primera vez este 2021. Con la redacción de la nueva Constitución este proceso de descentralización solo se acentuará.

El nuevo marco introducido con las recientes leyes que potencian la regionalización y la elección directa de gobernadores regionales, traen consigo grandes desafíos para nuestro país y una real oportunidad para afianzar la descentralización. Esto requiere de profundos cambios en la estructura del Estado, tanto para los gobiernos regionales como municipios.

Al contar con una legitimidad democrática basada en la votación, la nueva autoridad regional tendrá incentivos para ejercer una mayor presión sobre la ley de presupuestos que se discute cada año. A su vez, hay consenso en que Chile cuenta con un bajo gasto público total destinado a los gobiernos subnacionales (Figura 1)¹. En este sentido, es necesario que las condiciones institucionales de estas entidades sean adecuadas, en términos de probidad y eficiencia, para la recepción de mayores recursos y responsabilidades.

1. En efecto, según el reporte “Regions and Cities at a Glance 2020”, Chile destinaba el 2018 a los gobiernos subnacionales un 3,79% del PIB, equivalente al 14,89% del gasto público, mientras que el promedio de la OCDE es del 13,43% y 32,13%, respectivamente (OECD, 2020).

Figura 1: Porcentaje del gasto público destinado a gobiernos subnacionales, 2018



Fuente: OECD (2020), Estadísticas de cuentas nacionales.

Uno de los mayores problemas que viven las comunas consiste en la desigualdad de recursos entre los municipios, lo que incide directamente sobre la disímil cantidad y calidad de sus bienes y servicios públicos². Para corregir esta diferencia, desde 1979 la legislación contempla el Fondo Común Municipal (FCM), cuya función consiste en redistribuir solidariamente los ingresos hacia las municipalidades del país. Al respecto, se ha propuesto elevar la cantidad de recursos orientados a los municipios, cambiando la ponderación de los factores de distribución del FCM³. Sin embargo, existe evidencia que indica que aquellos municipios que reciben más recursos a través del FCM, son a su vez menos eficientes en el uso de estos (Villena, Pacheco, & Sánchez, 2021). Esto se genera dado

el riesgo moral (*moral hazard*) y pereza fiscal asociado a la entrega de recursos sin costo o responsabilidad mediante (Valenzuela, 1997). Así, no bastaría con elevar los recursos que las municipalidades reciben, si es que no se establecen mecanismos que aseguren un uso eficiente y comprometido de estos.

Además de la necesaria modernización del Estado, un problema que trasciende a los Gobiernos Regionales y Municipalidades es el de la corrupción. Dada la cercanía de estas entidades con los grupos de interés locales, manejo de recursos públicos y cierta discrecionalidad en la asignación de posiciones laborales, los gobiernos subnacionales se encuentran particularmente expuestos a la corrupción.

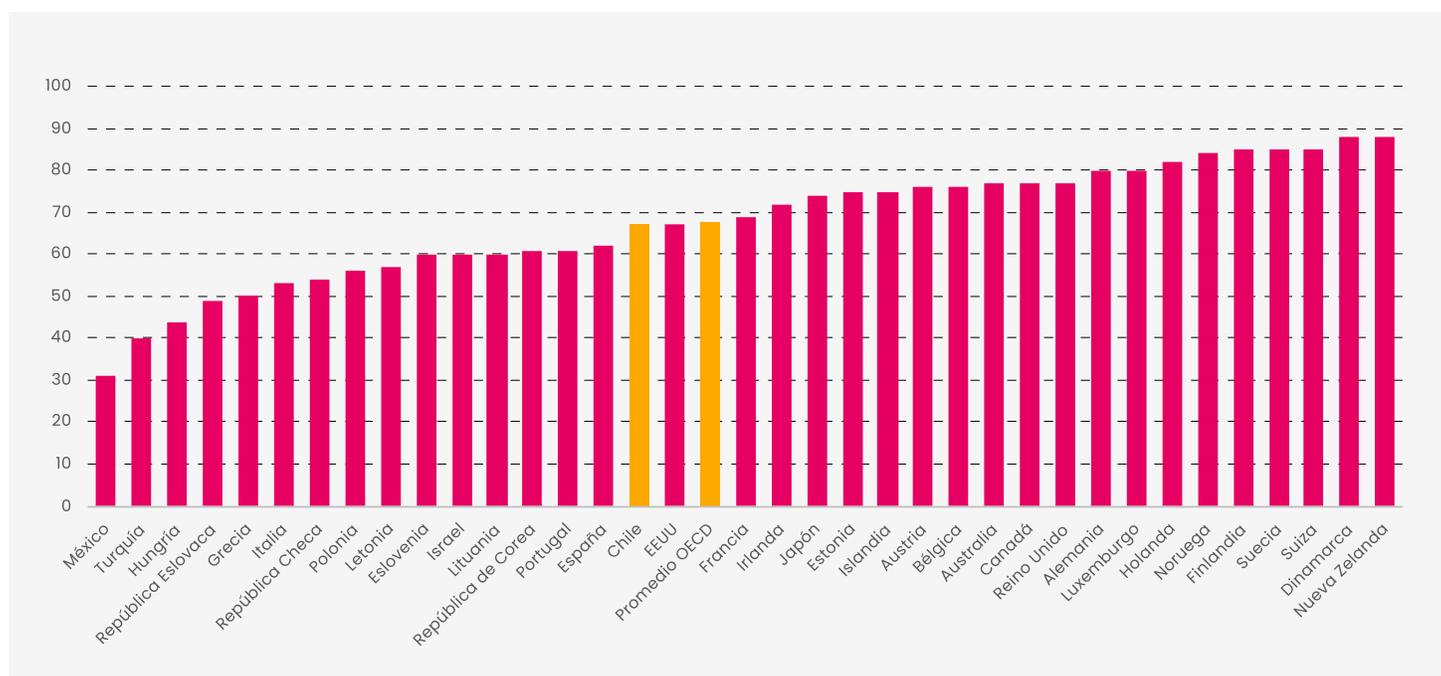
2. Algunos ejemplos: Lo Barnechea tiene 46 veces más guardias municipales que La Pintana, pero la mitad de los delitos. Las Condes (300 mil habitantes), en 2019, contaba con el doble de recursos que la Intendencia de Santiago para toda la Región Metropolitana (7 millones de habitantes). A nivel nacional, el 10% de las comunas con mayores recursos disponen de \$1.080.000 por habitante, mientras que el 10% de las con menos ingresos cuentan con \$146.125 por habitante. La oferta privada no es muy distinta; Las Condes tiene 166 bancos, 92 farmacias de cadena, 30 supermercados y 120 locales de comida rápida. Lo Espejo tiene un banco, dos supermercados y cero locales de comida rápida. En municipios de altos ingresos es posible encontrar drones, globos de seguridad, guarderías para perros, chips en los árboles y buses eléctricos gratis. Por el contrario, en los municipios de bajos ingresos -muchos de ellos en La Araucanía-, miles de familias viven sin agua potable ni alcantarillado; niños en salas de clases sin calefacción, y consultorios sin medicamentos para adultos mayores. En 2018, en la comuna de Renaico, solo cuatro estudiantes obtuvieron más de 400 puntos en la PSU. Más diferencias sociales se encuentran en "Un solo Chile" (Horizontal, 2019).

3. Horizontal (2019) "Modernización del Estado: el desafío más importante de nuestra democracia". Horizontal: Santiago.

En términos generales, Chile se encuentra bien posicionado en el ranking de percepción de corrupción que Transparencia Internacional efectúa cada año, ocupando el lugar 25 de 180. El puntaje que logra se encuentra próximo al promedio de países OCDE (Figura 2). Esto es gracias a las importantes reformas que se han llevado a

cabo desde los noventa, orientadas a resguardar y promover la integridad pública. Sin embargo, todavía hay espacios de mejora a nivel municipal y regional que, de no ser atendidas, podrían viciar la legitimidad de las nuevas autoridades y desaprovechar las mayores capacidades financieras que tengan tanto estas como los municipios.

Figura 2: Puntaje sobre el nivel de corrupción del sector público, donde 0 implica que un país se percibe como sumamente corrupto y 100 significa que se percibe como muy transparente



Fuente: Elaboración propia a partir de Transparencia Internacional (2021).

La corrupción es uno de los temas más relevantes en la agenda pública⁴, no solo por el pernicioso efecto que esta tiene sobre la desconfianza en las instituciones, la calidad de los servicios públicos y el desprestigio de la actividad política en general, sino también porque los escándalos tienden a tener una importante notoriedad pública. La corrupción en las instituciones públicas ha generado las condiciones para la actual crisis de

confianza, representatividad y legitimidad, que ha afectado la labor de toda la institucionalidad democrática. Por lo tanto, es necesario configurar una agenda que permita anticiparse a estos riesgos y solucionar los desafíos pendientes.

El uso íntegro de los recursos se ve corroído por las distintas caras de la corrupción. Por un lado, se encuentra el nepotismo (entendido como la

4. En efecto, el 20% de las menciones sobre el problema al que se le debería dedicar un mayor esfuerzo en solucionar es la "Corrupción", ocupando el quinto lugar de la lista (Encuesta CEP, ago-2021).

asignación de empleos públicos a familiares) o patronazgo (comprendido como la distribución de favores en forma de empleo en agencias gubernamentales) (Gordin, 2006). Muchas veces, la falta de concursos públicos impide que los funcionarios o aspirantes a ejercer un cargo puedan competir en igualdad de condiciones con otros, lo que produce asignaciones poco justas en tanto no se basan en la idoneidad para el cargo ni en un proceso que reconozca los méritos del postulante, sino por su cercanía con alguna autoridad⁵. Por otra parte, el mal manejo de recursos en las compras públicas⁶ también es un foco de ineficiencias y mal uso de los recursos públicos. Un mecanismo recurrente es la creación de las bases de licitación *ad hoc* o la exclusión de los convenios marcos por parte de los organismos públicos. Por último, en variadas ocasiones se ha fallado en detectar los conflictos de interés de las autoridades, debido a la poca fiscalización que tienen las declaraciones de patrimonio exigidas por la Contraloría General de la República.

Recientemente, gracias al límite a la reelección, se han conocido irregularidades financieras detectadas en las municipalidades de Vitacura, Las Condes, Lo Barnechea y Maipú. Si bien se trata de casos donde las anomalías fueron detectadas, lo idóneo es que el descubrimiento del eventual mal uso de recursos públicos no dependa de la entrada de una nueva autoridad, sino que responda a un sistema adecuado junto con mecanismos internos de la institución. Al mismo tiempo, estos nuevos escándalos permiten identificar aquellas áreas que requieren ser reforzadas.

Es importante mencionar que el mal uso de los recursos no se debe exclusivamente a casos de corrupción. Gran parte del mal uso de los recursos públicos se debe a la falta de capacidades técnicas de los organismos públicos, sobre todo a nivel local. Esto los puede llevar a cometer errores indeseados, como también a una peor administración, gestión y control. Del mismo modo, no toda concesión de cargos públicos de confianza a cercanos profesionales implica el uso corrompido de los recursos si es que se encuentra razonablemente justificado.

En este documento se examinará el estado de la cuestión de la probidad, integridad y transparencia en el uso de los recursos públicos en las administraciones subnacionales, con el fin de realizar propuestas que ayuden a configurar una agenda anticorrupción a nivel subnacional. Para ello, se observará la literatura relacionada a la integridad en instituciones públicas locales como lo son gobiernos de carácter comunal y regional. Así también, nos referiremos al estado de los indicadores en integridad como lo es la discrecionalidad en la toma de decisiones, la rendición de cuentas y la transparencia. Teniendo esto en consideración, se realizarán propuestas con el objeto de mejorar la integridad de los Municipios y Gobiernos Regionales del país. Las propuestas se encuentran orientadas a mejorar las capacidades y condiciones de los funcionarios públicos en materia de probidad e integridad, mejorar la eficiencia y gobernabilidad de las entidades subnacionales.

5. Si bien el proceso del Sistema de Alta Dirección Pública (SADP), instaurado desde el 2003, ha sido un avance, persisten problemas derivados del Estatuto Administrativo.

6. Procedimiento administrativo de carácter concursal mediante el cual la Administración realiza un llamado público, convocando a los interesados para que estos, sujetándose a las bases previamente fijadas, formulen propuestas, de entre las cuales se seleccionará y aceptará a la más conveniente.

Una breve aproximación a la corrupción

La corrupción es comúnmente definida como el “uso incorrecto del poder público para obtener beneficios privados” (Rose-Ackerman, 2001, pág. 32) o “el mal uso de un cargo para beneficio personal” (Klitgaard, 1990, pág. 26). De este modo, se trataría de una práctica en el cual un funcionario o autoridad cobra un precio ilícito por un servicio, o bien utiliza el poder que se le ha delegado para fines distintos del correspondiente al cargo. En la misma línea, Transparencia Internacional (2020) define la corrupción como “el abuso del poder para beneficio propio”.

Para Klitgaard (1990), la corrupción se presenta a menudo cuando conviven tres factores: 1) monopolio de la toma de decisiones; 2) discrecionalidad en la toma de decisiones y 3) procedimientos con escasa rendición de cuentas y transparencia. Al respecto, se han hecho esfuerzos de organizaciones internacionales por determinar las áreas más expuestas a faltas a la probidad a partir de un análisis de riesgos a los cuales se enfrenta cada organización. En este sentido, se entiende que las instituciones del sector público enfrentarán riesgos determinados por dos variables (Contraloría General de la República, 2020):

a. Contraposición de intereses públicos y privados. En los procesos donde las instituciones establecen algún tipo de relación con su entorno son un espacio donde confluyen dos intereses que podrían oponerse. Así, tales procedimientos generan oportunidades o tentaciones de faltas a la probidad y aumentan los riesgos de corrupción.

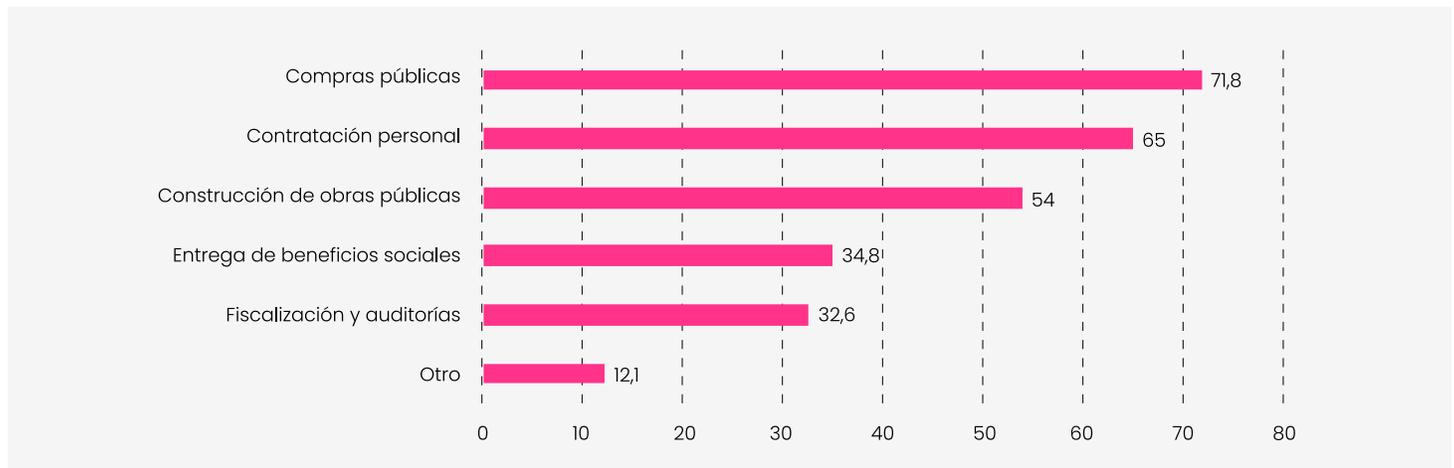
b. Uso de recursos públicos. Si los procesos en los que se administran los recursos públicos no cuentan con instancias adecuadas de control, estos pueden transformarse en espacios susceptibles de ser vulnerados, desviando fondos públicos hacia fines distintos a los presupuestados.

Según la Contraloría General de la República (2020), aplicando esta metodología al sector público chileno, se identifican como áreas especialmente vulnerables a faltas a la probidad:

- **Compras públicas:** ya que convergen intereses opuestos entre la institución compradora y los intereses privados de la empresa proveedora. Esto se vería agravado cuando los contratos consideran altos montos de recursos públicos involucrados.
- **Infraestructura:** en el sector de la construcción de obras públicas se desarrollan procesos en los cuales se invierten grandes montos, lo que la posiciona como un área naturalmente riesgosa a las faltas a la probidad.
- **Remuneraciones:** los protocolos asociados a gestión de personal evidencian la concurrencia del interés privado del involucrado y el interés público de la institución.

Coincidentemente, una encuesta realizada por la misma institución reveló que, para la ciudadanía, las áreas más expuestas a la corrupción son compras públicas, contratación de personal y construcción de obras públicas (Figura 3).

Figura 3: Áreas donde hay más corrupción en Chile, según encuestados

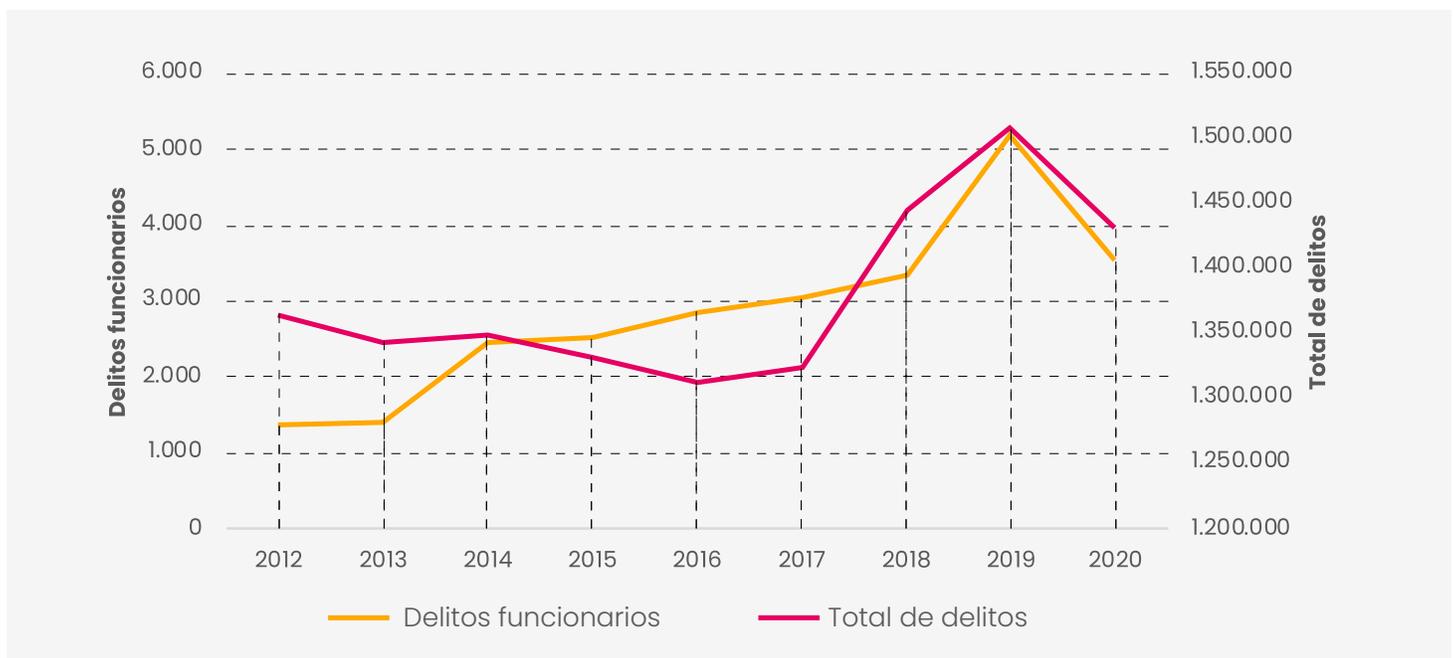


Fuente: CGR (2020).

Tras los escándalos de corrupción ligados al financiamiento irregular de la política (2014), se conformó el Consejo Asesor Presidencial Contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción, conocido como “Comisión Engel” (2015). El informe anticorrupción de la Comisión contenía 236 medidas, a partir de las cuales se han llevado a cabo diversas reformas en miras a aumentar la probidad en la administración públi-

ca. Desde entonces, los imputados por delitos funcionarios han ido al alza, con un *peak* durante el 2019 y bajada en los años de pandemia (2020-julio del 2021) (Figura 4). En el gráfico se observa que en la mayor parte del tiempo la cantidad de los delitos funcionarios es disímil al del total de delitos, lo que da cuenta de un comportamiento que no se vincula al quehacer del Ministerio Público, sino a la frecuencia propia del fenómeno.

Figura 4: Imputados por delitos funcionarios



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio Público de Chile (enero 2012 – diciembre 2020).

En el contexto de descentralización y de asignación de mayores recursos a los gobiernos subnacionales, existen preocupaciones sobre un eventual mal uso de estos nuevos ingresos. En este contexto, una mayor descentralización sin un debido contrapeso institucional podría llevar a prácticas de clientelismo y de captura por parte de caudillos y de las élites de la zona (Letelier, 2012). De hecho, la toma de decisiones a nivel local tiende a implicar una mayor discrecionalidad, lo que puede dar espacio para que se desarrollen malas prácticas (Proud'homme, 1995).

En Chile, el sistema de control administrativo está actualmente dividido en un mecanismo que

combina el control externo, llevado a cabo por la Contraloría General de la República, con un control interno, dirigido, a nivel central, por el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (CAI-GG) con controles en cada servicio público (Aninat, Irarrázaval, Razmilic, & Rodríguez, 2020).

Como se verá a continuación, en el caso de los gobiernos locales (Municipalidades y Gobiernos Regionales), además de poseer la capacidad de incidir sobre compras públicas, infraestructura y remuneraciones, poseen escasos mecanismos de control y rendición de cuentas, junto una regulación dispersa e imprecisa, lo que dificulta su cumplimiento y fiscalización.

Gobiernos subnacionales

De acuerdo con la Constitución vigente, el organismo a cargo de fiscalizar tanto a los Municipios como a los Gobiernos Regionales es la Contraloría General de la República⁷. Dadas sus características, los gobiernos subnacionales constituyen casos idóneos de estudio respecto a las tensiones entre democracia local y Estado moderno. Al tratarse de una pieza fundamental de la descentralización del poder, su existencia implica la delegación de tareas, asignación y gestión de recursos y personal. Sin embargo, estas mayores responsabilidades, en muchos casos no han sido acompañadas de mejores herramientas y ni de una institucionalidad adecuada para sus fines. Según Arredondo (2011), el uso indebido de recursos públicos en entidades locales se produce, entre otros factores, porque:

“En primer lugar, los políticos y burócratas locales están más expuestos a presiones y demandas de grupos de interés local que le dieron dinero y votos. En segundo lugar, la corrupción necesita la participación de políticos y burócratas, y la distinción entre ellos es menos rigurosa a nivel local. En tercer lugar, los burócratas locales son menos independientes a los políticos locales. Y, en cuarto lugar, el monitoreo y auditoría son más desarrolladas a nivel nacional que subnacional, y la presión de los medios es mayor a nivel nacional que local y regional” (Arredondo, 2011).

Por lo tanto, el traspaso de mayores capacidades otorgadas a las administraciones locales, deben ser necesariamente conducidas de la mano de la fijación de responsabilidades y mecanismos de control correspondientes, so pena

de deteriorar el derecho a la buena administración pública y la calidad de los servicios que estas entidades entregan.

En nuestro caso, la descentralización pareciera no estar acompañada de una institucionalización exigente y eficaz. En efecto, en términos de regulación urbana y territorial, la OECD (2018) calificó nuestro actual sistema subnacional como fragmentado, con duplicaciones entre Gobiernos Regionales y municipales. También, señaló que abundan las descoordinaciones y discrecionalidades, junto a un bajo involucramiento de la población. Esto implica que, además de no haber suficiente claridad sobre la autoridad encargada de proveer ciertos bienes o servicios (lo que diluye las responsabilidades), existe poca rendición de cuentas y fiscalización ciudadana (OECD, 2018).

La falta de capacidades técnicas a nivel local tampoco ha podido ser correctamente resuelto. Con el objetivo de resolver el déficit de desarrollo de capacidades, aptitudes y competencias de funcionarios de municipalidades y gobiernos regionales, desde el 2012 se inició la Academia de Capacitación Municipal y Regional, a cargo de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere). Sin embargo, el 2020 la población objetivo –casi la totalidad de los funcionarios municipales– correspondía a 111.987 personas, de las cuales solo 19.727 fueron beneficiarios, es decir, solo un 17,6% del total de la población objetivo fue efectivamente capacitada (Ministerio de Hacienda; Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2020). En este sentido, se trata de un programa que debe ser revisado en tanto política que ayu-

7. “Un organismo autónomo con el nombre de Contraloría General de la República ejercerá el control de la legalidad de los actos de la administración, fiscalizará el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes; examinará y juzgará las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades; llevará la contabilidad general de la Nación, y desempeñará las demás funciones que le encomiende la ley orgánica constitucional respectiva” (Art. 87, CPR).

daría a elevar las competencias de los funcionarios de los gobiernos subnacionales.

En lo que sigue se profundizará sobre los riesgos existentes primero en municipios y, posteriormente, Gobiernos Regionales. El orden de la exposición responde a que las Municipalidades son unidades administrativas y políticas de las cuales se posee una mayor información y análisis sobre los vicios que presentan. También, al poseer (en ciertos ámbitos) facultades y obligaciones similares a la de los Gobiernos Regionales, es que el análisis a nivel municipal permitirá advertir riesgos que también corren las administraciones regionales.

Municipios

Los municipios son instituciones de carácter local, a cargo de la administración de cada comuna o conjunto de estas. Se encuentran reguladas por la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N°18.695), según la cual estas constituyen corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Su finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas⁸. Las varias funciones que cumple hacen que este órgano de la administración pública la cara más visible del Estado en la vida cotidiana de las personas.

Chile posee 346 comunas, agrupadas en 345 municipalidades. Estas son la unidad básica del go-

bierno, siendo el alcalde y los concejales electos democráticamente desde 1992. Así, a la fecha se han celebrado 8 elecciones municipales (1992-2021). Tras la promulgación de la Ley N°21.238 (2020), la reelección de alcaldes y concejales quedó limitada a dos periodos. En la última elección, este factor significó que los candidatos a la primera autoridad municipal no pudieran ser incumbentes. Al respecto, si bien la posibilidad de reelección puede ser un incentivo que puede tener un efecto positivo sobre la integridad, el atrincheramiento en el poder conlleva sus propios riesgos, sobre todo en un contexto institucional que no proporciona contrapesos efectivos (CAF, 2019).

En el nivel comunal, el Concejo Municipal debe ejercer funciones de control y fiscalización. Además, si bien existen unidades internas de control, los municipios no están sujetos a la total fiscalización de la CGR, puesto que están exentas del trámite de toma de razón⁹.

La principal normativa que rige la administración de la fuerza laboral del Estado es el Estatuto Administrativo. Dentro de las distintas falencias que este exhibe, se incluye el hecho de que no exige de manera obligatoria un filtro de mérito para aquellos trabajadores que se desempeñen a contrata¹⁰ o mediante honorarios¹¹. Esta exigencia solo está estipulada para funcionarios de planta¹². Sin embargo, estos últimos en la administración del Estado –con exclusión de las FFAA, empresas públicas y municipalidades– son la minoría, representando un porcentaje cada vez menor del total de trabajadores.

8. (Ley N°18.695, Artículo 1°).

9. La toma de razón es un control jurídico obligatorio, respecto de los decretos, decretos con fuerza de ley y algunas resoluciones dictadas por la Administración.

10. Son empleos de carácter transitorio. Según la regulación, este dura máximo hasta el 31 de diciembre de cada año, salvo que se hubiese prorrogado con 30 días de anticipación. El número de funcionarios a contrata no puede exceder de una cantidad equivalente al 20% del total de los cargos de la planta de personal de ésta. En la práctica son empleos indefinidos. Los empleados a contrata no pueden desempeñar cargos directivos.

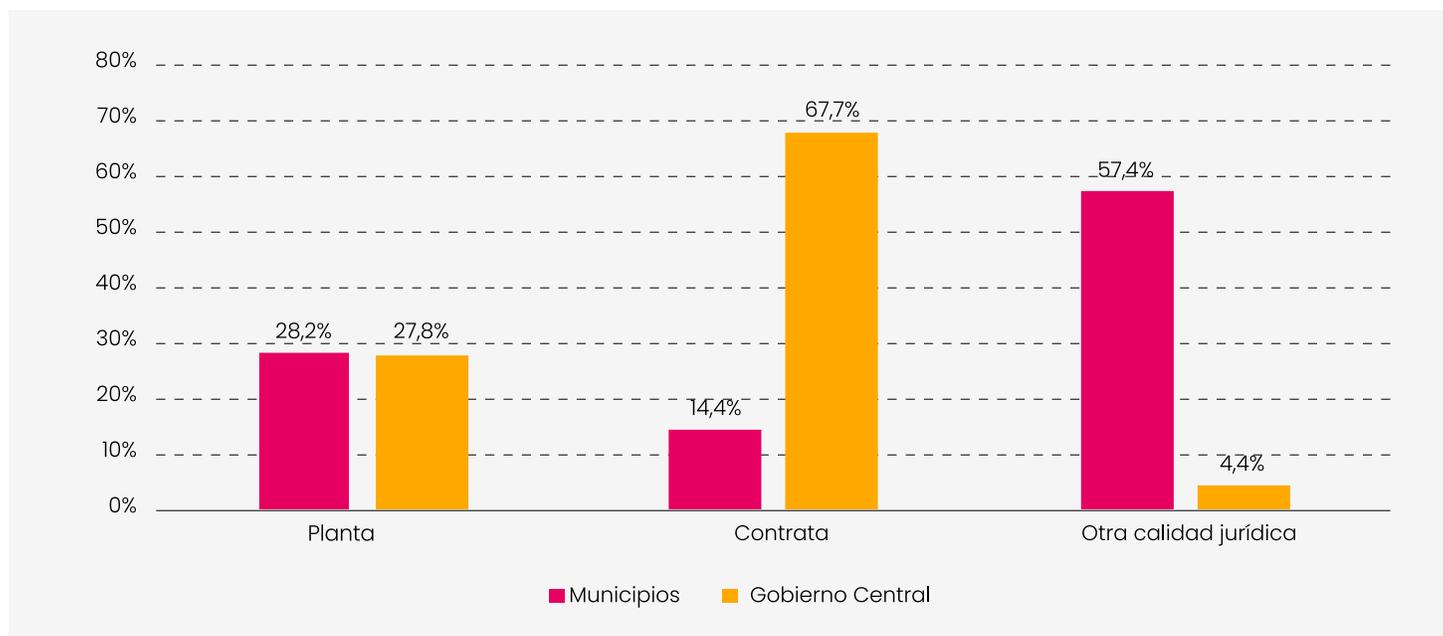
11. Son trabajadores contratados cuando se deben realizar labores accidentales y que no son habituales de la institución, mediante resolución de la autoridad correspondiente. También, se puede contratar a honorarios con el fin de que entreguen prestaciones de servicios específicos. Los honorarios se rigen por las reglas que establece el contrato y no les son aplicables las disposiciones del Estatuto Administrativo.

12. La planta de personal corresponde a los cargos permanentes asignados por la ley a cada institución.

En efecto, según el Anuario Estadístico del Empleo Público en el Gobierno Central, los funcionarios de planta, contrata y otros representan el 27,8%, 67,7% y 4,4% del total del personal (Dipres, 2021). En el caso de los municipios, esta relación se invierte en dos de tres casos: el 57,4% de los funcionarios son a honorarios, el 27,8% son de planta y el 14,4% son a contrata (Figura 5)¹³. Esto

daría cuenta de que es común la práctica de emplear a honorarios, logrando constituir la mayor parte de los funcionarios municipales. Al respecto, la Comisión Engel propuso la medida de limitar la contratación de honorarios asociados a programas (subtítulo 21 de gastos de personal de la Ley de Presupuestos), pero la medida no ha tenido avances.

Figura 5: Porcentaje de funcionarios de Planta, contrata, honorarios y otra calidad jurídica¹⁴, municipalidades de Chile y Gobierno Central, 2020



Nota: Se excluyen los funcionarios a honorarios de las municipalidades de Taltal y Villa Alemana por falta de datos. Así también, se excluyen funcionarios de planta, contrata y honorarios de los municipios de Viña del Mar, El Tabo, Curicó, Longaví, Puyehue, Lago Verde, Lampa y Peñaflo por datos no recepcionados por Sinim. Fuente: Elaboración propia a partir de SINIM, SUBDERE, Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2020) y Dipres (2021).

A pesar de la fiscalización que la Contraloría debe ejercer sobre las municipalidades, estas constituyen una suerte de caja negra de la administración del Estado, tanto en términos de asignación de recursos como en contrataciones. Por ejemplo, hasta el 2021 los municipios no contaban con la obligación de informar al Gobierno

Central la nómina de funcionarios públicos que tenían contratados. En otras palabras, la administración pública no lleva un registro básico del número total de funcionarios¹⁵. Complementariamente, la información sobre la verdadera cantidad de empleados, remuneraciones y otros sigue siendo oscura dada la regulación que poseen las

13. Estimación propia realizado en base a datos obtenidos en <http://datos.sinim.gov.cl/>

14. En el caso de los municipios, por "otra calidad jurídica" se consideran a "honorarios a programas" y "honorarios sector municipal". En el caso del Gobierno Central, otra calidad jurídica incluye al personal afecto al Código del Trabajo, jornal permanente, y contratado como honorario asimilado a grado.

15. La Ley de Reajuste del Sector Público (2021) incluyó un artículo para hacerlo obligatorio, sin embargo, a septiembre del presente año menos de un 30% de los municipios ha cumplido.

Corporaciones Municipales. Estas son personas jurídicas de derecho privado, sin fines de lucro, cuya la finalidad consiste en gestionar los servicios traspasados del área educación, salud y atención a los menores de edad. Así, se trata de entidades que no son integrantes de la Administración del Estado y sus empleados no tienen la calidad de servidores municipales¹⁶.

Con todo, existe transparencia activa en materia de personal y sus remuneraciones en la mayoría de los municipios. Un análisis realizado por el Consejo para la Transparencia a las municipalidades entre agosto y diciembre de 2019, señala que del total de unidades administrativas el 83,5% cumplía con sus obligaciones de transparencia en horas extraordinarias. El 16,5% que las incumplía estaba vinculado, principalmente, con desactualización e incompletitud de la información. Sin embargo, los convenios publicados por los municipios en el marco del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) hay una situación generalizada de incompletitud de información, con un 78,9% de los municipios sin publicar íntegramente los convenios de transferencias de recursos. Esto implica una importante falta de información necesaria el control que la ciudadanía puede hacer de la gestión de los convenios, proyectos y recursos asociados (Consejo para la Transparencia, 2020).

Al mismo tiempo, estudios indican que en periodos de elecciones municipales los funcionarios nacionales tienen incentivos para manipular la asignación de recursos hacia las entidades locales, y así inducir políticamente a los alcaldes alineados para movilizar a los distritos para que voten en su favor. De este modo, en tiempos electorales los alcaldes elevan hasta en \$300 millones sus inversiones en promedio en las comunas que dirigen. En general, esta práctica es más fuerte entre alcaldes de la misma coalición política que el gobierno de turno, o cuando el alcalde que se reelige obtuvo en los comicios anteriores una victoria estrecha (Corvalan, Cox, & Osorio, 2018).

Al respecto, a partir de un análisis de denuncias por corrupción municipal en Chile, Rehren (1996) observa que estas se gestan en la relación de tres grupos de actores: el alcalde y el concejo municipal¹⁷, la burocracia local o funcionarios municipales¹⁸ y la comunidad local¹⁹. Este concluye que la corrupción se produciría dependiendo de la relación que se produzca en este triángulo, especialmente entre el alcalde y el concejo municipal y la burocracia local²⁰. En línea con lo señalado por la OECD (2017), Rehren (1996) indica que cuando la comunidad local no se encuentra al tanto de lo que ocurre en el municipio, aumentaría el riesgo de que se

16. La entidad encargada de fiscalizar el uso y destino de sus recursos, cumplimiento de sus fines, regularidad de sus operaciones y hacer efectivas las responsabilidades de sus directivos o empleados, corresponde tanto a las unidades de fiscalización internas de los municipios como a la Contraloría General de la República (Contraloría General de la República, 2018).

17. Encargados de representar el interés público local y tomar decisiones para materializarlo en virtud de su mandato democrático y en conformidad a la Constitución y las leyes.

18. Encargados de poner en marcha las decisiones del alcalde y/o concejo, aplicando su capacidad técnica y subordinando su actuar a la legalidad y a las instituciones y control del poder político.

19. Expresada por una pluralidad de individuos y/o grupos de interés que legítimamente persiguen sus propios intereses y demandan la provisión de bienes y/o servicios individuales y/o públicos de las instituciones políticas locales.

20. En efecto, Rehren (1996) muestra que un 66% de los casos de las denuncias de corrupción involucran a los propios alcaldes en el origen de estos actos, seguidos por los funcionarios municipales en un 24%; el 51% de las denuncias acusan el favorecimiento de empresas privadas de terceros o de propiedad del propio alcalde o familiares directos, mientras que el 15% se refiere al favorecimiento de individuos particulares; el 43% de las denuncias sobre corrupción presuntamente originada en el alcalde vino de los respectivos concejales, los que cuando pertenecían al mismo partido del acusado tendían a no respaldar la acusación; y que de todas las denuncias sobre irregularidades funcionarias, la Contraloría General de la República detectó el 38%, siendo determinante. Si bien se trata de una información basada en análisis de datos de 1996, permiten tener una aproximación sobre los problemas que hasta el día de hoy se repiten en los municipios.

produzca el uso indebido de recursos públicos. Esto, ya que la mayoría de las denuncias provienen de concejales de posiciones políticas divergentes del alcalde.

Por último, en términos de compras públicas, la regulación vigente determina los mecanismos que deben utilizarse para seleccionar a los proveedores del Estado. Estas reglas, en general, no dejan margen de discrecionalidad a los compradores públicos para seleccionar el mecanismo mediante el cual se adjudica un ganador en un proceso. Sin embargo, hay excepciones para las municipalidades y Fuerzas Armadas, bajo ciertos supuestos, para no utilizar los convenios marcos²¹.

Tal como consignó la Fiscalía Nacional Económica (FNE), el 55% del valor de las compras públicas se realiza a través de las licitaciones. El análisis de la muestra de la FNE muestra que existe poca competencia en los oferentes; en un 25% de las licitaciones participa solo un oferente, mientras en un 40% de estas participan dos o menos. De hecho, un 56% del gasto por este concepto se canaliza a través de licitaciones donde se presentan dos o menos oferentes. Según explica la institución, las limitantes a la competencia más usuales se relacionan con establecer criterios que resultan innecesariamente exigentes dada la naturaleza del bien, o criterios con un alto grado de discrecionalidad, cuyos puntajes son de una subjetividad tal que impiden cualquier control o impugnación (División Estudios de Mercado, 2019).

Por otra parte, los convenios marcos se utilizan para generar un ahorro en costo administra-

tivo para aquella clase de bienes que son adquiridos de manera reiterada por muchos organismos públicos, evitando que cada uno de estos deba incurrir en el costo administrativo de realizar procesos de compra como una licitación o trato directo. Para las municipalidades, la suscripción de convenios marcos no es obligatoria²², sin perjuicio de que puedan adherir voluntariamente a estos. En cuanto a las Corporaciones Municipales (sujetos de derecho privado no enumerados en la Ley N°18.575), estas no tienen la obligación legal de acogerse a la normativa de compras públicas, por lo que sus adquisiciones y compras se efectúan según los procedimientos del sector privado. En consideración de la falta de control que implica que los municipios no acaten los convenios marco, la Fiscalía Nacional Económica recomienda derogar las excepciones con que cuentan actualmente las municipalidades, y obligar a las Corporaciones Municipales a utilizar el sistema de compras públicas como cualquier otro organismo público (División Estudios de Mercado, 2019).

En esta sección se ha hecho énfasis en que los mecanismos de control municipal no están siendo lo suficientemente efectivos para propender al mejor uso de los recursos en función del bien común. Así también, se indicaron los actores que tienden a ser parte de estos actos. Esto impone la necesidad de examinar, reparar y reforzar los instrumentos de los que se dispone para mejorar la calidad de la administración, con el fin de que cuando se destinen mayores recursos a nivel local, estos sean bien utilizados, procurando el mayor impacto social benéfico sobre la población gobernada.

21. Procedimiento de contratación realizado por ChileCompra de oficio o a petición de una entidad, para procurar el suministro directo de bienes y/o servicios a los organismos públicos, en la forma, plazo y demás condiciones que se establezcan en éste.

22. La razón de esto se encontraría en el respeto a la autonomía administrativa y financiera que estas entidades gozan y que se traduce en impedir que el gobierno central incida directamente en las decisiones de compra de los municipios.

Gobiernos Regionales

El Gobierno Regional es un órgano administrativo constitucional del Estado, encargado de la administración superior de cada región, con el objeto de propiciar su desarrollo social, cultural y económico. Tras la aprobación de las leyes N°21.073 y N°21.074 se acabó con la figura del Intendente y, en su reemplazo, se creó el cargo de “Delegado Presidencial Regional”, quien representará al Presidente de la República y tendrá funciones distintas al Gobernador Regional²³.

La profundización de la descentralización genera una reconfiguración del poder en el aparato público, trayendo consigo tanto oportunidades como desafíos. Entre estos últimos se encuentra la necesidad de crear una estructura administrativa nueva, con la capacidad profesional suficiente a nivel regional para el desempeño adecuado de sus funciones. Al mismo tiempo, se requerirán mejores herramientas para una mejor gestión de presupuesto y efectiva aplicación del resto de las funciones que eventualmente se traspasarán al nuevo gobierno regional.

Gracias a la implementación de la Ley N°21.074, las regiones contarán con mayores recursos debido a las transferencias de competencias. Para ello, primero se legisló un proyecto de ley para implementar correctamente la descentralización en el país (Boletín N°13.823-06), en donde se despejaron discrepancias y dudas sobre, por ejemplo, la definición del vocablo “competencias” que podían ser transferidas²⁴. Segundo, actualmente se encuentra en discusión un proyecto de ley

que establece normas de responsabilidad fiscal, crea fondos regionales y supone un cambio en la estructura del presupuesto regional (Boletín N°13.815-05). En suma, se trata de proceso todavía en construcción, pero que debe ser acompañado por un aumento en las condiciones de transparencia, fiscalización y probidad, con el fin de evitar un mal uso de estos recursos.

Al respecto, además de la inspección que debe efectuar la Contraloría General de la República, los Gobiernos Regionales poseen mecanismos de fiscalización interna, realizados por el Consejo Regional²⁵ y la Unidad de Control de cada región. Esta última realizará la auditoría operativa interna del Gobierno Regional, con el objeto de fiscalizar la legalidad de sus actuaciones y controlar su ejecución financiera y presupuestaria, en colaboración con el Consejo Regional.

Sin embargo, la entidad encargada de ejercer el control interno presenta ciertos problemas que deben ser reparados. En primer lugar, el Jefe de la Unidad de Control es nombrado por el Gobernador Regional respectivo, con acuerdo de los cuatro séptimos de los Consejeros Regionales en ejercicio, entre cualquiera de quienes integren la nómina propuesta mediante procedimiento análogo establecido para el nombramiento de Altos Directivos Públicos de segundo nivel jerárquico²⁶. Esto quiere decir que se podrían producir proximidades poco convenientes para la fiscalización, entre el gobierno regional y la unidad encargada de su control interno, en el caso de que los Consejeros Regionales sean mayoritariamente del mismo partido o coalición que el Goberna-

23. Principalmente, el delegado presidencial ejerce el gobierno interior de cada región.

24. Según el proyecto de ley ya legislado, la competencia quedó definida como “[...] toda facultad, función o atribución que posean los ministerios o servicios públicos para satisfacer las necesidades públicas establecidas en sus leyes orgánicas o en otras disposiciones legales, con excepción de la Ley de Presupuestos del Sector Público” (Ley N°21.074, Artículo 21 bis, inciso final).

25. Cuyos miembros son electos democráticamente desde el 2013.

26. Además, durará en su cargo cinco años, no pudiendo repostular en el mismo gobierno regional para un período consecutivo.

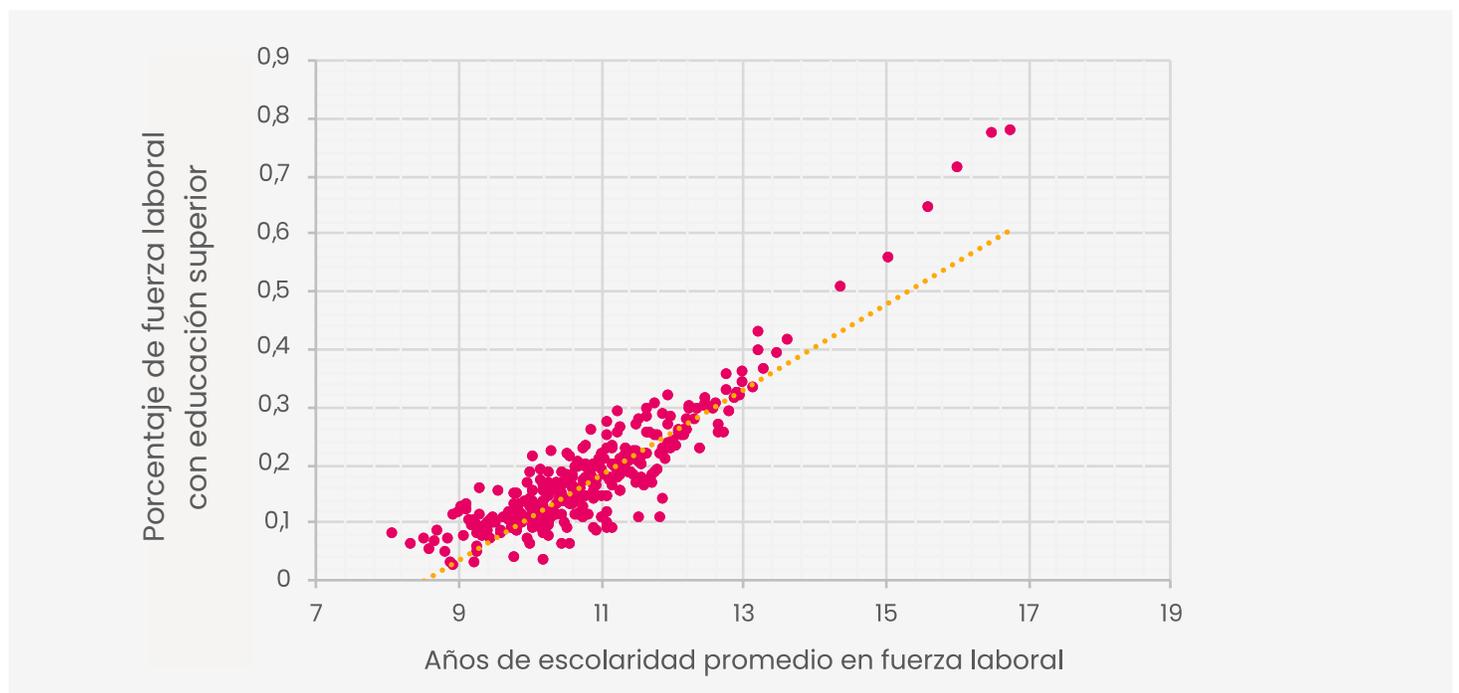
dor. En segundo lugar, esta modalidad de control interno no distingue entre el control interno y la auditoría, lo que se traduce en que la unidad deberá ejercer tanto el control concomitante, como el control interno posterior. Es decir, será “juez y parte” del control de sus actuaciones (Aninat, Irazábal, Razmilic, & Rodríguez, 2020). Por lo tanto, es necesario aumentar las exigencias para la selección del potencial Jefe de Unidad de Control, como también distinguir adecuadamente los sistemas de control interno y control de gestión.

En esta línea, también se deben establecer sistemas de verificación a la transferencia de recursos y autorización para inversión, como también limitar las actuaciones de las autoridades regionales en los periodos previos a los procesos electorales (Chile Transparente, 2019).

Dicho esto, un problema reiterado en los gobier-

nos subnacionales consiste en la falta de profesionales capacitados para ejercer las labores técnicas que exige la administración pública. Si bien la concentración de capacidades técnicas en la capital es un problema que trasciende a las administraciones subnacionales, el hecho de que esta persista en un contexto de transferencias de mayores recursos y competencias a los Gobiernos Regionales representa un riesgo. Como se observa en la figura seis, la Región Metropolitana concentra la mayor parte del capital humano, especialmente en las comunas de Providencia, Vitacura, Las Condes, Ñuñoa, La Reina y Santiago. Sin embargo, principalmente en aquellas regiones de la zona sur del país, tienden a poseer una menor escolaridad y poseen menos titulados en la fuerza laboral. Esto implica una menor disponibilidad de profesionales en estas zonas, lo que dificulta la captura de talentos por parte del Estado para el servicio público local.

Figura 6: Escolaridad promedio y porcentaje población con educación superior en la fuerza laboral, por comuna



Fuente: Elaboración propia a partir de Casen (2017).

Al igual que en las municipalidades, los Gobiernos Regionales pueden constituir, por sí solos o en asociación, corporaciones de derecho privado. Estas deberán rendir cuenta ante el Concejo y Gobernador Regional, respecto el uso de recursos y actividades. A su vez, serán fiscalizadas por la Contraloría General de la República²⁷. No obstante, tal como ocurre con las Corporaciones Municipales, se pueden producir vicios en las asignaciones de recursos, remuneraciones y compras realizadas por estas.

Todavía no existe la suficiente información sobre los Gobiernos Regionales y sus faltas. No obstante, corren riesgos similares a los descritos para el caso de los municipios, ya que su orgánica y particularidades institucionales replican el diseño municipal. Con todo, es necesario que se produzca una radiografía exhaustiva sobre los peligros de la unidad política y administrativa que presidirá el Gobernador Regional.

²⁷. Ley N°19.175, art. 101 y 103.

Propuestas

Enfrentar la corrupción requiere elevar los niveles de control, con el fin de disminuir los márgenes de discrecionalidad y eventual abuso en la toma de decisiones. En la esfera de la Administración del Estado, los mecanismos de control público pueden dividirse en controles *ex ante*, *ex dure* y *ex post* (Contraloría General de la República, 2020).

El control *ex ante* busca limitar las atribuciones de quienes ejercen la función pública a través de reglas. En la experiencia internacional se destaca que estas reglas sean simples, de bajo costo y que no exijan una gran cantidad de tiempo a quienes desarrollan los procesos. Así, se destacan por su eficacia las herramientas tecnológicas que automatizan procedimientos (Ídem,

2020). El control *ex dure* se produce en el proceso mismo de toma de decisiones. Complementariamente, el control *ex post* permite disuadir la corrupción, tradicionalmente a través de auditorías²⁸ (CAF, 2019).

Las propuestas que aquí se presentan tienen por finalidad de aumentar los estándares de transparencia, prevenir y sancionar la corrupción, fortalecer la integridad pública y la valoración del mérito personal y la idoneidad profesional de quienes ingresan a desempeñar funciones en el sector público en las Municipalidades y los Gobiernos Regionales, que reduzca la posibilidad de que se utilicen los recursos fiscales con fines distintos del bien común.

Propuestas

FUNCIONARIOS PÚBLICOS: MEJORES CONDICIONES Y MÁS PROBIDAD

- 1. Perfeccionar las normas de ingreso a desempeñar funciones en la Administración del Estado:** modificar normativa que reglamenta el ingreso a desempeñar funciones en los municipios, regulando la contratación de parientes y familiares dentro del tercer grado de consanguinidad o dentro del segundo grado de afinidad, de diversas autoridades. En estos casos, el Servicio Civil deberá emitir un informe que indique los años de experiencia, conocimientos asociados a la función e integridad del postulante. Dicho informe deberá ser sometido a conocimiento del Consejo de Alta Dirección Pública.
- 2. Regular las contrataciones a honorarios a nivel municipal y regional:** en línea con lo propuesto por la Comisión Engel, es necesario limitar la contratación de honorarios en períodos de elecciones y asociados a programas (subtítulo 21 de gastos de personal de la Ley de Presupuestos).

28. Las auditorías son procesos sistemáticos en el que de manera objetiva se obtiene y evalúa la evidencia para determinar si la información o las condiciones reales se sujetan con los criterios establecidos (CAF, 2019).

3. **Incorporar nuevas inhabilidades e incompatibilidades en el ejercicio de la función pública:** los lobistas y gestores de intereses particulares que hubiesen realizado lobby y/o gestión de intereses particulares ante el municipio al cual pretenden incorporarse, dentro de los doce meses anteriores, deben estar inhabilitados. Así también, se debe considerar inhabilitar a personas sancionadas por infracción a las normas sobre conflictos de intereses post-empleo, dentro de los 5 años anteriores a su nombramiento.
4. **Crear la asignación especial de función crítica para cargos prioritarios de las municipalidades y fortalecer los cargos prioritarios en los Gobiernos Regionales:** con el objeto de captar más y mejores talentos profesionales para dichos servicios públicos, retener a quienes desempeñen funciones relevantes, se debe crear una asignación especial para incentivar a aquellos funcionarios que desempeñan una función crítica en dichos servicios públicos.
5. **Elevar el control sobre los conflictos de interés y los deberes de abstención:** hacer más estricta la regulación sobre el deber que rige a autoridades y funcionarios en cuanto a abstenerse de intervenir en asuntos en que tenga un interés que pueda afectar su imparcialidad. En este sentido, la declaración de actividades profesionales, laborales, económicas, gremiales o de beneficencia en las que hayan participado las autoridades, deben abarcar no 12, como ocurre actualmente, sino 24 meses anteriores a la declaración.
6. **Reforzar Academia Municipal que organiza la Subdere:** el Estado debe realizar un mejor esfuerzo de formación, profundización y formalización de todas las iniciativas necesarias para el correcto funcionamiento de este programa, con énfasis en las regiones y municipios.

TRANSPARENCIA Y EFICIENCIA

7. **Perfeccionar las normas sobre el manejo de recursos públicos:** fortalecer los procesos de rendición de cuentas de las diversas unidades municipales y regionales encargadas de gestionar el presupuesto, para lo cual se pondrá a disposición del público, en forma unificada, una serie de antecedentes relevantes que permitan conocer la situación financiera real de dichos servicios públicos.
8. **Establecer un registro de beneficiario final o dueños de empresas:** en línea con los compromisos de la Unidad de Análisis Financiero, se requiere un registro de beneficiario final con el fin de evitar los conflictos de interés u otros tipos de corrupción.

9. Definir un Estatuto General Anticorrupción: con el objetivo de reducir la dispersión legal que existe respecto al tema, es necesario concordar un Estatuto General Anticorrupción, que aplique a todas las unidades de la administración, estableciendo deberes comunes y fiscalizables dentro de criterios comunes.

10. Establecer un sistema de protección a víctimas, testigos y denunciantes de corrupción: es necesario contar con un sistema de protección a víctimas y testigos de corrupción, con recursos y personal especializado que permita dar protección a los denunciantes en sus lugares de trabajo. Dicho sistema debe incluir un incentivo económico, con delación compensada como condición básica para obtener información en los casos que se produzcan.

MEJOR GOVERNABILIDAD

11. Distinguir entre los roles de control de gestión y de auditoría al interior del Gobierno Regional: el Jefe de la Unidad de Control de cada administración regional debe ser lo más independiente posible, con el objetivo de mejorar los sistemas de control interno y control de gestión. A su vez, se deben potenciar los sistemas de verificación a la transferencia de recursos y autorización para inversión.

12. Mejorar el escrutinio y control de las Corporaciones Municipales y Regionales: las Corporaciones Municipales y Regionales deben someterse a una auditoría externa anual y regirse por las reglas de las entidades públicas en materia de transparencia, rendición de cuentas, compras públicas y vigilancia de la Contraloría General.

13. Modernizar la Contraloría General de la República: con el objetivo de que exista respuesta oportuna en caso de que los controles internos fallen, la CGR debe tener las facultades suficientes para ejercer una efectiva fiscalización, auditoría y sanción activa sobre municipios y Gobiernos Regionales, incluyendo la revisión de las declaraciones de interés y patrimonio. En esta línea, se deben evaluar formas que tiendan a mejorar la toma de razón, el sistema de juicios de cuenta y examen de licitaciones y Corporaciones Municipales y Regionales.

Bibliografía

Aninat, I., Irrarázaval, I., Razmilic, S., & Rodríguez, J. (2020). *Más allá de Santiago. Descentralización fiscal en Chile*. Santiago: Centro de Estudios Públicos.

Aninat, I., Irrarázaval, I., Larraín, C., Razmilic, S., & Rodríguez, J. (2020). Finanzas públicas regionales: propuestas presupuestarias e institucionales. En I. Aninat, I. Irrarázaval, S. Razmilic, & J. Rodríguez, *Más allá de Santiago. Descentralización fiscal en Chile* (págs. 53-130). Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos.

Arredondo, C. D. (2011). *La descentralización en Chile: una mirada desde la economía política y el neoinstitucionalismo*. Santiago: Universidad de Chile.

CAF. (2019). *Integridad en las políticas públicas. Claves para prevenir la corrupción*. Colombia: Reporte Economía y Desarrollo.

Chile Transparente. (2019). *Nudos críticos para la construcción de una agenda integral contra la corrupción. Elementos para el debate*. Santiago: Transparency International.

Consejo para la Transparencia. (2020). *Informe de fiscalización focalizada en municipios*. Santiago: CPLT.

Contraloría General de la República. (4 de Octubre de 2018). *¿Qué son las corporaciones municipales y qué atribuciones tiene la Contraloría General de la República en relación éstos organismos que administran servicios traspasados del área de educación, salud y atención de menores?* Obtenido de Contraloría General de la República: https://www.contraloria.cl/web/cgr/corporaciones-municipales/-/asset_publisher/fDshtwrAcV47/content/-que-son-las-corporaciones-municipales-y-que-atribuciones-tiene-la-contraloria-general-de-la-republica-en-relacion-estos-organismos-que-administran-se

Contraloría General de la República. (2020). *Radiografía de la corrupción: ideas para fortalecer la probidad en Chile*. Santiago de Chile: CGR.

Corvalan, A., Cox, P., & Osorio, R. (2018). Indirect Political Budget Cycles: Evidence from Chilean Municipalities. *Journal of Development Economics*, 1-14.

Dipres. (2021). *Anuario Estadístico del Empleo Público en el Gobierno Central 2011-2020*. Santiago: Dirección de Presupuestos.

División Estudios de Mercado. (2019). *Estudio de Mercado sobre Compras Públicas*. Santiago: Fiscalía Nacional Económica.

Gordin, J. (2006). *La sustentabilidad política del clientelismo: teoría y observaciones empíricas en América Latina*. Barcelona: CIDOB.

Horizontal. (2019). *Un solo Chile. Radiografía de la desigualdad comunal*. Santiago: Horizontal.

Horizontal. (2020). *Evolución constitucional. Bases conceptuales y propuestas para pensar la nueva Constitución*. Santiago: Horizontal.

Horizontal. (2020). *Modernización del Estado*. Santiago: Horizontal.

Irarrázaval, I., & Rodríguez, J. (2018). Descentralización: ¿hacia dónde vamos? *Temas de la agenda pública*.

Klitgaard, R. (1990). *Controlando la corrupción*. La Paz: Quipus.

Letelier, L. (2012). *Teoría y práctica de la descentralización fiscal*. Santiago: Ediciones UC.

Ministerio Público de Chile. (2012 - 2021). *Boletín Institucional*. Santiago: Fiscalía de Chile.

OECD. (2018). *Regions and Cities at a Glance 2018*. OECD.

OECD. (2020). *Regions and Cities at a Glance*. OCDE.

Proud'homme, R. (1995). The Dangers of Decentralization. *The World Bank Research Observer*, 201-220.

Rehren, A. (1996). Corrupción y política local en Chile. *Revista de Ciencia Política*, 141-153.

Romero, J. J., Rodríguez, N., & Olivares, J. M. (2016). *Bueno gobierno y corrupción. Algunas perspectivas*. Santiago: RIL Editores.

Rose-Ackerman, S. (2001). *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma*. Barcelona: Siglo XXI.

Valenzuela, J. P. (1997). *Descentralización fiscal: los ingresos municipales y regionales en Chile*. CEPAL.

Villena, M., Pacheco, F., & Sánchez, R. (2021). Estimating local government efficiency using a panel data parametric approach: the case of Chilean municipalities. *Applied Economics*.