

# Probidad y Transparencia en la gestión Pública: El caso de las Municipalidades



Bernardo Navarrete Yáñez

Presidente Consejo para la Transparencia

Director Cátedra UNESCO en Transparencia y Acceso a la Información.

# De que tratará esta presentación

1. Sobre los conceptos: ¿Probidad, Integridad, Corrupción y Transparencia?
2. Algunas lecciones interesantes desde la academia.
3. ¿Qué dicen los datos?
4. ¿Que estamos haciendo en el CPLT respecto al tema?

## Sobre los conceptos: ¿El problema es la integridad o la corrupción?

- A pesar de las sutiles diferencias entre los conceptos de *integridad*, *probidad* y *corrupción*, desde la perspectiva del ciudadano promedio, estos términos se superponen considerablemente.
- Mientras que la integridad hace referencia a principios éticos y la probidad se asocia con la honestidad y buena fe en el ámbito legal y administrativo, ambos conceptos se ven comprometidos ante actos de corrupción. Esta confluencia de términos conduce a que el debate público se enfoque en la corrupción.
- Al final todo es corrupción.

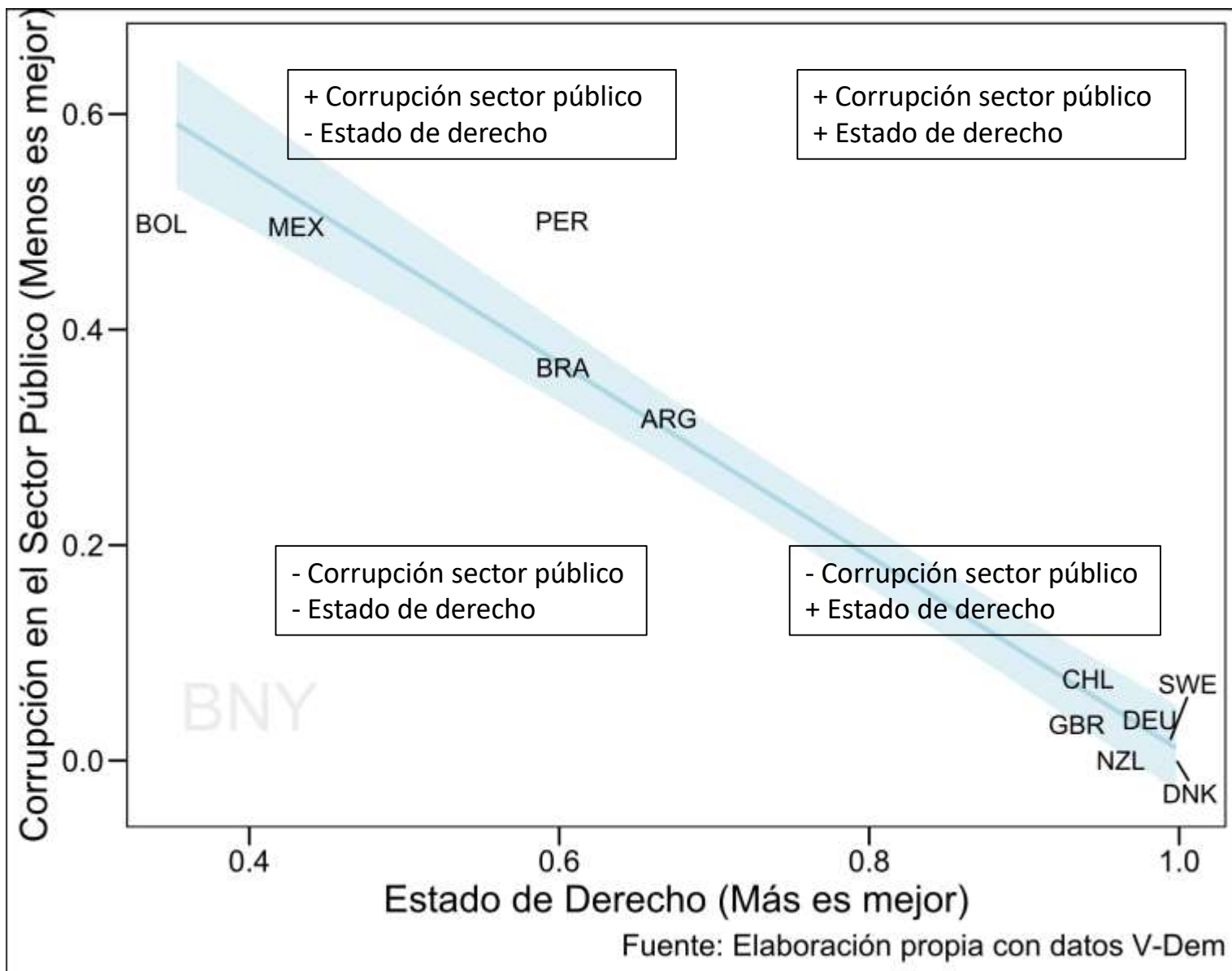
Primero... Chile es un caso particular, si bien a nivel internacional es considerado como un país con bajos niveles de corrupción, a nivel nacional el panorama es distinto.

Muchas leyes, normas y reglamentos y no poca institucionalidad.



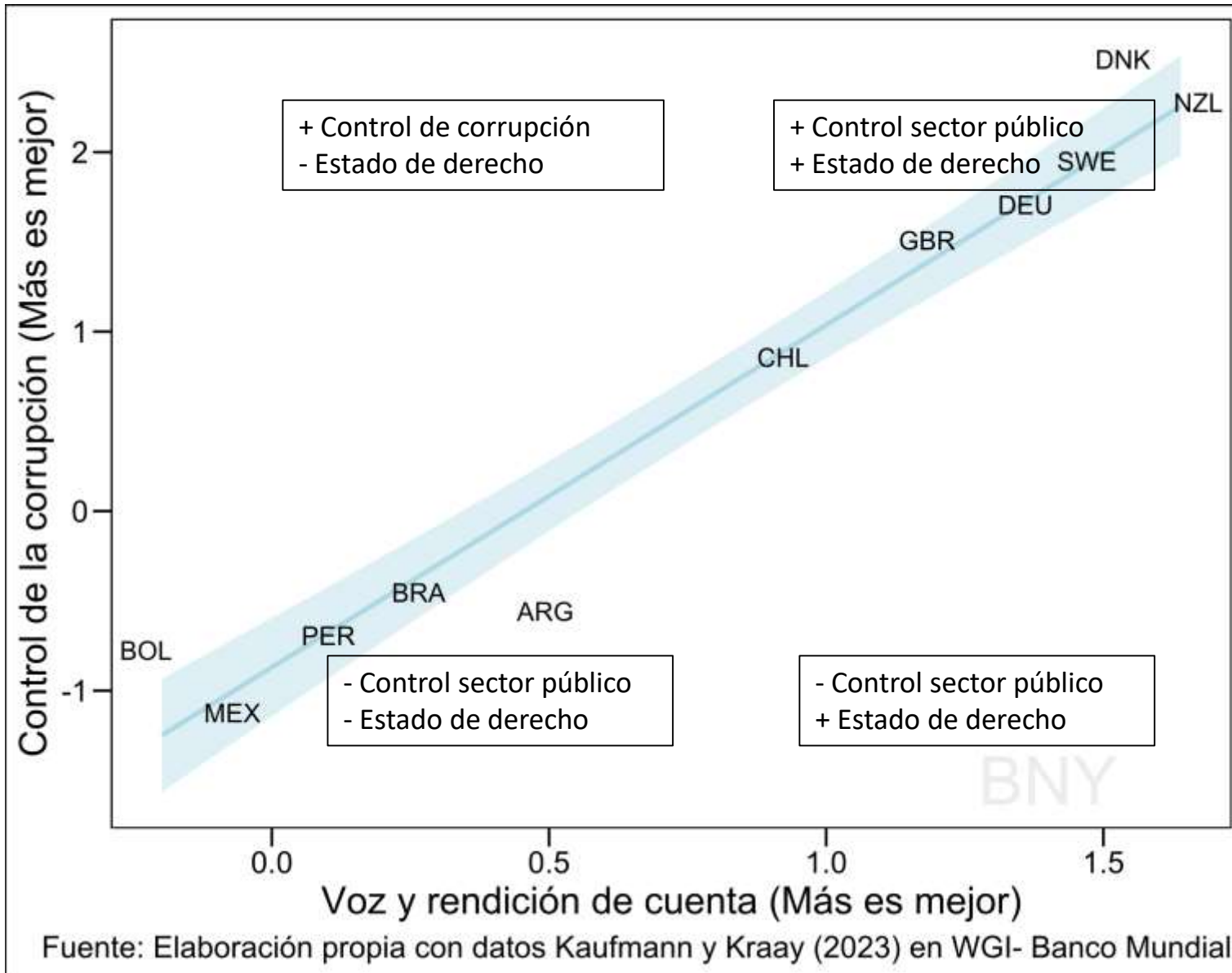
Fuente: Generado por IA

# Relación entre el Estado de derecho y la corrupción en el sector público 2022



En el contexto internacional, Chile muestra indicadores comparables a naciones como Dinamarca, Alemania y Suecia en aspectos relativos al Estado de derecho y la corrupción en el sector público. Además, se distingue significativamente en estos ámbitos de sus países vecinos en la región.

# Relación entre la rendición de cuentas y el control de la corrupción 2022



En rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción, Chile muestra un desempeño comparable al de países como Gran Bretaña, Alemania y Suecia, superando así a sus vecinos regionales en estos aspectos.

# Leyes sobre probidad

30 años de normativas de probidad en Chile (29 normas), pero, aún así, hoy la corrupción es un problema en la agenda



Fuente: Ley Chile – Biblioteca del Congreso Nacional – Ley por temas

# Sistema de integridad del Estado (9 entidades)

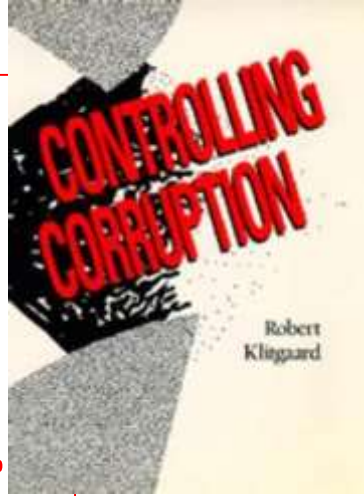




¿Y como entra la transparencia?

La fórmula de la corrupción. Robert Klitgaard, la **corrupción puede traducirse en la siguiente fórmula:**

**corrupción = monopolio + discrecionalidad – transparencia.**



Es posible pensar en ella como un juego de probabilidades donde se evalúa el riesgo de ser descubierto en el acto de corrupción versus el beneficio personal que se podría obtener con el acto ilegal. Por ello, Klitgaard señala que la corrupción es un crimen de cálculo y no de pasión.

13<sup>th</sup> Australian Public Sector Anti-Corruption Conference  
30-31 October 2019 Melbourne Convention and Exhibition Centre

apsac  
CONFERENCE  
ibac

Who's corrupt?

Professor Robert Klitgaard  
Claremont Graduate University, California

apsac  
CONFERENCE



## El problema... La transparencia no disminuye la corrupción por inercia

- La idea central del argumento es que el corrupto siempre tratará de obtener beneficios y calcular los costos de su actuar, buscando información y generando, o en su defecto, aprovechando oportunidades.
- En la medida que la transparencia permita conocer a los actores de interés, los procedimientos y las acciones de todo su funcionamiento, es más fácil para el corrupto identificar a los stakeholder a sobornar o las acciones a ocultar. (Bec, 2001 Kolstad y Wiig, 2009; Zitzewitz, 2014).<sup>11</sup>

Una mirada al estado actual en los municipios de Chile. Las encuestas.

Los municipios de Chile son el Estado cerca de las personas, por tanto, cumplen un rol fundamental en el sistema administrativo y político del país, la probidad y confianza ciudadana en los mismos es crucial.

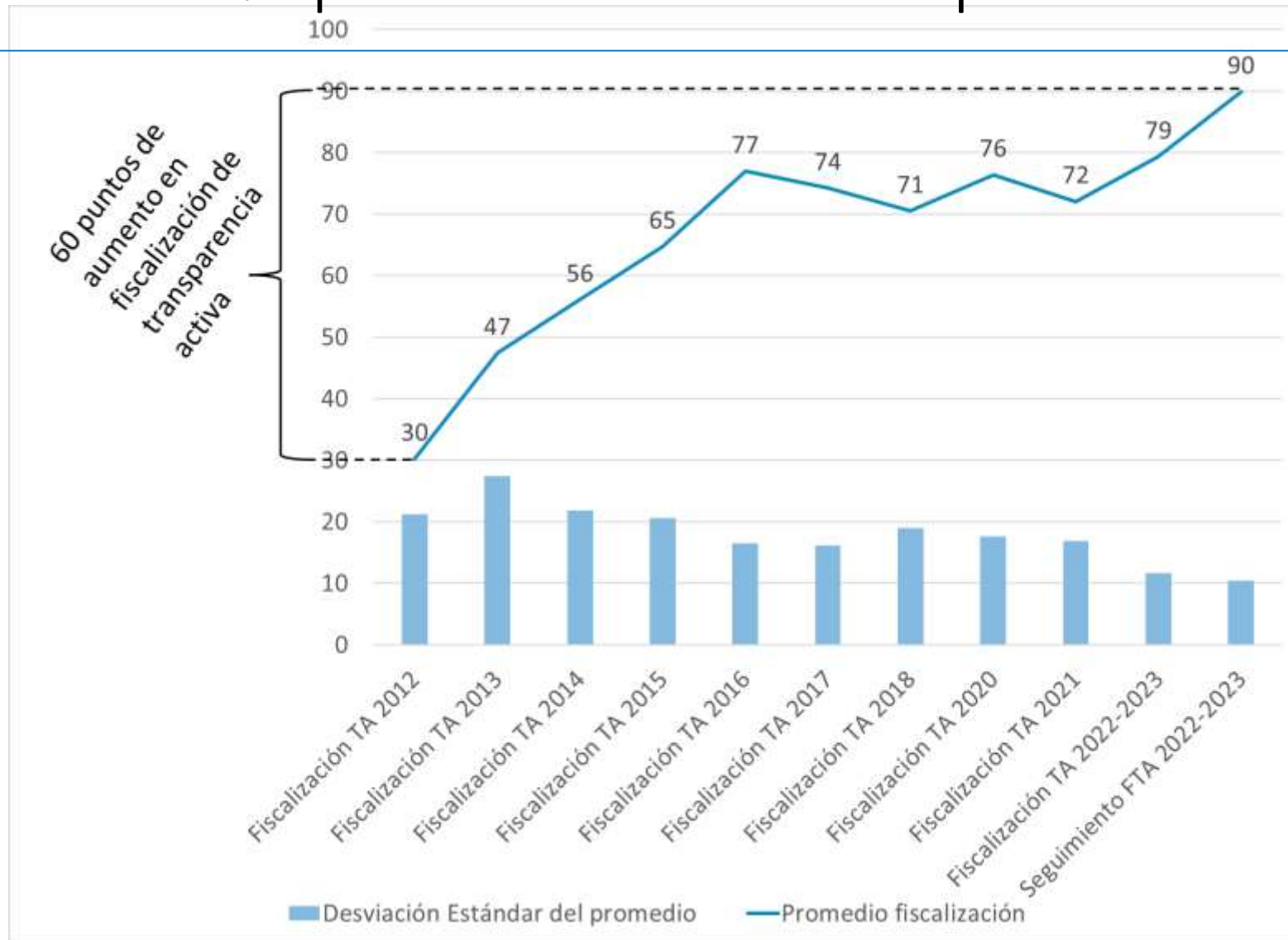


Fuente: Elaborado con IA

Pocas buenas noticias.

Desde el CPLT

# Índice de fiscalización de transparencia activa. % promedio de municipalidades



Según datos CPLT, la fiscalización de transparencia activa de municipios ha mejorado significativamente. No solo eso, sino que la dispersión ha disminuido, lo que indica que los municipios han mejorado en conjunto.

Muchas malas noticias

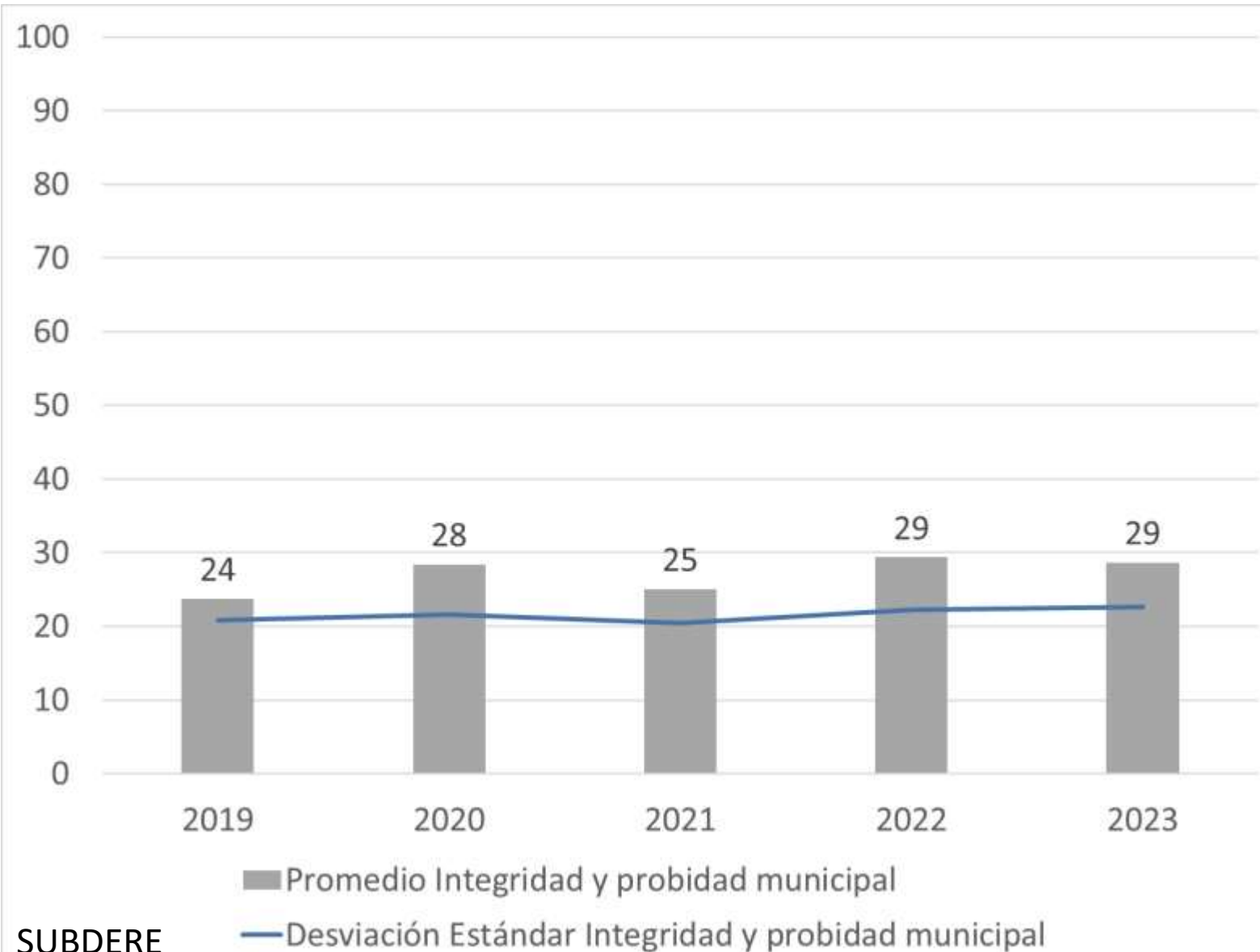


## ¿Un fracaso en la adopción de códigos de ética?

A partir de un catastro del Consejo Para la Transparencia y el Servicio Civil, se pudo identificar que un total de 65 municipios se encontró un documento de “código de ética”, es decir, *solo el 19% de municipios tienen un documento accesible de “código de ética” en Chile.*

Es difícil tener un sistema de integridad, sin un código de ética y comportamiento integro dentro de los municipios.

# Diagnóstico auto reportado de integridad y probidad municipal SUBDERE

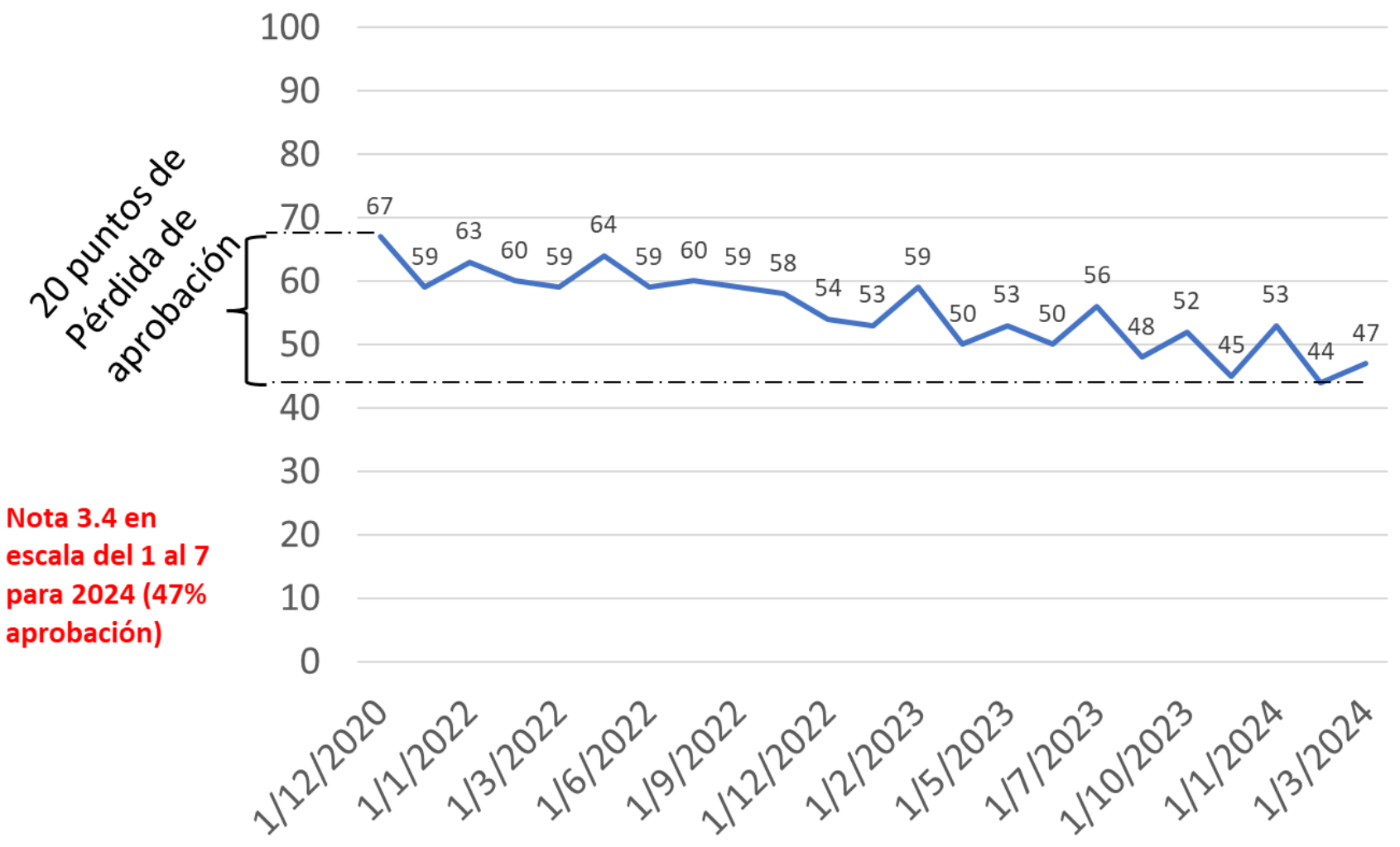


Según el diagnóstico SUBDERE, el promedio anual municipal de integridad y probidad ronda solo el 27% de cumplimiento de los ítems, sin grandes variaciones a lo largo del tiempo.

Las encuestas.

# ¿Usted aprueba o desaprueba el trabajo que está desempeñando las municipalidades? % Aprueba

La encuesta CADEM ha identificado un descenso constante de la aprobación del trabajo de los municipios desde 2020 hasta marzo de 2024, con una pérdida absoluta de 20 puntos porcentuales.<sup>20</sup>

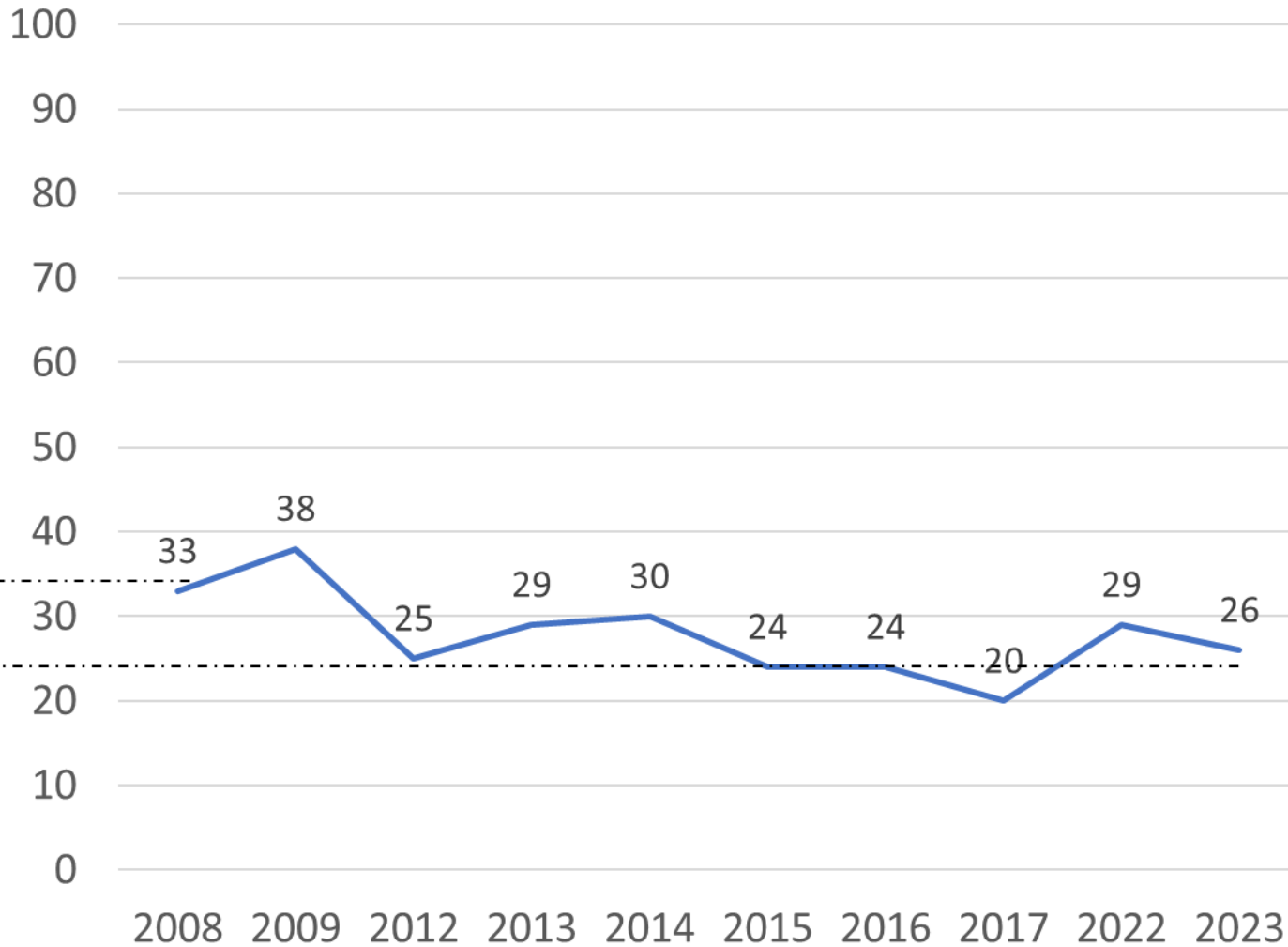


# ¿Cuánta confianza tiene usted en las municipalidades? % mucha o bastante

La encuesta CEP identifica una muy baja confianza en municipalidades ya desde 2008, para los últimos años la caída continua y es significativa con 7 puntos de pérdida de mucha o bastante confianza

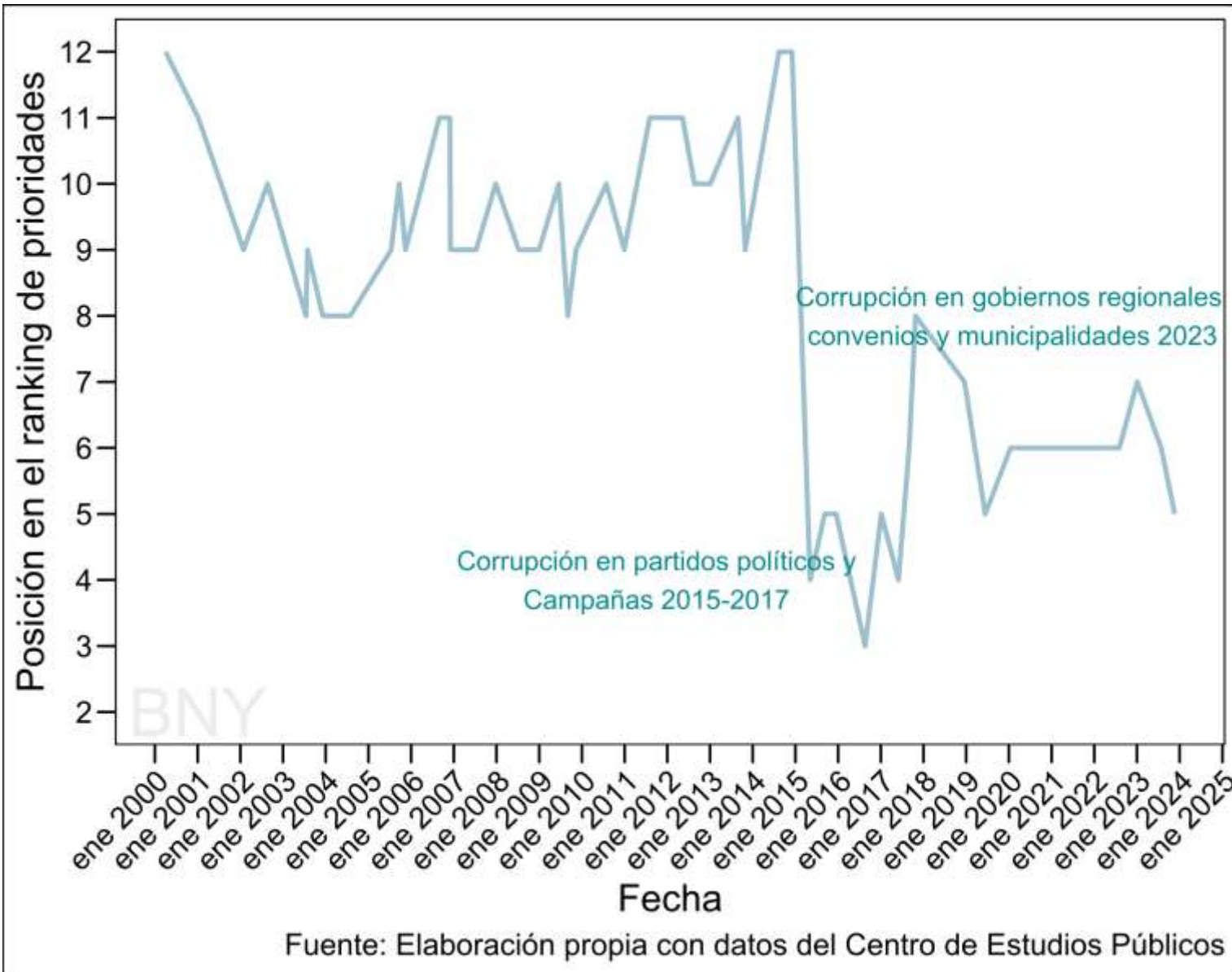
Nota 2,3 en escala del 1 al 7 para 2023 (26% confianza)

7 puntos de pérdida de confianza



# Prioridad de la corrupción en encuesta CEP

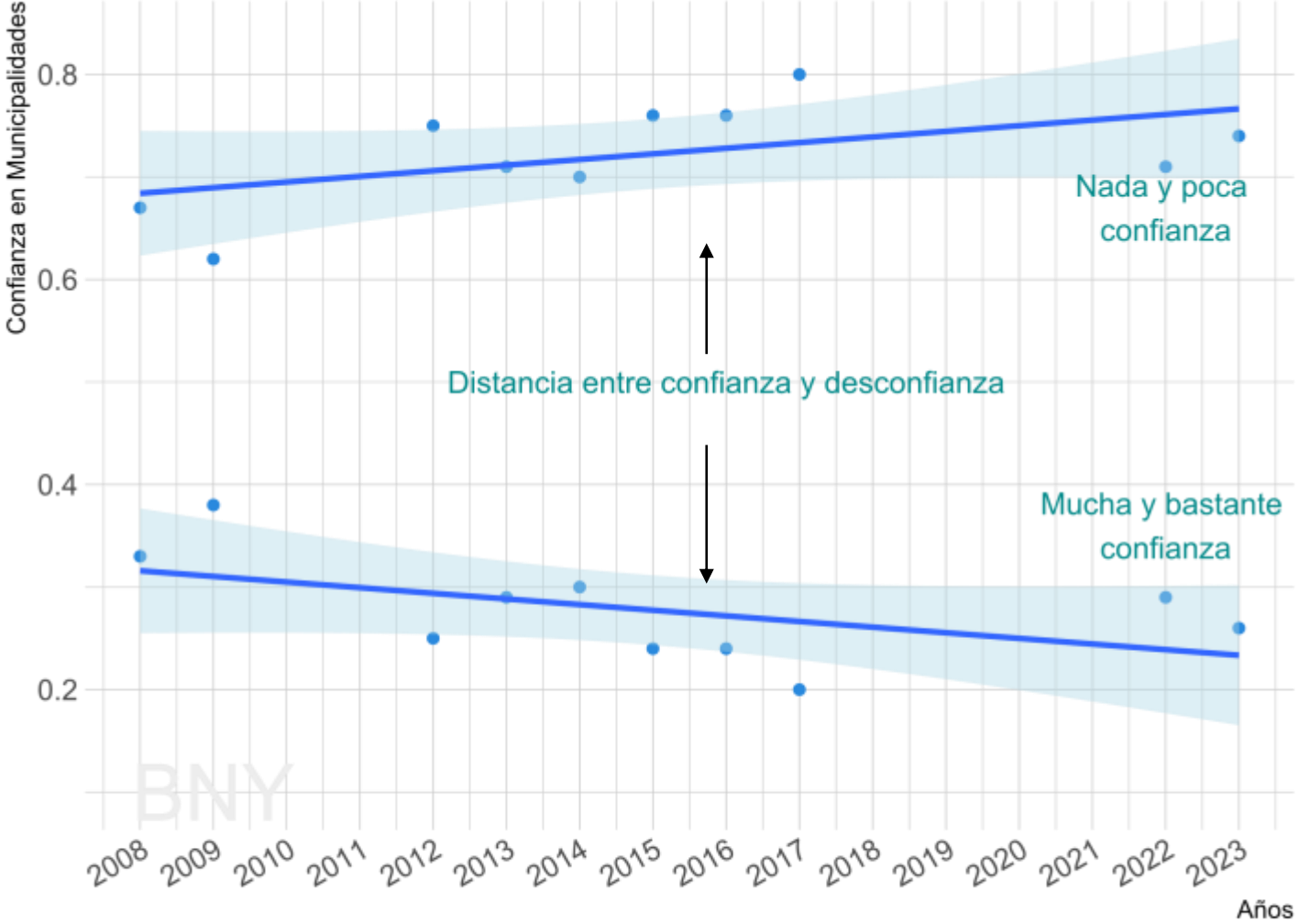
(Menos es una posición más prioritaria en el ranking)



Durante los periodos 2016-17 y 2023 emergen los principales cimbras de la corrupción como uno de los principales problemas.

Además, en el año 2000 la prioridad ocupaba el decimoquinto lugar (15) frente al quinto lugar en la última encuesta de 2023 (5) es decir, la corrupción ha escalado 10 puestos en prioridad a lo largo de los años.

# Desconfianza en Municipalidades



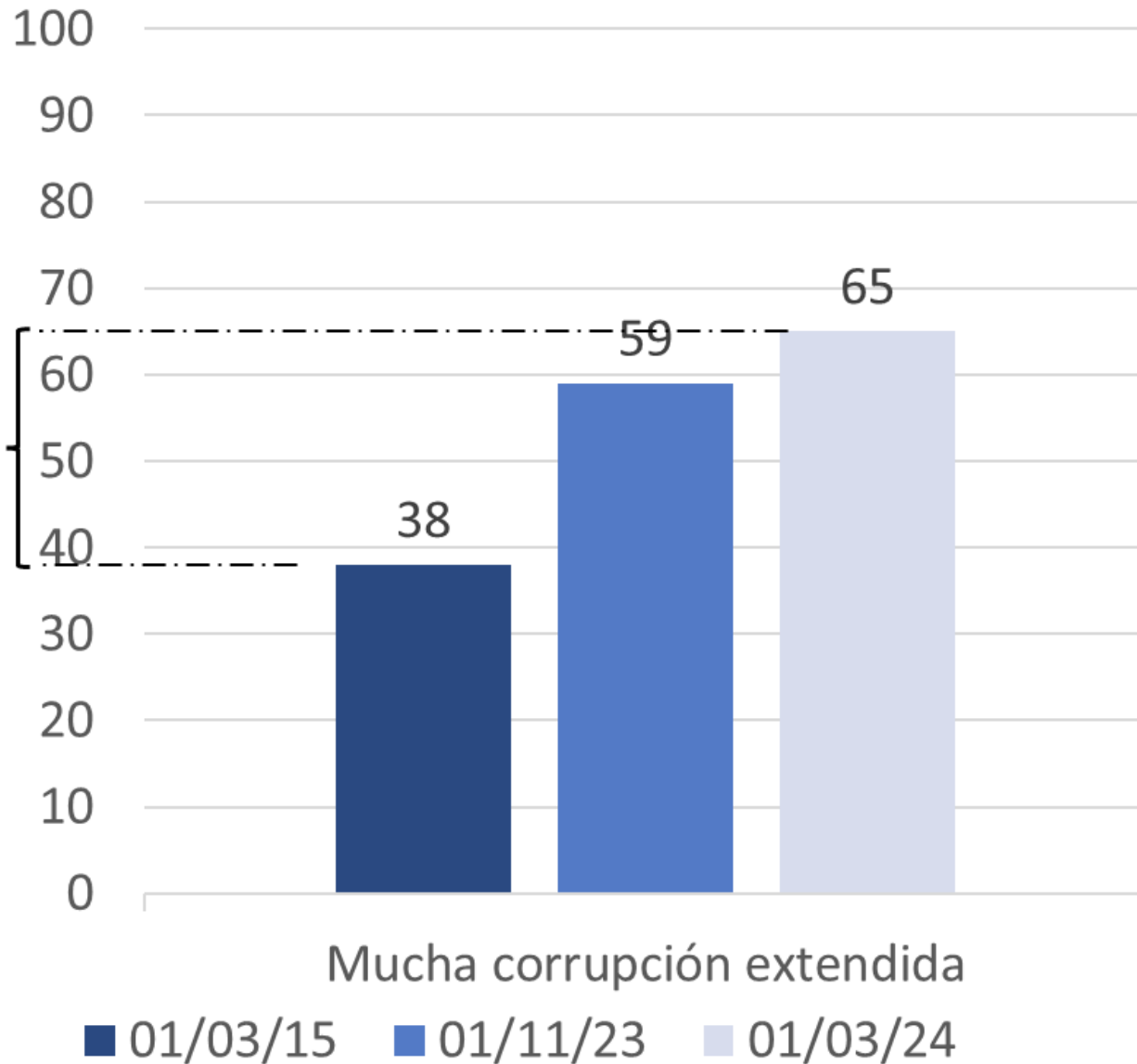
Fuente: Elaboración propia con datos Centro de Estudios Públicos

Los ciudadanos sienten una gran desconfianza, cercano al 70% en las municipalidades.

Además, se desconfianza ha ido aumentando a lo largo de los años.

¿Cuán extendida cree usted que está la corrupción en los municipios? % mucha

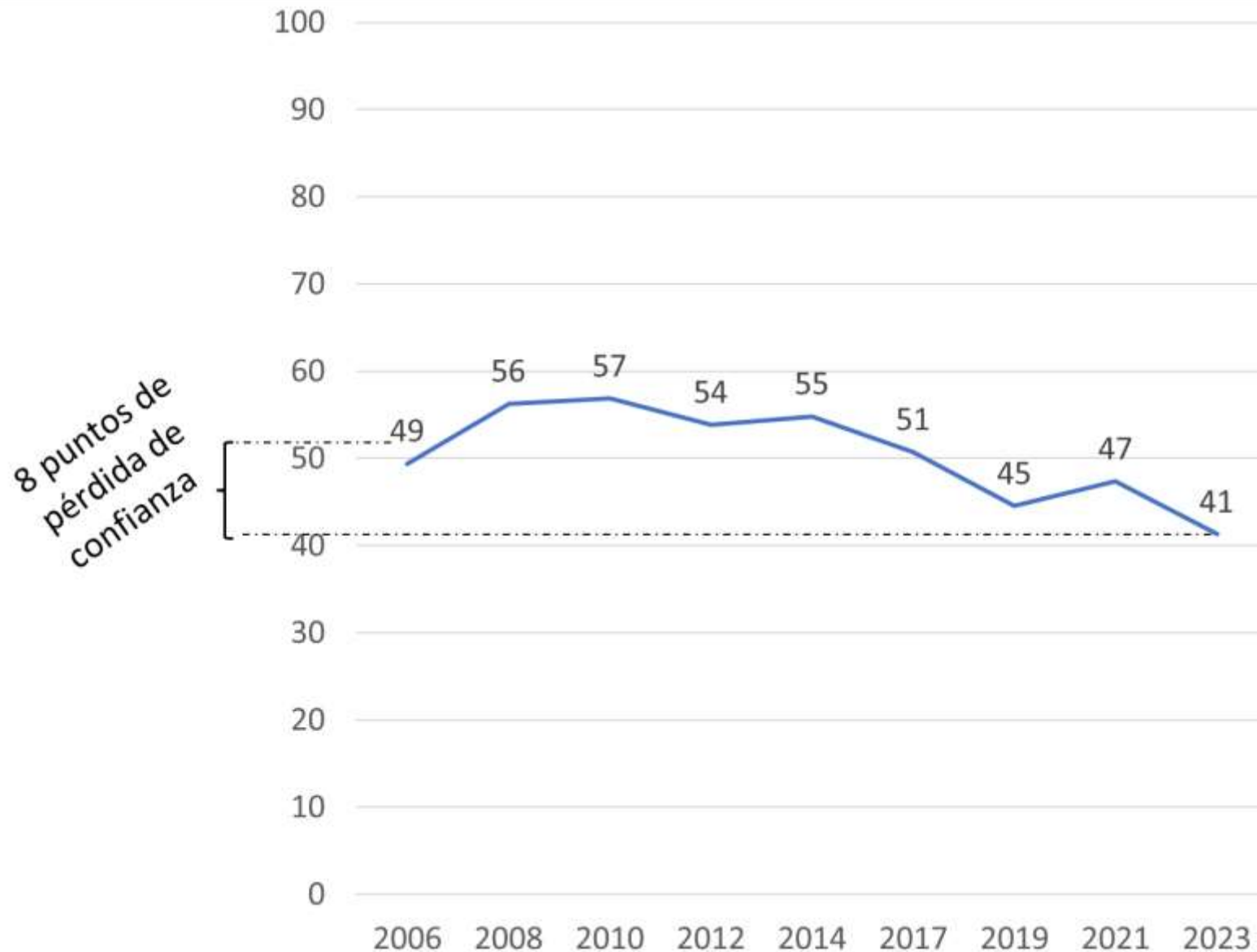
Aumento de 27  
puntos en  
percepción de  
corrupción



Según la encuesta CADEM para 2024 hay un 65% de encuestados que cree que la corrupción en municipalidades está muy extendida

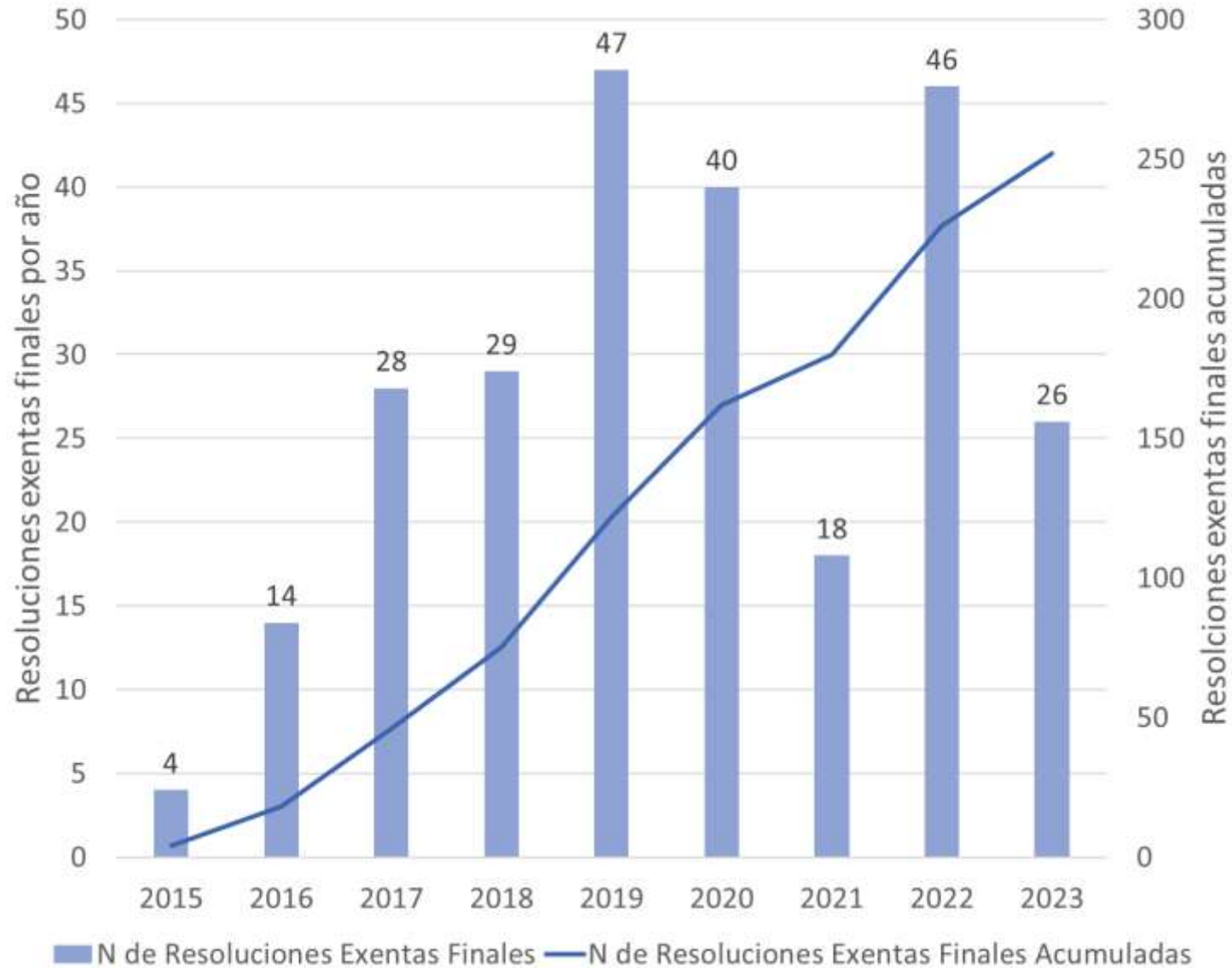


¿Hasta qué punto tiene usted confianza en su municipalidad? % 5 a 7 (bastante o mucha)



Según la encuesta LAPOP para 2023 los municipios cuentan con un nivel de mucha o bastante confianza del 41%, teniendo su punto mas alto en 2010 con 57% de mucha o bastante confianza

# Número de resoluciones sobre alcaldes respecto a los cuales la Contraloría General estableció la existencia de responsabilidad administrativa (iniciados y finalizados 2014-2023)



A partir de un Oficio del CPLT a la Contraloría General de la República, se identificaron 252 resoluciones exentas sobre procesos disciplinarios a alcaldes iniciados y finalizados durante 2014-2023, con más de 170 alcaldes investigados.

# ¿Qué estamos haciendo en el Consejo de la Transparencia para abordar el problema?

En nuestra exploración de la corrupción dentro de las estructuras municipales, surge una pregunta fundamental: ¿Las responsabilidades y funciones asignadas a las unidades municipales, crean inadvertidamente oportunidades para prácticas corruptas y la captura del sistema?

Es crucial reconocer que, aunque la corrupción no sigue un patrón predecible ni lineal, las circunstancias que propician su aparición pueden ser identificadas y analizadas.

## Revisión de la literatura: Factores que aumentan la confianza, la percepción de transparencia e integridad en los municipios

- Existe una correlación positiva entre la implicación de los ciudadanos en programas de participación ciudadana y su percepción de la transparencia en el gobierno. (Kim y Lee, 2019)
- La calidad de la información presupuestaria, el método de adquisición de información presupuestaria y la participación pública son buenos indicadores de la calidad percibida de la transparencia. La satisfacción pública con la transparencia presupuestaria está positivamente relacionada con la confianza pública hacia el gobierno local. (Hu *et al.*, 2020)
- La transparencia no es solo una función de las políticas y capacidades internas de los gobiernos locales, sino que también está influenciada por las demandas y expectativas de la comunidad local, comunidades satisfechas en sus necesidades tienden a tener mejor percepción de transparencia. (Tavares y da Cruz, 2020)

## Revisión de la literatura: Factores que aumentan la confianza, la percepción de transparencia e integridad en los municipios

- La efectividad de las políticas de transparencia no solo depende de la legislación adecuada sino también de las condiciones específicas y capacidades de cada municipio. (Michener y Nichter, 2022)
- Los municipios pequeños enfrentan desafíos particulares debido a limitaciones de financiación, personal y experiencia técnica, lo que obstaculiza la prestación de servicios de gobierno electrónico y, por extensión, la promoción de la transparencia. (Neves y Silva, 2019)
- Las estrategias de transparencia deben estar articuladas a sistemas integrados de cumplimiento normativo (*compliance*), la simple entrega de información no aseguran mejores sistemas de probidad. (Blackwell *et al.*, 2006).

¿Existen unidades susceptibles? Una mirada desde la teoría

**1. JUEGOS DE INFORMACIÓN ASIMÉTRICA:** Los cargos administrativos o de manejo de recursos a menudo implican información asimétrica, donde *el administrador tiene más información sobre los recursos que maneja que sus supervisores o el público* (McCluskey, 2000).

Esto crea una situación similar a la del clásico “Las escondidas”, donde el “escondido” posee una gran cantidad de información para escoger su escondite y el “buscador” tiene bajas capacidades “ojos cerrados durante un lapso de tiempo” para saber dónde se encuentra el escondido, así, **el administrador puede aprovechar su conocimiento privilegiado para beneficio personal.**

¿Existen unidades susceptibles? Una mirada desde la teoría

**2. PROBLEMA DEL AGENTE-PRINCIPAL:** Los administradores actúan como agentes (representantes) de los ciudadanos (principales). En teoría, deberían trabajar en el mejor interés de los ciudadanos, pero si sus intereses personales entran en conflicto con este deber, pueden surgir comportamientos corruptos.

Esto es análogo a un "Juego de Confianza", donde el principal debe confiar en que el agente actuará correctamente, a pesar de la tentación de actuar en interés propio. (Miller, 2005)

¿Existen unidades susceptibles? Una mirada desde la teoría

**3. TEOREMA DE LA IMPOSIBILIDAD DE ARROW:** Este teorema sugiere que no existe un sistema de votación perfecto que refleje con precisión las preferencias de los individuos en una sociedad, siempre hay decisiones escondidas y personales.

En el contexto de cargos administrativos y políticos al interior de la municipalidad, **esto podría significar que las decisiones sobre la asignación de recursos no siempre reflejarán los intereses de la mayoría, proporcionando un espacio para la corrupción.** (Kelly, 2014).



**4. JUEGOS REPETIDOS:** Los cargos administrativos suelen ser de largo plazo, lo que da lugar a juegos repetidos donde las relaciones y las acciones pasadas influyen en las decisiones futuras, es decir, hay una dependencia de la trayectoria.

Si un administrador corrupto establece una red de reciprocidad con otros actores corruptos, puede surgir una estabilidad en el comportamiento corrupto, similar a un equilibrio de Nash en un juego repetido. **Es decir, la probabilidad de que la corrupción se amplie es más grande de que disminuya si no existen sistemas robustos y reales de hipervigilancia y rendición de cuentas.** (Mertens, 1990).

**5. DILEMA DEL PRISIONERO:** En situaciones donde varios administradores pueden beneficiarse de la corrupción, pueden enfrentar un dilema similar al del Prisionero (Lacey, 2008). Cooperar (mantenerse honestos) es lo mejor para el grupo (la sociedad), pero traicionar (ser corrupto) puede ser lo mejor para el individuo, especialmente si otros también eligen ser corruptos.

¿Cuál es el costo-beneficio de mantenerse honesto y acusar, frente a ser corrupto y mantener silencio? ¿Si otros son corruptos y no han tenido castigos porque yo no?

# Trabajo en terreno con Alcaldes y Directivos.

Objetivo: aprender (CPLT) e incentivar la discusión interna con base en:

1. Matrices de percepción sobre niveles de corrupción por direcciones y departamentos (Alto, medio y bajo).
2. Percepción sobre captura por parte de redes criminales, por direcciones y departamentos.
3. Códigos de ética o “compliance” público + oficial de cumplimiento.

Desarrollados entre noviembre 2023-marzo 2024:

- Peñalolén
- La Reina
- Puente Alto
- Cabo de Hornos
- Arica.

Coquimbo (Abril 2024)  
La Serena  
Vicuña