Códigos de Ética y Gobernanza Municipal en Chile

Bernardo Navarrete Yáñez

Presidente del Consejo para la Transparencia

Cátedra UNESCO en Transparencia y Acceso a la Información,
Profesor Universidad de Santiago de Chile

consejo para la Transparencia

consejo para la Transparencia

Índice

I. Introducción
II. Metodología
III. Resultados
IV. Discusión

consejo para la Transparencia

I Introducción

El sentido de estudiar los códigos de ética

- En un contexto donde la desconfianza institucional y la captura de espacios públicos por intereses ilegítimos desafían la legitimidad democrática, el ***fortalecimiento de la integridad en la gestión municipal se vuelve imperativo***. Como advierte **Villoria (2024), "la ética pública no puede reducirse a una formalidad; debe ser un componente estructural de la cultura organizativa".**
- Los códigos de ética representan una expresión de la relación entre legalidad e integridad en el aparato estatal.
- Por lo anterior, esta presentación analiza 93 códigos de ética municipales vigentes hasta marzo de 2025, evaluando su contenido en relación con los principios definidos en la Ley 18.575 (Órgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado) y las condiciones institucionales para su implementación efectiva. 252 municipalidades no publican su código de ética.
- ¿En qué medida los códigos de ética municipales reflejan una cultura de integridad institucional?

Cultura ética en las organizaciones públicas

- **Villoria (2024) propone una tipología de culturas éticas en las organizaciones públicas:**
  - **Ética de la conveniencia**: los códigos se adoptan para “cumplir” formalmente con exigencias externas, sin integración en la práctica.
  - **Ética de la obligación externa**: existe adhesión formal, pero sin apropiación organizacional ni liderazgo ético.
  - **Ética de la convicción**: los valores éticos están interiorizados, guían decisiones, y se sustentan en estructuras, formación y deliberación.
- La transición hacia esta última requiere liderazgo ético sostenido, espacios para enfrentar dilemas y una cultura institucional que incentive la reflexión y la coherencia entre norma y acción. La ética pública, en este marco, depende de la interacción entre reglas, contexto institucional y agentes comprometidos.

Moralización del cumplimiento

Los dispositivos de integridad (códigos, programas de cumplimiento, oficiales de ética) adquieren un rol estructural. El oficial de cumplimiento en una herramienta de gobernanza ética:

- Sampson (2016): el oficial de cumplimiento opera como una "brújula moral institucional", en una economía donde el valor ético es tan relevante como el rendimiento.
  - **En las municipalidades, ¿quién actúa como la "brújula moral institucional"? ¿Alcalde, director de control, jefe comité de ética?**

Moral Institucional y Gobernanza Ética

- **La moral institucional**, según Scanlon (2016), refiere a los **principios y estándares éticos que deben guiar el funcionamiento de una institución para que esta sea justificable ante las personas sobre las que ejerce influencia o autoridad**. A diferencia de la moral individual, se centra en cómo las estructuras organizadas deben operar para ser legítimas, justas y respetuosas de los derechos de quienes las integran o son afectados por ellas.
- **La gobernanza ética,** de acuerdo a Agatiello (2008), es una **forma de gestión organizacional sustentada en principios como la integridad, la responsabilidad y el respeto por los derechos humanos**. Implica tomar decisiones que no solo cumplan con normas o estándares técnicos, sino que también respondan a valores éticos fundamentales, promoviendo la confianza pública y el compromiso con el bien común.

¿Qué ocurre en Chile?

- En Chile, no existe una norma expresa que obligue a los municipios a elaborar un código de ética. Sin embargo, en el marco de la **Alianza Anticorrupción UNCAC Chile** —liderada por la **Contraloría General de la República**, el **PNUD**, la **SUBDERE** y el **Servicio Civil**— se ha impulsado una estrategia colaborativa para su implementación. Si un municipio cuenta con un código, debe publicarlo en su sitio web en el apartado de Transparencia Activa, conforme al **artículo 7° de la Ley de Transparencia (N°20.285).**
- Este marco normativo permite situar los códigos como una **práctica voluntaria, pero fuertemente recomendada por la Alianza Anticorrupción UNCAC Chile**. Su existencia refleja una voluntad por institucionalizar la ética, aunque su ausencia no constituye una infracción legal.

consejo para la Transparencia

II

Metodología

Principios rectores como marco analítico

Para evaluar el contenido de los códigos de ética municipales, se seleccionaron siete principios extraídos del artículo 3º de la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado:

- **Responsabilidad**
- **Eficiencia y Eficacia**
- **Coordinación**
- **Control**
- **Probidad**
- **Transparencia y Publicidad**
- **Lealtad**

Estos principios condensan estándares éticos de desempeño, gobernanza y legitimidad. Su análisis permite observar qué valores son priorizados y cómo se expresan institucionalmente. Aunque no agotan el universo ético, ofrecen un marco operativo para examinar el alineamiento entre norma, cultura y gestión pública.

Metodología

1) Se aplicó modelos de lenguaje (IA que comprende y genera texto) para **analizar los 93 códigos de ética municipales identificados**. Cada texto fue procesado para **detectar la presencia y nivel de desarrollo de los principios** definidos anteriormente, asignando una escala de intensidad entre 0 y 3:

- ❖ 0: No se menciona.
- ❖ 1: Se menciona superficialmente.
- ❖ 2: Se menciona sin mecanismos claros.
- ❖ 3: Se desarrolla con ejemplos, mecanismos y procedimientos específicos.

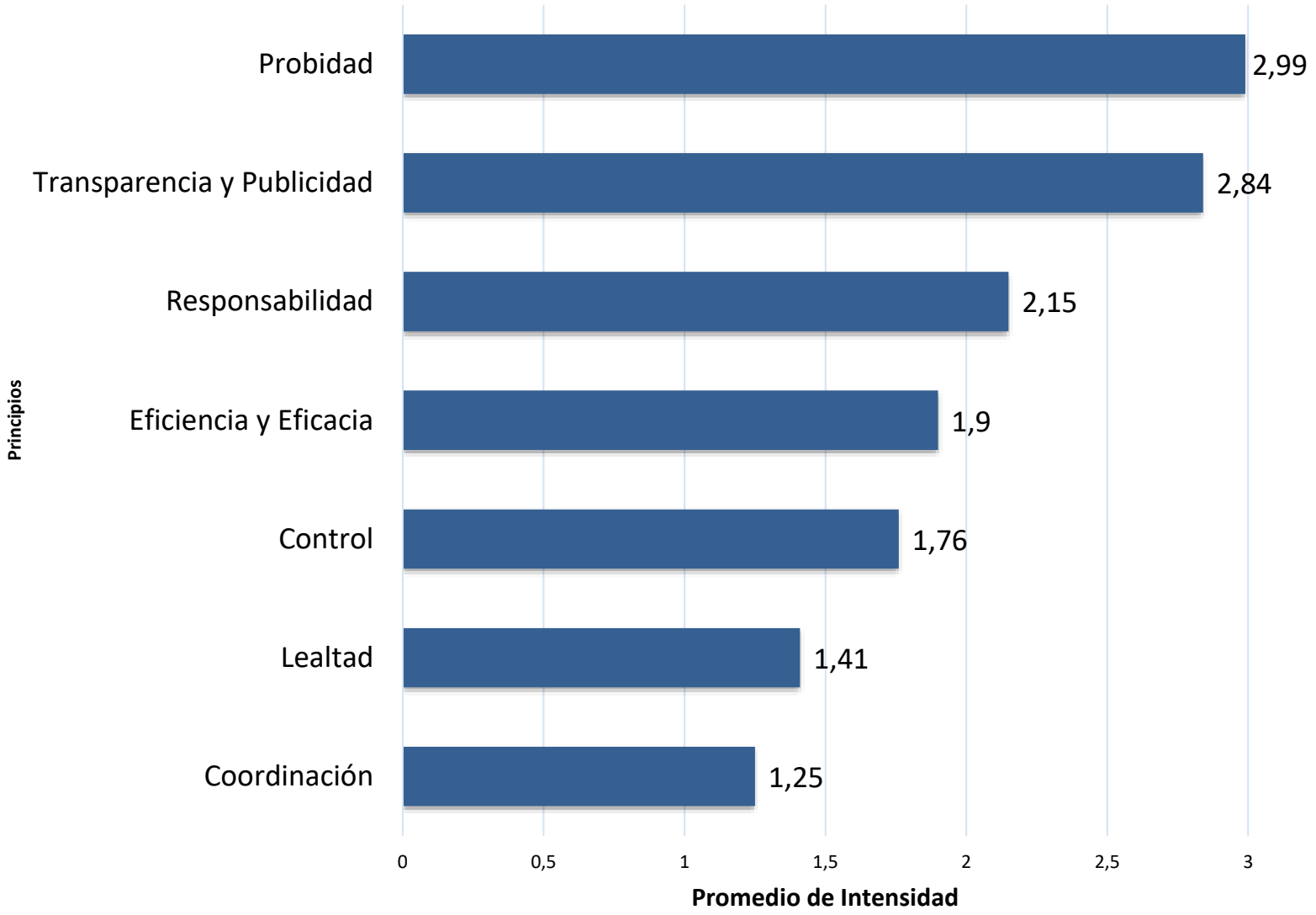
* Para cada código de ética se recibe un vector con la intensidad de cada uno de los 7 principios: por ejemplo, ***[3, 2, 1, 1, 0, 2, 0]***

2) Además, se recolectó información sobre la elaboración e implementación de los códigos de ética, a través de un **workshop aplicado a funcionarios municipales de 7 comunas**: Codegua, Coquimbo, Cabo de Hornos, La Reina, La Serena, Puente Alto y Peñalolén. Los resultados se presentan de forma agregada.

consejo para la Transparencia

III Resultados

Evaluando la presencia de los principios en los códigos de ética

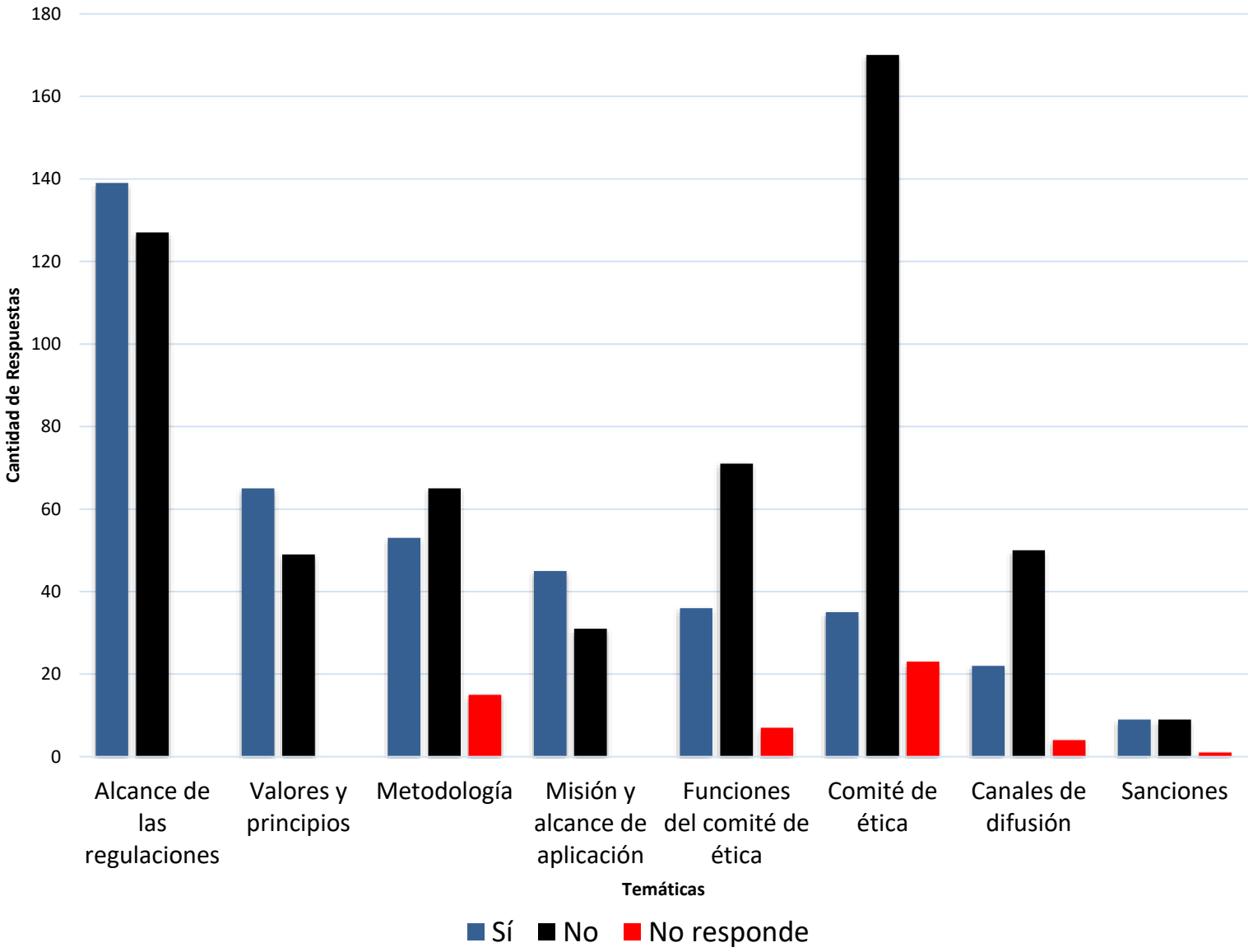


Fuente: Elaboración propia en base a códigos de ética municipales (2025)

- **Probidad** y **Transparencia/Publicidad** son los principios más desarrollados.
- **Coordinación** y **Lealtad** muestran los niveles más bajos de intensidad.
- Sugiere una orientación centrada en el cumplimiento normativo y el control de la corrupción, pero una **débil incorporación de aspectos relacionados con cultura organizacional, cooperación o gestión articulada**.

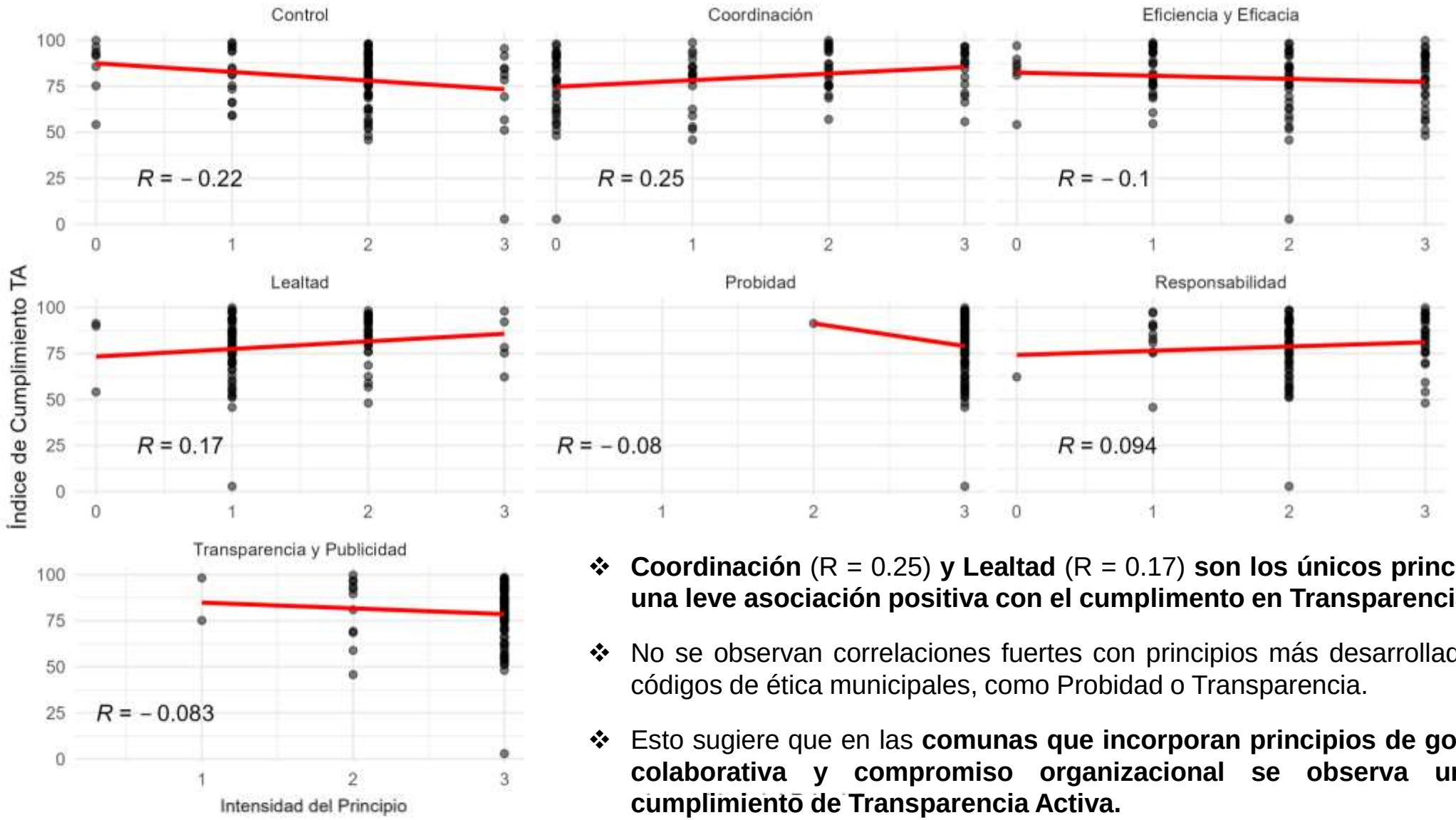
consejo para la Transparencia

Workshops: Evaluando lo señalado por funcionarios de 7 municipalidades del país



- De acuerdo a los funcionarios**, con mayor frecuencia** los códigos de ética incluyen aspectos **normativos generales** (como el alcance de las regulaciones).
- La **menor frecuencia** la tienen **mecanismos y procedimientos específicos** (como sanciones y canales de difusión).
- Esto **coincide con los resultados del análisis de IA**, donde los principios con **mayor intensidad** son los ligados a la **legalidad y control externo** mientras que los vinculados a la **articulación institucional y cultura organizacional tienen las intensidades más bajas**.

Cumplimiento de Transparencia Activa y Presencia de principios



- **Coordinación** (R = 0.25) **y Lealtad** (R = 0.17) **son los únicos principios con una leve asociación positiva con el cumplimento en Transparencia Activa.**
- No se observan correlaciones fuertes con principios más desarrollados en los códigos de ética municipales, como Probidad o Transparencia.
- Esto sugiere que en las **comunas que incorporan principios de gobernanza colaborativa y compromiso organizacional se observa un mayor cumplimiento de Transparencia Activa.**

consejo para la Transparencia

IV Discusión

- **La existencia de códigos de ética no garantiza integridad institucional**: la alta presencia de Probidad y Transparencia convive con baja articulación interna (Coordinación, Lealtad).
- Se constata una **brecha entre ética formalizada (ética de la obligación) y ética integrada en la gestión (ética de la convicción)**, en línea con Villoria (2024). La falta de conexión entre intensidad ética y cumplimiento real (Transparencia Activa) revela que la cultura organizacional ética aún no está institucionalizada.
- **Los códigos de ética funcionan más como instrumentos declarativos que como dispositivos operativos de gobernanza ética**. La débil implementación de estructuras de cumplimiento (comités, sanciones, funciones específicas) confirma una lógica de "cumplimiento aparente", no de transformación organizacional.
- Las municipalidades deben transitar desde una ética reactiva a una ética anticipatoria, con capacidad de prevención, deliberación y coherencia práctica.