

# LA ADMINISTRACIÓN LOCAL Y LOS MECANISMOS ANTICORRUPCIÓN: RELEVANCIA DEL FORTALECIMIENTO INTERNO.

## LOCAL ADMINISTRATION AND ANTI-CORRUPTION MECHANISMS: RELEVANCE OF INTERNAL STRENGTHENING

---

Alejandra Ahumada Salvo<sup>1</sup>

### Resumen

A partir del aumento de las labores realizadas por la Administración del Estado desde el surgimiento del Estado social, el presente trabajo tiene como sujeto de estudio las municipalidades y pretende observar cómo el fenómeno de la corrupción, entendido en un sentido amplio, afecta su desempeño y percepción tanto al interior como al exterior del órgano administrativo. Para el análisis de la temática se plantea la relevancia del constante control interno de conductas corruptas frente a la persecución penal. El objetivo del ensayo consiste en comprender y analizar cómo el fenómeno de la corrupción afecta las labores de la administración local y así proponer herramientas para combatir su propagación. Durante el desarrollo del ensayo se sostiene la postura a partir de tres puntos de análisis, donde el primero pretende otorgar relevancia al fortalecimiento de la estructura organizacional, luego se plantea la relevancia de la participación ciudadana y, por último, se plantea la relevancia de políticas internas que permitan combatir la corrupción.

**Palabras clave:** control interno – corrupción – ética pública – municipalidades

### Abstract

Based on the increase in the work carried out by the public administration since the beginning of the welfare state, the present work has the municipalities as its subject of study and aims to observe how the phenomenon of corruption, understood in a broad sense, affects its performance and perception, both inside

---

<sup>1</sup> Estudiante de Derecho en la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

and outside, of the administration. For the analysis of the subject, the relevance of the constant internal control of corrupt behaviors in the face of criminal prosecution is raised. The objective of the essay is to understand and analyze how the phenomenon of corruption affects the work of the local administration and thus propose tools to combat its spread. During the development of the essay, the posture is sustained from three points of analysis, where the first intends to give importance to the strengthening of the organizational structure, then the reinforcement of citizen participation is proposed and finally the study of internal policies that allow combating corruption.

**Keywords:** internal control – corruption – public ethics – municipalities

## Introducción

---

Durante el período de entreguerras se empiezan a mostrar ciertas debilidades del Estado liberal y crece la incertidumbre frente al surgimiento de formas de Estado autoritarias o totalitarias. En este contexto, la estructura social empieza a enfrentarse a importantes desafíos y el aparato estatal se enfrenta a una serie de disyuntivas que requieren su participación activa. Nos enfrentamos, en definitiva, con el surgimiento del Estado social que se fundamenta en el crecimiento demográfico. En él resulta fundamental abordar distintas necesidades que enfrenta la ciudadanía y que se terminan manifestando en una serie de problemáticas que requieren una solución eficaz y eficiente por parte del Estado.

Este fenómeno está asociado al cambio de la estructura social que, en el caso de Chile, se relaciona con el surgimiento de grandes urbes como ocurre con Valparaíso, Concepción y Santiago; pero que también se ve reflejado en sectores rurales en donde su población aumenta enfrentándose a desafíos igual o más críticos que en las grandes ciudades. Frente al panorama anterior, los órganos a nivel nacional no resultan suficientes y adquieren especial importancia las municipalidades que se constituyen como órganos locales fundamentales para el desarrollo democrático y para la resolución de las problemáticas de la ciudadanía.

En este contexto, las municipalidades se vuelven órganos sumamente relevantes dentro de la Administración del Estado, en la medida que se reconocen como organismos autónomos que pueden adoptar decisiones propias frente a las problemáticas de la comunidad local y constituyen, por lo mismo, el órgano que tiene mayor relación con la ciudadanía a partir de su cercanía funcional y geográfica. Sin embargo, el auge de sus labores y su posición dentro de la Administración del Estado supone un incremento en la posibilidad de actos de corrupción. Lo anterior constituye una dificultad para la resolución de conflictos

y termina afectando la percepción de la ciudadanía frente a las municipalidades e incluso frente a la Administración del Estado en su conjunto.

Teniendo en claro lo anterior, durante el desarrollo de este ensayo vamos a sostener que «considerando la corrupción municipal, corresponde desarrollar políticas de fortalecimiento interno frente al desarrollo del control penal». Esta tesis se va a sostener a partir de tres elementos de análisis: el primero de ellos se centra en el desarrollo de la cultura organizacional e identificación de los elementos de riesgo, el segundo sostiene la relevancia de la participación ciudadana como mecanismo de control y el tercer consiste en el desarrollo de mecanismos internos que combatan la corrupción en los actos municipales.

Antes del desarrollo de los argumentos, nos parece pertinente establecer una serie de definiciones de algunos conceptos, lo que permite un mejor entendimiento de los argumentos que se van a exponer durante este ensayo. En este sentido, uno de los primeros conceptos a definir es el de Estado que Hauriou (1971), define como «una agrupación humana fijada en un territorio determinado y en la que existe un orden social, político y jurídico, orientado hacia el bien común, establecido y mantenido por una autoridad dotada de poderes de coerción». En una moderna concepción de Estado, cuyas actuaciones se ven cada vez más diversificadas, las municipalidades se convierten en un actor principal en el desarrollo de la administración local, siendo uno de los principales medios de comunicación con la ciudadanía.

Es por lo anterior que el segundo concepto a definir es precisamente el de municipalidad cuya regulación se desprende de la ley orgánica de Municipalidades, la que manifiesta que son «corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna» (ley N° 18.695, artículo 1°). Más allá del concepto jurídico, las municipalidades constituyen el sujeto de análisis de este ensayo y serán comprendidas como una estructura organizacional compleja en lo relativo a su constitución y a las funciones desarrolladas.

Por último debemos hacer referencia a la corrupción, este fenómeno debe ser entendido en un sentido amplio como «el abuso del poder para beneficio propio» (Transparencia Internacional, 2021), pudiendo clasificarse en: corrupción a gran escala, a menor escala o corrupción política, de acuerdo con la cantidad de fondos perdidos y el sector en el que se produzca. Es importante comprender que el fenómeno de la corrupción no se circunscribe de manera exclusiva al soborno, sino que hay distintas conductas que dan lugar a actos corruptos dentro de la Administración del Estado como puede ser el tráfico de influencias, faltas a la probidad y la malversación de fondos públicos. Es por lo anterior que resulta fundamental estudiar la corrupción como un fenómeno complejo que requiere distintos mecanismos de corrección.

## Análisis sobre los mecanismos anticorrupción

---

Teniendo en claro la conceptualización anteriormente mencionada, vamos a pasar a desarrollar los argumentos que nos permiten sostener que «frente a la corrupción municipal corresponde desarrollar políticas de fortalecimiento interno frente al desarrollo del control penal». El primero de ellos, tal como hemos mencionado, se enfoca en el fortalecimiento de la estructura organizacional para la posterior identificación de las situaciones de riesgo que pueden incrementar las situaciones de corrupción.

En los órganos de la administración, la corrupción se ha conceptualizado a partir de la ecuación «C=M+D-R» desarrollada por Klitgaard (1994), dónde C es corrupción; M es monopolio en la toma de decisiones; D, discrecionalidad y R es rendición de cuentas. Se trata de una ecuación que vamos a tener en consideración durante el desarrollo de todo este ensayo, pero que cobra especial importancia para el primer argumento, esto en la medida que mediante el fortalecimiento de la estructura organizacional se puede combatir cada uno de los factores y así evitar actos de corrupción.

La relevancia de considerar la corrupción como un fenómeno amplio es que permite analizar las conductas no solo desde un punto de vista penal, por cuanto su control admite conductas que constituyen un germen de corrupción, pero que aun no resultan típicas ni antijurídicas. Ahora bien, resulta importante la creación de una estructura organizacional en donde su principal interés sea la protección de principios como la probidad y la transparencia en el cumplimiento de las funciones establecidas por la ley, porque aquellas conductas que estamos describiendo no van a ser perseguidas por órganos externos como pueden ser la Contraloría o incluso el Ministerio Público.

Asimismo, bajo nuestro punto de vista, la creación de una estructura organizacional que combata la corrupción permite una correcta cuantificación de los actos de corrupción, porque no resulta necesario la comisión de un delito, la denuncia y la posterior investigación para la identificación de la problemática sino que basta con un análisis interno de las conductas.

Ahora bien, frente a este esquema general una de las principales problemáticas a las que nos vemos enfrentados es ¿cómo se desarrolla esta estructura organizacional anticorrupción? Bajo nuestro punto de vista, esta se debe desarrollar incluso antes de ingresar como funcionario a la municipalidad, estableciendo un estricto régimen de incompetencias e inhabilidades, ya que ellas constituyen un mecanismo fundamental para evitar actuaciones irregulares. En este sentido, creemos que resulta recomendable una constante cooperación en la esfera pública y privada que establezca estándares más rigurosos en la

primera precisamente por las labores que en ella se desempeñan. Lo señalado anteriormente constituye, en definitiva, un análisis *ex ante* del comportamiento del funcionario público que suponga el respeto a la probidad administrativa no solo durante el ejercicio de las actuaciones.

Para el desarrollo de una estructura organizacional, resulta importante que dentro del órgano municipal se entienda la relevancia de las funciones que se desarrollan. Lo anterior es más difícil en sectores rurales, en donde la cantidad de profesionales que estén capacitados y que tengan conocimientos técnicos es inferior que en sectores urbanos. En este sentido, creemos que el desarrollo de políticas públicas y el aumento de recursos permite a las municipalidades rurales crear un cuerpo técnico que fomente una estructura organizacional capaz de combatir en conjunto los actos de corrupción desde sus inicios.

Si bien, el desarrollo de una estructura organizacional debe hacerse en cada municipio tomando en consideración sus propias realidades, creemos que hay ciertos elementos que se repiten en los distintos órganos locales y ellos permiten el desarrollo de criterios comunes que se pueden materializar a través de códigos de ética que otorguen parámetros para resolver conflictos que rocen con la probidad y la transparencia. Estos códigos de ética permiten la unificación de criterios y el desarrollo de estándares rígidos que dan lugar a una estructura organizacional en la que desde jefes de servicios hasta el último funcionario eviten actos que den lugar a la corrupción. Al respecto nos parece importante referirnos a los dichos de Thale y Helmig, (2016), quienes aluden al concepto *tone from the top*, en virtud del cual los altos mandos de las organizaciones deben ser aún más cautelosos en sus conductas.

Lo que nosotros planteamos es que para el desarrollo de una estructura organizacional en la que exista un clima favorable para la integridad, es fundamental que desde los alcaldes se le reconozca valor a la ética pública y se actúe en todo momento conforme a ella. Tal como se menciona en el Manual de integridad pública de la OCDE existen distintos aspectos para el desarrollo de liderazgos éticos y, en el contexto de las municipalidades, tienen especial importancia dos: el primero de ellos consiste en la identificación de «acciones visibles, concretas y sistemáticas en el tiempo, que incluyan procesos de comunicación tanto organizacional como políticos» y, en segundo lugar, «demostrar un compromiso para sancionar aquellos comportamientos indeseados» (OCDE, 2020). Creemos que estos dos aspectos son muy relevantes, porque permiten seguridad a los funcionarios públicos en cuanto a las conductas que no son consideradas éticas y que, por tanto, van a ser sancionadas.

En definitiva, a lo largo de este argumento, hemos mencionado que para la disminución de los actos de corrupción en las municipalidades es fundamental el desarrollo de una estructura organizacional que permita identificar previamente conductas riesgosas que pueden llevar a actos de corrupción. Ahora bien, el

desarrollo de esa estructura organizacional no es sencilla ni se produce de la misma manera en todos los municipios, por lo que creemos que el desarrollo de ciertos criterios comunes otorga certeza tanto a los funcionarios como a las personas externas, lo que permite promover la confianza en la organización.

Finalizado el primer argumento, vamos a desarrollar el segundo de ellos en el que sostenemos la relevancia de la participación ciudadana como mecanismo de control. Debemos partir mencionando que, en los órganos del Estado cuyas autoridades son elegidas mediante elecciones populares, han sido constantemente cuestionadas en los últimos años por la ciudadanía, dentro de ellas encontramos las municipalidades. Al respecto, la Encuesta Nacional Bicentenario del año 2021 refleja niveles bajos de confianza institucional que, en el caso de las municipalidades, se refleja en que solo un 12 % de los encuestados cree que actúan con integridad y transparencia (Pontificia Universidad Católica de Chile, 2022).

Frente a esta problemática, nos damos cuenta de que la elección del alcalde no es suficiente para que el electorado tenga una buena percepción de los órganos locales y es por ello que creemos que la participación activa de la ciudadanía es relevante para que el control sea constante y las autoridades no solo sean evaluadas mediante procesos electorarios. En este sentido, resulta interesante mencionar la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible de las Naciones Unidas en donde uno de sus objetivos es la «paz, justicia e instituciones sólidas» a partir del cual se pretende la reducción de la corrupción y la creación de instituciones transparentes (Organización de las Naciones Unidas, 2015). Mencionamos este objetivo, porque creemos que las necesidades a las que se enfrenta en la actualidad la ciudadanía requieren de un cambio de paradigma en cuanto a la forma en que vemos a los órganos del Estado y especialmente a las municipalidades. Esta nueva percepción de las municipalidades requiere el desarrollo de políticas públicas junto con la ciudadanía, esto no solo porque le otorga solidez al órgano democrático, sino también porque no debemos olvidar que las municipalidades actúan con fondos públicos y, por tanto, las decisiones que se tomen deben ser siempre lo más eficaces y eficientes posibles.

Para el incentivo de la participación ciudadana en las municipalidades hay que considerar bajo nuestro punto de vista dos factores: el primero de ellos es el de la toma de decisiones y el segundo es el de la transparencia. Los órganos del Estado deben actuar positivamente para fomentar ambos factores y comprometerse a desarrollar medidas que permitan un constante control por parte de la ciudadanía.

En definitiva, lo que planteamos con este argumento es que las municipalidades deben avanzar a un modelo de gestión en el que se haga partícipe a los ciudadanos y que sea sumamente transparente en la toma de decisiones. Ahora bien, podríamos preguntarnos ¿cómo entendemos la participación ciudadana?,

¿cómo se materializa la misma? Sobre la primera pregunta, es importante mencionar que no constituye un fin en sí misma, porque hay que recordar que la propia Ley de Bases Generales de la Administración del Estado, en su artículo 3º, establece los principios de eficiencia y eficacia, que siempre deben ser respetados por las autoridades administrativas. Por ello, la participación ciudadana debe ser entendida como un medio para disminuir la corrupción que además permite un manejo de las expectativas por parte de la ciudadanía, ya que existe mayor vínculo en la toma de decisiones.

Frente a la segunda pregunta, esto es: ¿Cómo se materializa la participación ciudadana? el autor Ricardo García Vegas (2010), plantea que «En algunos gobiernos locales, por ejemplo, se están promoviendo prácticas ambiciosas que van más allá de las tradicionales actividades de información y consulta ciudadana, incorporándose mecanismos de participación que suponen un mayor compromiso». Estamos hablando, por ejemplo, del desarrollo de presupuestos participativos que se han realizado en 54 Municipios de nuestro país (Correa Mautz & Hepp Castillo, 2021), y que, si bien no ha sido exitoso en todos los casos, permite el ejercicio de una democracia deliberativa que desarrollada de la forma correcta se puede constituir como un importante mecanismo de control que haga más difícil los actos de corrupción.

Quizás sobre este argumento alguien podría contraargumentar señalando que la participación ciudadana de por sí no asegura que vaya a disminuir la corrupción y, en segundo lugar, que no se puede pretender la constante participación de la ciudadanía en la toma de decisiones. Si bien ambas afirmaciones son, desde un punto de vista, ciertas hay que ser enfáticos en que ninguna de las medidas presentadas durante el desarrollo de este ensayo es capaz de eliminar la corrupción, todas ellas en conjunto combaten de manera sistemática el fenómeno de la corrupción y resultan, en términos prácticos, más eficaces y eficientes que la persecución penal.

Por otro lado, creemos que las decisiones participativas y democráticas en los órganos locales tienen gran relevancia pero también se puede considerar la aplicación de instituciones que son propias del mundo privado y que pueden ayudar a disminuir los índices de corrupción. Estamos hablando, por ejemplo, de la implementación de elementos de medición, así como de sistemas de evaluación que permiten hacer análisis permanentes y constantes de la gestión; todo esto no solo con un fin sancionador, en el caso de que existan irregularidades, sino que sobre todo con el fin de analizar el cumplimiento de objetivos. En definitiva, creemos que hay que utilizar distintas herramientas previas a la persecución penal para evitar los actos de corrupción, argumento que también sostiene el economista del Banco Mundial Daniel Kaufmann, quien dice que «la guerra contra la corrupción es la lucha por el fortalecimiento de las instituciones y el combate a las fragilidades del sistema de gobernanza» (Bermel, 2019).

Finalizado el segundo de nuestros argumentos, vamos a pasar a desarrollar el tercero de ellos, en virtud del cual sostenemos la importancia de mecanismos internos que combatan el desarrollo de la corrupción en los actos municipales. Se trata de un punto que se conecta con la cultura organizacional, que planteamos al inicio de este ensayo, pero que en este caso, resulta aún más estricto. Cuando hablamos de control interno aludimos a que «El control es más que detectar fallas en algunas instituciones, es garantizar resultados deseados al promover su buen funcionamiento» (Pinzón Ramírez, 2003). Para ello, se establece la relevancia de la autorregulación así como el autocontrol; si bien ambos conceptos son relevantes, para este argumento nos vamos a centrar en el segundo de ellos.

El autocontrol se trata de una «capacidad de cada funcionario, independientemente de su nivel jerárquico y de la naturaleza de sus funciones, de asumir como propio el control y garantizar que los mecanismos de control se cumplan» (Pinzón Ramírez, 2003). Se trata de una figura que requiere de la constante actuación de todos los funcionarios municipales para así evitar que las actuaciones corruptas se hagan una situación común en los órganos estatales.

Estas labores se deben desarrollar en conjunto a la conformación de una estructura organizacional ética, porque las personas que forman parte de la municipalidad conocen los procesos internos y pueden ser los primeros en percibir conductas que sean poco éticas antes de que se pueda proceder a la persecución penal. Se trata de una situación ventajosa que permite prevenir irregularidades valiéndose, por ejemplo, de auditorías capaces de generar una institucionalidad anticorrupción. Ahora bien, debemos ser muy enfáticos en señalar que si bien el control interno debe ser una tarea desarrollada por todos los funcionarios, hay algunos de ellos que se deben dedicar de manera exclusiva al control de la corrupción, porque de lo contrario el control interno se vuelve ineficiente.

Es importante mencionar que el control interno y el carácter temporal se trata de elementos intrínsecamente relacionados, es fundamental que el análisis de las conductas sea a tiempo real, porque de lo contrario no se logra disminuir los índices de corrupción y, por tanto, nuestra tesis central no resulta efectiva. Por lo anterior, los autores señalan que «Se debe contar con estándares e indicadores que permitan monitorear y medir el comportamiento de las variables críticas que determinan su adecuado funcionamiento» (Pinzón Ramírez, 2003). A lo que se debe aspirar para que este control interno sea capaz de evitar actuaciones corruptas es que las distintas actividades desarrolladas por la municipalidad sean constantemente monitoreadas y que se desarrollen indicadores que permitan una comparación entre los resultados esperados y los obtenidos. No se trata de convertir las municipalidades en empresas privadas, como algunos podrían argumentar, sino que consiste en desarrollar un conjunto de ciclos de

control que den lugar a una municipalidad comprometida con la probidad y la ética.

## Consideraciones finales

---

Los tiempos modernos han supuesto una serie de desafíos para el Estado, ya que las necesidades de la ciudadanía se han diversificado, esto requiere una reestructuración de los órganos estatales y de las labores que ellas desempeñan. En este nuevo contexto, las municipalidades tienen una labor fundamental; sin embargo, la ampliación de funciones pone en riesgo principios fundamentales como la probidad o la ética administrativa. Para combatir estas actuaciones corruptas, hemos planteado que resulta más eficiente el control interno que las sanciones penales, ya que las primeras permiten un análisis constante y previo de las actuaciones de los funcionarios. Todo lo anterior, se enmarca en la necesidad de desarrollar órganos locales capaces de resolver las necesidades de la ciudadanía y resguardar los fondos públicos, ya que de lo contrario, nos encontramos frente al primer paso para que aumente la desconfianza en el propio modelo democrático.

## Referencias

---

- **Bermel, C. (2019).** Daniel Kaufmann: «Uno no lucha contra la corrupción luchando contra ella». *Revista Economía* 3. <https://economia3.com/2019/05/04/195450-daniel-kaufmann-uno-no-lucha-contra-la-corrupcion-luchando-contra-ella/>
- **Correa Mautz, F. & Hepp Castillo, P. (2021).** *Desarrollo económico local y presupuestos participativos: la experiencia de Chile*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- **García Vegas, R. (2010).** Sistemas de evaluación participados en los gobiernos locales: el caso de la ciudad de Madrid. En M. Arenilla Sáez (coordinador), *La administración pública entre dos siglos*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- **Hauriou, A. (1971).** *Derecho constitucional e instituciones políticas*. Ediciones Ariel.
- **Klitgaard, R. E. (1994).** *Controlando la corrupción*. Editorial Sudamericana.

- **Organización de las Naciones Unidas. (2015).** *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Objetivos de Desarrollo Sostenible.* [https://www.cepal.org/sites/default/files/static/files/ods16\\_c1900801\\_press.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/static/files/ods16_c1900801_press.pdf)
- **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] (2020).** *Manual de la OCDE sobre integridad pública.* OECD Publishing.
- **Pinzón Ramírez, L. (2003).** *Mecanismos de control para combatir la corrupción al interior de la administración tributaria.* CIAT.
- **Pontificia Universidad Católica de Chile. (2022).** *Encuesta Nacional Bicentenario UC 2021.* <https://encuestabicentenario.uc.cl/>
- **Thaler, J., & Helmig, B. (2016).** Do Codes of Conduct and Ethical Leadership Influence Public Employees' Attitudes and Behaviours?: An experimental analysis. *Public Management Review*, 18(9), 1365-1399. 10.1080/14719037.2015.1103890
- **Transparencia Internacional. (2021).** *What is corruption?* (1st ed.). [https://images.transparencycdn.org/images/CPI2020\\_Report\\_ES\\_0802-WEB.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/CPI2020_Report_ES_0802-WEB.pdf)