



UNIVERSIDAD
SAN SEBASTIAN

UNIVERSIDAD SAN SEBASTIÁN
FACULTAD DE DERECHO Y GOBIERNO
MAGISTER EN DIRECCIÓN Y CONTROL DE GESTIÓN PÚBLICA
SEDE CONCEPCIÓN

**PROPUESTA DE INSTRUMENTO DE CONTROL A LAS CAPACITACIONES EN
EL EXTRANJERO DE LOS CONCEJALES EN LOS MUNICIPIOS DE CHILE.**

Tesis presentada para optar al Magíster en Dirección y Control de la Gestión
Pública.

Profesor guía: Mg. Sandra Ibañez Hinojosa
Alumna: Karla Andrea Muñoz Ramírez

Concepción – Chile
2018

© Nombres completo de los/as autores/as.

Se autoriza la reproducción parcial o total de esta obra, con fines académicos, por cualquier forma, medio o procedimiento, siempre y cuando se incluya la cita bibliográfica del documento.

Contenido

Introducción	5
CAPÍTULO 1. ANTECEDENTES DEL PROBLEMA.	7
1.1. Formulación del Problema.	7
1.2. Justificación e importancia de la investigación.	9
1.3. Delimitaciones.	14
1.4. Estado del Arte.	14
1.5. Hipótesis y/o Pregunta de investigación.	16
1.6. Objetivos.	16
CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL.	17
CAPÍTULO 3. METODOLOGÍA.	22
3.1 Tipo de investigación (Enfoque).	22
3.2 Paradigma de investigación.	22
3.3. Alcance del estudio.	23
3.4 Diseño de la investigación.	23
3.5. Trabajo de Campo.	24
3.6. Técnicas de recolección de datos e instrumentos.	25
3.7. Criterios Éticos	29
CAPÍTULO 4. Resultados de las consultas mediante el Portal de Transparencia del Estado.	29
4.1. Algunos datos sobre las respuestas de los municipios.	29
4.2. Desglose según las características de las capacitaciones al extranjero.	33
4.2.2. Fechas.	34
4.2.3. Destinos.	34
4.2.4. Temáticas.	37
4.2.4. Empresas Capacitadoras.	42
4.2.5. Montos.	44
4.2.6. Rendiciones.	48
4.3. ¿Pérdida de prioridades? Elevados gastos en capacitaciones al extranjero.	53
4.4. Resultados de la implementación de tipos de Control.	57

4.4.1. Control Interno.....	61
4.4.2. Control Externo.....	62
4.4.3. Control Judicial.	65
4.4.4. Control de los Partidos Políticos.....	67
4.4.5. Control Social.....	68
4.4.6. La rendición de cuentas de los concejales.	71
4.4.7. El valor de los acuerdos internacionales.	72
CAPÍTULO 5. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES	75
CAPÍTULO 6. Bibliografía	84
CAPÍTULO 7. Anexos	992

Introducción

Los últimos cambios sociales han exigido reconfigurar la estructura y la relación del aparato público con la ciudadanía aplicando cambios normativos y culturales a gran escala desde los años 90 a la fecha.

El proceso modernizador ha establecido a Chile en uno de los Estados más estables de Latinoamérica, constituyéndose un referente junto con Uruguay por los bajos índices de corrupción¹, un tema especialmente sensible en la región.

Esta situación constituye una de las principales cualidades en un país que, internamente, está comenzando a sufrir los primeros síntomas de la desafección política, justamente, por la divulgación de prácticas antiéticas que vinculan el ejercicio público con la consecución de algún beneficio personal por sobre el social.

Este accionar ha permitido que la ciudadanía juzgue y cuestione constantemente la eficiencia de la gestión pública, disminuyendo, la valoración de la confianza en las instituciones públicas².

Ante este fenómeno los municipios no se mantienen ajenos. Son precisamente las administraciones comunales el objeto de la investigación, ya que prácticas carentes del componente ético han derivado en el descrédito de una de las instituciones más cercanas a la ciudadanía.

El trabajo tiene como fin recopilar datos de gestión pública para proponer un instrumento de control asociado a las capacitaciones de los concejales en el extranjero, analizando las situaciones que demuestren el grado de cumplimiento del reglamento que norma dichas capacitaciones.

El esquema del estudio se compone de 6 capítulos. El primer capítulo es un apartado introductorio a la investigación, describe el problema, la importancia y las

¹ Según el ranking de Transparencia Internacional que ubica a Chile en el lugar 26 y a Uruguay en el puesto 21, https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016.

² Según la Encuesta Nacional Bicentenario 2017, Universidad Católica y GFK Adimark, https://encuestabicentenario.uc.cl/wp-content/uploads/2017/10/Sociedad_EncuestaBicentenario2017.pdf P:14.

últimas investigaciones respecto a la ética en la gestión pública y a la disminución de la confianza en las instituciones.

El capítulo 2 hace referencia al marco teórico y conceptual que da origen y sustento a la vinculación de la ética con la gestión pública, describiendo el fenómeno de la corrupción.

El capítulo 3 detalla la metodología implementada, el enfoque, paradigma y a los 345 municipios como objeto de estudio.

En el capítulo 4 se exponen los resultados obtenidos por los procesos de consulta los 365 municipios del país mediante Ley de Acceso a la información pública.

Se exponen los resultados de los municipios que se ajustaron a lo solicitado, y con dicha información se exponen, en un primer apartado, características de las capacitaciones realizadas, entre las cuales se mencionan: Fechas, destinos, temáticas, empresas capacitadoras, montos de la capacitación y rendiciones. El segundo apartado analiza los casos que evidencian elevados montos en capacitación, describiendo las herramientas de control aplicables, distinguiendo el proceso de control interno, control externo, control judicial, control de los partidos políticos, control social, detallando la rendición de cuentas de los concejales y el aporte que los acuerdos internacionales realizan a los instrumentos de control.

El capítulo 5 presenta la discusión de los resultados y las conclusiones derivadas de la investigación, entregando recomendaciones para asegurar la eficiencia de los procesos. Luego, el capítulo 6 detalla las fuentes bibliográficas utilizadas y el capítulo 7 contempla un anexo con la propuesta de rendición de capacitación.

Finalmente, la suma de elementos indagados en el estudio tiene por objeto contribuir a la generación de un nuevo modelo de servidor público, inspirado en el deber ser que garantice el funcionamiento eficiente de las administraciones comunales y que promueva instituciones confiables y robustas, colaborando desde la localidad a consolidar el sano ejercicio democrático en el Chile.

CAPÍTULO 1. ANTECEDENTES DEL PROBLEMA.

1.1. Formulación del Problema.

Durante las últimas décadas el ejercicio de vincular el componente ético a la gestión pública ha sido materia de numerosas investigaciones y análisis, tornándose un área sensible dentro de los gobiernos pues, a diferencia de los casos de corrupción vinculados al sector privado, las prácticas antiéticas juegan precisamente con los recursos públicos.

Este problema de alcance mundial se ha evidenciado gracias a estudios como los realizados por Transparency International, institución que aplica un instrumento estandarizado de medición para determinar cómo son percibidos los gobiernos en la propensión de recibir sobornos y permitir comprar las decisiones que tomen en el cumplimiento de sus funciones. Nos referimos al índice de Percepción de Corrupción, evaluación que somete a todos los Estados a medición anual.

Figura 1. Mapa Mundial de la Corrupción 2016.



Fuente: Estudio Anual de Transparency Internacional.

El Índice de Corrupción de Transparencia Internacional evidencia que toda la zona correspondiente a América Latina se encuentra teñida de “rojo”, y esta zona solo es comparable al continente africano.

La clasificación es una interpretación de los índices de percepción arrojados por los propios ciudadanos, quienes evalúan la situación nacional apoyados por los flujos de información que reciben de diferentes medios respecto a los casos de corrupción.

Que América Latina esté más cercana al rojo, es proporcional con lo revelado por la institución Tax Justice Network (2011:3) al señalar que “la cantidad de dinero que escapa de recaudación fiscal por malas prácticas en este territorio es de un 36,8%”.

Hay que considerar que existen escenarios que hacen proclive un clima de corrupción, especialmente en la medida que los países experimenten serias debilidades institucionales, implementen nulas facultades de control y rendición de cuentas, o que detenten un escaso nivel de participación ciudadana. Estas situaciones proporcionan el clima propicio para la libertad de acción de funcionarios y autoridades, aumentando las posibilidades de ramificación de malas prácticas.

Implementar políticas que vayan en contra del establecimiento y desarrollo de este tipo de situaciones cobra especial relevancia, sobre todo en materia de fortalecer los organismos de control y procesos de rendición de cuentas, ya que es uno de los mejores desincentivos para aminorar las prácticas corruptas.

Según los reportes de Chile Transparente, Chile, país que disputaba el primer lugar latinoamericano en el ranking de Transparencia Internacional, ha descendido en el índice de Percepción de la Corrupción en los servicios públicos. En el año 2002 el país obtuvo su mejor índice, 7.5 puntos³, ubicándolo en el puesto N°17 del ranking mundial, mientras que, en el año 2017, Chile cae 9 posiciones, situándose en el puesto N°26 del ranking con 6.7 puntos.

Huguette Labelle, presidente de Transparencia Internacional en el 2013 señalaba que tal índice “demuestra que todos los países se enfrentan todavía a la amenaza de corrupción en todos los niveles de gobierno, desde el otorgamiento de permisos locales hasta la implementación de normas y reglamentaciones”⁴. Y no sólo los

³ En escala de 1 a 10, siendo 1 mayor riesgo de corrupción y 10 menor riesgo de corrupción.

⁴ Nota de Transparencia Internacional sobre la corrupción del mundo en el 2013, https://www.transparency.org/news/pressrelease/indice_de_percepcion_de_la_corrupcion_la_corrupcion_en_el_mundo_durante_201

organismos nacionales, también los órganos de administración comunal han sido vinculados a casos mal uso de recursos públicos. Una de estas prácticas son las que se desprenden de los dineros ejecutados para realizar jornadas de capacitación en territorio nacional y extranjero.

La situación debe ser regulada en el corto plazo, pues involucra a municipios que presentan altas tasas de población en vulnerabilidad social, donde los recursos públicos que manejan escasean frente a necesidades de alta complejidad de la sociedad local.

Estos hechos arrastran un segundo problema; el incremento de la falta de confianza en las instituciones públicas, atacando profundamente la valoración social en las administraciones locales.

Son pocas investigaciones las que vinculan las prácticas corruptas con la pérdida de valoración pública y, aún menos, las que versan estrictamente sobre el plano local que detentan los municipios.

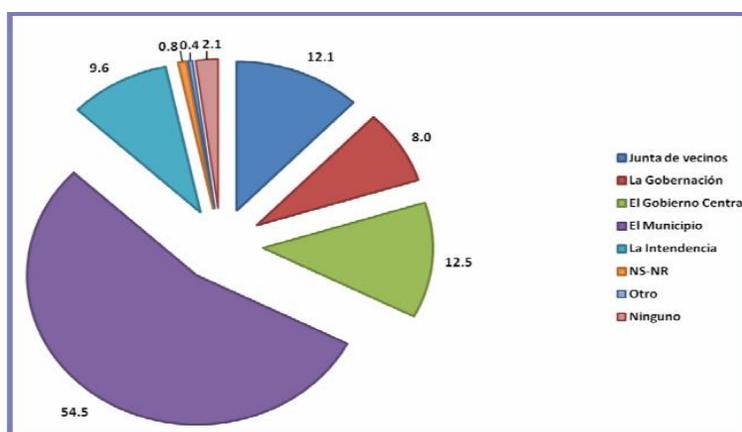
Finalmente, la investigación pretende contribuir al estudio de los casos de la gestión pública comunal, entregando datos y analizando información extraída de una de las prácticas más recurrentes por los municipios; los procesos de capacitación.

1.2. Justificación e importancia de la investigación.

El estudio sobre la correcta utilización de los recursos públicos cobra especial importancia para las municipalidades, ya que estas instituciones locales gozan de ciertas características que les son atribuidas por la propia ciudadanía, otorgando elementos diferenciadores al resto de los órganos de la Administración del Estado. La atribución de valor surge en la medida que los ciudadanos declaran que los municipios son considerados por la ciudadanía como la institución más cercana a la comunidad local.

La municipalidad tiene ventajas comparativas con respecto a otras instituciones públicas, porque además de ser la primera cara visible de la gestión pública en los territorios, detenta una mayor cercanía física con la ciudadanía, sintonizando con mayor precisión las necesidades públicas. Se considera que mantiene una relación especial para atender las demandas locales, situación favorable para proporcionar una mejor provisión de servicios municipales. Esta situación es evidenciada mediante el siguiente gráfico:

Gráfico 1. ¿Cuál de las siguientes instituciones tiene mayor capacidad para solucionar los problemas que le afectan a usted en su comuna?



Fuente: Encuesta Nacional de Opinión, Instituto Chileno de Estudios Municipales, ICHEM, 2010.

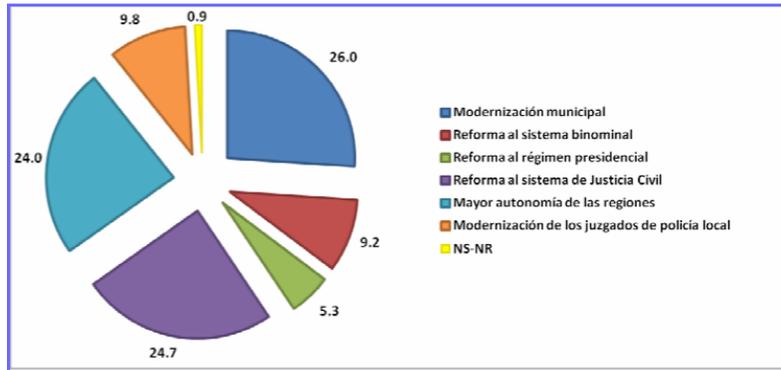
La siguiente característica que diferencia a los municipios respecto de otras instituciones de carácter público está dada cuando los ciudadanos ratifican la necesidad de las reformas modernizadoras del Estado, en especial las que contemplen cambios institucionales en las municipalidades.

Derivado de la importancia que constituyen los municipios para la comunidad, la Modernización Municipal se ubica en la primera mayoría de prioridades, superando a iniciativas locales, como modernizar los Juzgados de Policía Local.

Incentivar cambios institucionales en los municipios implica reformular procesos, entrega de servicios, atención al público, entrega de recursos, priorización de obras o la definición de políticas tan relevantes como el Plan de Desarrollo Comunal o el

Presupuesto Municipal, impactando directamente a la comunidad local. Esto lo vemos reflejado en el siguiente gráfico:

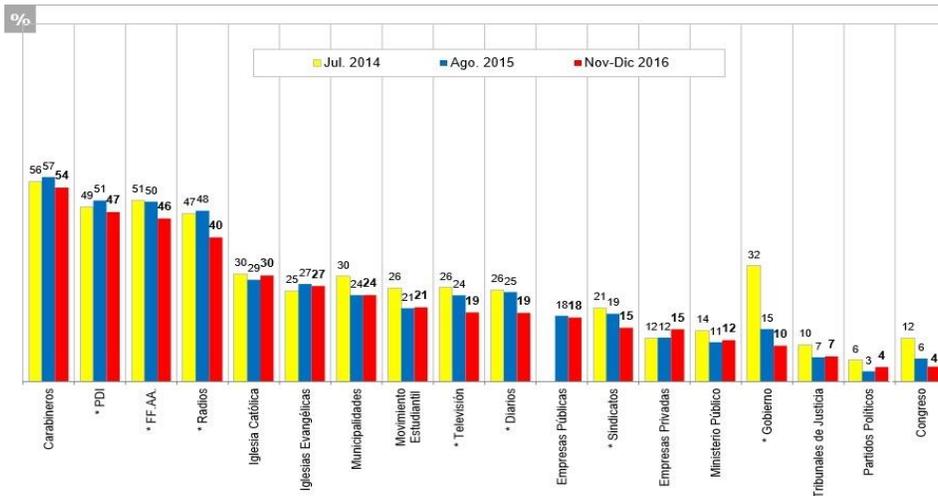
Gráfico 2. ¿Cuál de las siguientes reformas del estado, cree usted, deberían abordar como primera prioridad los candidatos presidenciales durante sus campañas?



Fuente: Encuesta Nacional de Opinión, Instituto Chileno de Estudios Municipales, ICHEM, 2010.

En tercer lugar, es materia de tratamiento por los últimos estudios que demuestran una caída de la confianza en las instituciones, incluyendo los municipios, los que según el gráfico 3, disminuyeron el índice de confianza del 30% al 24% en un año.

Gráfico 3. Grado de confianza ciudadana en las instituciones chilenas.



Fuente: Encuesta Centro de Estudios Públicos, CEP. Estudio Nacional de Opinión Pública N°79, Abril – Mayo 2017.

El fenómeno de caída de la confianza en las instituciones tiene estrecha relación con la disminución de la participación electoral en las elecciones municipales. En los comicios municipales del 2012 hubo en total 5.771.372 electores, mientras que

en la elección del año 2016 votaron un total de 4.927.257⁵. Con la irrupción del voto voluntario en Chile, se constata una baja entre ambas elecciones. En total, 844.115 personas se abstuvieron de participar en los comicios del año 2016 respecto del proceso anterior efectuado en el 2012.

La caída progresiva de la confianza en los municipios no solo ha afectado la participación política respecto del ejercicio ciudadano en los procesos electorarios, sino que, además, ha generado una barrera dificultando la posibilidad de concretar un proyecto comunal colaborativo. Las convocatorias públicas que realizan los municipios sobre actividades, programas y servicios son cada vez más complejas en términos de atraer y asegurar la participación social en las instancias municipales arriesgando legitimidad en acciones que ejecuta la autoridad comunal.

Según el estudio Confianza Municipal: Percepciones desde la escala local (2016:9), el decaimiento de la confianza en las instituciones, es urgente revertirla, pues su aumento “desestabiliza las instituciones democráticas al cuestionar su legitimidad, disminuye la participación política propositiva y aumenta la de oposición, como también dificulta la disposición a la colaboración y a la cohesión social”.

En este sentido, el Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción⁶(2015) en el apartado sobre Probidad y Fortalecimiento de Municipios ratifica la importancia de abordar la confianza en las municipalidades pues “son una pieza clave en la vinculación del poder público con los ciudadanos. Su relevancia radica en dicha proximidad y en su responsabilidad protagónica en la provisión de una gran cantidad de servicios y prestaciones a la comunidad local”.

Considerando la opinión del Centro de Políticas Públicas (2016:9), las razones de la paulatina pérdida de confianza parecen ser variadas, y versan sobre el incumplimiento de actuaciones que la ciudadanía espera de las autoridades y

⁵ Datos extraídos según reporte de las estadísticas de Participación Electoral en las Elecciones Municipales 2016 del Servicio Electoral en https://serval.cl/wp-content/uploads/2017/03/Votantes_Edad_Sexo_Region_Municipales_2016.pdf

⁶ Comisión creada en el 2015 en el gobierno de Michelle Bachelet para proponer propuestas de regulación a los conflictos de interés, tráfico de influencias y corrupción en la Administración Pública Chilena.

funcionarios municipales, como la imparcialidad, la apertura e inclusión ciudadana, la capacidad de dar respuesta, la confiabilidad y la integridad en salvaguardar el interés público, mitigando los riesgos de corrupción.

Las municipalidades no están exentas de la percepción de corrupción, dado que la discrecionalidad en el manejo de los recursos municipales los expone constantemente a riesgos de corrupción que deben ser regulados, por ejemplo, mediante un proceso de modernización municipal.

Esta doble relación entre configurar la institución pública más confiable, pero al mismo tiempo ser percibida como ímproba, da cuenta de un contexto ambiguo. Los municipios transmiten confianza por su cercanía con la ciudadanía, y también, son parte de lo público, un sector que se está deslegitimado por los últimos hechos de corrupción en el país, donde se han visto involucrados autoridades y funcionarios públicos, sin distinguir sector o posición política.

El año 2016 evidenció, mediante prensa nacional, diversos casos de autoridades comunales implicadas en cuestionadas jornadas de capacitación en el extranjero, incurriendo los municipios en cuantiosos gastos económicos para solventar traslados, inscripción en cursos y pago de viáticos de los concejales en comunas que mantenían fuertes necesidades en el ámbito de seguridad, vivienda, transporte, y en donde precisamente, el presupuesto es escaso.

Una negativa imagen sobre la eficiencia en el uso de los recursos públicos en actividades internacionales que, al parecer, poco y nada tienen relación con las prioridades comunales, y que cada día se acercan más a la denominación de “viajes de turismo”, acrecentando, aún más, la desconfianza con los municipios.

Finalmente, la importancia de la investigación radica en la medida que escasea el material bibliográfico que se refiera expresamente a las prácticas antiéticas dentro de las administraciones comunales, por esto, es de especial relevancia dar a conocer este tipo de prácticas, para que la difusión actúe como barrera ante la participación en capacitaciones que no respondan a beneficios concretos para la comunidad local. Alejar este tipo de prácticas dentro de la gestión pública es

fundamental si queremos recobrar el valor en las instituciones y fortalecer la participación en la construcción de una democracia sólida y duradera.

1.3. Delimitaciones.

Cobertura geográfica

El grupo de estudio corresponde a las 345 municipalidades que administran las comunas en territorio chileno y se les consultará mediante Ley de Acceso a la Información pública sobre los procesos de capacitación.

Los datos obtenidos serán ingresados en una matriz que considere todos los municipios consultados para así tener una referencia de cuales han respondido en tiempo y plazo.

Cobertura temporal

La investigación se referirá a la relación que existe entre el gasto financiero ejecutado en capacitaciones al extranjero de los concejales en el periodo comprendido entre los años 2013, 2014, 2015 y 2016, y los mecanismos de control que se aplican en los casos que no son justificados.

1.4. Estado del Arte.

En la actualidad existe una diversa gama de investigaciones donde el eje principal de estudio están relacionados con la ética en la gestión pública, los mecanismos de control o los niveles de participación ciudadana. Si bien estas investigaciones se han ramificado, principalmente por la contingencia de los efectos de la corrupción, la gran mayoría de las referencias teóricas se vinculan con el gobierno nacional y con las instituciones que de él se derivan, apartando el análisis de los gobiernos locales. Entre las investigaciones más recientes que han profundizado en la corrupción en los gobiernos latinoamericanos se encuentran los estudios que arrojan cifras cada vez más negativas en cuanto a los elevados montos de pérdidas por prácticas anti éticas reflejando un constante menoscabo en las arcas fiscales.

Una de ellas es la realizada por el World Economic Forum (2016) que estima en US\$ 1 billón el costo anual de la corrupción a nivel global, al mismo tiempo en que Latinoamérica ha sido testigo directo de estos costos mediante los países que han caído en crisis por la constante desviación de recursos públicos.

En el mismo sentido de la investigación del World Economic Forum, el trabajo realizado por la organización Tax Justice Network (2011) para determinar la cantidad de dinero que escapa de recaudación fiscal, arrojó que en América Latina el dinero que no se recauda es de un 36.8%. Sólo la economía brasilera mantiene un 39% de pérdida en sus ingresos, mientras que el Banco Nacional Mexicano (2015) estimó que el costo de la corrupción a nivel nacional estaría en el orden del 9% del Producto Interno Bruto, preocupando de sobremanera la concepción social de normalidad sobre la corrupción, e incluso, evidenciando sectores que, dependiendo de quién presente comportamientos corruptos, lo avalan.

Para el argentino Bernardo Kliksberg (2003), eludir esa relación como ha sucedido en la América Latina en las últimas décadas significa crear el terreno propicio para que ese vacío de discusión ética favorezca a que se desplieguen sin sanción social los valores antiéticos que encabeza la corrupción, continuando el egoísmo exacerbado, la insolidaridad y la insensibilidad frente al sufrimiento de tantos. El corrupto no sólo daña por lo que roba a la sociedad, sino también, por el mensaje que transmite.

Los resultados obtenidos el 2007 por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, en el estudio denominado *La rendición de cuentas y el control social: Una aproximación conceptual* señalan que, partiendo de la base que el control social está siempre tensionado por el juego de la dependencia e interdependencia respecto de la ciudadanía con las instituciones públicas, dependiendo de la manera en cómo dicha tensión sea manejada, condiciona la eficacia y la autenticidad del control social como democratizadora del espacio público. Es así como el CLAD en esta oportunidad pone en el centro del debate el nivel de los diferentes recursos existentes para un control social efectivo. Distingue dos tipos de recursos: los indirectos y los directos. Estos últimos son los que

mayores condiciones de eficacia crea porque no dependen de ningún tipo de intervención institucional judicial o contralora, como sí dependen los recursos indirectos que para activarse el mecanismo de control si requieren de la mediación institucional.

Finalmente, es de especial interés para la presente investigación vincular los diversos tipos de control al componente ético, ya que en la actualidad cobra un singular tratamiento debido a la crisis de confianza de las instituciones en Chile.

1.5. Hipótesis y/o Pregunta de investigación.

Supuesto: Los procesos de capacitación de los concejales en el extranjero no se ajustan a los procesos de rendición establecidos en por ley.

1.6. Objetivos.

Objetivo general

Proponer un instrumento de control de capacitación al extranjero de los concejales en base a la recopilación de información referente a los procesos realizados entre los años 2013 al 2016.

Objetivos Específicos

- 1) Describir el proceso de capacitación como un recurso legal y su vinculación en la práctica con la eticidad.
- 2) Identificar las prácticas sobresalientes de las capacitaciones de los concejales al extranjero.
- 3) Establecer un Ranking de las 10 comunas con mayores gastos en capacitaciones al extranjero por los concejales en el periodo 2013 al 2016.
- 4) Recoger información sobre los diferentes mecanismos de control aplicables a los procesos de capacitación al extranjero de los concejales.
- 5) Construir un instrumento de control aplicables a los procesos de capacitación al extranjero de los concejales de los municipios de Chile.

CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL.

Platón, filósofo griego, uno de los pensadores más influyentes de la historia universal, ya en el 400 a.C, relataba en su popular obra “La República” la leyenda mitológica de Giges de Lidia, un pastor que se hace de absoluta impunidad gracias a que encuentra un anillo mágico que al voltearlo lo tornaba automáticamente invisible. Así, con este nuevo poder, sedujo a la reina, mató al rey, se apoderó del reino y de todo su dominio.

A más de dos mil años, el relato no está lejos de quedar ajeno, más aún cuando día a día somos testigos de cómo el ser humano en su obrar se aleja de los parámetros éticos, corrompiéndose por obtener una cuota más elevada de poder, económico, social o político.

Hay quienes afirman que las personas obran bien y desarrollan su vida en torno a la probidad, únicamente por miedo al castigo, pues si fuéramos del todo invisibles, como el pastor de la leyenda de Platón, seríamos injustos, y solo las circunstancias diferenciarían actuar bajo la integridad, o bien, bajo la deshonestidad.

Hoy por hoy parece que gana terreno el actuar basado en la teoría de mercado. No es extraño encontrar a personas que obran fuera de los parámetros valóricos, fundándose en la creencia de que la persona es un individuo únicamente interesado en sí mismo y en lograr el máximo beneficio personal que responda siempre a sus propios intereses. La acción así se circunscribe a la libertad del individuo operando bajo el egoísmo psicológico, eliminando de raíz el accionar por un bien comunitario o de forma altruista.

Los efectos del secretismo y de la invisibilidad bien lo sabe América Latina. La opinión pública cada día hace más notorio su descontento, no solo porque no ven sus necesidades atendidas por los políticos, sino que también por el comportamiento de líderes y autoridades locales, quienes se han visto envueltos en escándalos de corrupción, sin importar trayectoria, cargo o color político.

Si bien el concepto de corrupción no tiene una definición universalmente aceptada, para la presente investigación utilizaremos el alcance realizado por Transparencia

Internacional en el año 2017 definiéndola como “el abuso del poder encomendado para beneficio privado” (Transparencia Internacional, 2017).

A pesar de que existen Estados que en sus marcos legales establecen sus propias definiciones de corrupción, todas coinciden al hacer mención del uso abusivo de poder para un beneficio particular.

Nicolás Lagos (2017) menciona los tipos de corrupción existentes a raíz de la clasificación realizada por Susan Rose-Ackerman (2016) de los diversos tipos de corrupción que contemplan las legislaciones de diversas culturas y países del mundo y que son totalmente atingente para comprender las variaciones que se engloban dentro de la corrupción.

Las malas prácticas que también constituyen actos de corrupción son los siguientes:

- 1- Soborno: Intercambio de dinero, regalos o favores a cambio de conseguir un beneficio otorgado por la ley.
- 2- Extorsión: Amenaza de un funcionario público quien, aprovechándose de su cargo y poder solicita una recompensa.
- 3- Prevaricación: Decisión de un funcionario público o judicial basada más en criterios arbitrarios y subjetivos que en lo establecido en las normas.
- 4- Fraude: Mal uso intencional de los recursos públicos que le han sido confiados para su administración.
- 5- Malversación: Apropiación ilegal de los recursos del empleador por parte del empleado.
- 6- Tráfico de influencias: Uso de los nexos formales o informales con el poder público para beneficio privado.
- 7- Nepotismo: Contratación de un familiar o alguien con quien se tiene cercanía para un cargo por sobre otra persona.
- 8- Amiguismo: Preferencia de personas con las cuales se tiene afinidad en las decisiones que se tiene a su cargo.

La clasificación de los tipos de corrupción que puede ser susceptible la administración pública es clave para comprender las fallas que presentan actos

administrativos como la aprobación de gastos en jornadas de capacitación al extranjero que no respondan al fin esperado ya que este tipo de prácticas puede derivar en fraude al hacer un mal uso en conciencia de los fondos públicos que están bajo la administración municipal.

Es común que la ciudadanía asocie la corrupción con el traspaso de dinero para satisfacer fines personales y que, por lo mismo, no distinga a ciencia cierta que existen prácticas, como el fraude, el amiguismo o el nepotismo.

La necesidad de tener claridad sobre los tipos y efectos de la corrupción es crucial para superarla, ya que Latinoamérica en su conjunto sufre una crisis de falta de confianza en sus instituciones y esto, es causal directa de las prácticas asociadas a la corrupción. En este sentido, Manuel Villorria (2007:73) señala que la falta de confianza en las instituciones favorece la corrupción, pero, a su vez, la corrupción favorece la falta de confianza en las instituciones, originando un círculo vicioso de ingobernabilidad y destrucción de las bases de convivencia.

Estos efectos se han ramificado por países latinoamericanos con menor o mayor profundidad, en estos últimos, la corrupción no se asocia exclusivamente a los políticos y autoridades, sino que también, a los empleados públicos de base. En este sentido Manuel Villoria (2000:24) señala que “el término de corrupción administrativa no puede separarse de la corrupción política, se alimentan una a otra, pues donde los políticos son corruptos surge corrupción administrativa, aun cuando la profesionalidad del servicio público pueda atenuar la expansión del fenómeno”.

El riesgo de que los políticos o los empleados públicos caigan en prácticas corruptas motiva la búsqueda de mecanismos eficientes de control directo e indirecto en las instituciones de la administración pública en especial, las que suponen una estrecha intervención con la comunidad. Buenas estrategias de control aseguran la disminución de los actos de corrupción. Es por esto por lo que las discusiones abordan las dimensiones para implementar un control efectivo.

Una de ellas es la ofrecida por Oscar Bautista (2001:7) quien señala que el control se logra mediante dos dimensiones trascendentales en las cuales apoyaremos el

análisis de los resultados arrojados, identificando a los actores sociales intervinientes y, por lo tanto, a quienes tienen el deber o el desafío de revertir el mal uso de recursos públicos. Esta situación es altamente relevante, aún más, si tomamos en consideración la multiplicidad de funciones y demandas que enfrenta un municipio versus la escasez de recursos económicos que sostiene.

Dichas condiciones establecidas por Bautista para ejercer un control exhaustivo son:

- A) Contar con un marco legal que permita la investigación y acusación independientes. Todo país debe estudiar y revisar que el marco legal relacionado con la garantía de la ética sea vigente y, en caso de no existir, tratar de crearla como lo han hecho recientemente algunos países.
- B) Establecer mecanismos adecuados de responsabilidad y participación. Los sistemas de rendición de cuentas deben formular acciones que identifiquen las acciones antiéticas a fin de cerrarle el paso a éstas. Entre los mecanismos, además del procedimiento legal, está el procedimiento administrativo, las auditorías, las evaluaciones de desempeño de la dependencia, así como la denuncia.

Es esencial que exista una concordancia de los marcos regulatorios en conjunto con la participación transversal que tienda a perseguir responsabilidades para evitar la impunidad. Este requisito es el que la investigación establece como mecanismo ideal de control para contrarrestar las malas prácticas en el ámbito público.

En la dimensión relativa a la participación transversal, incluyendo el control ejercido por la sociedad civil, Paulina Ibarra (2017:180) señala que los sistemas de control deben complementarse con el control social que opere como contraparte del gobierno y de las autoridades locales y nacionales, en tanto que esta participación se lleve a cabo en forma colaborativa y con la incorporación de múltiples actores, incluidas las organizaciones de base, los organismos internacionales y el sector privado.

Ya en el 2007 Nuria Cunill señalaba que la rendición de cuentas hacia la sociedad y el control social son “dos caras de la misma moneda” que, a pesar de no eliminar toda práctica corrupta, constituyen una dimensión insoslayable para su potenciamiento. Así, el control social debe entenderse siempre como un derecho pleno y activo a la vigilancia ciudadana respecto del accionar del Estado, sobre todo en áreas sensibles para la comunidad.

Para Cunill el control social es cada vez más importante por la necesidad de legitimar la discrecionalidad de quienes ejercen el poder conferido. La necesidad, se acentúa en función de la tendencia elusiva del poder político a rendir cuentas.

Aplicar diferentes tipos de control que integren la aplicación de medidas estructurales, medidas preventivas, medidas vinculadas a la detección e investigación de conductas corruptas y medidas sancionadoras eficaces (Raile:2004), aumenta las posibilidades de revertir el secretismo que la evasión genera en instituciones de corte weberiano.

Es esta combinación de diferentes tipos de control el que se recomienda aplicar a raíz de la proliferación de jornadas de capacitación al extranjero en los concejales de los municipios de Chile para asegurar que las acciones se ajusten a los patrones de efectividad social. Así, la finalidad es determinar las características principales del proceso de capacitación constituido en toda su expresión como “el conjunto de actividades permanentes, organizadas y sistemáticas destinadas a que los funcionarios desarrollen, complementen, perfeccionen o actualicen los conocimientos y destrezas necesarios para el eficiente desempeño de sus cargos o aptitudes funcionarias”⁷.

⁷ Según dictamen N°85355 de noviembre del 2016 de la Contraloría General de la República, <http://www.contraloria.cl/LegisJuri/DictámenesGeneralesMunicipales.nsf/FormImpresionDictamen?OpenForm&UNID=7285639A6FCFF3110325807A00454511>.

CAPÍTULO 3. METODOLOGÍA.

3.1 Tipo de investigación (Enfoque).

Al momento de llevar a cabo la investigación se utilizó la metodología mixta, donde predomina el análisis cualitativo. En primera instancia, se analizó la información entregada por los municipios a través de consultas por ley de acceso a la información pública para elaborar una matriz general de los gastos. Finalmente, se expusieron algunas situaciones que revelan el grado de cumplimiento del reglamento que norma las capacitaciones.

3.2 Paradigma de investigación.

La presente investigación buscó recopilar información para establecer herramientas y lineamientos generales que aporten a la discusión sobre cómo los funcionarios públicos y la ciudadanía pueden aplicar mecanismos de control que restrinjan las prácticas que carecen del componente ético.

Generar consciencia sobre la ampliación de las responsabilidades frente al rol que cada actor cumple en la sociedad es fundamental para accionar una estrategia correctiva en el ámbito público. El Estado mediante sus instituciones reguladoras, los partidos políticos por otro sentido, representados por militantes en posiciones de poder público, y principalmente, la ciudadanía es la que está llamada a supervigilar las actuaciones de sus representantes e instituciones. Sólo aminorando las malas prácticas podremos fortalecer la valoración en las instituciones públicas, revirtiendo precisamente, la crisis de confianza que afecta el ejercicio democrático en Chile.

Finalmente, la investigación pretende contribuir a la generación de conocimientos teóricos y prácticos para propiciar una reflexión personal acerca de qué rol estamos cumpliendo en la configuración de un nuevo perfil del funcionario público, impulsándolo como catalizador de un Estado abierto, moderno, eficiente y al servicio de la comunidad local.

3.3. Alcance del estudio.

El presente estudio busca proponer un instrumento de control en base a las descripción de las características del proceso de capacitación de los concejales en los municipios de Chile.

La investigación abarca únicamente las capacitaciones realizadas fuera del territorio nacional, entre los años 2013 al 2016, identificando la oportunidad y efectividad de contratar empresas capacitadoras que realicen jornadas en el extranjero con el fin de entregar herramientas a los Concejales para una mejor gestión comunal.

Al ser un estudio eminentemente descriptivo, selecciona una serie de datos relevantes sobre los procesos de capacitación realizados en un periodo de tiempo determinado para contrastar las necesidades y la pertinencia de la realización de las jornadas de capacitación en el extranjero.

Finalmente, especifica los diferentes tipos de control como mecanismo de colaboración directa en la vinculación de la ética al ejercicio de la gestión pública y su incidencia en la recuperación de la confianza institucional.

3.4 Diseño de la investigación.

El diseño de la investigación consta de dos etapas. La primera surge del análisis de los datos obtenidos mediante las respuestas recibidas por los municipios por el portal de Acceso a la información pública, entregando datos cualitativos y cuantitativos, los que fueron clasificados, comparados y analizados sobre la pertinencia de los procesos de capacitación en el extranjero. Una segunda parte versa sobre la vinculación de los casos que no se ajustan a prestar una mejor función pública con los diversos mecanismos de control existentes, predominando el análisis cualitativo.

La bibliografía utilizada revela una especial preocupación por las prácticas que aumentan la pérdida de confianza ciudadana respecto de las instituciones públicas. Determinar la implicancia de prácticas engorrosas en materia de capacitaciones al

extranjero en los municipios de Chile con la progresiva disminución de la valoración pública resulta fundamental para comprender los procesos que la gestión pública atraviesa.

Finalmente se plantean recomendaciones y lineamientos que establezcan los nuevos desafíos a corto plazo que permitan acercar, lo más posible, la eficiencia y las prácticas éticas a la gestión pública municipal.

3.5. Trabajo de Campo.

Mediante el Portal de Transparencia del Estado se creó un perfil para realizar la consulta a los 301 municipios que son parte del convenio con dicho portal.

Respecto a los 44 municipios que no están considerados dentro del sistema, el proceso de consulta se efectuó directamente en cada una de sus páginas institucionales.

Con testos dos medios se obtuvieron los datos oficiales que informaron los municipios respecto de las capacitaciones al extranjero realizadas por los concejales en los años 2013, 2014, 2015 y 2016.

En una primera etapa del trabajo de campo, las consultas fueron ingresadas entre los días 10 y 11 de marzo del 2017, disponiendo los municipios de 20 días hábiles contados desde el primer día hábil posterior a la recepción de su solicitud. Además de este plazo, el proceso contempla una prórroga de hasta 10 días hábiles, siempre y cuando exista una notificación previa que detalle los motivos de solicitar extensión del plazo.

En la primera etapa, de los 345 municipios consultados, se recibieron 243 respuestas, por lo mismo, el proceso de consulta se repitió nuevamente entre el 20 y 28 de junio, para que los municipios que no enviaron sus respuestas tuvieran una nueva oportunidad de entregar la información. En esta segunda etapa se recibieron 80 respuestas adicionales.

Entre la primera y segunda etapa de consultas, respondieron satisfactoriamente un total de 329 municipios. Todas las respuestas fueron tabuladas en una matriz que

permitiera ordenar y sistematizar de mejor manera los datos arrojados por los municipios.

Finalmente, se recopiló información respecto a la normativa vigente que regula los procesos de capacitación en territorio extranjero para los Concejales. Con esta información, se analizó que la política de capacitación se ajuste a las disposiciones contempladas en la Ley.

3.6. Técnicas de recolección de datos e instrumentos.

La investigación recurrió a la Ley de Acceso a la Información Pública como instrumento para la obtención de los datos oficiales que manejan los distintos municipios respecto de las capacitaciones al extranjero realizadas por los concejales en los años 2013, 2014, 2015 y 2016.

Para obtener datos oficiales de los municipios en Chile se formuló una pregunta tipo aplicable a cada municipio. El contenido consultaba sobre 3 dimensiones, éstas son:

1. El presupuesto total ejecutado en capacitaciones al extranjero de los Concejales en los años 2013, 2014, 2015 y 2016.
2. Nómina de Concejales que se capacitaron en el extranjero, destinos, monto cancelado a la empresa de capacitación, traslados, viáticos y programa de cada uno de los viajes realizados entre los años 2013, 2014, 2015 y 2016.
3. Informes que acrediten el cumplimiento de programa, el aprendizaje del concejal o el beneficio que reporta realizar la capacitación para la comunidad.

Todas las respuestas fueron tabuladas en un esquema donde identificara comuna por comuna en materia de: Presupuesto total gastado en el periodo de tiempo establecido, Detalles de la capacitación (programa, empresas capacitadoras, listado de asistentes) e informes realizados por los asistentes a la capacitación.

Mediante la página del Instituto Nacional de Estadística se obtuvieron los datos de la población registrada en el Censo del año 2002 para cada comuna. Así mismo, en

relación al Índice de Transparencia Comunal, el portal del Consejo para la Transparencia ofrece los datos actualizados según cada municipio del país.

En total fueron 329 respuestas recibidas las cuales fueron procesadas mediante un cuadro que esquematice la información en el siguiente orden:

Tabla 2. Matriz de datos sobre las capacitaciones al extranjero de los concejales en los municipios de Chile.

Comuna	Presupuesto Total ⁸ (Dimensión 1)	Detalles de capacitación (Dimensión 2)	Informes (Dimensión 3)	Población/ Número de habitantes ⁹	IT ¹⁰
Municipio 1	Monto ejecutado por municipio 1	Enlace a información	Enlace a informes	X Habitantes	Puntuación municipio 1
Municipio 2	Monto ejecutado por municipio 2.	Enlace a información	Enlace a informes	X Habitantes	Puntuación municipio 2
Municipio 3	Monto ejecutado por municipios 3.	Enlace a información	Enlace a informes	X Habitantes	Puntuación municipio 3

Fuente: Elaboración propia mediante las respuestas emanadas por los municipios.

De las 343 municipalidades solo 2 municipios no respondieron adecuadamente. Es el caso de los municipios de Iquique y Buin los que respondieron adjuntando documentos ilegibles y que, además, no contemplan toda la información solicitada.

En la matriz se desglosaron diversas clasificaciones donde se seleccionaron municipios que sobresalían por el destino, costo, viático, relevancia del lugar de la capacitación y la relación del gasto total con el presupuesto municipal.

A partir de esta base de datos se obtuvo el gasto total incurrido por las 319 municipalidades y se elaboró un ranking con los 10 municipios que más destinaron recursos a capacitaciones en el extranjero.

⁸ Sumatoria de los montos ejecutados entre los años 2013, 2014, 2015 y 2016.

⁹ Población en cada una de las comunas del país según Censo 2002. Instituto Nacional de Estadísticas, <http://redatam.ine.cl/cgibin/RpWebEngine.exe/PortalAction?&MODE=MAIN&BASE=CPCHL2KCOM&MAIN=WebServerMain.in>

¹⁰ Índice de Transparencia Municipal emanado por el Consejo para la Transparencia en el Estudio Nacional de Transparencia, www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/estudios/2018/02/Estudio-Nacional-de-Transparencia-2017.pdf.

Además, el contenido de las respuestas enviadas por los municipios arrojó información relevante respecto de la razón y de los detalles de las capacitaciones realizadas en el extranjero. Dichos datos fueron expuestos distinguiendo el destino, gasto total, viático, relevancia del lugar de la capacitación en relación con el tema y relación del gasto total con el presupuesto municipal.

Finalmente, la investigación describirá la normativa existente en Chile y que regula el ejercicio de la función pública de los concejales, además de ejemplificar casos denunciados por medios de comunicación y por la sociedad civil respecto de capacitaciones que, en principio, no han cumplido con los objetivos establecidos.

Para tal objetivo se extraerán elementos relevantes de:

a) Leyes y reglamentos nacionales de interés para el tema a investigar. Expresadas en: Bases administrativas, Estatuto Administrativo, Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades y en la Ley 20.285 sobre Acceso a la Información Pública de los órganos del Estado.

Las leyes aplicables se obtendrán de la página de la Biblioteca del Congreso de la República de Chile. En base a la información contenida en el marco regulatorio se realizará un análisis de contenido para analizar la política de capacitación los concejales, identificando quién solicita y aprueba la capacitación, en qué casos corresponde su realización, los objetivos, la supervisión de la ejecución, la asignación de recursos, y demás detalles relevantes del proceso.

b) Actos administrativos de la Contraloría General de la República de Chile.

La investigación finalmente describirá:

- 1) El rol que cumple el control interno dentro de las instituciones.
- 2) El control externo ejecutado por la Contraloría de la República de Chile.
- 3) El control judicial relativo a las capacitaciones donde se investiguen eventuales fraudes al fisco.
- 4) El control que pueden realizar los partidos políticos a los candidatos que decidan inscribirse en los procesos electorarios.

- 5) El control social que los ciudadanos pueden realizar durante el periodo en que los concejales desempeñan funciones para, eventualmente, ejercer sanción en un próximo proceso electoral, y,
- 6) El control basado en la rendición de cuentas que realicen los propios concejales.

Con tal información se perseguirá una estrategia metodológica que combina análisis de contenido de informes y leyes, empleando métodos cuantitativos como herramienta para evaluar el presupuesto ejecutado en los cuatro años analizados.

Así, se detallarán los mecanismos de control existentes en Chile y que tienen aplicabilidad para estos casos. Para recoger estos datos se recurrió a las diversas normativas que regulan el uso de recursos públicos, el funcionamiento del Concejo Municipal y las atribuciones y funciones del Concejo.

Mediante la técnica de observación de casos relevantes publicados por la prensa, se realizó una descripción sobre los últimos avances de las investigaciones judiciales o de las resoluciones adoptadas por los partidos políticos de los concejales involucrados.

Además, la suscripción y entrada en vigencia de acuerdos internacionales que Chile ha suscrito con motivo de erradicar las prácticas corruptas en el servicio público devela fortalezas y debilidades de los pactos acordados en materia de ética en la gestión pública.

Luego, la investigación ofrecerá algunas conclusiones y recomendaciones que esbozan lineamientos generales aportando a la discusión elementos sobre cómo podemos restituir y fortalecer la valoración ciudadana en las instituciones públicas mediante la probidad del ejercicio de la función pública.

Finalmente, con los datos recabados relativos a las capacitaciones al extranjero de los concejales en los municipios de Chile se propone un instrumento de control que arroja la oportunidad y el beneficio de realizar procesos de capacitación fuera del país.

3.7. Criterios Éticos

La información recogida en esta investigación manifiesta únicamente los datos entregados por los municipios que cumplieron con la entrega de la información pública solicitada. En ningún caso, se adicionó información fuera de la oficial entregada por la institución para la confección de la matriz, ni mucho menos pretende evidenciar una mala práctica por un edil o municipio en particular.

Toda la información recopilada en la investigación responde exclusivamente a fines académicos.

CAPÍTULO 4. Resultados de las consultas mediante el Portal de Transparencia del Estado.

4.1. Información sobre las respuestas de los municipios.

Amparados bajo el principio de transparencia sobre la publicidad de los actos, resoluciones y documentos de la administración pública, se utilizó el medio electrónico ofrecido por el Portal de Transparencia del Estado para acceder a la información mediante solicitudes a los municipios que están considerados en dicho portal. Respecto de los municipios que no han formalizado un convenio para ingresar al portal, se procedió a consultar individualmente en cada uno de los portales municipales a través de transparencia pasiva.

Las consultas fueron ingresadas entre los días 10 y 11 de marzo del 2017, disponiendo los municipios 20 días hábiles contados desde el primer día posterior a la recepción de su solicitud. A este plazo, aplica una prórroga de hasta 10 días hábiles, siempre y cuando exista una notificación con los fundamentos de por medio.

De este primer proceso se recibieron 248 respuestas de la totalidad de municipios consultados. Con el objetivo de obtener una muestra más representativa se repitió nuevamente la consulta entre el 20 y 28 de junio, recibiendo 83 respuestas más, arrojando un conteo definitivo de 329 respuestas recibidas adecuadamente, 2 respuestas incompletas y 14 municipios sin responder.

Gráfico 3. Comportamiento del universo total de municipios consultados.



Fuente: Elaboración propia en base al número de respuestas de los municipios consultados.

Respecto a estos resultados, los 14 municipios que no enviaron respuesta en ninguna de las dos etapas mencionadas son individualizados en la tabla N°3, detallando el estado en que se encuentra la respuesta ante el portal.

Tabla 3. Municipios que no respondieron las consultas ingresadas.

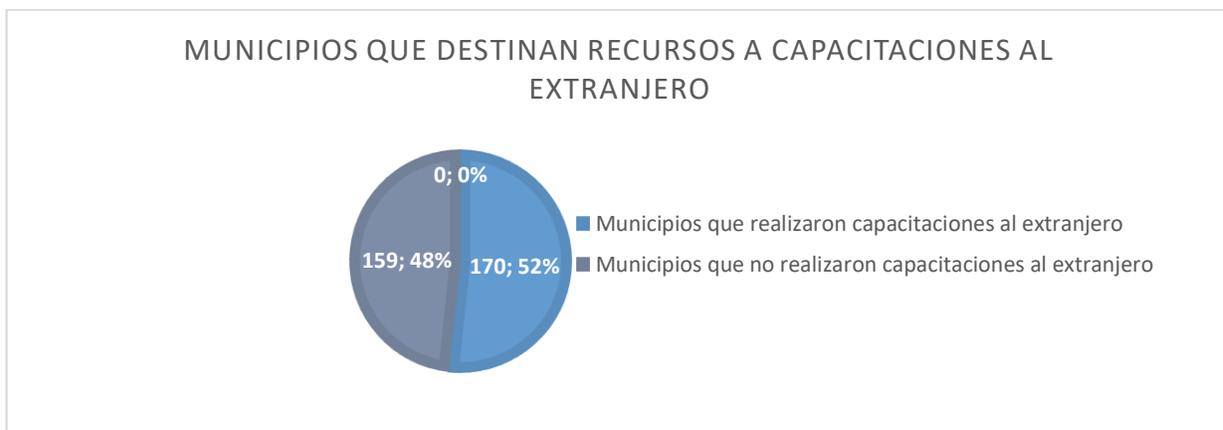
Municipios sin responder	Descripción	Índice de Transparencia
General Lagos	Portal de Transparencia señala que las solicitudes MU098T0000225 y MU098T0000208 se encuentran en el estado de “Solicitud interna” a pesar que ambos plazos legales hayan expirado.	0,00
Ollagüe	Según portal el organismo consultado desistió de responder. No hay notificación de los motivos.	0,15
María Elena	Sin respuesta ante la consulta ingresada por el portal municipal.	2,85
Tierra Amarilla	Solicitud desistida por el organismo consultado porque la solicitud no contempla el detalle del acto administrativo.	1,15
La Higuera	Sin respuesta ante la consulta ingresada por el portal municipal.	3,25
Punitaqui	Sin respuesta ante la consulta ingresada por el portal municipal.	2,45
Curicó	Portal de transparencia señala que la solicitud MU078T0001126 se encuentra en estado de “análisis” a pesar de haber expirado el plazo legal.	1,15
Sagrada Familia	Portal de Transparencia señala que la respuesta se envió, pero no se recepciona correo con información.	0,15

Lago Verde	El Portal de Transparencia señala que la solicitud MU129T0000165 se encuentra en el estado de “Ingreso y recepción” a pesar de que el plazo legal haya expirado.	0,15
Melipilla	Sin respuesta ante el Portal de Transparencia	2,45
Alhué	Sin respuesta ante consulta ingresada por el portal web municipal.	1,15
Curacaví	Sin respuesta ante la consulta ingresada por el portal web municipal.	3,25
San Pedro	El Portal de Transparencia señala que la solicitud MU297T0000414 se encuentra en el estado “Decidir respuesta” a pesar de que el plazo legal haya expirado.	4,85
Maipú	El Portal de Transparencia señala que la solicitud MU163T0003406 se encuentra en el estado “Solicitud Interna” a pesar de que el plazo legal haya expirado.	3,25

Fuente: Elaboración propia sobre las consultas realizadas entre el 10 y 11 de marzo y entre el 20 y 28 de junio del 2017.

Al 31 de diciembre del 2017 contestaron satisfactoriamente 329 municipios respecto al primer punto de la consulta referido al presupuesto total ejecutado en capacitaciones al extranjero entre los años 2013, 2014, 2015 y 2016. De estos 329 municipios, 170 realizan programas de capacitación en el extranjero, correspondiente al 51%, mientras que 159 municipios respondieron que no han realizado ningún tipo de capacitación en el extranjero para los concejales en el periodo consultado representando al 49% del total (gráfico 4).

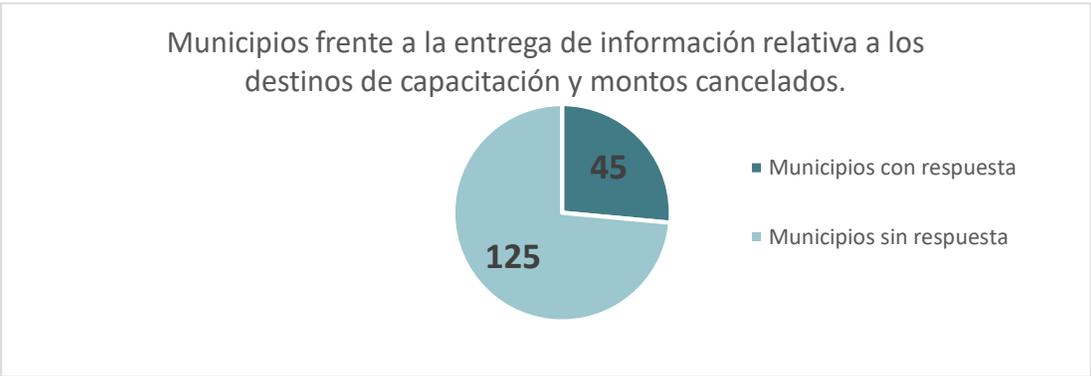
Gráfico 4. Municipios que destinaron recursos del presupuesto para realizar capacitaciones al extranjero durante los años 2013, 2014, 2015 y 2016.



Fuente: Elaboración propia en base al número de municipios que respondieron las consultas.

Con respecto a la consulta N°2 sobre la nómina de concejales que se capacitaron en el extranjero, destinos, montos cancelados a las empresas de capacitación, traslados, viáticos y programa de cada uno de los viajes realizados entre los años 2013, 2014, 2015 y 2016, solo 45 municipios respondieron adecuadamente. Mientras que, sobre el programa de las capacitaciones al extranjero y la identificación de la empresa de capacitación, sólo 41 municipios respondieron.

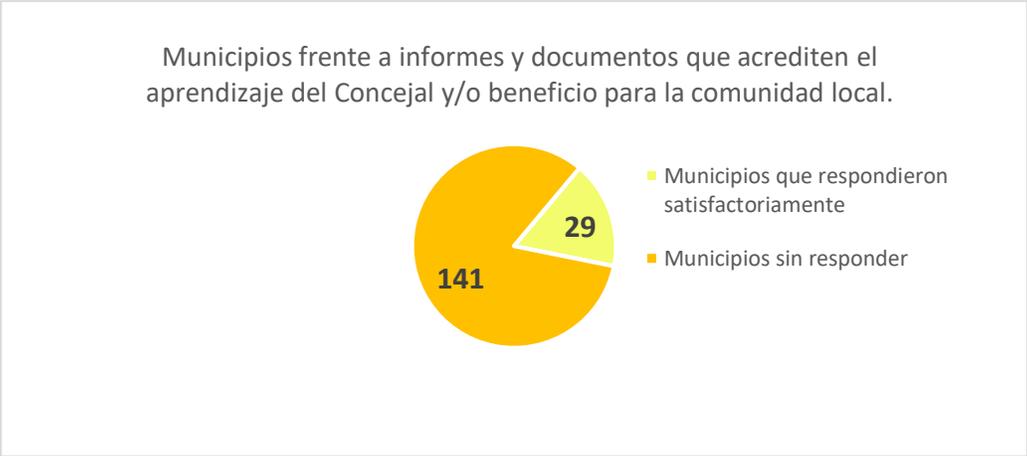
Gráfico 5. Municipios que respondieron satisfactoriamente la dimensión N°2 de las solicitudes.



Fuente: Elaboración propia en base al número de municipios que enviaron respuesta.

Finalmente, respecto a la tercera parte de la consulta relativa a enviar informes que acrediten el aprendizaje del concejal o el beneficio que reporta realizar la capacitación para la comunidad local, sólo 29 de las 170 municipalidades que contemplan capacitaciones al extranjero respondieron adecuadamente.

Gráfico 6. Municipios que respondieron satisfactoriamente la dimensión N°3 de la consulta.



Fuente: Elaboración propia en base al número de municipios que enviaron respuesta.

En la actualidad, y debido a la implementación de la Ley de Acceso a la Información Pública, los organismos consultados tienen la obligatoriedad de dar respuesta. Sin embargo, no asegura que dichas respuestas sean contestadas en la forma o en la totalidad de lo consultado. En estos casos el portal de transparencia ofrece la posibilidad de elevar un reclamo formal al Consejo para la Transparencia por inconformidad de la respuesta recibida. Bajo este concepto se ingresaron reclamos por respuestas fuera de plazo, sin previa notificación de prórroga, por enviar información incompleta, ilegible o por datos que no hacían referencia a lo consultado.

Finalmente, los datos arrojaron que los 170 municipios que contemplaron jornadas de capacitación en el extranjero para los concejales de la comuna durante los años 2013, 2014, 2015 y 2016, incurrieron en un gasto total de **\$7.207.812.816**.

4.2. Desglose según las características de las capacitaciones al extranjero.

Considerando las respuestas que emanaron los municipios se identificaron ejemplos de prácticas sobresalientes en las capacitaciones de los concejales al extranjero según fechas, destinos, temáticas, empresas capacitadoras, monto, rendiciones y, finalmente, se elaboraron 3 rankings sobre:

- Los casos en donde los viáticos excedían los \$3.000.000 por concepto de capacitaciones en el extranjero,
- Las comunas con mayores gastos en capacitación al extranjero en relación con la cantidad de población y,
- Los municipios con mayor presupuesto ejecutado en Capacitaciones al extranjero.

Antes de detallar estas tres categorías, es necesario describir algunos datos relevantes, entre los cuales se consideraron los siguientes:

4.2.2. Fechas.

Las capacitaciones al extranjero ofrecidas por las empresas capacitadoras, en general, no superan los 10 días de duración, en parte porque la normativa permite recibir el 100% del viático solo los 10 primeros días. Superada esa fecha, el concejal solo podrá recibir el 50% del viático por día.

En cuanto a las fechas, la mayoría de las jornadas capacitadoras se realizaron entre los meses de enero y febrero, marcando una tendencia por asistir precisamente durante los meses que, por costumbre, son contemplados para las vacaciones anuales. Los concejales, además, aprovechan el receso legal que comúnmente son acordadas en sesión del Concejo Municipal para las tres primeras semanas de febrero.

4.2.3. Destinos.

Los talleres y visitas guiadas presentan gran diversidad de destinos. Hay heterogeneidad en la realización de pasantías internacionales y la distancia de los destinos no es impedimento para participar de jornadas.

Las respuestas emanadas por municipios contemplaban participaciones en giras a países lejanos como Egipto, Finlandia, China o Grecia. Aunque llama la atención la alta frecuencia de las giras técnicas a destinos predominantemente turísticos como Cartagena de Indias, Varadero o Río de Janeiro.

Sin duda, entre los destinos más recurrentes estaban las ciudades de Tacna y Cusco en Perú, donde las empresas capacitadoras ofrecían giras para abordar temáticas de fomento al turismo local. Es preciso mencionar que en el programa de la mayoría de las capacitaciones realizadas en Cuzco incluían, al menos, un día de visita a Machu Pichu. La empresa capacitadora Gestión Global (imagen 1), en uno de sus programas de capacitación en Cuzco realizada por 2 concejales de un municipio de la Región del Bio Bio, ofrece en el programa un día de visita guiada a Machupichu.

Imagen 1. Programa general capacitación Gestión y planificación territorial con identidad cultural, Cusco, Perú, Gestión Global.



Gestiongobal
INSTITUTO LATINOAMERICANO
PARA EL DESARROLLO

PROGRAMA GENERAL

<p>Domingo 07 de Abril Recepción y acreditaciones</p> <p>Lunes 08 de Abril -Jornada académica en el Hotel, charla de personeros del Ministerio de Patrimonio y Cultura del Perú.</p> <p>Martes 09 de Abril - Jornada académica en el Hotel. -Visita a Autoridades Municipales del Cusco.</p> <p>Miércoles 10 de Abril - Visita guiada a MACHUPICHU Santuario de la humanidad.(Todo el día)</p>	<p>Jueves 11 de Abril - Jornada académica en el Hotel - Charla técnica de personeros de la Escuela Mayor de Gestión Municipal del Perú, experiencias de desarrollo con comunidades Indígenas</p> <p>Viernes 12 de Abril - Jornada académica en el Hotel. - Cena de Clausura.</p> <p>Sábado 13 de Abril Jornada de regreso a Chile.</p>
---	---

Nota: Este programa puede sufrir modificaciones, siempre con el objetivo de mejorar sus contenidos.



Fuente: Ordinario N°0329 del 18/04/2017 enviado por un municipio de la Región del Bio Bio.

La misma situación la podemos ver en las jornadas de capacitación que se realizan en Rio de Janeiro, Brasil (imagen 2), donde el programa contempla una visita guiada al Cristo Redentor y al Pan de Azúcar, dos lugares altamente turísticos y que se alejan de la finalidad de la capacitación. Nuevamente, los dos concejales mencionados anteriormente, realizaron este programa de capacitación.

Imagen 2. Programa de capacitación “Proyecto ciudad olímpica y gestión del desarrollo social”, Rio de Janeiro, Brasil, Gestión Global.

Martes 13 de Enero
09,00 hrs.: Jornada de trabajo en la Dirección de Envejecimiento Sustentable y Calidad de Vida de la Municipalidad de Rio de Janeiro.
15,00 hrs.: Visita técnica a la Infraestructura de las Olimpiadas 2016, Villa Olímpica, Estadio Maracanã y otros.

Miércoles 14 de Enero
09,00 hrs.: Jornada Académica en el Hotel.
15,00 hrs.: Visita técnica a obras de mejoramiento urbano del Proyecto Ciudad Olímpica y que pasan a ser legado de las Olimpiadas al patrimonio de la ciudad.

Jueves 15 de Enero
09,00 hrs.: Jornada Académica en el Hotel.
15,00 hrs.: Visita técnica al Concejo Municipal, charla técnica con Concejales de Rio de Janeiro, sobre sus funciones y facultades.

Viernes 16 de Enero
09,00 hrs.: Jornada de trabajo en la Dirección de Educación de Rio de Janeiro.
15,00 hrs.: Visita guiada al Cristo Redentor y al Pan de Azúcar

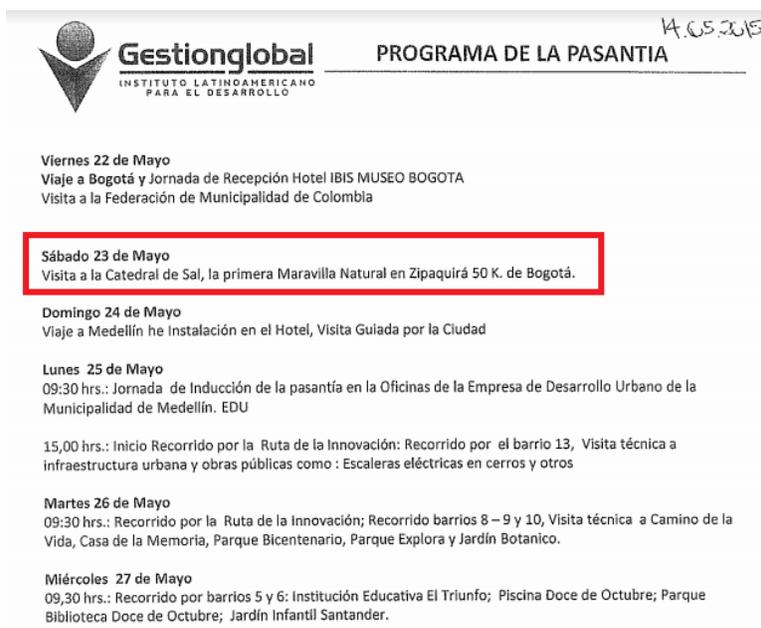
Sábado 17 de Enero
Jornada de Evaluación – Certificación y regreso a Chile

Nota: Este programa puede sufrir modificaciones, siempre con el objetivo de mejorar sus contenidos.

Fuente: Ordinario N°0329 del 18/04/2017 enviado por un municipio de la Región del Bío Bío.

La misma empresa, en la capacitación ofrecida en Medellín, Colombia, denominada “Pasantía Internacional, Ruta de la innovación: Medellín ciudad más innovadora del mundo” contempla en el programa un día de visita a la Catedral de Sal, la primera Maravilla Natural de Zipaquirá (imagen 3).

Imagen 3. Programa capacitación “Pasantía internacional, ruta de la innovación”, Gestión Global.



The image shows a document titled "PROGRAMA DE LA PASANTIA" with the logo of "Gestionglobal INSTITUTO LATINOAMERICANO PARA EL DESARROLLO". The document lists activities for the week of May 22-27, 2015. The activity for Saturday, May 23, is highlighted with a red box: "Visita a la Catedral de Sal, la primera Maravilla Natural en Zipaquirá 50 K. de Bogotá." Other activities include travel to Bogotá, Medellín, and various site visits in Medellín.

Gestionglobal
INSTITUTO LATINOAMERICANO
PARA EL DESARROLLO

PROGRAMA DE LA PASANTIA

14.05.2015

Viernes 22 de Mayo
Viaje a Bogotá y Jornada de Recepción Hotel IBIS MUSEO BOGOTA
Visita a la Federación de Municipalidad de Colombia

Sábado 23 de Mayo
Visita a la Catedral de Sal, la primera Maravilla Natural en Zipaquirá 50 K. de Bogotá.

Domingo 24 de Mayo
Viaje a Medellín he Instalación en el Hotel, Visita Guiada por la Ciudad

Lunes 25 de Mayo
09:30 hrs.: Jornada de Inducción de la pasantía en la Oficinas de la Empresa de Desarrollo Urbano de la Municipalidad de Medellín. EDU
15,00 hrs.: Inicio Recorrido por la Ruta de la Innovación: Recorrido por el barrio 13, Visita técnica a infraestructura urbana y obras públicas como : Escaleras eléctricas en cerros y otros

Martes 26 de Mayo
09:30 hrs.: Recorrido por la Ruta de la Innovación; Recorrido barrios 8 – 9 y 10, Visita técnica a Camino de la Vida, Casa de la Memoria, Parque Bicentenario, Parque Explora y Jardín Botánico.

Miércoles 27 de Mayo
09,30 hrs.: Recorrido por barrios 5 y 6: Institución Educativa El Triunfo; Piscina Doce de Octubre; Parque Biblioteca Doce de Octubre; Jardín Infantil Santander.

Fuente: Respuesta emanada por un municipio de la Región de la Araucanía.

Otra de estas situaciones anómalas es reflejada por el programa de capacitación “Transporte Eficiente y movilidad sostenible. Impacto local de tranvías urbanos y ciclovías” realizado por la empresa capacitadora Iter Chile en los países de España, Italia y Dinamarca. 10 días de capacitación que incorporan en el programa medias jornadas libres, e incluso, un día de recorrido por la ciudad de Milán, Italia (ver imagen 4, sábado 26 de septiembre). El programa fue contratado por un municipio de la Región Metropolitana para un concejal y tuvo un costo para la entidad de \$8.552.195.

Imagen 4. Programa Capacitación Transporte Eficiente y Movilidad Sostenible, Europa, Iter Chile.



Transporte Eficiente y Movilidad Sostenible
 Impacto Local de Tranvías Urbanos y Ciclovías
ESPAÑA – ITALIA – DINAMARCA
 20 al 30 de Septiembre 2015

PROGRAMACION PRELIMINAR:

MIE 23 SEPTIEMBRE 2015: ESPAÑA – Madrid / DINAMARCA
 Jornada Mañana : Traslado a Copenhague.
 Jornada Tarde: Recorrido por la ciudad y agenda en terreno « Uso Ciclovías»

JUE 24 SEPTIEMBRE 2015 : DINAMARCA- Copenhague
 Todo el día: Agenda en Terreno « Estrategia Bicycle Ciudad de Copenhague»

VIE 25 SEPTIEMBRE 2015: DINAMARCA – Copenhague / Malmö
 Jornada Mañana: Visita a Malmö, sistema transporte y tranvías.
 Jornada Tarde: Traslado a Roma.

SA 26 SEPTIEMBRE 2015 : ITALIA – Milán
 07:00 hrs.: Viaje por el día a Milán.

DO 27 SEPTIEMBRE 2015 : ITALIA - Roma
 Jornada Mañana : Libre
 Jornada Tarde: Traslado a Madrid .

LU 28 SEPTIEMBRE 2015 : ESPAÑA- Madrid
 Todo el día: Agenda Temática en Universidad de Alcalá de Henares.

MA 29 SEPTIEMBRE 2015 : España -Madrid
 Conferencia « Transporte Urbano y Eficiencia Energética»
 Jornada Tarde: Traslado Aeropuerto Barajas para regreso a Chile

MIE 30 SEPTIEMBRE 2015 : CHILE, Santiago
 08:30 hrs. Arribo a Santiago.

Fuente: Ordinario N°03/79 del 22/03/2017 de un municipio de la Región Metropolitana.

Las repuestas enviadas por los municipios dan cuenta que los destinos son variados, pero existe una alta tendencia a preferir destinos latinoamericanos, especialmente a ciudades reconocidas por el turismo. En este sentido, podemos señalar que los tres destinos más recurrentes son La Habana y Varadero en Cuba, Tacna y Lima en Perú y Cartagena de Indias en Colombia.

4.2.4. Temáticas.

Las temáticas abordan diferentes tópicos de injerencia municipal, mas no necesariamente del ámbito de las competencias propias de los concejales.

Se evidencia una gran demanda por jornadas tendientes a adquirir conocimientos para impulsar ciudades turísticas, invariablemente si el municipio demandante del servicio ha declarado la intención o no de priorizar el turismo dentro de su comuna.

Llama la atención el contenido del programa “Pueblos mágicos, experiencia mexicana para replicar en Chile”, instancia que incluye la participación de la ruta del tequila y un viaje a las ciudades de Puerto Vallarta y Guadalajara en el itinerario. Esta capacitación, es una de las más recurrentes de contratación por los municipios.

Por lo mismo, la tabla N°4 detalla algunas situaciones que sobresalen por el motivo a trabajar, los cuales se alejan, evidentemente, del espíritu del proceso formador de la capacitación.

Tabla N°4. Ejemplos de Capacitaciones que sobresalen por la temática a trabajar.

Capacitación	Beneficiario (N° Municipio según Matriz)	Monto Total
Gira Técnica Internacional “Productividad, Patrimonio y Biodiversidad: Nacimiento de una nueva industria sin Chimenea”, Cancún, México.	Concejal (Municipio N°14).	\$5.214.000
Seminario “Solución Médica para curar el Pie Diabético”, Cuba.	2 concejales (Municipio N°42).	\$4.299.594 c/u.
Conferencia Internacional de Autoridades Locales en Solidaridad con el pueblo Palestino, denominada “Autoridades Locales en el Corazón del Estado Palestino”, Ciudad de Ramallah, Palestina.	Concejal (Municipio N°232).	\$3.934.743
Gira Técnica “Adquisición de conocimientos, experiencias y aprendizajes – EUROZONA” Londres, Berlín, París, Milán y Bilbao.	2 concejales (Municipio N°207).	\$9.121.462 c/u.
Asistencia Ciudad Vaticano	Concejal (Municipio N°12).	Sin detallar.
XVIII Festival Mundial de la Juventud y los Estudiantes, Quito, Ecuador.	Concejal (Municipio N°232).	\$2.508.239
Ceremonia de firma de la designación de Mérida, Capital Americana de la Cultura 2017, Mérida, México.	2 concejales (Municipio 232).	\$4.352.186 c/u.
XXCII Fiesta Nacional del Chivo y XVIII Fiesta Provincial del Cordero, Malargue, Argentina.	3 concejales (Municipio N°138).	\$4.513.918
Fiesta de la Vendimia, San Rafael, Argentina.	Concejal (Municipio N°134).	\$351.287
Proyecto Ciudad Olímpica y Gestión del Desarrollo Local, Rio de Janeiro, Brasil.	2 concejales (Municipio N°152).	\$9.240.048
Seminario Internacional “Desarrollo deportivo de alto rendimiento e infraestructura de estándar olímpico”, Rio de Janeiro, Brasil.	Concejal (Municipio N°211).	\$6.251.545
Gira técnica “Pueblos Mágicos, herramienta eficaz para generar desarrollo local con identidad”, Puerto Vallarta, México.	3 concejales (Municipio N°211).	\$5.477.716
XX Festival Internacional de Romerías de Mayo, Holguín, Cuba.	Concejal (Municipio N°305).	\$1.508.228
Torneo de mimbre y tejeduría, Polonia.	2 concejales (Municipio N°108).	\$3.959.409
Expo Milán Europa 2015.	3 concejales (Municipio N°108).	\$19.431.404
Final del concurso para becas de la academia de la música de la Orquesta Sinfónica del Estado de Sao Paulo, Brasil.	Concejal (Municipio N°30).	\$1.709.760 (sólo viático)
Fiesta Nacional del Sol, San Juan, Argentina.	Concejal (Municipio N°30) en los años 2015 y 2016.	\$1.879.981

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de los 170 municipios que realizan programas de capacitación en el extranjero.

Un municipio de la zona sur, por ejemplo, aprobó en el año 2013 la asistencia de un concejal a la ciudad de Quito, Ecuador, para participar del seminario denominado XVIII Festival Mundial de la Juventud y los Estudiantes, jornada que significó un costo para el municipio de aproximadamente \$2.500.000. Ya en el 2016 el Concejo aprobó la asistencia de otro miembro del concejo la ciudad de Yucatán, México, para asistir a la Ceremonia de firma de la designación de Mérida como Capital Americana de la Cultura. Por la asistencia el concejal recibió, sólo por concepto de viático, la suma de \$4.352.186.

En el año 2015 otro municipio aprobó la asistencia de dos concejales de la comuna a la Pasantía Internacional “Proyecto Ciudad Olímpica y Gestión del Desarrollo Local”, organizado por la empresa Gestión Global y que consideraba en el programa visitas técnicas a la infraestructura de los Juegos Olímpicos Rio 2016 como la Villa Olímpica, el Estadio Maracanã y otros. Además, consideraba uno de los 6 días de la pasantía en visitas guiadas al Cristo Redentor y al Pan de Azúcar (imagen 2), precisamente los puntos más frecuentados de una de las ciudades más turísticas a nivel mundial. Por dicha pasantía el municipio incurrió en un gasto \$9.240.048 por ambos concejales

El conflicto surge por la inviabilidad de emular prácticas en materia de infraestructura deportiva de un territorio donde el presupuesto tiene que abarcar las necesidades de más de 12 millones de habitantes, mientras que la comuna de las autoridades visitantes cuenta con cerca de 51 mil habitantes, es decir, Rio de Janeiro es, aproximadamente, 240 veces más grande en población y, por tanto, con una mayor demanda en infraestructura deportiva.

Otro ejemplo lo constituye la aprobación en dos comunas de la zona central de Chile de la asistencia de dos de sus concejales, uno de cada comuna, en el 2013 a la XXCII Fiesta Nacional del Chivo y XVIII Fiesta Provincial del Cordero. Ambas actividades fueron celebradas en la ciudad de Malargüe, Argentina. Uno de los ediles repitió su asistencia el año 2014 y el 2015 asistió en cometido funcionario al Festival Borrando Fronteras en la ciudad de Neuquén, Argentina. El resto de los 5 concejales también realizaron los mismos cometidos, pero en distintas fechas.

Otro ejemplo de la diversidad de temáticas es el cometido realizado en octubre del 2015 por 3 concejales de un municipio de la zona norte del país en la capacitación denominada “Participación en Gira Técnica Internacional “Productividad, Patrimonio y Biodiversidad: Nacimiento de una nueva industria sin Chimenea” en Playa de Carmen y Cancún, México. Dicha jornada tuvo un costo económico para el municipio de \$14.093.601.

Como esta, hay jornadas que están lejos de contar con los elementos propios de una capacitación destinada a mejorar los conocimientos del área de desempeño de un concejal. La destinación de recursos públicos para asistir a fiestas nacionales, finales de concursos, torneos, jornadas de declaración de zonas turísticas, e incluso asistencias a grandes eventos como la Expo Milán, que significó un gasto de \$6.477.134 por concejal asistente, situación que claramente, no se ajusta a los fines del proceso de capacitación establecidos.

La Ley N°18.695 señala en el artículo 79, que “solo podrá autorizarse el pago de aquellas capacitaciones que entreguen a los concejales conocimientos para que ejerzan adecuadamente las atribuciones y facultades que le concede el ordenamiento jurídico, ya sea para pronunciarse fundadamente en las materias en las cuales se requiere su acuerdo como miembro del concejo y que se encuentran enumeradas en el artículo 65 del aludido texto normativo, como aquellas que les otorguen mejores herramientas para desempeñar eficazmente sus labores de fiscalización”. Además, en conformidad con lo señalado por la Contraloría General de la República en los dictámenes N°28.235 de 1997, 16.008 de 2010, 19.889 de 2012 y 46.110 de 2013, la asistencia a cometidos por parte de concejales deben ser cubiertas por los municipios “solo en la medida que en ellos se traten temas que digan estricta relación con la actividad y funciones de sus asistentes, vinculados con el ámbito de competencia de los municipios, y siempre que estos hayan sido autorizados por el organismo al que representan”¹¹.

¹¹ Contraloría General de la República según el informe de investigación especial a la municipalidad de Villa Alemana. Informe N°985/2016 del 06 de febrero del 2017.

Tomando en consideración esta norma, es oportuno evaluar la pertinencia de aprobar los recursos para la realización de capacitaciones al extranjero como el Seminario denominado Solución Médica para curar el Pie Diabético en Cuba, la asistencia a la ciudad del Vaticano o la participación de la Expo Milán.

Estas situaciones revelan que los municipios no solo incorporan presupuesto según lo señalado en la Ley 18.695 sobre recursos destinados a financiar capacitación de los concejales, sino que también financia otro tipo de asistencia a eventos de diversa índole que reciben el nombre de pasantías, giras técnicas, seminarios, congresos, y que no corresponden a una capacitación, entendida como la acción destinada a incrementar los conocimientos del concejal en materias relacionadas con la gestión municipal.

Ejemplo de esto es la respuesta enviada por un municipio de la zona norte del país (imagen 5), que al igual que otras instituciones, clasifica los cursos o seminarios en giras técnicas, congreso o curso y pasantía internacional, ampliando el sentido, al menos lingüístico, de la capacitación.

Imagen 5. Ejemplo de la nómina de viajes de los concejales realizado por la Dirección de Administración y Finanzas de un municipio consultado.

AÑO 2014

Curso o Seminario	Tema u Objetivo	Lugar	Empresa	Costo inscripción	Participantes concejales	Viáticos	pasajes
Gira Técnica	Gestión Local y Productividad de los Pueblos Originarios	Cartagena de Indias, Colombia	Consultora Andrea V. Véliz Seguel Chile mejor Gestión	\$ 6,250,000	Héctor Alfaro Urrutia Jenny Lagunas Jofré Jorge Morbach Ahumada Déborah Paredes Cuevas Carlos Sepúlveda Lazo	\$ 1,542,730 \$ 1,542,730 \$ 1,542,730 \$ 1,542,730 \$ 1,542,730	6,119,860
Curso y Pasantía Internacional	Trazado de la ruta entre las ciudades de Tarija, Bolivia y Ollagüe, Chile	Tarija, Bolivia	Ilustre Municipalidad de Ollagüe	\$ -	Héctor Alfaro Urrutia Wladimir Fernández Cuevas Jenny Lagunas Jofré Jorge Morbach Ahumada Déborah Paredes Cuevas Carlos Sepúlveda Lazo	\$ 741,439 \$ 741,439 \$ 741,439 \$ 741,439 \$ 741,439 \$ 741,439	304,655
Congreso	Planificación y Gestión de Políticas de Seguridad Pública, Seminario Nueva Ley N°20742	Bariloche, Argentina	Gestión Global Capacitación	\$ 2,500,000	Héctor Alfaro Urrutia Carlos Sepúlveda Lazo	\$ 763,374 \$ 763,374	1,223,421
Gira Técnica	Gestión, Productividad, Salud y Educación Deportiva	Panamá- Panamá Varadero/La Habana- Cuba	Consultora Andrea V. Véliz Seguel Chile mejor Gestión	\$ 10,400,000	Wladimir Fernández Cuevas Jenny Lagunas Jofré Jorge Morbach Ahumada Carlos Sepúlveda Lazo	\$ 1,679,958 \$ 1,679,958 \$ 1,679,958 \$ 1,679,958	-
Gira Técnica	Gestión de Desarrollo Local	Guadalajara-Puerto Vallarta, México	Consultora Andrea V. Véliz Seguel Chile mejor Gestión	\$ 12,500,000	Héctor Alfaro Urrutia Wladimir Fernández Cuevas Jenny Lagunas Jofré Jorge Morbach Ahumada Concejal Carlos Sepúlveda Lazo	\$ 1,994,878 \$ 1,994,878 \$ 1,994,878 \$ 1,994,878 \$ 1,994,878	1,195,490
				\$31.650.000			

Fuente: Respuesta N°242/ 2017 del alcalde del municipio consultado.

En otros casos es difícil determinar la necesidad de salir de las fronteras del país para capacitarse en temas que, por ejemplo, son propios del Estado, con leyes, aplicaciones y procesos exclusivos del sistema chileno, diluyendo la justificación de realizar la capacitación fuera del territorio nacional.

En estos casos no es explícito el vínculo o fundamento al destino escogido para realizar la capacitación según la temática a abordar.

Tabla N°5. Capacitaciones con imprecisiones entre destino / temática.

Capacitación	Destinatarios	Gasto Total
Gira Técnica “Ley Electoral que rige las Elecciones Municipales y varios”, Tacna, Perú.	Concejal comuna N°2.	\$1.403.040
Seminario Proyecto de Ley que mejora la gestión municipal y entrega beneficios a funcionarios municipales, Tacna, Perú.	4 concejales comuna N°296.	\$6.516.444 c/u
Normativa para la Gestión de Concejales, Directores y Funcionarios Municipales, Tacna, Perú.	Concejal comuna N°292.	\$3.057.682
Gestión de políticas de Seguridad Pública, Seminario Nueva Ley N°20.742, Bariloche, Argentina.	2 concejales comuna N°15.	\$2.625.084 c/u.

Fuente: Elaboración propia sobre datos entregados por los municipios ante consulta por Ley de Transparencia.

Finalmente, podemos establecer que la incorporación de diferentes denominaciones respecto de lo que debiese ser considerado como capacitación ha permitido la ampliación de jornadas que son financiadas con recursos públicos como las mencionadas en la tabla N°4. Seminarios, congresos, encuentros culturales, exposiciones, han dado cabida su aprobación sin que quede de manifiesto el fin de aumentar conocimientos en un área técnica para el beneficio local.

4.2.4. Empresas Capacitadoras.

Esta es una nueva dimensión que permite la contratación de cualquier empresa que preste el servicio ya que el proceso municipal no exige una licitación pública de por medio, tampoco es obligación contar con una certificación ISO, hecho que cuestiona la idoneidad técnica de las empresas que ofertan cursos de capacitación.

Dichas permisividades han gatillando la irrupción de múltiples empresas que ofrecen servicios de capacitación a tal nivel que se ha descubierto la contratación de empresas capacitadoras que tienen vínculos familiares directo asociados a los propios alcaldes y concejales, e incluso, repitiendo la provisión de servicios en una comuna las veces que el Concejo estime pertinente. Tal situación, denunciada en un medio de comunicación, está siendo investigada por Fiscalía Nacional¹².

Las respuestas emanadas por los municipios arrojaron un total de 12 empresas capacitadoras distintas siendo las más frecuentes ITER Consultores y Gestión Global Limitada.

Hay empresas que únicamente ofrecen servicios de capacitación en lugares específicos como la empresa Servicios e Inversiones Caribbean Services, la que sólo contempla capacitaciones en Cuba y México.

Ante la diversidad y proliferación de empresas capacitadoras, la Asociación Chilena de Municipalidades ha declarado¹³ que se encuentra analizando junto a la Subsecretaría de Desarrollo Regional la posibilidad de implementar un sistema de certificación, o bien, un registro de las empresas capacitadoras que ofrecen este tipo de programas a los municipios con el fin de regular la proliferación de empresas contratadas por los municipios. Además, dichas empresas realizan jornadas sobre temáticas locales con profesores y expositores chilenos dejando en evidencia la insuficiencia de motivos para que se realicen fuera de territorio nacional.

En el caso de la empresa Gestión Global, la mayoría de las capacitaciones que realiza ofrecen en su programa a un único relator, señalando que es Magíster en Gestión de calidad de la Fundación Chile – Universidad del Desarrollo; Diplomado en Desarrollo Económico Local, y a la vez es el Gerente General y fundador de la empresa de capacitación Gestión Global.

¹² Según la denuncia realizada por Canal 13 en el reporte: Fiscalía de Arica abre investigación por viajes de concejales de Camarones, www.t13.cl/noticia/politica/fiscalia-arica-abre-investigacion-viajes-concejales-camarones.

¹³ Declaraciones realizadas por el Secretario Ejecutivo de la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM), Iván Burcoski en julio del 2016 para reportaje de Canal 13, www.t13.cl/noticia/politica/programas/contacto-2016/concejales-on-tour-municipalidades-preparan-circular-capacitaciones-pertinentes

Dicho profesional es presentado como el único relator de cursos como: “Creatividad para generar emprendimiento social”, “Proyecto Ciudad Olímpica y Gestión del desarrollo local”, “Gestión de la calidad en el municipio para lograr satisfacción ciudadana”, “Gestión y planificación territorial con identidad cultural”, “Desarrollo Económico con identidad local”; entre otras realizadas por Gestión Global.

4.2.5. Montos.

Los montos desembolsados por el municipio están compuestos por los gastos de la inscripción a la jornada de capacitación, el traslado, que por lo general son pasajes aéreos más transporte interno, y finalmente, el monto derivado del viático recibido por el concejal por estar en comisión de servicios fuera de la ciudad.

Debido a estos tres componentes en el gasto público la gran mayoría de las capacitaciones al extranjero exceden el millón de pesos chilenos.

Hay que considerar que en algunos municipios existen preacuerdos para no discutir el destino, ni el monto que significa para la institución incurrir en gasto, es decir, el propio concejo al comienzo del periodo anual de gestión define por acuerdo un monto específico para el presupuesto, o bien, un número de viajes determinado al que pueden optar los concejales o el alcalde sin mayores cuestionamientos.

Así fue el caso del Concejo Municipal de Concepción, institución que, en la primera sesión de constitución del nuevo Concejo, en el año 2012, estipuló como acuerdo unánime no cuestionar las solicitudes de permiso de ningún concejal ni del Alcalde cuando se trate de capacitaciones dentro del territorio nacional o en el extranjero. De esta forma el preacuerdo dio pie para aprobar cada una de las capacitaciones que se solicitaron.

Con respecto a los montos cancelados por concepto de viáticos, en virtud del Decreto Ley 249 que fija la escala única de sueldos para el personal, el viático del concejal es asimilado al equivalente a la categoría de funcionario público porque se entiende que son representantes comunales, permitiendo percibir la suma

determinada en el Reglamento de Viáticos para el Personal de la Administración Pública.

El viático diario que se les asigna a los funcionarios públicos contempla una base que en el caso de los concejales es de \$36.000 sumando una cantidad de dinero que varía según el país donde se realiza la actividad.

El decreto define para cada Estado un porcentaje con relación al costo de vida del lugar. Así, en Cuba el viático por día es de aproximadamente USD 565; Brasil USD 642 y Colombia USD 540.

Tabla N°6. Ejemplo de cálculo del viatico por una actividad realizada en Cuba el año 2013.

País	Costo de vida	Ministerio y Subsec. A-B-C	1ª-1B-1C USD \$70	2-5 E-MC- C US \$60	6-15 PS- SS-TS 4°- 5°- 6° USD \$50	16-23 TS 2° USD \$40
Cuba	557,89%	657,89	460,52	394,73	328,94	263,16
		263,16	184,21	157,89	131,58	105,26¹⁴

Fuente: Elaboración propia sobre datos entregados por la institución ante la asistencia de 4 ediles a la Pasantía Internacional Educación, Salud y Deportes en la ciudad de La Habana, Cuba.

Aplicando los montos señaladas en la tabla N°5 se realiza la siguiente operación:

09 días al 100% (328,94 USD) = 2,960.46 USD

01 día al 40% = 131,58 USD

Total 3,092.04 USD x Valor del dólar a la fecha (en pesos chilenos) = \$543.93

Total, viático = \$1.681.853 por persona.

Con este mecanismo de cálculo de viáticos los concejales pueden recibir altos montos por asistir a actividades fuera del país, viáticos que se entienden cumplen el rol de cubrir eventuales gastos extras, ya que el municipio cancela previamente el costo del transporte aéreo hacia el destino y el costo de la inscripción que incluye alojamiento y comidas.

¹⁴ Monto expresado en dólares americanos (contiene valores de viáticos al 100% y 40%).

A continuación, la tabla N°7 da cuenta de los altos montos en viáticos por capacitaciones en el extranjero, seleccionando algunos casos donde el concejal recibió un monto superior a los \$3.500.000.

Tabla N°7. Ejemplo de viáticos por actividades en el extranjero que sobrepasan los \$3.500.000.

Capacitación	Fecha	Viático
Diplomado Campus Toledo, España.	01/02/2016 al 15/02/2016 (15 días)	\$5.903.285
Posgrado de capital humano avanzado iberoamericano en Gobierno y Políticas Públicas, España.	No especifica días.	\$5.431.400
Encuentro de ciudades hermanas, China.	30/03/2015 al 20/04/2015 (21 días)	\$5.096.967 (2 concejales)
Especialización de capital humano avanzado, España.	02/07/2016 al 23/07/2016 (22 días)	\$4.396.312
Inserción de Productos Chilenos en Europa	22/10/2015 al 10/11/2015 (20 días)	\$4.381.651
Especialización realizada en Santa Cruz, Bolivia y Lima – Cuzco, Perú.	No especifica	\$4.265.485
Gira Técnica Internacional Herramientas para mejor gestión municipal, España e Italia.	04/07/2013 al 15/07/2013 (12 días)	\$3.601.752 c/u (4 concejales)
Seminario Internacional Gestión Comunal, Borde Costero, Desarrollo Sostenible y Planificación Turística. Francia, Italia y España	No especifica días.	\$3.537.099

Fuente: Elaboración propia sobre datos entregados por los municipios ante consulta por Ley de Acceso a la información pública.

Se evidencia que en reiteradas ocasiones el viático percibido por los concejales supera el valor del pasaje y de la inscripción, constituyéndose así, en el ítem que genera más gastos para los municipios.

Solo por concepto de viáticos un concejal de la zona norte del país, quien actualmente es investigado por la Fiscalía Nacional, recibió entre los años 2013 al 2016, la suma de \$27.000.000. Así mismo, otra edil de la misma comuna recibió en el periodo analizado un viatico total de \$14.127.005.

Dichos montos generan aún más duda cuando los programas de capacitación contemplan en sus itinerarios visitas guiadas como las descritas en Cuzco a Machupichu o en Rio de Janeiro al Pan de Azúcar o al Cristo Redentor, ya que cada día de visitas guiadas a lugares turísticos el municipio debe desembolsar un monto correspondiente al viático sin que necesariamente, el concejal se encuentre capacitándose en áreas relativas a las aprobadas por el Concejo Municipal.

Esta es una de las formas más claras de obtener dineros públicos para el beneficio personal mediante las capacitaciones, pues el fraude entendido como el mal uso intencional de los recursos públicos que le han sido confiados para su administración aplica en estos casos. El concejal tiene plena conciencia del programa a realizar y, a pesar de que contemplen días de visitas guiadas por las cuales recibirá un viatico, finalmente acepta realizarlas en su conjunto, incurriendo en un mal uso de esos recursos públicos.

Las respuestas emanadas por los municipios también dan cuenta de que el programa de las capacitaciones contempla días libres, o bien, medias jornadas donde el concejal tiene libertad para disponer de ese tiempo como desee. Dichos datos generan una nueva crítica a la implementación de los programas, aún más cuando la capacitación se realiza en lugares muy alejados del territorio nacional.

Uno de los programas recibidos fue el enviado por una municipalidad de la Región de la Araucanía (imagen 6) evidencia la práctica de considerar días de visitas guiadas a centros turísticos con jornadas libres donde el concejal dispone de toda una mañana o toda una tarde, dejando en duda la oportunidad y el beneficio de trasladarse a realizar una capacitación en Francia y España, si finalmente las horas efectivas de capacitación son mínimas y, por lo demás, el concejal está recibiendo viático.

Imagen 6. Programa Gira Técnica Internacional Modelos de Integración Público Privado, España – Francia.

**GIRA TECNICA INTERNACIONAL
 MODELOS DE INTEGRACION PUBLICO PRIVADO
 ESPAÑA – FRANCIA
 05 – 14 de Febrero 2015
 Madrid – Bilbao – Toulouse**

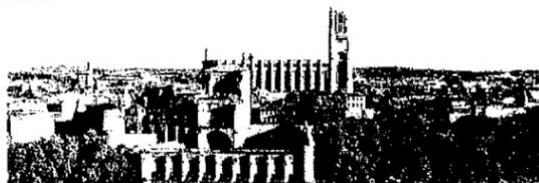


Jueves 5 de Febrero	Viernes 6 de Febrero
	Mañana: Niveles de Gobierno en España y Ayuntamientos, participación ciudadana.
Tarde: Recepción, metodología y entrega de materiales.	El Rol del Concejo en los Ayuntamientos españoles.

Sábado 7 de Febrero	Domingo 8 de Febrero
Mañana: Libre	Mañana: Libre
Tarde: Libre	Tarde: Traslado a Bilbao.

Lunes 9 de Febrero	Martes 10 de Febrero	Miércoles 11
Mañana: Introducción: La alianza público privada en el contexto de desarrollo de Bilbao. El papel de la Cultura en la Revitalización.	Mañana: La reinención de una ciudad, basada en su tradición industrial. Exposición del modelo de Zorrozaurre.	Mañana: Política de movilidad en Bilbao: Las ciudades en el nuevo modelo del siglo XXI
Tarde: Visita guiada al barrio de Abandoibarra	Tarde: Visita guiada al barrio de Zorrozaurre.	Tarde: Visita guiada a Alhóndiga Bilbao.

Jueves 12 de Febrero	Viernes 13 de Febrero	Sábado 14 de Febrero
Mañana: Libre	Mañana: Libre	Certificación y cierre
Traslado a Toulouse	Tarde: El rol del Concejo en la Commune Francesa.	Tarde: Regreso a Madrid



Fuente: Oficio N°84 del 08/05/2017 del Administrador de un municipio de la Región de la Araucanía.

4.2.6. Rendiciones.

Directamente relacionado con el punto N°3 de la consulta realizada a los municipios solicitando dar cuenta sobre los informes que acrediten la participación del concejal en las actividades, el aprendizaje del concejal, o bien, el beneficio que reporta realizar la capacitación para la comunidad local.

Sólo 29 municipios enviaron información relativa a informes que daban cuenta de la participación y de los posibles beneficios a futuro al implementar algún conocimiento adquirido en capacitaciones al extranjero.

Ciertos municipios que no proporcionaron esta información justificaron la omisión señalando que no es posible entregar los informes que acrediten la asistencia a la capacitación, el aprendizaje del concejal o el beneficio que reporta a la comunidad

local, asistir a este tipo de actividades. Dicha negativa la sustentan en el artículo 21 letra c) de la propia Ley de Acceso a la Información Pública. El aparatado señala que “tratándose de requerimientos de carácter genérico, referidos a un elevado número de actos administrativos o sus antecedentes o cuya atención requiera distraer indebidamente a los funcionarios del cumplimiento regular de sus labores habituales”.

Hay municipios que cumplieron con el solo señalar que la información solicitada se encuentra detallada en el portal municipal de transparencia, indicando el link que conduce a las actas de las sesiones del Concejo municipal. Esto, en atención a lo expresado en el artículo 15 de la Ley 20.285 sobre acceso a la información pública que se refiere a que “cuando la información solicitada esté permanentemente a disposición del público, o lo esté en medios impresos tales como libros, compendios, folletos, archivos públicos de la Administración, así como también en formatos electrónicos disponibles en internet o en cualquier otro medio, se comunicará al solicitante la fuente, el lugar y la forma en que puede tener acceso a dicha información, con lo cual se entenderá que la Administración ha cumplido con su obligación de informar”.

Otro tipo de respuesta recurrente dentro de los municipios que decidieron abordar el tercer punto de la consulta pero que no figuran dentro de las instituciones que respondieron satisfactoriamente porque no entregaron la información completa, hacía referencia a que los concejales realizan un informe verbal en la sesión del concejo municipal más próximo al retorno de su viaje, pero la contestación no adjuntaba un link que condujera al respaldo que diera cuenta de dichos reportes.

Ejemplo de esto lo refleja la respuesta de un municipio de la región del Maule en su respuesta al señalar que “los señores concejales en sesión de concejo se limitaban a informar de manera general y en su tiempo de intervención, los temas que se trataron en dichas capacitaciones”.

Un municipio de la región Metropolitana, por ejemplo, mencionó que siempre que un concejal asiste a actividades al extranjero realiza un informe verbal que queda consignado en las actas de las sesiones ordinarias el Concejo Municipal. El

problema surge al no adjuntar el link que lleva a dichas actas, sin entregar la información solicitada como lo exige la Ley de Acceso a la Información Pública.

Un municipio de la zona norte de Chile maneja una población estimada de 1.696 habitantes y sólo por concepto de viajes de capacitación se ejecutó un presupuesto de \$121.211.773 en los cuatro años analizados. Dicho monto equivalente al 5% de los ingresos municipales en un año.

Frente a la consulta realizada por transparencia dicho municipio, el informe de respuesta señaló que “no se registraron informes que acrediten aprendizajes. Los concejales de la Comuna realizaban reuniones con los pobladores para exponer su experiencia” sin quedar un registro verificable de dichos reportes.

Por su parte, un municipio de la región de Los Lagos respondió que el Secretario Municipal en su calidad de secretario del Concejo informó que “no existe dicha información, en los términos solicitados, ya que la medición del aprendizaje del concejal asistente a capacitación y la ventaja que ello pudiere reportar para la comuna, no son materias exigidas por la ley”.

Ante esto, es necesario recordad que por ley¹⁵, los concejales que se ausenten del territorio nacional, e incluso, cuando se ausenten del territorio comunal por más de 10 días, deberán redactar informes que den cuenta del desempeño de funciones. Informes que se pretendían obtener mediante el punto N°3 de las consultas ingresadas, un informe que diera cuenta de las actividades o de cómo la realización de la capacitación podía conllevar un beneficio a la comunidad. Por ejemplo, si un concejal realiza la capacitación sobre Control Presupuestario en la Gestión Municipal, podría reportar el beneficio social de tener mayores conocimientos al momento de discutir y aprobar el presupuesto anual municipal.

Si bien la Contraloría General de la República de Chile no señala un formato tipo para realizar las rendiciones de capacitaciones, objetó el pago de una jornada de

¹⁵ Según el Artículo 79 de la Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades.

capacitación a raíz de un informe escrito a mano, de forma ilegible, y que en su contenido no hacía referencia exacta al objetivo del curso contratado.

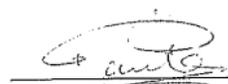
De las 27 rendiciones recibidas, 15 de ellas se realizaron a mano, algunas de ellas con letra ilegible como es el caso de la rendición recibida por un municipio de la región de los Lagos (imagen 7), donde se dificulta obtener datos de los beneficios que reporta la capacitación para la comunidad local.

Imagen 7. Ejemplo de rendición de cuentas de un municipio de la Región de Los Lagos.

INDICAR LAS RAZONES DE INTERES PUBLICO QUE JUSTIFICAN EL COMETIDO (Por ejemplo : conocer experiencias sobre temas de interés para la comuna, capacitarse para una mejor gestión, promocionar la comuna, establecer contactos para desarrollo de proyectos o negocios, en qué calidad viaja, etc.)

Mantener la presencia de la comuna para que Puerto Montt siga potenciando el turismo de cruceros y para que como capital regional se mantenga como líder como el principal terminal de cruceros del Pacífico Sur por la cantidad de pasajeros que recibe y se participe de la planificación que ha realizado la municipalidad en beneficio de toda la comunidad por el impuesto que esta actividad genera en el quehacer local. Además de conocer la oferta de otros puertos, mejorar y/o mantener la oferta.

PUERTO MONTT, Febrero 2013


Firma

Fuente: Ordinario N°597/4175 de 27/07/2017 del Administrador del municipio consultado.

Este municipio señala que dicha rendición fue elaborada por uno de sus concejales quien realizó un viaje a las ciudades de Nueva York, Miami, Florida y Nassau de Estados Unidos con el objeto de participar en las actividades de la gira técnica en los temas de gestión comunal, turismo naviero, borde costero, desarrollo inmobiliario, relaciones internacionales, del 09 al 20 de marzo del 2013.

En este sentido, un concejal de la misma comuna participó en la Fiesta Nacional del Chocolate en la ciudad de Bariloche, Argentina, actividad organizada por la empresa

Esta situación demuestra que efectivamente el concejal que se ausente del territorio nacional para realizar capacitaciones en cometido funcionario debe, obligatoriamente, realizar un informe de forma adecuada que dé cuenta del ejercicio de sus funciones. Situación que, claramente, muchos municipios incumplen.

4.3. ¿Pérdida de prioridades? Elevados gastos en capacitaciones al extranjero.

En el ámbito de las capacitaciones las irregularidades son evidentes. Tras estudiar las respuestas emanadas por los propios municipios, información que no estuvo exenta de ser solicitada en más de una oportunidad debido a que el primer reporte entregado por algunos municipios abundaba en complejidades presupuestarias y administrativas, o bien estaban incompletas con informes que finalmente no detallaban las capacitaciones de los concejales, o incluso, solo se limitaban a responder que el municipio no contrata capacitaciones en el extranjero pero sí Giras Técnicas, una especie de disfraz en el lenguaje que permite señalar que el municipio no incurre en gastos por el concepto de capacitaciones al extranjero.

Finalmente, con las 329 respuestas recibidas, se construyeron 3 tablas sobre:

- Comunas con mayores gastos en capacitación al extranjero en relación con la cantidad de población.
- Comunas con gastos en capacitación al extranjero superiores a los 100 millones de pesos entre los años 2013 al 2016.
- Ranking de las 10 comunas con mayores gastos en Capacitaciones al extranjero por los concejales en el periodo 2013 al 2016.

Tabla N°7. Comunas con mayores gastos en capacitación al extranjero en relación con la cantidad de población.

Comuna	Monto	Población	Gasto/Población¹⁶
Camarones	\$234.035.293	778	\$300.816
Camiña	\$140.730.764	1.293	\$108.840
Colchane	\$121.211.773	1.696	\$71.469
Huara	\$66.522.438	2.936	\$22.657
Andacollo	\$56.274.005	11.415	\$4.929
Santo Domingo	\$76.423.833	9.299	\$8.218
Empedrado	\$55.892.273	4.478	\$12.481
San Rafael	\$58.625.745	9.782	\$5.993
Cholchol	\$141.190.391	11.834	\$11.930
Fresia	\$50.105.796	12.802	\$3.914

Fuente: Elaboración propia sobre datos entregados por los municipios consultados.

La tabla refleja que la magnitud de la comuna respecto a la cantidad de habitantes no determina la cantidad de dinero que se invierte en contratar capacitaciones de concejales al extranjero.

Si el municipio de Camiña decidiera prescindir de las capacitaciones al extranjero, podrían disponer del dinero destinado en programas al extranjero para realizar obras sociales de hasta \$108.840 por habitante.

Las tres comunas con mayor gasto en capacitación según la población habitante son, precisamente, comunas del extremo norte del país. Si elimináramos la variable de cantidad de población también ingresaría a la tabla los municipios colindantes de estas tres comunas con mayor gasto. Alto Hospicio y Camarones también registran un elevado gasto por concepto de capacitaciones al extranjero, situación que se da en gran medida por la falta de control y por la proliferación de empresas capacitadoras en el sector. Aún más, si todas las municipalidades sólo se concentraran en permitir capacitaciones en territorio nacional, generaría un ahorro considerable en los montos que se destinan debido a que el viático por día de

¹⁶ Datos según Censo 2002.

funciones en el extranjero es hasta 8 veces superior que un día de viático en territorio nacional.

En la siguiente tabla se observan las 23 comunas que, en el periodo analizado, registraron gastos superiores a los 100 millones de pesos.

Tabla N°8. Comunas con gastos en capacitación al extranjero superiores a los 100 millones de pesos entre los años 2013 – 2016.

<i>Comuna</i>	<i>Monto</i>	<i>Población</i>
<i>Camarones</i>	\$234.035.293	778
<i>Colina</i>	\$182.191.688	121.233
<i>Lampa</i>	\$224.784.321	86.975
<i>Talcahuano</i>	\$206.282.003	178.052
<i>La Reina</i>	\$122.554.810	212.656
<i>La Pintana</i>	\$112.128.425	212.656
<i>El Bosque</i>	\$158.632.847	193.915
<i>Castro</i>	\$114.236.770	48.665
<i>Alto Hospicio</i>	\$129.960.476	112.142
<i>Camiña</i>	\$140.730.764	1.293
<i>Colchane</i>	\$121.211.773	1.696
<i>Rancagua</i>	\$105.777.680	233.289
<i>Chimbarongo</i>	\$117.098.170	37.424
<i>Cauquenes</i>	\$156.463.233	40.661
<i>Hualpén</i>	\$111.379.289	108.028
<i>Padre las Casas</i>	\$158.541.171	86.913
<i>Cholchol</i>	\$141.190.391	11.834
<i>Calbuco</i>	\$158.430.976	34.864
<i>Peñalolén</i>	\$111.783.574	242.766
<i>Cerro Navia</i>	\$165.462.408	158.299
<i>San Bernardo</i>	\$130.284.393	297.262
<i>Pudahuel</i>	\$111.780.906	233.252
<i>Sierra Gorda</i>	\$187.183.858	3.095

Fuente: Elaboración propia sobre datos entregados por los municipios ante consulta por ley de acceso a la información pública. *Datos según Censo 2012.

Finalmente, de la tabla anterior se establece un orden desde el municipio con más gastos incurridos en el periodo analizado, hasta los 9 siguientes, obteniendo el ranking de los 10 municipios con mayores gastos que corresponden al pago de viáticos, traslados e inscripción a los cursos de capacitación al extranjero.

Tabla N°9. Ranking de las 10 comunas con mayores gastos en capacitaciones al extranjero por los concejales en el periodo 2013 al 2016.

Comuna	Monto	Población*
1. Camarones	\$234.035.293	778
2. Lampa	\$224.784.321	86.975
3. Talcahuano	\$206.282.003	178.052
4. Sierra Gorda	\$187.183.858	3.095
5. Colina	\$182.191.688	121.233
6. Cerro Navia	\$165.462.408	158.299
7. El Bosque	\$158.632.847	193.915
8. Padre Las Casas	\$158.541.171	86.913
9. Calbuco	\$158.541.171	34.864
10. Cauquenes	\$156.463.233	40.661

Fuente: Elaboración propia sobre datos entregados por los municipios ante consulta por Ley de Acceso a la información pública. *Datos según Censo 2012.

Camarones se ubica en la primera posición, comuna que maneja altos índices de vulnerabilidad social, cesantía y deserción escolar. En los 4 años analizados gastó un monto total de \$234.035.293, cifra que puede ser redestinada a solucionar otros problemas de la comunidad local.

Las posibilidades son muchas y es precisamente por eso que, tras las denuncias realizadas por los medios de comunicación sobre los ostentosos viajes de capacitación de los concejales, la ciudadanía critica a las autoridades que permiten incurrir en tales gastos, pues consideran que los montos pueden financiar obras que van en directo beneficio de la comunidad.

Los altos viáticos a los que un concejal puede optar por preferir capacitarse en el extranjero antes que en territorio nacional también son motivo de críticas, pues la ciudadanía escoge a sus representantes comunales con expectativas de alcanzar

el máximo desarrollo comunal, no para que realicen capacitaciones en lugares lejanos y con temáticas poco acordes que, en reiteradas ocasiones, distan mucho de los medios y de la cultura local. Sin duda estos hechos han contribuido en gran medida a que la valoración de la confianza municipal decaiga paulatinamente.

4.4. Resultados de la implementación de tipos de Control.

La falta de conexión entre el beneficio social que reporta la asistencia a fiestas culturales, torneos o festivales, bajo el concepto de jornadas de capacitación al extranjero, hace urgente superar el desafío que supone construir una estrategia correctiva a las situaciones que enlodan el quehacer público.

Hemos mencionado, por ejemplo, la asistencia a capacitaciones de desarrollo deportivo de alto rendimiento de estándar olímpico en comunas que están muy alejadas en contar con los medios y necesidades para implementar infraestructura de estándar olímpico, o la concurrencia a actividades que nada tienen que ver con la idiosincrasia, ni mucho menos, con las prioridades comunales como la asistencia a la Expo Milán 2015 por un concejal de la zona central.

Es difícil vincular que para la comunidad de una comuna de la zona sur sea una necesidad que los concejales representen a la institución en una conferencia internacional de solidaridad sobre “Autoridades locales en el corazón del Estado Palestino”, como el realizado en la ciudad de Ramallah, Palestina.

También la duda es manifiesta sobre la eficiencia de contratar capacitaciones en otros países que aborden temas normativos con leyes del ordenamiento jurídico chileno, o que incluso, los gastos sean tan considerables si los comparamos a los presupuestos de comunas como Colchane, donde el gasto total de capacitación en el periodo analizado corresponde al 5% del presupuesto municipal de un año.

José Carpio (2013) señala que el camino que lleva a la corrupción es una combinación de un entorno propicio, una oportunidad y un tipo de personalidad que, superando el temor a un posible castigo, antepone el beneficio individual al

interés de los demás y al cumplimiento de la ley. Es decir, la oportunidad y la impunidad hace florecer las malas prácticas en los humanos, por eso, un control eficiente y oportuno actuará como barrera ante la corrupción.

Para la consecución de este objetivo, enfocaremos propuestas que respondan a la necesidad de conectar la ética y la integridad en los actos administrativos que generen valor público mediante la implementación de una estrategia correctiva basada en el control, en la rendición de cuentas y en el valor de los acuerdos internacionales.

Ahora bien, el tratamiento debe ser integral ya que las “políticas contra la corrupción exigen necesariamente un enfoque holístico y exhaustivo, donde intervengan todos los actores del ámbito público, y por lo mismo, es absolutamente necesario contar con un marco legal e institucional que permita la investigación y los procesos de acusación independientes” (Bautista, 2009).

La legislación chilena respecto de la función pública, establecida por la Ley N°19.880 sobre Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los Órganos de la Administración del Estado, señala en el artículo 11 el principio de imparcialidad; La administración debe actuar con objetividad y respetar el principio de probidad consagrado en la legislación, tanto en la subsanación del procedimiento como en las decisiones que adopte. Esta normativa es aplicable a los órganos de la Administración del Estado, excluyendo a los municipios por ser organismos autónomos a los poderes del Estado.

A las municipalidades se aplica la Ley N°18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. Regula la administración del Estado, constituida por los Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones, y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, incluidos la Contraloría General de la República, el Banco Central, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, los Gobierno Regionales, las Municipalidades y las empresas públicas creadas por ley.

El Artículo 3 de la ley señala que “la Administración del Estado deberá observar los principios de responsabilidad, eficiencia, eficacia, coordinación, impulsión de oficio del procedimiento, impugnabilidad de los actos administrativos, control, probidad, transparencia y publicidad administrativa, y participación ciudadana en la gestión pública, garantizando la debida autonomía de los grupos intermedios de la sociedad para cumplir sus propios fines específicos, con pleno respeto del derecho de las personas para realizar cualquier actividad económica en conformidad con la Constitución Política y las leyes”.

Es relevante también, mencionar la Ley N°18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, normativa que especifica sus miembros, funciones, atribuciones, potestades e instrumentos y que establece las funciones de las unidades de Control y el funcionamiento de los Concejos comunales. Además, en su artículo 76 señala que los concejales cesarán en el ejercicio de sus funciones por una serie de las causales, de la cual extraemos la concerniente en incurrir en una contravención grave al principio de la probidad administrativa.

Referente a la reglamentación de las capacitaciones en el extranjero, un avance significativo se logra el 2014 con la entrada en vigencia de la Ley N°20.730 que regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios, proporcionando a la actividad pública herramientas que hagan más transparente su ejercicio. En este sentido, la ley exige obligatoriamente, un listado de los viajes al extranjero de los concejales ya sea por motivos de participar en capacitaciones, o bien, en actos de cometidos funcionarios.

A esta regulación se suma la obligación que tienen los municipios de publicar toda la información relativa al concejo municipal, específicamente las actas de las sesiones ordinarias celebradas por el concejo. La publicación debe realizarse en el portal web municipal en concordancia a las disposiciones establecidas en la Ley N°20.285 sobre Acceso a la Información Pública. Es preciso recordar que en dichas actas se incorpora la aprobación o rechazo de las solicitudes que realicen los concejales para capacitarse en territorio nacional o extranjero.

Con estos breves ejemplos podemos dar cuenta que en Chile efectivamente existe un marco ético legal, regulador de la función pública y del accionar de los concejales en Chile con absoluta imparcialidad e independencia dando cumplimiento a la primera dimensión determinada por Oscar Bautista sobre la necesidad de contar con normativas existentes que permitan establecer un marco regulatorio para el control, dando garantías de la integridad en el ejercicio público.

La normativa chilena creada para resguardar que la función pública cumpla con los estándares éticos da cuenta de lo que Miguel Ángel Suazo (2007:5) denomina una “contradicción epocal” por acercamos hacia lo moral por exigencia de lo legal.

El contrato social que establece la relación Estado – ciudadano cae en contradicción ya que la ética en principio no es punitiva, aunque en el contexto latinoamericano actual, tal vez, no exista un camino más efectivo que los sistemas jurídicos implantados en los diversos Estados que garanticen, en primera instancia, el cumplimiento de las funciones públicas con honestidad.

Si estos mecanismos son para muchos los más efectivos, bien vale preguntarse por qué entonces toda la región latinoamericana parece teñirse de rojo en cada uno de los reportes anuales de Transparencia Internacional sobre la percepción de la corrupción. Esta situación, se debe a que la implantación de un marco jurídico regulatorio, a pesar de su indispensabilidad, no asegura de por sí su cumplimiento, lo cual nos lleva al tratamiento de la segunda dimensión planteada por Bautista (2009); establecer mecanismos adecuados de responsabilidad y participación.

Los sistemas de rendición de cuentas deben formular acciones que identifiquen las acciones antiéticas a fin de cerrarle el paso a éstas. Entre los mecanismos, además del procedimiento legal, está el procedimiento administrativo, las auditorías, las evaluaciones de desempeño de la dependencia, como también la denuncia.

Es aquí donde encontramos distintos mecanismos de control sobre las prácticas de los concejales que varían dependiendo de quien ejerce el control de gestión. Entre estos procesos de control que regulan el accionar público podemos señalar los siguientes:

4.4.1. Control Interno.

El control interno sobre los actos de los concejales es realizado por la respectiva unidad o dirección de Control del municipio, dependencias que son exigidas mediante ley para ser consideradas dentro de la estructura orgánica de la institución comunal.

El primer obstáculo que la administración pública chilena enfrenta en este sentido se da en la medida en que hay municipios donde aún no se constituyen las respectivas unidades de control.

Según el Informe consolidado N°39-10 (2010), sobre programa de diagnóstico y levantamiento de información de las unidades de control interno de las municipalidades a nivel nacional, aplicado el año 2010 por la Contraloría General de la República, arrojó que, de los 345 municipios existentes en Chile, 26 carecen de la unidad de control y no han designado el cumplimiento de las funciones de fiscalización a otras unidades internas. Además, 122 municipios combinaron la unidad de control con unidades que cumplen otras funciones, mientras que 264 municipios no tienen establecido en el decreto con fuerza de ley que fija la planta de personal al año 2010, el cargo de director de control.

Lo anterior, representa un incumplimiento de las leyes vigentes, y aún más, constituye una latente vulnerabilidad de caer en inobservancias normativas que pueden afectar el funcionamiento interno del municipio y la capacidad de mejorar la calidad de los servicios que presta a la comunidad.

El dictamen¹⁷ N°41047 (2014) sobre la creación de unidades y cargos municipales contribuye al cumplimiento de la normativa, reafirmando la obligación de crear la unidad de control como un requisito mínimo para el funcionamiento institucional, independiente del tamaño o la envergadura de la estructura interna municipal.

¹⁷ Dictamen: Informe emanado desde la Contraloría General de la República de Chile que permite interpretar las normas jurídicas que inciden en el ámbito administrativo. La interpretación es de cumplimiento obligatorio para los servicios sometidos a su fiscalización.

Contar con unidades de control interno es fundamental para determinar el cumplimiento de las disposiciones legales, antes y después de que el concejal realice una capacitación en el extranjero. Así, la estructura que detente el control interno municipal, al verificar la inobservancia de que una capacitación no se ajuste al estricto cumplimiento de una necesidad social, o bien, cuando sea dudosa la capacidad de realizar el curso por la empresa capacitadora, la unidad de control debe estar en plenas condiciones de objetar la liberación de fondos municipales que estén destinados a la contratación.

4.4.2. Control Externo.

El control externo es realizado por la Contraloría General de la República, órgano superior de fiscalización de la Administración del Estado, el cual somete los actos administrativos a la legalidad vigente. La labor principal es ejercer el control de juridicidad de los actos de la Administración Pública, mientras que la función jurídica se ejecuta mediante la emisión de pronunciamientos jurídicos obligatorios para la Administración del Estado, control que puede ser preventivo, simultáneo o a futuro.

Para validar el acto administrativo que financia las capacitaciones, el municipio debe necesariamente cumplir con cuatro condiciones:

- 1) Que las capacitaciones tengan disponibilidad financiera, es decir, que cumpla el artículo 92 de la Ley N°18.695, que exige la previa incorporación de la glosa en el presupuesto anual aprobado por el Concejo;
- 2) Que se prioricen a los funcionarios municipales a cargo de labores técnicas;
- 3) Trato igualitario de los ediles, haciendo referencia a que los concejales estén en igualdad de condiciones para optar a procesos de capacitación; y,
- 4) Que exista un decreto alcaldicio que apruebe la capacitación, detallando la temática a tratar, el lugar y otras consideraciones relevantes.

Las especificaciones de las cuatro condiciones señaladas son contempladas en el dictamen N°85355 del 2016, y constituye, uno de los pasos más significativos en torno a la regulación de los cometidos y capacitaciones de los concejales.

En este caso, es la propia Contraloría quien imparte instrucciones sobre los cometidos y capacitaciones que pueden disponer los concejales, señalando que el órgano contralor, en uso de sus atribuciones legales, estima pertinente clarificar y normar materias de oportunidad, gastos de alimentación, traslado, viáticos, resaltando la exigencia de un informe que dé cuenta de las funciones realizadas durante el cometido.

Uno de los aspectos más relevantes versa sobre la autorización para realizar un cometido funcionario, el cual es aprobado por el Alcalde mediante un decreto alcaldicio. Este, debe ser fundado, señalando la necesidad de que, el otorgar autorización para realizar la capacitación, responde a incrementar los conocimientos y destrezas para el buen desempeño del cargo en materias que son de competencia del Concejo. Además, debe indicar expresamente las razones por las cuales es asiste un determinado concejal en desmedro de otro edil o de funcionarios técnicos pertenecientes a las unidades municipales como, asimismo, las razones de por qué es necesaria su asistencia y cómo se relaciona con la gestión municipal.

La fundamentación que debe incorporar el decreto alcaldicio responde a que los actos administrativos deben siempre tener una razón racional, para así no obedecer a una arbitrariedad de la autoridad, siendo, en consecuencia, ilegítimos.

Si consideramos una de las capacitaciones más concurridas durante el periodo analizado denominada “Seminario sobre Salud Pública en Gobiernos Locales”, el municipio, tras el dictamen, debe consignar expresamente en el decreto alcaldicio los motivos de la asistencia del concejal solicitante, detallando por qué para el municipio es relevante y prioriza su participación por sobre la asistencia de un concejal que, por ejemplo, tenga la presidencia de la comisión de salud, incluso, por sobre la concurrencia del Director Municipal de Salud, o de algún funcionario responsable de la calidad de la prestación de los servicios médicos comunales, observando en todo momento la primacía del mérito, oportunidad y conveniencia.

Otro aspecto por considerar es el informe que el concejal debe presentar al municipio tras el término de la capacitación. Recordemos que frente a la consulta

realizada por transparencia relativa al punto N°3 sobre informes que den cuenta del programa realizado, que acrediten el aprendizaje del Concejal o el beneficio que reporta realizar la capacitación para la comunidad local, algunas instituciones, como la Municipalidad de Osorno, señalaron la inexistencia de dicha información, en los términos solicitados, ya que la medición del aprendizaje del concejal asistente a la capacitación y la ventaja que ella pudiere reportar para la comuna, no son materias exigidas por la ley.

Lo relativo a este último punto es reiterado en el dictamen, remitiéndose al artículo 79, letra II), inciso segundo de la ley 18.695, artículo que establece contemplar un informe de los cometidos en donde el Alcalde o el Concejo deban ausentarse del territorio nacional, documento que debe incluirse en el acta de la sesión ordinaria del concejo.

El órgano contralor es explícito al señalar que un informe constituido principalmente por fotografías de edificios, calles, plazas y otras vistas de las ciudades visitadas no son prueba pertinente, suficiente y concreta de la participación de una comisión de concejales.

Si constituyen elementos de juicio útiles para acreditar la asistencia a un cometido, certificados o documentos formales, extendidos por los organismos, autoridades o personeros visitados, que respalden la realización de las actividades inherentes al mismo, o antecedentes relativos a aquellas iniciativas desarrolladas en otra localidad cuya implementación pretende replicarse en la comuna.

El dictamen nace bajo un contexto especial. Las elecciones municipales celebradas en octubre de 2016 fue un escenario electoral que puso en evidencia los abusos respecto de los viajes de los concejales al extranjero.

Estas denuncias fueron publicadas a través de medios de comunicación con reportajes e investigaciones que buscaban demostrar las altas sumas de dinero que algunos municipios incurrieran por concepto de capacitaciones al extranjero, poniendo en evidencia a concejales que no se encontraban perfeccionando conocimientos en aulas, si no que concurrían a centros comerciales, e incluso a

lugares públicos como playas y bares, evadiendo el sentido de la capacitación e involucrando recursos públicos.

Esta ola de denuncias se acrecentó a medida que se aproximaba la elección municipal. Este hecho no fue impedimento para que la gran mayoría de concejales en ejercicio postularan a la reelección, cuando no al cargo de Alcalde, afectando directamente la participación ciudadana en las elecciones por la evidente falta de confianza en sus autoridades.

El proceso electoral arrojó una abstención del 66.6%, es decir, solo una de cada tres personas concurre a las urnas para escoger a sus representantes locales. Grave situación si recordamos la importancia explícita de los municipios en el desarrollo de la comunidad local.

La entidad de fiscalización ha investigado sobre la procedencia administrativa y el ajuste a las indicaciones en los procesos de capacitación al extranjero realizados por los concejales en los últimos años, detectando una serie de irregularidades. En la práctica, objetó los gastos rendidos por 4 alcaldes y 57 concejales.

Los dineros utilizados bajo estas capacitaciones irregulares debieron ser reembolsados, o bien, justificados con informes válidos para así, determinar si los dineros fiscales utilizados reportaron algún incremento de conocimiento en el ámbito de las funciones de los concejales.

Esto se ajusta a la importancia que Manuel Villoria (2007:78) asigna a contar con un sistema capaz de recuperar los fondos robados al país y un mecanismo de responsabilización económica por los daños patrimoniales causados a la hacienda pública que asegure la restitución del daño.

4.4.3. Control Judicial.

El control judicial se realiza después de haber realizado la jornada de capacitación y la Fiscalía Nacional es el órgano encargado de dirigir las investigaciones frente a eventuales delitos. Por lo mismo, para asegurar su autonomía, no tiene dependencia jerárquica de los poderes del Estado.

Las denuncias son realizadas frente a esta institución la cual determina las acciones que estime pertinentes para investigar la regularidad en el cumplimiento de las normas administrativas. En la actualidad hay dos investigaciones en curso sobre eventuales irregularidades de los concejales en viajes de capacitación al extranjero.

La primera investigación es ejecutada por la Fiscalía Regional de Arica e indaga sobre la gestión administrativa de la comuna de Camarones tras detectar que un concejal copió párrafos textuales para justificar capacitaciones al extranjero.

Por otra parte, la Fiscalía de la Unidad de Alta Complejidad Centro Norte en la ciudad de Santiago mantiene un proceso investigativo a los concejales de las comunas de Lampa, Colina y Cerro Navia por el delito de eventual fraude al Fisco ante la denuncia de que el municipio contrató servicios de capacitación y los concejales, pese a haberse trasladado a destino, no concurrieron a las jornadas de capacitación.

Un periódico de circulación nacional (La Tercera, 2017) señaló que Fiscalía solicitó al OS9, Departamento de Investigación de Organizaciones Criminales de Carabineros de Chile, la elaboración de un informe que considerara todos los viajes realizados entre los años 2011 y 2016. El documento reservado fue enviado a la fiscalía en enero de este año y detectó un total de 320 viajes realizados por concejales en ese periodo.

Dicho informe sostiene que la gran mayoría de las capacitaciones no tienen incidencia o relación directa con la actividad del concejo, pero sí de otros funcionarios. Exceptuando las materias de capacitación de fiscalización y aprobación de planes, los seminarios en educación, tratamiento de residuos, transporte urbano, mujeres líderes, herramientas de oratoria, tecnología en recursos hídricos, desarrollo turístico, entre otros, no tienen relación directa con las labores del concejo, por ser un órgano fiscalizador y no administrativo ni de ejecución, siendo más atinente la concurrencia de funcionarios municipales a cargo de esos temas a las capacitaciones.

Finalmente, si consideramos que el control judicial comienza por la denuncia, son imprescindibles los resguardos que garanticen anonimato. Sólo con la denuncia comprobada mediante investigación se pueden aplicar sanciones efectivas y ejecutables, evitando la impunidad. Un sistema penal efectivo asegurará que las aplicaciones de los instrumentos de sanción operen satisfactoriamente, sumando mayor valoración y confiabilidad ciudadana respecto de las instituciones de justicia.

4.4.4. Control de los Partidos Políticos.

Los Partidos Políticos, entendidos como entidades de interés público también tienen injerencia directa en la lucha contra la corrupción y las prácticas antiéticas. Ante esto, es válido considerar que los esfuerzos para fomentar la ética en autoridades y funcionarios públicos requieren, necesariamente, del apoyo y compromiso político porque siempre los intentos por desarrollar prácticas basadas en la integridad de la función pública emanan de los niveles políticos más altos.

Un ejemplo del rol que juegan los partidos políticos fue el caso de un concejal de la comuna Camarones, quien durante el 2015 realizó 10 viajes con un costo de \$22.770.000 para el municipio. Tras conocerse el gasto que el concejal realizaba para capacitarse, precisamente en zonas turísticas, la colectividad política a la cual pertenecía y representaba, decidió frenar su re-postulación a concejal en las elecciones municipales de octubre del 2016.

Las estructuras internas de los partidos políticos, como los tribunales de disciplina y ética de las colectividades son la institución responsable de revisar el comportamiento de sus representantes. Si bien, en ocasiones, tomar la decisión de negar el apoyo a un candidato no es fácil, sobre todo si consideramos que muchos de estos gozan de gran apoyo popular o de los propios militantes o simpatizantes partidarios, es crucial que este tipo de instituciones comiencen a aplicar estándares éticos a sus candidatos y autoridades para superar la crisis de confianza en la vida política y en la vida pública.

4.4.5. Control Social.

No podemos dejar fuera del análisis el rol de la ciudadanía en exigir el cumplimiento del deber ético, considerándolo como un imperativo el manejo responsable en la toma de decisiones políticas que realicen las personas en su condición de ciudadanos.

Los sistemas de control deben complementarse con un control social que opere como contraparte del gobierno y las autoridades locales y nacionales, en tanto que esta participación se lleve a cabo en forma colaborativa y con la incorporación de múltiples actores, incluidas las organizaciones de base, los organismos internacionales y el sector privado (Paulina Ibarra, 2017:180).

Recordando lo establecido por Nuria Cunill (2007) en el sentido que el control social es cada vez más importante debido a la necesidad de legitimar la discrecionalidad de quienes ejercen poder en nuestro nombre, el control social debe entenderse siempre como un derecho a la vigilancia ciudadana respecto del accionar del Estado, sobre todo en áreas sensibles que han sido parte de prácticas antiéticas.

Además, la necesidad de legitimación para Cunill (2007) se acentúa en virtud de la tendencia elusiva del poder político cuando se trata de rendir cuentas, sumada a una creciente insatisfacción con respecto a los resultados obtenidos.

En este mecanismo de control, las organizaciones sociales que intermedian con el Estado están permanentemente informadas para presionar con fundamentos hacia las soluciones a sus propios problemas, o bien, para incidir en decisiones que son de interés colectivo. Así, desempeñan un importante rol de representación de opiniones sobre un tema en específico, y desde ahí, construyen estrategias para influir en la esfera pública.

Para cumplir a cabalidad este rol, los grupos están estructurados sobre la base de normas, intereses, objetivos y fines particulares, que tienden a dar respuestas a necesidades sociales, grupales o colectivas (Acotto, 2003:35).

El rol del control social se fortalece con una mejor definición de la estructura, objetivos y prioridades, participando organizadamente en los procesos que atañen recursos públicos, coadyuvando implícitamente en la prevención de la corrupción.

Si nos remitimos al plano local, podemos mencionar que los municipios cuentan en su estructura con los Concejos Comunales de la Sociedad Civil (en adelante COSOC). Participación estructurada y formal que tiende a ejercer el control social. Los COSOC surgen a raíz de la entrada en vigencia de la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, un avance más, tendiente a redefinir las estructuras en la relación Estado – Ciudadano.

Estos órganos de carácter consultivo están conformados por un representante de las organizaciones sociales de la comuna. Es presidido por el Alcalde y tienen un periodo de duración de cuatro años.

Entre sus funciones están revisar los presupuestos de inversión, planes de desarrollo comunal y modificaciones al plan regulador.

Según la Fundación Multitudes (2015:2), los COSOC promueven la participación ciudadana como vía positiva para aumentar las confianzas, disminuir focos de conflicto, evitar potenciales actos de corrupción y lograr una mejor gobernabilidad, son una oportunidad concreta para reforzar los niveles de participación ciudadana a nivel municipal y la validación de la comunidad a la gestión de los alcaldes

Un segundo mecanismo formal de participación ciudadana e inminente control es la incorporación de la Transparencia Activa en los municipios, espacio relevante en materia consultiva de los actos administrativos por parte de la ciudadanía. Las instituciones deben cumplir con una serie de información publicada, que debe estar disponible en los respectivos portales web municipales. Además, existe la Transparencia Pasiva, donde el municipio cuenta con plazos definidos para responder a las solicitudes de información ciudadanas que se realicen presencialmente en oficina de partes, o bien, digitalmente, en el Portal de Acceso a la Información Pública.

Hoy en día la probidad funcionaria no solo se remite al desempeño honesto, sino que la ciudadanía también exige cuentas sobre las negligencias, o incluso, sobre la omisión. El rol que juega la ciudadanía en denunciar hechos constitutivos de vulneración de los principios éticos es fundamental, ya que, por ejemplo, uno de los mayores problemas del control judicial es que la fiscalía depende de la denuncia ciudadana, no pudiendo iniciar acciones por cuenta propia.

Por lo mismo, se torna imprescindible contar con un sistema de denuncias de prácticas corruptas que garantice la apertura, la simplicidad y rigurosidad en el tratamiento de la información, contemplando siempre una política de protección del denunciante, asegurando su anonimato.

Para Oscar Bautista (2005), las denuncias ciudadanas son la mejor garantía de que existe una vigilancia hacía la conducta de los funcionarios y autoridades. Por esta misma razón la Municipalidad está sujeta a un control social, precisamente de los ciudadanos que tienen oportunidad de contar con un mayor conocimiento en virtud de la proximidad y del directo interés de su accionar.

La participación y el escrutinio público son efectivos mecanismos desincentivadores de la corrupción y de las conductas alejadas de la integridad en el sector público. La tradición de la aplicación constante de los sistemas de control en Estados Unidos queda relegada en los Países Bajos, donde la prioridad está en la importancia que la ciudadanía asigna a la tradición de la confianza. Una constante percepción que las instituciones funcionan bajo una gestión que, por cultura es en gran medida, impermeable a las prácticas corruptas. Para lograr este principio, el camino es largo, donde la ecuación final debe contar, necesariamente, entre sus factores, la participación ciudadana.

Es evidente que poder que la ciudadanía tiene para castigar electoralmente a los políticos es de gran importancia. Sin embargo, sorprende que una cantidad no menor de concejales que realizaron las capacitaciones costosas aumentaran su votación en el proceso electoral de octubre del 2016, prolongando su gestión por 4 años más. Incluso, algunos de los concejales dieron el salto, logrando conquistar el sillón alcaldicio, lo que en parte da cuenta que, tras un proceso de decepción o

desencantamiento, la ciudadanía se resiste de participar en los procesos electorarios, dejando el poder de decisión a unos pocos.

Así, en materia de Control Social y como establece el final del estudio realizado por Nuria Cunill (2007), para dar mayor sustento a estas tareas puede ser útil propender a la institucionalización del control social como un derecho ciudadano.

Sin duda, desarrollar una cultura de responsabilidad, no solo en el ámbito municipal chileno, sino que, también proyectándose con ambición a las diferentes estructuras gubernamentales, será un desafío crucial para implementar mecanismos democráticos en donde la falta sea latente consolidando las democracias existentes.

4.4.6. La rendición de cuentas de los concejales.

Los concejales como autoridades comunales tienen directa injerencia sobre el uso y destino de los recursos públicos. Por lo mismo, este estudio plantea la necesidad de establecer un mecanismo de rendición de cuentas anual de los propios concejales. Tal como el alcalde tiene mandatado por ley realizar anualmente una cuenta pública que dé cuenta de la gestión administrativa y financiera del municipio, es necesario avanzar en torno a que los concejales también den cuenta de sus gestiones administrativas realizadas en el año calendario.

La Ley N°18.695 señala en el Artículo 67 que el Alcalde deberá dar cuenta pública al concejo, al consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil y al consejo comunal de seguridad pública, a más tardar en el mes de abril de cada año, de su gestión anual y de la marcha general de la municipalidad. Deberán ser invitados también a esta sesión del concejo, las principales organizaciones comunitarias y otras relevantes de la comuna; las autoridades locales, regionales, y los parlamentarios que representen al distrito y la circunscripción a que pertenezca la comuna respectiva.

En la práctica, la ceremonia de cuenta pública arroja un documento formal, que es de carácter público y que invita a ejercer el derecho a informarse y a fiscalizar sobre temáticas que sean de interés social.

Este derecho es entendido como el ejercicio de ejecutar el control social a las acciones u omisiones de las autoridades, incluyendo a funcionarios de las diversas reparticiones públicas.

Un buen ejemplo es el procedimiento adoptado el 2010 en Ecuador mediante la Ley Orgánica de Participación Ciudadana¹⁸, normativa que reconoce a la sociedad como el primer mandante y fiscalizador del poder público, en el ejercicio del derecho de participación, de impulsar y establecer los mecanismos de control social en los asuntos de interés público.

El artículo 92 de dicha ley regula a los sujetos obligados señalando que “las autoridades electas por votación popular están obligadas a rendir cuentas de las propuestas y acciones sobre las delegaciones realizadas a nivel local, nacional e internacional”. En este sentido, la normativa implementada en la Administración Pública Ecuatoriana es una buena práctica para emular en Chile, donde los concejales tengan que dar rendición pública de sus gestiones, incorporando los eventuales viajes de capacitación que realicen en el país o en el extranjero.

Esta práctica, sin duda, generaría una barrera ante la contratación inescrupulosa de capacitaciones a destinos que evidentemente distan mucho de la realidad local, configurándose como una herramienta alternativa que contrarreste las prácticas fraudulentas para forjar valor público.

4.4.7. El valor de los acuerdos internacionales.

Las organizaciones internacionales se han configurado como un ente de obligada consideración en el ámbito de la administración pública por su notable contribución al desarrollo de las instituciones.

¹⁸ Ley Orgánica de Participación Ciudadana, Presidencia de la República del Ecuador, <https://www.educacionsuperior.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/10/DynamicPDF-1.pdf>.

Los intentos de las organizaciones internacionales en la mediación y promoción de buenas prácticas, ha considerado concentrar en gran medida el trabajo en reforzar los códigos de conducta que eleven los valores éticos en la función pública.

Organismos como Transparencia Internacional, la Oficina Contra el Soborno de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, la Red de Instituciones de Combate a la Corrupción y Rescate de la Ética Pública, e incluso, organismos nacionales como la Comisión Nacional de Ética Pública en Chile, mantienen la convicción férrea que solo mediante la aplicación constante de los principios de la ética, se garantizan altos modelos conductuales en funcionarios y autoridades, contribuyendo desde ese planteamiento a los programas gubernamentales de los Estados miembros o adherentes.

La importancia de reforzar la integración regional y sistémica se desprende bajo un desafío en común, disminuir a su mínima expresión las prácticas antiéticas.

Además, la convención OCDE, pretende ser un referente en el cual apoyar la práctica de los servidores públicos, que contribuya a la dignificación social de la gestión pública, enorgulleciendo a los funcionarios y autoridades de la contribución social de la cual son parte.

El desafío en adelante es proyectar este tipo de compromisos a los otros poderes del Estado, ya que el código únicamente compromete la labor que el Poder Ejecutivo puede realizar en sus diversas estructuras jerárquicas. Lo mismo ocurre con los compromisos realizados por la OCDE, en función de que el esquema de infraestructura ética se refiere exclusivamente a funcionarios de la administración pública, sin involucrar a autoridades políticas que no tienen la categoría de funcionarios. Sumar a miembros del Poder Legislativo, Judicial y a los Gobiernos locales, es una meta ambiciosa que las organizaciones intervinientes asumen como desafío que están en condiciones de enfrentar.

Aunar voluntades bajo un documento o acuerdos concretos que manifiesten voluntades fundidas en valores consensuados y universales para quienes suscriban el compromiso es un hito, pues fija un mínimo, un punto de partida donde los

Estados comiencen a construir los cimientos que sustenten el modelo de administración pública que desean proyectar a los ciudadanos.

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), ha estado principalmente enfocado a ramificar las nuevas directrices en materia de ética pública a los órganos administrativos de orden local como los municipios, instituciones que, a pesar de su carácter autónomo y descentralizado, requieren especial apoyo y seguimiento.

Finalmente, los esfuerzos deben seguir en la línea de fortalecer el marco normativo que cada Estado construya para combatir la corrupción, donde los tribunales tengan la potestad plena de aplicar sanciones punitivas que aseguren regular las prácticas corruptas revirtiendo los casos de impunidad.

Sin embargo, la prevención es clave para impulsar una sociedad que no opere bajo los castigos que conlleva el control, sino que esté basado en la cultura ética, donde la visión esté centrada en generar confianzas mutuas.

Es importante considerar que la contribución a combatir problemas sociales tan relevantes como la corrupción requiere, necesariamente, de soluciones integrales que apliquen la racionalidad heurística, proponiendo soluciones creativas e innovadoras que respondan a los problemas públicos. Buen ejemplo de la aplicación de la racionalidad heurística a los problemas sociales es la política implantada por México, tendiente a aunar en red a los órganos institucionales que estén directamente implicados en el combate a la corrupción.

El Sistema Nacional Anticorrupción nace en el 2015 como instancia de coordinación entre los propios órganos de gobierno que tengan dentro de sus funciones el rol de prevenir y sancionar las responsabilidades administrativas ante casos de corrupción. Además, debe ejecutar labores de fiscalización y control en la correcta ejecución de los recursos públicos.

Esta iniciativa conlleva una interfase societal porque ofrece un espacio de cooperación y corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad civil, al considerar para su funcionamiento, un Comité de Participación Ciudadana, integrado por 5

ciudadanos destacados por su contribución en áreas del estudio sobre Estado Abierto, es decir, en ejes de Transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana para combatir la corrupción.

La política de aunar esfuerzos creando sinergias es viable en Chile, principalmente si consideramos el desarrollo de las políticas de interoperabilidad que últimamente han agrupado organizaciones y sistemas heterogéneos para trabajar sobre objetivos comunes y previamente consensuados, bajo la premisa de compartir información y experiencias públicas.

Por el momento cobra relevancia avanzar en el camino de perfeccionar las medidas preventivas tendientes a fortalecer los instrumentos internos de control, promover los procesos ciudadanos participativos, consolidar la responsabilidad de los partidos políticos en determinar sus candidatos, exigir el compromiso de los concejales de dar cuenta pública, sumado al rol preponderante que están jugando los organismos internacionales, universidades, y organizaciones de la sociedad civil como contribución al diseño integral para construir una sólida infraestructura ética.

CAPÍTULO 5. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

Se ha demostrado la importancia que se desprende al abordar la temática de la eficiencia de la gestión pública asociada a los municipios. Son estas instituciones las más cercanas a la ciudadanía, y las que, precisamente, han sufrido una abrupta baja en los términos de confianza pública.

En este sentido, la valoración que la sociedad otorgue a las instituciones públicas depende, en gran medida, de la constante sujeción institucional a las leyes que regulan la función pública y también de la conducta ética de los funcionarios que la integran.

Si el ejercicio de las funciones se sustenta en principios éticos y de integridad que demuestren la supremacía del bien público al interés particular, la opinión pública tendrá confianza en el accionar público, motivando aún más la colaboración entre personas para avanzar hacia el cumplimiento de la misión institucional.

En los capítulos anteriores se ha expuesto la recopilación de la información entregada por los municipios respecto a la gestión pública asociada a las capacitaciones de los concejales al extranjero. La documentación enviada ha evidenciado que existen jornadas capacitadoras que se alejan de lo establecido por ley, a pesar de que la normativa existente en Chile que regula los procesos de capacitación es clara, aún con mayor precisión después del dictamen N°85.355 del 2016. Dicho dictamen fue emanado desde la Contraloría General de la República en uso de sus atribuciones al considerar oportuno impartir instrucciones en relación con los cometidos y capacitaciones que los concejales pueden hacer uso.

Sin embargo, a pesar del marco jurídico creado, los datos entregados por los municipios que ejecutan presupuesto en capacitaciones al extranjero evidencian que el reglamento reforzado mediante dictámenes de la Contraloría, no se cumple.

Es prácticamente inexistente la documentación que detalle, en primera instancia, la justificación de la asistencia de determinado concejal a un curso de capacitación a pesar que la contraloría ante estos casos señale¹⁹ que “en caso de disponerse la capacitación de un concejal, el decreto alcaldicio que la autorice, por aplicación del principio de juridicidad, debe ser fundado e indicar de manera expresa las razones por las cuales es necesario que sea un determinado concejal quien asista al curso en desmedro de otro edil o de funcionarios de una unidad municipal, como asimismo, señalar por qué es necesaria su asistencia a la actividad de capacitación y cómo esta se relaciona con la gestión municipal”. Sin embargo, a pesar de la disposición mencionada, y ante información entregada por los municipios ante se constató que ninguno demostró dar cumplimiento a este requisito.

Tampoco se verifica un cumplimiento satisfactorio ante la redacción de informes por parte del concejal que den cuenta del desempeño de funciones cuando se ausentó del territorio nacional. Como se expuso en el apartado de Rendiciones, sólo 29 de los 129 municipios que contemplan capacitaciones al extranjero enviaron documentos de rendición del cometido elaborados por los concejales.

¹⁹ Dictamen N° 66.882 de 2016 de la Contraloría General de la República de Chile.

Estas rendiciones enviadas demuestran la escasez de información y de rigurosidad con la que se aplican. Hay instituciones que contemplan reglamentos municipales internos que establecen la formulación de un documento que dé cuenta de las razones de interés público que justifica el cometido, como es el caso de la implementación del Reglamento Municipal N°06 de 2012 de la Municipalidad de Puerto Montt la cual señala que “cuando la comisión deba efectuarse en el extranjero, el decreto alcaldicio que así lo disponga deberá ser fundado, determinando la naturaleza de esta y las razones de interés público que la justifican”.

Este tipo de reglamentaciones municipales, si bien son un avance, están lejos de convertirse en parte de la solución porque su aplicación depende de la voluntariedad de los municipios, y en tal sentido, las instituciones que dictan reglamentos de este tipo son escasas.

Por lo mismo, es relevante avanzar hacia una estrategia correctiva que establezca un modelo estandarizado de rendición tras la realización de la capacitación, considerando aspectos claves del proceso y que sea exigible a todos los municipios del país.

Los diversos conflictos de rendición en los cuales la contraloría ha intervenido demuestran que es necesario aplicar una ley que regule específicamente los cometidos y la realización de capacitaciones. Si bien la contraloría ha generado diferentes dictámenes, estos no han sido adoptados por los municipios revelando la necesidad de cambiar el instrumento.

La Contraloría es quien ha establecido mediante dictamen que el Alcalde de cuenta de la justificación de la elección del concejal para realizar una determinada capacitación, es así como el Alcalde en su calidad de máxima autoridad comunal debiera ser el responsable de la autorización de los procesos de capacitación. Una medida a aplicar para disminuir la proliferación de jornadas en el extranjero que no sean acordes a la función del concejo municipal se da en la medida en que se instaure que los Alcaldes contemplen la rendición de las capacitaciones realizadas

en el año, montos, destinos, objetivos y resultados mediante la cuenta pública anual que, por ley deben realizar antes del 1 de mayo de cada año.

Respecto de las fechas, las capacitaciones en su gran mayoría son realizadas entre los meses de enero y febrero, estableciendo una tendencia por asistir en los meses destinados a las vacaciones lo cual coincide con el receso legal que aplica a los concejos municipales.

Destinos heterogéneos de realización de capacitaciones. Se evidencia una tendencia por destinos turísticos, mientras que los lugares más recurridos son Tacna y Cusco en Perú, La Habana y Varadero en Cuba y Cartagena de Indias en Colombia.

En consideración de los destinos, se evidencian situaciones anómalas respecto de que es recurrente que los programas de capacitación contemplen jornadas de visitas turísticas o jornadas de libre disposición de los asistentes. Tal práctica debe ser revisada, en la medida en que los municipios desembolsan montos en viático por día de comisión en el extranjero, sin distinguir si la jornada está destinada a entregar conocimientos para lo cual fue contratada la empresa capacitadora o está programada para visitar puntos turísticos.

Por otro lado, se constató que las temáticas a abordar en las capacitaciones son variadas, y en la mayoría de las ocasiones se relaciona con el destino de la capacitación. Así se comprobó que una de las capacitaciones más demandadas eran las que trabajaban los avances en salud comunitaria, educación universal y fomento deportivo, según las políticas existentes en Cuba.

Es preciso revisar las jornadas que tienen denominaciones que distan del ámbito de las competencias propias de los concejales, sobre todo los cometidos que abiertamente son aprobados para asistir a festivales, fiestas, torneos y concursos. Las participaciones de los ediles en ese tipo de jornadas no ofrecen una vinculación directa con las funciones que les son encomendadas, y aún más, con el fin de la capacitación, entendida como una instancia de adquirir, perfeccionar conocimientos dentro del ámbito de acción del concejal.

Estas jornadas demuestran que en la práctica los municipios no solo ejecutan presupuesto destinado a financiar procesos de capacitación, sino que también permiten la asistencia a otro tipo de actividades que reciben el nombre de giras técnicas, pasantías, seminarios, congresos, y las festividades o competencias ya mencionadas, todas con cargo al erario municipal.

Dentro de la recopilación de la información obtenida de los municipios también se constató que en variadas ocasiones no es explícito el vínculo del destino escogido con respecto a la temática a trabajar. Esta situación se hace más evidente cuando las capacitaciones se realizan en territorio extranjero a pesar de que el contenido sea respecto a normativas existentes o proyectos de ley que están siendo tramitados en Chile.

Mayor confusión se produce al comprobar que los docentes o expositores que dictan los cursos de capacitación son de nacionalidad chilena y no han estado anteriormente vinculados a una experiencia profesional en el país donde se desarrollan las jornadas, fuera de capacitaciones anteriores. Ante tal situación cabe preguntarse el por qué ese tipo de capacitaciones no pueden impartirse en territorio nacional y sí en el extranjero.

En este contexto es pertinente mencionar que la contratación de los servicios de las empresas capacitadoras no exige ningún tipo de experiencia previa o certificación que acredite la capacidad de entregar los conocimientos y habilidades que ofrecen en los programas, situación que cuestiona la idoneidad técnica para dictar los cursos.

Con respecto a los viáticos percibidos por los concejales, en reiteradas ocasiones este monto supera el valor del pasaje y de la inscripción, constituyéndose en el ítem que genera más gastos para los municipios. Se ha explicado el viático se desprende del instructivo del Ministerio del Interior donde establece el monto en base al costo de vida del país en el que se hace el cometido.

En esta materia, generaría mayor eficiencia aplicar el modelo de otras instituciones públicas donde los valores declarados en el instructivo constituyen una referencia, y que se reintegrarán al concejal siempre y cuando haya una rendición de gastos de por medio.

Es preciso regular este concepto que cada año va al alza. Medios de comunicación han publicado que durante el año 2017 los municipios incurrieron en un gasto total de 17 millones de dólares²⁰. Los casos de pago de altos viáticos fueron anteriormente graficados donde el monto viático superaba los 3 millones de pesos.

También hubo mención a los municipios que, por los tres conceptos, inscripción, traslados y viático, mantenían un alto gasto, y que incluso superaba los 100 millones de pesos a pesar de que su población comunal no superaba los 15 mil habitantes.

Especial atención cobra la municipalidad de Camarones, institución que incurre en un mayor gasto presupuestario de todos los municipios analizados, y que tan solo cuenta con una población de 778 habitantes.

A partir de esta comuna, se ordenaron las restantes 9 comunas que mayor presupuesto habían ejecutado durante el periodo analizado, desde el 2013 al 2016, determinando que en tercer lugar se encuentra la municipalidad de Talcahuano con un gasto total de 206 millones de pesos, mientras que en segundo lugar se ubica la municipalidad de Lampa con un gasto total de 224 millones de pesos y, finalmente, el primer lugar se encuentra el municipio de Camarones con un gasto de 234 millones de pesos.

En total fueron 170 municipios que contemplaron programas de capacitación al extranjero, y la sumatoria de los montos incurridos por los concejales en el 2013, 2014, 2015 y 2016 arrojó un gasto total de \$7.207.812.816.

²⁰ Diario La Nación, Municipios gastaron 17 millones de dólares en viáticos en el 2017, lanacion.cl/2018/04/22/municipalidades-gastaron-14-millones-de-dolares-en-viaticos-en-2017/.

Es por este motivo que a continuación se detallarán algunas propuestas que mejoren los procesos de contratación de servicios de capacitación que operan en la actualidad. Recomendaciones que son formuladas tras la observación de diferentes ineficiencias en que incurren los municipios, estas son:

- 1- Política de exigibilidad de certificación de las empresas capacitadoras.
- 2- Exigencia de una justificación comprobable de que el destino de la capacitación contribuye directamente en el logro de los objetivos propuestos.
- 3- Imposibilidad de contratar capacitaciones que en sus programas contemplen visitas guiadas a puntos turísticos que disten del sentido de la capacitación, o bien, abstención de cancelar viatico por jornadas de visitas recreativas.
- 4- Exigencia de incorporar en el decreto alcaldicio que aprueba el cometido, la justificación de la elección del concejal, acreditando que no va en desmedro de otro concejal o funcionario. Además, debe argumentar la vinculación de la capacitación con los objetivos priorizados en el PLADECO.
- 5- Estandarización y exigibilidad a los concejales de realizar rendiciones post capacitación.
- 6- Aumentar la frecuencia de los exámenes realizados por los organismos contralores a la legalidad de los gastos incurridos por los municipios.
- 7- Constitución y fortalecimiento de las unidades de control en los municipios que aún no lo posean.
- 8- Incorporación de la rendición de las capacitaciones dentro de la cuenta pública anual de gestión del Alcalde.

La aplicación de estas sencillas recomendaciones vincularía aún más la eficiencia a los procesos de capacitación, debiendo ser de especial interés para el Alcalde y Concejales, quienes son los principales llamados a cuidar de las arcas municipales.

El aumento del conocimiento e interés público sobre procesos de capacitación improcedentes ha contribuido a que las instituciones fiscalizadoras indaguen con mayor frecuencia sobre las contrataciones de los municipios, descubriendo en ocasiones, la capacitación no han comprobado la asistencia del concejal o que el contenido a abordar no corresponde a las funciones intrínsecas del concejal, ordenando, en el ejercicio de las funciones del órgano contralor, la restitución de los dineros erogados²¹.

Este tipo de investigaciones contribuyen en gran medida a la lucha contra la impunidad de las autoridades frente a las prácticas corruptas. Contar con autoridades y líderes que den el ejemplo en el ámbito valórico ético es decisivo para el sano desarrollo democrático. El apegarse a valores inspiradores que den cuenta de una verdadera vocación de servicio público proyectará, indiscutiblemente, instituciones probas.

Incluso, los beneficios que reporta contar con servicios transparentes que practiquen la cultura de apertura de la información, entregando datos de forma clara, con mecanismos y herramientas apropiadas para los ciudadanos y sin reticencias al control externo, generará, ineludiblemente, mayor confianza en su accionar.

Las organizaciones internacionales ofrecen una colaboración constante por redefinir la interacción entre el gobierno, el sector privado y la sociedad civil. La configuración de las nuevas relaciones supone una estrategia de gobernanza construida entre todos los actores. Si el trabajo es enfocado a construir redes colaborativas entre sociedad - Estado, minimizará prácticas abusivas del poder. Todas las muestras de corrupción como el cohecho, la malversación de fondos públicos, el uso indebido de bienes públicos, el financiamiento ilícito de las campañas políticas, deben ser relegadas paulatinamente. clave en la vinculación del poder público con los ciudadanos.

²¹ Ejemplificado en el informe N°898/2016 al municipio de Talcahuano, Informe N°21/2017 al municipio de Concón, Informe N°70972016 al municipio de Rio Bueno y en el Informe N°401/2015 al municipio de Constitución.

Este planteamiento, sumado a las contribuciones tendientes a proporcionar instituciones basadas en el deber ser y motivadas por el compromiso social, favorecerán a mejorar la eficiencia en las instituciones y el cumplimiento de las expectativas ciudadanas. Estas cualidades son de especial relevancia para los municipios, por el rol clave que cumplen en generar cercanía entre la gestión pública y la ciudadanía y, además, por la característica de sus funciones, al estar mandatadas a velar por una heterogeneidad de servicios y políticas de alto interés social.

Finalmente, el compromiso es fortalecer la cooperación entre la institucionalidad y la sociedad, forjando sinergias crecientes que cultiven sistémicamente valores éticos, irradiando así, buenas prácticas que configuren un nuevo modelo a seguir en toda la región latinoamericana. Solo mediante a la cooperación y el involucramiento ciudadano podremos avanzar hacia la consolidación de sus democracias y el pleno desarrollo de sus pueblos.

CAPÍTULO 6. Bibliografía

Arias Sánchez, Oscar (2005), Prólogo La Hora de la Transparencia en América Latina: El Manual de Anti-Corrupción en la Función Pública por Transparencia Internacional para América Latina y el Caribe TI-LAC, pp:7.

Acotto, L. (2003), Las organizaciones de la sociedad civil. Un camino para la construcción de ciudadanía, Buenos Aires, Espacio Editorial, pp:35

Bautista, Oscar Diego (2001), La ética en los servidores públicos, Universidad Pedagógica Nacional, México

Bautista, Oscar Diego (2009), La Gestación de la Ética Pública, Cuadernos de ética para los servidores públicos, Universidad Autónoma del Estado de México, http://eprints.ucm.es/9700/1/3GESTACION_DE_LA_ETICA.pdf, 14-05-2017.

Diego Bautista, Oscar (2013), Ética para la ciudadanía, Colección Cuadernos de Formación Ciudadana, Toluca, Instituto Electoral del Estado de México, http://eprints.sim.ucm.es/23537/1/etica_para_ciudadania.pdf, 10-05-2017.

Bautista, Oscar Diego (2015), Medidas para prevenir y controlar la corrupción. El caso de Finlandia, Colección de Cuadernos de ética para los servidores públicos, Universidad Autónoma del Estado de México, <http://eprints.ucm.es/33785/1/cuaderno%2019%20prevenir%20la%20corrpcion.%200caso%20finlandia.pdf>, 13-05-2017.

Carpio, José (2013), Cómo funciona la mente de un corrupto: cuando los incentivos de lucro valen más que la ética, Reportaje para TVE, www.rtve.es/noticias/20130915/como-funciona-mente-corrupcto/746221.shtml, 10-10-2017.

Centro de Estudios Públicos (2017), Estudio Nacional de Opinión Pública N°79, Abril – Mayo 2017, https://cepchile.cl/cep/site/artic/20170601/asocfile/20170601155007/encuestacep_abr_may2017.pdf, 13-06-2017.

Centro de Políticas Públicas UC Pontificia Universidad Católica de Chile (2016), Confianza Municipal: Percepciones desde la escala local, pp 9- 40, http://politicaspublicas.uc.cl/wp-content/uploads/2016/04/Informe-Confianza-municipal-20_04.pdf, 22-04-2017.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2009), Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, aprobada por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Lisboa, Portugal, junio, y adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Estoril, Portugal, 30 de noviembre y 1° de diciembre, 15 pp.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2006), Código Iberoamericano de Buen Gobierno, aprobado en Montevideo el 23 de junio del 2006, Revista Centroamericana de Administración Pública (50-51): 341-348, 2006, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/ICAP/UNPAN027945.pdf>, 08-04-2017.

Chile Transparente, Mediciones: Índice de Percepción de la Corrupción, www.chiletransparente.cl/indice-de-percepcion-de-corrupcion/, 29-04-2018.

Colgado Mo, (2001), Corruption and economic growth, Journal of comparative economics, 66-79.

Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública (1996), El Estado al servicio de la gente: Balance 1994 – 2000, <https://cienciadelapolitica.wordpress.com/2012/08/03/la-modernizacion-del-estado-en-chile-proyectos-paradigmas-y-tendencias-futuras/>, 19-05-2017.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, (2014), Panorama Social de América Latina, (LC/G.2635-P), Santiago de Chile,

<http://www.cepal.org/es/publicaciones/37626-panorama-social-america-latina-2014>, 11-04-2017.

Congreso Nacional de Chile, Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=191865>, 14-05-2017.

Congreso Nacional de Chile, Ley N° 19.895 Orgánica Constitucional de Municipalidades, <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=251693>, 14-05-2017.

Congreso Nacional de Chile, Ley 19.880 sobre Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los Órganos de la Administración del Estado http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/articulos-66512_recurso_1.pdf en el Artículo 11.

Consejo para la Transparencia (2017), Estudio Nacional de Transparencia, www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/estudios/2018/02/Estudio-Nacional-de-Transparencia-2017.pdf., 15-07-2017.

Consejo Asesor Presidencial Contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción (2015), Informe final, Santiago de Chile, <https://prensa.presidencia.cl/lfi-content/otras/informes-comisiones/InformeAnticorrupcion.pdf> , pp.35, 12-06-2017.

Contraloría General de la República de Chile, Dictamen 10-06-2014 sobre creación de unidades y cargos, a que se refiere el artículo 16 de la Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, luego de la modificación introducida por la Ley N° 20.742, <http://www.contraloria.cl/appinf/LegisJuri/boletinjurisprudencia.nsf/DetalleDictamenBoletin?OpenForm&UNID=28EF5E7ECA569DB184257CF5005B521B>, 10-06-2017.

Contraloría General de la República de Chile, Dictamen N°85355 del 2016, Imparte instrucciones sobre los cometidos y capacitaciones que pueden disponerse respecto de los concejales.

Contraloría General de la República de Chile,

<http://www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/ShowProperty/BEA%20Repository/Portal/Menu/Nosotros/Funciones.html>, 10-04-2017.

Contraloría General de la República (2017), Informe de investigación especial a la municipalidad de Villa Alemana, informe N°985/2016 del 06- 02-2017.

Contraloría General de la República (2017), Informe de investigación especial a la municipalidad de Concón, informe N°21/2017 del 05- 09-2017.

Contraloría General de la República (2016), Informe de seguimiento a la municipalidad de Constitución, informe N°401/2015 del 22- 03-2016.

Contraloría General de la República (2016), Informe de investigación especial a la municipalidad de Rio Bueno, informe N°709/2016 del 17- 10-2016.

Contraloría General de la República (2016), Informe de investigación especial a la municipalidad de Talcahuano, informe N°898/2016 del 23- 12-2017.

Contraloría General de la República (2015), Informe de investigación especial a la municipalidad de Llanquihue, informe N°1004/2015 del 23- 11-2015.

Cortina, Adela (1998), Hasta un pueblo de demonios. Ética pública y sociedad; Editorial Taurus, Madrid, 1998, 218 p.

Cunill Grau, Nuria (1995), “La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos”, en Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 4, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, julio, pp. 1-15.

Cunill Grau, Nuria (2007), “La rendición de cuentas y el control social. Una aproximación conceptual”, Ciudad de México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Della Porta, Donatella, y Vanucci, Alberto (2002), Los recursos de la corrupción: algunas reflexiones sobre el caso italiano, en *Zona Abierta*, Número 98-99, pp 85-118.

Diario La Nación, Municipios gastaron 17 millones de dólares en viáticos en el 2017, lanacion.cl/2018/04/22/municipalidades-gastaron-14-millones-de-dolares-en-viaticos-en-2017/, 06-05-2018.

Doña Molina, Karina (2006), Síntesis del Proceso Modernizador del Estado en Chile (1994 – 2003), Documentos de Apoyo Docente, N°6, Abril 2006, pp 33
file:///C:/Users/Karla/Desktop/Sintesis_del_proceso_de_modernizacion_del_Estad_o_e.pdf, 12-04-2017.

Estévez Valencia, Francisco Javier (2013), “Participación ciudadana en gobiernos de calidad orientados al desarrollo: lineamientos para una gestión pública participativa en el siglo veintiuno”, en *La transformación del Estado para el desarrollo en Iberoamérica. Aportes para la discusión*, Manuel Villoria, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, pp. 77-92.

Fundación Multitudes, Estudio ¿Hay COSOC?, Radiografía de los Consejos de la Sociedad Civil Municipales, 2° Edición, <http://cosoc.fundacionmultitudes.org/wp-content/uploads/2016/05/informe-COSOC-22.pdf>, 23-05-2017.

Grados Espinosa, Jaime (1999), Capacitación y Desarrollo del Personal, México, http://www.academia.edu/16545190/CAPACITACION_Y_DESARROLLO_DE_PERSONAL_4ed_-_JAIME_A_GRADOS_ESPINOSA, 19-05-2017.

Instituto Chileno de Estudios Municipales, ICHM (2010), Encuesta Nacional de Opinión Municipal, <http://ichem.uautonoma.cl/wp-content/uploads/2014/10/estudio-encuesta-nacional-de-opinion.pdf>, 07-05-2017.

Instituto Nacional de Estadísticas INE (2002), Resultados Censo 2002, <http://redatam.ine.cl/cgi-bin/RpWebEngine.exe/PortalAction?&MODE=MAIN&BASE=CPCHL2KCOM&MAIN=WebServerMain.inl>, 22-06-2017.

Kliksberg, Bernardo (2003), La Ética Importa en *Revista Venezolana de Gerencia* (RVG) Año 8. N° 24, septiembre, pp 661-665.

Lagos Machuca, Nicolás (2017), Pseudomorfismo, cómo nos convencimos que Chile es un país corrupto: herramientas para promover la integridad y la ética pública en Latinoamérica, XXX Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública "Integridad y Ética en la Función Pública" Caracas, 2017, <http://siare.clad.org/fulltext/0087002.pdf>, 05-12-2017.

La Tercera (2017), "Os-9 detecta más de 300 viajes de concejales que no tendrían relación con sus labores", www2.latercera.com/noticia/os-9-detecta-mas-300-viajes-concejales-no-tendrian-relacion-labores/, 15,08,2017.

Ley Orgánica de Participación Ciudadana, Presidencia de la República del Ecuador, <https://www.educacionsuperior.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/10/DynamicPDF-1.pdf>, 14-12-2017.

Martínez, Víctor Manuel (2003), "La ética como factor primordial de la función pública", VIII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28 – 31 octubre, 2003, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047706.pdf>, 03—04-2017.

Mayntz, Renate (2001), "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 21, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, octubre, pp. 1-8.

Nye, J.S (1967), Corruption and political development: A cost-benefit analysis. *American political science review*, 61, 417-427.

OCDE (2000), Confianza en el gobierno, Medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE, Paris, <https://books.google.cl/books?isbn=9264065091>, 08-06-2017.

OCDE (2000), Las reglas del juego cambiaron, la lucha contra el soborno y la corrupción, Paris, <https://books.google.cl/books?isbn=9264488243>, 08-06-2017.

Persson, A., Rothstein, B., and Teorell, J. (2013), Why anticorruption reforms fail – Systemic corruption as a collective action problema, *Governance*, 449-471.

Raile, Eric (2004), Managing conflicts of interest in the Americas: A comparative review, *U.S. Office of Government Ethics*, Washington D.C, <http://right2info.org/testing/deleted-stuff/asset-declarations>, 11-05-2017.

Secretaría de la Función Pública (2008), Participación ciudadana... ¿Para qué? Hacia una política de participación ciudadana en el Gobierno Federal, México, Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, pp 52.

Servicio Electoral de Chile (Serval), Estadísticas Participación Electoral, https://serval.cl/wp-content/uploads/2017/03/Votantes_Edad_Sexo_Region_Municipales_2016.pdf, (29-04-2018).

Suazo Báez, Miguel Ángel (2007), Ética y transparencia en la gestión pública, XII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 30 de octubre al 2 de noviembre, <http://siare.clad.org/fulltext/0057422.pdf>, 19-05-2017.

Subsecretaría de Desarrollo Regional (2007), 20 Medidas para la Reforma Municipal: Modernización, autonomía y equidad, http://www.subdere.gov.cl/sites/default/noticiasold/articles-72204_recurso_1.pdf, 21-05-2017.

The Tax Justice Network (2011), The cost of tax abuse: A briefing paper on the cost of tax evasión worldwide, http://www.tackletaxhavens.com/Cost_of_Tax_Abuse_TJN_Research_23rd_Nov_2011.pdf, 08-06-2017.

Transparencia Internacional (2013), Transparencia Internacional sobre la corrupción del mundo en el 2013, https://www.transparency.org/news/pressrelease/indice_de_percepcion_de_la_corrupcion_la_corrupcion_en_el_mundo_durante_201, 29-04-2018.

Transparency International (2016), Corruption Perceptions Index, https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016, 23-04-2017.

Velázquez, Fabio (2001), Desencantos y promesas: a propósito de la participación de la gestión local. Aspectos de la descentralización y gestión local. Editorial Nueva Sociedad, Venezuela, pp 27.

Villoria Mendieta, Manuel (2000), Ética pública y corrupción: Curso de ética administrativa, Editorial Tecnos, Madrid.

Villoria Mendieta, Manuel (2006), ¿Por qué desconfiamos de los políticos? Una teoría sobre la corrupción de la política, en *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, Nº 34, pp. 51-53

Villoria Mendieta, Manuel (2004), Estándares éticos en los gobiernos locales, en *Revista Accedemos, transparencia y Gestión Pública*, No. 1, septiembre, México, pp. 7.

Capítulo 6. Anexos

Anexo1. Propuesta de modelo de rendición de las capacitaciones realizadas.

Informe
N°

Rendición Informe de Capacitación

Datos de la Capacitación

Denominación de la Capacitación: _____

Ciudad/País: _____ Fecha de realización: __/__/____

Empresa Capacitadora: _____

Contacto empresa: _____

1. Vinculación con la función

¿A qué función de su cargo se vincula directamente la realización de la capacitación?
(Marque con una X)

Función
<input type="checkbox"/> Pronunciamento sobre las materias sometidas a aprobación del concejo.
<input type="checkbox"/> Fiscalizar el cumplimiento de los planes y programas de inversión municipal y la ejecución del presupuesto municipal.
<input type="checkbox"/> Fiscalizar las actuaciones del Alcalde.
<input type="checkbox"/> Recomendar al alcalde prioridades en la formulación y ejecución de proyectos específicos y medidas concretas de desarrollo comunal.
<input type="checkbox"/> Fiscalizar las unidades y servicios municipales.
<input type="checkbox"/> Supervisar en el cumplimiento del plan comunal de desarrollo.
<input type="checkbox"/> Informar a las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional; y demás instituciones relevantes en el desarrollo económico, social y cultural de la comuna, cuando éstas así lo requieran.
<input type="checkbox"/> Otra (establecida por ley)

Explique su elección

Planilla interna de rendición a Dirección de Finanzas.

Datos de la Capacitación

Denominación de la Capacitación: _____

Ciudad/País: _____

Fecha de realización: ___/___/_____ al ___/___/_____

Empresa Capacitadora: _____

Contacto empresa: _____

Detalle de gastos de la capacitación	Monto
<i>Gastos de inscripción</i>	\$
<i>Gastos de Alojamiento</i>	\$
<i>Gastos de Alimentación</i>	\$
<i>Gastos en transporte interno</i>	\$
<i>Gastos en transporte aéreo</i>	\$
<i>Gastos Totales</i>	\$
<i>Gastos cubiertos por la organización</i>	\$
<i>Detalles</i>	

Fecha: ___/___/_____.

Nombre y firma del concejal