


AMUCH
ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES DE CHILE

 **CHILE**
TRANSPARENTE
TRANSPARENCY INTERNATIONAL



CARACTERIZACIÓN DE LAS UNIDADES DE CONTROL EN LAS MUNICIPALIDADES DE CHILE

MAYO 2024

www.amuch.cl |    



CARACTERIZACIÓN DE LAS UNIDADES DE CONTROL EN LAS MUNICIPALIDADES DE CHILE

MAYO 2024

Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH), Área de Estudios
Capítulo Chileno de Transparencia Internacional, Chile Transparente
Mayo 2024

Investigadores encargados:

Michel Figueroa, David Zavala y Gustavo Bravo, Capítulo Chileno de
Transparencia Internacional.

Valentín Valdés Zenteno, Asociación de Municipalidades de Chile
(AMUCH).



Contenido

Aspectos metodológicos	5
La función de control en la gestión municipal	6
Caracterización de las unidades de control en Chile	11
1. Recursos humanos en la unidad de control en las municipalidades de Chile	11
2. Presupuesto de las unidades de control	15
3. Perfil de cargo	17
4. Auditorias	19
5. Género y formación profesional de encargados(as) de la Unidad de Control	23
6. Vinculación de las unidades de control con otros organismos del Estado	25
Síntesis de resultados	28
Conclusiones	29
Propuestas	31
Anexo 1	33
Bibliografía	34





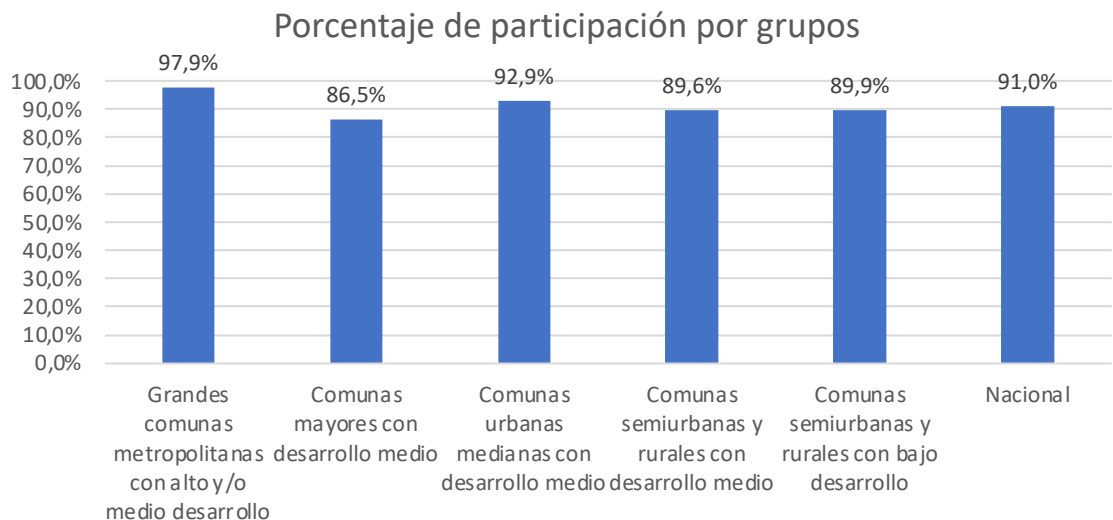
Aspectos metodológicos

El levantamiento de información se hizo a partir del envío de una solicitud de acceso a la información a las 345 municipalidades de Chile. Las solicitudes de acceso se llevaron a cabo entre los días 26 de octubre y 10 de noviembre de 2023, y tomaron la forma de un cuestionario estandarizado para el total de municipios (ver anexo 1). Del total de municipalidades, se obtuvo satisfactoria respuesta de 314 municipios. Esto equivale a una tasa de respuesta del 91,0% de los municipios chilenos.

En consideración de la diversidad de las municipalidades, los datos recopilados se analizaron tanto a nivel nacional, permitiendo identificar tendencias y desafíos comunes en las unidades de control de los municipios del país; y segmentados por el nivel de desarrollo y urbanidad/ruralidad de sus comunas. Las variables de segmentación se construyen en función de la tipología de comunas proveniente del Fondo de Incentivo de la Gestión Municipal (FIGEM)¹, que clasifica las comunas en cinco grupos.

En el Gráfico 1 se presenta la representatividad de la muestra por tipología comunal

Gráfico 1: Representación de participación por tipología comunal



1 Resolución N°120 de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE)





Obtenidos los datos mediante la solicitud de acceso a la información de los municipios, se procedió a realizar una reunión conversatorio con Directores (as) de Control Municipal, para indagar en sus percepciones e impresiones de los resultados obtenidos de los municipios. El encuentro se realizó modalidad online, el lunes 29 de abril de 2024, participando representante de las siguientes instituciones.

1. Director de Control, comuna de Santa Cruz
2. Director de Control, comuna de Parral
3. Director de Control, comuna de Lo Barnechea
4. Representante de Dirección de Control, Colina
5. Director de Control, comuna de Coinco y Presidente Asociación de Directores de Control Municipal de la Región de O'Higgins.
6. Directora de Control, comuna de Pedro Aguirre Cerda

La reunión permitió vislumbrar ideas generales sobre el funcionamiento de las instancias municipales, considerando las fortalezas, debilidades y brechas que existen en la gestión local respecto a las direcciones de control.

Límite de los datos

Los datos tenidos a la vista y analizados en este informe representan las respuestas formales que han sido entregadas por los mismos municipios. Por lo que se debe tener cuidado proyectar conclusiones a partir de dichos datos tendiente a evaluar el funcionamiento, eficiencia o calidad del trabajo de control interno que realizan los municipios.

La función de control en la gestión municipal

El Control Interno es fundamental para garantizar la eficacia, eficiencia y transparencia en la administración de los recursos públicos y los procesos administrativos de las instituciones. Es una herramienta esencial para mejorar la calidad de la gestión administrativa. Por otro lado, el ejercicio continuo de actividades de control por parte de las Municipalidades, como la auditoría, es una de las principales herramientas a disposición de los gobiernos locales





para prevenir y detectar irregularidades. El ejercicio del control provee información útil para las autoridades comunales, las personas funcionarias y la ciudadanía sobre la gestión y los procesos de la institución, permitiendo la mejora continua y la identificación de vulnerabilidades. Al mismo tiempo, estas actividades permiten materializar el deber de rendición de cuentas de las instituciones del Estado, que a su vez crea el ambiente preventivo que disuade la ocurrencia de hechos de corrupción.

En específico sobre el control, Enrique Silva Cimma indica que esta actividad se constituye como

la esencia y está íntimamente vinculado a un régimen democrático de gobierno. Bien podríamos expresar que no hay democracia sin control, ni control sin democracia. En efecto, así como para que el control se perfeccione y desarrolle en su amplio sentido es menester la existencia de un sistema que implique garantía de respeto e independencia de su gestión; así también para que la acción de las esferas políticas y administrativas de un Estado importe garantía de que ese actuar no caerá en los límites de la arbitrariedad, es necesario un control jurídico fuerte, sereno, eficaz, objetivo e independiente (1994, p. 15)

En tanto, Emilio Fernández Vásquez, en su Diccionario de Derecho Público, control es “un acto o procedimiento por medio del cual una persona o un órgano debidamente autorizado para ello examina o fiscaliza un acto realizado por otra persona u órgano, a fin de verificar si en la preparación y cumplimiento de dicho acto se han observado todos los requisitos que exige la ley” (1981, p. 11).

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD) afirma que “la integridad no sólo ha de ser motivo de preocupación del gobierno nacional, sino que debe estar presente en todos los niveles administrativos, incluyendo los municipios, lugar donde los ciudadanos experimentan la integridad de primera mano” (OECD, 2019. P.18). Esto pone especial énfasis en los mecanismos tanto verticales como horizontales para el accionar cooperativo entre los actores con el objetivo de establecer normativas que tengan pertinencia y armonicen evitando superposiciones.

La corrupción es un fenómeno dinámico que toma diferentes formas según el contexto social, político y cultural de cada país. Por ello, no es tarea fácil encontrar una definición universalmente aceptada del fenómeno. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC, por sus siglas en inglés) brinda un primer acercamiento, identificando una serie de conductas que se consideran





corruptas. Estas son normalmente aquellas que se tipifican como crímenes o delitos en los marcos jurídicos nacionales: fraude, cohecho, soborno, malversación, entre otras. No obstante, una definición basada en delitos tipificados puede quedar rápidamente desactualizada, atendiendo a la naturaleza dinámica de la corrupción. Décadas atrás, los conflictos de intereses no formaban parte de la discusión en materia de probidad, mientras que actualmente la ciudadanía y sectores especializados llaman a poner atención a las diferentes formas de conflicto que pueden vulnerar la imparcialidad de quienes ejercen funciones públicas. Además, una definición estrictamente penal deja fuera un gran rango de otras conductas que corroen las instituciones públicas. Por tal motivo, han ganado terreno definiciones más amplias, en particular la propuesta de la ONG Transparencia Internacional, que entiende la corrupción como “el abuso de poder para beneficio propio” (Transparencia Internacional, 2020).

La corrupción es fenómeno complejo en las sociedades modernas, que puede manifestarse en diferentes niveles gubernamentales y en diversas formas. Sin embargo, sus consecuencias son ampliamente conocidas y afectan por igual a gobiernos nacionales y subnacionales. Sobre este punto, la OCDE indica que “la corrupción es una de las cuestiones más corrosivas de nuestro tiempo. Malgasta los recursos públicos, aumenta la desigualdad económica y social, alimenta el descontento y la polarización política y disminuye la confianza en las instituciones” (OECD, 2019. p. 2).

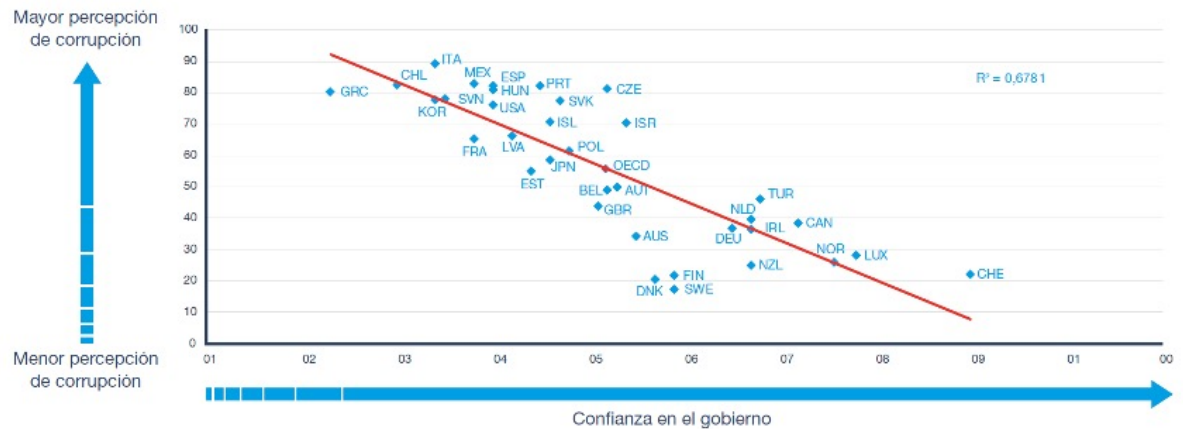
La prevención de la corrupción debe ser una de las preocupaciones centrales de los gobiernos que buscan mejorar la eficiencia y efectividad del gasto público. Más aún, esta preocupación es especialmente relevante en un contexto como el actual en donde las instituciones centrales de la democracia en Chile se encuentran hace décadas en una crisis de confianza ciudadana.

Diferentes estudios apuntan a que existe una relación inversa entre percepción de corrupción y confianza: a mayor percepción de corrupción, menor confianza de la ciudadanía en las instituciones de gobierno. En la imagen 1 se muestran los resultados de la correlación entre ambas variables en la versión 2017 del estudio Government at a Glance.





Imagen 1: Correlación entre percepción de Corrupción y Confianza en países seleccionados



Fuente : Government at a Glance 2017 (Panorama de las Administraciones Públicas), con datos de la Encuesta Mundial Gallup.

Es en este marco que el presente estudio pone el foco en los mecanismos de control interno para prevenir y disuadir actos que atenten contra la integridad pública. De esta forma, este estudio tiene por objetivo caracterizar a las unidades de control municipal, presentando datos actualizados sobre su dotación de personal, recursos financieros, vinculación con otros actores y cantidad de auditorías que han realizado en los años 2022 y 2023.

Los datos presentados aportan al actual debate legislativo del proyecto de integridad municipal (Boletines N°14.594-06 y 15.523-06), que es una iniciativa que busca fortalecer y promover la transparencia, la ética y la probidad en la gestión pública local. Aborda diversos aspectos relacionados con la integridad, tales como la prevención de la corrupción, la promoción de la participación ciudadana, la rendición de cuentas y el fortalecimiento de los sistemas de control interno. El proyecto establece que las municipalidades deben contar con un plan de integridad que debe ser aprobado por el concejo municipal.

Este plan debe contener instrumentos de gestión como un manual de prevención de delitos, una matriz de riesgos de integridad, una política anticorrupción, un código de ética, canales de consultas y denuncias por último un mecanismo de rendición de cuentas.

Además, el proyecto amplía la transparencia y la rendición de cuentas a todas las instituciones que reciben aportes públicos. Esto significa que las corporaciones y fundaciones también deben adoptar un modelo de





prevención de delitos y proporcionar informes trimestrales sobre su gestión.

De igual modo este proyecto da un paso significativo hacia la modernización de la legislación y la mejora de los niveles de control en la administración pública. También refuerza el papel de la contraloría en la supervisión de la integridad en la administración pública.

Este proyecto es una iniciativa valiosa que fortalece la integridad y la transparencia en la administración local en Chile. Es un paso importante hacia la creación de una administración pública más transparente, responsable y ética.

El proyecto de integridad municipal converge con los avances en materia del boletín 12.100-07 que modifica la ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública, denominada Ley de Transparencia 2.0. son dos iniciativas que han marcado un hito en la administración pública del país, impulsando la transparencia, la rendición de cuentas y la integridad en la gestión pública. Estas dos iniciativas están relacionadas, ya que ambas buscan promover la transparencia, la rendición de cuentas y la integridad en la administración pública. La implementación de estas medidas ha contribuido a mejorar la gestión pública, fortalecer la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas y promover una cultura de integridad y probidad en la administración pública

Es una iniciativa que busca perfeccionar y ampliar, las normas sobre transparencia y acceso a la información pública. Fue aprobada en general por el Senado en abril de 2021. La propuesta de Ley incluye la creación de un estatuto único de transparencia, establece nuevas obligaciones de transparencia activa, mejorara el mecanismo y el procedimiento para hacer efectivo el derecho de acceso a la información, robustece el procedimiento sancionatorio de infracciones y de las sanciones, crea la comisión de Coordinación de la Ley de Transparencia, y genera el portal de transparencia del Estado.





Caracterización de las unidades de control en Chile

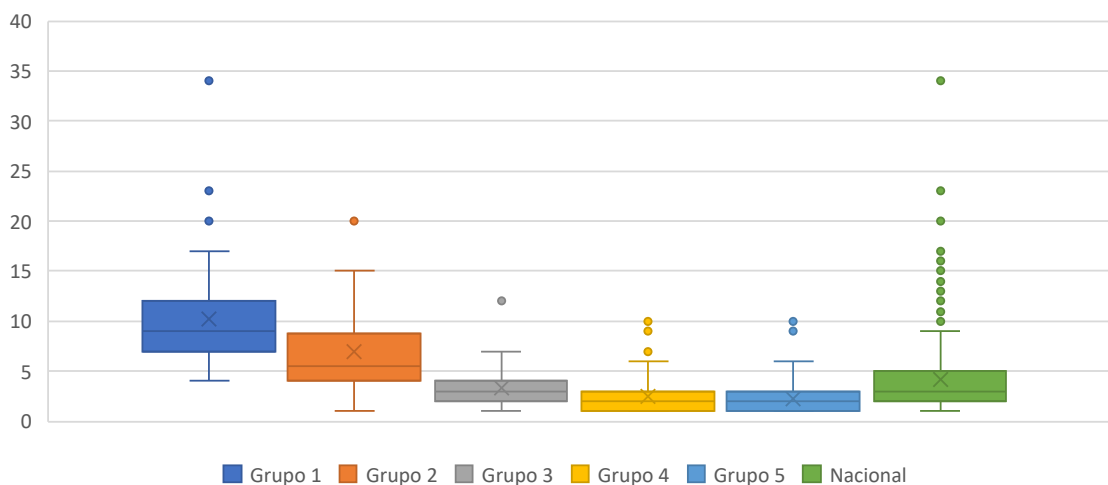
1. Recursos humanos en la unidad de control en las municipalidades de Chile

Las unidades de control en los municipios del país promedian un total de cuatro funcionarios(as) para desempeñarse en sus funciones, sin embargo, al considerar los datos desde la perspectiva de los municipios que administran comunas con diversos grados de urbanidad – ruralidad y niveles de desarrollo, se presentan diferencias en la dotación.

En el gráfico 2 se observa que es en las municipalidades de las grandes comunas metropolitanas con alto y/o medio desarrollo (grupo 1), que promedian mayor cantidad de funcionarios(as) en las unidades de control, cifra que asciende a diez personas. En cambio, en la medida que disminuye la urbanidad y aumenta la ruralidad, el promedio de funcionarios(as) disminuye, alcanzando a dos funcionarios(as) promedio en las comunas semiurbanas y rurales con bajo desarrollo. No obstante las diferencias, en cada grupo existe heterogeneidad de realidades que abarcan mínimos y máximos. Los grupos 3, 4 y 5, tienden a tener mayores grados de homogeneidad considerando la desviación estándar en la frecuencia de datos.

Gráfico 2: Gráfico de distribución de funcionarios en unidades de control según tipología comunal

Distribución de dotación personal en direcciones de control por grupos comunales



Fuente: Amuch & Chile Transparente (2024)



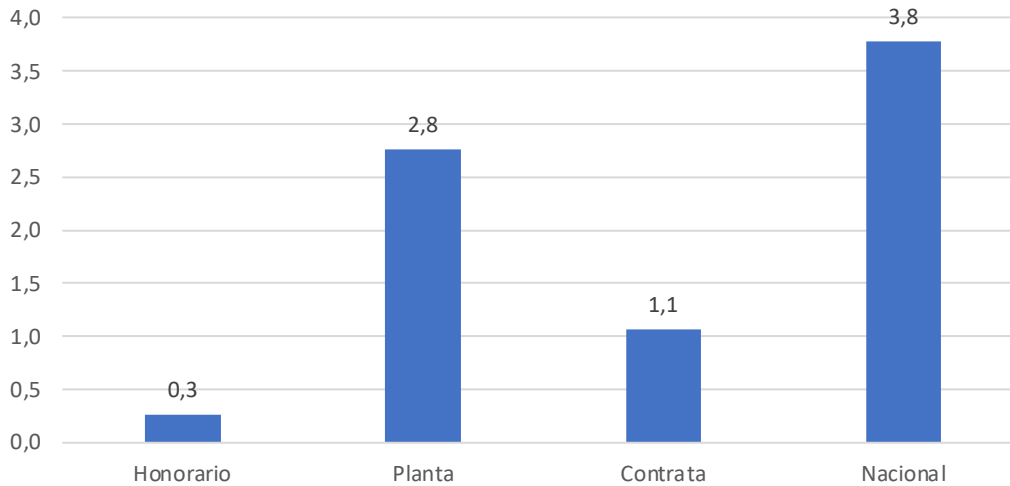


El gráfico 3 que se muestra a continuación ilustra la distribución de los tres tipos de contratos empleados en las unidades de control municipal a lo largo de Chile en el año 2023. Los datos que se presentan en el gráfico corresponden a la dotación promedio de funcionarios(as) municipales en la unidad de control.

Considerando los datos obtenidos de las unidades de control, se evidencia que, a nivel nacional, en promedio hay 3,8 funcionarios(as); que se distribuyen acorde su relación contractual en, 2,8 funcionarios planta, 1,1 funcionarios contrata y 0,3 personal honorario.

Gráfico 3: dotación promedio por relación contractual

Dotación promedio por tipo de relación contractual de personal que trabaja en Control municipal en 2023



Fuente: Amuch & Chile Transparente (2024)

En el gráfico 4 se presentan los datos desglosados por grupos de comunas, en todos los grupos predomina el personal planta, sin embargo, se aprecia que la dotación promedio varía conforme los grados de urbanidad-ruralidad y nivel de desarrollo de las comunas.

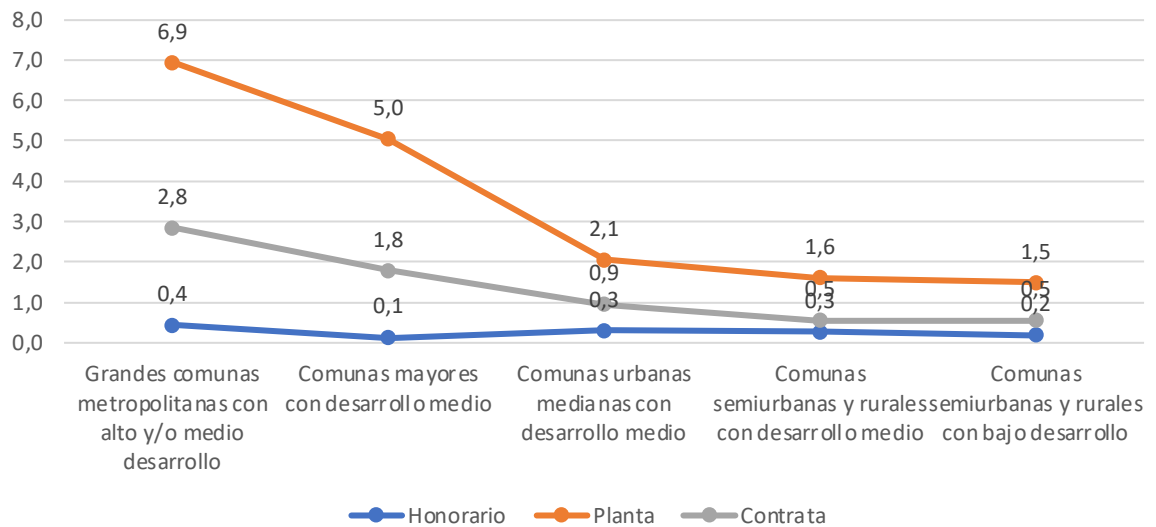
La brecha entre la relación contractual es más amplia entre los municipios de las grandes comunas metropolitanas con alto y/o medio desarrollo, en tanto disminuye en el grupo de comunas semiurbanas y rurales con bajo desarrollo.





Gráfico 4: dotación promedio por relación contractual según tipología comunal

Dotación promedio por tipo de relación contractual de personal que trabaja en Unidad de Control municipal por grupos comuales 2023



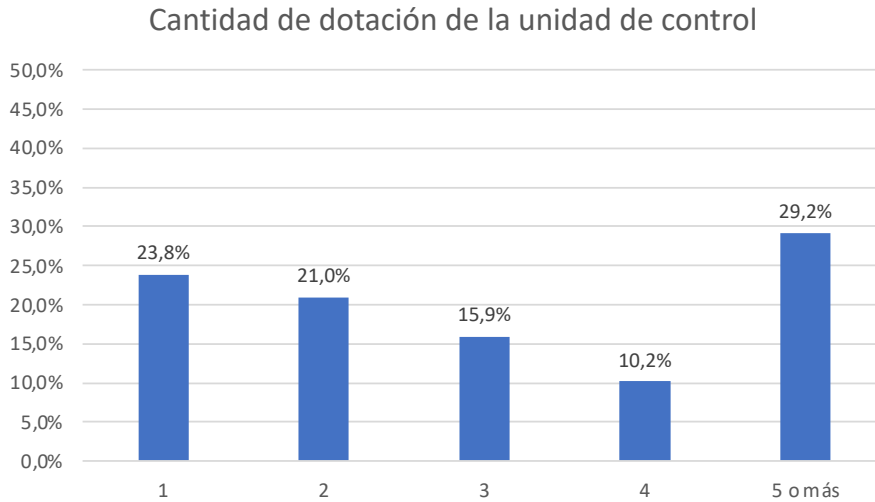
Fuente: Amuch & Chile Transparente (2024)

No obstante los datos anteriores, al considerar la dotación total de personal de las unidades de control, un 23,8% de los municipios tiene unidades unipersonales, donde existe sólo una persona en el área. En el 21,0% hay dos personas. En el 15,9% de los municipios hay tres personas en el área. En el 10,2% hay cuatro personas en la unidad de control y en el 29,2% de los municipios hay cinco o más personas.





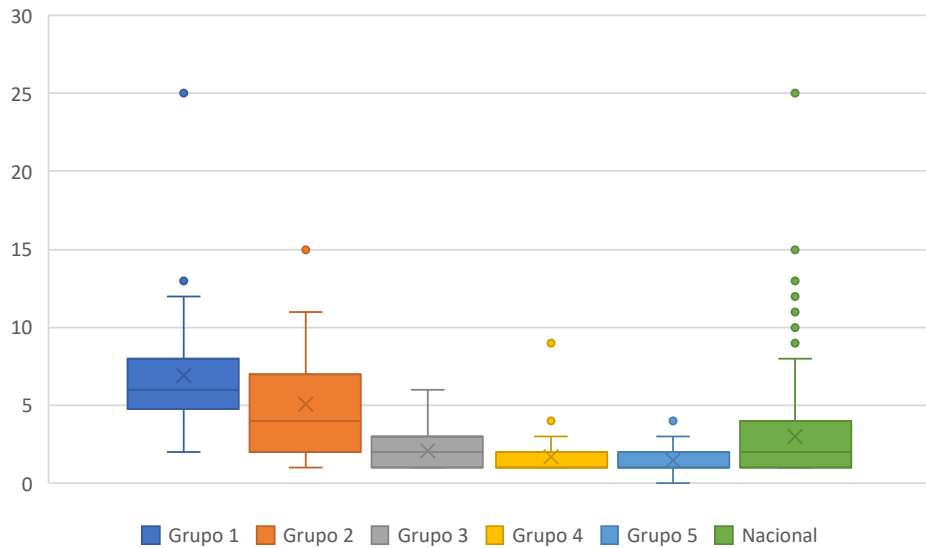
Gráfico 5: Frecuencia de distribución de la dotación de personal de las unidades de control



Fuente: Amuch & Chile Transparente (2024)

A continuación se presentan dos gráficos complementarios a los anteriores que permite visualizar la distribución de los datos conforme la relación contractual de funcionarios(as) de la dotación de las unidades de control municipal en Chile.

Distribución de personal planta

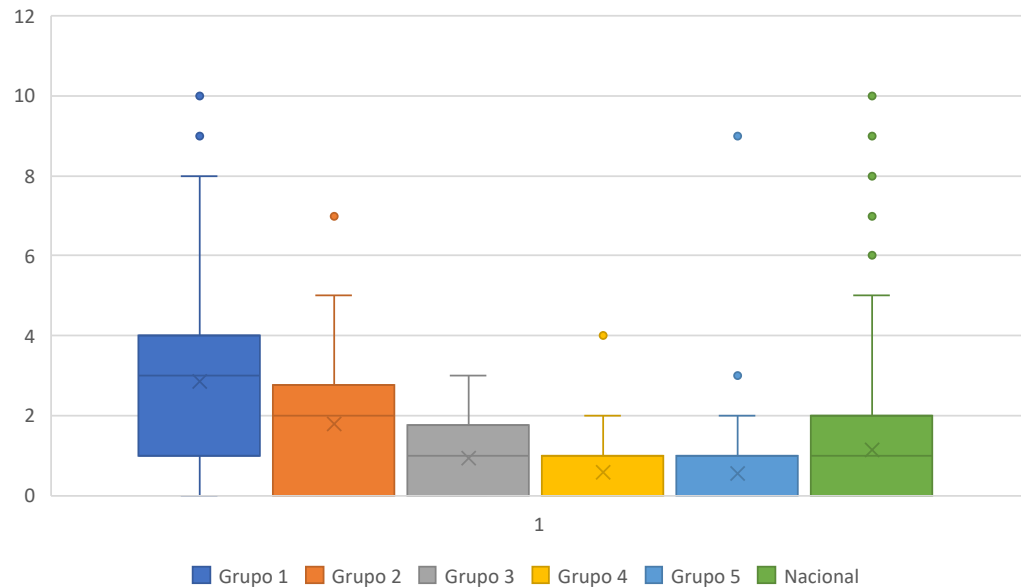


Fuente: Amuch & Chile Transparente (2024)





Distribución de personal contrata



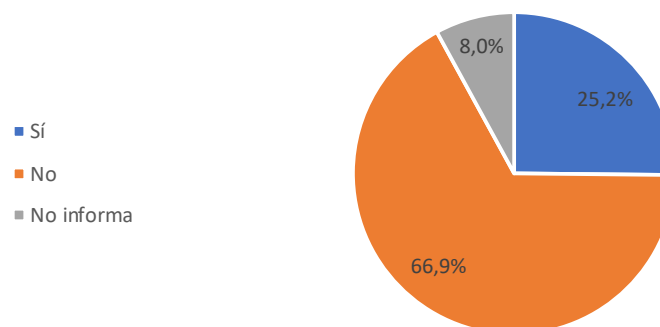
Fuente: Amuch & Chile Transparente (2024)

2. Presupuesto de las unidades de control

En relación con la pregunta sobre si las unidades de control poseen su propio presupuesto municipal, los datos indican que un 25,2% de las unidades de control confirman tener un presupuesto propio asignado. Sin embargo, un porcentaje significativo, el 66,9%, menciona que no poseen presupuesto anual asignado a la Dirección de Control.

Gráfico 6: presupuesto propio

La unidad de control tiene presupuesto municipal propio 2023



Fuente: Amuch & Chile Transparente (2024)

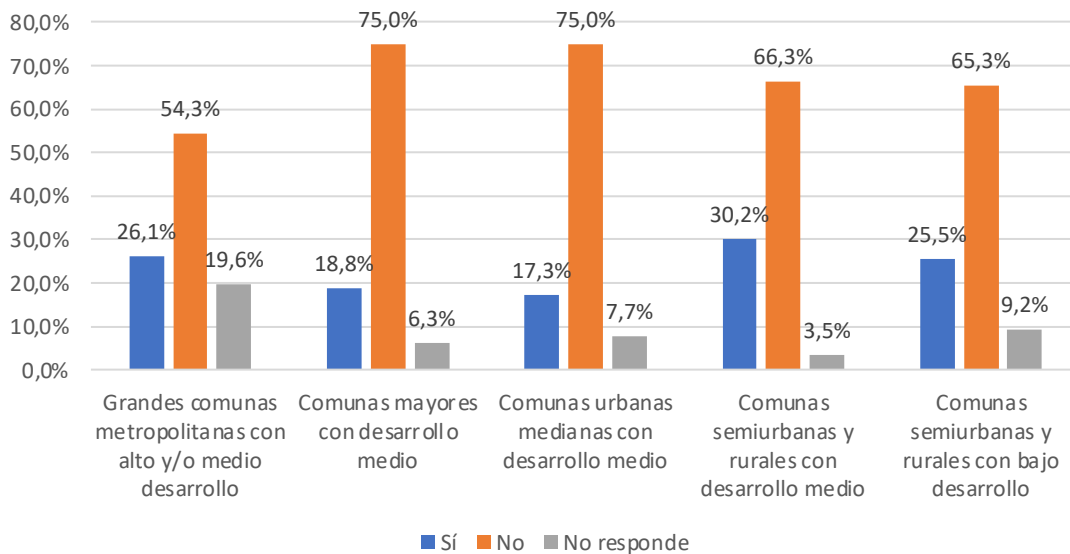




El análisis de la información anterior desde la perspectiva de los grupos de comunas da cuenta que, a pesar de tener diversos porcentajes, en todos los grupos de comuna, independiente del grado de urbanidad-ruralidad y desarrollo, las unidades de control que manifiestan tener recursos propios por presupuesto son la minoría. Es así como sobre el 50% de las unidades de control municipal afirman no tener recursos propios.

Gráfico 7: presupuesto propio según tipología comunal

La unidad de control tiene presupuesto municipal propio por grupos comunales 2023



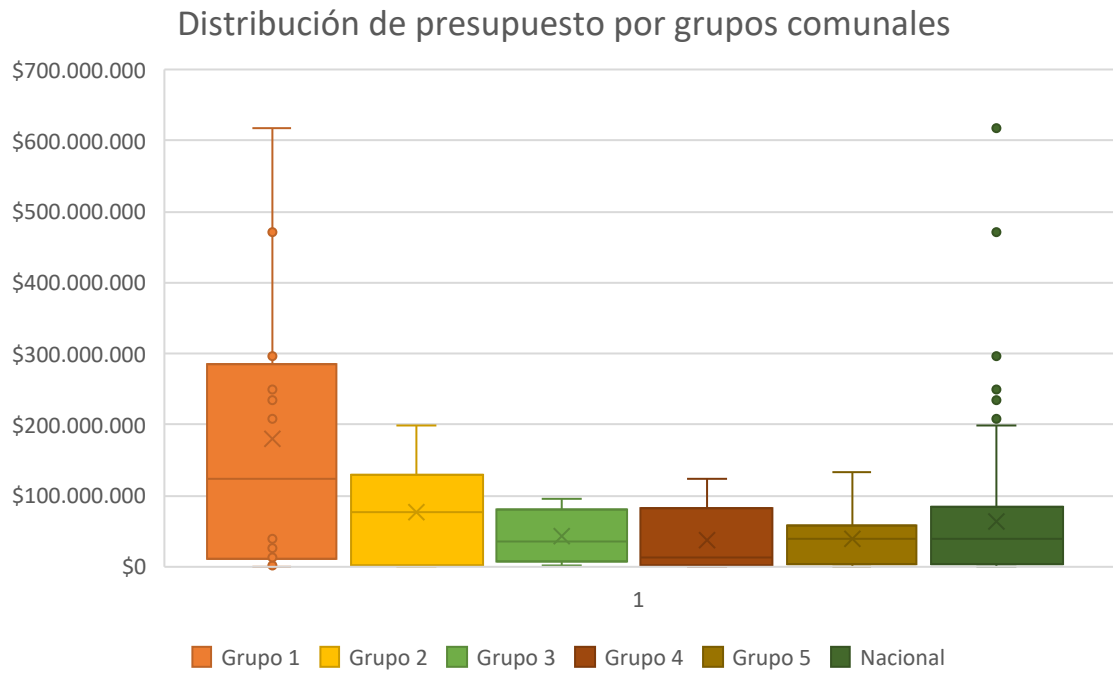
Fuente: Amuch & Chile Transparente (2024)

Con relación a las unidades de control que manifestaron tener presupuesto propio, se construyó el siguiente gráfico con el cálculo promedio de asignación presupuestaria por grupo comunal en comparativa al promedio nacional. El promedio nacional corresponde a \$ 16.275.419 millones, en contraparte sólo el grupo de las grandes comunas metropolitanas con alto y/o medio desarrollo están sobre dicha cifra, de hecho, la diferencia es 3,2 veces más que el promedio nacional. Los cuatro grupos restantes oscilan entre un mínimo de \$7.157.571 y \$ 11.294.553 millones.





Gráfico 8: Distribución de presupuesto asignado por tipología comunal



Fuente: Amuch & Chile Transparente (2024)

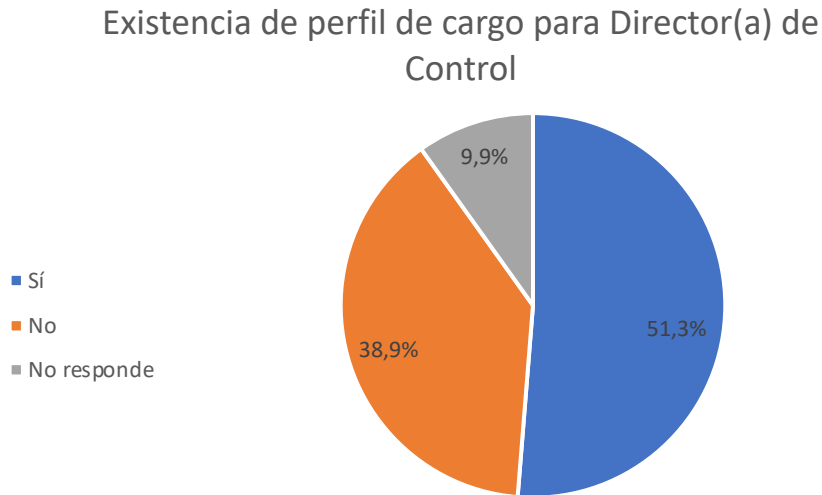
3. Perfil de cargo

Consultados los municipios sobre la existencia de un perfil de cargo para el ejercicio de director de control, un 51,3% afirma que tienen un documento de perfil. Un 38,9% afirma que no tiene perfil de cargo. En tanto un 9,9% no respondió a la pregunta.





Gráfico 9: perfiles de cargo para directores(as) de las unidades de control



Fuente: Amuch & Chile Transparente (2024)

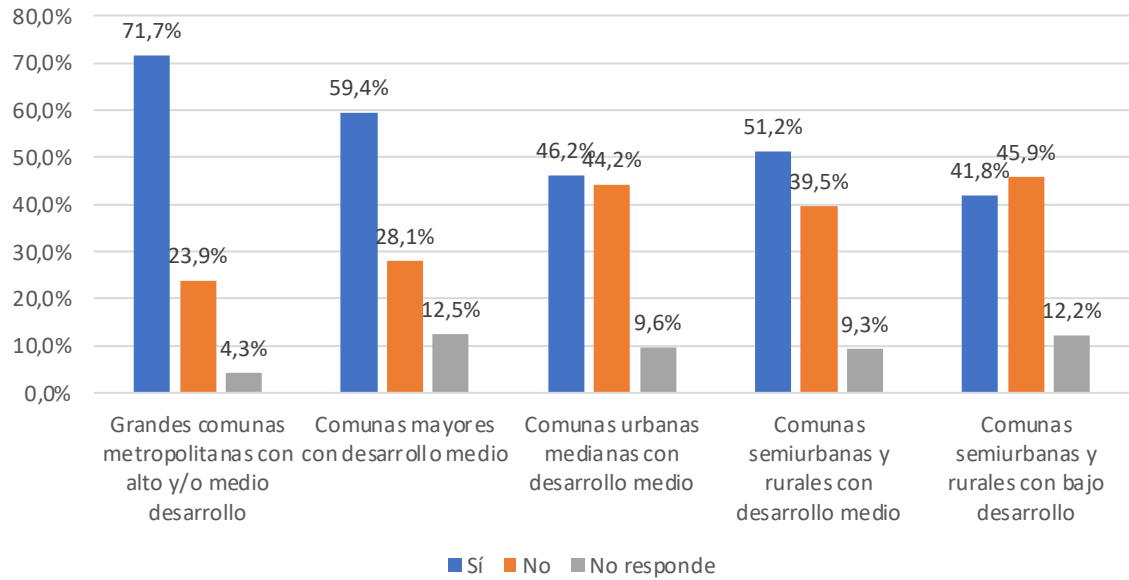
El análisis de los datos considerando la territorialidad de las comunas evidencia la tendencia de que, a mayores grados de ruralidad y menores niveles de desarrollo, las municipalidades que afirman tener perfil de cargo disminuyen. El grupo de municipios que tiene tendencia más alta a contar con perfiles de cargo corresponde a los que pertenecen a las grandes comunas metropolitanas con alto y/o medio desarrollo, un 71,7% afirma tener perfiles de cargo. En tanto, alcanza un mínimo de 41,8% en las comunas semiurbanas y rurales con bajo desarrollo





Gráfico 10: perfiles de cargo para directores(as) de las unidades de control por tipología comunal

Existencia de perfil de cargo para Director(a) de Control por grupos comunales



Fuente: Amuch & Chile Transparente (2024)

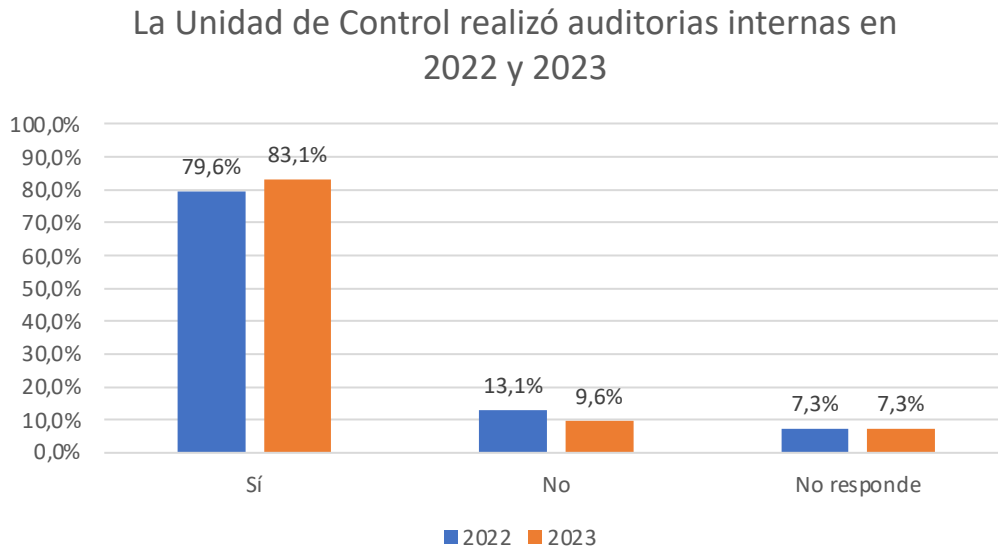
4. Auditorías

Consultadas las unidades de control sobre las auditorías internas realizadas en el año 2022 y 2023, en el gráfico se aprecia que sobre el 70% de las municipalidades realizó acciones de este tipo. Específicamente, en 2022 un 79,6% indicó que realizó auditorías internas y en 2023, aumento a un 83,1%.





Gráfico 11: porcentaje de unidades de control que realizan auditorías internas



Fuente: Amuch & Chile Transparente (2024)

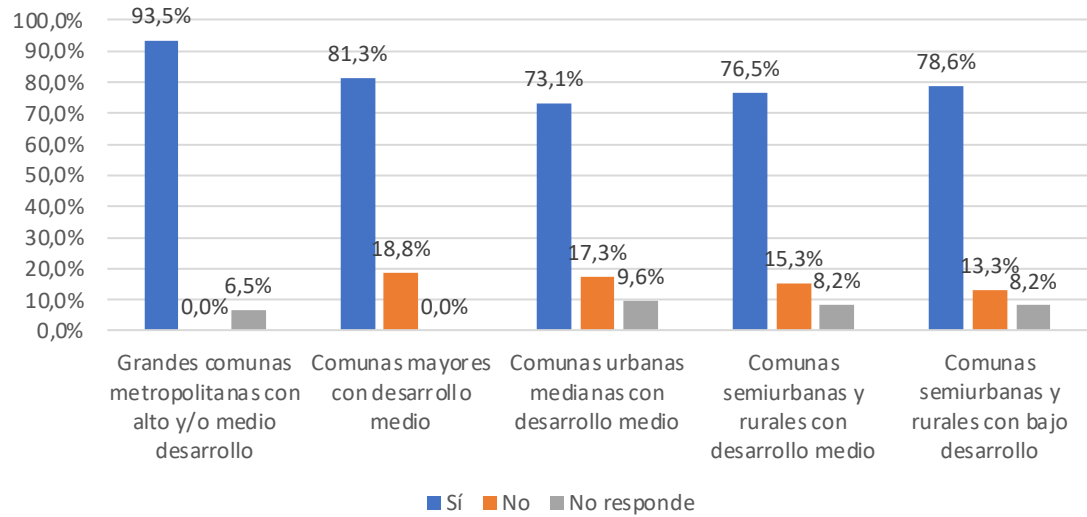
En todos los grupos comunales sobre un 70% de los municipios realizaron auditorías internas, tal como se observa en el gráfico.





Gráfico 12: porcentaje de unidades de control que realizan auditorías internas por tipología comunal

La Unidad de Control realizó auditorías internas en 2022 y 2023 por grupos comunales



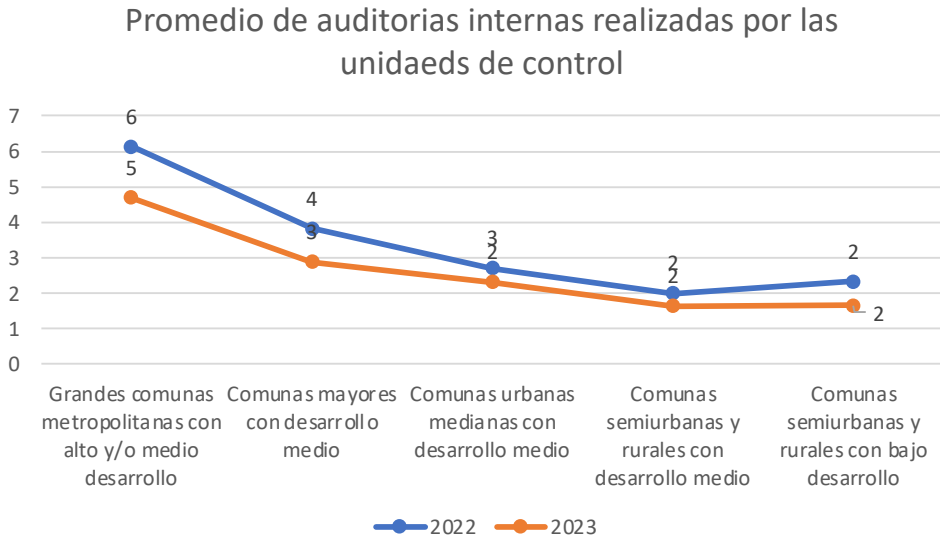
Fuente: Amuch & Chile Transparente (2024)

En relación con el promedio de auditorías realizadas por los grupos varían en la medida que se interpretan los datos en función de los grados de urbanidad y ruralidad de las comunas donde ejerce las comunas. En las comunas de predominancia urbana las auditorías internas promedian 5 y 6, en las comunas semiurbanas rurales con bajo y medio desarrollo la cifra es 2 en ambos años.





Gráfico 13: promedio de auditorías internas por tipología comunal

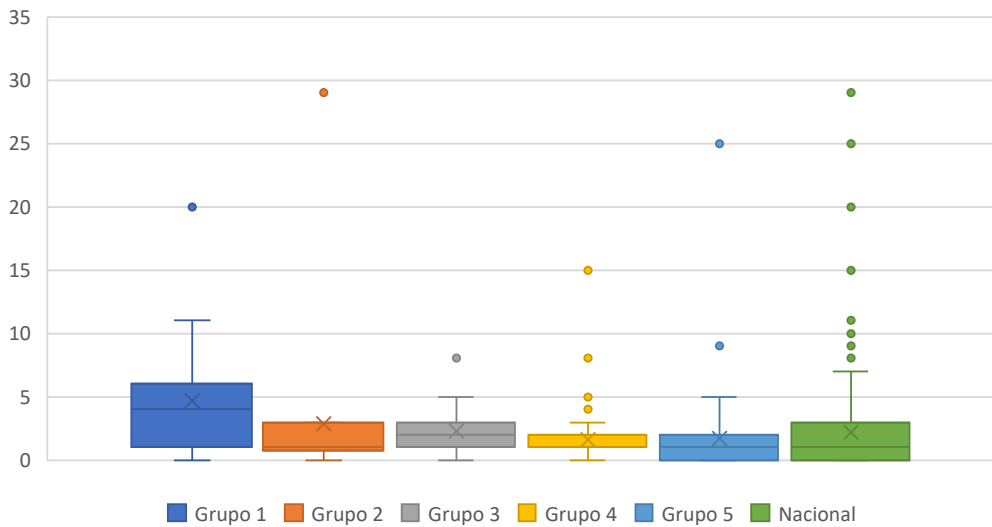


Fuente: Amuch & Chile Transparente (2024)

En el siguiente gráfico complementario al anterior, se observa la distribución del número total de auditorías realizadas por las unidades de control entre el año 2022 y 2023 por cada grupo nacional en comparativa con los datos nacionales.

22

Distribución del número de auditorías realizadas por grupos comunales



Fuente: Amuch & Chile Transparente (2024)



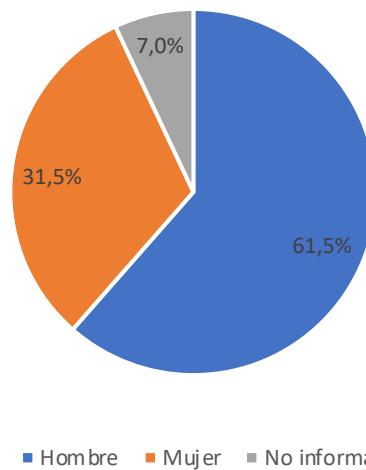


5. Género y formación profesional de encargados(as) de la Unidad de Control

Sobre el género de quien es encargado(a) del área de control municipal, se observa a nivel nacional una masculinización del cargo, debido a que un 61,5% de quienes ejercen el cargo de dirección en control, son hombres. Sólo un 31,5% indica que es mujer. La brecha entre hombres y mujeres es 29,9% en desmedro de mujeres profesionales. La masculinización del cargo es un desafío del municipalismo para avanzar en equidad de género, toda vez que el ejercicio de jefatura de control tiende a ser de carácter planta, situación que dificulta el equilibrio en género.

Gráfico 14: distribución por género de persona encargada de la unidad de control

Género de encargado(a) de la Unidad de Control



Fuente: Amuch & Chile Transparente (2024)

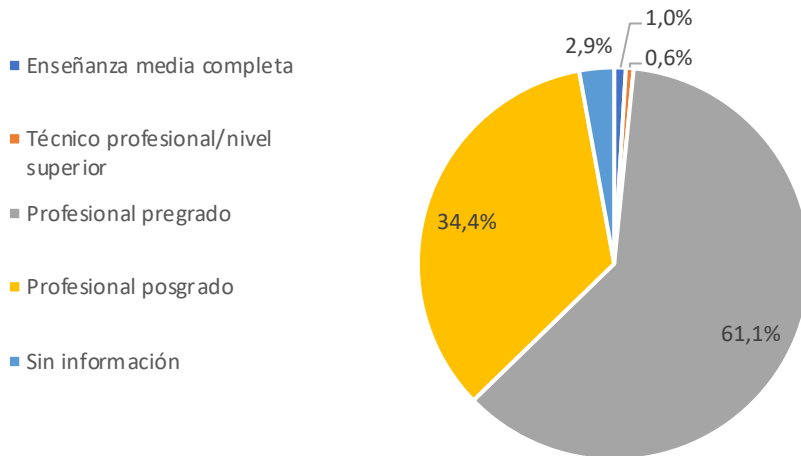
Sobre quienes ejercen como encargado(a) de las unidades de control, se evidencia que hay altos niveles de profesionalización, un 95,5% tiene nivel profesional universitario, del cual 61,1% corresponde a profesional pregrado y 34,4% posgrado.





Gráfico 15: formación de persona encargada de la unidad de control

Formación de encargado(a) de la Unidad de Control



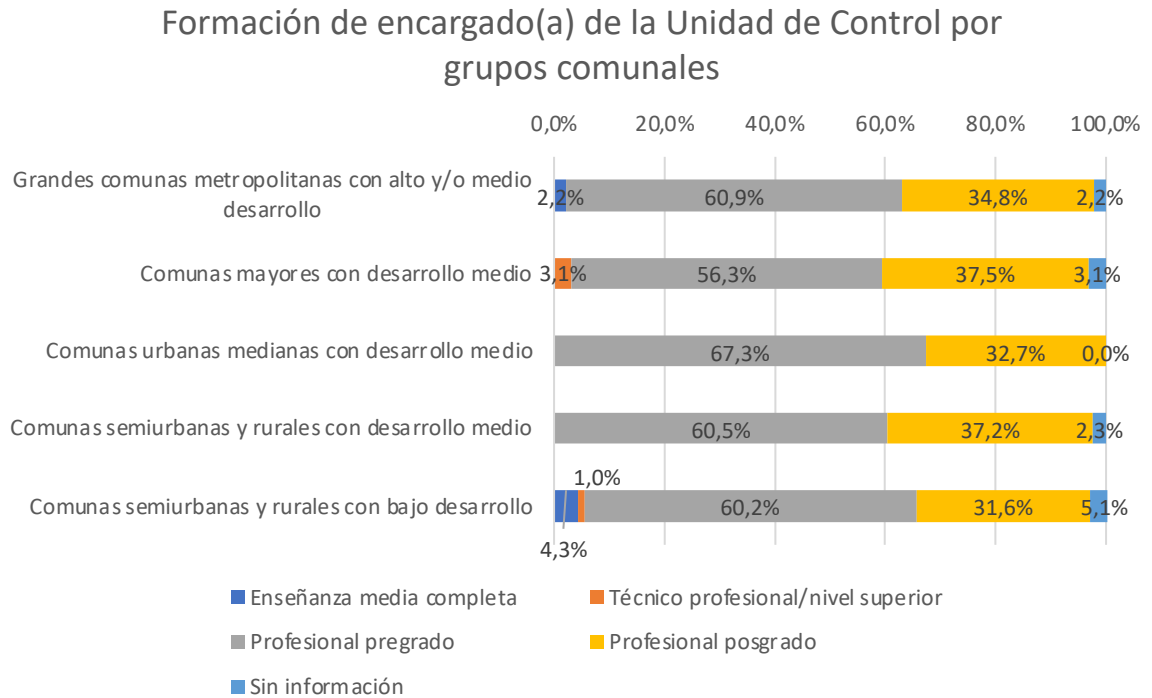
Fuente: Amuch & Chile Transparente (2024)

La profesionalización por grupos comunales presenta la tendencia de los datos nacionales, en todos los grupos se evidencia al nivel de capital humano especializado.





Gráfico 14: formación de persona encargada de la unidad de control por tipología comunal



Fuente: Amuch & Chile Transparente (2024)

6. Vinculación de las unidades de control con otros organismos del Estado

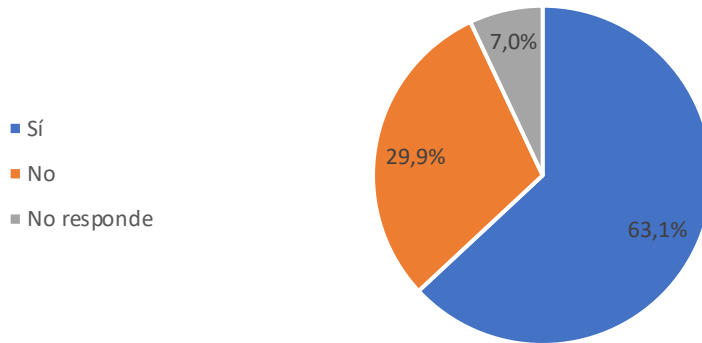
Un 63,1% de las unidades de control afirma vincularse institucionalmente con otros organismos para el fortalecimiento de sus funciones. Las principales vinculaciones de las instituciones se realizan con Contraloría General de la República y Contralorías Regionales. Un 29,9% afirma que no tiene vinculaciones formales con otras instituciones y un 7,0% no responde a la pregunta.





Gráfico 16: vinculación de las unidades de control con otras instituciones

Vinculación de la Unidad de Control con otras instituciones

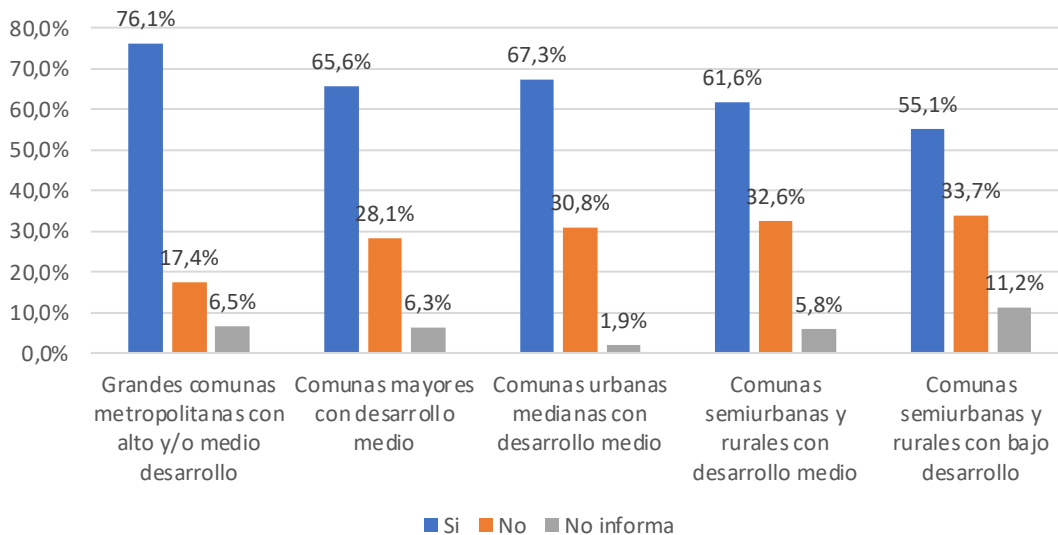


Fuente: Amuch & Chile Transparente (2024)

En el siguiente gráfico se observan las tendencias por cada grupo comunal sobre su vinculación con otras instituciones para el fortalecimiento de su trabajo.

Gráfico 17: vinculación de las unidades de control con otras instituciones por tipología comunal

Vinculación de la Unidad de Control con otras instituciones por grupos comunales



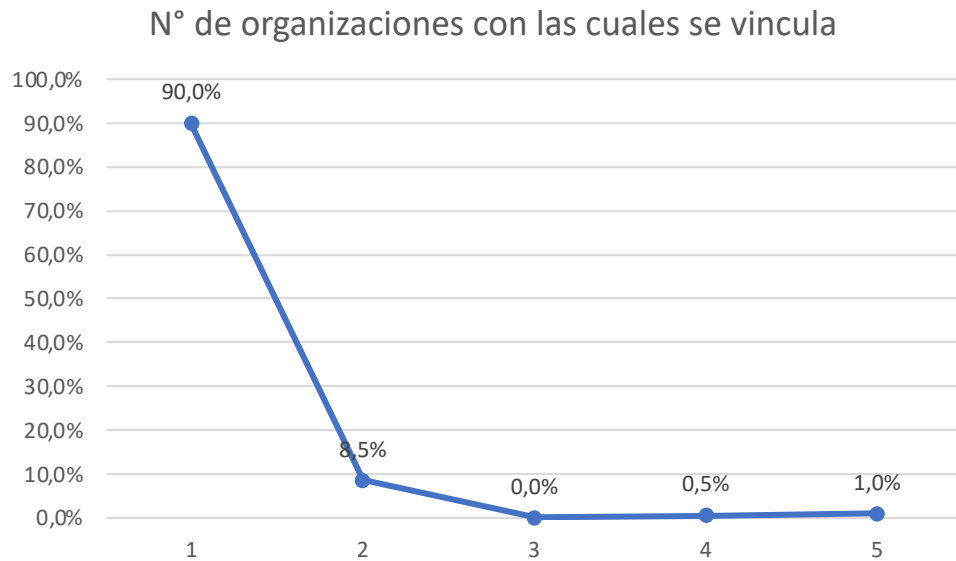
Fuente: Amuch & Chile Transparente (2024)





Respecto a las unidades de control que manifestaron vincularse con otras instituciones, un 90% lo hace sólo con una institución, en menor porcentaje están aquellas que se vinculan entre 2 a 5 instituciones.

Gráfico 18: número de instituciones con vínculos con las unidades de control



Fuente: Amuch & Chile Transparente (2024)





Síntesis de resultados

- **Impacto del desarrollo territorial en la gestión municipal:** se observa que el nivel de desarrollo de una comuna puede influir en la composición y capacidad de las unidades de control. Esta disparidad puede llevar a desequilibrios estructurales en la gestión municipal, lo que probablemente resulte en diferencias significativas en la eficiencia y efectividad del control interno.
- **Debilidades en recursos humanos y capacidades de las unidades de control:** la falta de personal y recursos adecuados dentro de las unidades de control es una preocupación destacada y transversal. Esta situación compromete su capacidad para llevar a cabo auditorías y ejercer un control efectivo sobre la legalidad de los actos administrativos y el gasto municipal.
- **Baja frecuencia de auditorías y dependencia económica:** el número promedio de auditorías realizadas, junto con la falta de presupuestos propios para las unidades de control, la heterogeneidad de dotación de personal y la carga laboral diaria distinta a las auditorías, plantean interrogantes sobre su independencia y capacidad para llevar a cabo sus funciones de manera efectiva.
- **Problemas de porosidad de la independencia y evaluación del desempeño:** A través de un encuentro con directores(as) de Control, se plantea que, la dependencia jerárquica directa de la alcaldía y la evaluación del desempeño pueden comprometer la independencia de las unidades de control. La necesidad de explorar nuevos mecanismos de evaluación más imparciales es pertinente actualmente.
- **Profesionalización y brecha de género:** Existe un alto grado de profesionalización y también una alta brecha de género en la dirección de control, es evidente y preocupante. Esto sugiere la necesidad de implementar políticas que fomenten la igualdad de género en estos roles.
- **Perfiles de cargo y vinculación con otros organismos:** la presencia de perfiles de cargo y la vinculación con otros organismos pueden mejorar la eficacia y la transparencia de las unidades de control. Sin embargo, la falta de estos elementos en algunas municipalidades es un área que requiere atención.





Conclusiones

La realidad territorial y el estado de desarrollo de las comunas influye en la gestión municipal respecto a las unidades de control, lo que implica diferencias y también desequilibrio estructural entre los municipios del país. En cuanto a los recursos humanos de la unidad de control, en las municipalidades de las comunas urbanas de alto desarrollo las unidades de control se componen de media por 10 personas funcionarias, en las comunas de desarrollo medio y bajo este número se reduce a 3 y 2, respectivamente.

El estudio evidencia una importante debilidad en las unidades de control en cuanto a su personal. Una quinta parte de ellas son unipersonales (23,9%). Si bien el promedio nacional alcanza cerca de 4 funcionarios o funcionarias, el 44,9% de las unidades de control está compuesta por una o dos personas. Este reducido número de personas imposibilita a las unidades cumplir adecuadamente con su responsabilidad de prevenir irregularidades y cautelar la legalidad de los actos administrativos y el gasto municipal, y explica en buena medida otras brechas identificadas en el estudio como la baja cantidad de auditorías promedio anuales.

Sobre este último punto, se obtiene que un 30% de las unidades de control no realizó ninguna auditoría entre los años 2022 y 2023. Esto es un porcentaje significativo si se considera que la auditoría es la principal herramienta de estas entidades para ejercer sus funciones de control. En el caso de las comunas que sí realizan auditorías, mientras las comunas urbanas de alto desarrollo promedian entre 5 y 6 para cada año, el promedio nacional oscila entre las dos y una auditoría para los años 2022 y 2023, respectivamente.

La literatura sobre control, tanto interno como externo, apunta a que la independencia de los organismos encargados de ejercerlo con respecto a las autoridades bajo su control es una condición fundamental para su efectividad. Uno de los componentes de dicha independencia es la capacidad de administrar sus recursos o, a lo menos, contar con recursos adecuados para ejercer sus labores. Sin embargo, el estudio muestra que el 66,9% de las unidades de control no cuenta con un presupuesto propio dentro del presupuesto municipal. Sólo 78 Municipalidades, de las 314 que fueron parte de este estudio, dicen contar con estos recursos.

La dependencia económica es un factor que indica uno de los problemas de porosidad de la independencia de ejercer como control al interior de los municipios. En esta materia, la tipología comunal no es un factor relevante.





En cada tipología el porcentaje de unidades de control que cuentan con presupuesto propio no pasa del 30%. Sin embargo, hay condiciones estructurales que tienden a ser problemáticas, vinculado a la gestión de los recursos humanos, en primer lugar, quien ejerza como Director(a) de Control, está supeditado al sistema de calificación de funcionarios(as) municipales donde se evalúa el desempeño, este proceso es realizado por alcaldía al ser un cargo de dependencia jerárquica directa.

Toda vez que, el cuestionamiento sobre la calificación apunta a su pertinencia considerado el cargo de control municipal, debido a que las calificaciones tienen por objetivo el ascenso de funcionarios(as), los estímulos y la eliminación de los servicios. En el caso de las unidades de control, quien ejerce, no está en función de carrera funcionaria por tanto las calificaciones no son vinculantes a la mejora de su posicionamiento en el escalafón y pueden servir al contrario, como variable perversa destinada a perjudicar y/o disuadir de acciones a quien ejerza en el cargo. Es prudente explorar nuevos mecanismos de evaluación que no esté vinculado al sujeto evaluador sino un tercero imparcial.

Se evidencia un alto grado de profesionalización entre las unidades de control. El 95,5% de las personas encargadas de estas unidades son profesionales universitarios, siendo el 34,4% profesionales con postgrado. La mayor brecha, sin embargo, en materia de directores y directoras de control es la de género. Un 61,5% de los directores de control son hombres y sólo un 31,5% son mujeres. Evidenciando una masculinización del cargo en desmedro de mujeres.

Con respecto a los perfiles de cargo para la dirección de control, el 51,3% de las municipalidades a nivel nacional cuentan con uno. Esta realidad varía entre las tipologías comunales. Mientras que en las comunas de mayor desarrollo el 71,7% cuenta con perfil de cargo, solo el 41,8% de las comunas de menor desarrollo cuentan con uno.

Finalmente, se releva que las unidades de control tienden a no contar con vinculación con otros organismos públicos. Si bien el 63,1% de las unidades dice sí contar con vinculación externa, en el 90% de los casos este vínculo es sólo con un organismo que corresponde a la Contraloría General de la República (CGR) y sus Contralorías Regionales. Este resultado es esperable pues el órgano contralor ejerce la tutela técnica sobre las unidades de control municipal. Un reducido número de unidades de control (6,3%) mencionan otros organismos además de la CGR, como el Consejo para la Transparencia, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) y el Consejo de Defensa del Estado.





Propuestas

- Fortalecimiento de recursos humanos y financieros:

Asignación de presupuestos adecuados para las unidades de control, garantizando que cuenten con los recursos necesarios para llevar a cabo sus funciones de manera responsable y eficaz.

Se propone el establecimiento de una dotación mínima de las unidades de control del país, con pertinencia territorial para su adecuado funcionamiento. A lo menos la unidad de control debería estar compuesta por su director o directora, una persona con el título profesional de abogado/a, dada la labor de control de legalidad de estas unidades, y una persona que cuente con las competencias profesionales para conducir auditorías. Esta composición según perfiles debe ser transversal a cualquier tipología comunal, pero debe adaptarse en cuanto a su número de funcionarios según criterios como el presupuesto comunal o la población de la comuna.

Implementación de políticas de contratación que permitan aumentar el personal en las unidades de control, especialmente en comunas con menor desarrollo, para garantizar una distribución equitativa de recursos y capacidades.

- Promoción de la independencia de las unidades de control:

Establecimiento de mecanismos de evaluación del desempeño más imparciales y no vinculados a la jerarquía municipal para la dirección de la unidad de control, con el fin de garantizar la independencia de las unidades de control en su labor de fiscalización.

Creación de una legislación que otorgue autonomía financiera y administrativa a las unidades de control, permitiéndoles gestionar sus recursos de manera independiente.

- Incremento de la frecuencia y calidad de las auditorías:

Establecimiento de metas claras y obligatorias para la realización de auditorías en todas las municipalidades, con el fin de mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión municipal. Estas metas deben ser sensibles a la realidad territorial y presupuestaria de la Municipalidad.





Se propone junto con ello la capacitación del personal de las unidades de control en técnicas de auditoría y control interno, para mejorar la calidad y eficacia de las auditorías realizadas.

- Promoción de la igualdad de género:

Implementación de políticas de igualdad de género que fomenten la participación equitativa de hombres y mujeres en la dirección y el personal de las unidades de control.

Creación de programas de capacitación y mentoría dirigidos específicamente a mujeres interesadas en ocupar cargos de dirección en unidades de control municipales.

- Establecimiento de perfiles de cargo y promoción de la profesionalización:

Desarrollo de perfiles de cargo claros y específicos para los directores y el personal de las unidades de control, con el fin de garantizar la idoneidad y la competencia de quienes ocupan estos puestos. Esto deben ser una obligación para cualquier Municipalidad, independiente de su tipología.

Promoción de programas de formación y capacitación continua para el personal de las unidades de control, con énfasis en áreas como auditoría, gestión de riesgos y cumplimiento normativo.

- Fomento de la colaboración y la vinculación interinstitucional:

Establecimiento de convenios de colaboración entre las unidades de control municipales y otros organismos públicos, como la Contraloría General de la República y el Consejo para la Transparencia, para fortalecer el intercambio de información y buenas prácticas en materia de control interno.

Promoción de la creación de redes de colaboración entre las unidades de control municipales, que faciliten el intercambio de experiencias y conocimientos entre diferentes comunas y regiones del país.





Anexo 1

Cuestionario enviado a las Municipalidades

1. ¿Cuántas personas trabajan en modalidad de honorarios 21.03 en la unidad/dirección de control?
2. ¿Cuántas personas trabajan en modalidad de planta en la unidad/dirección de control?
3. ¿Cuántas personas trabajan en modalidad de contrata en la unidad/dirección de control?
4. ¿Cuál es el presupuesto anual asignado a la Dirección de Control? (año 2023 o último año del que se tenga información)
5. Enviar perfil de cargo de puesto de Dirección de Control, en caso de existir.
6. ¿Cuántas auditorías internas ha realizado la Dirección de Control en 2022? Adjuntar.
7. ¿Cuántas auditorías internas ha realizado la Dirección de Control en 2023? Adjuntar.
8. Enviar informes trimestrales 2023 estado de avance del ejercicio programático presupuestario.
9. ¿Cuál es el último grado de formación profesional de la persona a cargo de la dirección de control? (Estudios secundarios, profesionales, profesional con postgrado).
10. ¿Cuál es el género de la persona que dirige la dirección de control?
11. ¿Actualmente la dirección de control con cuáles organismos del Estado se vincula formalmente? (Enviar documento de firma de convenio o de otro tipo que indique la vinculación).





Bibliografía

Fernández Vázquez E. (1981). *Diccionario de Derecho Público*. Astrea, Buenos Aires.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2019). *Recomendaciones del Consejo de la OCDE sobre integridad pública*. Disponible en: <https://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>

Rowland, M. (1998). *Visión contemporánea de la corrupción*.

Silva Cimma, E. (1994). *Derecho Administrativo Chileno y Comparado. El Control Público*. Editorial Jurídica de Chile, Santiago.

Transparencia Internacional (2020). ¿Qué es corrupción? Disponible en: <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption>





AMUCH

ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES DE CHILE

 **CHILE**
TRANSPARENTE
TRANSPARENCY INTERNATIONAL

www.amuch.cl

