

Probidad, transparencia e integridad

de la norma a la práctica municipal

*Cuatro exposiciones sobre probidad, transparencia
e integridad en los gobiernos locales de Chile.*

CON APORTES DE

César Rojas Ríos

Víctor Pérez Varela

Carlos Guazzini

Andrés Chacón Romero

De la norma a la práctica

El primer cuadernillo del Observatorio de Integridad Local se preguntó dónde descansa la integridad municipal: en la Constitución, en la disciplina del compliance, en una agenda concreta de probidad y transparencia y, finalmente, en la autonomía local entendida como gobierno que se deja verificar. Este segundo cuadernillo da el paso siguiente. Su pregunta ya no es solo **qué exige la norma**, sino **qué hace falta para que la norma se cumpla** en la gestión diaria de 345 municipalidades que difieren enormemente en tamaño, recursos y dotación.

Los textos que siguen nacen del encuentro que AMUCH convocó el 1 de octubre de 2026 para lanzar el **Concurso de Buenas Prácticas Municipales 2026**. Aquella jornada reunió cuatro voces que, desde lugares distintos, llegaron a una conclusión común: Chile no carece de leyes de probidad ni de instituciones que las resguarden, y sin embargo la confianza ciudadana en los funcionarios públicos se mantiene entre las más bajas de la OCDE. La distancia entre lo que la ley manda y lo que efectivamente ocurre en una oficina de compras, en una dirección de obras o en una sesión del concejo es el territorio donde se juega la integridad del gobierno local.

César Rojas Ríos recuerda que la legalidad es el piso y no el techo: lo que la ley no prohíbe puede prohibirlo la honestidad, y ninguna técnica de control reemplaza el liderazgo que da el ejemplo. Víctor Pérez Varela presenta la propuesta de AMUCH para la reforma a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, cuya fórmula — más autonomía con más control— convierte la probidad en condición de legitimidad de la autonomía. Carlos Guazzini, desde la Comisión Asesora Presidencial para la Integridad Pública y Transparencia, desplaza la pregunta del conocimiento a la conducta: por qué personas que saben lo que es correcto terminan actuando mal, y cómo se diseñan las condiciones para decidir bien. El capítulo final propone una definición operativa de buena práctica, un mapa de siete ámbitos y un modelo de madurez para que cada municipio avance desde su propio punto de partida.

Leídos en conjunto, los cuatro capítulos describen un recorrido: del principio a la norma, de la norma al diseño institucional y del diseño a la evidencia. Ese es también el sentido del concurso que este cuadernillo acompaña. No buscamos premiar reglamentos bien escritos, sino controles que operan, que dejan rastro y que otro municipio —incluido el más pequeño— pueda adaptar. La integridad que funciona merece ser conocida y replicada.

Agradecemos a los autores por la generosidad con que pusieron sus exposiciones a disposición de este trabajo editorial, y a los equipos municipales que, con su experiencia diaria, son los verdaderos destinatarios de estas páginas.

Andrés Chacón Romero

Director editorial · Director Ejecutivo de la Asociación de Municipalidades de Chile

» Ficha editorial

Probidad, transparencia e integridad: de la norma a la práctica municipal

Cuatro exposiciones sobre probidad, transparencia e integridad en los gobiernos locales de Chile.

EDICIÓN Observatorio de Integridad Local · Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH).

DIRECCIÓN EDITORIAL Andrés Chacón Romero, Director Ejecutivo de AMUCH.

AUTORES César Rojas Ríos, Víctor Pérez Varela, Carlos Guazzini y Andrés Chacón Romero.

ORIGEN Encuentro de lanzamiento del Concurso de Buenas Prácticas Municipales 2026, Santiago, 1 de octubre de 2026.

SERIE Cuadernillos del Observatorio de Integridad Local, N° 2.

AÑO Santiago de Chile, 2026.

Este cuadernillo reúne y desarrolla, en clave editorial, las exposiciones presentadas en el encuentro de lanzamiento del Concurso de Buenas Prácticas Municipales 2026 del Observatorio de Integridad Local de AMUCH. Las opiniones vertidas en cada capítulo son de responsabilidad de sus respectivos autores. Se autoriza su reproducción total o parcial con fines académicos e institucionales, citando la fuente.

» Contenido

PALABRAS DEL EDITOR De la norma a la práctica.....	2
<i>Andrés Chacón Romero</i>	
CAPÍTULO I Probidad administrativa: mitigación de los riesgos éticos y legales.....	4
<i>César Rojas Ríos</i>	
CAPÍTULO II Más autonomía con más control.....	9
<i>Víctor Pérez Varela</i>	
CAPÍTULO III De enseñar integridad a diseñar integridad.....	13
<i>Carlos Guazzini</i>	
CAPÍTULO IV Buenas prácticas municipales de transparencia e integridad.....	18
<i>Andrés Chacón Romero</i>	
Los autores	23



CAPÍTULO I

Probidad administrativa: mitigación de los riesgos éticos y legales

César Rojas Ríos

Director de Control e Integridad de AMUCH



«Lo que las leyes no prohíben, puede prohibirlo la honestidad». La sentencia de Séneca recuerda que la legalidad no es el único límite de la acción pública. Mientras la ley marca el **estándar mínimo obligatorio** para no ser sancionado, la honestidad marca el **estándar máximo** de excelencia al que aspira el sabio. Una norma jurídica no busca hacer buenos a los hombres, sino evitar que se destruyan entre sí; el verdadero estoico se gobierna desde el interior y se impone restricciones no porque un juez lo ordene, sino porque su propia razón le dicta que actuar de forma ruin degrada su propia alma.

» 1. Cinco planos de una misma tarea

La probidad administrativa debe trabajarse en cinco planos simultáneos: la **ética y los valores**; la **cultura ciudadana** y el Sistema Nacional de Integridad; un **Derecho Administrativo con foco ciudadano**; el **compliance** como control de riesgos, y el **liderazgo**. Conviene advertir, además, un rasgo arraigado en la sociedad chilena: la creencia de que todo se soluciona a través de la ley y de que, si algo no está por escrito, no obliga.

» 2. El diagnóstico: estancamiento en la percepción, caída en la confianza

Según el **Índice de Percepción de la Corrupción 2025** de Transparency International, Chile obtiene 63 puntos sobre 100 y ocupa el lugar 31 entre 182 países. Es el segundo mejor evaluado de las Américas, detrás de Uruguay (73 puntos), y supera con holgura a Costa Rica (56), Colombia (37), Argentina (36) y Brasil (35). Pero la puntuación no varió respecto de 2024, y el propio reporte habla de un estancamiento de varios años en que los resultados han dependido más de cuán bien o mal lo han hecho otros países. No podemos perder la capacidad de asombro ni resignarnos frente a la corrupción.

La **encuesta OCDE sobre confianza (octubre de 2025)** ofrece un cuadro más severo. La confianza de las personas en el Estado cayó de 30,4% en 2023 a 25,7% en 2025, una de las mayores caídas entre los países participantes (promedio OCDE: 40%). La confianza en los funcionarios públicos llega a **20%, el nivel más bajo de la OCDE** (promedio: 45%), solo por sobre países candidatos como Bulgaria y Perú. El Centro de Estudios Públicos constata, a su vez, que los escándalos de financiamiento, las irregularidades municipales y los problemas de probidad han instalado la corrupción de manera permanente entre las principales preocupaciones del país, afectando la legitimidad del personal del Estado.

PREOCUPACIONES CIUDADANAS SEGÚN ENCUESTA (VALORES APROXIMADOS)

Preocupación ciudadana	Ipsos (jun. 2025)	Pulso Ciudadano (jun. 2025)	CEP (abr. 2025)
Seguridad	≈ 65%	≈ 51%	≈ 60%
Inmigración	≈ 41%	≈ 30%	≈ 18%
Corrupción	≈ 36%	≈ 26%	≈ 18%
Desempleo	≈ 35%	≈ 19%	≈ 16%
Salud	≈ 15%	≈ 20%	≈ 34%

» 3. El andamiaje legal y el Sistema de Integridad del Estado

Desde 1999, una sucesión de leyes ha ido levantando pieza a pieza el andamiaje de la probidad. A ello se suma un **Sistema de Integridad del Estado** integrado por nueve entidades con funciones diferenciadas: Ministerio Público, Contraloría General de la República, Unidad de Análisis Financiero, Comisión Asesora Presidencial para la Integridad Pública y Transparencia, Fiscalía Nacional Económica, Consejo para la Transparencia, Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno, Brigada Anticorrupción de la PDI y Consejo de Defensa del Estado.

SISTEMA DE INTEGRIDAD DEL ESTADO: NUEVE ENTIDADES

	Entidad	Función en el sistema
1	Ministerio Público (Fiscalía de Chile)	Persecución de hechos constitutivos de delito.
2	Contraloría General de la República	Control de actos y gastos de la Administración (control externo).
3	Unidad de Análisis Financiero	Prevención del lavado de activos y del financiamiento del terrorismo.
4	Comisión Asesora Presidencial para la Integridad Pública y Transparencia	Coordinar e impulsar a los servicios públicos hacia el fortalecimiento de la integridad, la transparencia y la probidad.
5	Fiscalía Nacional Económica	Detectar prácticas colusorias y monopólicas.
6	Consejo para la Transparencia	Control de las normas de acceso a la información pública.
7	Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno	Asesoría al Presidente en auditoría interna, control interno y probidad administrativa.
8	Brigada Anticorrupción (PDI)	Investigación de los delitos de corrupción de empleados públicos (Título V del Código Penal).
9	Consejo de Defensa del Estado	Defensa judicial de los intereses del Estado.

PRINCIPALES CUERPOS LEGALES EN MATERIA DE PROBIDAD

Año	Norma	Materia
1999	Ley N° 19.653	Probidad administrativa en los órganos de la Administración del Estado
2003	Leyes N° 19.880, 19.882, 19.884 y 19.886	Procedimiento administrativo; política de personal y Servicio Civil; gasto electoral; compras públicas
2008	Ley N° 20.285	Acceso a la información pública
2014	Leyes N° 20.730 y 20.742	Lobby; rol fiscalizador del concejo y probidad en las municipalidades
2016	Leyes N° 20.880, 20.915 y 20.955	Probidad y conflictos de intereses; partidos políticos; Alta Dirección Pública
2018	Ley N° 21.121	Prevención, detección y persecución de la corrupción

La jurisprudencia de la Contraloría General ha dado densidad a ese marco. La probidad no es solo sinónimo de honestidad: alcanza todas las actividades del funcionario e impone una **vida privada acorde con la dignidad de la función** (Dictámenes N° 57.517/13 y 66.075/12). Su objeto es impedir que el ejercicio del cargo se vea afectado por un **conflicto de interés, aun cuando sea solo potencial**, lo que activa el deber de abstención (N° 58.558/12). El funcionario debe **priorizar el interés público por sobre el privado** (N° 44.672/99), y contraviene especialmente la probidad **solicitar, hacerse prometer o aceptar donativos o ventajas** en razón del cargo (N° 21.809/00).

» 4. Un Derecho Administrativo con foco ciudadano

La idea de combatir la corrupción solo multiplicando técnicas de control y organismos autónomos ha sido una **teoría tecnocrática fracasada**. Las necesidades ciudadanas exigen rapidez y un Derecho Administrativo que mire no solo al control y a la regulación, sino también a lo social. A medida que la Administración se descentraliza, corresponde a las comunidades locales el control de sus acciones, mediante una **participación doble —de los funcionarios y de la comunidad—** apoyada en la gerencia participativa, la desjerarquización, el control ciudadano y la organización en redes. La OCDE ha observado que los países que incorporaron principios de administración moderna presentan bajos niveles de corrupción, mientras que en las estructuras burocráticas, donde el formalismo es la esencia, la corrupción se masifica. El Derecho Administrativo debe permitir una administración no solo exenta de corrupción, sino con un alto nivel de satisfacción de las necesidades de las personas: un Estado al servicio de la persona humana.

» 5. Tres líneas de acción y una advertencia sobre Chile

Línea	Contenido
Sistema de integridad coherente	Compromiso político y liderazgo con el ejemplo; claridad institucional para evitar vacíos; estrategia basada en datos sobre los riesgos reales de captura del Estado.
Cultura de integridad pública	Meritocracia y profesionalización; capacitación continua con asesores éticos para resolver dilemas; canales seguros y protección al denunciante frente a represalias.
Rendición de cuentas	Control interno y auditoría preventivos; fiscalización externa autónoma, incluido el lobby; sanciones justas pero expeditas, que eviten la sensación de impunidad.

La OCDE reconoce en Chile marcos estratégicos sólidos, pero subraya el contraste con la baja confianza ciudadana, que radica en una percepción de elitismo sistémico y de fallas de equidad en el acceso a servicios. Su sistema de lobby es líder, pero requiere actualización: robustecer la fiscalización de agendas y actas, y mitigar el riesgo de las «puertas giratorias» entre altos cargos públicos y el sector privado.

» 6. La necesidad de una política pública

Existe en Chile una cultura arraigada según la cual todo se soluciona a través de la ley. La experiencia demuestra que no es así: la ley, los códigos de ética y los seminarios no van a reemplazar, sin más, lo que se adquirió en las primeras etapas de la formación de cada persona. Sin embargo, las instituciones pueden realizar una labor importantísima: **favorecer los principios de una persona cuando son positivos y contribuir a modificar los comportamientos cuando contradicen lo que se considera éticamente adecuado**. Esa tarea no puede quedar entregada a la buena voluntad de cada repartición; exige una política pública sostenida, con liderazgo, recursos y evaluación.

En el plano municipal, esa política se juega en la proximidad. El municipio es la cara del Estado más cercana a las personas y, por lo mismo, aquella donde una falta a la probidad se percibe con mayor nitidez y daña con mayor rapidez la confianza. Las irregularidades municipales figuran, según el propio Centro de Estudios Públicos, entre los hechos que más han deteriorado la imagen de la administración pública. De ahí que el fortalecimiento de la probidad en las municipalidades no sea un asunto accesorio de la gestión local, sino una condición de su legitimidad.

“Una buena conciencia no teme a ningún testigo.”

— Séneca, Cartas a Lucilio (62-65 d. C.)

Séneca atribuía un papel central a la **autoevaluación**: el examen diario de la propia conducta como forma de gobierno interior. Trasladada a la gestión pública, esa idea conecta con los instrumentos modernos de integridad —la autoevaluación institucional, la matriz de riesgos, el control interno preventivo—, que no buscan sustituir la conciencia del funcionario, sino crear las condiciones para que la conducta correcta sea también la conducta habitual.

» EN LA PRÁCTICA MUNICIPAL

- Incorporar a la inducción y al reglamento interno los criterios de la Contraloría sobre conflicto de interés — aun potencial— y deber de abstención.
- Que alcaldes, concejales y directivos declaren sus intereses y se abstengan de manera visible: el ejemplo es la primera señal de integridad.
- Habilitar un canal de denuncia seguro y confidencial, con protección efectiva frente a represalias.
- Complementar la capacitación con asesoría ética para resolver dilemas cotidianos, más allá de la charla informativa.
- Abrir a la comunidad información útil para el control ciudadano de la gestión, en coherencia con la participación doble de funcionarios y vecinos.

» IDEAS FUERZA

- La ley fija el mínimo; la integridad se sostiene en convicciones y en un liderazgo que da el ejemplo.
- Chile tiene un marco legal extenso, pero la confianza en sus funcionarios públicos es la más baja de la OCDE.
- La ley, los códigos de ética y los seminarios no reemplazan lo adquirido en las primeras etapas de la formación; pero las instituciones pueden favorecer los buenos principios y contribuir a modificar las conductas que se apartan de ellos. Por eso se requiere una política pública.
- Como enseñaba Séneca en sus «Cartas a Lucilio»: «una buena conciencia no teme a ningún testigo».



CAPÍTULO II

Más autonomía con más control

Víctor Pérez Varela

Ex Ministro del Interior y ex Senador de la República



La reforma a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades que propone AMUCH —31 propuestas organizadas en nueve ejes, en su versión de septiembre de 2026— amplía la autonomía municipal y, como contrapartida, eleva el estándar de control. El documento lo formula como una ecuación: **más autonomía con más control**. Fortalece la unidad de control y su relación con la Contraloría, exige a cada municipio una política de integridad, precisa la responsabilidad de alcaldes y concejales, eleva el estándar deliberativo del concejo y extiende la fiscalización a las entidades vinculadas.

Las mesas técnicas que validaron el documento respaldaron una orientación común: **transitar de una lógica sancionatoria a una preventiva y proporcional**. Este capítulo recorre el Eje VI —integridad, control y probidad (Nº 21 a 27)—, la propuesta 28 sobre donaciones y tres medidas de transparencia de otros ejes (Nº 9, 10 y 12).

» 1. Un control interno técnico, dotado y protegido (propuesta 21, art. 29)

La propuesta descansa en tres pilares. Primero, **dependencia técnica de la Contraloría**: la unidad de control actuará conforme a las normas e instrucciones técnicas de la CGR, que podrá supervisarla y asistirle y considerará sus informes al fiscalizar; un reglamento fijará la coordinación. Segundo, una **dotación profesional mínima** de a lo menos un abogado y un profesional especializado en auditoría; los municipios que no puedan proveerla cumplirán la función mediante convenios con asociaciones de municipalidades. Tercero, una **calificación con contrapeso**: el director de control será calificado por el alcalde mediante informe fundado, que requerirá la aprobación de dos tercios de los concejales en ejercicio.

Un resguardo es indispensable: la exigencia de dotación implica creación de empleos y requiere, por tanto, **iniciativa exclusiva del Presidente de la República**. Los directores jurídicos la validaron con ajustes, para evitar duplicidades con la Contraloría.

» 2. La prevención como regla de integridad (propuestas 22 y 28, arts. 49 y 132 bis)

Cada municipalidad contará con una **política de integridad obligatoria**: normas, procedimientos, herramientas, códigos de ética e iniciativas para reforzar la integridad y reducir los riesgos de corrupción en todos sus niveles y procesos. Esa política contemplará programas de formación, mecanismos de consulta y orientación, revisión previa de convenios y relaciones con privados, y medidas correctivas graduales y proporcionales, sin perjuicio de la potestad disciplinaria.

Las **donaciones** quedarán sujetas a trazabilidad: un registro público electrónico con el donante, el monto o especie, el fin comprometido y el estado de ejecución; ingreso al presupuesto municipal y rendición de cuentas al concejo; deber de abstención de quienes tengan interés en decisiones pendientes respecto del donante, y, en emergencias, aceptación por el alcalde con cuenta al concejo en la sesión siguiente. La mesa técnica pidió expresamente que la prevención del conflicto de interés no se convierta en una prohibición general de la colaboración público-privada.

» 3. Responsabilidad de los alcaldes: tres funciones separadas (propuesta 23, art. 59)

Función	Órgano	Contenido de la propuesta
Fiscaliza	Contraloría General	Conserva íntegras sus potestades de fiscalización, examen de cuentas, dictaminación y sumarios. Remite al concejo los antecedentes que puedan configurar causal de cesación.
Decide si impulsa	Concejo municipal	En sesión extraordinaria, dentro de 15 días y previa audiencia del alcalde, resuelve si formula requerimiento.
Resuelve	Tribunal Electoral Regional	Declara exclusivamente la cesación en el cargo por las causales del artículo 60.

El fundamento es evitar que un órgano administrativo se transforme en acusador de una autoridad de elección popular. Es, con todo, una **materia controvertida** en las mesas de validación, que requiere un informe jurídico específico; el plazo de quince días es una hipótesis de diseño sujeta a validación.

» 4. Transparencia y deliberación fundada

Nº	Medida	Contenido
26	Voto fundado de los concejales	Fundamentación sucinta en la misma sesión. El rechazo sin fundamento a proposiciones del alcalde se tiene por aprobatorio: carga procesal, no sanción.
27	Auditorías ampliadas	Auditoría externa de recursos transferidos a corporaciones, fundaciones y asociaciones, y auditoría de gestión obligatoria cada período alcaldicio, licitada entre empresas de un registro de la SUBDERE.
25	Cotizaciones previsionales	Informe semestral del alcalde al concejo, a la CGR y a la SUBDERE sobre el pago de cotizaciones previsionales y de salud.
09	Inversión de excedentes	Política aprobada por dos tercios del concejo e informe trimestral al concejo y a la CGR sobre composición y rendimiento.
10	Inmuebles municipales	Tasación independiente, informe de la unidad de control y publicación web del acuerdo 15 días antes de enajenar, gravar o arrendar por más de 5 años.
12	Sesiones remotas	Identificación fehaciente, trazabilidad de votaciones y deberes íntegros de transmisión, publicación y conservación.

» 5. Estado de validación y ruta de tramitación

El documento fue sometido a mesas técnicas de validación con directores jurídicos, directores de control y otros actores del sistema municipal. Sus observaciones permiten distinguir entre las propuestas que cuentan con respaldo amplio, las que requieren ajustes y las que todavía son materia de debate. La exposición las ordenó del siguiente modo:

LAS PROPUESTAS DE INTEGRIDAD Y SU ESTADO DE VALIDACIÓN

Nº	Propuesta	Estado tras la validación	Observación
21	Unidad de control técnica, dotada y protegida	Validada con ajustes · prioridad media-alta	Delimitar la relación con la Contraloría para evitar duplicidades o efectos paralizantes. La dotación requiere iniciativa exclusiva del Presidente de la República.
22	Política de integridad obligatoria	Orientación respaldada	Lógica preventiva y proporcional, sin perjuicio de la potestad disciplinaria.
23	Responsabilidad de los alcaldes	Controvertida · prioridad alta	Requiere informe jurídico específico sobre Contraloría y Tribunal Electoral Regional; el plazo de 15 días es hipótesis de diseño.
24	Continuidad del alcalde por accidente o enfermedad profesional	Parte del Eje VI	Más ligada a la estabilidad del cargo que a la integridad.
25 a 27	Cotizaciones, voto fundado y auditorías	Parte del Eje VI	La auditoría de gestión tendrá modalidades y costos diferenciados según la categoría de municipio.
28	Donaciones con trazabilidad	Respaldada por la Mesa 3	Trazabilidad, abstención y control, sin convertir la prevención en prohibición general. Los beneficios tributarios van como indicación separada del Ejecutivo.
9, 10 y 12	Excedentes, inmuebles y sesiones remotas	Ejes III y IV	Deberes de información, publicidad y trazabilidad en otros ámbitos de la reforma.

Esta distinción tiene consecuencias prácticas para la tramitación. Las propuestas que crean empleos o establecen beneficios tributarios son de **iniciativa exclusiva del Ejecutivo** y solo pueden prosperar mediante mensaje o indicación del Presidente de la República; las demás pueden impulsarse por moción parlamentaria. Por eso la estrategia de AMUCH consiste en presentar la integridad no como un capítulo aislado, sino como el contrapeso que hace viable la ampliación de la autonomía municipal: un Congreso dispuesto a conceder más atribuciones a los municipios exigirá, con razón, mayores garantías de control.

“La probidad no se plantea como un límite a la autonomía municipal, sino como su condición de legitimidad.”

— Fundamento de la propuesta AMUCH

» EN LA PRÁCTICA MUNICIPAL

- Aun antes de la reforma, cada municipio puede adoptar por decreto alcaldicio una política de integridad con formación, consulta y revisión previa de convenios con privados.
- Un registro público de donaciones —donante, monto o especie, destino y estado de ejecución— es una práctica posible desde ya, sin esperar cambio legal.
- La fundamentación del voto en el acta y la publicación de los acuerdos sobre bienes inmuebles con anticipación fortalecen la deliberación del concejo.

» IDEAS FUERZA

- **Prevenir antes que sancionar:** política de integridad obligatoria, con medidas graduales y proporcionales.
- **Controlar con capacidad técnica:** unidad de control profesional, coordinada con la Contraloría y protegida en su calificación.
- **Decidir a la vista:** registros públicos, votos fundados, auditorías e informes periódicos al concejo y a la Contraloría.
- **Pendientes de tramitación:** la responsabilidad de los alcaldes (Nº 23) es materia controvertida; la dotación de la unidad de control (Nº 21) y los beneficios tributarios de las donaciones (Nº 28) requieren iniciativa del Ejecutivo.



CAPÍTULO III

De enseñar integridad a diseñar integridad

Carlos Guazzini

Secretario Ejecutivo de la Comisión Asesora Presidencial para la Integridad Pública y Transparencia



» 1. Los principios que ya conocemos

EL MARCO CONCEPTUAL DE LA INTEGRIDAD PÚBLICA

Concepto	Fuente	Contenido
Probidad y transparencia	Constitución, art. 8°, incisos 1° y 2°	Estricto cumplimiento del principio de probidad en todas las actuaciones; publicidad de los actos y resoluciones, salvo reserva por ley de quórum calificado.
Servicialidad del Estado	Constitución, art. 1°, inciso 4°	El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común.
Interés general	Ley N° 18.575, art. 53	El quehacer administrativo encuentra su límite y su fundamento en el interés general.
Probidad y conflicto de intereses	Ley N° 18.575, art. 52; Ley N° 20.880, art. 1°	Conducta funcionaria intachable y desempeño honesto y leal, con preeminencia del interés general sobre el particular.
Integridad pública	OCDE	Alineación consistente con valores y principios éticos compartidos para priorizar el interés público sobre los intereses privados.
Corrupción	OCDE; Transparencia Internacional	Abuso del poder conferido para beneficio privado, en el sector público y en el privado.

El fundamento normativo de la integridad en Chile es conocido. El **artículo 8° de la Constitución** obliga a los titulares de funciones públicas a dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones y declara públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, sus fundamentos y procedimientos, salvo la reserva que fije una ley de quórum calificado. El **artículo 1°, inciso cuarto**, consagra la servicialidad: el Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común. El **artículo 53 de la Ley N° 18.575** sitúa en el interés general el límite y el fundamento del quehacer administrativo, y su **artículo 52**, junto al **artículo 1° de la Ley N° 20.880**, define la probidad como una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal, con preeminencia del interés general sobre el particular. La OCDE, por su parte, entiende la integridad pública como la alineación consistente con valores y principios éticos compartidos para priorizar el interés público, y la corrupción como el abuso del poder conferido para beneficio privado.

“Todo esto lo sabemos. Lo hemos escuchado. Lo hemos leído. Sin embargo, no es raro saber de situaciones de corrupción que afectan a algún organismo público. No es, al parecer, por falta de información. ¿A qué se debe entonces?”

— Carlos Guazzini

» 2. Saber que algo está mal no garantiza actuar bien

Un ejemplo de salud ilumina la respuesta. Hacia 2026, cerca del 92% de los adultos que fumaban reconocía que fumar causa cáncer pulmonar; y, sin embargo, fumaban. En integridad ocurre algo análogo: existe un amplio consenso social de que la corrupción es reprochable, pero ese conocimiento no impide que continúen produciéndose conductas corruptas, porque **conocer una norma no equivale a incorporarla al comportamiento**. Entre el «sé que hace daño» y el «lo hago igual» median el contexto, los incentivos, los sesgos y la cultura.

No basta, entonces, con charlas o cursos que se limiten a enunciar lo que está bien y lo que no. Una verdadera política de integridad —concepto que excede con mucho a la probidad— no puede agotarse en códigos de ética, cursos y declaraciones de principios: debe ocuparse también de **los incentivos, los riesgos, los controles, el**

liderazgo, la cultura organizacional y las condiciones concretas en que las personas toman decisiones. Hay, además, una diferencia radical de eficacia entre quienes hacen las cosas «por cumplir» y quienes las hacen con la convicción de generar un cambio.

» 3. Por qué personas que saben, actúan mal

EL TRIÁNGULO DEL FRAUDE

Elemento	Qué es	Cómo se manifiesta
1. Presión o incentivo	Una necesidad, motivación o presión que impulsa a actuar indebidamente.	Económica, laboral, personal o derivada de metas difíciles de cumplir.
2. Oportunidad	La percepción de que la irregularidad puede cometerse sin ser detectada o sancionada.	Controles débiles, falta de supervisión o excesiva concentración de funciones.
3. Racionalización	La justificación que permite considerar aceptable la propia conducta.	«Todos lo hacen», «me lo merezco», «solo estoy tomando prestado», «lo hago por el bien de la institución».

El **triángulo del fraude** ofrece una primera explicación. Una conducta indebida requiere **presión o incentivo** —económico, laboral, personal o derivado de metas difíciles de cumplir—, **oportunidad** —controles débiles, falta de supervisión o excesiva concentración de funciones— y **racionalización**: «todos lo hacen», «me lo merezco», «solo estoy tomando prestado», «lo hago por el bien de la institución».

Nada de esto es nuevo. Aristóteles distinguía cuatro caracteres frente a una conducta incorrecta, y su lección es plenamente vigente: no necesitamos convencer a nuestros funcionarios de que la corrupción es mala; el verdadero desafío es comprender **qué hace que una persona que ya sabe que una conducta es incorrecta termine realizándola**.

Carácter	Frente a una conducta incorrecta	Rasgo
Virtuoso	«No quiero hacerlo porque está mal»	Sus deseos están educados y armonizados con la razón; ni siquiera siente seriamente la tentación.
Contínente	«Quiero hacerlo, pero no lo haré porque está mal»	Hay una lucha interna y gana la razón.
Incontinente	«Sé que está mal, pero lo haré»	Akrasía o debilidad de la voluntad: termina cediendo al deseo.
Vicioso	«No veo por qué estaría mal hacerlo»	Su juicio moral está corrompido: no experimenta conflicto.

La literatura describe, por último, tres mecanismos que permiten infringir reglas sin abandonar la imagen de uno mismo como persona íntegra. En el **ethical fading** la dimensión ética «desaparece» y la decisión se redefine como un problema de eficiencia, lealtad, urgencia o resultados. La **racionalización** vuelve explicable la conducta: «no es realmente grave», «lo hago por la institución». La **normalización** convierte la excepción en rutina, hasta que la práctica se institucionaliza y termina siendo «la forma en que aquí se hacen las cosas». El resultado es que una persona puede obtener el beneficio de la desviación y, al mismo tiempo, seguir viéndose a sí misma como honesta. **La conducta indebida rara vez comienza con un «voy a ser corrupto».**

» 4. Una arquitectura de integridad

Códigos, cursos, protocolos y declaraciones son necesarios, pero insuficientes si su único propósito es «que todos conozcan la norma». La capacitación debe formar parte de una arquitectura que actúe sobre el contexto real de decisión, como la que proponen los trabajos de la OCDE sobre ciencias del comportamiento e integridad pública:

Componente	Cómo se expresa
1. Reducir oportunidades	Controles, segregación de funciones, trazabilidad y gestión de riesgos.
2. Alinear incentivos	Metas, reconocimientos y señales de liderazgo que no premien «resultados a cualquier costo».
3. Trabajar normas sociales	Hacer visible que la conducta íntegra es la norma real, no solo la norma escrita.
4. Entrenar dilemas y racionalizaciones	Casos, zonas grises y decisiones bajo presión, no solo exposición normativa.
5. Facilitar hablar a tiempo	Canales de consulta y reporte seguros; liderazgo que permita preguntar antes de cruzar la línea.

La pregunta ya no es solo «¿conoce la regla?», sino «¿qué condiciones rodean la decisión cuando la regla se pone a prueba?».

» 5. Por qué promover la integridad

Dos razones merecen especial reflexión. La primera: **la integridad genera confianza y fortalece la democracia**. Una ciudadanía que confía está más dispuesta a colaborar con sus instituciones, a cumplir sus decisiones y a participar en los mecanismos democráticos; por eso la OCDE entiende la confianza como un elemento que contribuye a legitimar y proteger las instituciones democráticas. Para muchas personas, la democracia no es una abstracción: es la experiencia cotidiana que tienen con el Estado.

La segunda: **la integridad pública también es política de seguridad**. El crimen organizado no solo desafía al Estado desde fuera; busca penetrar sus decisiones, recursos y servicios desde dentro, en una secuencia que va de la **corrupción** (compra acceso, información, omisiones o decisiones) a la **infiltración** (ingresa en servicios públicos y en la economía legal), de allí a la **captura** (manipula contratos, permisos, recursos o políticas) y finalmente al **debilitamiento** del Estado de derecho, de la confianza y de la capacidad estatal. La tesis de la OCDE es clara: fortalecer la integridad de las instituciones públicas aumenta su resiliencia preventiva frente al crimen organizado.

CÓMO EL CRIMEN ORGANIZADO PENETRA AL ESTADO DESDE DENTRO

Etapas	Qué ocurre
Corrupción	Compra acceso, información, omisiones o decisiones.
Infiltración	Ingresa en servicios públicos y en la economía legal.
Captura o desvío	Manipula contratos, permisos, recursos o políticas.
Debilitamiento	Erosiona el Estado de derecho, la confianza y la capacidad estatal.

“Información: necesaria. Cambio de conducta: requiere algo más.”

— Idea fuerza de la exposición

» 6. Integridad: un concepto que excede a la probidad

La probidad describe un deber jurídico: la conducta intachable y el desempeño honesto y leal que la ley exige a quien ejerce una función pública. La integridad es más amplia. Supone que esa conducta se sostenga en valores compartidos, en un liderazgo coherente y en una organización que la hace posible y la refuerza. Por eso una política de integridad no se mide por la cantidad de normas que dicta, sino por su capacidad de modificar las condiciones en que se decide: quién controla a quién, qué se premia, qué se tolera y qué tan fácil es advertir un problema antes de que ocurra. La diferencia entre quienes cumplen «por cumplir» y quienes actúan con

convicción es, en último término, la diferencia entre un sistema que se limita a evitar sanciones y uno que efectivamente protege el interés público.

» EN LA PRÁCTICA MUNICIPAL

- Identificar dónde se concentran presión y oportunidad: compras, permisos, fiscalización, obras y subvenciones.
- Separar funciones en los procesos críticos y asegurar su trazabilidad, para que ninguna decisión relevante dependa de una sola persona.
- Revisar metas e incentivos internos: que ninguna unidad sea reconocida por «resultados a cualquier costo».
- Reemplazar parte de la capacitación expositiva por talleres de dilemas con casos municipales reales y zonas grises.
- Habilitar una vía de consulta previa —antes de decidir— y no solo un canal de denuncia posterior.

» IDEAS FUERZA

- El problema central no es la falta de información, sino la brecha entre conocimiento y conducta.
- La integridad no se construye solo informando: se construye diseñando condiciones para decidir bien.
- Una política moderna de integridad actúa sobre oportunidades, incentivos, normas sociales, dilemas y canales para hablar a tiempo.
- La integridad protege a la democracia y fortalece a las instituciones frente al crimen organizado.

IV

CAPÍTULO IV

Buenas prácticas municipales de transparencia e integridad

Andrés Chacón Romero

Director Ejecutivo de AMUCH



La integridad municipal no se decreta: **se practica, se mide y se replica**. Se practica mediante controles que operan en el día a día de cada unidad; se mide con indicadores que tienen meta, umbral de alerta y responsable; y se replica cuando otros municipios pueden adaptar lo que ya funciona. La premisa es un principio de primacía de la sustancia sobre la forma: **la existencia de un documento no presume, por sí sola, el cumplimiento**. Lo que distingue a una buena práctica es su ejecución real y su efecto concreto sobre el riesgo.

Practicar	Medir	Replicar
Controles que operan en el día a día de cada unidad.	Indicadores con meta, umbral de alerta y responsable.	Prácticas que otros municipios pueden adaptar a su realidad.

» 1. Diagnóstico: una integridad desigual entre territorios

La **Radiografía a la integridad municipal en Chile**, elaborada por AMUCH y Chile Transparente en diciembre de 2025, contó con la participación de 310 de los 345 municipios del país (**89,9%**). Solo el **41%** de los municipios estudiados cuenta con un Código de Ética. El cumplimiento formal es alto, pero el sustantivo es desigual: la presencia de instrumentos de integridad varía marcadamente según el tamaño y el nivel de desarrollo de la comuna. A ello se suma una condición estructural: las funciones de mayor exposición al riesgo —compras, permisos, fiscalización, obras y subvenciones— son desempeñadas con frecuencia por personal a contrata u honorarios, sin estabilidad ni carrera.

La brecha, en consecuencia, no es de voluntad sino de capacidades: tamaño, ingreso y dotación explican buena parte de la diferencia. Por eso las buenas prácticas replicables son una **herramienta de equidad territorial**. La probidad no puede depender de la capacidad desigual de cada territorio.

» 2. Qué entendemos por buena práctica de integridad

» DEFINICIÓN OPERATIVA

Una iniciativa municipal **en funcionamiento**, con **resultados verificables**, que fortalece la probidad, la transparencia o el control interno, y que **otros municipios pueden adaptar** a su realidad. No es un reglamento en el papel: es un control que opera y deja evidencia.

Toda buena práctica debe expresar ocho principios, que provienen del sistema de integridad y cumplimiento que promueve AMUCH:

OCHO PRINCIPIOS DE UNA BUENA PRÁCTICA DE INTEGRIDAD

Principio	Contenido	Principio	Contenido
Probidad	El interés general por sobre el particular.	Proporcionalidad	Controles acordes al tamaño y al riesgo.
Legalidad	Dentro de la competencia y del procedimiento legal.	Mejora continua	Revisión periódica basada en evidencia.
Transparencia	Acceso a la información y rendición de cuentas.	Tono desde la dirección	Compromiso visible de la autoridad.
Prevención	Anticipar el riesgo antes de que se materialice.	Sustancia sobre forma	Se mide la ejecución, no el documento.

» 3. Siete ámbitos donde la integridad se juega en la gestión

Ámbito	Foco de la buena práctica
1. Gobernanza de la integridad	Comité, encargado/a y líneas de defensa

Ámbito	Foco de la buena práctica
2. Transparencia y acceso	Publicación activa y respuesta en plazo
3. Conflictos de interés	Declarar, abstenerse, registrar
4. Procesos críticos	Compras, subvenciones y personas
5. Canal de denuncias	Confidencialidad y no represalias
6. Formación y cultura	Capacitación según perfil de riesgo
7. Medición y mejora	Indicadores, semáforo y auditoría

ÁMBITO 1 · GOBERNANZA: LAS TRES LÍNEAS DE DEFENSA

Línea	Quién	Qué hace
1ª línea	Unidades operativas	Ejecutan los procesos y aplican los controles en su quehacer diario.
2ª línea	Cumplimiento	Diseña, coordina y supervisa el sistema; asesora a la primera línea.
3ª línea	Auditoría y control	Dirección de Control y, como control externo, la Contraloría General de la República.

En **gobernanza**, la práctica clave es la independencia real del sistema. Son prácticas observables un Comité de Integridad y Cumplimiento constituido por decreto alcaldicio, con Administración Municipal, Asesoría Jurídica, Dirección de Control y Encargado/a de Cumplimiento; un Encargado/a de Cumplimiento con **independencia real, no solo formal** —acceso directo a la autoridad, recursos proporcionales al volumen administrado y cese solo por causa fundada—; suplentes designados en los roles críticos; un registro maestro de acuerdos que solo se dan por cumplidos cuando consta su medio de verificación, y la función compartida por asociativismo en los municipios de dotación reducida, con un piso mínimo de dedicación.

ÁMBITO 6 · FORMACIÓN Y CULTURA: FORMACIÓN POR NIVELES

Nivel formativo	Destinatarios y contenido
Inducción general	Todo el personal que ingresa, con independencia de su vínculo: probidad y conflicto de intereses.
Jefaturas	Inducción específica para toda jefatura nueva y para suplentes.
Procesos críticos	Compras, finanzas, datos personales y otras funciones expuestas al riesgo.
Roles de control	Refuerzo para Control, Cumplimiento y quienes custodian evidencia.

En **formación y cultura**, la integridad se aprende por niveles. La formación en probidad debe ser un componente obligatorio de la inducción y del desarrollo de las personas, no un producto contingente de la oferta general de capacitación. Si cambia el mapa de riesgos, cambia la formación; si una auditoría detecta debilidades, se prioriza la capacitación. Se **mide el aprendizaje, no solo la asistencia**, y la capacitación complementa, pero no reemplaza, los controles.

» 4. Un modelo de madurez

Nivel	Etapas	Tarea principal
1	Inicial	Formalizar roles, matriz de riesgos y anexos obligatorios.
2	En desarrollo	Cubrir todos los procesos críticos y asegurar la trazabilidad de la evidencia.
3	Consolidado	Fortalecer la eficacia de los controles y reducir el riesgo residual.
4	Avanzado	Gestionar riesgos emergentes y consolidar una cultura de integridad medible.

La autoevaluación anual sitúa al municipio en siete dimensiones —gobernanza, riesgos, controles, canal, formación, monitoreo y mejora— y orienta su plan de trabajo. El modelo evita la lógica del «todo o nada»:

permite que un municipio pequeño reconozca sus avances y planifique el siguiente nivel. Las buenas prácticas replicables son el atajo para subir de nivel.

» 5. El Concurso de Buenas Prácticas Municipales 2026

El Observatorio de Integridad Local de AMUCH reconocerá las iniciativas que han fortalecido la probidad, la transparencia y el control interno en la gestión local. La convocatoria está abierta a las municipalidades del país y **no es un fondo concursable, sino un reconocimiento institucional**, destinado a visibilizar prácticas que otros municipios puedan adaptar. Un Comité de Expertos evaluará las postulaciones conforme a seis dimensiones ponderadas —**replicabilidad, eficacia, eficiencia, gestión, monitoreo y seguimiento, e innovación**—, según los criterios que fijan las bases, y se reconocerán tres primeros lugares y dos menciones honoríficas.

SEIS DIMENSIONES DE EVALUACIÓN

Dimensión	Pregunta orientadora
Replicabilidad	¿Puede adaptarse en otros municipios, incluidos los de menor dotación?
Eficacia	¿Logra resultados verificables sobre la probidad, la transparencia o el control?
Eficiencia	¿Obtiene esos resultados con un uso razonable de recursos?
Gestión	¿Está institucionalizada, con responsables, acto formal y continuidad?
Monitoreo y seguimiento	¿Cuenta con indicadores y evidencia de su funcionamiento?
Innovación	¿Aporta un enfoque, proceso o tecnología nuevos para el sistema municipal?

Las preguntas orientadoras son una guía de lectura para los municipios postulantes; las ponderaciones y los criterios detallados son los que establecen las bases del concurso.

Hito	Fecha
Lanzamiento y presentación de las bases	1 de octubre de 2026
Apertura de postulaciones	6 de octubre de 2026
Cierre de postulaciones	30 de enero de 2027
Evaluación por el Comité de Expertos	Tras el cierre
Ceremonia de reconocimiento	10 de marzo de 2027

» 6. Por qué un reconocimiento y no un fondo

El concurso no entrega recursos: reconoce. La decisión es deliberada. Un fondo concursable premia la capacidad de formular proyectos, que suele concentrarse en los municipios con más equipos técnicos; un reconocimiento institucional, en cambio, premia lo que ya funciona, con independencia del tamaño de quien lo hizo posible. Su valor está en convertir una experiencia local en conocimiento disponible para todo el sistema municipal: cada práctica reconocida será documentada y difundida por el Observatorio de Integridad Local para que otros municipios puedan adaptarla a su realidad.

Así entendido, el concurso es también una herramienta del modelo de madurez. Un municipio en nivel inicial encontrará en las prácticas reconocidas ejemplos concretos para formalizar roles y construir su matriz de riesgos; uno consolidado podrá contrastar la eficacia de sus controles con la de sus pares. La integridad que funciona merece ser conocida y replicada, y la mejor manera de lograrlo es mostrar que es posible.

» ANTES DE POSTULAR, VERIFIQUE

- Que la iniciativa esté **en funcionamiento**, con acto formal, responsable designado y continuidad (gestión).
- Que tenga **indicadores y evidencia** de su operación (monitoreo y seguimiento).
- Que muestre **resultados verificables** sobre la probidad, la transparencia o el control (eficacia), con un uso razonable de recursos (eficiencia).
- Que pueda **adaptarse en otros municipios**, incluidos los de menor dotación (replicabilidad), y qué aporta de nuevo al sistema municipal (innovación).

» IDEAS FUERZA

- La integridad municipal se practica, se mide y se replica: cuenta la ejecución, no el documento.
- Solo el 41% de los municipios tiene Código de Ética: la brecha es de capacidades, no de voluntad.
- Siete ámbitos, ocho principios y cuatro niveles de madurez permiten que cada municipio avance desde su propio punto de partida.
- Consultas: Secretaría técnica del concurso, Vilma Aghemio • vaghemio@amuch.cl • www.amuch.cl

» Los autores

César Rojas Ríos

Director de Control e Integridad de AMUCH. Abogado especializado en derecho público y municipal; magíster en Derecho Público con mención en Derecho Constitucional (Pontificia Universidad Católica de Chile) y diplomado en Alta Dirección Municipal (Universidad Adolfo Ibáñez). Profesor de Derecho Político, Derecho Constitucional y Derecho Administrativo, y de postgrado en materias de derecho público. Ha ejercido como Administrador Municipal, Director de Asesoría Jurídica, Director de Control y Secretario de Planificación en diversas municipalidades del país. En este cuadernillo aborda la probidad administrativa como mitigación de los riesgos éticos y legales de la función pública.

Víctor Pérez Varela

Abogado por la Universidad de Concepción. Fue alcalde de Los Ángeles (1981–1987); diputado por el distrito 47 de la Región del Biobío durante cuatro períodos consecutivos (1990–2006); senador por la Región del Biobío (2006–2014) y por las regiones del Biobío y Ñuble (2014–2020), y Ministro del Interior y Seguridad Pública (2020). Como parlamentario fue autor de más de veinticinco mociones convertidas en ley, entre ellas normas en materia municipal. En este cuadernillo presenta la propuesta de AMUCH en materia de probidad y transparencia para la reforma a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Carlos Guazzini

Secretario Ejecutivo de la Comisión Asesora Presidencial para la Integridad Pública y Transparencia, instancia dependiente del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, creada en 2018, que asesora al Presidente de la República y a los órganos de la Administración del Estado en materias de integridad, probidad y transparencia, y conduce la implementación de la Estrategia Nacional de Integridad Pública. En este cuadernillo plantea el tránsito desde la enseñanza de la norma hacia el diseño de las condiciones en que los funcionarios toman sus decisiones.

Andrés Chacón Romero

Director Ejecutivo de la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH). Abogado (Universidad Central de Chile); doctor (PhD) con distinción Sobresaliente Cum Laude y Mención Internacional por la Universidad del País Vasco (UPV/EHU), con una tesis sobre el capital humano en el sistema municipal chileno; magíster en Gobierno y Políticas Públicas y magíster en Psicología Organizacional (Universidad Adolfo Ibáñez); diplomado en Estudios Avanzados (DEA) por la Universidad de Sevilla y en Estudios Políticos y en Estudios Internacionales por la Universidad de Chile. Fue Jefe de Gabinete del Ministerio del Interior (2021–2022) y Secretario Ejecutivo del Instituto Chileno de Estudios Municipales de la Universidad Autónoma de Chile. En este cuadernillo propone una definición operativa de buena práctica de integridad municipal y presenta el Concurso de Buenas Prácticas Municipales 2026.

OBSERVATORIO DE INTEGRIDAD LOCAL

Asociación de Municipalidades de Chile · Sistema «Corrupción = 0» · www.amuch.cl