

Modernización municipal y un sistema de evaluación de su gestión.

■ Propuesta de una arquitectura

FELIPE BERNSTEIN

Ingeniero Comercial de la Pontificia Universidad Católica de Chile y B.A. en Economía, Gustavus Adolphus College, Minnesota, Estados Unidos, 1979. Como consultor ha asesorado diversas empresas o instituciones públicas, nacionales e internacionales en materias de innovación tecnológica, desarrollo de software, sistemas de capacitación y gestión financiera.

JOSÉ INOSTROZA

Abogado y Magister en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile. Actualmente es profesor del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile e investigador del proyecto ANILLO SOC-08 de implementación de políticas públicas a nivel subnacional.

Introducción

Proponer una mayor modernización de los municipios en Chile es un lugar común. El mayor desafío no es impulsar esta idea sino que contar con los “enfoques y métodos técnicamente adecuados” y que, a la vez, sean “políticamente factibles” para ese objetivo. Para lo anterior, el país debe avanzar hacia un conocimiento que sea sensible al “modelo de agregación de valor” y los “modos de organización operativa” propios de sus municipios.

Este trabajo no intenta desarrollar completamente dichas ideas, ni entregar diagnósticos acabados, ni pretende ser una investigación completa. Su propósito es presentar una reflexión y algunas propuestas que sirvan para el diseño de una “Arquitectura Organizacional” para la modernización municipal. Las principales fuentes utilizadas son: literatura internacional, documentos oficiales del gobierno de Chile —especialmente el proyecto de ley que regula el nuevo artículo 121 de la Constitución— y la experiencia de los autores.

En Chile existe una especie de credo profundamente arraigado, sobre todo en sectores tecnocráticos del gobierno central, aunque rara vez declarado públicamente. Se cree que el modo centralizado de gestionar el Estado chileno explicaría en buena medida los resultados socioeconómicos relativamente mejores del país en comparación con el resto de Latinoamérica. Es difícil refutar o comprobar dicha creencia, lo cierto es que se encuentra fuertemente arraigada. Por este motivo es que la generación de “mecanismos de evaluación municipal” es tan importante, ya que: contribuirán paulatinamente a despejar las desconfianzas respecto de la gestión local, distinguiendo cada vez mejor qué municipios trabajan bien y cuáles no, para entregarles más responsabilidades y financiamiento o apoyos.

Los municipios en Chile deben ser capaces de administrar bien la salud, la educación, los servicios urbanos, el nuevo sistema de protección social, generar proyectos de inversión, y una serie de crecientes servicios al ciudadano, todo en un contexto de mayor demanda por democracia local. Sin embargo, las actuales estructuras, recursos y conflictos de intereses no facilitan dicha modernización, generándose un “círculo vicioso” y persistente (Waissbluth et al., 2007; Horst, 2007).

Una modernización municipal efectiva requiere balancear dos objetivos a la vez, he ahí la clave para una buena arquitectura. Por una parte, la búsqueda de un mayor *accountability* y, por otra, una mayor *flexibilidad en la gestión*. Buscando mitigar los riesgos de la discrecionalidad, existe el riesgo de generar un control jerárquico/legalista tradicional excesivo. Sin embargo, una mayor flexibilidad sin un sistema que transparente y genere incentivos adecuados, podría derivar en abusos que finalmente terminen por desacreditar toda una política de descentralización y, por lo tanto, generar una “reversión o ralentización” de dichas políticas, retirándose atribuciones, fondos, generando programas acotados a un enfoque de desconcentración, o aumentando costosos controles burocráticos. Si se pretende desarrollar verdaderos gobiernos locales relevantes y sustentables, se requieren más atribuciones y más recursos, con lo cual resulta forzoso avanzar hacia un mejor *accountability* (Yilmaz et al., 2008).

Para un proceso de descentralización más efectivo, un buen sistema de “evaluación del desempeño” podría llegar a jugar un rol insospechado. Ejemplo de esto, que podría servir de referencia y motivación para Chile, es el caso de Indonesia, país relativamente comparable con el nuestro, en términos de procesos de modernización. Indonesia pasó de ser uno de los países más centralizados del mundo en el 2001, a uno de los más descentralizados hoy en día, con municipios que participan globalmente en un 35 por ciento del gasto público. Se reporta que para este proceso de transformación el sistema de evaluación fue crítico. El supuesto en que se basó esta reforma fue que para obtener los beneficios de la descentralización se requería “información completa y de calidad” en el desempeño de los municipios; esto, para facilitar una comparación entre ellos (Banco Mundial, 2008a).

Propuesta de una visión de largo plazo para los municipios

Este trabajo propone que resulta útil, para diseñar un conjunto de reformas de nivel local, formalizar una visión genérica y de largo plazo para el rol de los municipios en Chile. Esta visión contribuirá al diseño de organización municipal y sistemas de evaluación, promoviendo la coherencia técnica y la generación de consensos políticos.

Se recomienda que el país trace una ruta con metas explícitas de descentralización local. En el largo plazo, convendría que los municipios chilenos eleven su

porcentaje de participación en los ingresos del gobierno a los estándares OECD, es decir, transitar desde el 6,1 por ciento¹ al 20-30 por ciento típico entre los socios de esa organización. Una meta intermedia es que de aquí al 2020 dicha participación esté en torno al 15 por ciento.

Los municipios chilenos deben ser los principales proveedores de servicios sociales y conductores del desarrollo económico local, aumentando su autonomía de gestión y financiamiento de un modo significativo respecto del nivel nacional. El principio de la subsidiaridad debería ser efectivamente un principio rector que opera. Es decir, los municipios tendrían que hacerse cargo ampliamente de la provisión de servicios y bienes públicos, salvo que por razones excepcionales —especialmente de capacidades para cumplir estándares nacionales— deban escalar a un segundo nivel territorial (gobiernos regionales) o a nivel nacional. Este último siempre tendrá que resguardar tanto el sentido unitario del país como la igualdad de derechos básicos de los ciudadanos. De esta manera, el Estado chileno debe comenzar a pensar progresivamente con otro paradigma: poner primero a los municipios frente al ciudadano y al resto del Estado detrás, considerando a los municipios como “Clientes” que están en el *front office* mirando directamente a los ciudadanos y, cada vez menos, como simples “proveedores” o como “unidades desconcentradas”. Este enfoque tendría que gobernar el “modelo de gestión” del Estado en general y una serie de sistemas operativos (transversales, sectoriales territoriales) en particular.

Los municipios deberán ser organizaciones públicas que estén en la vanguardia de la transparencia, participación ciudadana y gestión moderna. Serán organizaciones eficaces, flexibles y responsables ante la comunidad y la nación. En su gestión se equilibrarán preferencias locales con estándares nacionales consensuados.

Asimismo, la organización municipal deberá nivelar un sistema que resguarde estándares en la gestión de recursos humanos con la debida flexibilidad para poder emprender la producción. Deberá asumir mayores cargas de responsabilidad, pero tendrá los incentivos correctos para maximizar ingresos y actuar con eficiencia.

El cumplimiento de esta Visión implica el desarrollo de las siguientes líneas de diseño:

- a. Una “organización interna” pro eficiencia y democracia, con herramientas e instrumentos que faciliten su gestión.
- b. Un sistema de evaluación del desempeño institucional pertinente, confiable y significativo, no distorsionador, que oriente la gestión y facilite el apoyo y la rendición de cuentas.

1. Al año 2007. El dato es de elaboración propia basada en información de la DIPRES. Estos ingresos no consideran transferencia o donaciones a los municipios.

- c. Una mejor estructura de Personal con mayor profesionalización de los recursos humanos y flexibilidad en su gestión.

Tendencias internacionales de municipalidades y gestión de servicios

En el mundo deben existir más de 130 mil municipalidades o gobiernos locales, lo que da aproximadamente 50 mil habitantes promedio por comuna. A pesar de existir diferentes tipos de naciones, gobiernos y etnias, casi todos los países del planeta tienen un sistema equivalente de organización como son las municipalidades o gobiernos locales. Es decir, se reconoce la conveniencia de una instancia de servicio público más cercana a los ciudadanos que pueda entregar servicios y soluciones. En muchos aspectos estas municipalidades son coincidentes en sus roles y funciones, especialmente en materias de servicios de construcción, permisos comerciales, de tránsito y de servicios sociales.

La tendencia internacional —que se aprecia en países europeos, asiáticos, Estados Unidos e incluso en América Latina— es el aumento de las responsabilidades y servicios municipales de tal manera de acercarse con las soluciones según las demandas reales de las personas. Hay estudios realizados por el Banco Mundial y por centros de investigación europeos que confirman que, de existir un buen sistema descentralizado, es sin duda el camino más efectivo para terminar con la pobreza y potenciar en forma concreta mejoras en la calidad de vida para las personas. Por lo tanto, un municipio con gestión eficiente es lo que realmente se debe buscar para alcanzar una mejor calidad de vida de los ciudadanos, y seguramente es por ello que la tendencia de los países desarrollados es justamente privilegiar este tipo de descentralización.

La tendencia internacional es valorar la importancia de los gobiernos locales y el impacto que ellos tienen sobre la vida de sus ciudadanos. En esta línea, la *International Standards Organization* (ISO), que certifica procesos de calidad, medio ambiente y seguridad laboral, hoy está enfocando sus esfuerzos hacia los gobiernos locales con la nueva norma de calidad “International WorkGroup Agreement 4 (IWA 4)”, para poder dimensionar la calidad de servicio integral que dan estos gobiernos en el mundo. En Estados Unidos el premio de Malcolm Baldrige fue entregado por primera vez a una municipalidad, la de Coral Springs, Florida, en el año 2007.

La predisposición internacional a potenciar y aumentar las responsabilidades con servicios en las municipalidades, se aprecia también en países de América Latina como Colombia y México, donde hay intensos programas gubernamentales para fortalecer una gestión de calidad en sus municipios. En México hay más de 30 municipios llevando a cabo procesos de certificación ISO y en Colombia alrededor de 40, según lo informado en el último Foro Mundial de la Calidad realizado en mayo de 2008 en México. Cabe destacar que en estos países dichos

esfuerzos comenzaron recién en el año 2005. En el caso de Chile, la SUBDERE con ChileCalidad han iniciado un proceso de certificación de servicios municipales en el año 2007, para lo cual más de 25 municipios del país se encuentran en un programa de gestión de calidad.

Lo relevante de lo dicho es que hay un patrón mundial por demostrar que los gobiernos locales pueden ser eficientes en su gestión y lograr estándares de calidad equivalentes o superiores a los de la empresa privada. Es decir, se está cambiando el paradigma habitual de que el servicio público es ineficiente y no puede tener una buena gestión. El país que no siga el camino de una gestión de calidad no podrá estar en ese grupo selecto de municipalidades consideradas eficientes. Por estos motivos, es clave que el Estado chileno tome conciencia de estas tendencias para iniciar políticas de apoyo en esta línea a los municipios.

Otra tendencia es la externalización. Se debe tener presente que muchos de los servicios que entregan los municipios también los pueden proveer las organizaciones o empresas privadas, opción en muchas ocasiones de mayor eficiencia y mejor calidad. Con todo, estos servicios deben seguir siendo de responsabilidad de los municipios, quienes deberán gobernar los sistemas diseñando relaciones con los privados, de tal modo que se resguarden los intereses públicos, mediante contratos, supervisiones y controles eficaces.²

Lo que se plantea en el trabajo es un enfoque más actualizado que sigue las tendencias mundiales en materias de descentralización hacia las municipalidades, como también una visión moderna de cómo deben ser los municipios chilenos, en las décadas que vienen, para alcanzar elevados estándares de calidad y eficiencia en sus servicios a la comunidad y con un entorno político que permita, en un sistema democrático, la activa participación de los ciudadanos. El mayor riesgo que existe es que el mundo político no dimensione la importancia de estas modernizaciones, con lo cual Chile puede quedarse atrás en eficiencia del sector público comparado con países de alto desempeño. De no potenciar un proceso modernizador y descentralizador en Chile hacia los municipios, prácticamente no se puede hablar de una efectiva Reforma del Estado.

Situación chilena municipal y comparación con otros países

Autonomía y descentralización

Según la Constitución Política de Chile, las municipalidades son organizaciones autónomas que deben satisfacer las necesidades socioeconómicas de su comunidad. Para ello se deben regir por un sistema democrático en el cual los alcaldes, enfocándose en la gestión, y los concejales, aprobando políticas, controlando

2. En el caso de Chile, un buen ejemplo de externalización en la producción de un servicio público sobre el cual el Estado genera contratos y mecanismos de supervisión inteligentes es el programa de alimentación escolar de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas.

dicha gestión y garantizando la participación ciudadana, deben asegurar que los recursos recibidos se inviertan en beneficio de los servicios y proyectos que garanticen el desarrollo socioeconómico.

Para que una municipalidad pueda funcionar debe percibir ingresos, los cuales han sido determinados en dos normas: a) Ley Orgánica Municipal y, b) la Ley de Rentas Municipales. En ambos casos se regulan los sistemas de ingresos que tienen los municipios chilenos y cómo deben autofinanciarse según los ingresos que pueden y deben generar. Como ejemplo, los pagos de contribuciones (propiedades), las patentes comerciales, permisos de circulación vehicular, partes en las vías públicas, entre otros, solo pueden ser recibidos por los municipios. Por lo tanto, en este contexto existe una proporción de todos los tributos del país que deben ser recibidos por los municipios y que se le deben asignar en forma directa –sin que medie la influencia del gobierno central– para garantizar la autonomía en la gestión municipal.

Dicha autonomía debe tener dos elementos fundamentales para que los municipios no dependan del nivel regional o central: a) disponer de ingresos propios adecuados para su gestión y b) poder elaborar legislaciones locales que sean concordantes con los requerimientos de su propia comunidad. Los municipios pueden establecer ordenanzas municipales y también tarifas por los servicios que entrega.

En este marco, la autonomía municipal tiene condiciones básicas para facilitar la gestión y eficiencia municipal; sin embargo, coexisten con una serie de restricciones que la dificultan. En los últimos 40 años, y en especial en la década de los ochenta, se han aumentado considerablemente los esfuerzos por entregarle más responsabilidades a los municipios en Chile, en materia de servicios, programas sociales y competencias de fiscalización. Esta lógica está promovida por organismos internacionales como el Banco Mundial y el BID. También ha sido ratificado en acuerdos de países, como el caso de la “III Cumbre de las Américas”, Canadá, en el año 2001, donde se acordó: “*Para fortalecer la democracia, crear prosperidad y desarrollar el potencial humano, nuestros Gobiernos deben: 1) Fortalecer los Gobiernos Locales (municipalidades), 2) Fortalecer la descentralización y 3) Respalidar el Programa de Cooperación en Descentralización y Gobierno Local de la OEA*”. Chile suscribió este acuerdo.

Para dimensionar el grado de descentralización y autonomía, el Banco Mundial tiene una fórmula que refleja la situación objetiva de cada país, midiendo las proporciones de ingreso y gasto autónomo que tienen la suma de todos los gobiernos locales respecto del Gasto Total Gubernamental en ese país. Es importante diferenciar qué se entiende por “ingreso o gasto autónomo”; para el caso de Chile, esto marca una diferencia importante.

Por “ingreso autónomo” el Banco Mundial entiende: proporción del ingreso sobre el cual el alcalde, con su Concejo, decide libremente en qué gastarlo. Por lo

tanto, esto refleja fielmente las preferencias de los ciudadanos locales. De esta manera, los recursos que el gobierno central asigna a los municipios para “gastar” en ítemes predefinidos, no se puede considerar como “autónomo”, ya que esa es una decisión política de un nivel superior que no representa necesariamente los intereses locales. Los fondos asignados para servicios sociales o programas del nivel central no pueden ser considerados en los ingresos y gastos autónomos, ya que los municipios cumplen un rol de “medio” para cumplir las tareas que se ha fijado el gobierno central o regional. También aquellos servicios especiales como educación, salud y seguridad se excluyen de este concepto de autonomía ya que se asignan en base a prioridades y programas también delineados por el nivel central del gobierno. En estos últimos casos, los municipios actúan más bien como administradores y no realmente como gestores. El ejemplo más significativo es el caso de la educación, donde los municipios tienen muy pocas posibilidades de hacer gestión con los recursos que se les asignan, a lo cual se suman las restricciones del “estatuto docente” como norma nacional que regula la gestión de profesores. Es decir, las reglas las ha fijado el nivel central, lo que claramente no solo ha limitado los recursos financieros, sino que también la gestión misma en educación. Diferente es el caso cuando los municipios postulan a fondos que les permiten mejorar sus inversiones o sus propios programas sociales y estudios, los cuales deben ser considerados como ingresos y gastos autónomos, ya que ellos libremente eligen esas soluciones.

En el contexto anterior, y solo considerando los “ingresos y gastos autónomos” reales en Chile, en materias de ingresos autónomos se tiene que en 1990 fueron el 5,5 por ciento del total de los ingresos gubernamentales, subiendo en 1995 a 6,8 por ciento, llegando el 2000 a 8,3 por ciento y bajando al año 2006 a 6,7 por ciento. En el año 2007 se llega a un 6,1 por ciento y se estima que en el año 2008 es muy probable que alcance un nivel similar que en 1990, es decir 5,8 por ciento. Todos estos indicadores fueron calculados por Solnet S.A. en un estudio realizado para la Asociación Chilena de Municipalidades, utilizando metodología del Banco Mundial en base a datos publicados por la Dirección de Presupuestos. La razón de la baja entre los años 2007 y 2008 se debe fundamentalmente al aumento de los ingresos del cobre, los cuales elevaron fuertemente el denominador (ingresos del Gobierno).

Por otra parte, la autoridad nacional financiera muestra una cifra con el “gasto asignado a los municipios” que bordea el 12 por ciento del gasto total gubernamental, procurando demostrar que por encima del “ingreso autónomo” explicado hay aproximadamente un 5 por ciento adicional de recursos de decisión local. Ha sido hasta la fecha muy complejo determinar qué incluye efectivamente en este 5 por ciento adicional que menciona la autoridad financiera nacional. Por una parte, en el mismo informe presupuestario de la DIPRES se suman donaciones que no tienen ninguna relación con el gasto municipal, sino que con programas de gobierno que en algunos casos los ejecutan ONG sin vínculos mu-

nicipales; en otros casos, se mencionan programas sociales del gobierno nacional y regional que, como se señaló anteriormente, no se pueden considerar como autónomos. Por el bien del desarrollo local y un mejor análisis de las políticas de descentralización es muy conveniente que se mejore la claridad y precisión de los indicadores sobre el “gasto municipal”.

Lo que no considera el porcentaje de ingreso autónomo son aquellos recursos que los municipios postulan libremente para financiar proyectos, programas o estudios que son de su propio interés, provenientes de fondos nacionales y regionales. Lamentablemente, no ha sido posible dimensionar la magnitud de estos fondos, ya que no existe en Chile un sistema gubernamental que permita segmentar y diferenciar los recursos por comunas que gasta el nivel central y regional; solo existen cifras agregadas y poco claras para diferenciar lo que aquí se busca, por lo tanto, solo se pueden hacer estimaciones muy gruesas sin fundamentos reales. Es muy probable, en todo caso, que aquellos recursos a los que postulan libremente los municipios no superen el 1 por ciento del total (ya que eso representa una cifra no menor a 200 mil millones de pesos).

Para ver otra dimensión de lo antes señalado, es relevante analizar cómo se pueden comparar internacionalmente los grados de descentralización y la equidad de recursos entre los niveles nacionales y locales. ¿Cómo está Chile en el contexto internacional?

Distribución financiera estatal comparada internacionalmente

Según publicaciones del Banco Mundial en los últimos 10 años, la descentralización se puede medir o comparar en función de la distribución de recursos autónomos que pueden administrar los niveles locales versus los niveles nacionales y regionales (o estatales en países federales). En el caso de Chile hay, en la práctica, dos niveles autónomos, ya que únicamente a nivel nacional y municipal son elegidas sus autoridades administrativas en forma directa por los ciudadanos, de tal manera que solo en esas instancias puede existir una gobernabilidad autónoma e independiente de influencias superiores o externas. El nivel regional chileno es dependiente de la autoridad nacional en todos los sentidos, inclusive las autoridades regionales dependen en forma relativa del intendente regional ya que tienen superiores jerárquicos a nivel nacional, por lo tanto carecen toda posibilidad de ser autónomos e independientes en las decisiones que adoptan por la comunidad que representan. Incluso los recursos que reciben a nivel regional son totalmente definidos por el nivel nacional sin que medie esfuerzo alguno de las regiones por gestionar directamente más ingresos.

Según las cifras publicadas por el Banco Mundial, hay países que son muy descentralizados —aquellos casos en que superen el 30 por ciento—, medido esto en función de qué porcentaje del total de ingresos nacionales reciben como ingresos autónomos los gobiernos locales. Países como Finlandia, Suecia y Singapur superan este porcentaje, lo que los hace muy descentralizados. Países con

un buen nivel de descentralización son aquellos que superan el 20 por ciento, encontrándose entre estos Estados Unidos, Alemania, Japón, Australia y varios otros. Aquellos que tienen un adecuado nivel de descentralización son los países que superan el 15 por ciento, entre los cuales están España, Colombia, Costa Rica y otros. Aquellos con bajo nivel de descentralización se pueden considerar los que están en torno al 10 por ciento, encontrándose en ese nivel Brasil, México, Turquía y otros países.

Chile, con su 6 o 7 por ciento de participación de los recursos municipales versus el nivel nacional, es uno de los más bajos a nivel internacional, lo que confirma el bajo nivel de descentralización que tiene el país respecto incluso de América Latina. Claramente esto explica porqué en Chile casi el 70 por ciento de los municipios (alrededor de 250) tienen graves problemas de financiamiento y desarrollo adecuado de su gestión. Una reforma del Estado que no considere solucionar esta elevada brecha es imposible que permita una modernización del Estado como también una mejora sustancial de los servicios a toda la comunidad del país.

Este 6 o 7 por ciento de ingresos autónomos municipales de Chile, en el año 2006 representaron aproximadamente 1,5 billones de pesos. Para lograr un adecuado nivel de descentralización es necesario alcanzar al menos un 15 por ciento (lejano todavía de países desarrollados, pero razonable para un país como Chile), lo que significaría en la práctica doblar el valor de 2006 a aproximadamente 3,0 billones de pesos. Esto parece una meta imposible de lograr, pero es perfectamente alcanzable si es que se planifica bien y se logran hacer ciertas reestructuraciones en el país, que sin duda pueden significar cambios importantes en una reforma modernizadora del Estado. Obviamente, una reforma de esta envergadura no puede hacerse muy rápido, pero sí es posible si se contempla un plan a 10 años. A continuación se explica cómo se puede financiar y desarrollar esta reforma en un proceso paulatino en dos lustros, de modo que Chile hacia el 2020 pueda tener una mejor y más eficiente descentralización del Estado.

Modelo de mejoramiento financiero municipal en Chile

Es fundamental tener presente que no tiene sentido mejorar el financiamiento a las municipalidades si eso no va acompañado de mejoras en la gestión y servicios que entregan los municipios. Para ello es necesario establecer nuevos modelos de gestión municipal, que fijen pautas de calidad y eficiencia en los programas y servicios que entreguen, sumando a esto un buen sistema nacional que controle y evalúe los avances respectivos. Es por ello que un plan a 10 años es más prudente en un proceso integral de modernización municipal en Chile, en los cuales por una parte se le asignan más recursos pero por otra se les exige la progresiva implementación de un nuevo sistema de gestión y calidad de servicios. En esta sección se analizan las opciones de cómo mejorar el financiamiento a 10 años y en las siguientes se profundiza en un sistema integral de mejoramiento de la ges-

ción municipal en Chile, ya que ambos deben aplicarse en forma conjunta para que la descentralización sea efectiva y eficiente en nuestro país.

Para mejorar el financiamiento municipal a 10 años se proponen cuatro fuentes concretas que son las siguientes:

Financiamiento de propiedades exentas

Uno de los ingresos más importantes de las municipalidades en Chile son el pago de contribuciones de las propiedades; sin embargo aproximadamente el 67 por ciento de las propiedades están exentas del pago de contribuciones. En el año 2006, en Chile había 5.278.000 propiedades de las cuales 3.514.463 estaban exentas, y esto incluye que el 80 por ciento de las viviendas en el país son también exentas de este tributo esencial para los municipios. Si una vivienda está tasada por el Servicio de Impuestos Internos por un valor inferior a los 15 millones de pesos (26 mil dólares) queda exenta, con lo cual no paga contribuciones y afecta gravemente la entrega de servicios de las municipalidades que deben satisfacer esa vivienda. Un municipio está obligado a proveer de servicios a toda su comunidad, por lo que debe mantener áreas verdes, iluminación, veredas, actividades recreativas, servicios sociales y muchos otros, sin que pueda recibir recursos suficientes para esos servicios. Es evidente que las comunas más afectadas por estas leyes que eximen de pago de contribuciones son las más pobres, ya que justamente las viviendas con menos valor se encuentran en las comunas con más pobreza. Hay varias comunas del sector sur de Santiago y de regiones que tienen niveles de exención que superan el 92 por ciento.

Ante una situación tan desfavorable para la mayoría de los municipios del país, lo apropiado es que el mismo gobierno nacional, que fija estos exentos, sea el que los pague. De pagarse por las propiedades exentas, se lograría mejorar sustancialmente la situación financiera de la mayoría de los municipios más pobres. En otros países de América Latina, como Colombia, los exentos son del orden de los 3 mil dólares por propiedad, e incluso años atrás ese valor en Chile no superaba los 10 mil dólares. De las propiedades que pagan, el promedio anual de contribuciones que se pagaban el año 2006 eran de 486.000 pesos por propiedad. Si se fija un criterio simple en que el pago del gobierno nacional de los exentos sea un tercio del promedio de las propiedades que pagan contribuciones (un tercio por el exento normal y otro tercio por el menor valor relativo de las propiedades), se llega un valor promedio por propiedad de 162 mil pesos de pago anual. Esto da un valor total de 570 mil millones de pesos.

Para cancelar lo antes señalado, se sugiere concretar una pago incremental a 10 años, en los cuales el primer año se paga un décimo con incrementos iguales en los siguientes 10 años. Esto significa que el primer año se pagaría en promedio 16.200 pesos por propiedad exenta, haciendo incrementos iguales los siguientes nueve años. Por lo tanto, el primer año se deben pagar 57 mil millones de pesos y realizar incrementos equivalentes los siguientes nueve años. Esta cifra no pre-

senta más que un 0,25 por ciento de ingresos que recibe el fisco anual por cada punto de crecimiento del PIB, es decir con un cuarto de crecimiento de un punto del PIB se puede financiar en los próximos 10 años esta descompensación que hay con las propiedades exentas, sin afectar otros recursos fiscales, pero apoyando sólidamente a cientos de municipios pobres que hay en Chile actualmente.

Aporte libre de programas sociales

Si actualmente se suman todos los Programas Sociales del Gobierno Nacional (incluidos los regionales), como también diversos programas de mejoramiento urbano, se estima que superan los 500 mil millones de pesos. En este valor no se consideran los gastos en educación, vivienda y salud, por lo que son recursos destinados a otros fines que no correspondan a estos tres servicios sociales.

Lo razonable es que a los municipios se le entreguen esos recursos para que disminuyan los niveles de pobreza y mejoren la calidad de vida de sus vecinos, pero esto debiese estar sujeto a estándares de calidad y estrictos sistemas de control. En Chile no existe una autoridad única que se haga responsable por los resultados en los temas sociales, ya que las responsabilidades son dispersas y el resultado esperado se encuentra poco definido. Incluso por ser muchas de dichas autoridades de nivel intermedio, sin ser elegidos democráticamente, su responsabilidad política y administrativa es precaria. En este contexto, de lograr definir un plan de acción social adecuado, entregando flexibilidad y permitiendo que las municipalidades libremente determinen cómo concretar proyectos sociales que mejoren los niveles de pobreza y la calidad de vida de sus ciudadanos, seguramente se lograrán resultados más rápidos y eficientes que los logrados hoy. Esto será posible por varios motivos: primero, que el alcalde y el Concejo tienen una responsabilidad democrática con quienes los eligen y por ello se verán obligados a responder con resultados más concretos y reales; segundo, que los municipios al estar más cerca de los problemas de los vecinos tienen mejores percepciones de cómo resolverlos y cómo gestionarlos, logrando que se perciban mejor los beneficios finales. Lo importante es que las autoridades nacionales y regionales asuman su rol de control, evaluación y revisión permanente de los resultados que se obtengan, y no colocar normas o reglas que rigidicen la libertad de acción de cada municipio. Sin duda, se observarán municipios que se equivocarán, pero lo más probable es que la mayoría seguirá progresivamente un buen camino, lo que permitirá cambios radicales en la entrega de servicios y beneficios sociales en Chile. La pobreza podría mitigarse significativamente en pocos años y muchas comunas lograrían mejorar sus entornos haciendo de sus territorios lugares más agradables para vivir y desarrollarse, disminuyendo la actual propensión de querer llegar a Santiago. Para ello, las comunidades deben recibir servicios sociales de calidad y similares en todo el país, de tal manera que no existan diferencias, al menos en cuanto a las oportunidades de desarrollarse.

Si en un plan gradual a 10 años se cambia el foco de los esfuerzos sociales,

concentrando la gestión de los programas sociales y urbanos en los municipios, asignando a una estrategia social moderna un décimo por año de lo que actualmente se destina, es decir, 50 mil millones de pesos anuales, para ir evaluando y perfeccionando el proceso durante esos 10 años, se podría llegar a optimizar al término de este plazo los 500 mil millones de pesos actuales. Como es un proceso gradual, se puede analizar la forma de ir traspasando de un sistema a otro los actuales programas, en el caso que los municipios deseen mantener el sistema actual.

Donaciones municipales

En varios países, incluso la mayoría desarrollados, existe el sistema de que los vecinos y las empresas pueden hacer donaciones en beneficio de la comunidad para ayudar a mejorar y acelerar el crecimiento de su comuna. En Chile, el sistema de donaciones para municipalidades no está bien enfocado. Sin duda que una ley que logre vincular mejor a los ciudadanos y las empresas con sus respectivas comunas, puede ayudar a generar una nueva fuente de desarrollo en el país. En este contexto se debe tener cuidado de no premiar a las comunas que ya están más desarrolladas; conviene incentivar que esas donaciones sean para apoyar aquellas localidades menos aventajadas. Además, se debe evitar transformar este sistema de donaciones en un sistema de chantaje para las empresas que no desean hacer donaciones.

Se estima que en un plazo de 10 años se podría llegar a generar aproximadamente 150 mil millones de pesos anuales por concepto de donaciones a municipalidades en el país, con un promedio de 430 millones de pesos por municipalidad. Estas donaciones tienen beneficio tributario, por lo tanto, en forma gradual y en un plazo de 10 años, podrían afectar el presupuesto nacional.

Gestión propia municipal

Si se logran mejorar parcialmente los recursos financieros de las municipalidades, especialmente de aquellas con más falencias, también se podrán mejorar los niveles profesionales y de gestión de los municipios. Sin duda que es fundamental que el tema de los recursos humanos y su modernización legal sean una realidad en los municipios chilenos en los próximos años, ya que las normas que regulan estas materias laborales son muy antiguas e inapropiadas para la modernización que requieren los municipios en el país. Sumado a esto, se tiene que actualmente existen muchas normas y asignación de recursos que promueven la ineficiencia municipal, como es el caso del Fondo Común Municipal, que castiga aquellos municipios que mejoran sus niveles de ingresos, asignándoles menos recursos. Claramente esto es un incentivo a no generar recursos propios.

Los municipios en Chile tienen más de cincuenta potenciales áreas de servicios en los cuales podrían generar ingresos a futuro, los que pueden aumentar en la medida que se les asignen más responsabilidades. Por lo tanto, junto con mejo-

rar los recursos financieros, es fundamental que se genere un sistema integral de perfeccionamiento en la gestión municipal en Chile, en el que uno de los elementos importantes sea optimizar sus propias finanzas, ya sea por la vía de aumentar sus ingresos propios o siendo más eficientes en el gasto.

Hay estimaciones realizadas por Solnet S.A. a la ACHM en el año 2008, que señalan que si se mejora la gestión municipal, acompañado ello de un mejoramiento de los recursos humanos (esto reforzado por normativas legales más actualizadas), se podrían llegar a generar en los próximos 10 años aproximadamente 280 mil millones de pesos adicionales en los 345 municipios, al ser más eficientes en el control y optimización de sus ingresos en todos los servicios tributarios y no tributarios.

Las cuatro opciones anteriores logran un aumento aproximado de 1,5 billones de pesos en el periodo de 10 años, lo que permitiría alcanzar los 3 billones de pesos. El pago de exentos serían 570 mil millones de pesos; redistribución de programas sociales, 500 mil millones de pesos; donaciones municipales, 150 mil millones de pesos; y gestión propia municipal podría llegar a 280 mil millones de pesos. Con este valor, Chile (en 10 años) alcanzaría la meta propuesta de un 15 por ciento de los recursos asignados a las municipalidades del presupuesto total del gobierno, lo que reflejaría un más adecuado nivel de descentralización, alcanzando porcentajes equivalentes a otros países de América Latina.

Lo más relevante del aumento antes señalado es que logra una más justa distribución de recursos entre los municipios del país, ya que prácticamente todos los recursos a incrementar benefician a los gobiernos locales más pobres y más aislados. En un modelo simple ha sido posible determinar que los municipios que actualmente reciben más recursos no varían mayormente sus futuros ingresos; sin embargo más de 300 municipios los duplican. Esto, a su vez, permitiría optimizar todavía más el Fondo Común Municipal, ya que se podría orientar a potenciar y apoyar con más fuerza aquellas comunas más aisladas y postergadas del país, que son aproximadamente 210.

Modernización y gestión municipal en Chile

Una modernización del sistema municipal es uno de los elementos claves de cualquier reforma del Estado, ya que a través de los municipios es posible lograr avances en materias de pobreza, desarrollo social, desarrollo urbano y mejoramiento de calidad de vida para los ciudadanos. La tendencia mundial es reforzar los municipios, y en el caso de Chile ello requiere de un sustancial mejoramiento en la distribución de recursos financieros entre el nivel nacional y el local.

Pero se debe tener especial cuidado de no aumentar los recursos financieros a las municipalidades en Chile si eso no va acompañado de un efectivo plan de mejoramiento en la gestión municipal, que involucre un cambio sustancial en la forma de proveer servicios sociales en el país. Para ello se debe definir un siste-

ma integral de gestión municipal y concretarlo en forma gradual, con todos los cambios financieros y de gestión.

De lograr Chile esta modernización en lo financiero y en la gestión municipal en un plazo de 10 años, seguramente se transformará en uno de los países más modernos en materias de eficiencia municipal y de servicios sociales a la comunidad. Por lo tanto, es relevante dimensionar cómo debe ser un sistema de gestión integral de una municipalidad hacia el futuro, un municipio moderno, en 10 años más.

Conceptos básicos en un Sistema de Gestión Integral Municipal

Conceptos generales

Las municipalidades son organizaciones muy complejas y deben funcionar en el límite de lo que es una entidad gubernamental y una que debe proveer de servicios a la comunidad. Es por ello que en este último aspecto muchas veces se les compara con servicios privados en materias sociales, exigiéndole esos estándares de calidad. Por otra parte, debe cumplir un rol de gobierno, motivando la participación ciudadana, entregando valores, haciendo gestión social y compartiendo visiones políticas y estratégicas de largo plazo con su comunidad. En este contexto, no es simple definir un modelo de gestión que integre las funciones de gobierno por una parte, y las de una organización que presta servicios sociales por otra.

Sin embargo, existe un esquema o estructura básica definida por las Naciones Unidas para lo que es un sistema de gobierno, y en estudios recientes de gestión y calidad municipal a nivel internacional por los estándares de la ISO, se ha creado el IWA 4 (International Workgroup Agreement)³ que se dedica justamente a desarrollar un modelo integral de medición en la Gestión de los Gobiernos Locales a nivel mundial. Uno de los grandes aciertos del IWA 4 es que pondera la integralidad de toda la gestión municipal y no solo partes de ella, ya que existe la tendencia a privilegiar ciertos servicios o programas en algunas municipalidades, pero no verifican si todas las actividades o servicios que entregan son eficientes o tienen una gestión aceptable. En este sentido, es muy valioso identificar un criterio integral de gestión municipal y que además tenga aceptación internacional, de tal manera que en el futuro Chile se pueda comparar con otros países.

El modelo integral tiene cuatro grandes áreas de evaluación de la gestión municipal que son las siguientes: 1) Desarrollo Institucional, 2) Desarrollo Económico y Financiero, 3) Desarrollo Urbano y Ambiental y 4) Desarrollo Social. En cada una de estas áreas hay temas y materias en los cuales se debe analizar,

3. IWA 4 es la norma ISO referenciada en el documento oficial "Quality management systems - Guidelines for the application of ISO 9001:2008 in local government" publicada en abril de 2009.

evaluar y medir la gestión municipal. Para el caso de Chile, se proponen inicialmente ocho grandes temas, de los cuales dos son comprendidos en esas cuatro áreas. Sobre ello se profundiza en las siguientes secciones de este documento.

Visión integral en cuatro macro dimensiones

Desarrollo institucional

Las municipalidades son una organización con rango constitucional y que se rigen bajo diversos cuerpos legales que deben ser analizados para definir sus responsabilidades y roles en la sociedad chilena, de tal manera que su gestión sea compatible con las facultades legales de que dispone.

En el marco del desarrollo institucional se debe entender todo lo relacionado a las normas legales que las rigen, los aspectos del desarrollo de los recursos humanos, la participación de la comunidad, las comunicaciones e imagen del gobierno local, así como también sus formas de organización y estructura para lograr los objetivos y las metas que se propongan. Sin un buen desarrollo institucional es imposible que puedan cumplir una buena gestión en las otras tres áreas.

Para los efectos de simplificar un sistema integral, se han determinado dos grandes temas para analizar y evaluar la gestión municipal: a) Gestión de Recursos Humanos y b) Participación y Requerimientos de los Vecinos-Clientes. Es evidente que en los aspectos institucionales hay varias otras materias relevantes, pero inicialmente se sugiere solo considerar estos dos aspectos para un modelo de gestión integral orientada a lograr la excelencia en su desarrollo.

Desarrollo económico-financiero

Los aspectos económicos y financieros son esenciales para lograr un crecimiento armónico y un desarrollo sostenible, de tal manera que se garantice un mejoramiento en la calidad de vida de los ciudadanos. Desde esta perspectiva, hay dos funciones críticas que deben cumplir las municipalidades: 1) Gestión de Ingresos y 2) Clima de Inversiones. Es común observar que las municipalidades no dimensionan en forma adecuada la importancia de generar o buscar más ingresos propios, como tampoco sienten motivación por facilitar las inversiones privadas y públicas en sus territorios.

Para una gestión eficiente y que busque un horizonte razonable de progreso y crecimiento local, sin duda que se debe evaluar su capacidad para generar ingresos y cuán atractivas son las facilidades o trámites para la inversión. De lo contrario estaríamos ante una gestión municipal dependiente, poco progresista y estancada en un mundo que demanda cambios y modernizaciones en forma permanente.

Desarrollo urbano-ambiental

La mayoría de los servicios que proveen los municipios del mundo son “abiertos”, lo que se refiere a espacios públicos localizados en zonas urbanas. Las ciudades o pueblos requieren de una gestión urbana especial que asegure su “habitabilidad”, para que las personas puedan residir en lugares agradables, seguros y libres de contaminación. El rol de las municipalidades debe fortalecerse en estos aspectos a futuro, e manera de asegurar una mejor calidad de vida a sus habitantes. Factores como los parques y áreas verdes, el tránsito vehicular, iluminación, graffitis, cableados aéreos, agua potable, contaminación del aire y acústica, alturas de edificación, y muchos otros, son determinantes para permitir a las personas llevar una vida cálida y agradable.

Por lo mismo, es muy valioso que también se consideren en una gestión integral, los esfuerzos que se realicen en la gestión urbano-ambiental que debe llevar una municipalidad para asegurar ciudades, pueblos y zonas rurales atractivas para viviendas y el desarrollo familiar. Para evaluar este tipo de gestión se han considerado los siguientes dos temas: 1) Gestión de Proyectos y 2) Gestión Ambiental.

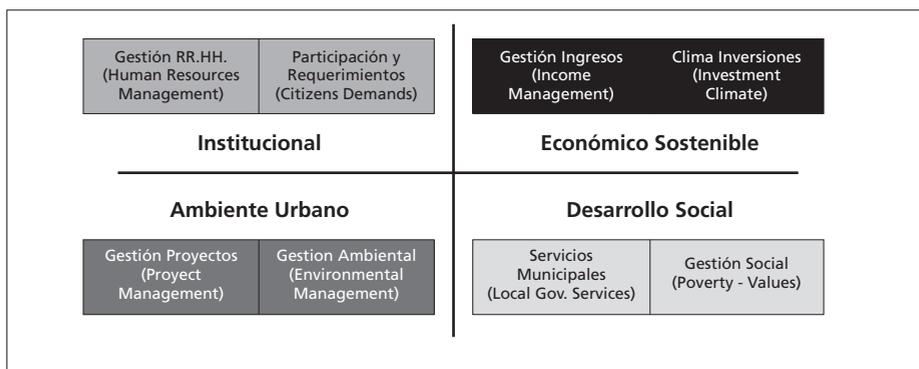
Desarrollo social

Finalmente, el área de gestión más intensa de una municipalidad es sin duda la de Desarrollo Social, ya que aquí se concentran las principales actividades, programas y servicios sociales y comunitarios que se entregan. Para evaluar y analizar esta área se ha separado en dos grandes temas: 1) Servicios Sociales y 2) Gestión Social.

En el caso de los Servicios Sociales de las Municipalidades en Chile, se ha detectado en estudios recientes que podrían llegar a tener que cubrir más de 75 áreas de servicios, por lo que el mapa de servicios municipales es altamente complejo y variado. Por ejemplo, deben disponer de servicios en Salud, Educación, Licencias de Conducir, Adultos Mayores, Bibliotecas, Permisos de Edificación y así muchos otros. Incluso no están lejos de ser una especie de “Supermercado de Servicios Sociales”, los cuales deben tener además altos estándares de calidad y eficiencia. Es en este tema que más se les puede asimilar o comparar a cómo funcionan empresas u organizaciones privadas.

La Gestión Social se debe focalizar en la pobreza, con sus posibles soluciones locales, y en aquellos temas que permitan mejorar los valores y el comportamiento social de cada comunidad. Materias relacionadas con la droga, alcoholismo, la familia y la juventud serían propias de una evaluación de la gestión social en una municipalidad.

Estructura General Gestión Integral Municipal⁴



Elementos clave en la gestión integral municipal

Desarrollo institucional

Participación y requerimientos de los vecinos-clientes

La participación, como la detección de requerimientos de los ciudadanos, debe ser visualizada como un elemento esencial de la gestión municipal, pero debe estar alineada a la planificación y los liderazgos que definen los alcaldes y sus Concejos. Es decir, no pueden ser un factor de administración paralela, ya que ello conlleva a sistemas de gestión deficientes, sin planificación y sin orientaciones claras. Por lo mismo, es necesario que se evalúen los procesos de participación, en la medida que validan y son funcionales a los objetivos municipales. En el caso municipal hay que tener presente que el Alcalde y su Concejo son elegidos democráticamente, por lo que representan en forma directa a la comunidad en sus decisiones, y no tiene cabida en los municipios que existan “dos” entes representativos.

Sin embargo, es esencial medir y evaluar qué tan integrados están los vecinos-clientes a los acontecimientos que ocurren en sus localidades, y si hay compatibilidad entre las preferencias que definen las autoridades locales con los requerimientos ciudadanos. Incluso se debería poder medir si esas preferencias están segmentadas por zonas territoriales de la comuna.

Nada es más importante que concretar proyectos y servicios que se encuentren validados y demandados por los mismos vecinos-clientes, para lo cual es necesario utilizar herramientas modernas que midan y permitan satisfacer las reales necesidades de la población.

Consultas, encuestas, audiencias públicas y otros pueden ser útiles para determinar las necesidades reales de la comunidad, pero deben orientarse a medir y evaluar los requerimientos.

4. Esta estructura general fue presentada por Felipe Bernstein en representación de la Municipalidad de Providencia en el Consejo Mundial de Calidad en la reunión mundial del IWA 4, en Bogotá, Colombia, en abril de 2009.

Gestión de recursos humanos

Una de las modernizaciones que hacen falta en los municipios es la de modificar las leyes de recursos humanos, de tal manera que realmente al interior de los municipios se pueda hacer gestión y mejorar las condiciones laborales de muchos funcionarios públicos, como también la capacitación que se les entrega.

Los recursos humanos, las personas, son claves para el desarrollo de cualquier organización moderna, y en este aspecto muchos de los problemas que tienen hoy los municipios tiene relación con las rigideces de las normas vigentes y la carencia de métodos objetivos de evaluación por desempeño.

Medir la gestión de recursos humanos en un municipio, como también el funcionamiento organizacional de las personas, es un elemento crítico para dar tranquilidad a los equipos de trabajo y a quienes realmente desean promover gestiones serias y profesionales.

Una municipalidad que tiene a su equipo humano bien afiatado, organizado y motivado, logra tener una gestión más eficiente y con mejores resultados en comparación a aquella que no muestra preocupación por su personal y solo tiene intereses mediáticos. La modernización debe partir por tener empleados públicos motivados y entusiasmados con los objetivos a cumplir, y si bien las remuneraciones no son siempre muy adecuadas, al menos procurar tener ambientes de trabajo agradables para que las personas se sientan acogidas e integradas.

Desarrollo económico y financiero

Gestión de ingresos

Una municipalidad debe hacer todos los esfuerzos posibles para incrementar sus ingresos y con ello mejorar las inversiones, los programas sociales y los servicios. Para ello debe existir una estrategia y metas claras de los ingresos que se desea lograr y qué caminos se seguirán para alcanzarlos.

Hay más de cincuenta potenciales áreas de ingresos que los municipios de Chile pueden explorar, y si bien no en todos pueden tener éxito, es obvio que cada uno debe estructurar un plan de trabajo y definir una gestión permanente para mejorar sus ingresos. No son muchos los municipios que tienen asimilada una gestión sistemática de nuevos ingresos, como tampoco la exploración de nuevas fuentes de financiamiento.

Es un paso importante medir y evaluar a todos los municipios en sus capacidades para gestionar y aumentar sus ingresos; esto motivará mejoras en las estructuras municipales, como también en resultados de su gestión integral.

Clima de inversiones

El crecimiento de una comuna lo determina principalmente el nivel de inversiones privadas y públicas, por lo tanto las facilidades o trámites para que estas se concreten son fundamentales para su materialización. En este contexto, el clima

de inversiones se refiere a trámites, facilidades y gestiones especiales que tienen los municipios para que las inversiones privadas y públicas lleguen a sus zonas. Ésta es un área que se debe medir, ya que si un municipio solo coloca trabas a las inversiones, quiere decir que no desea desarrollarse, por lo tanto no puede recibir los mismos beneficios de otra municipalidad que hace esfuerzos para que las inversiones se materialicen.

Por lo tanto, la gestión que realice la municipalidad para mejorar el clima de inversiones también debe ser parte de una gestión integral a evaluar en cada municipio, ya que con ello se garantiza el crecimiento comunal, como también el grado de avance económico de cada comuna.

Desarrollo urbano-ambiental

Gestión de proyectos

Toda municipalidad debe tener un sistema de gestión de proyectos, de lo contrario no estaría innovando o mejorando su territorio. Por lo tanto, es fundamental medir y evaluar el proceso de gestión de proyectos y verificar de qué manera se logran resultados esperados.

Los proyectos nuevos son además fundamentales para el alcalde y el Concejo, ya que con ellos marcan la diferencia de gestiones anteriores y permiten a la ciudadanía ponderar su propia gestión política.

Teniendo presente que la mayoría de los proyectos municipales se implementan en el espacio público, esto es uno de los factores que pueden ayudar a mejorar y modernizar las ciudades, en cuanto a accesos, parques y áreas verdes, veredas, calles y otros.

Una municipalidad con pocos proyectos conduce al estancamiento de una comuna, provocando efectos no deseados de pobreza, delincuencia y desvalorización de las propiedades.

Gestión ambiental

El medio ambiente es lejos una de las preocupaciones más relevantes de la era moderna, por lo que la manera como se hace gestión en estas materias no puede estar ajena a los municipios, en especial en las ciudades y urbes de magnitud, ya que las formas de contaminar varían y aumentan considerablemente con los años. Un municipio no solo debe preocuparse del aire, agua y basura; también debe dimensionar problemas como la luz solar en la ciudad, los graffitis, la suciedad en las veredas y calles, los cables aéreos, los ruidos molestos, los tacos y todos aquellos factores que afectan la vida de las personas e impiden un ambiente urbano agradable y socialmente armónico.

La gestión ambiental que realicen los municipios debe medirse y evaluarse, de tal manera que existan parámetros objetivos a través de los cuales el ciudadano pueda tener referencias de la calidad ambiental que tiene en su hogar o lugar de trabajo.

Desarrollo social

Gestión social

Uno de los aspectos más relevantes a evitar es un sistema social “asistencialista”, al que sin embargo muchas municipalidades adhieren en la práctica. Este no es un problema menor si lo que se busca es terminar realmente con la pobreza, identificar variables sociales que ayuden a mejorar la calidad de vida de las personas y fortalecer valores de la familia como del comportamiento social. En la medida que los municipios tengan más herramientas para poder hacer gestión social integral, con ello midiendo y evaluando los resultados de sus programas y planes sociales, se podrán optimizar recursos y focalizar mejor los esfuerzos en servicios e inversiones.

En este contexto, es prioritario que se fijen metas concretas sociales a los municipios, y que basados en los objetivos de esas metas cada municipio pueda realizar gestión social. Medir y evaluar los resultados que se obtengan será esencial para ponderar la gestión integral de un municipio.

Cabe señalar que para lograr una eficiente gestión social municipal es rigurosamente necesario que el gobierno nacional descentralice en forma efectiva todos los sistemas de información gubernamental para el uso a nivel comunal —inversiones públicas y privadas, gasto social efectivo, estadísticas o cifras esenciales para el desarrollo socioeconómico actualizadas e información territorial—, ya que es una manera de definir y medir más objetivamente los beneficios sociales.

Servicios municipales

En las últimas décadas, no solo en Chile sino que en gran parte del mundo, han aumentando en forma significativa los servicios sociales y comunitarios que entregan los municipios. En el caso particular de Chile, tal como ya se ha indicado, existen aproximadamente 75 áreas de servicios que deben proveer los gobiernos locales en las diferentes zonas del país. Es posible que no todos los municipios deban proveer las 75 áreas mencionadas, por la misma heterogeneidad de las comunas. Como ejemplo, solo algunos municipios tienen cementerios, empresas de agua potable o servicios de limpieza de playas. Lo que es relevante es que cada municipio identifique su “mapa de servicios” a partir del cual pueda determinar la cantidad de servicios que debe proveer, cuántas personas atienden y en cuántos puntos de atención territorial entregan esos servicios. Las áreas de servicios se observan en la siguiente figura:

Áreas de servicios municipales-Chile

DIRECTOS (61)		
Comunitarios (9)	Urbano (12)	Internet-Digitales (2)
1 Licencias de Conducir	27 Permisos BNUP	54 Información y Comunicaciones
2 Retiro de Escombros	28 Permisos Edificación	55 Servicios WEB
3 Cementerios	29 Catastro y Certificados	Financieros (4)
4 Albergues Animales	30 Concesiones Viales	56 Venta y Arriendo Activos
5 Veterinarios	31 Concesiones Otras	57 Donaciones
6 Empresa Municipal	32 Iluminación	58 Cobranzas
7 Atención al vecino	33 Concesiones Publicidad	59 Subvenciones
8 Empleos (OMIL)	34 Higiene Ambiental	Independientes (2)
9 Transporte	35 Parques y Áreas Verdes	60 Juzgados
Tributarios (5)	36 Mantenimiento Calles y veredas	61 Consumidor
10 Contribuciones	37 Gestión Reciclaje	DELEGADOS (14)
11 Patentes Comerciales	38 Concesiones Parques y Plazas	Servicios Traspasados (3)
12 Permisos Circulación	Sociales y Recreativos (11)	62 Educación
13 Permisos Comercio	39 Adulto Mayor	63 Salud
14 Patentes Varias	40 Juventud	64 Menores
Territoriales (4)	41 Deportivos	Corporaciones (3)
15 Aseo y Limpieza	42 Recreativos	65 Culturales
16 Recolección Basura	43 Casinos de Juego	66 Deportivas
17 Corrales	44 Concesiones Playas y Ríos	67 Viales
18 Emergencias	45 Familiares	Programas Sociales (5)
Culturales y Eventos (6)	46 Mujer	68 Drogas y Alcohol
19 Actividades Culturales	47 Turísticos	69 Vivienda
20 Eventos y Celebraciones	48 Atención Social y Psicológica	70 Sociales Nacionales
21 Bibliotecas	49 Jurídicos	71 Seguridad Pública
22 Capacitación	Tránsito (4)	72 Microempresas
23 Administración Teatros y Museos	50 Gestión Tránsito	Urbanos-Sociales (3)
24 Mantenimiento Patrimonio	51 Estacionamientos Subterráneos	73 Vialidad Urbana
Inspección y Seguridad (2)	52 Parquímetros	74 Mejoramiento Urbano-Barrios
25 Seguridad Ciudadana	53 Semáforos y Señalética	75 Compartidos-Participativos
26 Inspección Integral		

Como se puede apreciar en la tabla anterior, se ha logrado identificar, hasta la fecha, 75 áreas de servicios, las que sin duda pueden aumentar, variar o cambiar en el futuro, por lo que debe mantenerse un esquema flexible y abierto para medir y evaluar el mapa de servicios provistos por el municipio. En el caso de la Municipalidad de Providencia, que actualmente provee 60 de esas 75 áreas de servicios, sin considerar educación y salud, en el año 2008 existían aproximadamente 120 puntos de atención de personas en su territorio, en los cuales contactaban de lunes a viernes a casi 11 mil vecinos-clientes con su red de servicios.

Se han definido dos tipos de servicios, los “directos” y los “delegados”. Los servicios directos son aquellos que las municipalidades pueden realizar en forma autónoma con las facultades propias que tienen, y los servicios delegados son aquellos para los cuales la autoridad nacional o regional le asigna recursos para

su administración y ejecución a los municipios, como es el caso de educación y salud. Los servicios directos son 61 y los delegados 14.

Por la magnitud y la variedad de los servicios sociales y comunitarios que entregan los municipios, se puede señalar que se están transformando en “*supermercados de servicios sociales*”,⁵ por lo cual deben procurar gestionarse con altos estándares de calidad y eficiencia.

Es evidente que para un alcalde y su Concejo no es fácil gestionar y controlar todos esos servicios sin que existan herramientas que les permitan medir y evaluar en forma objetiva y técnica lo que ocurre en cada uno de esos servicios. Para ello, se sugiere que se aplique en materias de servicios municipales un sistema integral de gestión de servicios como el *Balanced Scorecard* o Tabla de Mando Integral (Kaplan y Norton, 1990). Lo positivo de esta herramienta es que busca el equilibrio entre cuatro perspectivas de análisis y de gestión, como son: 1) Vecinos-Clientes, 2) Recursos Humanos, 3) Procesos y 4) Finanzas, unificando las estrategias de cada caso para lograr resultados adecuados en cada una de esas cuatro perspectivas. Un servicio que logre resultados positivos en esas cuatro representaciones, en base a metas y objetivos institucionales, logrará que su gestión sea relativamente eficiente y armónica con las expectativas de las autoridades locales.

Aplicar herramientas como el *Balanced Scorecard* requiere de un cambio sustancial de ciertos paradigmas del servicio público, ya que en primer lugar se debe aceptar que la gestión de cada servicio y proceso sea medida a partir de indicadores de gestión, los cuales no siempre son bien recibidos, ya que en muchos casos pueden demostrar ineficiencias que sin mediciones son imperceptibles. Lo otro relevante es que si se desea aplicar un sistema integral de gestión con indicadores asociados a los servicios y procesos, deben participar todos los estamentos municipales y todos los niveles jerárquicos, ya que es fundamental compartir una visión y misión común, con objetivos institucionales que sean replicados con metas y resultados que cada servicio debe finalmente lograr. No sirve aplicar este tipo de herramientas si se hace en forma parcial o si los indicadores de gestión los fijan los mismos afectados o servicios, ya que ello sería replicar en muchos casos la mediocridad que seguramente prevalece en muchos servicios. La mayoría de los programas de gestión del sector público fracasan por no tener los indicadores apropiados o que estimulen las mejoras y las modernizaciones necesarias, ya que no obedecen a requerimientos reales o a metas fijadas por varios actores del proceso de gestión.

5. El término “supermercado de servicios sociales” debe entenderse para dimensionar la alta complejidad que tiene actualmente y en el futuro la gestión de servicios en municipalidades, tanto por su variedad como por su magnitud. Un alcalde y su Concejo requieren de un apoyo profesional y técnico para poder gestionar adecuadamente esa gama amplia de servicios y que existan controles y mediciones adecuados.

Hay dos factores externos que afectan seriamente la modernización de servicios municipales, como son los recursos humanos y los sistemas financiero-contables. En relación a los recursos humanos, la legislación vigente es muy antigua y perjudica gravemente a muchos municipios en la flexibilidad que requieren para proveer de servicios modernos y eficientes. Es urgente cambiar la normativa legal en materia de recursos humanos municipales si se desea que estos mejoren en el futuro la calidad y eficiencia de sus servicios. Por otra parte, la estructura contable-financiera es aún algo precaria y débil para reflejar los movimientos financieros y contables de los servicios, ya que se maneja con un esquema presupuestario global que si bien tiene algunos clasificadores presupuestarios, no son lo suficientemente flexibles y no permiten evaluar en forma desagregada los movimientos de los servicios municipales. Aquí el problema es seguramente que tanto la Contraloría General de la República como la SUBDERE no distinguen suficientemente las diferencias de administración de una municipalidad con respecto a otras entidades públicas, por lo que los modelos de contabilidad gubernamental se ajustan a un concepto que no recoge realmente las necesidades de las municipalidades. Es esencial para el futuro de las municipalidades que se pueda aplicar un sistema financiero-contable por centros de resultados, centros de costos o por unidades de servicio, de tal manera que se pueda diferenciar seriamente la gestión integral de cada servicio municipal.

En la reciente historia municipal chilena, la Municipalidad de Santiago intentó años atrás aplicar centros de costos, los que posteriormente no se han continuado. Actualmente, la Municipalidad de Providencia tiene todo un sistema de centros de resultados para sus sesenta áreas de servicios y ha realizado enormes esfuerzos por diferenciar varios movimientos contables por libros auxiliares. Es necesario, sin embargo, modernizar el sistema contable municipal, para que otros municipios abrevien los esfuerzos que hace Providencia y sea más simple llevar un control financiero adecuado a las responsabilidades de servicios que tienen los municipios, ya que sin información financiera ajustada es muy difícil que se puedan llevar buenos indicadores de gestión.

Resumen final de un sistema de gestión integral municipal

Una de las organizaciones más complejas y más variadas del mundo es una municipalidad, por lo que evaluar su gestión no es simple y requiere de elementos especiales, ya que por una parte debe ejercer sus funciones gubernamentales y por otra debe proveer servicios sociales con altos estándares de calidad.

Por lo tanto, el modelo inicial de gestión integral que se presenta en este documento procura resumir, simplificar e integrar todas las facultades y funciones más relevantes que tienen los municipios en Chile, y que además sean compatibles con estándares internacionales. De las cuatro macro dimensiones municipales o de gobiernos locales, se han presentado ocho áreas de evaluación y medición de la gestión integral municipal, que son las más representativas y relevantes en la

actualidad. Por supuesto que hay otras áreas en las macro dimensiones, pero se ha estimado que estas ocho son las que marcan la diferencia en lo que se puede definir como un municipio integralmente eficiente y con una gestión orientada a la excelencia.

También es evidente que el tema de los servicios municipales es uno de los más extensos y complejos que deben satisfacer en forma integral los municipios, para lo cual es necesario tener un enfoque de gestión diferente y con herramientas que puedan medir, evaluar y determinar indicadores de gestión apropiados a cada caso. Para ello se recomienda el *balanced scorecard*, siempre que se aplique en forma extendida y amplia en la estructura municipal, y en particular en todos los servicios que se provean.

Para garantizar la efectividad de una municipalidad y la calidad de los servicios que provee, se estima que es necesario fijar sistemas de calidad y controles de la gestión, con metodologías y estándares internacionales, de tal manera que se apliquen criterios objetivos sin sesgos políticos o técnicos.

Certificar calidad y excelencia en municipalidades

Un sistema de gestión integral debe ser complementado con controles de calidad que permitan optimizar y modernizar la gestión hasta alcanzar la excelencia, de lo contrario los esfuerzos por mejorar el servicio público siempre estarán sujetos a ciertos tipos de liderazgo y no a una política integral del Estado, con lo cual solo unos pocos municipios se podrían incorporar a modelos de gestión integral con sistemas de control de calidad.

Como se mencionó anteriormente, a nivel internacional existen varios modelos de control de calidad en la gestión, como son ISO y Malcolm Baldrige, los más comunes aplicados en municipalidades y gobiernos locales en el mundo. En el caso de Chile, se está aplicando por parte de la SUBDERE un sistema especialmente adaptado que se ha elaborado en conjunto con ChileCalidad en varios municipios del país. Este modelo de ChileCalidad está basado en el Malcom Baldrige. Por otra parte, varios municipios en forma independiente han iniciado los procesos de certificación con la norma internacional ISO. Con esta norma se encuentran participando municipios como Providencia, Las Condes, Vitacura, Ñuñoa, Peñalolén y varios otros.

Sin embargo, las normas de calidad antes mencionadas están enfocadas a certificar la calidad de ciertos procesos, actividades o servicios de los municipios, pero son insuficientes respecto de la “integralidad” y “funciones globales” (más la ISO que el modelo ChileCalidad-SUBDERE). Esto es relevante ya que un municipio puede certificar uno o dos servicios municipales y no el resto, pudiendo recibir un certificado ISO o de ChileCalidad por esos pocos servicios y dar la sensación que todo el municipio esta certificado, lo cual no es efectivo. Producto de esta insuficiencia, las normas ISO están promoviendo a nivel mundial el IWA 4,

que busca justamente certificar la calidad *integral* de una municipalidad o de un gobierno local, enfocándose en las cuatro macro dimensiones antes señaladas y de las cuales se derivan las ocho perspectivas básicas de la gestión integral desarrolladas en este documento. Se complementa el IWA 4 con 39 indicadores de gestión básicos y con más de 200 subindicadores. Estos subindicadores de gestión deben ser desarrollados y validados por cada país, según lo acordado en el Consejo Mundial de la Calidad del IWA 4 en León, México, en noviembre de 2008.⁶ Por lo tanto, Chile debe elaborar sus propios subindicadores de gestión de calidad integral.

La gran ventaja que tiene el IWA 4 sobre otros sistemas de calidad para municipalidades es su facilidad para implementarlo, técnicamente es más apropiado y permite el autodiagnóstico, de tal manera que todos los municipios pueden aplicar y mantener.

Hasta principios del año 2000 no era posible medir, evaluar o establecer un sistema de gestión integral de municipalidades o gobiernos locales, ya que no existían modelos básicos de gestión como tampoco sistemas de calidad apropiados para los municipios. Actualmente ambas barreras están superadas, y es posible exigir en el futuro sistemas de gestión integral a las municipalidades con mediciones objetivas de los resultados y modelos de calidad que certifiquen sus avances y eficiencia de los servicios que entregan. Por lo tanto, si se mejoran los ingresos municipales es posible unir ese mejoramiento con exigencias concretas sobre su gestión y que certifiquen la calidad de las actividades que desarrollan, en un marco integral y confiable como lo determinan modelos del IWA 4 u otros que puedan aparecer para gobiernos locales en el mundo.

Junto con mejorar sustancialmente los ingresos municipales en Chile, que nos nivelen en la distribución de recursos estatales del 6 a un 15 por ciento en 10 años, es perfectamente posible en este proceso establecer un modelo de gestión integral municipal que sea certificado en el futuro y así garantizar al país y a los ciudadanos un Estado moderno y descentralizado, a través de servicios y actividades municipales eficientes que incrementen la calidad de vida de los vecinos/clientes y terminen con la pobreza.

Todo lo anterior puede ser posible si a su vez se acomoda la estructura y organización municipal a los tiempos modernos, de tal manera que se adapten los municipios con más facilidad a los cambios y exigencias de la era digital, como también a las cada vez más estrictas demandas de los vecinos-clientes. Una nueva organización interna municipal no solo es requerida sino que es indispensable para la etapa que viene.

6. Originalmente los subindicadores de gestión integral eran únicos para todos los países, pero España, Colombia y Chile hicieron ver que era mejor localizarlos por país para flexibilizar el proceso, lo que fue acogido y se aplica actualmente.

Nueva organización interna municipal

Definida la visión, las preguntas son, ¿cómo diseñar la organización más adecuada?, ¿cuál es el modo de aprobarla? y ¿cuáles son las restricciones que se deben considerar? El principio básico sería: propender a la mayor flexibilidad siguiendo la estrategia del desarrollo local, pero que a la vez sea coherente con estándares básicos que permitan una rendición de cuentas ante la comunidad y el país.

La reforma que se está discutiendo en Chile para implementar el mandato constitucional del artículo 121 y que da mayor autonomía en la definición de la organización interna, establece un conjunto básico de unidades organizacionales (secretaría municipal, planificación comunal, obras municipales, control interno y desarrollo social), otorgando libertad para que el alcalde y el Concejo Municipal generen el resto de la estructura municipal por cuatro años.

Esta propuesta se ha enfrentado con una fuerte oposición, especialmente de las organizaciones de funcionarios, lo que ha generado la infactibilidad política de la reforma (después de 12 años de discusión). La demanda de estas organizaciones de funcionarios ha sido que las unidades de la estructura estén establecidas en la ley orgánica, debido al comprensible temor de enfrentar perjuicios en su carrera funcionaria, estabilidad de su empleo y capacidad de negociación.⁷ Se ve muy difícil salvar esta situación después de 12 años.

Los autores recomiendan una estrategia alternativa que pueda hacer viable un avance en la flexibilidad de la gestión municipal.

La propuesta es que la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades establezca el conjunto de “unidades básicas y comunes” y un conjunto de “unidades potenciales”. Este listado de “unidades potenciales” debería seguir el modelo de agregación de valor propuesto. Dentro de estas unidades potenciales deberían considerarse primordialmente los “servicios municipales”, determinando funciones y atribuciones genéricas. Esta estrategia tendría un especial impacto en los municipios con menor desarrollo, y no tanto en los que ya cuentan con una multiplicidad de servicios.

Estas nuevas unidades deberían tener una estructura de personal asociada a un algoritmo que establezca la dotación de recursos humanos y los grados (escala) de remuneración en función de una serie de factores objetivos, que deberán ser estudiados con cuidado, pero que deben estar vinculados con la “función de producción” de dichos servicios. A priori, se estima adecuado considerar: la población potencial que recibiría el servicio, frecuencia de atención, y puntos de entrega. También debería considerarse la complejidad del mismo. De esta manera se obtendría una tabla final que cruce comunas con servicios. Los valores requeridos por los algoritmos deberían ser fijados por decreto supremo a partir

7. No obstante existir en el proyecto importantes resguardos respecto de la estabilidad.

de estudios técnicos, así el sistema tendría suficiente flexibilidad para hacer los ajustes que sean necesarios. Todo el proceso y criterios tendrían que establecerse en la ley orgánica.

Del mismo modo, convendría generar la estructura de unidades corporativas y de apoyo en función de la población local, complejidad geográfica, y otras características derivadas de una tipología municipal. Esta estructura tiene también que ser establecida en función de los “servicios efectivos” que entregará el municipio. En otras palabras, municipios con mayor complejidad de servicios tendrían una estructura “Corporativa y de Apoyo” mayor.

Todo este diseño deberá ser realizado para un periodo de cuatro años. Por cierto, los actuales funcionarios municipales no se verán afectados en sus remuneraciones por los cambios en la estructura.

Para hacer viable esta propuesta, la definición del proceso y las variables del algoritmo deberían ser consensuadas con los funcionarios públicos municipales.

Cabe destacar que a favor de la idea de que no exista flexibilidad absoluta en la estructuración de las organizaciones municipales, un reciente estudio de la OCDE ha señalado en sus conclusiones preliminares que la tendencia en los países de dicho organismo es tener el mismo arreglo en materia de empleo en el nivel municipal que en el nacional. El mismo estudio señala que los niveles nacionales tienen mucho interés en regular las remuneraciones municipales, de un modo formal o informal (REXED, 2008).⁸ Este antecedente sugiere no generar modificaciones radicales, que aunque preferibles desde un punto de vista gerencial y de autonomía municipal, son infactibles políticamente.

La propuesta es, sin duda, una innovación importante que exige capacidad técnica e información adicional (estudios sobre modelamiento de producción). Dichos estudios pueden ser imperfectos, pero en todo caso será mucho mejor que la situación actual de petrificación de plantas (desde 1994). Además, el sistema propuesto será corregible cada cuatro años. Por otra parte, dichos estudios no solo servirán como insumos para la determinación de los valores del algoritmo, sino que servirán también como insumos para perfeccionar el sistema de evaluación del desempeño y conocimiento general sobre las características de producción de los municipios.

Desde el punto de vista de las legítimas pretensiones de los funcionarios municipales, la propuesta mejora el proyecto en discusión actualmente, en la medida que se establece un procedimiento nacional (no por cada municipio) y basado en evidencia objetiva, todo lo cual les permitirá tener mayor confianza en que no habrá discrecionalidad en la determinación de la estructura.

8. Informalmente, sería el caso de negociaciones nacionales con funcionarios municipales.

El siguiente esquema explicaría el modo de definir la estructura municipal. Cada municipio tendrá:

- a. una estructura básica “corporativa”;
- b. otra estructura complementaria de apoyo/corporativa en función de la tipología municipal (con variables socioeconómicas y según matriz de producción de servicios); y
- c. una estructura según el “pool” de servicios que entregue, “ajustada por características genéricas de producción del servicio”.

Ejemplo de matriz de macrovariables para determinar “estructura” de cada municipio.

Municipios	Estructura Básica	Tipología de Municipio (A,B,C)	Servicio “1-a”	Servicio “1-a”	“Servicio 2-a”
1		A	Sí	No	No
2		B	No	Sí	No
3		A	Sí	No	No
4		C	No	Sí	Sí

Fuente: Elaboración propia

Para atender la demanda de la ASEMUCH en relación a participar en la definición de las estructuras, en función de lo señalado en los convenios OIT números 87, 98, 151 y 154, la Ley Orgánica Constitucional debiera establecer los modos de participación de los funcionarios municipales en el proceso técnico que se propone en este trabajo.

¿Esta formula es jurídicamente coherente con el mandato del artículo 121 de la Constitución, que establece autonomía en la determinación de la organización y estructura de recursos humanos?

Dicho artículo señala que “Las municipalidades, para el cumplimiento de sus funciones, podrán crear o suprimir empleos y fijar remuneraciones, como también establecer los órganos o unidades que la Ley Orgánica Constitucional respectiva permita”.

Para cumplir con la norma constitucional, el diseño propuesto debe explicitar la posibilidad, por algún mecanismo formal, de que el municipio exprese sus preferencias y decisiones autónomas en relación al “pool” de servicios municipales. Esto implica la definición de qué servicios se proveerán en el periodo siguiente y también cuáles no. De este modo, se cumpliría con el mandato constitucional, porque los municipios estarán definiendo su estructura definitiva.

Es clave destacar que en esta propuesta se ha establecido un principio: la “categorización o tipología municipal” no dependerá exclusivamente de aspectos “socioeconómicos”⁹ identificados ex ante, tales como Población, Dependencia del

9. Ver estudio de clusterización de municipios usando el método k-means de la SUBDERE, en www.subdere.cl. Esta propuesta tiene la deficiencia, desde un punto de vista de gestión, de suponer que los municipios son iguales por compartir similares características socioeconómicas.

Fondo Común Municipal, Tasa de Pobreza; también considera las “preferencias locales” respecto de qué servicios proveer, lo cual introduce una dimensión más dinámica, de gestión, y no definida exclusivamente por características históricas de los municipios o localidades.

Externalizaciones y alianzas públicas y privadas

Se deben generar estudios especiales que establezcan recomendaciones de diseños institucionales que apunten a facilitar el uso de servicios externos, ya sea como compra de servicios, como concesiones o administraciones compartidas entre el municipio y el sector privado, público o no gubernamental. El diseño debiera propender a:

- a. el mayor uso de estos mecanismos;
- b. la generación de un mercado de proveedores competitivo, de calidad y transparente;
- c. generar facilidades de financiamiento para dichos servicios;
- d. la generación de servicios de calidad y eficientes, siempre resguardando la confianza pública de la provisión;
- e. un sistema de control eficiente sobre la transparencia de las contrataciones y desempeños.

Se recomienda generar programas de apoyo y estudios (económicos, jurídicos y de gestión) para estos efectos, especialmente para los municipios con menores recursos.

Un sistema bien pensado de externalizaciones podría contribuir significativamente a la expansión de servicios municipales y complementar la estructura permanente de los municipios. Además, estos servicios de externalizaciones podrían ser compartidos por los municipios.

Sistema de evaluación y medición basado en indicadores de gestión

Funcionalidades de este sistema de evaluación

El uso de este sistema debiera considerar cuatro funciones globales y no solo reducirse a un control “de desempeño competitivo”. Se debe evitar el riesgo de la *performativity* (Schwandt, 2003), entendida como un mecanismo de control de desempeño de algún modo “mecanizante”. La propuesta es que el sistema de evaluación de gobiernos locales cumpla integralmente las siguientes funciones:

- *Generación de confianzas*. El sistema debe contribuir a transparentar el desempeño de un municipio para darle confianzas a la comunidad, a los organismos que lo financian, a sus clientes, proveedores, y a los organismos nacionales que deben cuidar el buen uso de los recursos y estándares nacionales.

Esta confianza facilitará los mecanismos de aumento de responsabilidades, recursos y atribuciones propuestos en este trabajo.

- *Evaluación para el apoyo.* El sistema debe servir para identificar y precisar los ámbitos de gestión en los cuales el municipio requiere mayor acciones de apoyo. Desde este conocimiento, se deberían generar planes de mejoría que podrían ser financiados por el nivel regional o nacional. Es importante implementar un mecanismo sistemático de diagnósticos para generar planes de mejorías, por dos motivos: a) generar planes de fortalecimiento en función de las realidades de cada municipio y b) los planes mismos de mejoría deberían ser evaluados en su rendimiento contra los resultados del sistema de evaluación.
- *Facilitación del Benchlearning.* El sistema de evaluación debe “facilitar” los mecanismos e instrumentos para que el municipio “aprenda” de su propia historia y de las prácticas de otros municipios en Chile, y en el extranjero, así como de organismos comparables en alguna dimensión. El sistema podría contribuir a generar un marco conceptualmente robusto de acumulación y observación de buenas prácticas.¹⁰
- *Generación de Incentivos.* Asimismo, el sistema debiera facilitar a los niveles nacionales los fundamentos para entregar incentivos pertinentes en función del buen desempeño municipal. Estos incentivos pueden ser de múltiples naturalezas, desde mayores recursos globales de libre uso para el municipio, mayores recursos de inversión, mayores atribuciones, menores controles legales o financieros, etc. En principio, se recomienda ser muy cautelosos con ligar el sistema de evaluación a mecanismos de incentivos remuneracionales de los funcionarios, en la medida que existan riesgos de trivialización de las exigencias del sistema de evaluación o presiones sobre la independencia técnica del sistema de evaluación.

Dimensiones que deberían evaluarse obligatoriamente por un sistema nacional

Se recomienda que el sistema de evaluación se concentre en los ocho grandes componentes/criterios que considera el modelo de agregación de valor que propone este trabajo. Asimismo, en el componente de servicios municipales se tendrán que considerar las siguientes cuatro perspectivas: a) Financiera; b) Clientes-vecinos; c) Procesos y, d) Recursos Humanos.

- a. *Gestión de recursos humanos.* Teniendo presente que sin la preparación y formación de un eficiente empleado municipal, en lo profesional y en la calidez humana, es prácticamente imposible concretar avances en procesos de modernización y de gestión integral. Se requiere un apoyo especial a los empleados municipales para formarlos y prepararlos adecuadamente, de tal manera que se integren motivados y con claros objetivos de lo que deben lograr. Por

10. El sistema de evaluación CAF, especialmente diseñado para el sector público europeo, es utilizado como mecanismo de acumulación de buenas prácticas.

lo tanto, debe existir una evaluación especial del personal municipal, de sus requerimientos y de sus obligaciones.

- b. *Participación y requerimientos ciudadanos.* Los municipios no solo deben desarrollar económica y socialmente a la comuna, sino que deben hacerlo con una “governabilidad democrática y participativa”. Los municipios tienen que generar mecanismos y prácticas que consideren la participación creciente, relevante, pertinente e informada de sus ciudadanos. La evaluación de esta dimensión deberá ser muy cuidadosa en relación a fomentar prácticas significativas y no solo prácticas formalistas sin mayor valor. Con la comprensible necesidad de “objetivar” ciertas conductas, el Estado chileno ha tendido a operacionalizar ciertos modos de evaluación que terminan trivializando la conducta deseada (Banco Mundial, 2008b). Por ejemplo, se podría caer en la tentación de que la evaluación indique de un modo muy preciso qué prácticas se deben seguir sin considerar si dichas prácticas son adecuadas a las características de la población, capacidad institucional, o su valor sustantivo. Por este motivo, también aquí es clave combinar indicadores cuantitativos, cualitativos y juicio experto. Algunos subcriterios como el acceso a la información, transparencia y participación en procesos de planificación y evaluación serán claves en este componente.
- c. *Capacidad de generar ingresos.* Se refiere especialmente a los que están dentro de sus atribuciones formales y considerando las potencialidades de recaudación, pero no exclusivamente. Aquí se deberán propiciar los incentivos correctos para aumentar la cobranza de impuestos locales, la gestión de cobranza en general, la generación de servicios que permitan su propio financiamiento e idealmente excedentes, y la correcta administración de activos para generar ingresos o ahorros. Habrá que identificar algunos indicadores que especialmente pongan el foco especialmente en las tendencias, la brecha entre ingresos efectivos/potenciales, y el desempeño relativo en grupos comparables.
- d. *Clima de inversiones.* Es parte de los roles municipales la generación de economía y desarrollo de mercados en su localidad, lo cual depende en buena medida de conseguir “proyectos privados” de inversión. Para que estas inversiones se produzcan se deben identificar oportunidades, completar mercados, hacer difusión, apoyar en los trámites de autorizaciones públicas, producir una visión creíble y consistente de largo plazo para la localidad, infraestructura adecuada, articulación de inversiones público-privadas, entre otras variables. El sistema de evaluación promovería el “liderazgo” y las “prácticas municipales” en esta línea. Los indicadores estarían observando tendencias de las inversiones y comparándolas con grupos pertinentes.¹¹
- e. *Gestión de proyectos.* Es una función esencial de los municipios:
 - generar ideas;

11. Revisar especialmente cómo trata esta dimensión el trabajo realizado en Indonesia (Banco Mundial, 2008).

- formular técnicamente correctos los proyectos;
- postularlos de modo exitoso a las entidades que los validan técnicamente y/o financian;
- implementarlos, y
- evaluarlos correctamente.

En buena medida, un municipio es tan bueno como su capacidad de generar una gran cantidad de proyectos de buena calidad, que logren impacto en la comuna. Se debe tener cuidado que los indicadores o modos de evaluarlos no incentiven la gestión de proyectos a un modo trivial, industrializado y de bajo valor. Se deberá evaluar con una combinación de fuentes: indicadores cuantitativos, para lo cual habrá que hacer estudios de comportamiento; evaluaciones no prescriptivas (tipo mejoría continua), y “opinión experta”.

- f. *Gestión urbano-ambiental.* Sin lugar a duda que la calidad de vida de las personas está sujeta a la eficiencia con que una municipalidad resguarda y se preocupa por los factores ambientales y urbanos, tales como el aseo, limpieza, parques y plazas, iluminación, veredas, calles, cableados y muchos otros, que hacen de una ciudad o pueblo un lugar agradable o desagradable para vivir. Factores que reflejen esta realidad de una municipalidad deben ser medidos y evaluados.
- g. *Gestión social.* La realidades sociales son muy diferentes de una comuna a otra, por lo que es muy difícil pretender fijar parámetros comunes con soluciones sesgadas. Producto de ello, en muchos casos se cae en el asistencialismo social, que solo permite paliativos transitorios y no soluciones reales de largo plazo. La pobreza, la sociabilidad, los valores y el comportamiento apropiado de los ciudadanos dependen de un concepto más profundo de gestión social que cada municipalidad debe desarrollar y aplicar, para fortalecer debilidades sociales y mejorar la calidad de vida en forma efectiva. Para ello se debe hacer gestión social, con instrumentos técnicos que midan y evalúen los resultados de los programas y servicios que se entregan.
- h. *Entrega de servicios.* Como ya se ha señalado, esta propuesta considera que no todos los municipios entregarán los mismos servicios y del mismo modo, sino que habrá diferencias importantes. Por este motivo es probable que la generación de modos de evaluación en este componente sea el mayor desafío de un sistema de evaluación. Entre municipios tendrá que existir una fuerte comparación entre “servicios equivalentes”. Asimismo, se estima que los indicadores básicos de todos los servicios deben ser aquellos con las cuatro perspectivas: 1) Vecinos-Clientes, 2) Procesos, 3) Recursos Humanos y 4) Finanzas.

Diseño institucional y proceso de evaluación

Esencialmente la institucionalidad debiera tener las siguientes características:

- a. *Independencia.* Se debiera generar un organismo técnicamente independiente, que administre el proceso de evaluación, que busque ganancias de re-

putación y convergencia profesional internacional en materia de evaluación municipal.

- b. *Que considere todas las visiones de los actores del sistema.* El órgano máximo debiera ser un consejo integrado por expertos, representantes del gobierno nacional y gobiernos locales. Además de este consejo existirá un equipo dirigido por un director ejecutivo.
- c. *Integrado a un sistema mayor.* Idealmente, este organismo debiera encargarse también de la evaluación de la gestión de los gobiernos regionales, es decir, debiera ser un organismo encargado de dos sistemas de evaluación: uno regional y el municipal. La mayor ganancia de esta integración es que se armonizaría el sistema de evaluación de tal modo que integre los modelos de agregación de valor de los dos organismos subnacionales del país, que deberían comenzar a trabajar de modo conjunto de manera creciente.
- d. *Creado por ley.* La generación de este consejo debiera ser vía ley.
 1. El Proceso de Evaluación debería considerar las siguientes macroactividades: Publicación de los estándares y métodos de evaluación actualizados;
 2. Un proceso de autoevaluación;
 3. Validación por el Consejo de Evaluación y publicación de los resultados finales;
 4. Generación de Planes de Mejoría y efectos derivados del proceso.

Regímenes laborales de los municipios

Los municipios chilenos reflejan una importante heterogeneidad respecto del número total de personal. El siguiente cuadro fue construido utilizando información del SINIM.

Análisis de la Dotación de Recursos Humanos de los Municipios

Tendencias centrales y variabilidad						
	Total del Personal (Planta+ Contrata+ Honorarios)	% CONTRATA sobre Total Personal	% HONORARIOS PROGRAMA sobre Total Personal	% HONORARIOS DEL MUNICIPIO sobre Total Personal	% TOTAL HONORARIOS sobre Total Personal	% CONTRATAS+ HONORARIOS sobre Total Personal
Valor Promedio	166	0,19	0,08	0,22	0,30	0,49
Desv. Estándar	280	0,08	0,08	0,19	0,19	0,16
Coefficiente de Variación	1,69	0,43	0,96	0,85	0,62	0,32
Mínimo	3	0,00	0,00	0,00	0,00	0,03
Máximo	2.972	1,00	0,72	0,78	0,80	1,00
Mediana	73	0,19	0,07	0,18	0,27	0,48

Fuente: Elaboración Propia a partir de datos SINIM (2007), www.sinim.gov.cl

Se puede observar que el municipio con menor número de personal cuenta con 3 trabajadores y el que más, con 2.972. El promedio está en 166, pero muy influenciado por municipios con alto número de personal; la mediana solo es de 73 personas.

En promedio, el 49 por ciento del personal de los municipios chilenos está constituido por personal a contrata y honorarios. El 19 por ciento es personal a contrata, lo que contrasta con el 50 por ciento de personal a contrata del resto de la Administración Pública; esto sugiere que el gobierno central se reserva mecanismos de flexibilidad mayores. A lo menos se debiera generar más equidad al respecto.

El 30 por ciento del personal trabaja a honorarios, lo cual es una cifra extraordinariamente alta. Dada esta precariedad, sería interesante complementar esta descripción con estudios de rotación. El personal técnico o profesional de la planta es pequeño, solo un 32 por ciento, versus el 60 por ciento del gobierno central (Horst, 2007).

La conclusión que se puede obtener del análisis de estas cifras es que la situación de recursos humanos en el sector municipal es en promedio muy frágil, y que existe una situación de privilegio para el gobierno central en términos de dotación-competencias y flexibilidad. Este desequilibrio es del todo inconsistente con la intención de desarrollar municipios más modernos y con más capacidad de producción.

Por otra parte, un antecedente importante es que en la OECD existe una leve tendencia a homogeneizar los regímenes de los gobiernos nacionales y subnacionales en torno a un sistema de Civil Service, complementándolo con un sistema de Public Employment. Francia, España y Bélgica tendrían un predominio de un sistema tipo Civil Service. En cambio, Alemania tendría un sistema dual, Civil Service y Public Employment, con una mayor descentralización de atribuciones en políticas de Recursos Humanos en progreso. Dinamarca tendría un sistema predominante de Public Employment (REXED, 2008).

Características de los modelos de "Civil Service" y "Public Employment"

"Civil Service"	"Public Employment"
Se basa en una ley pública	Se basa en ley privada
Empleo de por vida	No garantiza empleo de por vida
Se ingresa a la carrera desde el grado más bajo y la promoción se reserva a los funcionarios	Se recluta para posiciones específicas y los candidatos no están acotados a la organización
Se pone énfasis en diplomas y certificaciones formales para evaluación	Se consideran más ampliamente factores para la evaluación
Remuneración es regulada por estatutos	Remuneración considera aspectos de desempeño y mercado
Evaluación: Foco en la objetividad y debido proceso	Evaluación: Foco en el desempeño y logros
Planes de retiro (pensiones de vejez) basado en un sistema público	Planes de retiro basados en un sistema privado o común

Fuente: REXED, 2008

Conclusiones y recomendaciones

De este trabajo se pueden desprender varias conclusiones relevantes, no solo para municipalidades sino también para el futuro del país, ya que una reforma del Estado que no considere un nuevo y alentador proceso descentralizador puede llevar a un estancamiento y empobrecimiento de las políticas públicas chilenas. A continuación se mencionan las principales conclusiones:

- a. La tendencia mundial es promover una descentralización hacia las municipalidades y gobiernos locales como parte importante de las reformas de los Estados.
- b. Chile es aún un país muy centralizado, lo que afecta la eficiencia municipal y una justa distribución de recursos, ya que según los estudios del Banco Mundial los países desarrollados le asignan a los gobiernos locales una cifra superior al 20 por ciento de los recursos a ingresos autónomos municipales, e incluso el promedio de América Latina supera el 15 por ciento. Chile en el año 2006 solo alcanzó un 6,7 por ciento, muy inferior a países equivalentes.
- c. Sin afectar seriamente el presupuesto nacional y en un proceso de 10 años, Chile podría alcanzar el 15 por ciento de los ingresos autónomos municipales, mejorando sustancialmente la situación financiera de los municipios, la gestión integral de los mismos y, lo más importante, contribuir a terminar con la pobreza en el país. Para ello es necesario subir el presupuesto actual autónomo de los municipios de 1,5 billones de pesos a 3,0 billones de pesos en 10 años.
- d. Afortunadamente ya existen sistemas de gestión integral para municipalidades, los cuales perfectamente se pueden adaptar para Chile y así establecer criterios comunes de gestión, con indicadores objetivos y efectivos para dimensionar los resultados logrados por cada municipio. El ideal es no obligar a los municipios a estas nuevas herramientas de gestión, pero sí entregarles todas las facilidades y argumentos de las ventajas ciertas que tienen para apoyar en cada caso su gestión.
- e. También es esencial que se apliquen modelos de control de calidad a nivel municipal, para garantizar en el tiempo la efectividad de las labores que realizan los municipios. De los varios modelos de calidad que existen, el más apropiado, en un análisis preliminar, es el IWA 4, porque evalúa y dimensiona la gestión integral con todos los componentes de una municipalidad o gobierno local. Chile debe contribuir elaborando los subindicadores de calidad del IWA 4 o equivalentes para que sean totalmente medibles y aplicables a nuestra realidad.
- f. Es urgente, junto con lo anterior, establecer en el país una nueva estructura organizacional para las municipalidades, para que puedan adaptarse y sean flexibles en sus procesos de modernización. Esto obviamente incluye cambios en las normas laborales y financieras de los municipios.

- g. Es esencial para apoyar todos estos procesos de modernización que exista una adecuada plataforma tecnológica y de gestión de información en los municipios, ya que de lo contrario no será posible alimentar en forma actualizada los indicadores de gestión que se requieren. Por lo mismo, en el proceso a 10 años plazo que se propone en el trabajo, es fundamental diseñar y elaborar plataformas tecnológicas municipales integradas y eficientes, para lo cual es crítico el apoyo del gobierno nacional en los 210 municipios actualmente más débiles.

Referencias bibliográficas

- Waissbluth, M; C. Leyton, J. Inostroza** (2007). “Las descentralización en Chile 1990-2005: Asignatura Pendiente”. En revista del CLAD.
- Waissbluth, M.; R. Costa** (2007). “Tres años del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile: Balance y Perspectivas”. Serie de Gestión, Departamento de Ingeniería Industrial, U. de Chile.
- Schneider, B.R.** (2001). “La política de la reforma administrativa: dilemas insolubles y soluciones improbables”. Revista del CLAD *Reforma y Democracia*, 20 (Junio).
- Banco Mundial** (2008a), Making Decentralization Work for Development: Methodology of the Local Government Performance Measurement (LGPM) Framework.
- Banco Mundial** (2008b) Evaluación PMGs, mimeo.
- Horst, B.** (2007). “Modernización del Estado: Descentralización y Fortalecimiento de los Gobiernos Locales”, Serie Informe Económico, 177, Libertad Desarrollo.
- Rexed, K.** (2008). “Challenges of Human Resources Management For Multi-Level Government”.
- SUBDERE** (2008). “Tipología Municipal: Reconociendo la Heterogeneidad del País”, presentación.
- SUBDERE** (2007). “Guía 1. Sistema de Acreditación de los Servicios Municipales”.
- Yilmaz, S.; Y. Beris, R. Serrano-Berthet** (2008). “Local Government Discretion and Accountability: A Diagnostic Framework for Local Governance”. Local Governance & Accountability Series, Banco Mundial.
- SUBDERE** (2009). Acta 1, sesión Mesa de trabajo 2: Reforma Municipal Modernización, Autonomía y Equidad. <www.sinim.gov.cl> Constitución Política del Estado de Chile
- Senado de Chile** (2005). Informe de la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización, Boletín 3.768-06.
- City of New York** (2008). “Mayor’s management report”.
- Libertad y Desarrollo** (2008). “Rechazo a Autonomía Municipal Laboral, ¿...y Ahora Qué?”, *Temas Públicos*, 884.

Schwandt, T. A. (2003). "Back to the Rough Ground!' Beyond Theory to Practice in Evaluation".

Staes, P.; N. Thijs (2005). "Quality Management on the European".

Thijs, N.; P. Staes (2006). "Quality Management as an Instrument for bottom_up European Regulation".

SOLNET S.A. y ACHM (2008). Estudio Mejoramiento ingresos municipales y gestión integral. Noviembre.

■ | **Personas en el Estado**

■ Personas en el Estado

Resumen

- 1| En esta área se desarrollaron cinco proyectos: “Hacia un perfeccionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública” (Gianni Lambertini y Ernesto Silva M.), “Estudio sobre Estatuto Administrativo, remuneraciones y calificaciones en el personal del gobierno central de Chile” (Carlos Portales), “Hacia un Estado más efectivo en educación: una mirada a la regulación laboral docente” (Harald Beyer y Paulina Araneda), “La gestión de personas en el sector público de salud chileno: ¿excesiva rigidez o desaprovechamiento de las flexibilidades existentes?” (César Oyarzo y Ulises Nancuante) y “Otros regímenes laborales especiales” (Carlos Pardo y Patricia Orellana).

Hacia un perfeccionamiento del sistema de Alta Dirección Pública

- 2| El Sistema de Alta Dirección Pública chileno (SADP) ha generado un positivo interés de personas provenientes de distintos sectores por participar de este mecanismo de concursos. Como algo negativo del sistema, se observa que la instalación del SADP no ha sido homogénea en todos los ministerios, siendo el área Salud la más problemática. Otros aspectos relevantes tienen relación con que las personas que estaban previamente en un cargo han tenido altos porcentajes de éxito en los concursos y el preocupante porcentaje de concursos declarados desiertos en el segundo nivel.
- 3| Estudios e informes relacionados con el SADP han propuesto, entre otras cosas, crear servicios mixtos, donde el directivo máximo es nombrado por la autoridad política pero el resto de los directivos de alto nivel son seleccionados por SADP. Se ha propuesto también incorporar todas las Superintendencias al SADP en forma integral o mixta, e incorporar al sistema a todos los programas que suponen asignaciones presupuestarias significativas. Se ha postulado además que los directivos de las empresas públicas sean elegidos por concurso y extender gradualmente el SADP hacia la administración municipal. Se ha postulado también la determinación de plazos legales para estos trámites y la aplicación del silencio positivo.
- 4| A partir de la situación actual, se propone que el Consejo de Alta Dirección Pública se constituya como el directorio del SADP, dependiendo de éste tres direcciones: área selección de directivos, área gestión de directivos y área de relaciones con ministerios. El Consejo pasaría a ser un directorio del sistema de gerentes públicos, y eje central del desarrollo de políticas de RR.HH. para

los altos directivos. El director de la Dirección de Servicio Civil pasaría a ser un funcionario de confianza del Consejo, pudiendo ser removido por éste si lo estima necesario.

- 5| Se propone además realizar mejoras de economía procesal y de fijación de plazos en los procesos. Además, los representantes del Consejo en los comités de segundo nivel debieran ser expertos en RR.HH. y debieran incluirse en el SADP a todos los servicios con excepción de la Presidencia de la República, Dirección de Seguridad Pública e Información, DIPRES, Gendarmería y CONADI. Asimismo, debiera aplicarse el SADP como default para los nuevos servicios que se creen, incorporar programas de ministerios y subsecretarías al sistema y explorar la extensión y difusión del sistema a municipios, gobiernos regionales, empresas públicas y SEREMI. Por otra parte, sería positivo distinguir entre servicios mixtos y servicios integrales, categoría que debiera ser solo aplicada para aquellos servicios cuyas autoridades superiores tienen rango de ministro o subsecretario de acuerdo al ordenamiento legal.
- 6| Se propone además avanzar en flexibilidad presupuestaria y de gestión de los RR.HH. de los servicios, traspasando a los directivos la flexibilidad presupuestaria que hoy administra DIPRES. Asimismo, es importante establecer un proceso de inducción formal para cada directivo público que inicie el desempeño de su cargo, además de crear una instancia de coaching, acompañamiento y capacitación permanente. También deben generarse bandas de remuneraciones comparativas con el sector privado por cargos y áreas, sin un diferencial mayor al 20 ó 25 por ciento en cada cargo, eliminando el tope actual de remuneraciones definido en el cargo del subsecretario.
- 7| Debe revisarse la definición de metas en convenios de desempeño y plazos para las mismas e integrar estas metas a los otros instrumentos que se usan para planificar, controlar y evaluar la gestión del Estado. Los resultados de los convenios de desempeño deben ser públicos y tener incidencia relevante en la remuneración variable del directivo y en su capacidad de gestionar con mayor autonomía.

Estudio sobre estatuto administrativo, remuneraciones y calificaciones en el personal del gobierno central de Chile

- 8| El Estado chileno ha mostrado en las últimas décadas, una creciente pérdida de profesionalismo y capacidad en el personal de su administración para responder de manera efectiva y oportuna a las demandas del país por un mayor nivel de desarrollo. Además, determinados grupos de poder manejan muchas veces la agenda pública. El problema no es de tamaño sino de efectividad del aparato público.

- 9| En el aparato público chileno no se utilizan los tradicionales manuales de descripción de puestos y estos se definen considerando los productos a desarrollar o los resultados a obtener. Tampoco existe una definición detallada de los perfiles requeridos para ocupar determinados cargos, sino que se contempla un conjunto de requisitos genéricos comunes para todas las dependencias del gobierno central. Por otra parte, cada institución pública de la Administración Central tiene definida su planta de personal, y es difícil lograr una revisión periódica de cargos y requisitos y perfiles. Además, es prácticamente imposible movilizar personal de un servicio del Estado a otro y hasta ahora, se ha optado más bien por promover el ingreso de las personas a contrata por periodos de un año. En este sentido, el sector público se maneja con un sistema laboral dual, en el que conviven la inamovilidad de una parte de los trabajadores con la inestabilidad de los funcionarios a contrata.
- 10| Con respecto a las evaluaciones de desempeño, el sistema de calificaciones es usado en todos los servicios públicos, pero éste no es un instrumento eficaz. En los últimos años, los gobiernos han intentado avanzar en la profesionalización de estas prácticas pero esfuerzos no han logrado modificar la costumbre de evaluar a todos los funcionarios con una calificación muy elevada. En el caso de los PMG, el sistema no ha sido internalizado del mismo modo por todos los servicios y algunos que se fijaron inicialmente metas fáciles de cumplir o que cumplieron etapas anteriores con dificultad, no realizaron el esfuerzo institucional para establecer metas más exigentes. En relación a las metas e indicadores, la estrategia fue ceder inicialmente en el otorgamiento de incentivos a cambio de bajos niveles de exigencia. Hay que avanzar hacia la instalación de mecanismos de fijación y evaluación de metas que tengan mayor independencia, y contar con evaluaciones independientes. En este sentido se observan avances en el Poder Judicial, Registro Civil y Servicio de Impuestos Internos.
- 11| Con respecto a las compensaciones, la situación salarial es uno de los puntos peor percibidos desde el punto de vista de los funcionarios. Sin embargo, para una gran mayoría de cargos y competencias similares con la empresa privada, los funcionarios públicos están mejor remunerados. La distancia respecto a la empresa privada es aún considerable, en cambio, en los cargos directivos, profesionales y técnicos. Se han incorporado bonos variables para plantas y contratas. Si bien es un primer paso importante, falta alcanzar mayor cobertura de dicha remuneración variable y que los incrementos remunerativos estén asociados a mayor productividad.
- 12| El despido de funcionarios de planta se da con muy poca frecuencia, debido a la complejidad del sistema de sumarios administrativos y distorsiones del sistema de calificaciones. La inamovilidad de sus funcionarios es quizás el principal escollo para una verdadera reforma de la gestión del personal del

gobierno central. Por otra parte, hay que notar que en el sector público no existen mecanismos formales de negociación colectiva. Sin embargo, la ley es infringida persistentemente y se da una negociación de hecho, sin reglas y condiciones claras. En este sentido, sería importante establecer un marco claro de negociación y establecer condiciones bajo las cuales es aceptable la huelga como medio de resolución de conflicto, además de instalar medios alternativos de resolución de conflictos, como la mediación.

- 13| Actualmente la administración de personal está fuertemente centralizada, incorporando importantes grados de rigidez. La mayor parte de las atribuciones se concentran en la DIPRES. Además, cada vez que es necesario cambiar la estructura organizacional de un servicio, se requiere de una ley.
- 14| A partir de la situación descrita, se proponen acciones. En primer lugar, avanzar hacia mejores definiciones de los perfiles de competencias, incorporando competencias para la adaptabilidad laboral. Además, debe impulsarse que las dotaciones sean resorte del ejecutivo y no requieran ley (esto normado por Hacienda) y continuar con el congelamiento de las plantas y, al mismo tiempo, modificar sustancialmente el esquema de contratación a contrata, mediante la incorporación de personal al sector público mediante un nuevo contrato laboral, avanzando hacia un sistema laboral único más cercano al Servicio Civil británico. Se debe instalar una cláusula que establece que el empleador podrá poner término al contrato de trabajo debido a necesidades de la empresa y resolver adecuadamente la situación de las personas en modalidad de contrata, pasando desde contratos anuales a una relación por varios periodos. Se sugiere también aplicar de forma más extendida el esquema de selección por competencias, y considerar en los procesos de selección las competencias generales para trabajar en el sector público. Además, la definición de objetivos en las evaluaciones de desempeño debe ser independiente de quien toma decisiones. Se sugiere que la definición de metas sea una función central de un directorio con grados de independencia suficientes respecto a los funcionarios. La evaluación del cumplimiento debe ser realizada por un órgano competente externo.
- 15| Hay que apuntar además a un mejoramiento de las remuneraciones totales de los funcionarios públicos por la vía de ir incrementando la porción variable, asociada a productividad. Para las promociones, deben ser las capacidades demostradas en el trabajo el criterio principal. Se propone promover un nivel mayor de flexibilidad que permita integrar, promover y despedir funcionarios dentro de cada organismo del gobierno central, además de introducir elementos de empleabilidad y actualización permanente de competencias.
- 16| Sobre la gestión de las relaciones laborales, se deben instalar reglas que regulen de manera clara y transparente la negociación colectiva y el manejo de los conflictos entre autoridades y sindicatos del sector público. Esto

debiera pasar por la posibilidad de que exista la negociación colectiva en el sector público, lo que debiera producirse mediante la determinación de un marco reglado con parámetros claros y conocidos ex-ante. La estructura de negociación debería tener un componente central importante y considerar un grado importante de discrecionalidad, para que cada servicio se pueda generar una estructura de incentivos económicos de acuerdo a las productividades individuales y por área de cada organismo.

- 17| En términos estratégicos, y para instalar estas propuestas, hay que considerar que Chile ha retrocedido respecto a momentos anteriores. Además, los gremios del sector público comprenden que en frente no tienen una contraparte consistente en sus posturas. El Gobierno debe ofrecer a los nuevos contratados un régimen laboral diferente al actual, implementando en un esquema de gradualidad, entre otros elementos, un contrato plurianual basado en desempeño a cambio de compensaciones variables más sustantivas y un desarrollo de carrera de acuerdo a criterios de meritocracia. Es importante no obligar a los funcionarios de planta y a contrata a cambiarse al nuevo sistema, pero hacer sustancialmente más atractivas las nuevas condiciones laborales.

Hacia un Estado más efectivo en educación: una mirada a la regulación laboral docente

- 18| El sistema chileno presenta gran oferta de estudiantes de pedagogía de educación básica y una sobredotación docente en este nivel. La gran demanda por estudios superiores, los bajos costos de entregar formación pedagógica y los salarios relativamente altos que ofrece la profesión para personas de bajas habilidades ha generado este equilibrio. Este tiene el inconveniente adicional de que el marco legal, a pesar de todas las modificaciones realizadas, no permite que el sistema distinga a buenos profesores, oriente claramente su desempeño al logro de los aprendizajes de los estudiantes y vele con claridad por un aula con profesores destacados. En este sentido, la política pública debe actuar sobre diversos frentes. Es, desde luego, indispensable atraer a una mayor proporción de jóvenes de altos puntajes a la pedagogía, asegurar una formación de calidad para ellos y generar condiciones de desarrollo y contractuales alternativas.
- 19| Varios países tienen estatutos especiales para sus docentes, pero son escasos los que le aseguran una inamovilidad a todo evento. En muchos, se agrega que el ingreso definitivo a la carrera docente se produce cuando han mostrado efectividad en el aula. Por otra parte, los aumentos de remuneraciones deben entenderse como un proceso que reconoce la importancia del profesor en la sociedad. El desafío es reemplazar en una proporción importante la lógica de la dignificación por otra que la combine con la del desempeño y el mérito. Ello validará uno de los grandes desafíos que es promover una

mayor valoración del quehacer docente que se logra, entre otros aspectos, reduciendo brechas de los salarios respecto de otras carreras y generando una combinación entre exigencia y apoyo que fortalezca la dignidad de los docentes en tanto realizan un aporte fundamental al país.

- 20| Teniendo estos propósitos en consideración, es clave contar con un marco que recoja las necesidades del sistema de resguardar el derecho a una educación de calidad para todos sin excepciones. Pensando en esta dimensión, es apropiado considerar que el estatuto docente es un instrumento que plantea dificultades en el fomento de un desarrollo profesional docente y de una carrera profesional de calidad y de prestigio. Si ello es así no cabe duda que se afecta el cumplimiento de ese derecho. Entre sus defectos se encuentra que los establecimientos municipales tienen pocas posibilidades de definir sus equipos pedagógicos y encarece el costo de proveer docencia a los alumnos por la mera acumulación de experiencia del cuerpo docente sin que ello se traduzca necesariamente en mejores desempeños. Además, hace muy difíciles los traslados y, por tanto, la coordinación de todo sostenedor. Los cambios que se le han introducido en los últimos años y que han comenzado a transformar la lógica inicial del estatuto deben refinarse y acelerarse. El marco que rige la elección de directores tampoco es particularmente adecuado. Por otra parte, la estructura salarial definida legalmente aún está muy influenciada por consideraciones como la antigüedad antes que el buen desempeño.
- 21| Estas reformas se hacen más urgentes ahora que está cambiando de manera significativa la forma en que el Estado desarrollará su acción en el campo educacional. En efecto, este definirá estándares de aprendizaje que los establecimientos deberán satisfacer y los hará exigibles a través de la agencia de calidad al grado de que si, después de un período razonable, estos no son satisfechos la escuela, liceo o colegio en cuestión no podrá seguir impetrando la subvención. Ello exige para darle consistencia a este enfoque varios cambios adicionales que son especialmente relevantes para los sostenedores públicos. Un Estado que está centrado en el control no debería estar involucrado en la gestión. Pues bien, ahora se involucra en la gestión pedagógica. Así, el sistema municipal como proveedor de educación es desplazado continuamente de dicha gestión al grado que se plantea que los establecimientos estatales están enfrentados a medidas o incentivos contradictorios que los confunden en el buen logro de su misión. Ello no debería volver a ocurrir una vez que funcione en plenitud la nueva institucionalidad. La gestión pedagógica debe ser enteramente responsabilidad de los sostenedores y los directores de los establecimientos públicos. Pero, para que esa responsabilidad sea efectiva, los sostenedores y los establecimientos estatales deben tener, también, grados mayores de autonomía en la definición de sus cuerpos docentes y de sus condiciones laborales.

- 22| Como propuestas, se considera que el Estado debe concentrarse en definir criterios nacionales generales, similares a los que actualmente establece para los establecimientos particulares subvencionados y permitir negociaciones colectivas descentralizadas. La solución es avanzar hacia una efectiva descentralización que otorgue mayor poder de decisión a las comunidades educativas locales en materias pedagógicas y las dote de suficientes capacidades para asumir esa tarea.
- 23| Se propone además vincular en forma más potente las remuneraciones con el desempeño, introduciendo una mayor diferenciación de salario de acuerdo a las competencias, conocimientos y destrezas de los profesores. Se puede conservar, sin embargo, un vínculo entre antigüedad y remuneraciones de modo de asegurar una cierta proyección de los docentes. En relación a la negociación colectiva, se estima que la carrera profesional docente debería gradualmente, a medida que el sistema educativo construya más capacidades, establecer solo pisos para los docentes de acuerdo a su calificación. Los sostenedores estatales podrán establecer compensaciones adicionales a sus docentes que se definirán a través de negociaciones colectivas a nivel de sostenedor. Es importante que las evaluaciones sean profesionales y no discrecionales y en una primera etapa se puede requerir un apoyo del gobierno central para la consolidación de este proceso y en el futuro la definición de criterios orientadores de dicha evaluación y una supervisión de que ésta es llevada de manera justa. Asimismo, el diseño de la carrera requiere velar porque se consideren reconocimientos individuales y no solo colectivos. Además, deben agregarse incentivos por establecimiento que estén asociados a mejoras en su desempeño.
- 24| Por otro lado, las instituciones descentralizadas responsables de la educación estatal deben tener ejecutivos seleccionados profesionalmente y evaluados periódicamente. Esto debe hacerse a través de un sistema similar a la Alta Dirección Pública. Deben generarse además mayores exigencias y reconocimientos a la carrera directiva, extendiendo la evaluación a través de convenios de desempeño a los equipos directivos. Es importante establecer evaluaciones más sistemáticas y debería existir un proceso muy selectivo al interior de la carrera profesional docente para calificar para un cargo directivo. En relación a la carrera docente, ésta debe contener reconocimientos extraordinarios para los docentes competentes y destacados que realicen sus tareas en establecimientos con niños muy vulnerables. Por otra parte, no debe descartarse un proceso de inducción, en tanto se espera que los profesores destacados del sistema puedan compartir sus buenas prácticas con profesores jóvenes y en donde el entrenamiento en la didáctica y en el desempeño en el aula es crucial.
- 25| Por último, se postula que convendría introducir en una etapa más avanzada la posibilidad de que sostenedores estatales y directivos de estableci-

mientos, a partir de criterios generales definidos centralmente, definen sus propios sistemas de evaluación. Además, podría rescatarse la experiencia de países exitosos, donde profesores dedican parte del tiempo a observar clases de otros maestros en cada período escolar y analizan lecciones modelos. Todo ello con el objetivo de contar con un sistema que aprenda de sus experiencias y a través de esa vía mejore sus desempeños.

La gestión de personas en el sector público de salud chileno: ¿excesiva rigidez o desaprovechamiento de las flexibilidades existentes?

- 26| En Chile, la dinámica del sector Salud en los últimos años ha estado marcada por profundas transformaciones en su organización, sistemas de financiamiento y modelos de atención. Actualmente existe una multiplicidad de estatutos aplicables a quienes trabajan en salud, diferentes sistemas de carrera funcionaria, diversos sistemas de remuneraciones, distintos mecanismos de generación de autoridades, pocos incentivos para el desarrollo profesional en la Atención Primaria de Salud y poca utilización de mecanismos de flexibilidad vigentes.
- 27| La evidencia internacional permite pensar en algunos puntos a replicar en Chile. Entre estos: i) definición de las plantas de funcionarios en base al desarrollo de las funciones que realizan, más que al título que posean, ii) explicitación de las causales en que procede la contratación temporal del personal, iii) incorporar como causal de cesación de servicios la edad de jubilación y iv) en materia de incentivos pecuniarios, entregar mayores remuneraciones en caso de especialidades en falencia y entregar incentivos relacionados con los sistemas de información y registro.
- 28| Con respecto a propuestas específicas, éstas deben considerar ciertos problemas que conforman el marco de la situación actual. Estos son: i) mientras los establecimientos de salud se mantengan dentro de las bases generales de la Administración del Estado, subsistirá una rigidez laboral propia de los estatutos funcionarios, ii) a pesar de la creación de un sistema de generación de Alta Dirección Pública, destinada a mejorar el funcionamiento de la gestión directiva de los establecimientos hospitalarios, la situación continúa con serios problemas debido al alto porcentaje de concursos desiertos, iii) problema serio de remuneraciones y de incentivos de carácter profesional y iv) existencia de organizaciones sindicales fuertes que generan un clima de permanente conflictividad.
- 29| Considerando este diagnóstico, se propone avanzar hacia una mayor flexibilidad laboral. Se requiere en primer término una nueva definición de dotaciones que se ajusten a las actuales necesidades. Lo anterior se puede lograr por una ley que reforme las actuales plantas de los servicios de salud. Además, deben mantenerse y extenderse los incentivos por desempeño en condiciones difíciles, diseñar buenos incentivos por desempeñar cargos de

jefaturas, por cumplimiento de metas, asignaciones por desempeño individual, generar mayores incentivos para contratar o mantener profesionales de la salud en su mayor etapa productiva en el sector público y modificar el sistema de evaluación individual para que no pase que solo en casos excepcionales un funcionario es calificado en lista 2 o 3. Se propone además modificar los turnos liberados de guardia y otorgar capacidad resolutive a los médicos de la Atención Primaria de Salud. Adicionalmente, se requieren mejorar los procesos de capacitación y generar modelos de gestión médica que apoyen la labor de dichos profesionales. Deben insertarse además reconocimientos adecuados y responsabilidad del equipo de salud.

- 30| Para viabilizar cambios como los propuestos, se requiere, en primer lugar, darle soporte a la gestión por medio de incorporar a la comunidad a la gestión de los establecimientos. En segundo lugar, conseguir que los sindicatos vean en las reformas una relación balanceada de costos y beneficios. Para esto, debe avanzarse decididamente en la creación de un directorio que administre y gestione el centro de salud. Por otra parte, es fundamental plantear los cambios como un proyecto de inversión. Las ganancias que se esperan de las reformas deben ser compartidas con los trabajadores. Las formas de indemnizarlos por los costos del ajuste deben diseñarse, pero resultan poco viables reformas que no incorporen ofertas compensatorias.

Otros regímenes laborales especiales

- 31| La existencia de los regímenes laborales especiales es una manifestación de los distintos procesos de modernización que ha experimentado el Estado chileno para responder a las demandas de los ciudadanos. En algunos casos, también responden a la naturaleza especial de las instituciones cuya misión se centra en la seguridad nacional, en la seguridad pública interior o en el servicio exterior. Los procesos modernizadores de las instituciones afectas a algún régimen especial han buscado dotarlas de herramientas de gestión más flexibles para orientar y promover el buen desempeño por parte de los funcionarios. Además, constituyen interesantes experiencias pilotos cuyas mejores prácticas podrían extenderse al resto de las instituciones u orientar el establecimiento de un nuevo régimen de personal.
- 32| En relación a los mecanismos de ingreso, en general, los sistemas fijados por el Estatuto Administrativo son los mismos que utilizan los regímenes especiales. Sin embargo, se diferencian en cuanto al universo de personal al cual se le aplican. En relación a las modalidades de contratación, en el Estatuto Administrativo se distinguen las calidades jurídicas de planta (carrera y exclusiva confianza), contrata y honorarios. Los regímenes estatutarios especiales incorporan todas o algunas de dichas calidades jurídicas, pero también incluyen a aquellos contratados bajo el Código del Trabajo. En algunos regímenes estatutarios especiales todo el personal es de exclusiva

confianza. Existen además estatutos especiales en que todo su personal está sujeto al Código del Trabajo. También distintas leyes han permitido que instituciones públicas regidas por el Estatuto Administrativo puedan contratar parte de su personal sujeto a ese Código.

- 33| En relación a los sistemas de promoción, existen diversas disposiciones legales que han modificado para determinados Servicios Públicos las normas de promoción extendiendo a un mayor número de casos los concursos internos y/o permitiendo que los funcionarios a contrata participen en ellos. Esto ha permitido que el mérito sea el factor más importante para la promoción.
- 34| Con respecto a la evaluación de desempeño, los sistemas utilizados por las instituciones con regímenes especiales se asemejan al sistema de calificaciones del Estatuto Administrativo. No obstante esto, en algunos casos varía el tipo de órgano calificador o sus integrantes, adaptándose a la realidad institucional. Numerosos servicios han dictado reglamentos especiales de calificaciones incorporando nuevos factores y/o subfactores de evaluación e instrumentos de evaluación (autoevaluaciones, retroalimentación del equipo, encuestas, compromisos de desempeño individual).
- 35| Por último, el análisis de los sistemas de remuneraciones, permite notar la existencia de una serie de asignaciones que se utilizan en ciertos organismos públicos. Entre éstas: i) Asignación de Estímulo por Cumplimiento de Metas de Recaudación de Deuda Morosa Recuperada en Cobranza (Tesorería), ii) Bonificación de Estímulo por Desempeño Funcionario en el Consejo de Defensa del Estado, iii) Incentivo Anual al Desempeño (JUNJI), iv) Incentivo al Desempeño Directivo (SERCOTEC, CONAF), v) Incentivo al Desempeño en el Ministerio de Relaciones Exteriores, vi) Bonificación por Calidad de Satisfacción al Usuario (Registro Civil), vii) Asignación de Estímulo a la Eficiencia Institucional (CONAF), viii) Incentivos al Desempeño Individual (varias instituciones aplican una bonificación de estímulo funcionario que se otorga al 25 por ciento de los funcionarios Directivos, Profesionales y Fiscalizadores mejor calificados), ix) Asignación de Eficiencia Institucional (varias instituciones aplican esta asignación para la cual es necesario haber cumplido las metas anuales de eficiencia institucional en un porcentaje igual o superior al 75 por ciento) y x) Bonificaciones al Desempeño (Servicio Nacional de Aduanas).