

Agenda para la descentralización de Chile

Aportes desde el Consorcio para la Reforma del Estado

José Inostroza
Centro de Sistemas Públicos
Universidad de Chile

Gonzalo Valdivieso
Centro de Políticas Públicas
Universidad Católica de Chile

27 de mayo de 2010

Índice de la presentación

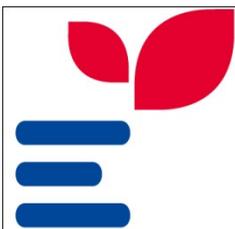
- Contexto Consorcio para la Reforma del Estado
- Agenda de temas en:
 - Institucionalidad subnacional y coordinación de competencias.
 - Financiamiento y descentralización fiscal.
 - Desarrollo municipal
- Discusión



Consortio para la Reforma del Estado

- Alianza transversal de Centros de Estudios y universidades durante el 2008 - 2009 (Innovación)
- Cuatro temas centrales:
 - Roles e Institucionalidad
 - Las personas en el Estado
 - Planificación, Control y Evaluación
 - **Descentralización**





Consortio para la **Reforma del Estado**



CEP Centro de Estudios Públicos



expansiva udp | instituto
políticas
públicas



Consortio para la Reforma del Estado

Área Descentralización

- Institucionalidad subnacional y el problema de coordinación de competencias.
- Fuentes de financiamiento gobiernos subnacionales y descentralización fiscal.
- Agenciamiento local de las política nacionales.
- Modernización municipal y un sistema de evaluación de su gestión.



Área Descentralización

Un Estado al servicio de las personas

- Liderazgo integrador y eficaz: coordinación horizontal y vertical del Estado
 - Sistema de comunicación e información.
- Personas en el Estado
 - Expandir el sistema de Alta Dirección Pública a los gobiernos subnacionales y municipales.
- Desarrollar la primera línea del Estado en el nivel municipal.
 - Mayor autonomía municipal en organización interna, contratación de recursos humanos y asociatividad.
 - Mejores mecanismos de rendición de cuentas.
 - Eliminar las actuales provincias y sustituirlas por coordinadores territoriales, en función de las estrategias regionales.



Institucionalidad subnacional y el problema de coordinación de competencias.



Ignacio Irarrázaval y Eduardo Pérez

Situación Actual

Ámbito	Caso Chile
Administrativa o Funcional (Grado de Autonomía)	Asimetría entre funciones y “atribuciones”. Ej. “Competencias en Gob regionales, donde existe un mecanismo de traspaso, que se perfección en actual proyecto, PERO en grl no existiría voluntad. Estatutos Laborales en educación y salud municipal.
Política (elección de autoridades)	-Bien en Municipios -Sin “avances” en Regiones: Intendente no elegido democráticamente; Consejeros regionales sin elección directa todavía (hay proyecto)



Institucionalidad subnacional y el problema de coordinación de competencias.

Ignacio Irrarrázaval y Eduardo Pérez

Exp. Internacional

- **Italia:**

- 8.000 muns, 103 prov, 20 reg;
- Descentralización desde 90s; Elecc. directa subnacionales;
- participación en recaudación y definición de impuestos propios;
- Constitución: **explícita Fs de Gob. Central**, lo demás es de subnacionales;
- **Conflictos de Competencias (Corte Constitucional);**
- **Convenios** y sistemas de seguimiento;
- Recursos no utilizados traspasables a otras regiones inhibe colusión.

- **Francia :**

- 36.500 muns, 100 departamentos, 26 regiones;
- **Consejo Regional + “Prefecto” representa Gob Nac.;**
- Gob Central arbitra en caso de conflictos;
- Competencias en bloque para distintos niveles subnacionales;
- Contratos de Planificación (hasta 7 años) Firma Prefecto /Consejo.



Institucionalidad subnacional y el problema de coordinación de competencias.



Ignacio Irrarrázaval y Eduardo Pérez

Exp. Internacional.

- **España:**

- 8.100 muns 17 comunidades autónomas;
- Proceso fuerte desde 80s;
- Autonomías manejan: Educación, Salud, servicios sociales, medioambiente, turismo, vivienda, agricultura y desarrollo;
- Conflictos (Cortes Constitucionales);
- Convenios de Colaboración (exigible por tribunales);
- existen “Consortios entre gob subnacionales”

- **Conclusiones:**

- No existe distribución perfecta de competencias
- Se busca armonizar mediante definiciones claras(bloque-Francia); Convenios
- Entidad Jurisdiccional resuelve conflictos (Tribunales, Cortes Constitucionales..)



Institucionalidad subnacional y el problema de coordinación de competencias.



Ignacio Irarrázaval y Eduardo Pérez

Traslape de competencias

- **Municipalidades:**

- Competencias Privativas (Planes de desarrollo, urbanos, desarrollo comunitario, aplicar normas de transporte, construcción, aseo y ornato) ; Compartidas/relacionadas (educación, cultura, salud, medioambiente, asistencia social, jurídica, viabilidad...)
- Hay **incentivos para operar en Fs compartidas** lo que genera problemas de “traslapes”
- “asignaciones incompletas”: tienen función, pero no atribución (ejemplo)

- **Región:**

- Problemas del “doble sombrero” del Intendente.
- Competencias: fomento productivo, ordenamiento territorial, materias sociales y culturales..**pero sin atribuciones o recursos autónomos** (autonomía o nivel)
- Existencia de superposición generaría dificultades para un mejor *accountability*. Además, la incongruencia entre funciones y recursos contribuye a la ineficiencia asignativa.



Institucionalidad subnacional y el problema de coordinación de competencias.

Ignacio Irarrázaval y Eduardo Pérez



Propuestas

- Definición de Competencias Específicas “en Bloque”
- Mecanismos para dirimir conflictos de competencias
- Contratos de Gobiernos Regionales/Nivel Nacional (más relacionales que transaccionales)
- Asociativismo abierto y Flexible.

..... *abogados y neoinstitucionalistas importan* 😊



Fuentes de financiamiento para gobiernos subnacionales y descentralización fiscal

Bettina Horst



Situación actual:

- Baja participación en el gasto (12,5% del gobierno para el sector municipal)
- Nula autonomía para definir los ingresos (tasas, exenciones, asignaciones por ley de presupuesto en el caso regional)
- La totalidad de las transferencias son condicionadas (8% del total de ingresos municipales). En el ámbito regional el 96,2% de sus recursos para el año 2007 fueron definidos centralmente por ley de presupuesto.
- Base tributaria patrimonial, no vinculada a costos, cantidad ni estándares de calidad de servicios.



Fuentes de financiamiento para gobiernos subnacionales y descentralización fiscal

Bettina Horst



Situación actual (continuación):

- Baja proporción de ingresos propios (sólo en 19 municipios los ingresos propios representan más del 80% del total y en 221 son menos del 40%)
- Gran parte de la inversión comunal se realiza por medio de postulación a fondos regionales o centrales.
- Dificultades propias del FNDR (tiempo de tramitación, asignación de recursos entre regiones en sus componentes no tradicional, etc.)



Fuentes de financiamiento para gobiernos subnacionales y descentralización fiscal

Bettina Horst



Propuestas:

1. Mayor autonomía en determinación de ingresos a los municipios.
 - Fijar la tasa de impuesto territorial y derechos municipales dentro de un rango establecido. Fijar exenciones.
 - Utilizar mecanismos de participación ciudadana vinculantes para las definiciones anteriores (plebiscitos u otras).
2. Compensar directamente a los municipios por las exenciones establecidas por el gobierno central, en forma gradual en un período de 11 años.



Fuentes de financiamiento para gobiernos subnacionales y descentralización fiscal

Bettina Horst



Propuestas: (continuación)

3. Rediseño del FCM, simplificando su operación y estimulando el esfuerzo fiscal municipal. Asociar los aportes del FCM y otros fondos a una provisión básica de servicios que tienen que estar financiados a estándares mínimos.
4. Traspasar directamente a los municipios los recursos que financian inversión local, incorporando parte del FNDR y también los presupuestos sectoriales de inversión (MOP y Vivienda principalmente) de impacto local. Que estos fondos ingresen al presupuesto del municipio.
5. Dejar el actual FNDR como fondo exclusivamente regional.



Agenciamiento local de las políticas nacionales: ¿colaboración o imposición?

Trinidad Valdés y Gonzalo Valdivieso



Situación actual:

- Relación Principal – Agente / Delegación
- Superposición de funciones y atribuciones entre los distintos niveles de gobierno.
- Gran dificultad para identificar en forma certera los montos destinados a programas ejecutados por municipios (ley de presupuesto, BEP)
- Baja responsabilidad por los resultados, tanto hacia la ciudadanía como entre los actores públicos.



Agenciamiento local de las políticas nacionales: ¿colaboración o imposición?

Trinidad Valdés y Gonzalo Valdivieso



Situación actual:

- Efectos organizacionales:
 - Positivos: Mayor cercanía, eficacia, capacidad de respuesta local, expertise en temas complejos, focalización integral.
 - Negativas: Sobrecarga en DIDECO, negociación uno a uno, capacidad de soporte, rigidez y confusión de la dependencia de las personas que laboran en los programas.
- Efectos financieros:
 - Demandas básicas en infraestructura y equipamiento mal estimadas inicialmente.
 - Dificultades de control y monitoreo por reglas definidas por cada programa.
 - Poca o nula claridad de los costos efectivos de ejecución de los programas. Declaración de aportar más de lo que comprometen.



Agenciamiento local de las políticas nacionales: ¿colaboración o imposición?

Trinidad Valdés y Gonzalo Valdivieso



Propuestas:

1. Flexibilizar convenios de ejecución pero clarificar la responsabilidad y sanciones sobre los resultados.
2. Coordinar y supervisar desde una instancia central el conjunto de programas a ser ejecutados por municipios.
3. Transparentar los costos de agencia e incorporarlos a los presupuestos de ejecución de los programas.
4. Avanzar hacia los traspasos en bloque, por ejemplo en el área social (v/s grupos prioritarios)



Modernización Municipal y un Sistema de evaluación de su gestión.

Felipe Bernstein y José Inostroza

PROBLEMA ESENCIAL:

No hay confianza suficiente para entregar más recursos y atribuciones.

- Si + *accountability* es + rigidez => restricciones a la gestión=malos resultados.
- Si + más flexibilidad en gestión sin *accountability* => mayores riesgos= malos resultados.
- Se debe avanzar hacia un equilibrio entre mayor flexibilidad de gestión con un *accountability* inteligente.



Modernización Municipal y un Sistema de evaluación de su gestión.

Felipe Bernstein y José Inostroza



Indonesia pasó de ser uno de los países más centralizados del mundo (2001) a uno de los más descentralizados (municipios participan con 35% del gasto público)

Banco Mundial reporta que el sistema de evaluación fue crítico.



Modernización Municipal y un Sistema de evaluación de su gestión.

Felipe Bernstein y José Inostroza

¿Qué evaluar?



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



Modernización Municipal y un Sistema de evaluación de su gestión.

Felipe Bernstein y José Inostroza

Características del sistema de evaluación:

- Debiera ser una combinación de un modelo no prescriptivo (familia de los modelos de excelencia) con elementos prescriptivos.
- Organismo Independiente y que incluya a actores clave.
- Debe integrarse a un sistema de evaluación de GOREs.

Ventajas/Usabilidad:

- Permite distinguir desempeños de “gestión”
- Estimula la competencia en ambos específicos (servicios, inversiones)
- Bases para un sistema de “gestión del conocimiento”
- Facilita identificación más precisa de ámbitos de apoyo
- Se fuerza a una comparación con otros municipios en el mundo
- Se distinguen municipios por “pool de servicios”
- Permite distribuir incentivos para intencionar conductas



Modernización Municipal y un Sistema de evaluación de su gestión.

Felipe Bernstein y José Inostroza

•PROBLEMAS DE LAS PLANTAS MUNICIPALES:

•REFORMA :

- Pretende implementar mandato del art. 121 Const. que da mayor autonomía a Municipios en definición de organización interna.
- Se establece conjunto (secretaría municipal, planificación comunal, obras municipales, control interno y desarrollo social)
- Alcalde y el Concejo Municipal tendrían libertad para generar el resto de la estructura municipal por cuatro años.

• **INFECTIBILIDAD POLITICA:** 12 años de resistencias y dudas generadas por el temor al abuso e injusticias.

• Se propone fórmula que avanza en flexibilidad organizativa y que puede ser más viable.



Modernización Municipal y un Sistema de evaluación de su gestión.

Felipe Bernstein y José Inostroza



IDEA DE SOLUCIÓN: Generar plantas modulares.

1. De un modo centralizado y técnico, definir tipologías de Municipios por condiciones socioeconómicas con plantas tipo.
2. Generar un listado de servicios según tipo de municipios asociándoles plantas tipo para su producción. Ej Servicio de Biblioteca, municipio rural, baja población 2 personas
3. Esto supone estudios especializados + generación de consensos entre actores
4. Los municipios no podrán elegir su planta base, pero podrán decidir si otorgar o no el servicio x o y, el que estará asociado a una planta específica.



Modernización Municipal y un Sistema de evaluación de su gestión.

Felipe Bernstein y José Inostroza



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	Si	Si

Fuente: Elaboración propia



Modernización Municipal y un Sistema de evaluación de su gestión.

Felipe Bernstein y José Inostroza



•Ventajas esenciales:

- ✓ definiciones se hacen con criterios técnicos;
- ✓ los municipios avanzan de la situación actual de “plantas congeladas”,
- ✓ se inserta más racionalidad técnica en la definición de dotaciones;
- ✓ los funcionarios observarían más garantías por ser un proceso técnico no arbitrarios, lo cual facilita factibilidad técnica.
- ✓ Es coherente con el sistema de evaluación en base a “servicios”.

