



Asociación
Chilena de
Municipalidades

Asociación Chilena de Municipalidades

Agenda Prioritaria de Descentralización

Implementación de Políticas Públicas a nivel subnacional
15 y 16 de Noviembre de 2010

Jaime Pilowsky Greene
Secretario Ejecutivo AChM

UN “EVENTO”



ALCALDES Y PMU



Índice

- Descentralización: La reforma municipal pendiente
- Descentralización Administrativa
 - Fortalecimiento de las capacidades profesionales
 - Nuevas competencias, nuevos recursos
 - Definición clara de funciones y atribuciones
- Descentralización fiscal
 - Mejor financiamiento para los municipios
 - ¿De quién es la responsabilidad de los servicios traspasados?
- Asociativismo municipal

Concepto

- En América Latina, la descentralización se ha dado principalmente en relación a:
 - Disminuir el aparato del Estado y hacer más eficiente la gestión pública;
 - Contribuir a la superación de la pobreza y la equidad
 - Fortalecer el desarrollo nacional desde lo local
 - La profundización y perfeccionamiento de la democracia
 - Responder mejor a la necesidades de las personas

Dimensiones de la Descentralización

- **Descentralización administrativa territorial:** Se refiere a la **autonomía de gestión** que tienen los gobiernos subnacionales para cumplir con las funciones que la ley les asigna. Algunos aspectos considerados son la capacidad de gestionar los recursos humanos a nivel de nombramientos, asignación de responsabilidades, modificaciones en la estructura del personal. También se consideran aspectos tales como autonomía decisional respecto a la forma de abordar responsabilidades y tareas.
- **Descentralización fiscal:** Se refiere a cómo se asignan los recursos entre los distintos niveles de gobierno subnacional para lograr optimizar el bienestar social. Analiza cómo es la **distribución relativa de los ingresos y gastos públicos** entre los distintos niveles de gobiernos subnacionales con respecto al gobierno central.

Dimensiones de la Descentralización

- **Descentralización política:** Se refiere a la capacidad real que tienen los ciudadanos de un territorio de hacer un **escrutinio de la gestión** que realizan las autoridades locales. Tradicionalmente, la forma de medición de este aspecto es considerando los sistemas de elección, canales de participación abierta con los ciudadanos, presupuestos participativos y otros.
- Modernización del Estado o más específicamente de la Gestión pública se ha limitado a la Administración Central.

Descentralización Administrativa

Fortalecimiento de las capacidades profesionales

Nuevas competencias, nuevos recursos

Definición clara de funciones y atribuciones

¿De quién es la responsabilidad de los servicios
traspasados?

Descentralización Administrativa

Fortalecimiento de las Capacidades Profesionales

- **RESULTA DÍFICIL HABLAR DE DESCENTRALIZACIÓN SI NO SE DESCENTRALIZA LO MÁS IMPORTANTE QUE ES EL RECURSO HUMANO.**
- Sólo como ejemplo cabe señalar que sólo en **81 de los 345 Municipios** existe el cargo de **Director de Control**, mientras que sólo en **115** hay **Director de Finanzas** como cargo (ACHM, 2010).
- Para los cargos asociados a nuevas funciones o nuevas demandas ciudadanas, como la seguridad ciudadana o la protección del medio ambiente, el déficit es aún mayor.
- Se requiere a la brevedad mayor autonomía y mayores recursos para la gestión de la organización. **Regulación 121 con incentivo para los trabajadores o al menos fortalecimiento de plantas**

Descentralización Administrativa

Fortalecimiento de las Capacidades Profesionales

- La administración de competencias y funciones cada vez más diversas y complejas, requiere de recursos humanos adecuados y suficientes, capaces de manejar y responder a estos nuevos desafíos. En los municipios de nuestro país, la estructura organizacional y las plantas de personal se encuentran fijadas por ley desde 1994.
- No se debe olvidar que los municipios concentran más del 50% de los funcionarios públicos -incluyendo salud y educación municipal- (DIPRES, 2004) aún cuando veremos que la participación en el gasto público de los gobiernos locales es marginal respecto del nivel central;
- Mientras que **el nivel profesional y técnico promedio de las plantas municipales es del 32% versus el 60% del Gobierno Central** (Bettina Horst, 2007).

Tipo A

Dotación de Cargos en Municipios 2009				
Dirección	Nº Cargos	Nº Cargos %	Déficit	Déficit %
Obras	262	76%	83	24%
Desarrollo comunitario	258	75%	87	25%
Secretario Municipal	315	91%	30*	9%
Planificación	242	70%	103	30%
Finanzas	115	33%	230	67%
Asesor Jurídico	129	37%	216	63%
Control	81	23%	264	77%
Total	1402	58%	1013	42%

Fuente : ACHM (basado en revisión de documentos, Biblioteca del Congreso Nacional)

(*) Existen solo como cargo del escalafón de jefatura

Tipo B

DOTACION CARGOS DIRECTIVOS EN MUNICIPIOS DE CHILE				
DIRECCION	Nº CARGOS	Nº CARGOS %	DEFICIT	DEFICIT %
Tránsito y Transporte	45	13.0	300	87
Aseo y Ornato	29	8.4	316	91.6
Seguridad Ciudadana y protección civil	0	0	345	100
Medio Ambiente	0	0	345	100
Informática y Nuevas Tecnologías	0	0	345	100
TOTAL	74	15.0	1.651	95

Fuente : ACHM (basado en revisión de documentos, Biblioteca del Congreso Nacional)

Descentralización Administrativa

Nuevas Competencias, nuevos recursos

- Traspaso programado de **funciones según capacidad y desarrollo del Municipio**
- La autonomía municipal requiere que las **nuevas funciones** que se le asignen a las municipalidades cuenten con los **correspondientes recursos** para ejercerlas adecuadamente.
- Un reciente estudio sostiene que el agenciamiento local de las políticas y programas nacionales genera exigencias importantes para los municipios en términos de infraestructura, equipamiento y también recursos.

Descentralización Administrativa

Nuevas Competencias, nuevos recursos

- Si bien las cifras no son concluyentes, la aplicación de programas del gobierno central por los municipios en las comunas representa costos adicionales que van entre 30 a 70% de los recursos entregados por el Gobierno Central (Trinidad Valdés y Gonzalo Valdivieso, 2009).
- Por ello, se debe elevar a rango constitucional el principio, hoy reconocido en el inciso cuarto del artículo 5 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, de manera que cualquier nueva función o tarea que se le otorguen a las municipalidades contemple el financiamiento respectivo.

Descentralización Administrativa

Definición clara de funciones y atribuciones

- La legislación entrega hoy a otros servicios públicos funciones y atribuciones que tienen hoy los municipios, generando duplicidades, traslapes y superposición de funciones inadecuados.
- **Por ejemplo, una función como el tapar “eventos” participan diversos organismos: Municipalidad; Gobierno Regional, SERVIU.**

Descentralización Administrativa

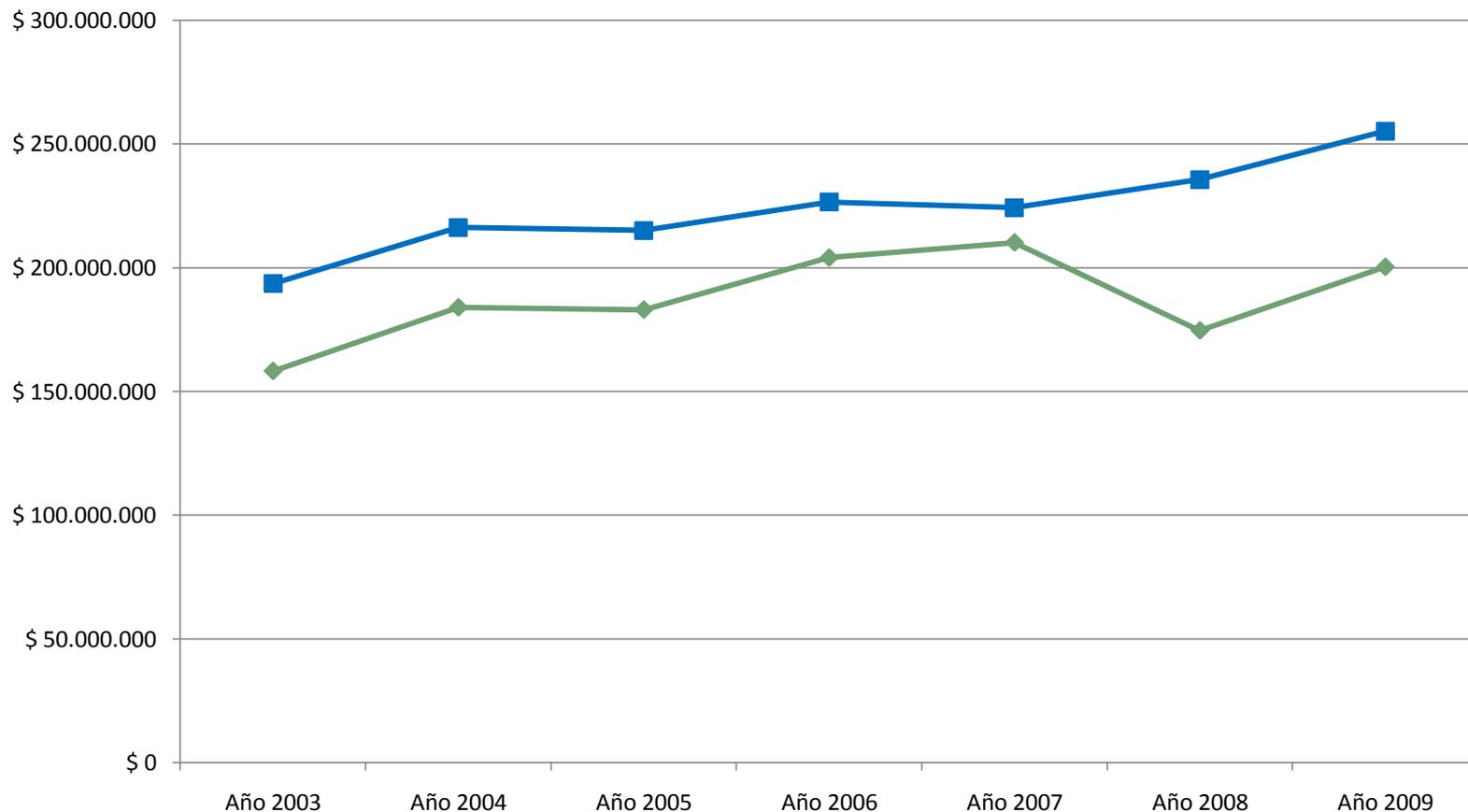
Servicios Traspasados

- Uno de los grandes problemas de los servicios traspasados, al margen de la calidad, es que en la mayoría de los municipios **no se financian** y el Municipio se ve obligado a destinarle parte importante del presupuesto municipal.
- Actualmente un 11% de los recursos que ingresan a la educación municipal proviene de los propios municipios. En el caso de salud municipal, este porcentaje aumenta al 16% (SINIM, 2009).
- Para el año 2009 los municipios traspasaron **200 mil 300 millones de pesos a salud y educación**, lo que representa un 12,3% de su presupuesto.
- **Esto va de la mano del conocido déficit financiero municipal.** Según datos de la Contraloría General de la República, los pasivos municipales alcanzan a cerca de 255 mil millones de pesos al año 2009.

Descentralización Administrativa

Servicios Traspasados

Monto real de transferencias y pasivos municipales, en M\$ valor 2009



◆ Transferencias a Salud y Educación (SINIM) ■ Pasivos Municipales (CGR)

Elaboración propia ACHM, en base a datos de SINIM y de la Contraloría General de la República

Descentralización Fiscal

Mejor Financiamiento para los
Municipios

Descentralización Fiscal

- Actualmente, el ingreso de municipios sólo representa un porcentaje marginal (el Gobierno Central aún retiene aproximadamente el 85%). Se excluye educación y salud, que son transferencias.
- Se ha constatado una baja significativa en la participación de los ingresos totales del gobierno central en el período 1997-2007, alcanzando un peak de 14,5% el año 1999 y sólo un 9,2% en el 2007 (Instituto Libertad, 2009).
- El promedio de los países de la OCDE supera con largueza esa cifra. En éstos, un cuarto de los ingresos públicos provienen de niveles subnacionales (**CANADA, SUECIA, ALEMANIA todos entre el 30 y 50% por poner unos ejemplos**). Sólo Grecia y Luxemburgo tienen cifras inferiores que Chile (OCDE. 2009).

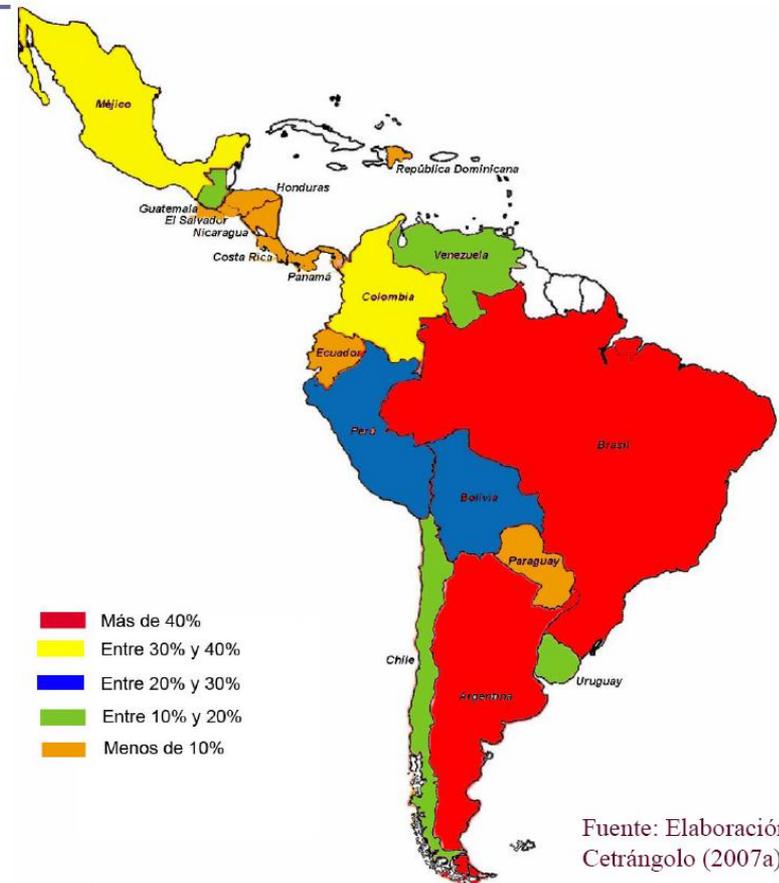
Descentralización Fiscal

Grado de descentralización y extensión

En % del Gasto público de los gobiernos subnacionales

A su vez, sólo el 15% del gasto público en Chile corresponde a gobiernos subnacionales (un 13% a gobiernos locales al año 2004).

El promedio para América Latina en esa época es de 19% y en los países de la OCDE llega casi al 30% (PNUD, 2008)



Fuente: Elaboración pro Cetrángolo (2007a)

Fuente: Descentralización, cohesión social y afianzamiento de la democracia . Oscar Cetrángolo y Ariela Goldschmit. Taller de Descentralización, CEPAL – PNUD, Abril, 2010, Santiago.

Cuadro 4

Evolución y Distribución del Gasto de los Gobiernos Nacional, Intermedios y Locales en América Latina

Países	1. Gasto del Sector Público no Financiero (% de PIB)	2. Gasto de los Gobiernos Subnacionales (% Gasto Gobierno General)	Distribución del Gasto Gubernamental Total: Gobierno Nacional, Gobiernos Intermedios y Gobiernos Locales 2002-2005			
			3. Gobierno Local	4. Gobierno Intermedio	5. Gobierno Nacional	6. Gobierno General
Argentina	25,2	41,6	7,8	33,0	59,1	100,0
Bolivia	30,0	29,5	8,5	21,0	70,5	100,0
Brasil	24,6 (GC)	42,1	16,6	25,5	57,8	100,0
Chile	34,2	15,0	13,2	1,8	85,0	100,0
Colombia	35,2	29,8	17,0	12,8	70,2	100,0
Costa Rica	25,5	6,0	6,0	»	94,0	100,0
R. Dominicana	19,3 (GC)	7,0	7,0	»	93,0	100,0
Ecuador	24,5	22,1	17,2	4,9	77,8	100,0
El Salvador	17,5	8,7	8,7	»	91,3	100,0
Guatemala	11,7 (GC)	13,0	13,0	»	87,0	100,0
Honduras	34,1	5,6	5,6	»	94,4	100,0
México	23,3	31,9	4,3	27,5	68,1	100,0
Nicaragua	30,3	3,8	3,8	»	96,2	100,0
Panamá	24,8	3,8	3,8	»	96,2	100,0
Paraguay	33,3	7,0	5,2	1,8	93,0	100,0
Perú	19,2 (GG)	26,8	8,5	18,3	73,2	100,0
Uruguay	29,6	13,2	13,2	»	86,8	100,0
Venezuela	32,2	»	»	»	»	»

Fuente: "La Descentralización y la Democracia Local en el Mundo, Informe para América Latina". PNUD, 2008

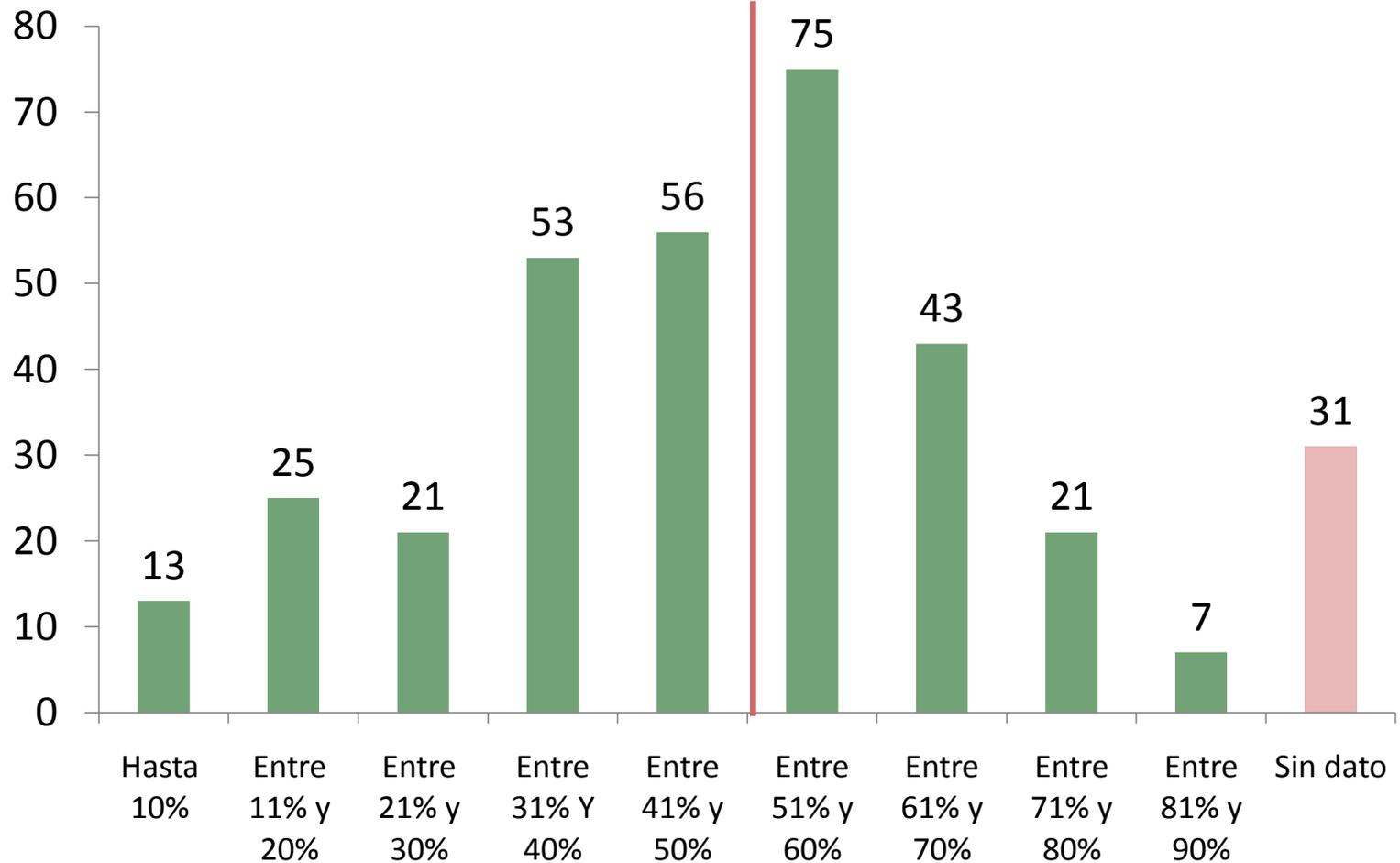
Fuentes: FMI Finance Yearbook 2002 al 2006; Banco Mundial; Banco de la República de Colombia; Contraloría General de la República de Chile; "Descentralización Fiscal en C. América", G. Espitia, CONFEDELCA, GTZ, 2004. "Descentralización en Ecuador", CONAM; Ministerio de Economía; Banco Estado, 2006. Fichas Nacionales. GC = Gobierno Central. GG = Gobierno General. Elaboración: MERO.

Descentralización Fiscal

Mejor Financiamiento para los Municipios

- Este nivel de gasto público en los gobiernos locales, en el actual sistema de financiamiento, no responde a los requerimientos de más y mejores servicios exigidos por los ciudadanos.
- De acuerdo a los datos del SINIM para el año 2009, en 146 municipios (42% del total) los recursos asignados por el Fondo Común Municipal representaron más del 50% de sus ingresos Municipales efectivos.
- A su vez, el 30% de los ingresos municipales provienen de la redistribución que se realiza a través del Fondo Común Municipal.

Nº de comunas por dependencia del Fondo Común Municipal, año 2009



Elaboración propia ACHM, en base a Datos SINIM

Descentralización Fiscal

Mejor Financiamiento para los Municipios

Existen numerosas iniciativas respecto a cómo mejorar el financiamiento municipal; entre ellas podemos mencionar:

- **Compensar a los municipios por exención de contribuciones** dadas a los ciudadanos de escasos recursos. Dichos municipios deben pagar de igual manera los servicios comunitarios, que representan en promedio el 12% del presupuesto para las comunas que más dependen del FCM (SINIM, 2007). **El proyecto de presupuesto 2011** de SUBDERE contempla 20 mil 600 millones de pesos para compensación a municipios por predios exentos para el próximo año.
- **Transferir responsabilidades y recursos** a los municipios de algunos órganos intermedios (FOSIS, INDAP, PMU, e tc.)
- **Rediseñar el FCM** para desestimular incentivos perversos y promover la generación de recursos propios.

Asociativismo Municipal

- El asociativismo municipal constituye un modelo colaborativo de gestión que debe contar con un marco jurídico que lo promueva.
- Proyecto de ley que regula la forma a través de las cuales las asociaciones de municipalidades pueden obtener personalidad se encuentra en segundo trámite constitucional

La Reforma Municipal Pendiente: a modo de conclusión

- La calidad y efectividad de las políticas públicas se juegan en lo local, en las comunas. Por ello, es imprescindible el mejoramiento de la gestión municipal en su conjunto.
- Cuando se habla de mejorar “la calidad de la educación”, “la atención en los consultorios”, de “reducir la delincuencia”, no se puede obviar la importancia de los municipios.
- El proceso de descentralización resulta complejo, pero es fundamental iniciarlo a través del fortalecimiento de las capacidades profesionales y técnicas en los municipios.

La Reforma Municipal Pendiente: a modo de conclusión

- Debe iniciarse un proceso paulatino de atribuciones a los municipios, desarrollando las capacidades necesarias para ello.
- El Financiamiento requiere más aportes fiscal (compensación por exenciones), rediseño del FCM y traspaso de recursos de programas nacionales directamente a las municipalidades.
- El proceso de descentralización requiere además mayores rendiciones de cuenta y formas de participación de la ciudadanía.