

Desafíos de la Gestión Municipal para las próximas décadas.

Seminario de Políticas Públicas, MGPP
14/11/2011

José Inostroza, Director Ejecutivo , jinostro@dii.uchile.cl

Centro de Sistemas Públicos

www.sistemaspublicos.cl

[@csp_uchile](https://twitter.com/csp_uchile)

Se agradece financiamiento CONICYT, Anillo SOC-08, “Implementación de Políticas Públicas” y del Consorcio de Reforma del Estado. Parte de las ideas expuestas provienen del trabajo coescrito con Felipe Bernstein “Modernización Municipal y un Sistema de Evaluación de su Gestión. Propuesta de una Arquitectura”(2009)

¿Qué tan importantes son los municipios en Chile?

345 **municipios**

12,9% del gasto
gubernamental

6-7% de los Ingresos
Autónomos

54% del personal público

En torno al **35%** de la
matrícula escolar.

73% de la salud primaria.

Estadísticas de RRHH

	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	CONTRATA S+ 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

AREAS DE SERVICIOS MUNICIPALES-Chile

DIRECTOS (61)				
	Comunitarios (9)		Urbano (12)	Internet-Digitales (2)
1	Licencias Conducir	27	Permisos BNUP	54 Información y Comunicaciones
2	Retiro Escombros	28	Permisos Edificación	55 Servicios WEB
3	Cementerios	29	Catastro y Certificados	Financieros (4)
4	Albergues Animales	30	Concesiones Viales	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 Sicológica	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	Mantención Patrimonio	51	Estacionamientos Subterráneos	73 Vialidad Urbana
	Inspección y Seguridad (2)	52	Parquímetros	74 Mejoramiento Urbano-Barrios
25	Seguridad Ciudadana	53	Semáforos y Señaléticas	75 Compartidos-Participativos
26	Inspección Integral			

¿Cómo están las tendencias internacionales?

Referencia:

Libro del Consorcio de Reforma del Estado (Irrarrázabal, Pérez)

Experiencia Internacional

- **Italia** (8mil municipios, 103 provincias, 20 regiones)
 - Proceso descentralizador en los 90
 - Elección directa de gobiernos subnacionales
 - Participación en impuestos nacionales y definición de los propios.
 - (2001) Constitución expresa funciones del Gob., Central, lo demás es del ámbito competencial exclusivo de los subnacionales (desarrollo económico, agricultura, empleo, orden público, servicios sociales, orden público)
 - Conflictos de competencia los resuelve Corte Constitucional
 - Existen Convenios, “Accordi di Programma Quadro” y sistemas de seguimiento (aplica para Infraestructura)
 - Recursos utilizados pueden ser traspasados a otra regiones (inhibe colusión entre regiones)

Experiencia Internacional

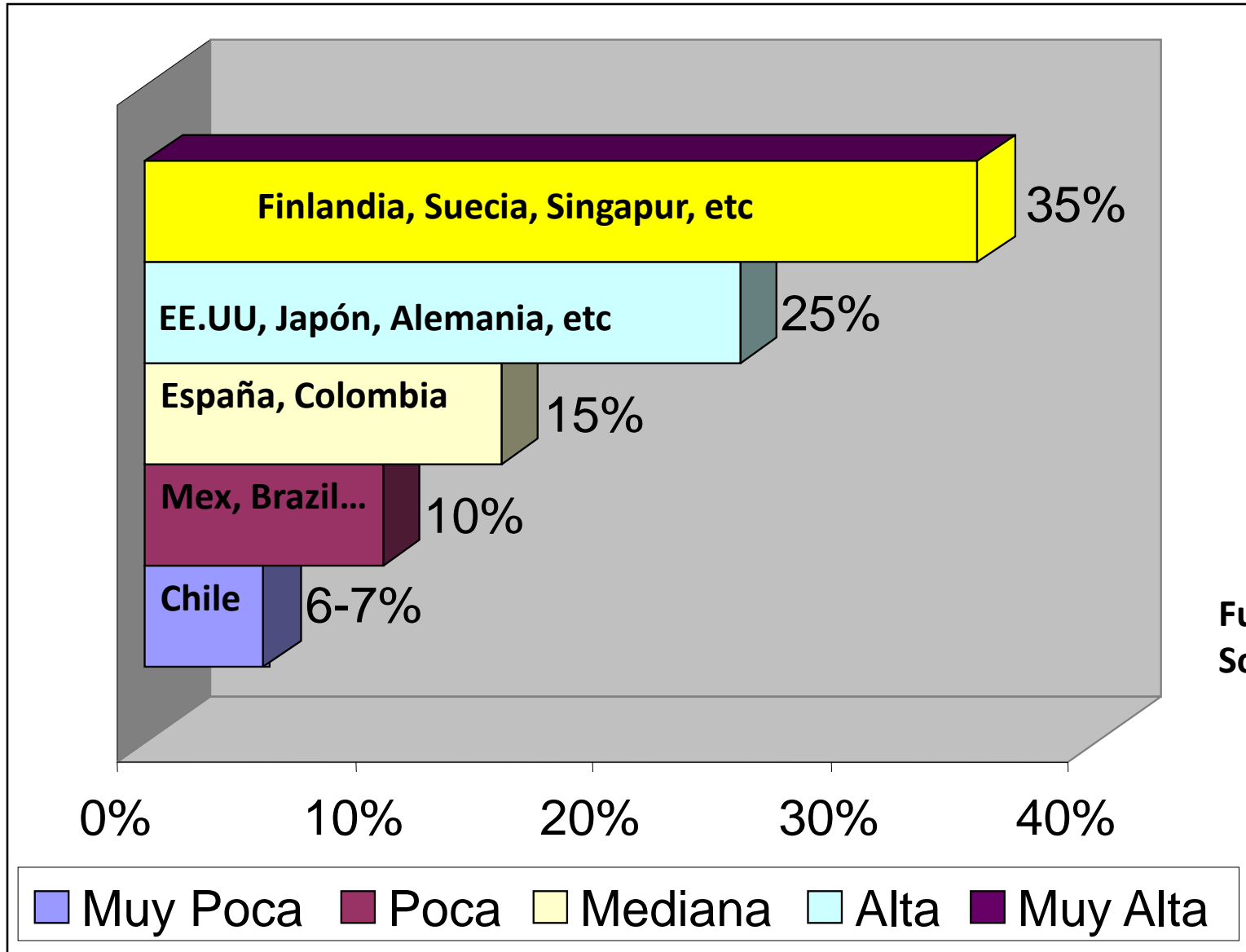
- **Francia** (36.500 municipios, 100 departamentos, 26 regiones)
 - En Dptos y Regiones existen dos cabezas: Consejo Regional y “Prefecto regional” que representa a Gob Nacional (idea para Chile?). NO hay jerarquía entre subnacionales; Gob Central arbitra en caso de conflictos.
 - Se explicitaron competencias específicas y en bloque para los distintos niveles subnacionales
 - Contratos de Planificación (hasta 7 años) Estado-Región que firman el Prefecto con Consejo Regional, donde se negocian los cofinanciamiento de múltiples actividades. Son más contratos relacionales que transaccionales.

Experiencia Internacional

- **España:** (8.100 municipios, y 17 comunidades autónomas). Proceso fuerte comenzó en los 80.
 - A fines de los 90 reciben responsabilidades de Educación y Salud.
 - Autonomías manejan: Educación, Salud, servicios sociales, medioambiente, turismo, vivienda, agricultura y desarrollo
 - Cortes Constitucionales resuelven problemas de competencias.
 - Convenios de Colaboración. Cumplimiento exigible por medio de tribunales de justicia.
 - Se permiten los “Consortios entre gob subnacionales”

Comparación Ingresos Públicos

(% Ingresos Autónomos Gobiernos Locales)



¿Qué dice la teoría?

Un concepto muy útil : Eficiencia Dinámica.
North (1990; 2003): capacidad de crear reglas eficientes orientadas a generar aprendizaje, inducir a la innovación, motivar las pruebas y disminuir los errores.

“la toma de decisiones descentralizada le permitirá a una sociedad explorar varias alternativas para la solución de problemas”
(North, 2003, p.3).

**¿Cómo es el modelo de
gestión de los
Municipios?**

Servicios Municipales

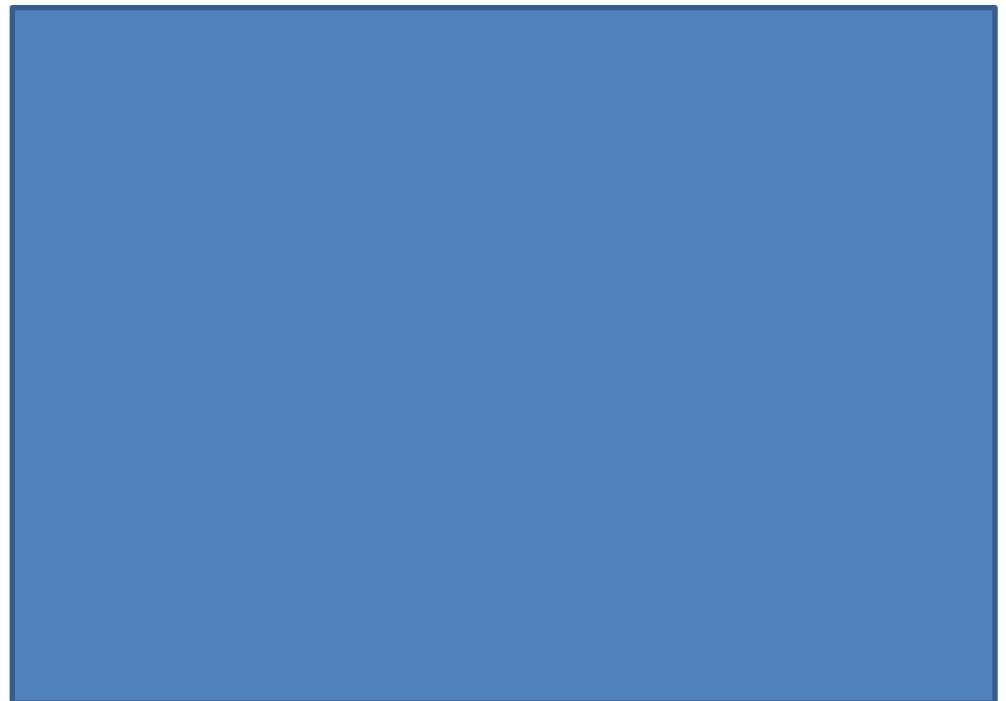
Gestión Ingresos

**Servicios
Municipales**

Servicios Municipales

Gestión Ingresos

Gestión Proyectos

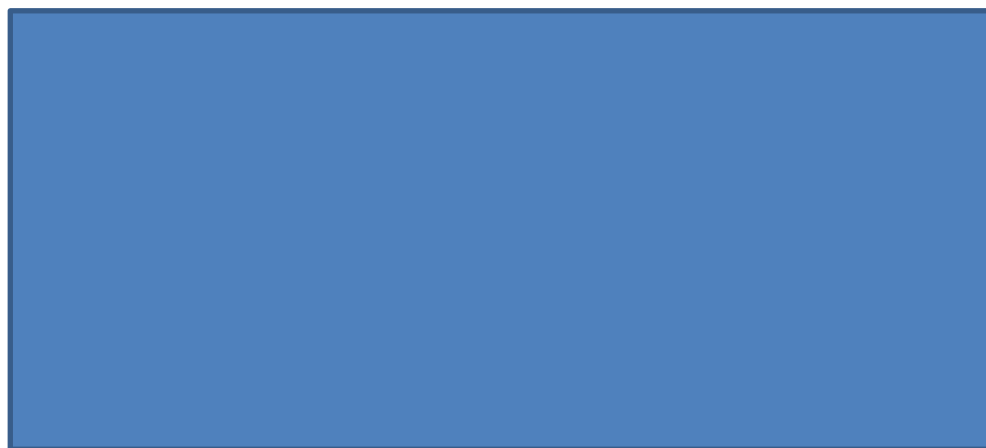


**Servicios
Municipales**

Gestión Ingresos

Gestión Proyectos

Clima Inversiones



**Servicios
Municipales**

Gestión Ingresos

Gestión Proyectos

Clima Inversiones

**Participación y
Demanda**

¿Cuáles son los problemas?

ASIGNATURA PENDIENTE

5= Avance muy bueno; 4= Bueno; 3= Moderado; 2= Estancado; 1= Retroceso

Grado de Avance percibido en el período 1990-2005	Promedio General	Gobierno	Independ.	Oposición
Promedio de los 38 ámbitos	3.1	3.3	3.1	3.0
Gestión fiscal y hacendaria	4.2	4.4	3.9	4.0
Uso de tecnologías de información en el aparato de Estado	4.1	4.2	4.0	4.1
La Contraloría como órgano fiscalizador	2.2	2.3	2.6	1.9
Gestión de los municipios	3.0	2.9	3.0	3.2
Gestión de los gobiernos regionales	2.7	2.8	2.8	2.7
Educación básica	2.6	2.9	3.0	2.2
Educación media	2.5	2.7	2.8	2.2
Proceso de regionalización y descentralización	2.4	2.7	2.6	1.9

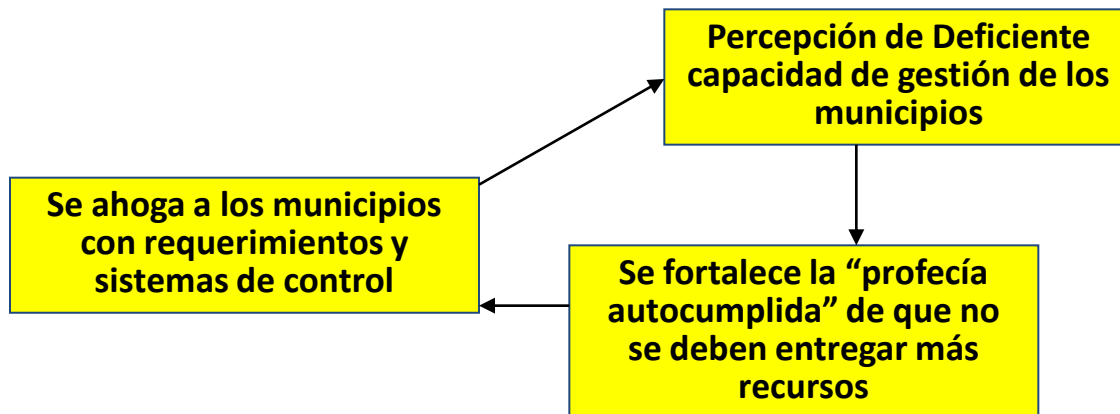
Y los problemas de la Municipalización...

**Percepción de Deficiente
capacidad de gestión de los
municipios**

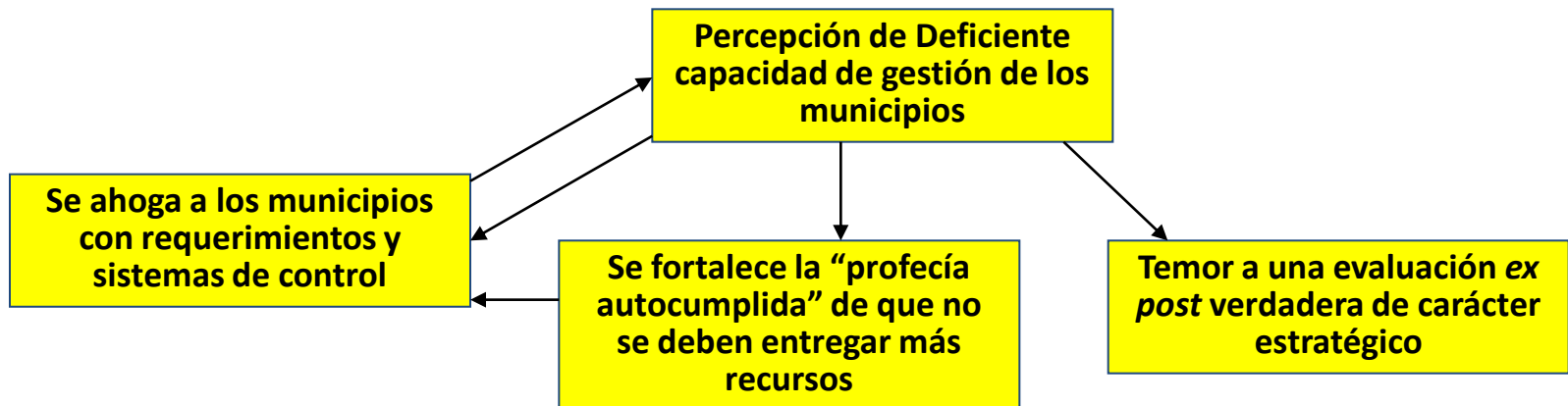
Y los problemas de la Municipalización...



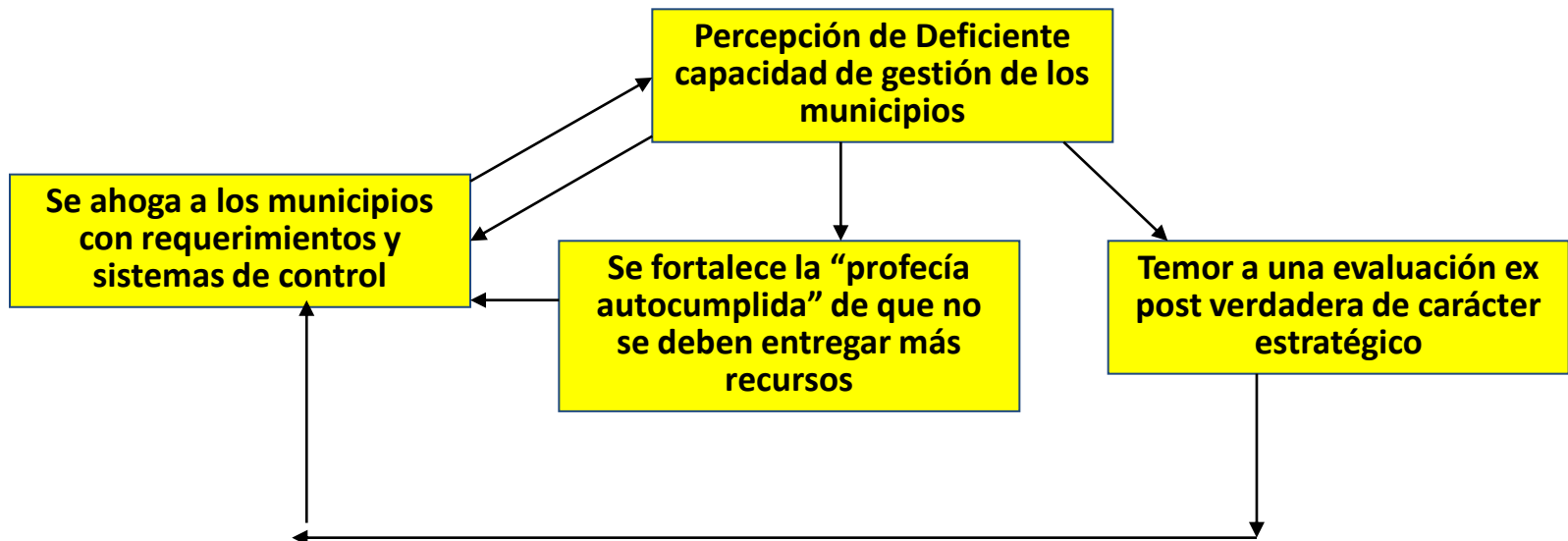
Y los problemas de la Municipalización...



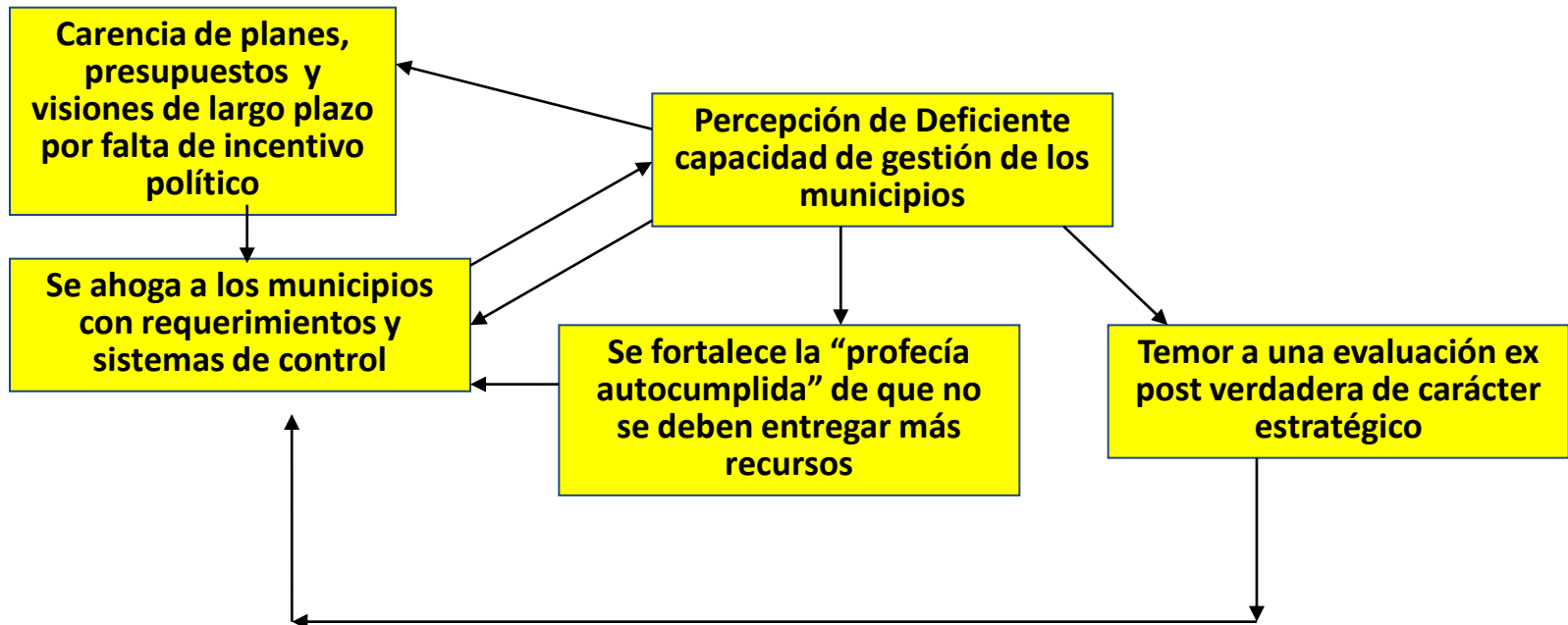
Y los problemas de la Municipalización...



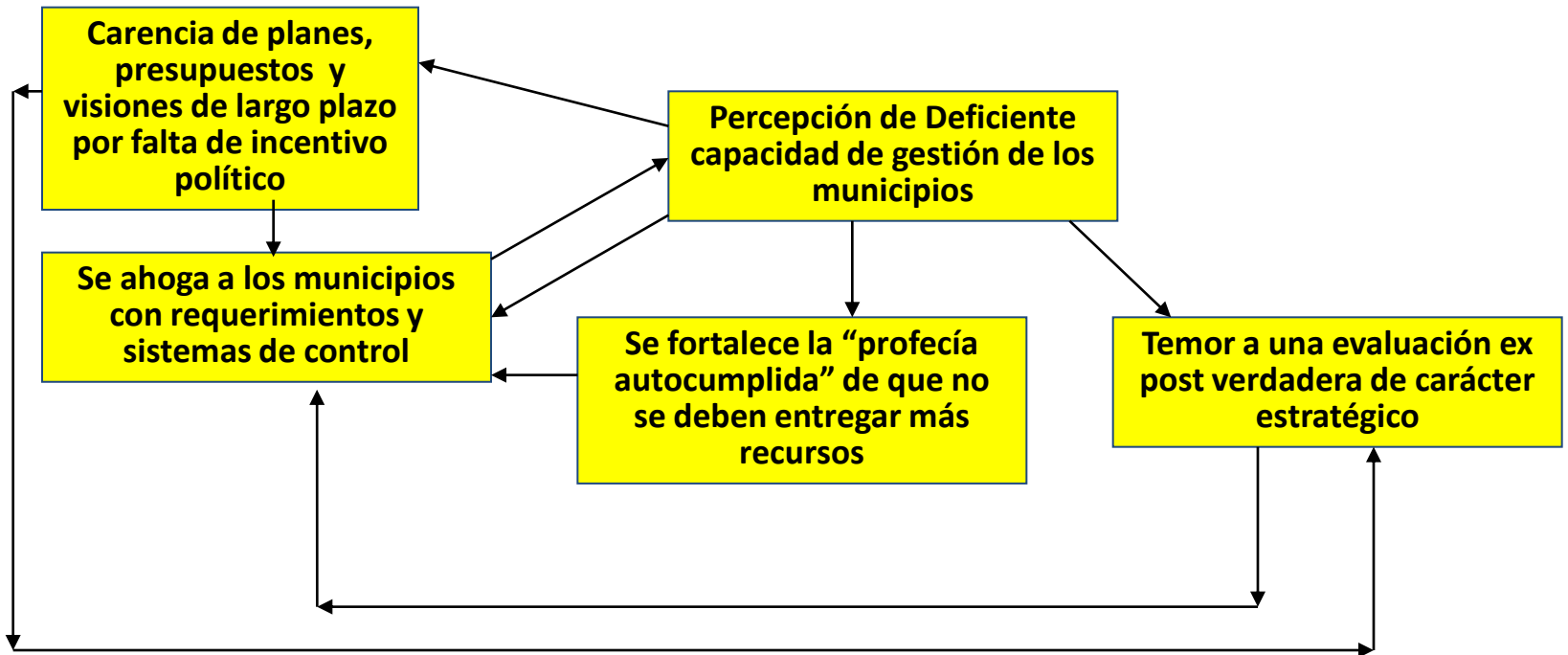
Y los problemas de la Municipalización...



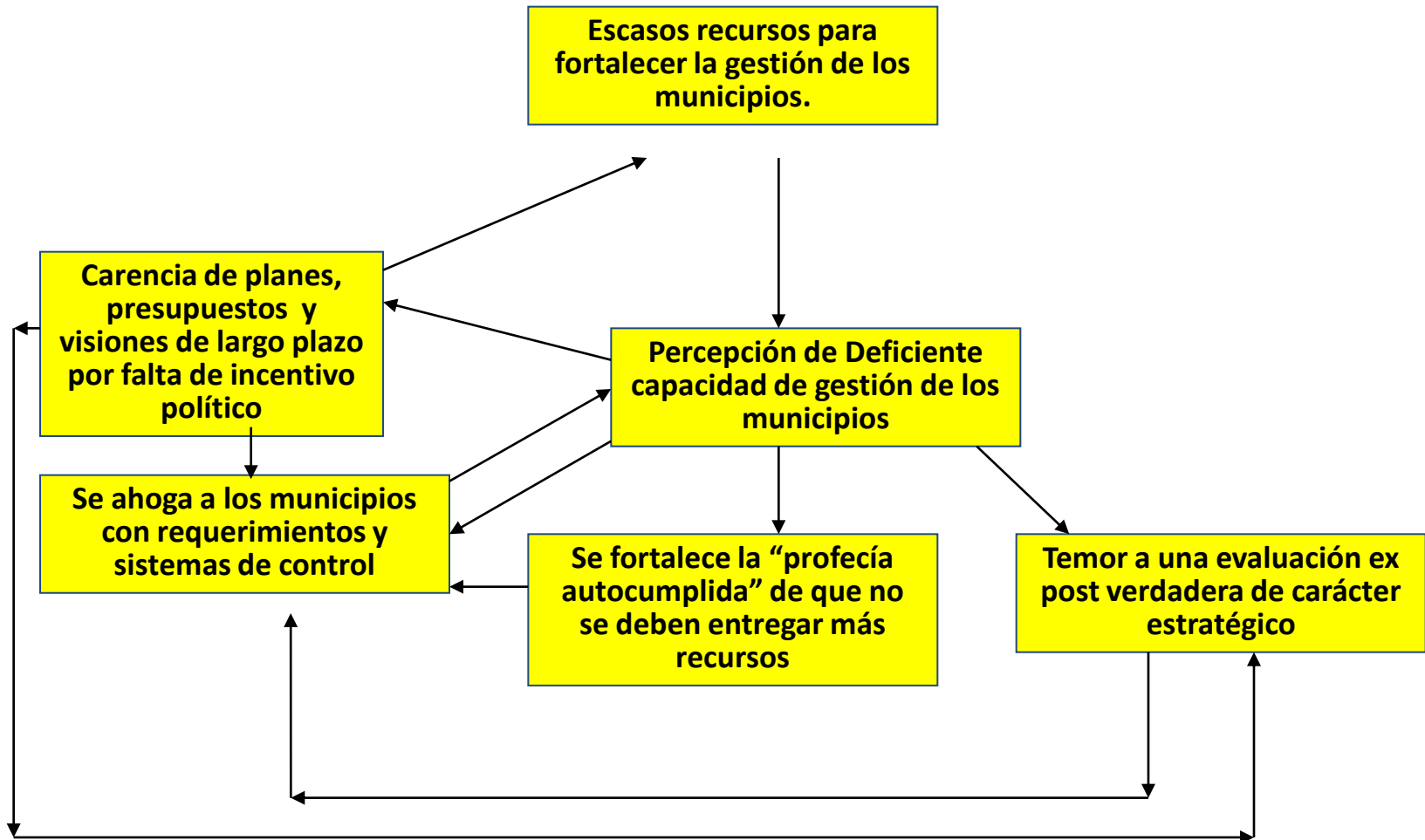
Y los problemas de la Municipalización...



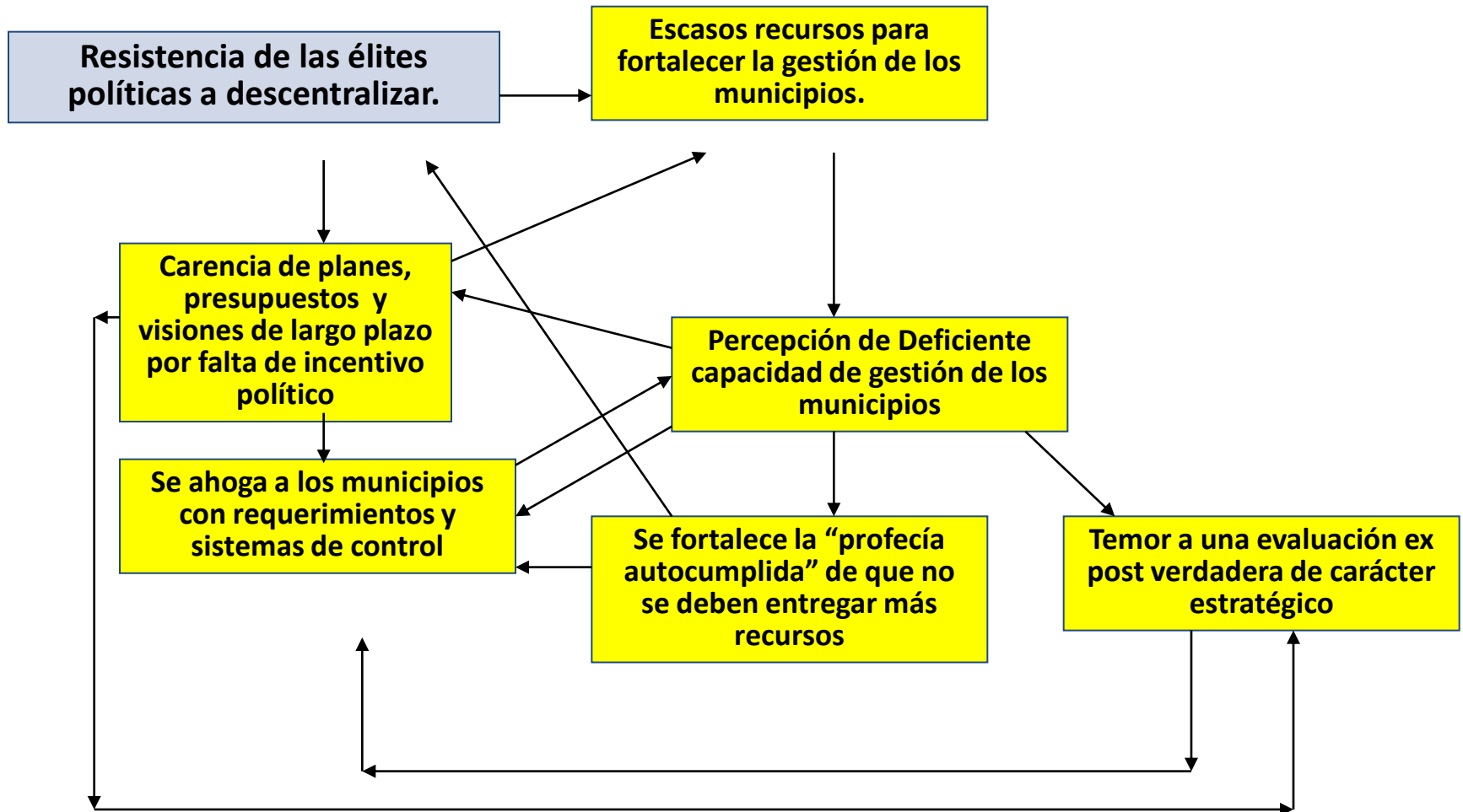
Y los problemas de la Municipalización...



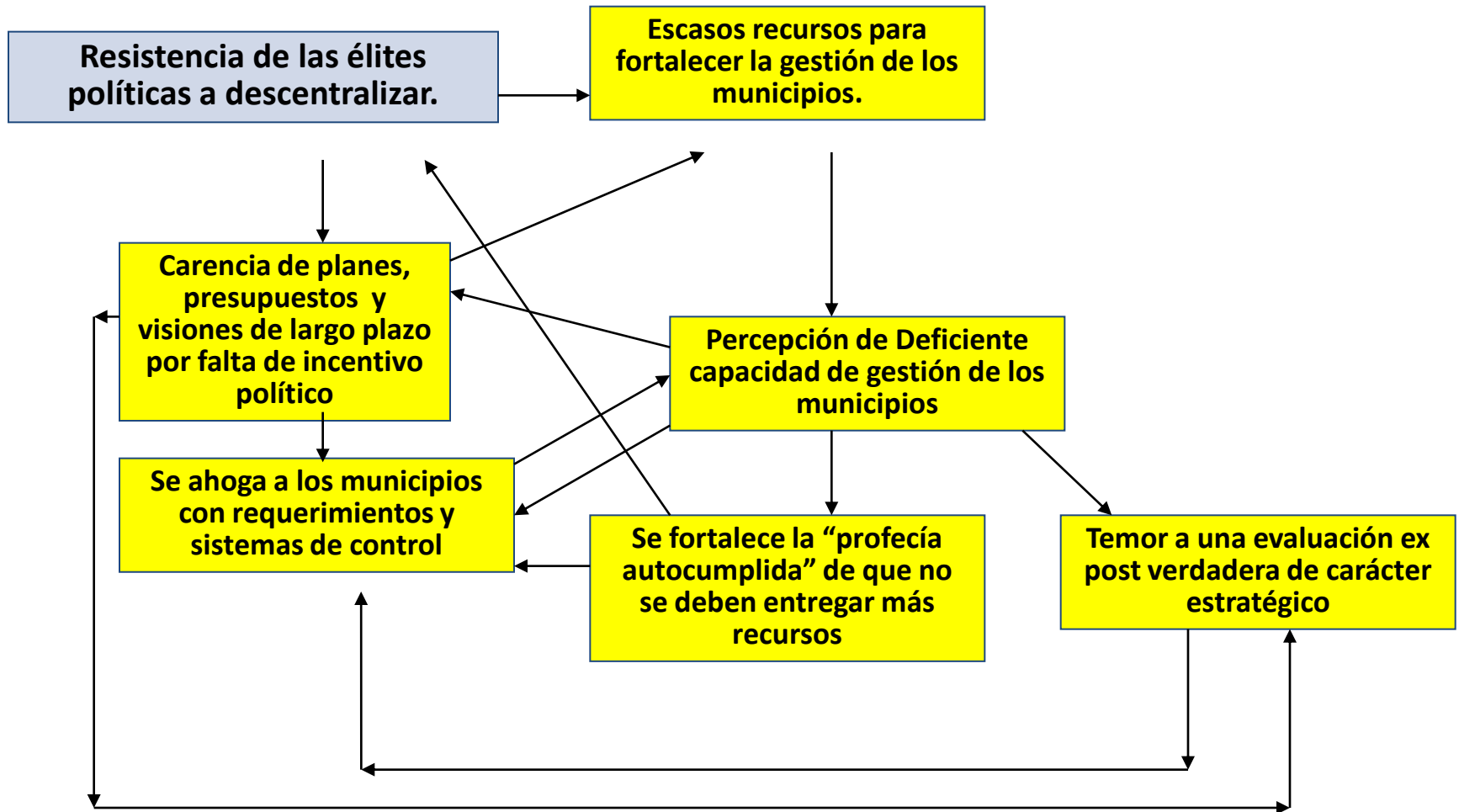
Y los problemas de la Municipalización...



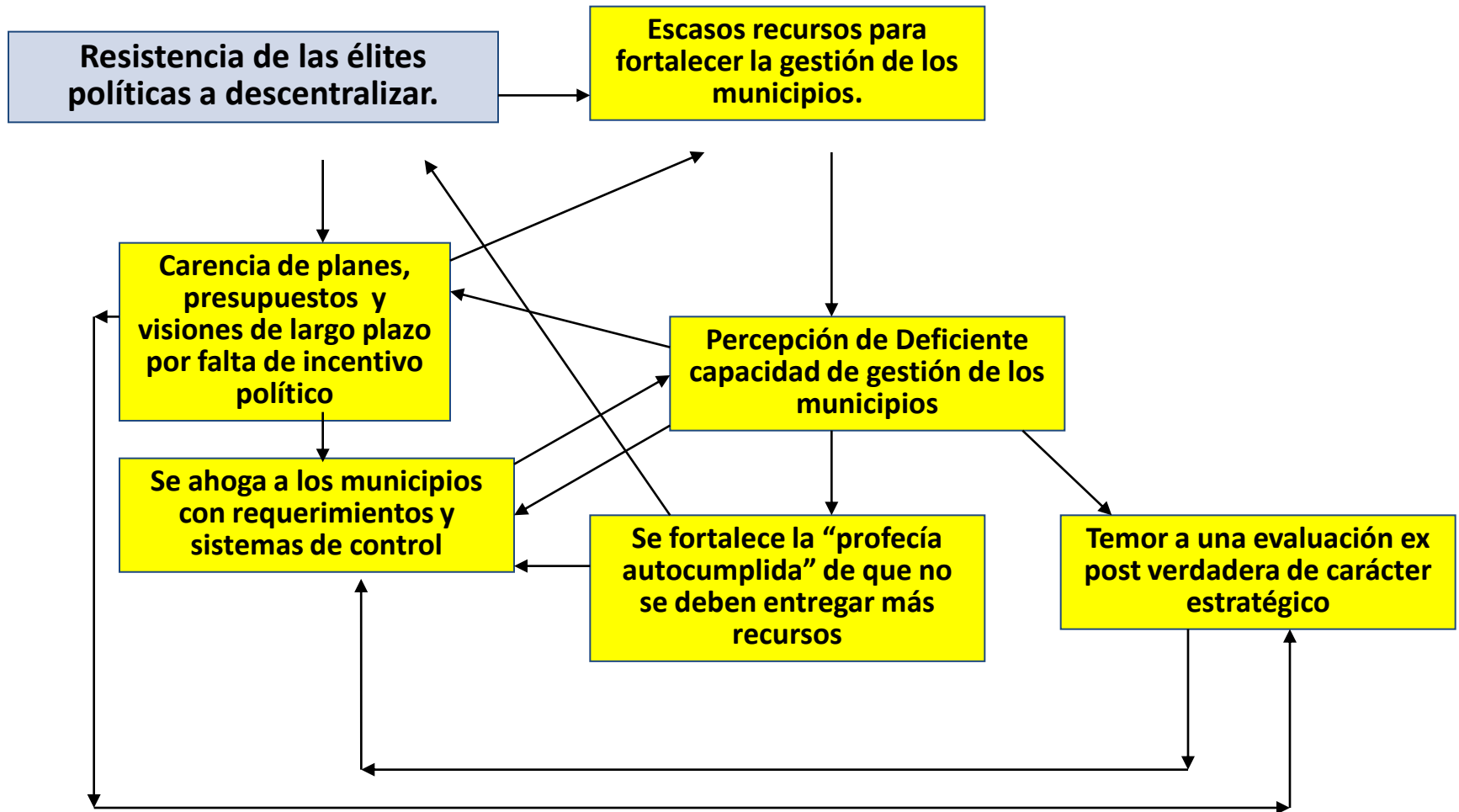
Y los problemas de la Municipalización...



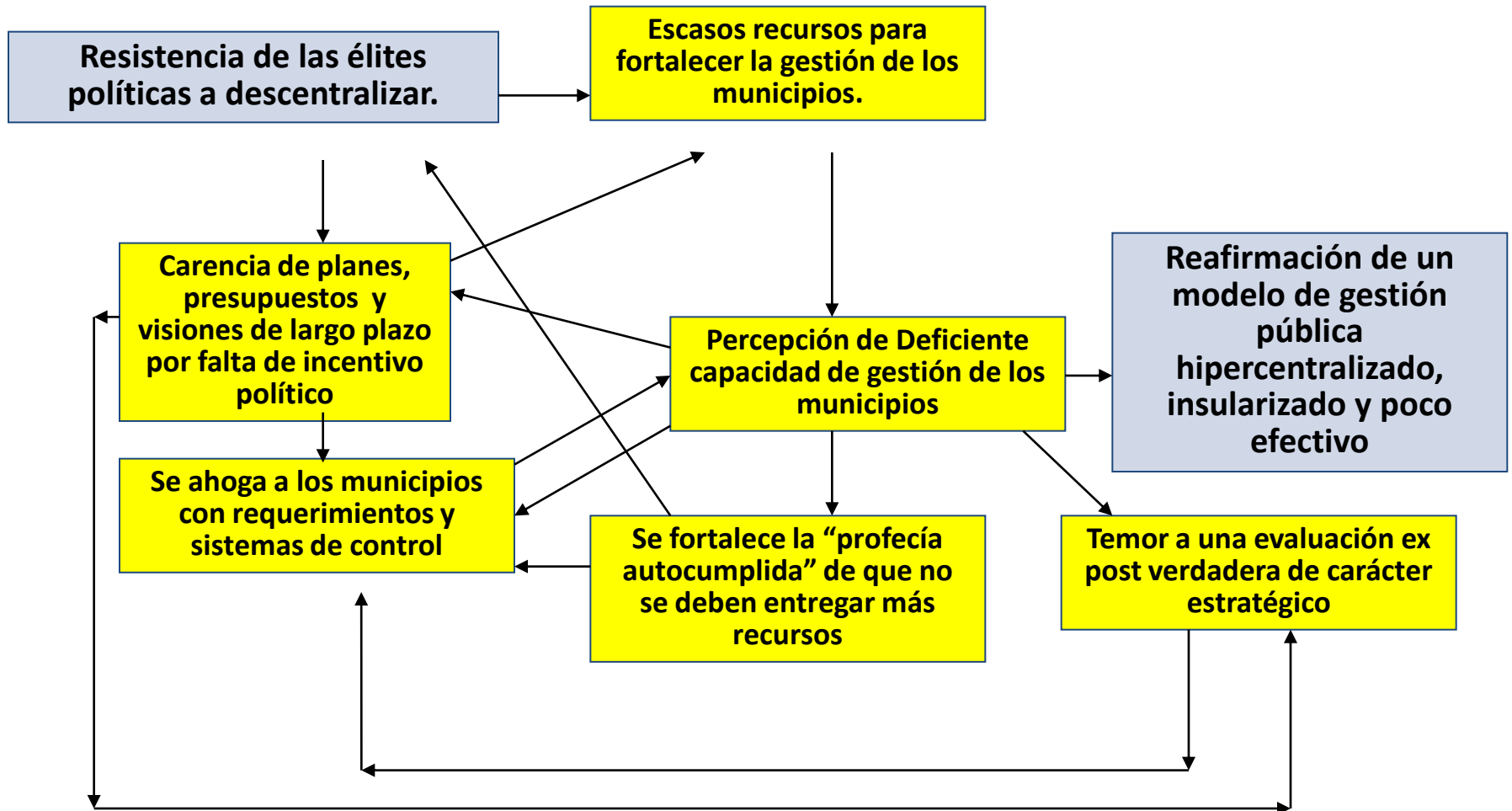
Y los problemas de la Municipalización...



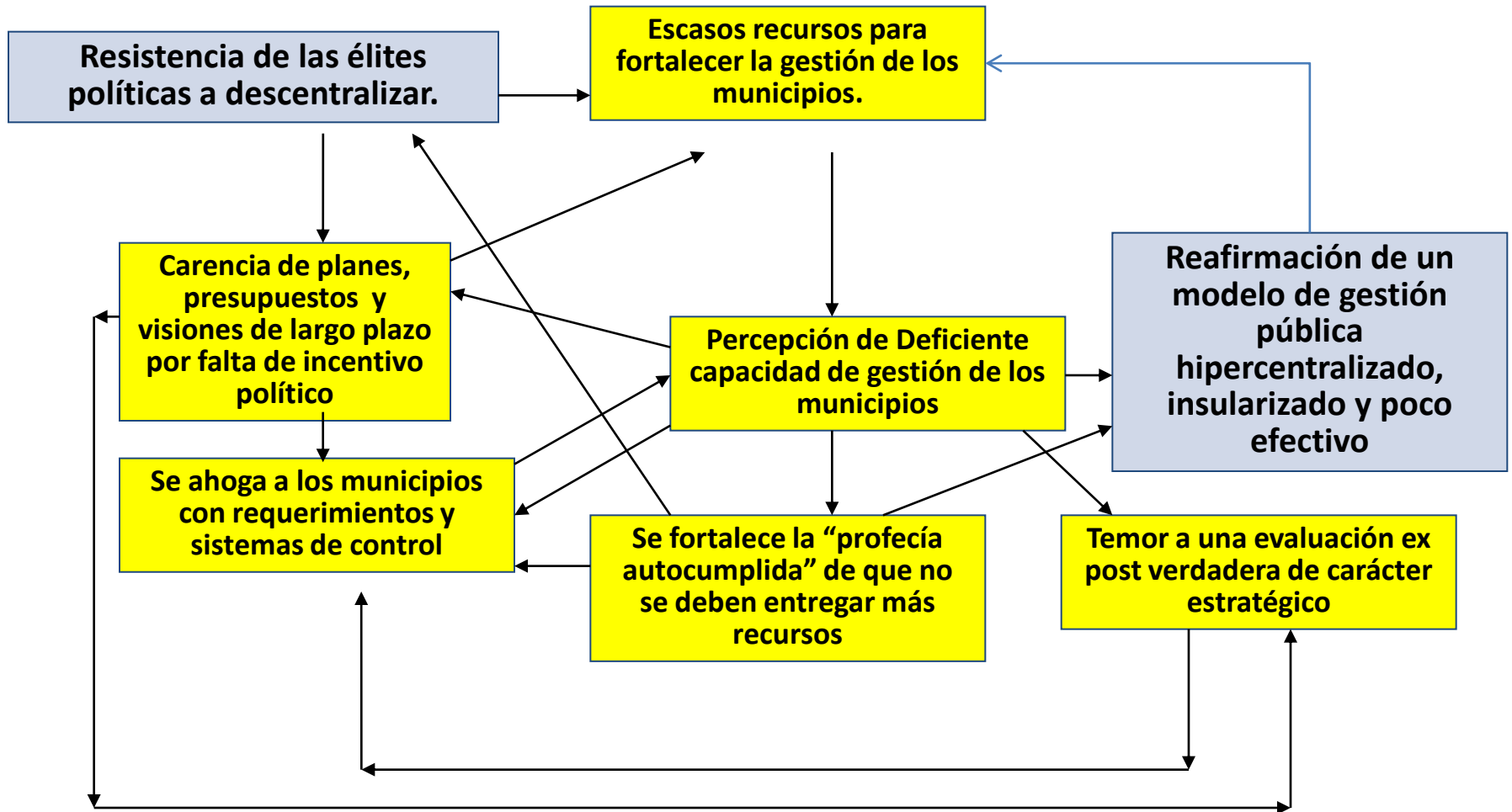
Y los problemas de la Municipalización...



Y los problemas de la Municipalización...



Y los problemas de la Municipalización...



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.

Indonesia: pasó de ser uno de los más centralizados del mundo a un gasto municipal del 35% del gasto de gobierno. Sistema de evaluación fue clave (Bco. Mundial)

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**

• **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.

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.

Esquema de asignación de Planta para Municipios (propuesta)

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

Ejemplo: Todo municipio tendrá dotación básica; si es más grande demográficamente, tendrá un factor que aumente esa dotación; si además tiene cierto tipo de servicios (ej. Biblioteca) tendrá dotación adicional ajustado por población)

Desafíos para mejorar el sistema chileno Municipal

Propuestas

Problema	Solución
Gestión	Nueva Ley de Planta.
Gestión/Buen Gob.	Alta Dirección Pública.
Finanzas	Mejoría Fondo Común Municipal; Más recursos por buen <i>accountability</i> ; “ <i>Incentivar</i> ” <i>asociaciones municipales</i> ; <i>excenciones...</i>
Gestión	<i>Sistema de Gestión del Conocimiento</i>
Buen Gobierno/más democracia	Perfeccionar sistema de competencia política; Más transparencia

Finalizando...Educación Municipal

- **La tendencia internacional señala que la educación es Local.**
- **Principio básico: si el cambio institucional claramente mejora la situación, bien, pero hay que ser prudente por los “costos del cambio”**
- **Sea cual sea la forma institucional, los municipios debieran tener voz y voto en el gobierno corporativo (aseguraría pertinencia y mayor financiamiento)**

Referencias

- BERNSTEIN E INOSTROZA (2009) **Modernización Municipal y un Sistema de Evaluación de su Gestión. Propuesta de una Arquitectura**, Libro Un Mejor Estado para Chile.
- WAISSBLUTH, M, LEYTON, C, INOSTROZA, J. (2007), **“Las descentralización en Chile 1990-2005: Asignatura Pendiente”**, en de la Revista del CLAD
- WAISSBLUTH, M. y Costa, Rossana (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, Ben Ross (2001), **“La política de la reforma administrativa: dilemas insolubles y soluciones improbables”**, Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 20 (Jun. 2001).
- BANCO MUNDIAL (2008a), **Making Decentralization Work for Development: Methodology of the Local Government Performance Measurement (LGPM) Framework**
- BANCO MUNDIAL (2008b) **Evaluación PMGs**, mimeo.
- HORST, BETTINA (2007), **“Modernización del Estado: Descentralización y Fortalecimiento de los Gobiernos Locales”**, Serie Informe Económico 177, Libertad Desarrollo.
- REXED, Knut (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, Serdar ; BERIS, Yakup & SERRANO-BERTHET, Rodrigo (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 Nº 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, número 884
- SCHWANDT , T.A. (2003), **“Back to the Rough Ground!’ Beyond Theory to Practice in Evaluation”**
- STAES, Patrick & THIJIS, Nick (2005), **“Quality Management on the European”**
- THIJIS, Nick y STAES, Patrick (2006), **“Quality Management as an Instrument for bottom-up European Regulation”**
- BANCO MUNDIAL (2008b) **Evaluación PMGs**, mimeo.
- SOLNET S.A. y ACHM (2008) : **Estudio Mejoramiento ingresos Municipales y gestión integral. Noviembre 2008.**