



ANÁLISIS PROSPECTIVO DE LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES Y DE GESTIÓN DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES EN CHILE

Juan Pablo Valenzuela B

Argentina
Brazil
Chile
Paraguay
Uruguay



Agosto de 2007

Banco Interamericano de Desarrollo

Este documento no es una publicación oficial del Banco Interamericano de Desarrollo. El propósito de la Serie de Estudios Económicos y Sociales es servir como base para la discusión de aspectos importantes relacionados al desarrollo de los países miembros del Departamento del Cono Sur. Las opiniones y conclusiones contenidas en estos estudios son responsabilidad de los autores y no coinciden necesariamente con las políticas y opiniones del BID, su Directorio, sus países miembros, ni las instituciones con las cuales los autores están afiliados.

**ANÁLISIS PROSPECTIVO DE LAS CAPACIDADES
INSTITUCIONALES Y DE GESTION DE LOS GOBIERNOS
SUBNACIONALES EN CHILE**

Juan Pablo Valenzuela B.
Programa de Investigación en Educación
Universidad de Chile

ANÁLISIS PROSPECTIVO DE LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES Y DE GESTION DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES EN CHILE¹

¹ Este trabajo contó con la colaboración de María de los Angeles Morandé y Ximena Retamales.

Introducción

Desde comienzos de los noventa los gobiernos de Chile consideraron a la modernización de la gestión del Estado como un componente estratégico para alcanzar mayores estándares de desarrollo económico y equidad social en el país, y como un componente indispensable para responder a los requerimientos del país en un escenario internacional de alta competitividad. Con estos objetivos, durante los últimos 10 años se pusieron en práctica un conjunto de reformas orientadas a modernizar el aparato público, para lograr, no solo una mayor calidad, eficiencia y transparencia en la gestión del Estado sino mayores grados de participación de los propios ciudadanos en la gestión pública.

Entre los principales programas implementados para mejorar la gestión pública se pueden mencionar la Política de Nuevo Trato Laboral, la inclusión de remuneraciones vinculadas a metas y resultados al 100% de los funcionarios públicos, la creación de un Sistema de Alta Administración Pública, un programa de Evaluación de los Programas Públicos, una política fiscal predecible, así como la adecuación de los sistemas financieros y presupuestarios a estándares internacionales. Por otra parte, se incorporaron nuevas tecnologías de información a la gestión estatal, permitiendo identificar una creciente orientación hacia un gobierno electrónico; dentro de las políticas emblemáticas en esta área está la creación de ChileCompra, plataforma de transacciones electrónicas que es obligatoria para todo el Estado; la incorporación de Internet para realizar los principales trámites y transacciones con el Estado, intensos programas de alfabetización digital, así como la firma de una Agenda Digital acordada con el sector privado para aplicar, en un corto período de tiempo, un conjunto de propuestas prioritarias en el área. Este conjunto de reformas confirma un liderazgo regional en temas de modernización del Estado, cuyos estándares son cada vez más comparables con los países de la OECD.

Durante este período el proceso de descentralización se convirtió en uno de los principales componentes de la reforma y modernización del Estado, y las entidades descentralizadas así como el fortalecimiento de su gestión, fueron considerados como los principales protagonistas en la consecución de una gestión de Buen Gobierno. Hay que recordar que los municipios son las entidades públicas que se relacionan con mayor frecuencia, y en forma más directa, con la población; basta indicar que servicios universales como la recolección de la basura y la iluminación de las calles, la obtención de permisos de circulación o de un carnet de conducir son provistos exclusivamente por los municipios; o que el 50% de los niños que asisten al colegio lo hacen a un establecimiento municipal (para aquellos que pertenecen a las familias de menores ingresos este porcentaje es un 70%), mientras que el 60% de la población del país se atiende en algún consultorio municipal.

En Chile, como en el resto de los países de América Latina, los procesos encaminados a incrementar el grado de descentralización del Estado han estado vinculados a múltiples objetivos. En el caso chileno los principales son: i) aumentar las opciones de desarrollo económico y social de la población, posibilitando que estas mayores oportunidades sean más equitativas a través de sus diversos territorios; ii) lograr que la gestión del Estado sea de mayor calidad, más pertinente a las diversidades territoriales y más cercana a las comunidades afectadas por sus políticas y programas y, finalmente, iii) alcanzar una mayor participación de la ciudadanía en los procesos y acciones que afectan su calidad de vida y las posibilidades de desarrollo de sus comunidades y familias, así como permitir una mayor legitimidad de la acción pública y un mayor control de su calidad y eficiencia, fortaleciendo la democracia y mejorando los niveles de gobernabilidad.

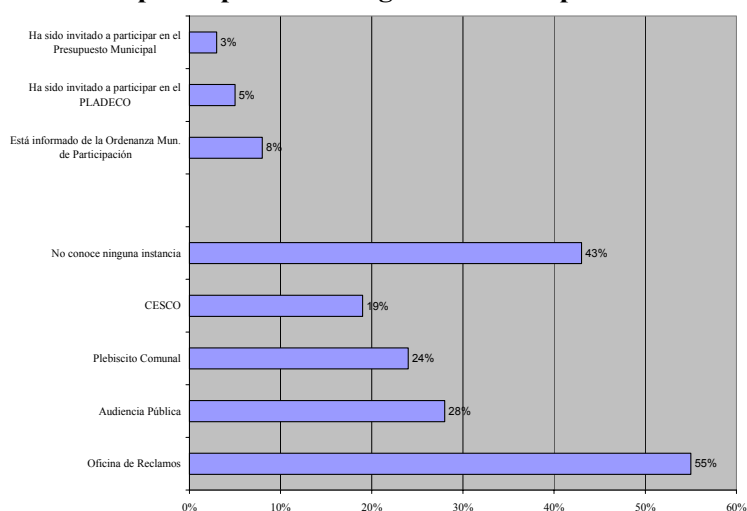
En el caso de Chile, el proceso de descentralización política se reactivó a partir del retorno a la democracia en la década de los noventa. Sin embargo, los alcaldes electos en 1992 tuvieron a su cargo municipios mucho más complejos que los existentes a comienzos de los años setenta como resultado del importante desarrollo de la descentralización administrativa durante la década de los ochenta. Esta complejidad se acentuó durante los últimos 15 años, porque sistemáticamente los municipios asumieron nuevas funciones (en desarrollo productivo, promoción e intermediación laboral, seguridad ciudadana, entre otras). Al mismo tiempo, la ejecución de la mayor parte de los programas gubernamentales en los cuales se contemplan diversos mecanismos de participación de los municipios, así como la profundización de la democracia y el mayor nivel de desarrollo económico del país han llevado a que los ciudadanos y usuarios tengan mayores exigencias acerca de la calidad de la gestión de los municipios.

En forma complementaria, a partir de 1993, se crea legalmente un nivel descentralizado intermedio, los Gobiernos Regionales (GORE), los cuales tienen como desafío el transformarse en los principales “articuladores para una gestión regional” que permita un mayor desarrollo económico, social y cultural a nivel territorial. Sin embargo, la cultura institucional chilena conformada por un Estado tradicionalmente centralizado

y con fuertes políticas sectoriales, generalmente no coordinadas, pero altamente exitosas, ha llevado a que institucionalmente este nivel intermedio avance sólo gradualmente, aunque en forma sistemática.

A pesar de la importancia que tienen los municipios y los GORE para lograr una gestión pública más participativa y de mayor calidad, existe la percepción entre los ciudadanos y entidades gubernamentales, que las entidades subnacionales presentan una alta heterogeneidad y mayores dificultades en readecuar su gestión hacia estos objetivos que las entidades de la Administración Central. Adicionalmente, se observa un déficit importante en el aprovechamiento de mecanismos participativos para el diseño, ejecución y evaluación de la acción pública en el territorio. La validez de esta percepción acerca de las mayores dificultades en la gestión municipal se muestra en dos estudios recientes de opinión sobre la acción municipal. Los resultados arrojados por el último estudio sobre participación ciudadana del consorcio de entidades no gubernamentales Más Voces (Gráfico 1) señalan el bajo nivel de participación de los ciudadanos en los principales instrumentos de planificación local, como son el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) y el presupuesto municipal.

Gráfico 1
Participación ciudadana y conocimiento de instancias de participación en la gestión municipal



Fuente: Estudio Más voces (2004).

El estudio también evidencia que la población desconoce los mecanismos de participación de la sociedad civil definidos legalmente en el ámbito municipal.² Por otra parte, el Índice Nacional de Satisfacción de Consumidores, elaborado semestralmente por el Centro Nacional de Productividad y Calidad, que utiliza muestras representativas de comunas de las tres regiones más grandes del país, indica que la evaluación de excelencia en los servicios prestados³ por los municipios ha sido sistemáticamente inferior a los prestados por la Administración Central (SAC), y que el porcentaje de usuarios que indican que tuvieron un servicio deficiente es mayor para las municipalidades: uno de cada cuatro usuarios manifiesta una evaluación negativa (Cuadro 1).

² Estos resultados coinciden con varios estudios realizados por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE).

³ No incluye servicios de salud ni educación.

Cuadro 1
Satisfacción de usuarios municipios y servicios públicos 2001–2004

	Excelencia	Deficiencia	Satisfacción neta
I 2001 M	45,1	-26,7	18,4
I 2001 SP	64,5	-15,0	49,5
II 2001 M	50,5	-27,1	23,4
II 2001 SP	66,9	-14,8	52,1
I 2002 M	45,7	-28,7	17,0
I 2002 SP	64,2	-15,8	48,4
II 2002 M	47,9	-26,7	21,2
II 2002 SP	62,6	-16,6	46,0
I 2003 M	43,8	-28,2	15,6
I 2003 SP	64,5	-14,5	50,0
II 2003 M	52,9	-24,0	28,9
II 2003 SP	68,7	-14,7	54,0
I 2004 M	54,4	-24,3	30,1
I 2004 SP	62,8	-19,0	43,8

Fuente: Centro Nacional de Productividad y Calidad.

De esta forma, el resultado de “satisfacción neta”⁴ para los SAC más que duplica a la evaluación de los municipios durante la mayor parte del período analizado. Sin embargo, en los últimos dos semestres analizados se observa una reducción de esta diferencia la cual puede explicarse porque un porcentaje creciente de usuarios señala una atención de excelencia, aunque se mantiene la tasa de deficiencia inalterada. Estos cambios están llevando a que la evaluación promedio de los municipios sea cada vez más similar a la de los servicios públicos del gobierno central.

Los actuales desafíos para los municipios chilenos no sólo se concentran en una gestión de calidad y con mayores niveles de participación ciudadana, sino que, adicionalmente, deben responder a una creciente demanda porque la gestión tenga mayores grados de transparencia y probidad. La evaluación de la gestión gubernamental, en cualquiera de los niveles de gobierno, no se satisface sólo con las elecciones cada cuatro años de sus autoridades, sino que crecientemente los ciudadanos están demandando de las autoridades políticas una responsabilidad ética en su proceder, así como la entrega permanente de mayor información y de herramientas que les permitan verificar que las autoridades locales están actuando en forma responsable. Estos procesos cada vez toman mayor importancia al reconocer que la corrupción reduce las posibilidades de desarrollo de los países y regiones (Transparencia Internacional, 2005), y socava la legitimidad de la democracia y los niveles de gobernabilidad.

Los municipios, al ser cada vez más autónomos de la Administración Central cuentan con recursos cada vez mayores y sus funciones afectan considerablemente la calidad de vida de los habitantes de cada comuna. Esto hace indispensable que los ciudadanos perciban que la gestión de las autoridades electas no sólo es eficiente sino que también es transparente, sujeta a la Ley y proba. A su vez, dada la cercanía de los ciudadanos con las autoridades locales, es en este nivel en donde debería ser más frecuente el control ciudadano, por lo cual, si los ciudadanos perciben que la gestión local es corrupta, serán mayores las posibilidades de generar un descrédito generalizado de las acciones del Estado y de los actores políticos.

Los estudios acerca de la percepción ciudadana sobre los niveles de corrupción, probablemente un buen indicador de los niveles de falta de transparencia en la gestión institucional, consistentemente indican que ésta es considerada mayor entre los municipios que entre otras entidades públicas (CEP, 2002; Aubry y Lira, 2004; Von Baer, 2005). En la última encuesta sobre corrupción elaborada por el Instituto Libertad y Desarrollo los municipios ocupan el cuarto lugar entre las instituciones públicas percibidas con mayor corrupción en el país, sólo superada por el Poder Judicial, Investigaciones y las empresas públicas, el quinto lugar lo ocupan los ministerios. Aunque con respecto a los años 2003 y 2004 la evaluación del grado de corrupción a nivel municipal disminuyó, la ubicación relativa fue similar a la de años anteriores; los municipios fueron

⁴ Tasa de excelencia menos tasa de deficiencia.

considerados como la entidad pública donde con más frecuencia los entrevistados manifiestan conocer experiencias de corrupción durante el último año.

Un resultado similar arroja la encuesta CEP de 2002, donde un 30% de los entrevistados considera que la corrupción es “muy generalizada” en el sector municipal, superando la percepción que tiene la población sobre los ministerios. Sin embargo, la mayoría de los ciudadanos perciben que la gestión de los alcaldes está orientada a conseguir mejores condiciones de desarrollo de las comunas. En un estudio reciente del Instituto Libertad, un 80% de los entrevistados manifestó que el alcalde había logrado el desarrollo de la comuna, mientras que un 25% estuvo de acuerdo con que “en su gestión éste había beneficiado a sus amigos” (Cuadro 2). Se concluye que los ciudadanos, a pesar de ver resultados positivos en la gestión municipal, demandan una gestión con mayor transparencia en la cual se muestre que la probidad es también un componente de la gestión eficaz de las autoridades locales. Ello se refuerza aún más con la creciente importancia que le asignan los ciudadanos a las autoridades municipales: en un ranking elaborado en el último Informe de Desarrollo Humano (PNUD, 2005) los alcaldes ocupan el lugar 13 entre 32 instituciones con mayor poder (más que la Cámara de Diputados, las Fuerzas Armadas o los sindicatos). “La sociedad valora a aquellos dirigentes que tengan una visión de hacia dónde debe ir el país en el futuro y que sean capaces de conducir(los) hacia allá. Para aprovechar las oportunidades de Chile se requiere más poder para todos. La gente plantea que es necesario remover los obstáculos culturales e institucionales que imponen una distribución del poder muy desigual. Las personas quieren ser protagonistas de los proyectos personales y colectivos en los que se involucran, no meros espectadores o beneficiarios.”⁵

Cuadro 2
Afirmaciones sobre el alcalde en ejercicio, 2003

Afirmación	Acuerdo (%)
Ha traído progreso y desarrollo a la comuna	80
He hecho grandes obras	72
Está preocupado por la gente	69
Es el mejor alcalde	62
Se la pasa viajando	34
Ha favorecido a sus amigos	25

Nota: Pregunta: ¿Podría decirme si está totalmente de acuerdo, de acuerdo, indiferente, en desacuerdo o muy en desacuerdo con que (alcalde en ejercicio...?). Se agrega “totalmente de acuerdo” o “de acuerdo”).

Fuente: Instituto Libertad (2004).

Por otra parte, en forma creciente el énfasis incorporado a los procesos de descentralización regional y local, y que condiciona el tipo de gestión que los municipios deben realizar, es la de pasar desde una orientación de prestador de servicios a una dirigida al desarrollo territorial, la cual no sustituye las responsabilidades municipales de entregar servicios de calidad, sino que amplía su ámbito de gestión hacia mayores niveles de articulación y coordinación. Este nuevo proceso se puede concentrar en el área de desarrollo económico local, pues de todas las nuevas funciones otorgadas a los municipios en 1999, la mayor parte compartidas con otras entidades y no vinculadas a competencias específicas, la relativa al desarrollo económico es la que ha generado un mayor cambio en la estructura municipal, induciendo el desarrollo de nuevos mecanismos de articulación del municipio con el resto de las entidades públicas y también, progresivamente, con entidades privadas.

Reconociendo la relevancia creciente que tienen los gobiernos subnacionales en la gestión pública y los importantes desafíos que estos enfrentan para fortalecer la participación de los ciudadanos y generar una gestión de calidad y con altos grados de transparencia, este estudio tiene por objetivo realizar una descripción y un análisis prospectivo de las capacidades de gestión de las entidades subnacionales, en particular de los municipios, para lograr estándares crecientes en la calidad de su gestión. Al mismo tiempo sugiere mecanismos para trabajar en el logro de estos objetivos.

Con este propósito, se analizan diversas investigaciones y estudios de opinión sobre la gestión de las entidades subnacionales en Chile, complementadas con entrevistas a autoridades y ejecutivos del Gobierno Central e investigadores vinculados al proceso de descentralización, así como entrevistas a autoridades y ejecutivos municipales de 13 municipios de la zona central del país y de cuatro gobiernos regionales.

⁵ Opinión del coordinador de los Informes de Desarrollo Humano para Chile Eugenio Ortega R.

Marco teórico del proceso de descentralización en Chile

En el caso de Chile el proceso de descentralización se apoya principalmente en tres objetivos: i) eficiencia en la gestión pública; ii) fortalecimiento de la democracia y de la participación ciudadana, y iii) desarrollo integral (SUBDERE). Aunque existen algunas propuestas teóricas que intentan entregar una visión integrada de estos objetivos (un buen ejemplo de ello es Boisier, 1999), en este trabajo se describen brevemente y por separado los fundamentos de cada uno de estos tres componentes.

Eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos locales

La profundización de la descentralización fiscal y administrativa en Chile, a diferencia de la mayor parte de los países de la región, puso énfasis en la eficiencia de la gestión del Estado (Banco Mundial, 1998; Montecinos, 2005). La importancia de la descentralización como instrumento para alcanzar mayores grados de eficiencia en la provisión de bienes públicos se sustenta en la tradición teórica del federalismo fiscal que surge durante la década de los cincuenta en Estados Unidos. Esta indica que la descentralización podría aumentar la eficiencia (Oates, 1972) al mejorar la relación entre las preferencias de la comunidad y la asignación de recursos, de tal forma que se generan incentivos para que las autoridades y los funcionarios locales respondan adecuada y oportunamente a los requerimientos de las comunidades. Esto implica que los servicios o bienes públicos deben ser provistos por las jurisdicciones que tengan control sobre la mínima área geográfica donde se internalizan los costos y beneficios de estos bienes y servicios públicos. Adicionalmente, este proceso puede mejorar la gerencia pública si la comunidad le exige a los funcionarios locales que sean más responsables por su desempeño (Ostrom, *et. al.*, 1993); también la descentralización puede generar una competencia entre diversos gobiernos locales para satisfacer la demanda de los ciudadanos, generando una relación más eficiente entre las preferencias de los ciudadanos y los servicios prestados y el pago por estos, elección que se haría como si los ciudadanos “votarían con los pies” (Tiebout, 1956; Inman y Rubinfeld, 1997).

Sin embargo, estos procesos requieren que las jurisdicciones locales cuenten con flexibilidad fiscal para ajustar los gastos locales a las preferencias de los ciudadanos-contribuyentes, y con mecanismos que permitan definir (o revelar) las preferencias de los ciudadanos, situaciones que son difícilmente alcanzables, en particular dada las características institucionales y la dependencia de las transferencias financieras que tienen la mayoría de los municipios chilenos (Espinoza y Marcel, 1993). De esta forma, la solución pasa por fortalecer los mecanismos de control ciudadano o de voz (Hirschmann, 1970) y por mecanismos institucionales y financieros de segundo mejor como son un control más estricto de la administración y financiamiento local, la evaluación obligatoria de proyectos de inversión y la sustitución de créditos externos por créditos desde el gobierno central, entre otros. Un mecanismo adicional es el uso de transferencias condicionadas y/o cofinanciadas, el cual fortalece la relación agente-principal más que el esquema de preferencias flexibles o *Public Choice*, mecanismo que es la principal fuente de financiamiento de los gobiernos subnacionales en Chile, pero también utilizado crecientemente entre los países más desarrollados (OECD, 2003).

A pesar de estas “potenciales ventajas” en la eficiencia alcanzadas por los procesos de descentralización, también se pueden generar una serie de problemas potenciales: i) dificultades de coordinación entre los niveles de gobierno; ii) reducción de la eficiencia en las actividades donde la provisión a baja escala incrementa los costos o reduce la calidad en la provisión, o donde los costos o beneficios están fuera de la jurisdicción local; iii) problemas de estabilización macroeconómica nacional por conductas irresponsables, y iv) potencialmente se podrían incrementar los niveles de inequidad debido a diferencias en las bases tributarias y en las capacidades técnicas de las jurisdicciones.

La recuperación de la participación social y la ciudadanía

A pesar de la justificación parcial de la descentralización orientada a la eficiencia económica de la gestión pública, la mayor parte de los procesos de fortalecimiento de la descentralización en América Latina surgen como un mecanismo de fortalecimiento democrático (O'Donnell *et. al.*, 1986) y como una estrategia para la estabilidad política (Banco Mundial, 1998). En el caso de Chile, el eje principal de los procesos de descentralización política iniciados en 1992, así como la posterior creación de los gobiernos regionales en 1993 y la reforma sobre participación ciudadana de 1999, se orientaron a entender: i) la descentralización y la participación como mecanismos de fortalecimiento democrático de la sociedad civil y ii) la descentralización y

la participación como mecanismos de asignación y control de la gestión para un Estado más eficiente. Sin embargo, la evaluación de estos enfoques en América Latina indica que estos objetivos han sido difíciles de alcanzar porque se ha generado una concentración del poder en las autoridades subnacionales y ha existido una incapacidad técnica para hacerse cargo de los procesos que permitan estos cambios institucionales y culturales (Finot, 2001).

Las propuestas más relevantes para lograr los objetivos del proceso descentralizador son el fortalecimiento de los mecanismos de control ciudadano, la responsabilidad de las autoridades locales ante la ciudadanía (*rendición de cuentas*) y el desarrollo de las comunidades locales para resolver los problemas de su entorno en forma participativa (*formación de capital social*).

La convergencia de la relevancia del desarrollo territorial

Uno de los paradigmas más reveladores para entender la relevancia actual de la descentralización es su estrecha asociación con los procesos de globalización (Boisier, 1999). Eso ha permitido revalorizar al territorio en los procesos socioeconómicos y en la discusión teórica desde diversos campos, para entender las causas de las disparidades en el desempeño económico de las regiones y localidades de un mismo país. La globalización está mostrando que la competencia está dada también por los territorios, donde la innovación se relaciona con la capacidad de articulación en el entorno local de las empresas, entorno que comprende no solamente la infraestructura y los servicios públicos, sino la calidad de vida, los recursos humanos y una cultura de cooperación (Moncayo, 2001).

La descentralización se vuelve un instrumento para que los territorios puedan desplegar sus potencialidades a través de la concertación público-privada y social, por lo cual se requieren políticas públicas activas para potenciar el desarrollo local, de una forma que sea equitativa y saludable en términos fiscales.

Desde la economía, Paul Krugman (1999) plantea la Nueva Geografía Económica o Economía Espacial, en la cual explica que la diversidad en los niveles de competitividad de algunas regiones o localidades dentro de un país o zona es debida a la existencia de externalidades regionales o locales asociadas con la aglomeración territorial. Dichas externalidades son generadas por la disponibilidad de recursos humanos especializados y por cambios tecnológicos e innovaciones que generan rendimientos crecientes en ese territorio, así como por los costos crecientes de transporte. A pesar que este modelo explica la centralidad del territorio en la diversidad en los niveles de competitividad territorial, genera una frustración al predecir crecientes divergencias en los niveles de desarrollo entre las regiones o territorios de un mismo país, y no permite esperar que otros territorios puedan desarrollar endógenamente estas capacidades.

Sin embargo, para la geografía socio-económica e industrial existen algunas debilidades en el planteamiento de la Nueva Geografía Económica, porque están ausentes componentes relevantes como la historia, el capital humano y la evolución temporal que permitirían generar capacidades endógenas de desarrollo en los territorios. En general estas teorías se dividen entre aquellas macro (Scott y Storper, 1998), donde las aglomeraciones son menos relevantes, y se identifica la importancia de las instituciones y del capital social, los cuales, junto a la base económica del territorio, se constituyen en la capacidad productiva de un territorio. El segundo grupo de teorías son las meso que se concentran en el análisis de las firmas y las relaciones de éstas con otras firmas de tamaño similar y con aquellas de mayor escala dentro de un mismo distrito o cluster industrial (Porter, 1990) más que de un sistema regional de producción, donde la formación de redes, el rol innovador y los procesos sinérgicos, así como la coordinación entre empresas y los aspectos sociales e institucionales son enfoques relevantes para entender el desarrollo endógeno de las capacidades de desarrollo.

En todos estos enfoques geográficos, económicos y de la sociología-económica, el territorio se vuelve central para el desarrollo. La descentralización es un medio para generar territorios competitivos, por medio de políticas que aprovechen los recursos endógenos, creen entornos locales innovadores y permitan una cooperación estratégica de los actores públicos y privados territoriales. Esto lleva a que las entidades subnacionales se transformen en animadores y promotores de la construcción de espacios de concertación público-privada para el fortalecimiento del desarrollo regional y local (Ahumada, 2002), ampliando el ámbito de competencia de las administraciones territoriales al desarrollo económico local (Albuquerque Aghón y Cortés, 2001).

Marco institucional y características generales de las municipalidades

Algunas características de las comunas chilenas

En Chile existen actualmente 345 comunas, pero dado que cuatro de ellas son de reciente creación en este estudio sólo se consideran 341. La población chilena se caracteriza por estar concentrada en unas pocas comunas del país: 46 comunas cuentan con más de 100.000 habitantes de acuerdo al Censo de 2002, lo que implica que el 57,7% del total de la población se concentra en sólo el 13,5% de las comunas. Si adicionalmente se consideran las comunas de tamaño poblacional intermedio (50.000 a 100.000 habitantes), el 73,5% del total de la población reside en sólo el 22,9% de las comunas (78 comunas), tal como lo indica el Cuadro 3.

La mayor parte de las comunas del país son pequeñas, con una población inferior a los 50.000 habitantes, las cuales representan cerca del 80% de las comunas y tan sólo un cuarto de toda la población. Adicionalmente, la tasa de ruralidad está inversamente asociada al tamaño poblacional de la comuna. El Cuadro 3 muestra que, en promedio, las comunas más pequeñas presentan una tasa de ruralidad del 50% o más, en cambio las comunas grandes tienen un 10% o menos de población rural. Ello indica que la principal característica de las comunas chilenas es su baja población y su alta ruralidad, aunque cualquier política que quiera orientarse a lograr una alta cobertura en la población se debería focalizar en 50, o como máximo en 80 comunas, con lo cual se cubren tres cuartas partes de los habitantes.

Cuadro 3
Tamaño de las comunas chilenas, 2003

Rango de población	Número de comunas	Porcentaje de comunas	Porcentaje promedio de población rural en la comuna
100.000 o más habitantes	46	13,5	2,8
50.000 - 100.000	32	9,4	11,4
25.000 - 50.000	47	13,8	31,1
5.000 - 25.000	172	50,4	47,2
Menos de 5.000	44	12,9	73,1
Total	341	100,0	39,0

Nota: El 57,7% de la población habita en comunas de más de 100.000 habitantes, un 15,8% en comunas de entre 50.000 y 100.000 habitantes, mientras que un 10,9% lo hace en comunas de entre 25.000 y 50.000 personas. Al contrario, sólo un 15,7% de la población habita en comunas de menos de 25.000 habitantes. Adicionalmente, 29 de las comunas de más de 100.000 habitantes pertenecen a una de las 3 grandes zonas metropolitanas existentes en el país.

Fuente: Estimaciones propias del autor basado en datos SINIM.

Institucionalidad y sistema de elecciones de autoridades locales

La administración de una o más comunas es realizada por una municipalidad, cuya autoridad es el Alcalde, electo por sufragio universal en un sistema de votación universal y directa. El candidato con mayor votación válidamente emitida será electo alcalde. El cargo dura cuatro años y puede ser reelecto en sucesivos períodos e implica incompatibilidad con otros cargos públicos (Ley 18.695). En términos prácticos, la elección por mayoría simple permite asegurar que sea la mayoría ciudadana la que escoge la principal autoridad local, situación que no quedaba resuelta en las elecciones previas a 2004, donde alcalde y concejales competían en una misma elección y las votaciones de pacto y subpactos debían determinar, en muchas ocasiones, el candidato que asumiría el cargo de alcalde. Al mismo tiempo, el actual sistema fortalece la competencia entre pocos candidatos con mayor fortaleza política y tiende hacia una concentración de la votación.

Adicionalmente, existe un Concejo Municipal, cuyos miembros son elegidos por sufragio universal y en votaciones directas, pero a través de un mecanismo proporcional, lo cual premia los esfuerzos colectivos en la obtención de los votos, beneficiando a los miembros de los pactos y subpactos y reduciendo las posibilidades de los candidatos independientes fuera de pacto. Al igual que el alcalde, los concejales son electos por cuatro años con posibilidad de reelecciones sucesivas. El número de concejales varía de entre un mínimo de seis y un máximo de 10, lo cual depende del tamaño de la comuna, o agrupación de comunas, por las cuales la

municipalidad en cuestión es responsable. Las elecciones de alcaldes y concejales se realizan en listas separadas a partir de las elecciones de 2004.

La existencia de dos grandes pactos en el sistema político chileno de los últimos 15 años se ve reflejada en la distribución de los votos y las autoridades locales electas. Mientras en la elección conjunta de alcaldes y concejales de 2000 el pacto de partidos vinculados al gobierno (Lista Concertación) obtuvo un 52,1% de los votos, el principal pacto de partidos de oposición (Lista Alianza) obtuvo un 40,1%. Esto llevó a que entre estos dos pactos se concentraran el 98,8% de los alcaldes electos y el 97,8% de los concejales. Sin embargo, como se puede apreciar en el Cuadro 4, las modificaciones en el sistema de elección de alcaldes permitieron que en las elecciones de 2004 se incrementaran el número de votos por candidatos independientes y que la composición política de los alcaldes electos se modificara sustantivamente, aunque con cambios menores en la composición de los concejales municipales. La elección directa por simple mayoría es una reforma que genera enormes incentivos para que los alcaldes orienten su gestión a la satisfacción de las demandas locales; sin embargo, ello no implica necesariamente que la calidad de la gestión sea el eje orientador.⁶

Cuadro 4
Resultados elecciones municipales 2000 y 2004

	Elección 2000		Elección 2004	
		%		%
Votos Alianza		40,1		38,7
Votos Concertación		52,1		44,8
Votos Izquierda		5,1		5,9
Votos Independientes		1,4		10,6
Alcaldes Alianza	165	48,8	104	30,1
Alcaldes Concertación	169	50,0	203	58,8
Alcaldes Izquierda	1	0,3	4	1,2
Alcaldes Independientes	3	0,9	34	9,9
Total	338	100,0	345	100,0
Concejales Alianza	684	38,9	886	41,3
Concejales Concertación	1.036	58,9	1.126	52,5
Concejales Izquierda	26	1,5	89	4,2
Concejales Independientes	12	0,7	43	2,0
Total	1.758	100,0	2.144	100,0

Fuente: SUBDERE (2005).

Funciones y competencias

Las municipalidades son corporaciones autónomas, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas (LOC 18.695). Para ello tienen las siguientes funciones privativas: i) elaborar y modificar el Plan de Desarrollo Comunal o PLADECO, ii) planificar y regular la comuna, iii) elaborar el Plan regulador de la comuna, iv) promover el desarrollo comunitario, v) aplicar las disposiciones sobre transporte y tránsito público en la comuna, vi) aplicar las disposiciones sobre construcción y urbanización; y vii) el aseo y ornato de la comuna. Las funciones compartidas son aquellas que desarrollan directamente o con otros órganos de la administración del Estado. Se destacan las siguientes: salud y protección del medio ambiente; asistencia social y jurídica; educación y cultura; capacitación, promoción del empleo y el fomento productivo; turismo, deporte y recreación; urbanización y vialidad urbana y rural; apoyo y fomento en materias de seguridad ciudadana; entre otras.

⁶ Un estudio reciente de la Universidad Católica (2005) encontró una baja correlación entre los índices de mejoramiento en la calidad de la gestión local y la elección de alcaldes durante el proceso electoral 2004.

De esta forma las funciones municipales están en los ámbitos de i) la planificación del territorio, ii) prestación de servicios sociales a la comunidad; iii) infraestructura y medio ambiente; iv) desarrollo económico local y, v) promoción de la participación (SUBDERE, 2004).

Para el cumplimiento de estas funciones las municipalidades cuentan con diversas competencias que se distribuyen en aquellas esenciales (relativas a la ejecución del PLADECO, al presupuesto municipal y al plan regulador que son los componentes básicos de la gestión municipal; establecer derechos por los servicios, permisos y concesiones que otorguen; otorgar subvenciones y aportes a entidades sin fines de lucro que colaboren con el cumplimiento de sus funciones; aplicar tributos a actividades o bienes que tengan una clara identificación local; establecer unidades territoriales para mejorar la participación ciudadana y el desarrollo equilibrado de la comuna) y las competencias no esenciales que son aquellas determinadas por leyes comunes.

Cada municipalidad está encabezada por el Alcalde, quien tiene la responsabilidad administrativa superior de ésta y la supervigilancia de su funcionamiento. Además, en cada municipalidad está el Concejo Municipal, el cual es de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad local y de ejercer las atribuciones que le otorga la Ley (LOC 18.695).

Dentro de las competencias del Concejo están el pronunciarse sobre las propuestas del Alcalde relativas a su programa anual, y a sus metas y líneas de acción: el PLADECO; el presupuesto municipal; los presupuestos de educación y salud; las políticas de recursos humanos, prestaciones de servicios y concesiones; el Plan regulador; los tributos y decisiones financieras; las ordenanzas y reglamentos municipales. También deberá fiscalizar el cumplimiento de los planes y programas de inversión y la ejecución del presupuesto municipal; las actuaciones del alcalde; evaluar la gestión del alcalde, entre otras.

Como instancia de participación institucionalizada existe el Consejo Económico y Social Comunal (CESCO) integrado por representantes de la comunidad local organizada. Este es un órgano asesor de la municipalidad y tiene como objetivo asegurar la participación de las organizaciones comunitarias en las actividades relevantes en el progreso económico, social y cultural de la comuna. Los consejeros del CESCO pueden pronunciarse sobre cuenta pública del alcalde, sobre la cobertura y eficiencia de los servicios municipales de la comuna y pueden interponer el recurso de reclamación. El alcalde debe a su vez informarles acerca de los presupuestos de inversión, el PLADECO y el Plan Regulador.

Como se aprecia, los municipios chilenos presentan una elevada complejidad en las responsabilidades que deben cumplir, tanto por la amplitud de sus funciones como porque la mayor parte de ellas son compartidas con otros organismos del Estado. Por esta razón, los mecanismos de coordinación se convierten en uno de los principales desafíos en los diseños institucionales y en las modalidades de gestión de los programas y políticas públicas que involucran a las municipalidades. Sin embargo, en muchos casos no existe mucha claridad respecto de las competencias que tiene cada nivel en un determinado sector. Esto reduce la responsabilidad de las entidades públicas frente a los ciudadanos y genera expectativas enormes de la ciudadanía acerca de la gestión municipal en algunos sectores, donde sus responsabilidades son muy reducidas, por ejemplo en seguridad ciudadana (opinión de una alcaldesa entrevistada).

Por otra parte el cúmulo de funciones y competencias son similares para todos los municipios. No hay una distinción entre las diferentes capacidades efectivas que unos y otros pueden tener, especialmente aquellas capacidades condicionadas por el tamaño del municipio, por los recursos financieros y humanos con que cuentan, y por su verdadera capacidad para articular a los actores públicos y privados para lograr un efectivo desarrollo en el territorio. Finalmente, la distribución de las responsabilidades entre el alcalde y el Concejo indican una absoluta concentración de la función administrativa y de gestión en los alcaldes, mientras los concejales se concentran en su capacidad resolutoria sobre la gran mayoría de las acciones del alcalde y en la fiscalización de las acciones de este.

Adicionalmente, al comparar las funciones que tienen los municipios chilenos respecto de la mayor parte de los municipios de países de la OECD y de algunos países de América Latina se destacan dos importantes diferencias: i) mientras que en gran parte de otros países los municipios tienen asignadas las principales competencias de infraestructura urbana y de caminos locales y funciones relativas a la policía local, esto no es así en Chile; ii) en el caso chileno varias de las funciones municipales más importantes son realizadas por el sector privado completa o parcialmente. Entre estas sobresale que el 51% de la matrícula de educación es provista por el sector privado, mayoritariamente financiada con aportes del Gobierno Central a través del sistema de subvenciones por alumno; el 40% de la población recibe servicios de salud primaria por centros

diferentes a la red municipal, y la provisión de servicios de agua potable, saneamiento y alcantarillado es completamente provista por el sector privado. De esta forma, los componentes de privatización y competencia entre la provisión pública y privada, son elementos que diferencian al caso chileno de otras experiencias internacionales.

Características del sistema fiscal y financiero

Los municipios chilenos se financian principalmente a través de cuatro fuentes de recursos:

- **Cobro de impuestos y derechos locales:** conformados principalmente por el Impuesto Territorial a bienes raíces agrícolas y no agrícolas; la aplicación de tasas por la entrega de patentes comerciales y el cobro de permisos de circulación a vehículos motorizados. Todos se caracterizan porque sus tasas están asociadas al valor de mercado de la base imponible, por lo cual se puede hablar de impuestos patrimoniales. El impuesto territorial es el principal de beneficio local y su tasa, avalúo y cobro no es de responsabilidad de los municipios. Estos deben realizar actualizaciones de los catastros de propiedades a través de convenios con el Servicio de Impuestos Internos.⁷ En el caso de los otros dos impuestos la tasa es definida sin participación municipal,⁸ siendo su principal rol el cobrar los impuestos y, para el caso de los permisos de circulación, las estrategias de marketing son relevantes dado que los contribuyentes pueden pagar el impuesto donde deseen. El Cuadro 5 muestra que la recaudación tributaria municipal es muy baja en relación con la recaudación del nivel central, la cual se incrementó levemente hacia fines de los noventa, alcanzando un 1,6% del PIB, para reducirse a 1,4% en 2004.

Cuadro 5
Ingresos tributarios netos como porcentaje del PIB, 1995-2004

	1995	1995	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Gob. General										
- Impuestos	16,8	18,0	17,7	17,9	17,3	18,0	18,1	18,2	17,6	17,3
- Cobre	2,4	1,3	1,3	0,4	0,4	0,9	0,5	0,5	0,9	3,1
Municipal	1,2	1,4	1,4	1,5	1,6	1,5	1,6	1,6	1,6	1,4

Fuente: Ministerio de Hacienda (2005).

- **Transferencias intermunicipales no condicionadas:** una parte importante de los montos recaudados vía impuestos y derechos locales deben ser aportados a un fondo solidario que compensa la alta concentración de la base tributaria chilena. Este mecanismo es denominado Fondo Común Municipal (FCM). Alrededor del 35% de los recursos municipales corresponden al FCM.⁹ El Cuadro 6 muestra la evolución de los recursos reales recaudados por el FCM durante la última década, con un incremento real de 105% durante 1995 - 2005.¹⁰

Cuadro 6
Recaudación total Fondo Común Municipal
(Miles de millones, moneda nacional, 2004)

⁷ Por otra parte, una ley nacional determina un monto mínimo exento para todas las propiedades (en la actualidad es de alrededor de US\$ 18.000), el cual no es compensado centralmente. Esta medida deja exenta la mayor parte de los predios y elimina la posibilidad de asociar la entrega de servicios públicos locales con la responsabilidad de los ciudadanos de financiarlos.

⁸ La Ley de Rentas II, aprobada recientemente, permite que los municipios modifiquen la tasa que cobran por patentes comerciales.

⁹ De no existir el FCM 15 municipios concentrarían el 50% de todos los ingresos municipales. A su vez, aunque todos los municipios deben aportar al FCM, éste es financiado en un 92% por sólo 14 municipios.

¹⁰ La composición del FCM está definida por un 60% de lo recaudado por el Impuesto Territorial, aunque para los cuatro municipios de mayores ingresos esta tasa es de 65%; 62,5% de lo recaudado por Permisos de Circulación; un aporte de lo recaudado por Patentes Comerciales de los 4 municipios de mayores ingresos; 50% de lo recaudado por transferencia de vehículos; 100% de lo recaudado por multas de los Juzgados de Policía Local y un monto de aporte fiscal definido anualmente por la Ley de Presupuestos. La distribución del FCM está definida en un 90% por cinco variables (10% por partes iguales entre las comunas, 10% por pobreza relativa, 15% por población comunal, 30% por predios exentos y 35% por menor Ingreso Propio Permanente). El restante 10% contempla un 5% de acuerdo a indicadores de eficiencia y un 5% para proyectos de emergencia.

	Monto	Tasa de Crecimiento
1995	203.915	21%
1996	237.242	16%
1997	247.077	4%
1998	258.033	4%
1999	279.752	8%
2000	281.007	0%
2001	317.587	13%
2002	351.219	11%
2003	373.866	6%
2004	398.408	7%
2005 (e)	419.138	5%
2006 (e)	455.798	9%

Fuente: Asociación Chilena de Municipalidades (2005).

Es importante notar que la forma de distribución del FCM genera un fuerte desincentivo para la generación de recursos propios en la medida en que un alto porcentaje de su distribución depende del bajo nivel de ingresos que tengan los municipios respecto al promedio nacional. Por otra parte es interesante notar la existencia de un componente de eficiencia, el cual representa para el año 2005 un monto superior a los \$37 millones de dólares. Sin embargo, los municipios entrevistados indican que este componente no es un incentivo real para conducir su gestión, se percibe complejo, se diluye dentro del resto de los componentes del FCM y se construye con variables rezagadas, por lo cual los logros alcanzados por su propia gestión sólo son considerados en la asignación de años posteriores.

- **Transferencias del Gobierno Central asociadas con el financiamiento de la salud y la educación en función de la cobertura (demanda) del servicio:** en el sector educación, la principal fuente de financiamiento es la subvención mensual pagada al municipio por la asistencia promedio de los alumnos matriculados en establecimientos de su dependencia. Adicionalmente se entregan recursos para el pago de incentivos individuales y por establecimiento, así como recursos financieros o en especies destinados a programas específicos. En el caso de la salud primaria, la principal transferencia de recursos proviene del pago mensual de un monto fijo asociado al número de personas inscritas en los establecimientos de salud primaria dependientes del municipio,¹¹ denominado Per Cápita. Por otra parte, los municipios pueden firmar convenios con los servicios de salud con el fin de ejecutar diversos programas adicionales, por los cuales el respectivo servicio de salud se compromete a pagar mensualmente la ejecución de estos programas. Adicionalmente, los servicios de salud son responsables de transferir los recursos financieros asociados al pago de incentivos por desempeño individual de los funcionarios adscritos a la salud primaria municipal.
- **Transferencias del Gobierno Central y Regional condicionadas a proyectos o programas específicos:** Un conjunto importante de los fondos de inversiones tienen como principal destinatario a los municipios del país, tanto porque estos son los responsables de la entrega de los servicios que el gobierno central o regional quiere incrementar en calidad o cobertura, como es el caso de los recursos del FNDR para infraestructura y equipamiento de salud y educación, como porque la coordinación de la demanda y el desarrollo de mecanismos de mayor participación de la comunidad se facilitan a través de la derivación de los recursos financieros hacia las municipalidades, como los programas de saneamiento básico (Programa de Mejoramiento de Barrios - PMB) o de infraestructura comunitaria básica (Programa de Mejoramiento Urbano - PMU). Al mismo tiempo, en forma creciente los diversos servicios públicos están requiriendo del apoyo de los municipios para la ejecución de sus programas nacionales, lo cual se facilita por las ventajas comparativas del municipio: relación cercana con la ciudadanía, su existencia en todo el territorio o por los mecanismos de información social de alta cobertura a nivel local.

¹¹ Las comunas son diferenciadas de acuerdo a características de pobreza, urbanidad y tamaño, lo cual hace que los montos per cápita puedan diferir entre estos tipos de comunas.

Los recursos analizados a continuación corresponden en gran parte a los cuatro componentes descritos anteriormente, aunque diversos programas sectoriales no fueron considerados por la falta de información. Sin embargo, dada la diversidad de las fuentes de ingreso municipal, la existencia de entidades jurídicas diferentes al propio municipio, como es el caso de las Corporaciones Municipales de Educación y Salud,¹² y los mayores problemas de contar con información actualizada para el conjunto de comunas del país, es muy difícil determinar con exactitud el monto de los recursos administrados por los municipios chilenos.

De acuerdo a la Dirección de Presupuestos (DIPRES) para el período 1995-2004 los municipios administraron cerca de \$1,6 billones en 2004 (Cuadro 7), es decir, 12,5% del ingreso público total. De estos, un 50,2% correspondía a ingresos tributarios y un 36,1% a transferencias, principalmente asociadas con los sectores de salud y educación. Por otra parte, dentro del total de gastos municipales un 49,6% se destinaban a gastos en personal,¹³ mientras que el gasto en inversiones correspondía a un 13,5% (\$216.000 miles de millones –mm- en 2004).¹⁴ Un monto de \$148.000 mm (9,2% del total del gasto) correspondió al pago de subvenciones y donaciones entregadas por los municipios a otras entidades, lo cual incluye aquellas transferencias realizadas por los municipios a corporaciones de educación y salud.

Desde una perspectiva histórica, se observa que los ingresos municipales se acrecentaron en un 59,1% en la década 1995-2004, con una evolución relativamente estable entre los recursos provenientes de impuestos y de transferencias. Este crecimiento supera el 48% de incremento que tuvieron los ingresos totales del Gobierno Central durante el mismo período, implicando un crecimiento relativo del tamaño del sector municipal dentro del sector público total. Por el lado del gasto, la mayor parte de los componentes siguen una evolución similar a la de los ingresos; sin embargo, los recursos destinados a inversión muestran una situación más asimétrica, con un fuerte crecimiento entre 1995-2000, cuando se duplica la inversión real. En el período 2001-2004 la inversión se mantiene relativamente estable, aunque es un 15% menor que la presentada en 2000. Por otra parte, el análisis intertemporal indica que el endeudamiento municipal, en términos agregados, es mínimo, pues la mayor parte de los años se genera un superávit financiero y en los años de mayor endeudamiento éste representa sólo el 1,9% del ingreso municipal total.

A pesar de lo interesante de esta información, el Cuadro 7 contiene una serie de omisiones que hacen difícil describir con claridad la evolución de los ingresos y gastos municipales. Por una parte, ésta no incluye las transferencias a educación y salud entregadas por el nivel central a las corporaciones municipales; adicionalmente no es posible determinar la magnitud que representa el FCM dentro del total de recursos de los municipios, así como tampoco considera algunas transferencias importantes de inversiones del nivel regional hacia los municipios, en particular aquellas financiadas con los recursos del FNDR. A partir de la información proveniente del Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM), elaborado por SUBDERE, es posible construir una visión complementaria a la anterior, la cual resuelve parcialmente estos problemas de información.

El Cuadro 8 estima con mayor precisión la magnitud de los recursos administrados por los municipios. Aunque no se tiene información para todo el período 1995-2004, es posible estimar la evolución de los recursos locales para los últimos años. Los resultados indican que en 2004 los municipios manejaban cerca de \$2,1 billones, es decir, por lo menos un 30% más que los recursos estimados por DIPRES para el mismo período.¹⁵ Esta magnitud representa el 16,1% del total de ingresos del Gobierno Central. De este total cerca de la mitad de los recursos correspondía a transferencias de educación y salud o asociadas con inversiones del FNDR para los mismos sectores, lo cual deja en evidencia el peso financiero de los sectores traspasados dentro de la gestión municipal y la vulnerabilidad de la gestión general del municipio frente a cualquier cambio institucional o de gestión que los afecte.

Por otra parte, el peso relativo del sector municipal experimenta una caída en 2004 respecto a los años anteriores, lo cual es explicado por el elevado incremento de los ingresos del Gobierno Central para este año, producto del alto precio del cobre y de la fuerte recuperación del producto nacional. De esta forma, durante el período de análisis el tamaño relativo del sector municipal correspondió al 17%-18% del total del ingreso del Gobierno Central (16,1% en 2004).

¹² Existen 51 corporaciones de educación y 47 de salud, las cuales mayoritariamente se encuentran en las comunas de mayor tamaño del país.

¹³ El análisis de la DIPRES incluye el personal del sector salud y educación.

¹⁴ Estas estimaciones incluyen los recursos transferidos por la SUBDERE a través de sus programas PMB y PMU.

¹⁵ La diferencia con DIPRES se explica principalmente por las corporaciones municipales.

Cuadro 7
Estado de operaciones municipales, 1995-2004
(Miles de millones, moneda nacional, 2004)

Transacciones que afectan el Patrimonio Neto										
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Ingresos	994	1.098	1.236	1.292	1.385	1.449	1.500	1.527	1.601	1.585
Ingresos tributarios netos	495	557	604	644	665	685	720	751	796	795
Donaciones ¹ (<i>Transferencias Gob. Central</i>)	357	389	457	467	535	571	577	605	581	572
Rentas de la propiedad ²	14	15	18	20	18	20	19	20	22	24
Ingresos de operación	84	89	94	100	105	111	119	129	139	134
Otros ingresos	44	47	63	62	63	61	65	66	63	60
Gastos	838	948	1.047	1.112	1.164	1.232	1.297	1.362	1.398	1.382
Personal	487	552	614	644	685	733	767	804	815	796
Bienes y servicios de consumo y producción	253	281	306	330	339	356	384	402	424	416
Intereses	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Subsidios y donaciones ¹	90	105	116	121	127	129	130	135	140	148
Prestaciones provisionales	1	1	1	5	1	1	1	5	1	1
Otros	8	7	10	11	12	13	15	16	18	21
Resultado operativo bruto	156	151	189	180	221	217	202	210	204	203
Transacciones en activos no financieros										
Adquisición neta de activos no financieros	113	170	160	184	205	245	194	202	193	209
Ventas de activos físicos	13	9	7	7	5	7	8	9	11	13
Inversión	123	173	160	185	205	249	198	207	198	216
Transferencias de capital	4	6	7	6	4	3	4	5	6	6
Total ingresos³	1.008	1.107	1.243	1.299	1.390	1.456	1.508	1.581	1.612	1.598
Total gastos⁴	965	1.126	1.214	1.303	1.373	1.484	1.499	1.573	1.601	1.604
Endeudamiento	-43	19	-29	4	-16	28	-9	-9	-11	6

¹ Corresponde al concepto de transferencias.

² En presentación tradicional forma parte de los ingresos de operación.

³ Ingresos de transacciones que afectan el Patrimonio Neto más ventas de activos físicos clasificadas en transacciones en activos no financieros.

⁴ Gastos en transacciones que afectan el patrimonio neto más inversión y transferencias de capital clasificadas en transacciones en activos no financieros.

Fuente: Ministerio de Hacienda. Estadísticas de las Finanzas Públicas 1995-2004 (julio 2005).

Para determinar el peso relativo que tienen las transferencias intermunicipales (el FCM) dentro de los ingresos locales, se estimó el porcentaje que representan estas transferencias en el total de ingresos propios permanentes descontados los aportes que hacen los propios municipios a la composición del FCM. Para 2004 este porcentaje alcanzó el 41,0%, cifra relativamente estable para el período 2000-2004 (SUBDERE, 2005). El Gráfico 2 muestra que la mayor parte de los municipios presentan una alta tasa de dependencia del FCM (el promedio es 64,5%). Solamente 84 municipios tienen una dependencia inferior al 50% y 18 inferior al 20%. De esta forma es posible determinar que del total de ingresos administrados por los municipios, alrededor de un 20% son transferencias intermunicipales, un 50% son transferencias condicionadas desde los ministerios o los GORE y sólo un 30% son ingresos operacionales del propio municipio que recauda los fondos, lo cual indica que la equidad vertical del sector municipal está constituida en un 50% por recursos propios de este nivel de gobierno y otro 50% por recursos provenientes de los niveles superiores.

Cuadro 8
Total de ingresos municipales
(Miles de millones, moneda nacional, 2004)

	Total ingresos municipales (Miles de millones, 2004)			Porcentaje sobre ingreso del Gobierno Central		
	Ingreso neto municipal¹	Incluyendo salud y educación²	Incluyendo FNDR para salud y educación²	Ingreso neto municipal	Incluyendo salud y educación	Incluyendo FNDR para salud y educación
2000	949.810	N/D	N/D	8,9		
2001	996.341	1.805.739	N/D	9,0	16,3	
2002	1.032.440	1.902.414	1.973.382	9,2	17,0	17,6
2003	1.093.388	1.998.766	2.062.889	9,3	16,9	17,5
2004	1.173.389	2.164.598	2.237.760	8,4	15,6	16,1

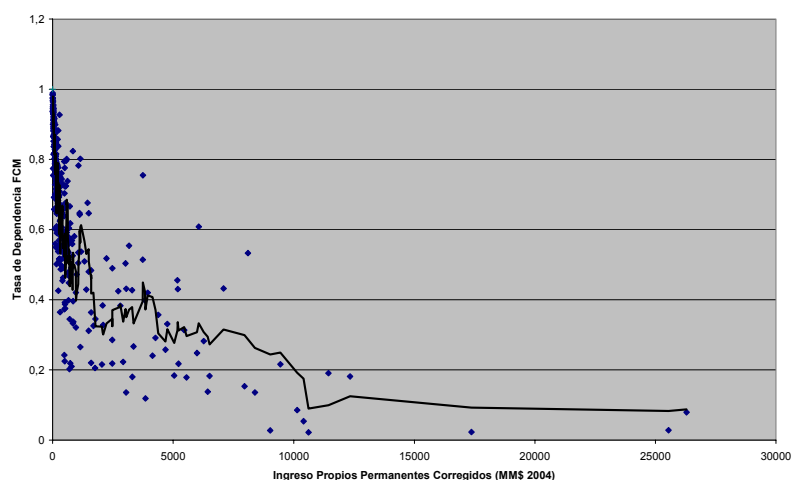
¹ Incluye recursos transferidos desde SUBDERE por PMB y PMU. Los aportes del municipio al FCM fueron descontados del total de ingresos municipales.

² Información incompleta para diversos municipios en diversos años

* N/D indica que no hay información disponible para construir una agregación de los resultados.

Fuente: Estimaciones propias basadas en SINIM.

Gráfico 2
Tasa de dependencia del FCM según ingresos propios permanentes, 2004



Fuente: Estimaciones propias a partir de SINIM.

En el contexto de una comparación internacional, Chile se encuentra por debajo del promedio de gastos e ingresos que manejan los gobiernos subnacionales en países unitarios de la OECD,

aunque, la distribución de la equidad vertical es bastante similar (Cuadro 9). Al agregar los recursos municipales y de los GORE los ingresos autónomos en Chile se mantienen entre 8,5% y 9,5% del total del Gobierno Consolidado, mientras que en los países unitarios de la OECD este promedio es de 16,6%, aunque con una alta heterogeneidad: Chile tendría una participación mayor que la de países como Grecia, Irlanda, Reino Unido o Portugal. A su vez, mientras los gastos consolidados de los gobiernos subnacionales chilenos alcanzan 20%,¹⁶ el promedio para países unitarios de la OECD es de 30,5%.

Cuadro 9
Indicadores de descentralización fiscal, OECD, 2001

	Porcentaje del total del gasto por gobiernos subnacionales	Porcentaje del total del ingreso por gobiernos subnacionales
Países federales		
Austria	28,5	21,4
Bélgica	34,0	11,3
Canadá	56,5	49,9
Alemania	36,1	32,4
Estados Unidos	40,0	40,4
Promedio	39,0	31,1
Países unitarios		
Dinamarca	57,8	34,6
Finlandia	35,5	24,7
Francia	18,6	13,1
Grecia	5,0	3,7
Irlanda	29,5	5,3
Italia	29,7	17,6
Japón	40,7	26,0
Luxemburgo	12,8	7,4
Holanda	34,2	11,1
Noruega	38,8	20,3
Portugal	12,8	8,3
España	32,2	20,3
Suecia	43,4	32,0
Reino Unido	25,9	7,6
Promedio	30,5	16,6

Fuente: The Economic Outlook 2003 (OECD).

Al comparar el caso chileno con los países más grandes de América Latina,¹⁷ el gasto de los gobiernos subnacionales chilenos está por debajo de los países federales tales como Brasil (40%), Argentina (45%) y México (30%), mientras que es relativamente similar a Venezuela (19%). En el caso de los países unitarios está por debajo de Colombia y es superior al caso de Perú.

Inversión

Dado que las municipalidades ejercen importantes funciones sociales y de desarrollo urbano los recursos destinados a inversiones son un buen indicador de la gestión local. Sin embargo, como se pudo apreciar más arriba, la mayor parte de los municipios chilenos son pequeños y dependen de

¹⁶ En el caso de Chile, junto al proceso de descentralización ha existido un proceso de privatización de una parte de los servicios sociales, entre los que sobresalen: parte de la seguridad social; la provisión de infraestructura de agua potable y servicios de saneamiento; la entrega de subsidios habitacionales; varias carreteras urbanas de la Región Metropolitana; y la educación primaria y secundaria, donde cerca del 50% de este servicio es prestado por entidades privadas que reciben financiamiento del Gobierno Central. Sólo el financiamiento para la entrega de servicios de educación por entidades privadas subvencionadas representa un 5% de los gastos del Gobierno Central.

¹⁷ Banco Mundial (1998) y Wiesner (2003).

transferencias intermunicipales o intergubernamentales para su propia operación, por lo cual los recursos destinados a inversiones también tendrán un fuerte componente de transferencias para su financiamiento, principalmente provenientes de fondos del GORE (FNDR) y de la SUBDERE (PMB y PMU), intermediados por los GORE.

El Cuadro 10 muestra que las inversiones son financiadas mayoritariamente con recursos propios de los municipios, aunque las transferencias alcanzan cerca de un 40% de la inversión total. Por otra parte, el comportamiento de la inversión con recursos propios tiene un fuerte componente procíclico, lo cual es profundizado por la imposibilidad de los municipios para obtener endeudamiento de largo plazo para financiar proyectos de inversión.

Cuadro 10
Inversión municipal
(Miles de millones, 2004)¹

Año	Inversión recursos propios	Inversión educación y salud con recursos propios ²	Inversión con transferencias ³	Total inversión
2000	137.565	N/D	N/D	N/D
2001	113.896	44.045	N/D	N/D
2002	123.287	54.691	129.503	307.481
2003	120.795	47.665	110.459	278.919
2004	157.224	62.214	129.309	348.747

Notas: ¹ Información incompleta.

² Una parte corresponde a transferencias provenientes del Fondo de Capital para financiar proyectos de la Jornada Escolar Completa; sin embargo, SINIM no permite diferenciar los aportes provenientes de recursos propios de los del Fondo de Capital.

³ Incluye transferencias del PMB y PMU, así como los recursos del FNDR para educación y salud.

* N/D indica que no hay información disponible para determinar el monto agregado de inversiones.

Fuente: estimaciones propias a partir de SINIM.

Al comparar la inversión en 2004 por diferentes tipos de comunas (ver Cuadro 11), se observa que todos los tipos de municipios dedican un porcentaje superior al 20% de sus recursos propios a la inversión. Este porcentaje más que duplica la inversión relativa del Gobierno Central, el cual destina poco menos del 10% de sus ingresos totales a programas y proyectos de inversión. Por otra parte, las transferencias para inversión tienen un importante componente compensatorio, puesto que permiten duplicar las inversiones realizadas por los municipios pequeños e intermedios, mientras que en términos relativos va decreciendo su importancia entre las comunas medianas y grandes. En éstas últimas sólo un tercio de la inversión es financiada con transferencias.

Cuadro 11
Inversión promedio por municipio por tipos de comunas, 2004¹
(Miles de millones, 2004)

	<5.000 habitantes	5.000 - 25.000	25.000 - 50.000	50.000 - 100.000	<100.000
Monto promedio					
Ingresos propios corregidos	534	916	1.865	4.591	11.683
Inversión recursos propios	107	149	380	750	1.670
Inversión recursos propios incluyendo educación y salud	115	197	568	1.092	2.400
Total de inversión	232	429	1.268	1.513	3.269

Porcentaje sobre

ingresos propios

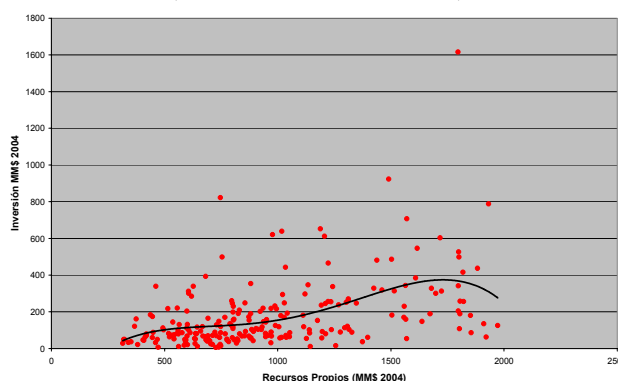
Inversión recursos propios	20,0	16,3	20,4	16,3	14,3
Inversión recursos propios incluyendo educación y salud	21,5	21,5	30,5	23,8	20,5
Total de inversión	43,4	46,8	68,0	33,0	28,0

Nota: ¹ Información para 303 comunas.

Fuente: cálculos propios a partir de SINIM.

A pesar de este similar esfuerzo relativo entre diversos tipos de municipalidades, existe una enorme heterogeneidad al interior de cada grupo. El Gráfico 3 describe la magnitud de las inversiones que destinaron los municipios con ingresos propios de hasta \$2.000 mm en 2004, el cual indica que una parte importante de los municipios pequeños realizó una inversión muy baja con recursos propios (incluso 27 de ellos tuvieron inversiones inferiores a los \$50 mm). Esta situación se hace más deficitaria cuando los municipios no cuentan con los equipos técnicos adecuados para la elaboración de proyectos de inversión con una calidad suficiente para ser aprobados por la Secretaría y Planificación y Coordinación (SERPLAC) y posteriormente financiados por el GORE.¹⁸

Gráfico 3
Inversión con recursos propios comunas de bajos ingresos
(Miles de millones, 2004)



Fuente: Estimaciones propias a partir de SINIM.

Endeudamiento municipal

La literatura chilena es bastante escasa en estudios sobre endeudamiento municipal y su relación financiera con el Gobierno Central, en particular en relación con los incentivos que tendrían los niveles subnacionales para incurrir en malas prácticas financieras.¹⁹ A pesar de las limitaciones de información, a continuación se describen algunas de las principales características de la situación municipal actual.

No existen mecanismos de estabilización financiera: Los municipios chilenos no pueden acceder a créditos²⁰ más allá de operaciones de leasing o lease-back autorizadas por la Dirección de Presupuestos. Por otra parte, los aportes adicionales que realiza el Gobierno Central durante

¹⁸ Los proyectos del FNDR requieren ser evaluados técnicamente por la SERPLAC y sólo una vez que estos los aprueban pueden, potencialmente, recibir recursos del GORE.

¹⁹ Uno de los pocos estudios es el de Serrano y Berner (2002), el cual indica que las experiencias de rescate financiero del nivel central hacia los municipios han sido escasas: se presentaron algunas experiencias en el sector de educación municipal a comienzos de los noventa.

²⁰ Sin embargo, el Gobierno Central sistemáticamente ha estado creando sistemas de cuasi-créditos a través de la autorización de adelantos del FCM para hacer frente a situaciones de deudas municipales, en particular con el sector educacional. Dos ejemplos son las Leyes 19.926 (2003) y la 19.972 (2004) que permitieron a 88 municipios recibir recursos adelantados para el pago de las deudas de perfeccionamiento docente.

períodos de bajo crecimiento económico están asociados a programas de empleo y no a recursos para la operación corriente del municipio. La alta dependencia del FCM hace que la mayor parte de los municipios, a nivel individual, tengan dos situaciones que afectan seriamente el ciclo de sus ingresos: i) la recaudación de los ingresos que componen el FCM es altamente procíclico respecto del ciclo económico nacional, generando una reducción importante en el crecimiento nominal del FCM cuando la economía nacional está en la etapa baja del ciclo; ii) cada tres años se reestima la distribución del 90% del FCM, generando nuevos cambios en los ingresos provenientes de la principal fuente de ingresos; durante períodos positivos de la economía nacional las readecuaciones no generan impactos negativos en muchos municipios, pero si la economía se encuentra en un período de bajo crecimiento económico, las readecuaciones del FCM no serán compensadas con el crecimiento de los recursos del fondo.

En este escenario, los principales mecanismos de adecuación financiera de los municipios son los ajustes en inversiones con recursos propios mencionados anteriormente. Sin embargo, dependiendo de la percepción de las autoridades locales sobre la extensión en la reducción de los ingresos, muchos municipios manejan el financiamiento en la caída de sus ingresos por medio de un “endeudamiento operacional”. Los mecanismos más utilizados son la postergación en el pago a proveedores y de las imposiciones laborales, el pago del aporte que corresponde hacer por permisos de circulación u otro componente al FCM o del pago de algunos componentes en las remuneraciones, donde estos componentes pasan a ser utilizados como mecanismos del manejo financiero municipal. La readecuación en los gastos operacionales del municipio también es un componente de ajuste, pero más restrictivo entre los municipios pequeños, donde parte importante de los gastos con recursos propios corresponde a gastos fijos de funcionamiento.²¹

Un mecanismo que podría ser utilizado como estabilizador financiero para el sector municipal son los aportes del Tesoro Público al FCM, con lo que se regularía el financiamiento de los municipios de menores ingresos en períodos críticos del ciclo económico. También parece importante abrir la posibilidad de endeudamiento municipal hacia aquellos municipios de mayor tamaño y con excelente gestión financiera. Este mecanismo permitiría generar un fuerte incentivo a mayores grados de responsabilidad fiscal y sería un instrumento que incorporaría mayor transparencia de la gestión financiera del sector, tal como ha sido aplicado durante los últimos años en varios países de la OECD (OECD, 2003).

La supuesta “Imposibilidad de financiar presupuestos deficitarios”: La LOC de municipalidades indica que los concejos municipales sólo puede aprobar presupuestos financiados y que para ello el Concejo debe examinar trimestralmente el programa de ingresos y gastos, incluyendo las correcciones necesarias cuando exista una situación deficitaria; de lo contrario, habrá “acción pública para reclamar el cumplimiento de esta responsabilidad”. Sin embargo, un estudio reciente realizado por SUBDERE detectó que cerca de un 18% de los municipios tienen un nivel de deuda, informado a esta institución, mayor al 20% de los ingresos propios anuales y de éstos 30 están en una condición crítica porque tienen niveles superiores al 40%.

Información indirecta sobre flujo del endeudamiento municipal se puede obtener a través del análisis de la información del SINIM, el cual entrega información sobre ingresos percibidos y gastos devengados para la gestión general del municipio y los sectores de educación y salud. Esta información no permite determinar la magnitud de deuda acumulada por los municipios, ni sus variaciones anuales; no se tiene el balance financiero de cada municipalidad, y la información está sujeta a errores y omisiones importantes porque proviene de Balances de Ejecución Presupuestaria Municipal que no son auditados.

Sin embargo, al contabilizar las cuentas por pagar de cada uno de estos componentes y agregar estos “déficit”, el total de los municipios con déficit eran 251 y el déficit acumulado alcanzaba a los \$58.466 mm en 2004, y equivale al 5,36% de los ingresos propios de todos los municipios (frente a 4,82% en 2003). El análisis de estos municipios con déficits financieros durante 2004 indica que su intensidad no se asocia principalmente al tamaño del municipio, y que el grado de déficit está en una

²¹ En este sentido parece correcta la eliminación del componente de población de entre las variables de distribución del FCM (SUBDERE, Proyecto de Ley Rediseño FCM, 2005).

situación crítica en más del 20% de los municipios, los cuales tienen déficits agregados brutos que superan el 10% de los ingresos propios anuales, porcentaje que se ha incrementado respecto a 2003 (Cuadro 12).

Cuadro 12
Estimación déficit anual municipal

Porcentaje de déficit	Número de municipios 2004	Porcentaje de municipios	Número de municipios 2003	Porcentaje de municipios
Déficit Bruto¹				
Más de 20% de Ingresos Propios	27	7,9	16	4,7
10% - 19,99%	45	13,2	39	11,4
5% - 9,99%	57	16,7	39	11,4
2% - 4,99%	62	18,2	48	14,1
0,01% - 1,99%	60	17,6	90	26,4
Déficit Neto²				
Más de 20% de Ingresos Propios	23	6,7		
10% - 19,99%	41	12,0		
5% - 9,99%	43	12,6		
2% - 4,99%	33	9,7		
0,01% - 1,99%	21	6,2		

¹ Los montos de déficit en gestión general, salud y educación se suman sin descontar los superávits de alguno de los tres componentes.

² Los montos de déficit en gestión general, salud y educación se suman, descontando los superávits de alguno de los tres componentes.

Fuente: cálculos del autor a partir de SINIM.

Información acerca del nivel de deuda municipal: La información financiera de los municipios es aún bastante imprecisa, no sólo para los organismos públicos vinculados a la gestión financiera e institucional de los municipios y la ciudadanía, sino también para los propios organismos de fiscalización internos de las acciones del alcalde, como son los concejeros municipales. Sin embargo, parte de las atribuciones que tiene el Concejo Municipal para contar con información imparcial acerca del estado financiero de la municipalidad ha sido escasamente utilizada. Por ejemplo, la Ley 19.653 de 1999 permitió que el Concejo Municipal pudiera contratar una auditoría externa anual respecto de la ejecución presupuestaria y el estado de la situación financiera del municipio, cuyos resultados deberían ser de conocimiento público.²² Parte de esta situación ha sido remediada a través de la obligación de las unidades de administración y finanzas de informar trimestralmente al Concejo Municipal del detalle de los pasivos acumulados por el municipio y las corporaciones municipales (Ley 20.033 de 2005), cuya información deberá estar disponible en los sitios web de las respectivas municipalidades.

Sin embargo, la confiabilidad y comparabilidad de la información es débil. Por ejemplo los datos de deuda reportada por los municipios a SUBDERE en 2005 son \$92.500 mm, mientras que el reporte de la CGR para 2004 (ver Cuadro 13), aún con información incompleta, indicaba una deuda corriente de \$177.000 mm. Estas diferencias tan marcadas en las fuentes de información deberían resolverse a través de un sistema que genere confianza en la veracidad de los datos, que logre una mayor prontitud en la entrega pública de la información trimestral o semestral, y que le permita a toda la ciudadanía acceder a la información para cada municipio para un período de al menos cuatro años con lo cual sería posible hacer una comparación intertemporal de la situación financiera municipal. Al mismo tiempo parece adecuado obligar al municipio a realizar una auditoría externa cada dos años, o al menos durante el año del término del período del alcalde, de tal forma que su realización no quede sujeta al acuerdo de mayoría del Concejo Municipal.

²² Una restricción para esta auditoría es que debe ser aprobada por mayoría del Concejo. En el caso de los municipios de menores ingresos esta auditoría externa sólo puede ser contratada cada dos años.

Cuadro 13
Evolución deuda corriente sector municipal
(Miles de millones, 2004)

	2000	2001	2002	2003	2004 ¹
Deuda Corriente	101.364	115.175	120.809	151.576	176.967

Nota: ¹ Información incompleta.

Fuente: Informe Financiero, CGR (2004).

Mecanismos de participación de la sociedad civil en los niveles locales

Participación ciudadana, gestión pública y descentralización

Aunque el fortalecimiento de la democracia y la estabilidad política han sido la base de los procesos de descentralización en América Latina y en Chile (Banco Mundial, 1998; SUBDERE, el Chile que queremos), la participación ciudadana se presenta como el eje principal de la descentralización porque le otorga legitimidad a las autoridades y fortalece la gobernabilidad, garantiza que las decisiones sean pertinentes a las realidades de los diversos territorios y permite el control ciudadano de los asuntos públicos.

Asimismo, ante el reconocimiento de la insuficiencia de la elección directa de autoridades para asegurar niveles de gobernabilidad adecuados, se vuelve indispensable el potenciar la participación a través de cambios institucionales que permitan controlar y limitar el poder del Estado, estimulen el compromiso de la propia comunidad en el procesamiento y solución de las demandas sociales, y contribuyan a una cultura de la tolerancia y a la creación de nuevos mecanismos de comunicación (SEGPRES, 2001; BID, 1998).

Por otra parte, la gestión pública y la modernización del Estado se vuelven un terreno particularmente propicio para el fortalecimiento de la participación ciudadana, tanto desde la perspectiva de la eficiencia de las acciones del Estado (Marcel y Tohá, 1996), al reconocer al ciudadano como un usuario de los bienes y servicios públicos, como porque ésta permite nuevas formas para realizar la gestión pública, donde no sólo los aspectos técnicos son relevantes, sino también los sociales y políticos. De esta forma, la participación permite el logro de un buen gobierno incluyendo conceptos como transparencia, justicia, equidad e igualdad que van más allá de la eficiencia de sus resultados.

Sin embargo, una conclusión bastante robusta para el caso chileno es que la participación ciudadana no ha sido uno de los ejes del proceso de modernización del Estado, sino más bien uno de los principales desafíos pendientes para los próximos gobiernos. Desde comienzos de los noventa el proyecto de modernización del Estado tuvo un énfasis en los resultados sobre los procedimientos, como también en la mejora de la calidad de los servicios, con una estrategia más bien gerencialista (Bau, 2005), donde el énfasis del ciudadano fue en su consideración como usuario de los servicios públicos. Aunque durante el gobierno del Presidente Lagos se enfatizó el fortalecimiento de la relación entre el Estado y la sociedad civil, al final de este período se sigue reconociendo la débil participación ciudadana en la gestión pública como una de las tensiones del proceso modernizador (Bensión, 2005).

Municipio y participación ciudadana

El marco institucional de los municipios considera una gestión pública centrada en la participación y la cooperación. La relación cercana entre las autoridades locales y los funcionarios municipales con la ciudadanía obliga a que las acciones locales centren su acción en los requerimientos de su comunidad, posibilitando el desarrollo de múltiples mecanismos de participación de la sociedad civil y sus organizaciones en la gestión pública local.

La diversidad de mecanismos de participación ciudadana a nivel de gestión local puede ser ordenada de acuerdo al grado de deliberación que tiene la ciudadanía en la toma de decisiones,²³ donde los mecanismos más simples están relacionados con la entrega de información y la realización de consultas no deliberativas para el diseño o formulación de la gestión local (Cuadro 14). Un nivel más avanzado es la posibilidad de elección y/o cogestión de las acciones de políticas públicas locales, donde la deliberación de la ciudadanía es intensa e implica el desarrollo de mecanismos de negociación, articulación y desarrollo de capacidades entre las entidades municipales y los ciudadanos o sus organizaciones. Una tercera etapa es la vinculada con el control y evaluación de la gestión local (*accountability*), lo cual implica el sometimiento de las autoridades a la ley, y su obligación de dar cuenta de sus decisiones, actos y resultados con la transparencia necesaria para que los ciudadanos puedan evaluar la administración gubernamental (O'Donnell, 1986).

Cuadro 14
Tipos de participación ciudadana a nivel municipal

Etapas	Niveles de participación	Calidad de deliberación ciudadana
Fase de diseño o formulación	Informativo	Baja intensidad. La argumentación de los actores no se expresa en el espacio público, existiendo déficit comunicacional.
	Consultivo	Baja intensidad. La argumentación se da en un espacio público, pero no ofrece condiciones para la elección libre e igualitaria de las mejores opciones o preferencias.
Fase de ejecución o implementación	Decisorio	Alta intensidad. La argumentación entre actores permite ponderar y elegir opciones racionalmente.
	Co-gestionario	Alta intensidad. La argumentación se prolonga a la ejecución o co-gestión de los resultados de la deliberación, formándose una esfera de co-responsabilidad por los asuntos públicos.
Fase de control y evaluación	Control y evaluación	Alta intensidad. La deliberación ciudadana remite al análisis de las consecuencias de las decisiones adoptadas y por tanto interroga por los fines de la argumentación.

En términos normativos la legislación municipal progresivamente ha acentuado la participación de la ciudadanía en la gestión municipal. En la reforma a la LOC de Municipalidades en 1999 se incorporó un título completo acerca de la participación ciudadana, el cual permitió la modificación de los CESCO; se determinó que es obligatorio que cada municipio cuente con una Ordenanza de Participación Ciudadana, que indique los principales mecanismos y procedimientos para fortalecer la participación a nivel local; se establecieron las audiencias públicas a través de las cuales el alcalde y el Concejo Municipal se reúnen con ciudadanos que han requerido esta audiencia para discutir materias específicas de interés comunal; se definió la obligatoriedad de crear las oficinas de partes y reclamos abiertas a la comunidad en general, se indicaron los plazos máximos para dar respuesta a los reclamos; y finalmente se reguló la convocatoria a Plebiscitos Comunales.

Por otra parte la LOC de Municipalidades establece que algunos de los principales instrumentos de gestión municipal, como es el caso del Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) deben contemplar, en su elaboración y ejecución, la participación de la ciudadanía. Adicionalmente,

²³ Ordenamientos similares han sido desarrollados por Orrego (1995) o SEGPRES (2001). Esta ordena los niveles de participación en i) participación consultiva; ii) participación decisoria; iii) participación ejecutora y administradora y iv) participación instrumental. Los primeros tres mecanismos responden a los dos primeros componentes del Cuadro, mientras que la participación instrumental es aquella donde el sujeto actúa como usuario-cliente y no busca incidir en la gestión pública siempre y cuando obtenga los resultados buscados.

determina que el alcalde le presente al Concejo una Cuenta Pública sobre su gestión anual y sobre la marcha de la municipalidad que contenga al menos: i) el balance de la ejecución presupuestaria; ii) las acciones de avance del PLADECO, las metas cumplidas y los objetivos alcanzados; iii) las inversiones efectuadas así como sus fuentes de financiamiento; iv) un resumen de las observaciones de la CGR; v) las modificaciones al patrimonio municipal; vi) todos los hechos relevantes de la administración municipal. Un extracto de esta cuenta pública debe ser difundido a la comunidad y su totalidad debe estar disponible a los ciudadanos.

En la reciente reforma (Ley 20.033) a la LOC de Municipalidades se incluyeron mecanismos adicionales para fortalecer la transparencia de la gestión municipal. Así, la información acerca del PLADECO debe ser pública y estar disponible en la oficina de partes. También deben ser públicos el presupuesto municipal, el plan regulador comunal, el reglamento interno, el reglamento de contrataciones y adquisiciones, las ordenanzas y las resoluciones municipales, los convenios, contratos y concesiones, las cuentas públicas del alcalde para los últimos tres años y los registros de gastos efectuados al menos en los últimos dos años, así como la información sobre los pasivos acumulados por el municipio y las corporaciones municipales. También se creó el registro de entidades receptoras de fondos públicos (Ley 19.862) dando mayor transparencia a la relación del Estado con las entidades privadas.

Respecto al grado de cumplimiento de los mecanismos e instrumentos de participación ciudadana definidos legalmente en la LOC de Municipalidades se puede indicar que la cuenta pública es realizada en la mayor parte de los municipios, pero que sus contenidos son incompletos e impiden realizar una adecuada evaluación de la gestión alcanzada por el municipio (Participa, 2004; SUBDERE, 2001). Las Ordenanzas de Participación no han sido realizadas por un 25% de los municipios, situación inalterada entre 2000 y 2004, y en el 80% de los municipios que las realizaron, éstas no contaron con la participación u opinión de la comunidad (Cuadro 15).

Por otra parte, algunos de los instrumentos como son las audiencias públicas o los mecanismos de cofinanciamiento de programas de infraestructura social estaban siendo desarrollados en más del 50% de las comunas (Cuadro 16). Dentro de estos mecanismos sobresale la experiencia acumulada por varios municipios chilenos en el diseño y ejecución de presupuestos participativos, instrumento que permite incorporar un alto grado de deliberación de las organizaciones de la ciudadanía respecto a la gestión pública local.²⁴

Cuadro 15
Implementación de mecanismos e instrumentos de participación ciudadana

Mecanismo	Implementado en 1999	Implementado en 2004
Realización cuenta pública municipal	92%	N/D
Entrega información pública local	83%	N/D
Instalación oficinas de partes, reclamos e información	74%	100%
Financiamiento compartido de actividades propias de la competencia local	68%	N/D
FONDEVE	54%	N/D
Realización audiencias públicas	36%	54%
Redefinición del CESCO	29%	40%
Realización de encuestas o sondeos de opinión pública	27%	N/D
Realización plebiscitos comunales	1%	2%

* N/D: no disponible.

Fuente: cálculos propios, a partir de los datos entregados por encuestas realizadas por SUBDERE en 2000 y 2004.

²⁴ Una de las experiencias más destacables es la de la Municipalidad de Cerro Navia, la cual somete a la decisión de los ciudadanos el 100% de su presupuesto de inversiones con recursos propios y el 50% de los recursos destinados a programas sociales (Ver Coehlo, 2003).

Cuadro 16
Implementación de mecanismos de
participación ciudadana no establecidos por la Ley

Mecanismo	Municipios que lo implementaron (%)
Reunión de DIDECO con organizaciones comunitarias	91
Financiamiento compartido de actividades propias de competencia local	88
Encuestas o sondeos de opinión pública	39
Programas especiales como pavimentos participativos	88
Sometimiento a la opinión ciudadana del PLADECO en su etapa de elaboración	84
Sometimiento a la opinión ciudadana del PLADECO en su etapa de ejecución	55
Sometimiento a la opinión ciudadana del PLADECO en su etapa de evaluación	35
Sometimiento a la opinión ciudadana del Plan Regulador Comunal	73
Sometimiento a la opinión ciudadana del presupuesto municipal	20

Fuente: Encuesta realizada por la Corporación Participa para SUBDERE en 2004.

Algunas de las debilidades que presentan aún los municipios en su proceso de aprendizaje de una gestión participativa y sujeta a la evaluación de los ciudadanos son: i) la participación de coejecución está concentrada en el área social, particularmente en las actividades vinculadas a la Dirección de Desarrollo Comunitario y no como un mecanismo general en la gestión local; ii) un elevado porcentaje de municipios no incluye mecanismos de participación en los principales instrumentos de planificación de su gestión, donde sobresale que en cuatro de cada cinco municipios no existen mecanismos de participación de la ciudadanía en el diseño, discusión y aprobación del presupuesto municipal y iii) los municipios aún están escasamente orientados hacia la entrega de información que permita a los ciudadanos realizar un adecuado control y evaluación de su gestión,²⁵ lo cual es consistente con el análisis de las experiencias innovadoras en gestión municipal (Premio a la Innovación en Ciudadanía Local, 2005; Caro, 2004). Un cambio en este sentido es la experiencia piloto de Cartas Ciudadanas que se encuentra desarrollando SUBDERE, con el apoyo de la Universidad de Chile, en siete municipalidades del país y que se suman a las cinco comunas de la Región de La Araucanía desarrolladas durante 2004.²⁶

El diagnóstico que tienen los propios ciudadanos acerca de la calidad e intensidad de la participación dentro de la gestión pública local da cuenta de los grandes déficits actuales en esta área. Como se indicó previamente, la encuesta Mas Voces de 2004, señala que los ciudadanos tienen poca información acerca de la acción del municipio y pocas instancias de participación en la gestión local. Algunos estudios indican que estas situaciones son más críticas entre los municipios pequeños.²⁷

Sin embargo, algunas iniciativas gubernamentales están tratando de reducir esta evaluación ciudadana. Ejemplo de ello es el proyecto de ley que cursa en el Congreso para fortalecer las organizaciones de la sociedad civil y el proyecto piloto que se iniciará en 2006 para desarrollar presupuestos participativos en tres regiones del país con fondos de decisión regional.

²⁵ Incluso los mecanismos de evaluación de satisfacción de los usuarios son utilizados por menos del 40% de los municipios.

²⁶ La Carta Ciudadana es un documento donde se explica a los ciudadanos sus derechos y obligaciones en un área específica de gestión municipal, además se informa sobre los servicios que presta determinado municipio y el modo de acceder a ellos, comprometiéndose el municipio a prestar dichos servicios con determinados niveles de calidad, fijando mecanismos para la presentación de quejas y sugerencias y estableciendo mecanismos de corrección cuando la municipalidad no pueda cumplir con los compromisos asumidos.

²⁷ Resultados obtenidos por el estudio Sur Consultores, para determinar la línea base de los 100 municipios más pobres que participaron en el PROFIM II Extensión. En este estudio un 80% de los entrevistados indicó que su opinión no era considerada en lo que hacía el municipio, a pesar de que el 60% de los entrevistados pertenecía a alguna agrupación u organización. La mayor parte de los entrevistados indicaba no haber escuchado acerca del CESCO, el PLADECO, la Cuenta Pública del Alcalde o el Plan Regulador.

Las municipalidades mantienen una estrecha relación con un sinnúmero de entidades públicas, tanto en acciones fiscalizadoras, en aspectos financieros y contables, como en la ejecución de la mayor parte de sus funciones, donde incluso requieren de la coordinación con otras entidades estatales para el cumplimiento de algunas de sus funciones exclusivas. A continuación se describen las principales instituciones y mecanismos que establecen relaciones con los municipios.

Fiscalización de control de legalidad. Contraloría General de la República (CGR): Más allá de la fiscalización interna que realiza el propio Concejo Municipal, la CGR realiza un control de legalidad sobre los actos administrativos de los municipios y emite dictámenes jurídicos acerca de las materias sujetas a control, sentando la jurisprudencia en el ámbito municipal. Dado que las municipalidades se rigen por las normas generales de la administración general del Estado, éstas deben enviar periódicamente información sobre sus actos financieros y contables a la CGR.

Ministerio de Hacienda – Dirección de Presupuestos: a través de la DIPRES, el Ministerio define la forma como debe realizarse la contabilidad gubernamental, lo que implica que en 2006 los municipios iniciarían la aplicación de un nuevo clasificador presupuestario conforme a las normas definidas por el Ministerio de Hacienda (Sistema de Información de la Gestión Financiera del Estado, SIGFE). Aún más importante es el rol que juega el Ministerio de Hacienda en la definición y aprobación de todas las leyes que involucran recursos financieros, formador lo que la mayor parte de la legislación que afecta a los municipios y a los GORE tiene una estrecha relación con Hacienda. Así mismo, cada operación de endeudamiento municipal a través de operaciones de leasing y lease-back debe ser aprobada por el Ministerio de Hacienda. Finalmente, el financiamiento de los GORE, en particular de los recursos del FNDR, es definido anualmente por la Dirección de Presupuestos, como lo hace cualquier otro servicio público central, dado que todo el presupuesto de estos está definido en el marco de la Ley de Presupuestos.

Congreso Nacional: Por esta instancia no solo pasa toda la legislación nacional que afecta a los municipios y a los GORE, sino la discusión y aprobación del Presupuesto de la Nación donde se concentran todos los recursos del GORE y el 50% de los recursos que finalmente ejecutan los municipios.

Ministerio de Educación: Aunque las escuelas de propiedad del Estado en Chile son administradas por los municipios, el Ministerio de Educación (MINEDUC) concentra las responsabilidades técnico-pedagógicas de la educación, y financia y conduce un gran número de programas que conforman la Reforma Educacional y que afectan directamente a las municipalidades. Por otra parte, las Direcciones Provinciales (DEPROV) del MINEDUC son las encargadas de supervisar el proceso a través del cual se determina el pago de las subvenciones educacionales, con las cuales se financia el costo operacional de la educación subvencionada.

El MINEDUC también concentra el diseño y discusión técnico-política de todas las medidas que afectan las condiciones laborales de los profesionales de la educación subvencionada, lo cual determina que la institucionalidad y la mayor parte de los mecanismos de incentivos para el sector, sea definido centralizadamente.

Ministerio de Salud (MINSAL): Una situación similar a la de educación sucede con la Salud Primaria municipalizada, donde el MINSAL tiene la responsabilidad técnica del sector, así como la definición de los mecanismos de financiamiento y las principales políticas respecto al personal. Inclusive la entrega de incentivos al personal contratado por los municipios son definidos y evaluados por el MINSAL a través de sus direcciones territoriales de salud.

Ministerio del Interior – Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE): Esta institución es el principal organismo del Estado para apoyar y conducir el proceso de descentralización. Mantiene una participación activa en el diseño de políticas, programas e instrumentos para fortalecer las capacidades de los municipios y los GORE, y participa en todos los proyectos de ley que afectan directamente a los gobiernos subnacionales. Dentro de su presupuesto se encuentran los recursos de los principales programas de inversiones que son transferidos desde el nivel central a los municipios y a los GORE (e.g. FNDR, PMB, PMU, entre

otros). De esta forma, todas las transferencias de recursos para el financiamiento de proyectos financiados con estos fondos deben ser aprobados por SUBDERE.²⁸

Ministerio de Planificación y Coordinación (MIDEPLAN): La operación del Sistema Nacional de Inversiones es realizada por MIDEPLAN. Esto quiere decir, que todos los proyectos de inversión pública que utilicen fondos aprobados en el Presupuesto Nacional deben contar con una evaluación y aprobación técnica de esta institución para poder ser ejecutados. Por otra parte, este Ministerio forma parte de la Comisión Nacional CAS,²⁹ junto a SUBDERE, responsable de la actualización y adecuado uso de la ficha CAS-Familia.

Gobiernos Regionales: El objetivo del GORE es lograr el desarrollo económico, social y cultural de la región (Ley 19.175), para lo cual tiene múltiples funciones vinculadas directamente con las municipalidades. Entre éstas se destacan la distribución entre las comunas de los recursos de inversión de los cuales dispone, en particular del FNDR, así como aprobar proyectos específicos vinculados a otros programas de inversión que requieren de la participación del GORE, como son el PMU, PMB y otros. También propende por el desarrollo de las localidades aisladas y rurales de la región; aprueba los planes reguladores presentados por los municipios y apoya a los municipios en la formulación de planes y programas de desarrollo, cuando estos lo requieran. La Ley 20.035 le traspasó recientemente la función de mantener las obras de pavimentación urbana, para cuya realización requerirá establecer convenios con los municipios.

Además de ser la principal fuente de recursos para inversión de los municipios, el GORE está llamado a cumplir un rol más estratégico en su relación con las administraciones locales: la articulación del desarrollo en el territorio. Sus funciones están ligadas a la articulación de las diferentes entidades públicas y otros actores regionales vinculados a los ámbitos de desarrollo productivo, ciencia y tecnología, ordenamiento territorial, desarrollo social y cultural, así como en acciones de cooperación internacional de la región.

Intendencias Regionales: La coordinación regional del sistema CAS-Familia es realizado por las Intendencias.

Servicio de Impuestos Internos (SII) y Tesorería General de la República: El SII, a través de la subdirección de valuaciones, es el responsable de fiscalizar, reglamentar y regular el adecuado cobro del Impuesto Territorial, el principal tributo de beneficio municipal. Con la colaboración de los municipios (SII, 2005) realiza las tasaciones y mantiene los catastros de bienes raíces. La Tesorería es el servicio encargado de recibir los pagos del IT y de ejecutar las transferencias de recursos a los diferentes municipios.

ChileEmprende: Esta iniciativa corresponde a la institucionalización de un programa de coordinación de las entidades públicas vinculadas con el desarrollo productivo. Implementa una metodología territorial para abordar la relación entre los GORE, los municipios, el resto de las entidades públicas vinculadas al tema y los micro y pequeños empresarios. La secretaría técnica la ejerce SERCOTEC.

Ministerios y servicios públicos. Multiplicidad de convenios y normativas legales que afectan las funciones municipales: Algunos ejemplos de ello son: i) Ministerio de la Vivienda, la cual debe aprobar técnicamente los planes reguladores comunales; ii) Convenio con FOSIS para la implementación del Programa Puente, componente inicial del Programa ChileSolidario; Convenio con el Ministerio del Interior para el Programa Comuna Segura; Convenio con SENAME para Programa Oficina Protección de Derechos (OPD); Convenio con INDAP para PRODESAL; convenio con el MINEDUC para Chile Califica, etc.

²⁸ También requieren de la aprobación del Ministerio de Hacienda.

²⁹ Relativa al uso de la Ficha de Caracterización Socioeconómica, por medio de la cual se distribuyen la mayor parte de los subsidios monetarios y sociales financiados por el Gobierno Central.

Capacidad de gestión de los municipios y los gobiernos regionales

Para identificar las capacidades de gestión de los municipios se realizaron un conjunto de entrevistas³⁰ a directivos municipales en 13 municipios de la zona centro del país, los cuales pueden complementar los datos secundarios disponibles en cada uno de los temas tratados en esta sección. Los resultados obtenidos de las entrevistas no tienen validez estadística, pero significan un aporte cualitativo y prospectivo acerca de la situación más reciente en la gestión municipal. En los análisis se considera la gestión municipal sin incluir los sectores de educación y salud (los cuales son analizados más adelante) y tampoco los Juzgados de Policía Local³¹.

Municipios entrevistados

El Cuadro 17 describe los municipios entrevistados. De los 13 municipios analizados, siete de ellos corresponden a comunas de más de 100.000 habitantes y los otros seis a comunas pequeñas (entre 9.000 – 40.000 habitantes), de las cuales tres presentan un alto porcentaje de población rural. Las comunas se localizan entre las regiones de Valparaíso (V Región) y Bío Bío (VIII Región). Los niveles de pobreza de las comunas van en un rango entre 10% y 28% de su población.

Las comunas presentan una alta heterogeneidad en la magnitud de ingresos que administran – sin considerar transferencias por salud y educación-. Dentro de las comunas pequeñas, Concón presenta un alto nivel de autonomía financiera, mientras que las restantes tienen una dependencia del FCM de entre 40% - 70%. En el caso de las municipalidades grandes, Viña del Mar y Concepción presentan bajos niveles de dependencia de los recursos transferidos intermunicipalmente (la primera es uno de los cinco municipios de más altos ingresos del país); Puente Alto y Peñalolén dan cuenta de una alta dependencia de los recursos del FCM.

Con respecto a diversos indicadores de gestión³² se puede identificar una alta heterogeneidad en las características de los municipios entrevistados así como en la identificación política de sus principales autoridades. Dentro de estas características se puede señalar que: i) ningún municipio tiene excelentes resultados en todas las áreas seleccionadas (inversiones, TICs, resultados educacionales y en salud); ii) el Índice de utilización de sistemas y TICs está estrechamente asociado al tamaño de la comuna y iii) los resultados educacionales son en general bajos para todas las municipalidades analizadas, con excepción de Chépica y Peralillo.³³

Órganos de administración y estructura organizativa básica

Legalmente la responsabilidad de la administración de la gestión municipal está radicada en el alcalde. Al mismo tiempo, cada municipalidad cuenta con un Concejo electo de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, por lo cual las principales decisiones de gestión del alcalde deben ser resueltas con este Concejo Municipal, quien está encargado, adicionalmente de hacer efectiva la participación de la comunidad local.

Para el cumplimiento de las responsabilidades del alcalde y del concejo la Ley determina una estructura organizacional relativamente rígida. En las comunas de 100.000 o más habitantes la estructura organizacional debe contar con una Secretaría Municipal, una Secretaría de Planificación y Coordinación (SECPLAC) y alguna de las unidades siguientes (que pueden denominarse Dirección, Departamento, Sección u Oficina): Servicios de Administración Interna, Desarrollo Comunitario, Obras Municipales, Aseo y Ornato, Tránsito y Transporte, Administración y Finanzas, Asesoría Jurídica y Control. Las municipalidades de menos de 100.000 habitantes deben tener la

³⁰ Se definieron entrevistas con la alcaldesa o alcalde, o en su reemplazo con el administrador municipal que designara la alcaldesa. También se entrevistaron personas a cargo de las finanzas y de las Secretarías de Planificación Comunal, de Desarrollo Comunitario, de Salud, de Educación y de Desarrollo Productivo. En total se realizaron cerca de 90 entrevistas a autoridades locales.

³¹ No se incluye el estudio de los juzgados de policía local ni tampoco de los servicios de menores de responsabilidad municipal.

³² Siete de los 13 municipios tenían nuevos alcaldes desde fines de 2004: Limache, Quilpué, Viña del Mar, Maipú, Peñalolén, Peralillo y Talca.

³³ En 1998 se definió en 250 puntos el puntaje promedio para los alumnos que rindieron las pruebas SIMCE, con el fin de evaluar los cambios positivos o negativos a través del tiempo.

Secretaría Municipal y todas, o algunas, de las otras unidades. Todos los municipios pueden contar con un administrador municipal si el Concejo lo aprueba por petición del Alcalde.³⁴

Los problemas asociados a esta estructura rígida se han acrecentado con el traspaso de nuevas funciones a los municipios. Por ejemplo, al asumir las funciones para el fomento productivo no se previó crear legalmente una dirección o departamento a cargo del tema, con una jefatura con responsabilidad administrativa, sino que se obligó a que esta dependiera de otras unidades del municipio, poco vinculadas con esta área. Por otra parte los alcaldes están restringidos para conformar su equipo gerencial o directivo, porque la ley también acota los cargos de exclusiva confianza del alcalde, como son: la jefatura de SECPLAC, el asesor jurídico, el administrador municipal, los encargados de salud y educación (y otros servicios traspasados), así como el de desarrollo comunitario.

Las funciones de educación y salud pueden estar a cargo de una corporación municipal con personería jurídica y patrimonio propio. En la actualidad existen 51, las cuales realizan una gestión administrativa más autónoma del resto del municipio que en los casos en que estas funciones son realizadas por departamentos inscritos al interior de la municipalidad (opinión municipios entrevistados).

Por otra parte, cada municipalidad puede establecer convenios con otras entidades públicas para la realización de sus funciones. Son frecuentes los convenios con entidades públicas vinculadas al área productiva, al desarrollo social o a la seguridad ciudadana. También pueden establecer concesiones con entidades privadas para la prestación de servicios municipales o para la administración de establecimientos. Las municipalidades pueden conformar empresas productivas, siempre que exista una ley que así lo permita. En la actualidad sólo existen dos empresas municipales que fueron creadas antes de la década de los noventa.

³⁴ La Secretaría Municipal actúa como ministro de fe en las actuaciones municipales. La SECPLAC ejerce funciones relativas a la formulación, elaboración y evaluación de políticas, planes y proyectos de desarrollo de la comuna; licita proyectos y fomenta la coordinación técnica con las entidades públicas y privadas en la comuna. El administrador municipal será el colaborador directo del alcalde en las tareas de coordinación y gestión, así como en el seguimiento del Plan Anual de Acción Municipal.

Cuadro 17
Principales características de los municipios entrevistados

Comuna	Región	Población 2002 ¹	Tasa ruralidad 2002 ¹ (%)	Tasa de pobreza 2003 ² (%)	Ingresos totales MMS 2004 ^{3,4}	Dependencia FCM 2004 ^{3,5} (%)	Transferencias educación y salud 2004 ^{3,5} (%)	Inversión recursos propios 2004 ^{3,5} (%)	Indice sistemas y TICs 2005 ⁶	Página WEB 2005 ⁶	SIMCE 4° básico Mat. 2002 ⁷	SIMCE 4° básico Lenguaje 2002 ⁷	Indice de actividad APS Salud 2004 ⁸	Bloque político alcalde C: Concertación A: Alianza I: Independiente
Concón	V	32.273	2,2	16,7	3.397	16,0	9,1	14,7	13	Si	245,4	242,9	85,5	I
Limache	V	39.219	10,9	18,6	1.870	43,4	14,0	9,6	14	Si	234,8	236,6	Sin Serv.	A
Quilpué	V	128.578	1,3	17,7	7.353	37,1	7,4	4,7	19	Si	229,3	230,6	93,8	C
Viña del Mar	V	286.931	0,0	14,4	34.707	7,1	8,5	11,8	22	Si*	236,8	239,2	88,0	A
El Monte	RM	26.459	15,8	28,7	2.201	41,8	24,5	0,0	N/D	No	227,0	232,6	92,5	C
Maipú	RM	468.390	0,7	10,5	39.921	26,9	6,7	30,2	23	Si	234,9	239,9	Sin Serv.	C
Peñalolén	RM	216.060	0,0	16,7	9.098	54,2	13,2	9,2	20	Si	228,1	227,4	96,7	C
Puente Alto	RM	492.915	0,1	10,5	24.192	65,8	13,3	16,9	15	Si	229,9	233,9	92,3	A
Chépica	VI	13.857	49,9	27,7	950	67,1	23,5	9,8	10	No	278,7	258,0	91,3	C
Rancagua	VI	15.634	40,7	18,8	1.187	47,6	9,1	12,9	5	Si	238,8	238,5	89,1	C
Peralillo	VI	9.729	39,5	N/D	1.116	41,9	8,2	si	8	Si	248,9	250,5	92,7	C
Talca	VII	201.797	4,0	23,9	9.953	28,3	15,2	10,3	25	Si	239,2	243,1	84,7	C
Concepción	VIII	216.061	1,9	18,0	13.176	12,1	12,6	6,6	24	Si*	243,8	247,6	96,3	A

Fuente: ¹ Instituto Nacional de Estadísticas, Censo 2002. ² Ministerio de Planificación, CASEN 2003. ³ Basado en SINIM. ⁴ A los ingresos totales se les ha descontado el aporte del municipio al FCM. ⁵ Sobre Ingresos Totales. ⁶ Basado en Encuesta de TICs SUBDERE 2005. ⁷ Estimaciones propias basadas en MINEDUC 2005. ⁸ Ministerio de Salud.

Finalmente, la Ley 19.653 de 1999 modificó la regulación de las asociaciones de municipalidades para el mejoramiento de la gestión local, aunque éstas actualmente no cuentan con personería jurídica propia.

Estructura interna de los municipios analizados: La mayor parte de los municipios cuentan con un administrador municipal cuya designación no depende del tamaño del municipio. La principal diferencia en la estructura entre los municipios se relaciona con su tamaño. Los municipios de comunas pequeñas tienen una estructura muy similar a la propuesta en la normativa legal, donde la principal simplificación es que la unidad de aseo y ornato depende en varias ocasiones de la Dirección de Obras Municipales. Los municipios de mayor tamaño,³⁵ Quilpué y Puente Alto, siguen una estructura similar al marco legal, mientras que el municipio de Viña del Mar reorganiza las diferentes funciones en ocho direcciones, incluyendo en la Dirección de Operaciones y Servicios las funciones de tránsito. Este también crea una Dirección de Comunicaciones y otra de Desarrollo Turístico y Económico. Los principales temas nuevos incluidos en la estructura organizacional de los municipios de mayor tamaño corresponden a comunicaciones, informática o telecomunicaciones, así como a desarrollo económico. Esto muestra la relevancia que otorgan los municipios de mayor tamaño al uso de nuevas tecnologías y al desarrollo económico local. Es interesante destacar que dos municipios incluyen, a cargo del administrador municipal, una Unidad de Proyectos Estratégicos (Viña del Mar y Maipú), dotando de un mayor nivel de gerenciamiento el avance de proyectos de alta complejidad.

En el caso de educación y salud, cinco municipios (todos municipios grandes) tienen una corporación responsable de estos servicios,³⁶ otros siete municipios tienen direcciones de salud y educación, y uno presenta una dependencia de estas unidades a la Dirección de Desarrollo Comunitario.

Todas las municipalidades ejecutan diversos programas sectoriales a partir de convenios con otras entidades públicas (Cuadro 18). A través de estos, el respectivo servicio logra acceder a su población objetivo y, en algunos casos, logra una articulación con otras entidades públicas en el territorio. Para la mayor parte de los municipios la firma de estos convenios fue evaluada como positiva y como parte de su propia estrategia de trabajo sectorial. Las principales críticas estuvieron asociadas a algunos municipios grandes donde: i) perciben que algunos de los programas demandan un aporte considerable de recursos del municipio, ii) los programas no generan una capacidad de aprendizaje ni permiten una readecuación a las particularidades de la comuna y iii) están orientados a cumplir sus propios objetivos sectoriales más que a lograr una alianza estratégica con la municipalidad.

Cuadro 18
Algunos convenios existentes entre municipalidades y entidades públicas

Comuna	Región	OMIL	PREVIENE	Comuna Segura	Puente	PRODESAL
Concón	V	X			X	
Limache	V	X	X		X	X
Quilpué	V	X	X	X	X	X
Viña del Mar	V	X	X	X	X	
El Monte	RM				X	X
Maipú	RM	X	X	X	X	
Peñalolén	RM	X	X	X	X	
Puente Alto	RM	X	X	X	X	
Chépica	VI				X	X
Rancagua	VI				X	X
Peralillo	VI				X	X
Talca	VII	X	X	X	X	X
Concepción	VIII	X		X	X	

OMIL: Convenio con SENCE para la Oficina Municipal de Intermediación Laboral.

³⁵ No se cuenta con información para Talca.

³⁶ Concepción y Talca son los únicos municipios grandes de la muestra con departamento de educación y salud.

PREVIENE: Convenio con el CONACE para la prevención del consumo de drogas.
Comuna Segura: Convenio con el Ministerio del Interior para la promoción de la seguridad ciudadana.
Programa Puente: Con el Ministerio de Planificación dentro del Programa ChileSolidario.
PRODESAL: Convenio con INDAP para el Programa de Desarrollo Agrícola Local.
Fuente: Basado en entrevistas a municipios.

Aunque la existencia de concesiones a entidades privadas no hizo parte del análisis de este estudio su relevancia se detectó en la gestión de dos municipios,³⁷ lo cual concuerda con aquellos que cuentan con unidades de proyectos estratégicos al interior de su estructura organizacional. El caso de Viña del Mar es interesante por la diversidad de proyectos en que ha involucrado el proceso de concesiones, partiendo por la licitación del casino de juegos, un hotel, y en los últimos años con la realización del festival anual. Esta ciudad también comenzará a replicar la experiencia de otras grandes ciudades del país en la concesión de estacionamientos subterráneos. Los estudios y especificaciones técnicas para concesionar este proyecto, junto a la renovación del festival de la ciudad, están siendo licitados para obtener un mejor *know how* del proceso de concesión que el realizado hasta el momento con los equipos internos del municipio. Adicionalmente, el municipio está avanzando en el desarrollo de un proyecto inmobiliario para el Estero Marga Marga (“MargaMar”), el cual podría generar una innovación en el actual sistema de concesiones chileno con la incorporación del municipio en su desarrollo.

El segundo caso es el de Maipú, comuna con un importante déficit de cobertura en la provisión de salud primaria y secundaria, como también en la cobertura de educación media. Para resolver parcialmente el problema están desarrollando un mecanismo de concesiones aplicable a ambos sectores con una gestión a cargo de universidades. Adicionalmente están definiendo, en conjunto con el Ministerio de Salud, la concesión de un hospital, donde el municipio sería parte del Consejo del hospital y para el cual ya ha financiado los estudios iniciales y el aporte del terreno donde se levantará el establecimiento.

Sistemas de gestión presupuestaria: Planificación de inversiones, compras, gestión de ingresos y control de gestión

De los municipios analizados, ocho son dependientes del FCM en forma moderada o alta, mientras que cinco (Concón, Viña del Mar, Maipú, Talca y Concepción) presentan un alto nivel de autonomía financiera. Adicionalmente, la municipalidad de Puente Alto presenta una situación particular debido a su rápido crecimiento poblacional (actualmente supera los 500.000 habitantes), lo cual afectó los recursos recibidos desde el FCM desde que se incluyó en su distribución la información actualizada del Censo de población realizado en 2002. El considerable incremento en los recursos provenientes del FCM ha permitido duplicar la inversión municipal durante los últimos años.

Gestión de ingresos: Para la mayor parte de los municipios pequeños y dependientes del FCM gran parte de su planificación de ingresos está definida por la información que les entrega SUBDERE acerca de las proyecciones de este fondo de transferencias. Sin embargo, algunos de ellos realizan esfuerzos en la obtención de recursos propios, aunque éstos sean considerados como una fuente secundaria de financiamiento (Limache obtiene el 20% de sus ingresos a través de la concesión de áridos y se encuentra analizando un programa de fiscalización de avalúos de “parcelas de agrado” y un programa para recuperar la deuda acumulada por impuesto territorial y patentes comerciales). Los municipios grandes y dependientes del FCM generalmente mantienen convenios con el SII para la actualización del catastro de bienes raíces sujetos a Impuesto Territorial como acción básica para la generación de ingresos, sin embargo, algunos de ellos están incluyendo nuevas estrategias para generar mayores ingresos, tales como:

- Modernización de lugares de atención.

³⁷ En el caso de Puente Alto existe una concesión cooperativa de este municipio con la municipalidad vecina de Pirque para la extracción de áridos del Río Maipo, así como una concesión del terreno para instalar un consultorio privado en la comuna.

- Simplificación de trámites y pagos on-line, así como posibilidad de pago con tarjetas de crédito en oficinas municipales.
- Convenio con Tesorería para regular el pago de morosos.
- Estrategia agresiva para lograr convenios y acuerdos con entidades públicas y privadas para la obtención de programas o recursos externos.
- Definición de metas a la Dirección de Finanzas sobre el incremento en la recaudación de ingresos.³⁸
- Plan de incremento en la asistencia promedio en los colegios municipales.³⁹

Uno de los entrevistados (SECPLAC) indicó que el incentivo para generar mayores ingresos municipales es atenuado por el diseño del FCM, el cual reduce el aporte trianual de acuerdo a la generación de estos mayores ingresos. Por otra parte, ningún municipio identificó que el componente de eficiencia del FCM fuera un incentivo efectivo para orientar sus decisiones presupuestarias y de gestión, lo cual implica la necesidad de crear un nuevo sistema de incentivos, y/o rediseñar el actual, para inducir la buena gestión a nivel municipal.

En el caso de los municipios no dependientes del FCM estos incluyen masivamente las estrategias anteriores, especialmente orientadas a simplificar los trámites a los contribuyentes utilizando nuevas tecnologías, mejorando la atención al público y ampliando los medios de pago. En el caso de este subconjunto de municipios la planificación presupuestaria incluye la proyección de ingresos futuros, generalmente basados en supuestos conservadores. Maipú y Viña del Mar están desarrollando estrategias para conseguir nuevas fuentes de financiamiento para proyectos de inversión en educación y salud (caso de Maipú) y para obras de desarrollo urbano (caso de Viña del Mar).

Control de gastos: En general, los municipios no realizan un esfuerzo sistemático para determinar el grado de eficiencia en el manejo de su gestión; sin embargo, existen algunas experiencias de análisis por centro de costo en Puente Alto, un sistema de evaluación financiera de cada programa social en Concepción y de gestión de contratos externos en el caso de Maipú.

En el caso de **educación y salud** el control de costos tiene una alta responsabilidad en los directivos de estas corporaciones o departamentos, más que en una gestión integral del municipio. De esta forma, en varias ocasiones los alcaldes indican que una estrategia utilizada para el control de gastos ha sido congelar las transferencias municipales al sector, lo cual no elimina la posibilidad de incrementar sistemáticamente la deuda del sector, tal como ha sucedido en uno de los municipios entrevistados. Por otra parte, en todos los casos de municipios con autoridades recién electas ha existido un importante esfuerzo de racionalizar el gasto de estos servicios, dos casos emblemáticos son el control de gasto en el departamento de salud en Talca, el cual con un adecuado manejo en control de gastos redujo el aporte municipal anual desde \$478 mm a sólo \$50 mm en un año, mientras que la Corporación de Educación de Maipú desarrolló una planificación a tres años que le permitirá eliminar el déficit operacional y financiar programas municipales por \$ 2.000 anuales.

Como se indicó previamente, a pesar de las restricciones legales para el endeudamiento municipal la mayor parte de los municipios entrevistados mantienen diferentes grados de deuda, particularmente a través de deudas por pagar con proveedores, aportes no entregados al FCM o diferentes componentes de remuneraciones con profesores. Las dos situaciones más complejas para la gestión de deudas están asociadas a que nuevos alcaldes se hacen cargo de municipios con altos niveles de deuda (“deuda de arrastre”), muchas veces no explicitados en la información financiera municipal disponible, lo cual puede condicionar la gestión del período completo de una nueva autoridad local; la segunda situación, más crítica que la anterior, es la rápida disminución de los

³⁸ Entre los 13 municipios sólo fue mencionada por Peñalolén.

³⁹ Mencionado sólo por Puente Alto y Concón. La municipalidad de Talca menciona que desarrollará una estrategia de marketing para el incremento de la matrícula en colegios municipales para el año 2006.

ingresos del sector educacional debido a la caída en la matrícula en varios municipios, lo cual está tensionando en forma creciente las finanzas locales.

Las situaciones descritas previamente indican la inoperancia de los actuales mecanismos de control financiero municipal, puesto que el Concejo Municipal no solo no debería aprobar presupuestos deficitarios, sino que debería revisar trimestralmente la situación financiera del municipio para corregir situaciones que generen situaciones deficitarias. Adicionalmente, estas situaciones deberían ser reportadas por la unidad de control interno para su corrección. De no ocurrir estas correcciones, el alcalde y los concejales “serán sujetos de acción pública para reclamar el cumplimiento de esta responsabilidad” (LOC Municipal, Artículo 81), lo cual, en la mayor parte de los casos no está sucediendo. Por otra parte, la CGR tiene la facultad para hacer efectiva la responsabilidad a cualquier funcionario que haya causado detrimento al patrimonio municipal; sin embargo, el alcalde y los concejales no caben dentro de esta consideración, ni tampoco lo relativo a los funcionarios que trabajan en las corporaciones municipales de salud y educación (LOC Municipal y entrevista Jefa de División CGR), dejando un enorme vacío en la responsabilidad que tienen las principales autoridades locales en la administración financiera municipal. Las situaciones más complejas que mencionan los ejecutivos municipales corresponden al manejo de deudas municipales provenientes de autoridades previas y la situación financiera en educación y salud, las cuales están estrechamente relacionadas.

Planificación de inversiones: En el caso de los municipios grandes y con altos ingresos, como Viña del Mar y Maipú, la planificación de inversiones se realiza en función del PLADECO o de las principales líneas estratégicas que se ha planteado la autoridad local para su programa de gobierno. Para los demás municipios grandes, los recursos de inversión están condicionados al superávit primario que genere el municipio luego de considerar las transferencias a educación y salud, lo cual genera mayores holguras en aquellos municipios que presentan una matrícula escolar relativamente estable en los últimos años (Puente Alto, Talca y Peñalolén), sin embargo, parte importante del financiamiento de inversión dependerá de fondos regionales o sectoriales externos al municipio, cada uno de los cuales contempla diversos grados de condicionalidad para seleccionar proyectos presentados por los municipios. En el caso de los municipios pequeños, la dependencia de fondos de inversión externos es considerable, pudiendo financiar con recursos propios sólo proyectos menores o realizar aportes parciales a proyectos financiados externamente.

Respecto a la planificación de las prioridades de inversión, éstas están altamente condicionadas a las prioridades nacionales que determinan la distribución de los recursos nacionales para inversión; de esta forma, el Programa de Jornada Escolar Completa ha definido gran parte de los esfuerzos de gestión en inversiones municipales durante los últimos años. Sin embargo, los municipios grandes tienen la capacidad de definir los principales proyectos de inversión que quieren alcanzar en su período y realizan importantes esfuerzos de coordinación con los ministerios sectoriales, el GORE y algunas entidades privadas, para lograr su financiamiento, lo cual implica que el éxito de esta gestión depende principalmente de las capacidades de liderazgo de los alcaldes. En el caso de los municipios pequeños, esta capacidad de articulación es bastante más reducida, por lo cual la oferta pública externa condiciona en mayor medida los proyectos que finalmente se realizarán a nivel local.

De esta manera, los mecanismos de planificación plurianual de inversiones y articulación público-privada pueden ser fácilmente incorporadas en la gestión municipal a través de la planificación que generen los GORE y su capacidad de articular al resto del aparato público en la comuna, o en un conjunto de ellas, para realizar programas de inversiones, más que inversiones individuales.

Procesos vinculados a las inversiones municipales con financiamiento, FNDR

1. *Preparación y priorización local de proyectos:* la municipalidad recoge los intereses y demandas de sus comunidades locales y los transforma en proyectos básicos, los cuales han pasado por la selección del Concejo Municipal para ser enviados al Gobernador Provincial, como “proyectos priorizados por la comuna”.
2. *Ingreso al Banco Integrado de Proyectos (BIP) de MIDEPLAN* para análisis técnico y económico por la SERPLAC. El ingreso al BIP vence en abril y una vez aprobados técnicamente pueden ser ejecutados al año presupuestario siguiente.
3. *Priorización de proyectos:* El Gobernador realiza otra priorización, teniendo el listado de todos los “proyectos priorizados por cada comuna” y un marco presupuestario entregado por el Gobierno Regional.
4. *Priorización Regional de Proyectos:* El Gobierno Regional prioriza los proyectos, de acuerdo a la selección entregada por el Gobernador, más otros proyectos de carácter regional. La selección se basa en elementos estratégicos para la región, pero también existen consideraciones políticas. Los proyectos que no son seleccionados terminan su ciclo. Aquellos que son seleccionados son analizados técnicamente por la SERPLAC.
5. *Análisis de los proyectos por parte de SERPLAC:* Se hace una evaluación técnica y económica, de rentabilidad social y coherencia con la Estrategia de Desarrollo Regional. Las alternativas de estas evaluaciones son RS (aprobado), FI (falta información) u OT (fuera de perfil o rechazado). Los proyectos con RS generalmente reciben observaciones que deben ser resueltas por los municipios antes de continuar su trámite.
6. *Pre-priorización de proyectos con RS por el GORE:* Propuesta elaborada por el Intendente Regional y la División de Análisis y Control de Gestión (DACG). Después esta cartera es analizada por la Comisión de Inversiones del Consejo Regional (CORE).
7. *Sanción y priorización de proyectos por el CORE.*
8. *Etapas de administración financiera y ejecución de los proyectos seleccionados:* Incluyen una etapa final de visitas a terreno de la DACG para el control administrativo y la ejecución física de las obras.

Fuente: Santiago Consultores (2004).

De acuerdo con el cuadro anterior, las posibilidades de que las prioridades locales finalmente primen en la selección de los proyectos de aprobación regional deben salvar, no sólo las instancias técnicas, sino también las prioridades estratégicas y políticas de diversos actores que no están considerando los Planes de Desarrollo Comunal en sus decisiones.⁴⁰ Por otro lado, en el largo proceso de planificación, selección, financiamiento y ejecución de proyectos de inversiones no está contemplada la evaluación expost de cada proyecto, reduciendo la responsabilidad de los actores involucrados en la asignación de cuantiosos recursos.

A partir de este diagnóstico surgen dos recomendaciones para el corto plazo: i) establecer negociaciones plurianuales de inversiones entre gobiernos regionales y municipios, incluso con otros sectores, con el fin de generar un programa de inversiones más que proyectos individuales que tienen altos riesgos de no ser aprobados y responden a diferentes prioridades regionales y locales; para ello, la actual posibilidad de firmar convenios de programación entre GORE, municipios y otras entidades públicas se transforma en el instrumento privilegiado para esta tarea; ii) incorporar en el sistema general de inversiones una evaluación expost para cada proyecto, para conocer los costos efectivos y los beneficios reales de estos proyectos.

Un segundo elemento que define la gestión de inversiones se relaciona con las capacidades técnicas de los equipos de la Dirección de Obras y SECPLAC de cada municipio, puesto que estos equipos son los que se coordinan técnicamente con las instancias sectoriales, y además diseñan y gestionan los proyectos de inversión. Nuevamente los municipios pequeños presentan mayores dificultades, puesto que estos departamentos cuentan con uno o dos profesionales, resolviendo el problema de diseño de proyectos a través de la externalización de estas actividades, lo cual sólo puede hacerse una vez que el financiamiento para los proyectos específicos esté resuelto.

Compras públicas: como se explica en detalle más adelante, en la actualidad casi todos los municipios del país utilizan la plataforma de adquisiciones de ChileCompra, siendo una experiencia reciente para todos los municipios pequeños. En general existe la opinión que el sistema presenta múltiples ventajas y que ayuda a mejorar la gestión municipal. Las principales ventajas reconocidas son:

- A pesar de un inicio engorroso se obtienen mejores precios.

⁴⁰ Para un análisis detallado del proceso de inversiones regionales ver Serrano, 2001.

- Posibilidad de diferenciar proveedores por precio y calidad.
- Ordena/estandariza el proceso de adquisiciones.
- Mejora la gestión financiera.
- Incrementa la transparencia de la gestión municipal.

Entre las dificultades o sugerencias están:

- Falta planificación interna para reorganizar el sistema de adquisiciones (falta de planificación interna, múltiples unidades realizan adquisiciones).
- Constante actualización genera dificultades en su utilización.
- Podría entregarse información sobre precios de adjudicaciones anteriores.
- Debe adaptarse a las plataformas usadas por los municipios.

Control de gestión: a diferencia de un sistema de control de gestión formal en el gobierno central⁴¹ y en los gobiernos regionales, que implica la elaboración de indicadores y metas ex-ante y su evaluación posterior, y donde parte de las remuneraciones de los funcionarios depende del cumplimiento de estas metas e indicadores, los municipios cuentan con un marco legal más flexible sobre control de gestión, donde la Cuenta Pública Anual del Alcalde es el instrumento principal de evaluación. Sin embargo, a partir del año 2002 los funcionarios municipales contemplan un componente variable en sus remuneraciones ligado a metas e indicadores a cumplir a través de un Programa de Mejoramiento de la Gestión Municipal (PMG), el cual permite asociar los instrumentos de planificación con el presupuesto y la definición de las principales acciones, metas e indicadores para la gestión municipal, las cuales deben ser entregadas públicamente a la ciudadanía para que ésta pueda conocer el desempeño anual de las autoridades locales. La situación actual de esta experiencia se describe más adelante.

Sin embargo, para la mitad de los municipios entrevistados las principales metas de gestión están definidas con base en programas y no en el PLADECO, y no existen mayores efectos si estas metas no se alcanzan. En sólo cuatro casos se indica que el PLADECO define las metas estratégicas para el municipio y que tratan de orientar la asignación de los recursos presupuestarios. No obstante, su cumplimiento no está asociado a los ingresos de los funcionarios, ni tampoco su cumplimiento es parte de la información pública que entrega el municipio a la comunidad a través de la Cuenta Pública del Alcalde o que está en el sitio web del municipio.

Una experiencia interesante es la DIDECO de Concepción, la cual contempla un sistema de evaluación permanente, financiera y de resultados, de todos los programas sociales que ejecuta.

Los casos de educación y salud contemplan situaciones especiales que se describen en detalle más adelante. Sin embargo, es importante destacar la completa separación en la gestión que existe entre la administración general del municipio y estas dos áreas. A pesar de que financieramente representan la mitad de los recursos que administran los municipios y el 75% de los funcionarios municipales, los problemas en su gestión repercuten en toda la operación municipal. Dos elementos importantes describen esta situación: sólo uno de los trece municipios establece metas para educación y salud, más allá de las presentadas en el PADEM y las convenidas con los servicios de salud; y sólo dos municipios mencionan que los instrumentos de planificación de salud y educación fueron coordinados con el PLADECO.

Sistemas de gestión de recursos humanos

Los municipios son los principales empleadores del Estado: en el año 2003, un 54,1% del personal civil contratado por las entidades públicas trabajaba en una municipalidad. Los servicios

⁴¹ Este está compuesto por cuatro componentes: i) Indicadores de desempeño; ii) Evaluación de Programas; iii) Programa de Mejoramiento a la Gestión (PMG) y iv) Balances de Gestión Integral (Guzmán, 2005)

municipales son, en promedio, bastante más intensivos en recursos humanos que los prestados por la administración central. Aunque los municipios ejecutan menos del 20% del gasto público, más de la mitad de los funcionarios civiles trabajan en ellos. Esto puede observarse en el Cuadro 18, lo cual indica que en promedio los servicios de educación municipal gastan el 85% de su presupuesto en personal y los de salud primaria un 75%.

Según DIPRES en 2003 más de 185.000 funcionarios trabajaban en las municipalidades chilenas, 82,1% de los cuales estaban vinculados con los servicios traspasados de salud y educación. En particular, cerca de 127.000 personas trabajan en la educación municipalizada y cerca de 24.000 en la salud primaria municipal. Sólo 33.254 funcionarios tenían a su cargo el resto de la gestión municipal (Cuadro 19).

Cuadro 19
Funcionarios públicos civiles, 2003

Sector	Número de personas	Distribución del personal (%)
Gobierno Central	156.836	45,9
Gobierno Local (municipalidades)	185.654	54,1
-Funcionarios municipales	33.254	
- Educación municipalizada	126.769	
Docentes	88.607	
No docentes	38.162	
- Salud municipalizada	23.645	
Otros	1.986	
TOTAL	341.836	

Fuente: Dirección de Presupuestos.

A partir de información del SINIM es posible actualizar parcialmente la información indicada por DIPRES en el Cuadro 19. El Cuadro 20 muestra que para el año 2004 los funcionarios municipales (planta y contrata) llegaban a 35.197, un crecimiento de 3,7% frente a 2003 (SUBDERE, 2005).⁴² Con el personal a honorarios esta cifra se incrementa a 38.000 personas. Sin embargo, si se incluye el personal que trabaja en los municipios por contratos a honorarios y que están trabajando en diversos programas de ejecución local, esta cifra llega a 50.300 en 2004.

Cuadro 20
Personal efectivo en la gestión municipal, 2004
(No considera salud, educación ni corporaciones)

Tipo de Contrato	Número
Planta	26.725
Contrata	8.475
Subtotal	35.197
Honorarios	2.918
Subtotal	38.115
Honorarios asignados a programas ¹	12.190
TOTAL	50.306
Porcentaje de profesionales en el personal planta y contrata	19,9%
Porcentaje de personal a honorarios o Código del Trabajo ²	30,0%

Notas: ¹ Son programas cogestionados con entidades públicas externas, algunos de ellos permanentes.

⁴² Este crecimiento está sobreestimado porque doce municipalidades no entregaron información en 2003, mientras que en 2004 no lo hicieron seis. Si se incluyen imputaciones a la información incompleta el crecimiento del personal no habría superado el 1% en el período. A su vez, la dotación de las plantas no puede ser modificada discrecionalmente, lo cual deja sólo al incremento de personal a través de los cargos a contrata, que pueden ser modificados anualmente por cada municipal. Estimaciones propias indican que los cargos a contrata se han incrementado en un 5% entre 2000 y 2004, pero aún representan sólo el 24,1% del total, mientras que en el nivel central esta modalidad representa el 44,1% (DIPRES, 2004).

² No incluye personal que trabaja en servicios a la comunidad ejecutados directamente por el Municipio.

Fuente: cálculos propios con base en SINIM, SUBDERE. Seis municipios carecen de información.

En general el personal de planta y contrata en cada municipio es reducido y, como se indicó anteriormente, no ha sido modificado desde la creación de las actuales plantas municipales de 1994. En promedio, cada municipio cuenta con unos 100 funcionarios, aunque su número está directamente relacionado con el tamaño de la población comunal. Sin embargo, una vez más la heterogeneidad dentro de cada tipo de municipio es muy alta; por ejemplo, Nancagua y Chépica son dos comunas relativamente similares, pero en 2004 los funcionarios de Chépica eran 51 y los de Nancagua 33 (Cuadro 21).

Algunos coordinadores de programas nacionales con ejecución a nivel municipal indican que la situación de los municipios más pequeños es “crítica” (coordinador SUBDERE). También se señala que la actual rigidez de las plantas municipales hace más difícil que éstas puedan mejorar su gestión (Jefe de División CGR).

Algunos de los mecanismos que se utilizan en varios municipios para resolver la escasez de personal son: i) el incremento en los contratos a honorarios, especialmente para técnicos y profesionales que trabajan en programas comunitarios, sociales y de desarrollo económico; ii) el financiamiento de personal destinado a otras responsabilidades por parte de las administraciones a cargo de educación y salud, lo cual distorsiona la estimación del costo efectivo de estos sectores en la gestión local. Por otra parte, las estadísticas de personal no incluyen a las personas contratadas a honorarios a través de otras empresas, especialmente cuando los servicios a la comunidad se realizan en forma compartida entre la ejecución directa del municipio y empresas privadas.

Recarga excesiva por programas de servicios públicos del nivel central en el área social: esta fue una de las principales conclusiones del estudio de SUBDERE (2004) sobre RRHH en el municipio. Sin embargo, en las entrevistas realizadas esta crítica fue mencionada sólo por los municipios grandes,⁴³ los cuales indicaron que los programas nacionales concentran gran parte de los esfuerzos de la DIDECO (concentración en el área social), tal como lo indicaba el estudio de SUBDERE y el área de finanzas, puesto que se deben llevar operaciones contables para cada programa en particular. Dos programas sociales son mencionados como causantes de una fuerte tensión en los recursos municipales: el Programa Puente y el Programa de Oficinas de Protección de Derechos del SENAME. En cambio, la creciente oferta de programas del nivel central en el área productiva no se ve como causante de una tensión, sino más bien como una oportunidad para fortalecer un sector de creciente importancia para el propio municipio.

El hecho que los nuevos programas del nivel central incluyan, al menos parcialmente, el financiamiento de profesionales y técnicos es reconocido como una buena práctica en la mayor parte de los municipios.

Poca flexibilidad en el manejo del personal municipal: actualmente existe un fuerte reconocimiento de la relevancia que tienen los recursos humanos y las políticas orientadas a su desarrollo en la modernización de la gestión pública. “El servicio público requiere de empleados reconocidos por su dedicación y desempeño, con oportunidades de progreso profesional y reconocimiento económico, así como también de algo directivos profesionales, meritorios y eficientes” (DIPRES, 2004). Sin embargo, este factor es una de las principales restricciones que tienen las autoridades municipales para realizar una gestión de calidad.

Independientemente que el personal municipal sea regulado por diversos cuerpos legales,⁴⁴ la actual legislación impide que los municipios puedan modificar las remuneraciones, el tamaño o la composición técnico-profesional de las plantas de personal (definidas en 1994) regulado por el Estatuto Administrativo Municipal (Ley 18.883). Esto restringe las posibilidades de readecuar la

⁴³ Una explicación para ello es que los beneficios asociados a los programas son considerablemente mayores que las externalidades que les generan estos programas, así como la completa sustitución de la necesidad de diseñar programas locales por la oferta programática externa.

⁴⁴ El sistema de remuneraciones de las municipalidades está regido por el Decreto Ley 3.551 de 1981, por el Estatuto de los Profesionales de la Educación (Ley 19.070 de 1991) y por el Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal (Ley 19.378 de 1995). Adicionalmente, el personal no docente y a honorarios es regulado por el Código del Trabajo.

organización institucional a los nuevos requerimientos y funciones del municipio, como también a la necesidad de contar con los incentivos necesarios para retener y contratar a personal altamente calificado para las administraciones de las ciudades y territorios.

Las situaciones más críticas respecto a la inflexibilidad en la readecuación del tamaño de las dotaciones municipales son expresadas por Maipú y Puente Alto, lo cual cobra sentido por el hecho que su población se ha duplicado desde 1992 y sus plantas no pueden ser modificadas.

Cuadro 21
Indicadores de recursos humanos en municipalidades seleccionadas, SINIM, 2004

Municipio	Personal de planta y contrata	% Gasto en personal del gasto corriente	% Gasto en personal sobre marco legal máximo ¹	% Profesionales (personal planta y contrata)	% Gasto en capacitación sobre gasto en personal ²	% Gasto en personal sobre gasto total en educación	% Gasto en personal sobre gasto total en salud
Concón	61	18,2	49,5	39,4	1,1	91,6	76,2
Limache	72	22,7	66,2	23,6	0,2	84,8	Sin Servicio
Quilpué	219	27,9	72,7	20,1	0,5	75,3	79,8
Viña del Mar	904	22,6	58,3	17,2	0,5	87,2	89,6
El Monte	59	22,6	66,6	17,0	0,1	90,4	76,8
Maipú	677 ³	17,5	61,9	19,2	1,7	81,3	Sin Servicio
Peñalolén	381	24,9	60,7	14,7	0,2	78,3	57,6
Puente Alto	341	13,8	33,1	26,7	1,3	64,0	55,2
Chépica	51	29,7	81,6	31,4	0,4	92,6	66,6
Rancagua	33	17,9	50,4	24,2	1,7	89,2	80,2
Peralillo	32	26,0	70,0	21,9	1,2	93,3	80,3
Talca	291	21,1	51,3	14,0	0,3	86,6	87,8
Concepción	454	24,4	61,2	23,6	0,3	95,1	67,5

Notas: ¹ Respecto al tope máximo del 35% del Ingreso Propio Municipal.

² Promedio del período 2001– 2004.

³ Incluye el personal que trabaja en la Empresa de Agua Potable de Maipú.

Fuente: Estimaciones propias basadas en SINIM.

La percepción que tienen las autoridades locales –registrada en las entrevistas municipales realizadas- y los propios funcionarios municipales (SUBDERE, 2004) es que las remuneraciones en el sector municipal son bastante inferiores a las del sector público central,⁴⁵ especialmente para los grupos profesionales y directivos, lo cual dificulta el mantenimiento de equipos altamente calificados a nivel local. Dicha brecha se incrementó aún más a partir de la aplicación, sólo para el nivel central y GORE, del Sistema de Alta Gerencia Pública y de la Ley del Nuevo Trato Laboral (Leyes de 2003). Otra característica es la poca flexibilidad que tienen los municipios para fijar las remuneraciones, pues sus componentes están definidos por el Estatuto Administrativo y sus reajustes son definidos por el Gobierno Central, igual que los incentivos vinculados al desempeño.

Algunos municipios pequeños (Chépica y Nancagua) y grandes (Talca) explican la alta rotación de profesionales por las bajas remuneraciones que pueden ofrecer. En el caso de los pequeños se hace más crítica esta restricción cuando se trata de profesionales vinculados a SECPLAC o a la Dirección de Obras, pues son aquellos los que pueden gestionar la elaboración de proyectos técnicamente viables para obtener financiamiento de fuentes externas.

⁴⁵ En un estudio prospectivo sobre recursos humanos en el sector municipal se encontró que sólo el 7,7% de los funcionarios de comunas de ingresos bajos tienen remuneraciones superiores a los \$577.000; entre las comunas de ingresos medios este porcentaje es de 0,2% y entre las comunas de altos ingresos es 18,6%. (SUBDERE, 2004). Muchos municipios utilizan cuotas extraordinarias como una estrategia para incrementar parcialmente el ingreso del personal.

Incentivos por desempeño a funcionarios municipales

Desde 2002 (Ley 19.803) los funcionarios municipales reciben parte de sus remuneraciones ligadas al cumplimiento de metas. Anteriormente se habían incluido el personal de educación municipal y el de la salud primaria municipal. Anualmente el Alcalde somete al Consejo municipal un Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) el cual, entre 2002-2004, contemplaba metas por unidad de trabajo (componente por equipos) y para todo el municipio (componente colectivo).

Esta asignación por desempeño fue renovada para el período 2005-2007 a través de la Ley 20.008, la cual contempla un incentivo universal del 6% para 2005 y el mantenimiento del modelo de la Ley 19.803 para 2006 y 2007 (el régimen permanente será definido por cada municipio una vez aprobado el proyecto de ley que regula las modificaciones al Artículo 110 de la Constitución).

También la Ley 20.008 incluyó un mecanismo de incentivo para los 292 Jueces de Policía Local, el cual utiliza su sistema de calificaciones vinculado al desempeño para asignarlo.

Aunque la reciente experiencia municipal de remuneraciones vinculadas al desempeño no ha sido evaluada, las respuestas de los municipios analizados sugieren los siguientes elementos:

- i. Existe poca experiencia a nivel municipal en el diseño de metas e indicadores para evaluarlas; más bien la experiencia acumulada está en vincular acciones o coberturas de los diferentes programas, especialmente en el área social, comunitario y de desarrollo económico. Sería interesante que organismos no gubernamentales hicieran seguimiento y evaluación de estas áreas.
- ii. Es indispensable desarrollar una capacitación masiva sobre mejores prácticas para elaborar las metas, pues en algunos municipios se señala que éstas son un buen instrumento de gestión, pero se reconoce la incapacidad para coordinar internamente su diseño y seguimiento.
- iii. La experiencia acumulada es heterogénea, algunos municipios indican que sólo se realizan metas para “cumplir con la Ley”, mientras otros indican que los incentivos han generado un efecto positivo en la coordinación del municipio para definir los principales resultados que quieren lograr.
- iv. Hasta el momento el cumplimiento del PMG no es parte de la Cuenta Pública anual del Alcalde, lo cual debería ser obligatorio, de tal forma que los ciudadanos tengan información de los resultados alcanzados y de las prioridades efectivas que se había impuesto su municipalidad.
- v. No existe un aprendizaje al interior del municipio de sus propias experiencias en salud, donde existen incentivos individuales y colectivos desde hace algunos años.

La profesionalización del personal municipal es bastante más baja que la del nivel central:

Entre los municipios el grado de profesionalización del personal es sólo un 20%, menos de la mitad de la alcanzada por los servicios del nivel central.⁴⁶ Este porcentaje es bastante similar entre los municipios grandes y pequeños. En 2004, un poco más del 50% de los municipios chilenos contaban con 10 o menos profesionales y un 15% con 5 o menos.

El Cuadro 22 y los gráficos 4 y 5 indican que la magnitud de profesionales por municipio varía considerablemente dentro de cada tipo de comuna, lo cual es explicado parcialmente por las diferencias de ingreso entre municipios de similar tamaño.

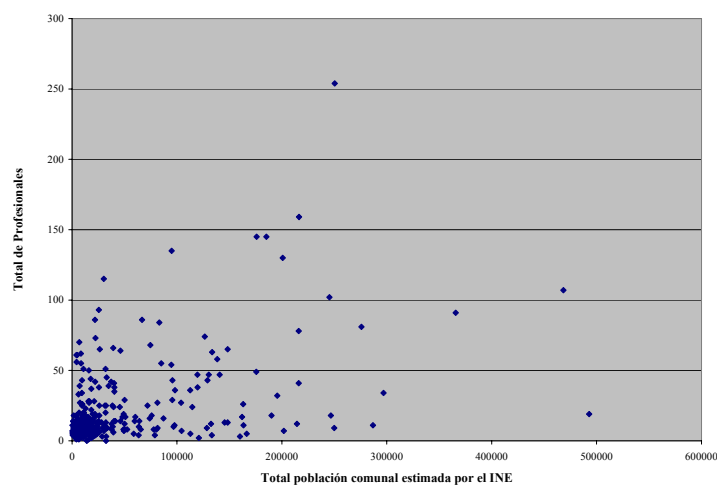
Cuadro 22
Número promedio de profesionales entre el personal de planta y
Contrata por tamaño de comuna 2004

	Promedio	Desviación Estándar
Más de 100.000 habitantes	48,7	52,0
50.000-100.000	27,8	29,8
25.000-50.000	24,9	23,9
5.000-25.000	13,4	13,6
Menos de 5.000	11,9	14,3

Fuente: cálculos propios con base en SINIM, SUBDERE. Seis municipios sin información.

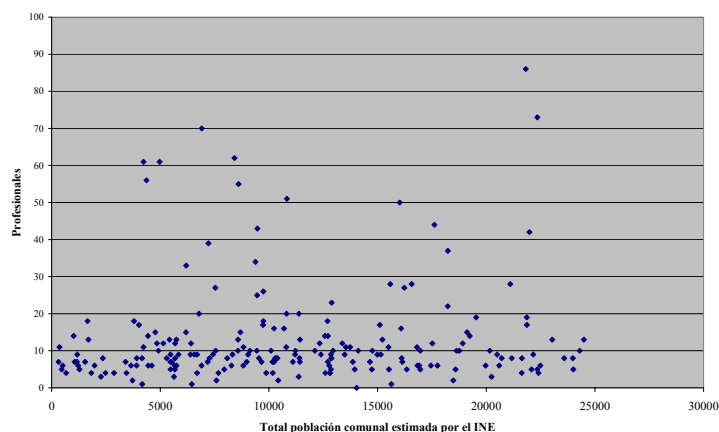
⁴⁶ El nivel central supera el 60% de profesionalización en su personal si se consideran los técnicos y directivos dentro del grupo de análisis (Bau, 2005); en el caso municipal este porcentaje sería inferior al 50%.

Gráfico 4
Total planta y contrata profesionales según población comunal



Fuente: Estimaciones propias basadas en SINIM.

Gráfico 5
Total planta y contrata profesionales
(Comunas pequeñas)

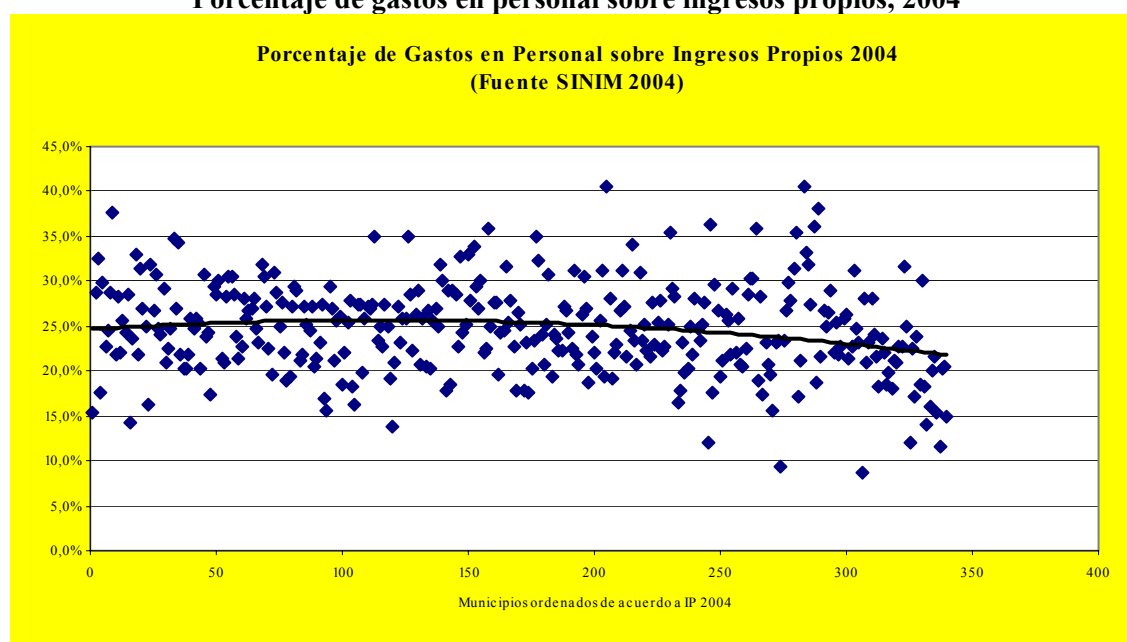


Fuente: Estimaciones propias basadas en SINIM.

Restricción del gasto en personal: en términos presupuestarios la legislación acota el gasto en personal hasta un máximo de 35% de los ingresos propios. Sin embargo, los municipios ejecutan un gasto en personal bastante menor a este tope legal (en 2004 este índice alcanzaba al 22,4%). Asimismo, el gasto en personal dentro del gasto total municipal ha sido estable a través del tiempo, con cifras similares a la del gobierno central.⁴⁷ A pesar del promedio nacional la mayor parte de los municipios tiene un nivel de gasto en personal del 25% de los IP, lo cual tiende a ser algo menor para los municipios de mayores recursos. Por otra parte, la varianza del gasto relativo en personal es bastante alta en todo tipo de municipios (Gráfico 6).

⁴⁷ Este porcentaje es algo superior al 20% en el Gobierno Central (DIPRES, 2004).

Gráfico 6
Porcentaje de gastos en personal sobre ingresos propios, 2004



Fuente: SINIM (2004).

Los problemas de tamaño de la planta municipal, su escasa profesionalización, la existencia de salarios poco competitivos y rígidos, así como un marco legal que entrega pocos grados de flexibilidad en esta área esperan ser resueltos por el Proyecto de Ley, actualmente en discusión en el Congreso Nacional, sobre modernización de la gestión municipal (conocido como “Reforma al 110”), el cual permitirá asimilar varios de los elementos más innovadores incorporados a la gestión de recursos humanos del nivel central al nivel municipal (Cuadro 23). Uno de los componentes estratégicos de este proyecto es la obligatoriedad de elaborar, en cada municipalidad, una política de recursos humanos que deberá ser sancionada por el Concejo Municipal, y se define como prerequisite para que el Alcalde pueda proponer al Consejo las readecuaciones adicionales que le permitirá esta ley.

Uno de los puntos más sensibles para que la implementación de esta reforma sea exitosa, una vez que su ley sea aprobada, es la calidad en su implementación en cada municipalidad. Es indispensable contar con un programa de acompañamiento que permita que cada municipio genere las capacidades endógenas para fortalecer su gestión interna, diseñe una política de recursos humanos participativa y de calidad, y conduzca un cambio que generará tensiones sobre el clima interno de la organización.

Cuadro 23
Comparación de las principales características de las políticas de recursos humanos entre el sector municipal y el Gobierno Central

	Sector municipal actual	Regulación del Art. 110 de la Constitución⁴⁸	Gobierno Central
Directivos I Nivel	Son parte de la carrera funcionaria con excepción de los cargos de confianza.	Sólo son por concurso público quien ejerce control interno, unidad de obras y el Juez de Policía Local quien es propuesto en terna por	Algunos son de exclusiva confianza del Presidente y otros son seleccionados a través de un mecanismo de concurso.

⁴⁸ En 1997 el Congreso aprobó una reforma al Artículo 110 de la Constitución (Ley 19.526), permitiendo una mayor flexibilidad en la definición de la estructura interna y en la administración del personal municipal, sin embargo para su aplicabilidad se requiere aprobar una ley adicional que reforme la LOC de municipalidades incluyendo estos nuevos componentes. En el Congreso se encuentra en discusión un proyecto de ley que incluye este objetivo, al cual se le han incluido materias de transparencia y probidad de la gestión municipal.

Cargos de confianza	El alcalde sólo puede nombrar SECPLAC, administrador municipal, DIDECO, asesor jurídico, encargado de salud y educación.	la respectiva Corte de Apelaciones. Todos deberán tener un grado profesional. Todos los directores titulares a excepción de los responsables de las unidades de control interno y obras municipales.	
Política interna de RRHH	Debería existir y ser sometida a la aprobación del Concejo.	Indica que deberá someterla a la aprobación del Concejo Municipal	Orientaciones nacionales.
Restricción en el gasto en personal	Máx. 35% de los Ingresos Propios Municipales	Max. 35% de los Ingresos Patrimoniales Municipales	Se determina en la Ley de Presupuestos de cada año.
Creación y supresión de cargos	Por ley	A cargo del municipio con restricciones. Sólo una vez durante el período	Por ley,
Incentivos por desempeño	Ley 20.008 Situaciones diferenciadas para educación y salud.	Regulación interna con restricciones, ligadas a metas por unidades o individuales. Situación diferenciada para educación y salud.	Diversas leyes
Remuneraciones	Fijadas por el grado, con un sueldo base, bono por antigüedad y por el reajuste e incentivos definidos centralmente. Salud y educación tienen situaciones diferenciadas	Sueldo base definido por grado, bono de desempeño y asignación por función crítica. Salud y educación tienen situaciones diferenciadas.	Fijadas por grado, más incentivos por desempeño institucional y asignación de cargos críticos. Salud y educación tienen situaciones diferenciadas.
Funciones críticas	No existe	Se permite incluir remuneraciones asociadas al desempeño de determinadas funciones	●Asignación de hasta 100% del sueldo base. ●Hasta el 5% del personal de planta y contrata.
Programa anual de mejoramiento	Anualmente el Concejo aprueba el PMG	Incluye las metas institucionales y las metas por unidades de gestión, aprobadas por el Concejo.	Anualmente cada servicio debe elaborar un PMG y un balance integral de gestión entregado al Congreso.

Fuente: con base en el Boletín Legislativo Municipal No 15 de la ACHM (febrero, 2005) y Horst (2004).

No hay duda de que las flexibilidades que incorpora este proyecto de ley marcarán un hito en las posibilidades de una gestión de mayor calidad por parte de los municipios; sin embargo, para los municipios más pequeños (con población inferior a los 25.000 habitantes), y especialmente para aquellos con alta dependencia del FCM, se mantendrán las dificultades para asumir adecuadamente todas las funciones que les otorga la ley: el número de funcionarios seguirá siendo reducido y, dadas sus condiciones geográficas y la mayor distancia de los principales centros urbanos con una menor disponibilidad de servicios, les será difícil competir para conseguir y retener equipos profesionales y técnicos de alta calidad.

Las asociaciones municipales deberían ser una de las principales respuestas a estas dificultades estructurales. Una reforma orientada a resolver estas dificultades para operacionalizar de mejor forma las asociaciones es probablemente un excelente complemento a la reforma en discusión sobre flexibilidad en la estructura municipal y gestión de recursos humanos.

Salud y educación

No sólo los servicios de salud y educación administrados por los municipios conllevan un alto monto de recursos financieros transferidos a estos, sino que también implican una gestión compleja del personal responsable de realizar estas tareas. Por una parte, ambos servicios son intensivos en recursos humanos, por lo cual una parte significativa de los recursos financieros son destinados al pago de remuneraciones. Sin embargo, en ambos casos la relación laboral entre los trabajadores y los municipios están altamente reguladas por regulaciones que implican altos grados de inflexibilidad en el manejo de gestión de personal para los empleadores directos.⁴⁹

En el sector de Educación, la mayor parte de las normas para el personal docente está regulado por el Estatuto Docente (ED) aprobado en 1991 (Ley 19.070) y reformado en 1997. El ED regula el cálculo de las remuneraciones,⁵⁰ las condiciones de estabilidad laboral y carrera funcionaria del personal docente, también incluye los mecanismos para definir las adecuaciones de la magnitud de profesores y el número de horas contratadas que hace el municipio (*dotación docente*),⁵¹ las cuales pueden ser adecuadas una vez por año, definiendo mecanismos de indemnización para la reducción total o parcial de contratos.⁵² La regulación de la población no docente está regulada por el código del trabajo, pero sus reajustes salariales dependen del reajuste general aplicado a los funcionarios públicos anualmente.

En el caso del sector salud la normativa que regula al sector municipal está definida en la Ley 19.378 de 1995, o “Estatuto de Salud Primaria” (ESP), a través de la cual se permitió que cada municipio creará su propia planta funcionaria para el personal profesional y no profesional que tiene responsabilidades directas en la Salud Primaria Municipal. Estas plantas permitieron la creación de una carrera funcionaria adaptada a las características particulares de cada municipio, evitando la creación de incrementos automáticos asociados con la antigüedad de los profesionales, como el caso del sector educacional. Los principales componentes de las remuneraciones del sector contemplan una remuneración básica asociada al número de horas contratadas, asignaciones profesionales y de responsabilidad de programas sanitarios y funciones directivas,⁵³ al mismo tiempo se posibilitó la incorporación de una asignación municipal permanente para el sector, la cual estaba supeditada a los recursos disponibles del propio municipio. La ley 19.813 de 2002 además crea incentivos colectivos para el desempeño de los funcionarios regidos por el ESP.

En ambos casos, una parte importante de las condiciones salariales del personal son negociadas directamente con los Ministerios Nacionales respectivos; ello es explicado por la fuerte cohesión de asociaciones nacionales de funcionarios de la salud municipal y de los profesores. De esta forma, la mayor parte de las políticas salariales quedan sujetas a definiciones nacionales más que a negociaciones diferenciadas en cada municipalidad.

⁴⁹ Adicionalmente, al igual que el resto del personal de planta del sector público incluyendo a los funcionarios municipales, el personal de planta de educación y salud no está obligado a jubilarse al cumplir la edad legal para hacerlo, obligando permanentemente al desarrollo de leyes que permitan generar incentivos para el retiro voluntario de funcionarios de edad muy avanzada.

⁵⁰ Actualmente los componentes de las remuneraciones de los docentes municipales que no están ligados al desempeño corresponden a: i) remuneración básica mínima nacional (RBMN); ii) asignación por experiencia, que implica el pago de un 6,66% adicional de remuneraciones cada dos años de antigüedad con un tope de 30 años; iii) asignación de perfeccionamiento; iv) asignación de desempeño difícil; v) asignación de responsabilidad; vi) asignación complementaria de zona; vii) planilla suplementaria, entre las principales.

⁵¹ La dotación docente corresponde al número de horas profesionales de la educación que tienen funciones de docencia, docencia directiva y técnico-pedagógica. La dotación está conformada por titulares (contrato permanente) y contratados (contrato transitorio), el máximo de horas profesionales en la condición de contratados no puede ser mayor del 20% de la dotación de la municipalidad.

⁵² Si es necesario reducir la dotación docente este proceso se debe iniciar solamente con el personal que se encuentra bajo la modalidad de contrata, y luego, de ser necesario, se continúa con los docentes de planta de acuerdo a las menores calificaciones de estos.

⁵³ Adicionalmente existe un incentivo de desempeño individual o de mérito basado en el sistema de evaluación del personal de salud, donde el 35% mejor evaluado del personal de cada establecimiento recibe este incentivo: el 11% mejor evaluado recibe una bonificación anual del 35% del sueldo base mínimo, el siguiente 11% un 20% de incentivo y el 13% restante un 10% de incentivo.

Sin embargo, un conjunto de diversos cuerpos legales han ido incorporando componentes variables en las remuneraciones del personal de educación y salud, para incrementar la responsabilidad del personal de estos sectores con la mejoría en la calidad de los servicios. En el caso del personal docente existen diversos componentes asociados al desempeño:

- **Bonificación por excelencia docente:** se realiza desde 1996 y corresponde a un pago trimestral a los profesionales de los establecimientos calificados como de excelencia de acuerdo al Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño (SNED). Se premia a los establecimientos que representan el 35% de la matrícula de cada región (al 25% de los establecimientos el 100% de la subvención por excelencia y al siguiente 10% con el 60% del valor de esta subvención). El 90% de los recursos de esta subvención se destinan al pago de todos los docentes de un colegio de excelencia, mientras el restante 10% es para los docentes que el establecimiento (sus pares) reconoce que han tenido un desempeño profesional notable (Ley 19.933 de 2004).
- **Asignación de excelencia pedagógica (Ley 19.715 de 2001):** es un monto fijo mensual que varía según los bienios del docente, y se paga a los docentes mejor calificados en el sistema de evaluación de docentes de aula del sector municipal o particular subvencionado o de corporaciones privadas sin fines de lucro.
- **Red de maestros (Ley 19.715 de 2001):** aquellos docentes evaluados como de excelencia podrán participar en una red de apoyo al resto de los docentes, por lo cual recibirán un monto adicional por hora de contrato.
- **Asignación variable por desempeño individual (Ley 19.933 de 2004):** redefine a partir de un sistema de evaluación docente que se realiza cada cuatro años y que se califica en cuatro niveles (destacado, competente, básico e insatisfactorio).⁵⁴ Aquellos calificados como destacados y competentes pueden rendir una prueba de conocimientos disciplinarios y pedagógicos. Aquellos con nivel destacado y con una prueba en el rango de destacado reciben un 25% de la RBMN; aquellos en nivel competente y con una prueba evaluada al menos en competente reciben un 15% de la RBMN. El pago devenga mensualmente y tiene una duración de cuatro años.

En el caso del personal regido por el Estatuto de Salud Primaria, la Ley 19.813 de 2002 creó una asignación de desempeño colectivo asociada al cumplimiento anual de metas sanitarias y de mejoramiento de la atención proporcionada a los usuarios de la atención primaria, complementaria a la asignación de mérito individual creada conjuntamente con el ESP en 1995. Esta asignación colectiva contempla un componente base del 5,3% y uno variable del 5,3% para aquellos que hayan cumplido el 90% o más de las metas fijadas para el año anterior, 2,65% para aquellos que cumplieron las metas entre 75% y 90% y 0% para el resto. Sin embargo, las metas son fijadas sólo por autoridades del MINSAL y no son coordinadas con las autoridades locales responsables de la administración del servicio, pues las determina el director de cada Servicio de Salud para cada entidad administradora, en el marco de las metas nacionales definidas por MINSAL. La evaluación es realizada por el SEREMI de Salud con la información proporcionada por el SS y las propias entidades administradoras.

Sistema de gestión del patrimonio financiero.

El patrimonio de las municipalidades está constituido principalmente por los ingresos provenientes del FCM y los de operación, por los aportes del Gobierno Regional y por todos los bienes que posea o adquiera.

Utilizando el Informe de la Gestión Financiera de la CGR⁵⁵ para 2004 se observa que la magnitud del patrimonio de las municipalidades chilenas se ha incrementado 23% entre 2000 y 2004 (Cuadro 24), considerablemente por encima del incremento de los ingresos municipales estimados

⁵⁴ Aquellos docentes con desempeño evaluado como insatisfactorio deberán ser evaluados al año siguiente; si el docente es evaluado durante tres años consecutivos en esta categoría no continuará trabajando en el municipio y será indemnizado por despido laboral.

⁵⁵ La información de este informe es incompleta para el año 2004 y no incluye las corporaciones municipales.

por CGR para el mismo subperíodo. Este incremento patrimonial puede ser explicado principalmente por el aumento en las inversiones por transferencias y con recursos propios indicadas más arriba.

Cuadro 24
Evolución del patrimonio municipal 2000-2004

Año	Monto en MM\$2004	Indice 2000=100
2000	712.566,7	100
2001	755.017,4	106
2002	814.745,4	114
2003	861.224,2	121
2004 ¹	873.754,4	123

Nota: ¹ Información incompleta.

Fuente: Informe de Gestión Financiera del Estado, 2004. Contraloría General de la República.

Sin embargo, el mismo reporte de la CGR indica que la deuda corriente municipal se ha incrementado en 74,6% en el período, hasta alcanzar los \$177 mil millones en 2004, lo cual incrementa el riesgo futuro de las finanzas municipales.

En promedio los municipios entrevistados mantienen una gestión precaria de su patrimonio en activos no financieros. En general, la actualización de éste sólo implica incluir las nuevas obras de inversión en educación y salud, financiadas en gran medida con recursos del GORE, y los terrenos para equipamiento comunitario, principalmente debido a que las nuevas obras de urbanización deben asignar terrenos para ello. Sólo cinco municipios lo actualizan anualmente y corrigen sus valores incluyendo ajustes por inflación y depreciación estimada; los restantes sólo incorporan algunos bienes y otros sencillamente no la realizan. Una buena gestión patrimonial no estaba asociada al tamaño de la comuna.

Otro elemento importante en la gestión patrimonial está asociado a la factibilidad de endeudamiento, al cual los municipios pueden acceder por medio de la autorización del Ministerio de Hacienda y sólo acotado a operaciones de leasing o lease-back,⁵⁶ en este último tipo de operaciones una adecuada actualización patrimonial es fundamental. En dos municipios donde se han realizado importantes operaciones de lease-back (Viña del Mar y Concepción),⁵⁷ el manejo patrimonial es adecuado, aunque en un tercero, con una operación de leasing, el actual Alcalde solicitó una auditoría externa al manejo patrimonial realizada por su antecesor.

Finalmente, en términos legales todos los cambios patrimoniales deben ser informados en la Cuenta Pública anual que entrega el Alcalde al Concejo Municipal y a la comunidad, información que debe estar disponible en la Oficina de Partes del Municipio respecto, al menos, de los últimos tres años de gestión (reforma aprobada en la Ley 20.033 o Ley de Rentas II). Sin embargo, un análisis realizado durante 2004 por SUBDERE de las Cuentas Públicas Municipales detectó que en un escaso número de municipios se entregaba información de los cambios patrimoniales ocurridos en el último ejercicio fiscal.

Sistemas de gobierno electrónico

Las nuevas Tecnologías de Información y Comunicación (TICs) están cambiando la forma de producción del sector privado, la entrega de los servicios, la forma de aprender, pero también la forma en la cual el Estado se relaciona con los ciudadanos y la forma en la cual realiza su gestión. En el diseño de una política de gobierno electrónico local, el Gobierno definió el e-Gob local como

⁵⁶ En 2005 la Dirección de Presupuestos definió una política de endeudamiento a través de estos mecanismos que implica que solamente podrán endeudarse aquellos municipios sin deudas morosas ni déficits operacionales (Ordinario de DIPRES No 104).

⁵⁷ En ambos casos las operaciones fueron para cancelar deudas con el sector educativo.

“el uso de tecnologías de información y comunicaciones por parte de los municipios y servicios públicos con presencia local, para mejorar la atención del ciudadano, mejorar la gestión interna, aumentar la transparencia y establecer canales de participación ciudadana”.⁵⁸

En este marco, la SUBDERE ha estado liderando un conjunto de iniciativas, varias de ellas en coordinación con la ACHM, para incorporar las TIC al mundo local. Esto hace parte de una estrategia gubernamental más amplia para aprovechar las TICs al servicio de la competitividad del país y fortalecer la participación y la calidad de la gestión pública, a través de una política que elimine las brechas territoriales y sociales que obstaculizan la rápida incorporación de estas nuevas tecnologías.

Dentro de las principales iniciativas de SUBDERE están: i) la Ventanilla de Trámites Municipales, proyecto que se desarrolla en el marco de una operación de crédito con apoyo del BID, y consiste en aplicar un proceso que permite que nueve trámites de alta demanda en 26 municipios⁵⁹ se realicen en una sola ventanilla; ii) la Guía de Trámites Municipales, para contar con información acerca de los trámites más frecuentes otorgados por los municipios; dentro de esta política se encuentra la operación y perfeccionamiento del SINIM, descrito anteriormente, y iii) el desarrollo de un programa coordinado con los gobiernos regionales para apoyar a los municipios en sus proyectos digitales.⁶⁰

Más allá del aporte de SUBDERE, un porcentaje importante de los municipios ha priorizado el uso de las TICs para hacer importantes cambios tanto en su gestión interna, como en su relación con los ciudadanos. Estos cambios se orientan a simplificar sus trámites, entregar más información a la ciudadanía, y potenciar las oportunidades de las nuevas tecnologías para el desarrollo social y económico local.

Con el fin de hacer un diagnóstico sobre el uso de sistemas computacionales en la gestión Municipal, SUBDERE aplicó durante 2005 la III encuesta sobre usos de TICs, la cual fue contestada por el total de municipalidades del país.

Se encontró que el 100% de los municipios ha incorporado terminales computacionales en la realización de sus actividades, cuyo número varía directamente con el tamaño de la comuna. El número de PC a nivel municipal alcanzaba a los 27.109, lo cual indica que existía un PC por cada 2 empleados municipales.⁶¹ Prácticamente todos los municipios tienen conexión a Internet (97,7%), incluyendo varios de los municipios más aislados y pequeños. Sin embargo, sólo un 61,9% de los PC existentes en los municipios están conectados a Internet, lo cual indica una situación intermedia en la masificación de la conectividad del personal municipal a la red.

Existencia de red interna: la mayor parte de los municipios (91,3%) presenta una red interna; sin embargo, todavía 29 municipios no contaban con un servicio en red,⁶² mientras que un 76,5% de los PC tenían conexión a la red. La encuesta no entrega información sobre la calidad de la red.

Sistemas informáticos de soporte a la gestión: de los 24 sistemas encuestados por SUBDERE, aquellos con mayor frecuencia fueron los vinculados al manejo de la Encuesta CAS-Familia, a los impuestos locales, al manejo de la contabilidad gubernamental y al sistema de remuneraciones. Al contrario, los menos frecuentes fueron los asociados con los servicios de Cementerio, las compras y administración de farmacia, y las modalidades de Ventanilla Unica para servicios locales⁶³ (ver Cuadro 25). Aunque no se incluyó en la encuesta, ningún municipio contaba

⁵⁸ Proyecto de Reforma y Modernización del Estado, “Desarrollo del e-Gob local en Chile”, 2003.

⁵⁹ Se contempla su ampliación a 100 municipios.

⁶⁰ Este programa corresponde a la línea más permanente de los anteriores PROFIM.

⁶¹ Este indicador está sobreestimado. La cantidad de PC contempla aquellos existentes en las corporaciones municipales y en el departamento de salud y educación, mientras que el total de personal estimado no considera a aquellos que trabajan en los servicios de educación y salud.

⁶² Si se considera el porcentaje de la población nacional que representan los municipios con redes computacionales, éste es un 94%, lo cual indica que aquellos municipios sin red son principalmente los más pequeños.

⁶³ Esta modalidad requiere soluciones tecnológicas más complejas y un alto nivel de coordinación con diversas entidades públicas. En la actualidad SUBDERE, a través de una operación crediticia con el BID, está implementando un programa piloto en 24 municipios del país para los nueve trámites municipales con mayores requerimientos del sector privado.

con un sistema para seguimiento de la gestión general, aunque había demanda de instrumentos para mejorar el control de gestión interno.

Cuadro 25
Porcentaje de municipios que presentan algunos sistemas informáticos

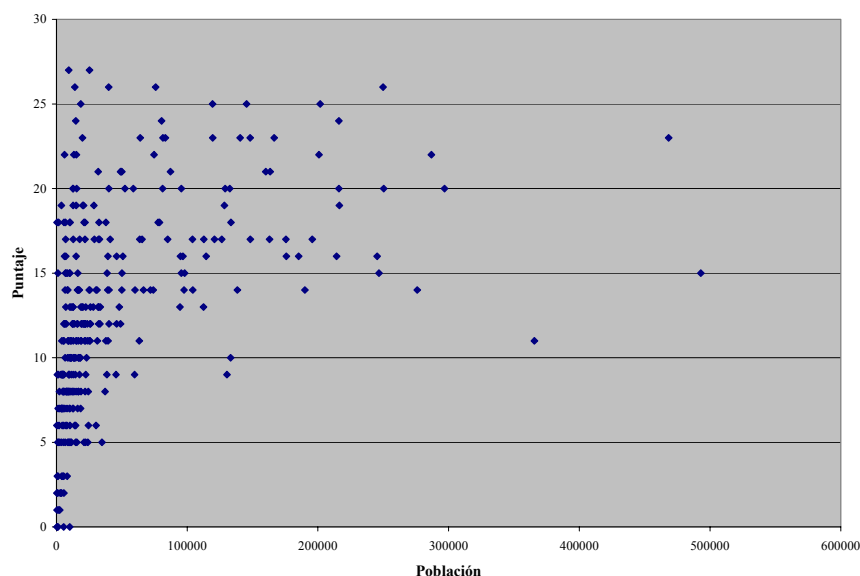
Más frecuentes		Menos frecuentes	
Ficha CAS	93,3	Ventanilla Unica	3,5
Permisos de Circulación	91,5	Cementerios	7,3
Remuneraciones	91,2	Farmacia	8,8
Patentes Comerciales	82,2	Inspección	12,0
Contabilidad Gubernamental	81,9	Aseo	14,9

Fuente: Cálculos propios a partir de la Encuesta Sistemas Informáticos, SUBDERE (2005).

Dada la existencia de una encuesta realizada por SUBDERE en 2004 es posible comparar la evolución en la incorporación de sistemas tecnológicos a la gestión municipal. Al estimar un Índice de Sistemas para 2004, el promedio a nivel municipal fue de 10,7 puntos (sobre un total de 29 puntos), mientras que en el promedio para 2005 fue de 12,5; es decir, un incremento de sólo 16,8% anual, indicando un cambio positivo pero extremadamente lento para cerrar las brechas existentes.

El Gráfico 7 muestra el Índice de Sistemas relativo al tamaño de las comunas chilenas. Los resultados indican que la incorporación de tecnologías a la gestión local sólo está parcialmente explicada por el tamaño de la comuna, indicando que es factible promover una estrategia que permita reducir las brechas de sistemas en un tiempo breve en la mayor parte de todos los territorios del país.⁶⁴

Gráfico 7
Índice de sistemas del nivel municipal, 2005



Fuente: Estimaciones propias basadas en la Encuesta Realidad Tecnológica Municipal 2005, SUBDERE.

Páginas Web municipales y simplificación de trámites: Del total de municipios del país 212 cuentan con una página web operativa (62%) en 2005 (Encuesta de la Realidad Tecnológica Municipal 2005), frente a menos de 25% en 2002. Un análisis detallado de las páginas web de 166 municipios realizado por la Cámara de Comercio de Santiago (CCS) en 2005, señala que la calidad de estos sitios, medida por un índice elaborado por la propia CCS, alcanzaba sólo a 28 puntos, sobre

⁶⁴Entre los municipios con más altos puntajes del Índice de Sistemas estaban Quillota, El Quisco, Los Alamos, Saavedra, Ancud y Tiltil, todos ellos con una población inferior a los 50.000 habitantes. Una regresión simple del Índice de Sistemas sobre la población comunal indica que esta variable explica sólo un 20% de la variabilidad del Índice.

un máximo de 100 puntos. La evaluación permite detectar los mejores sitios, particularmente por su orientación al cliente, simplicidad para su operación y la facilidad para realizar trámites municipales que puedan o no contener la necesidad de efectuar pagos en línea. Sin embargo, de los diez mejores sitios, sólo uno corresponde a comunas de tamaño intermedio o pequeño. Dentro de las carencias detectadas sobresale la baja tasa de sitios donde se puedan realizar transacciones, principalmente explicado por la falta de preocupación por la seguridad y privacidad de los datos (Cuadro 26).

Los mejores sitios web municipales son (de 0-100): Ñuñoa (82); Santiago (77); Las Condes (66); Vitacura y Concepción (63); Valdivia (62); y Linares y Pirque (59). A modo de referencia el sitio de la ciudad de Londres tiene un puntaje de 77 y el de Madrid 66.

Estos resultados resaltan nuevamente la heterogeneidad en los resultados de los instrumentos de gestión municipal, donde la evaluación realizada por CCS permite que todos los municipios del país cuenten con una referencia para el diseño o rediseño de sus sitios, de manera que se logre una alta calidad en sus contenidos, interacción con los ciudadanos y niveles de seguridad.

Cuadro 26
Principales características de la evaluación de los sitios web municipales

Información y servicios que incluye el sitioWEB	Porcentaje de sitios que lo incluye
Correo electrónico	78
Descripción institucional	73
Plano regulador	36
Ordenanzas municipales	37
Guía de trámites	43
Permisos de circulación	26
Pagos en línea	13
Promedio índice CCS	28 ¹

Nota: ¹ Con base en 17 variables relativas a información municipal, servicios transaccionales y niveles de seguridad.

Fuente: Análisis de sitios web municipales, de Cámara de Comercio de Santiago.

Compras gubernamentales electrónicas: la experiencia municipal. La Ley 19.886 sobre compras públicas, aprobada en 2003, creó la plataforma electrónica de compras para todo el sector público chileno, incluyendo a las 345 municipalidades y 13 gobiernos regionales. Ello implica que todos los procesos de compras, así como las contrataciones de bienes y servicios, deberán ser realizados a través de esta plataforma. La inclusión de los municipios de mayor tamaño al sistema de ChileCompras se inició a mediados de 2004, mientras que los restantes municipios debían integrarse a más tardar el 1° de julio de 2005. Una reciente evaluación del sector municipal (ChileCompra, septiembre 2005) señala que 50 municipios se encuentran en plena operación dentro del sistema, mientras que otros 40 se encuentran en una etapa intermedia y 245 en una inscripción reciente. Sólo 10 municipios faltan por incluirse dentro de la plataforma, casi todos ellos de muy baja población y sin conexión a Internet.

Esta mayor inclusión de los municipios en ChileCompra ha llevado a que estos actualmente sean el principal grupo participante en el sistema de compras públicas, con un 28% del total de adjudicaciones realizadas en el I trimestre de 2005, y negocios adjudicados superiores a US\$120 millones en los primeros tres meses del año.

La evaluación realizada del sistema es positiva, destacándose los logros en transparencia de la gestión municipal, así como el fortalecimiento de los micro y pequeños empresarios comunales, los cuales pueden participar con mayor facilidad en los negocios ofrecidos por el sector público. Por otra parte, los encargados municipales vinculados con los procesos de ChileCompra indican que los principales desafíos están radicados en “incrementar la variedad de productos del Catálogo” y avanzar en una mayor “facilidad en el uso del clasificador por rubro” (ChileCompra, octubre, 2005).

Gestión de la atención y las relaciones con los ciudadanos.

La relación de los ciudadanos con los municipios se establece al menos en dos modalidades. La primera es su relación de usuario de los servicios municipales, entre los cuáles están: educación, salud primaria, recepción de pago de patentes comerciales o renovación de permisos de circulación (contribuyentes), atención de los juzgados de policía local, servicios de recolección y disposición de basuras, solicitud de permisos de edificación y construcción, sistema de información y puerta de entrada para la mayor parte de los subsidios monetarios del estado, postulación al seguro de desempleo, e intermediación laboral, entre otras. La segunda modalidad corresponde a la de copartícipe en la gestión local, donde el municipio es la instancia privilegiada para desarrollar mecanismos de participación ciudadana activa que vayan más allá de la “participación instrumental” como se denominó anteriormente a esta relación del usuario con los municipios.

Orientación hacia un servicio de calidad centrado en la atención de los usuarios

Parte importante de la nueva gestión pública iniciada en los noventa tuvo como eje central el mejoramiento de la calidad del servicio entregado por las agencias públicas, incluyendo componentes de eficiencia, eficacia, oportunidad, no discriminación y una mayor preocupación por la participación y competencias de los recursos humanos en las acciones del Estado. Esta estrategia, denominada de Gerenciamiento Público, intentó incorporar importantes mejoramientos en los procesos vinculados a las acciones públicas (por ejemplo la adaptación de instrumentos como ISO 9001 a las prácticas públicas), evaluación de los resultados y un fuerte énfasis en la satisfacción de los usuarios y en la percepción que estos tuvieran de la calidad de los servicios entregados, particularmente relevante en las acciones de las entidades públicas como los municipios donde la mayor parte de sus servicios implican una relación directa con las personas. En términos generales, todos los municipios están realizando diversas iniciativas tendientes a mejorar la calidad de los servicios entregados; sin embargo, en varios municipios las iniciativas están concentradas sólo en algunas áreas y no responden a un proyecto integral para el de mejoramiento de la calidad;⁶⁵ también destacan algunas iniciativas promovidas externamente para mejorar la gestión, como en salud, educación y algunos programas de desarrollo productivo, aunque en la mayor parte de los casos ello no genera innovaciones en el resto de la gestión municipal. Algunos detalles de estas características son los siguientes:

Atención primaria en salud: es la ventanilla municipal de uso más frecuente. Actualmente el 60% de la población está inscrita como usuario de los servicios de APSM, generándose más de 16 millones de consultas de salud en horarios regulares cada año, y más de 20 millones si se incluyen los servicios de urgencia de la salud municipal, transformándose este sector en el de mayor uso de los servicios municipales. El foco tradicional de la salud pública chilena ha estado centrado en la atención de la enfermedad; sin embargo, en los últimos años se ha incorporado un enfoque de cuidado integral de las personas y familias, con un mayor énfasis en los componentes preventivos y de promoción de estilos de vida saludables, el cual está siendo incluido a nivel municipal a través de los Centros de Salud Familiar (CESFAM), los cuales aún no representan más del 20% del total de unidades urbanas de atención de la APSM.

Respecto al tema de calidad en la atención del usuario, la opinión de diez municipios⁶⁶ entrega resultados bastante diversos. Tres municipios indican que la calidad del servicio entregado es excelente (Concón, Quilpué y Concepción), afirmación basada no sólo en los resultados de las encuestas a usuarios, sino también en los diversos mecanismos que utilizan para incorporar la evaluación de los usuarios y potenciar su participación (promotores voluntarios de salud; Consejos Locales de Salud en cada establecimiento o Comités de Desarrollo Local; Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias; Promotores de Salud Comunitarios). Al mismo tiempo, tres municipios indican que la calidad entregada es precaria, de acuerdo con las opiniones entregadas por los usuarios en los estudios de percepción realizados semestral o anualmente por el MINSAL o en los

⁶⁵ Dos alcaldes indicaron que la votación cada cuatro años es suficiente para saber si la calidad de los servicios fue adecuada.

⁶⁶ No se realizó entrevista a Viña del Mar, mientras que Limache y Maipú no tienen servicios de APSM.

procesos de diálogo participativo con toda la comunidad. En estos tres casos, los diagnósticos iniciales han generado cambios orientados a tres componentes relevantes: i) fortalecer los mecanismos de participación de la comunidad en los temas de salud; ii) capacitar a los funcionarios de las diferentes unidades de atención de público y iii) medir los cambios en la percepción de los usuarios sobre la atención prestada.

Los estudios realizados semestral o anualmente por el MINSAL sobre satisfacción de los usuarios de APSM son muy relevantes para los municipios. Una recomendación es que fueran públicos y se consideren en los procesos de evaluación o entrega de incentivos al mejoramiento de la gestión local.

Educación municipal: en educación las experiencias de evaluación de la calidad y percepción de los usuarios son muy recientes y sólo un municipio realiza un estudio anual sobre percepción de apoderados y alumnos. Una experiencia innovadora es el Sistema de Aseguramiento de la Calidad que está realizando el MINEDUC en algunos establecimientos municipales, el cual incluye la evaluación de las percepciones que tienen los usuarios sobre la calidad del servicio prestado.

Simplificación de trámites y nuevas tecnologías: todos los municipios han incorporado sistemas tecnológicos a las principales áreas de gestión del municipio, pero como se indicó más arriba, existe una alta heterogeneidad en la masificación de estas soluciones. El uso de la Web para la simplificación de trámites está especialmente concentrado entre los municipios grandes, donde el programa piloto de SUBDERE (de ventanilla única) complementa las experiencias iniciadas por varios de los municipios, pero que tienen restricciones para coordinar a otras instancias públicas en el diseño de una plataforma integrada. Adicionalmente, varios municipios han asumido el desafío de transformarse en un Municipio Digital a corto plazo (Quilpué, Concepción, Peñalolén, Viña del Mar). Entre los municipios pequeños existe una situación más heterogénea respecto a la prioridad asignada por el alcalde al uso de nuevas tecnologías y también condicionada a las posibilidades técnicas internas del municipio.

Dos casos interesantes son los de Puente Alto y Viña del Mar. El primero incluyó un innovador sistema de información para mejorar la gestión financiera, el manejo de información y la calidad del servicio en las áreas de salud (Ficha Electrónica y Municipio sin Papel) y educación (SINEDUC), experiencias que varios municipios están replicando. Viña del Mar tiene un mecanismo de coordinación interno para generar un acceso único para todos los trámites municipales.

Nuevos instrumentos y modalidades: existe una gran diversidad de instrumentos orientados a mejorar la calidad de gestión local, con un enorme potencial para ser replicados en la mayor parte de los municipios chilenos. En Concepción se generó un sistema de evaluación de todos los programas DIDECO, para conocer su impacto, percepción de los ciudadanos e incluir mejorías continuas en su diseño; varios municipios realizan reuniones periódicas de evaluación con diferentes organizacional territoriales; en Talca se desarrollan los Centros de Desarrollo Vecinal, que permiten la atención de público en lugares diferentes del municipios, similar al “Municipio en tu Barrio” de Quilpué; en Peñalolén existe un Programa de Modernización Interno, el cual permite a los funcionarios proponer ideas innovadoras para mejorar la atención de público y entrega reconocimientos a los equipos ganadores; en este mismo municipio se enfatiza en el mejoramiento de la gestión en los servicios de recolección de basura y eliminación de basurales; en Peralillo se desarrolló un sistema de seguimiento de todas las personas atendidas y se discuten los resultados en las reuniones de coordinación interna para el mejoramiento de los servicios sociales.

La orientación a la calidad del servicio y la satisfacción de los usuarios respecto a los servicios municipales recibidos está siendo incorporada en forma generalizada. Sin embargo, que ésta orientación sea una característica sistémica en la gestión de todo el municipio depende principalmente de la relevancia asignada a este objetivo por el Alcalde. Por otra parte, existe una demanda explícita de los principales ejecutivos municipales para obtener apoyo técnico en la aplicación de instrumentos y metodología de mejoramiento de la calidad, donde la mayor parte de los municipios grandes están interesados en incorporar normas de calidad (ejemplo ISO 9001) en las principales unidades de gestión del municipio.

Participación ciudadana

Las entrevistas realizadas a los 13 municipios permiten contrastar los resultados del diagnóstico a nivel nacional presentado anteriormente.

Nuevos mecanismos de información pero escasos mecanismos para el control de gestión: la mayor parte de los municipios entrevistados percibe que la generación de las páginas web es una de las mejores oportunidades para la entrega de información a los ciudadanos; sin embargo, varios municipios también utilizan mecanismos adicionales para mantener informada a su ciudadanía acerca de la gestión y resultados de la acción local, tales como diarios locales (Peñalolén), espacios radiales (Limache), Cabildos Vecinales⁶⁷ (Peñalolén), Consejo Municipal en Terreno (Quilpué), entre otros.

No obstante, la información entregada no está orientada a que los ciudadanos puedan realizar una evaluación de la cuenta pública de la gestión local (la cuál se concentra en las elecciones de autoridades locales): no existe información del logro de las metas planteadas para el año, ni del avance específico del PLADECO. Tampoco es fácil determinar la eficiencia financiera del municipio, el nivel de endeudamiento o la evaluación plurianual de sus estados contables. No existe información acerca del cumplimiento de las metas señaladas en el PADEM o del sector salud. En general, la información entregada y las cuentas públicas de las autoridades locales están asociadas a los logros del año anterior y a los principales desafíos futuros. A pesar de este diagnóstico general, existen algunas iniciativas que fortalecen los mecanismos de control ciudadano: casi la totalidad de los municipios indicaron que los Consejos Escolares son un buen mecanismo de rendición de cuentas de la gestión de los directores de colegios municipales a su propia comunidad escolar, mientras que la reciente experiencia de Audiencia Pública de Quilpué puede ser destacada como un instrumento innovador; así también, la Carta Ciudadana promovida por SUBDERE a nivel piloto. Estas experiencias innovadoras implican un compromiso formal del municipio con sus vecinos en la gestión de un área específica (en El Monte se aplica en al patrimonio cultural y en Peñalolén en los servicios de basura).

Escasa participación en los instrumentos de planificación: respecto a los PLADECO, 4 de los 13 municipios entrevistados no tenían PLADECO o éste estaba vencido, mientras que de aquellos que tenían uno vigente, un tercio no había contemplado mecanismos de participación en su diseño. Sólo dos municipios habían incorporado un mecanismo de presupuesto participativo para definir las prioridades del área social, pero en ambos casos los recursos involucrados eran un bajo porcentaje de los recursos de inversión del municipio y habían sustituido a los Fondos de Desarrollo Vecinal. Respecto a la elaboración de los PADEM en educación, sólo un municipio contemplaba la discusión con la comunidad acerca de las metas y compromisos a ser realizados en el sector.

Creciente desarrollo de instrumentos de cogestión y coordinación: en la mayor parte de los municipios los mecanismos de cogestión están sólo asociados con el área social o con el apoyo a las juntas de vecinos; principalmente, en algunas comunas se indica la existencia del Fondo de Desarrollo Vecinal (FONDEVE), el Programa de Pavimentos Participativos, asociaciones vinculadas con la Seguridad Ciudadana, Organizaciones de Mujeres, Organizaciones de la tercera Edad y algunas iniciativas para capacitación de dirigentes vecinales. Algunos municipios tienen importantes experiencias de participación asociadas con la gestión en salud, y la creciente relevancia del desarrollo productivo en la gestión municipal está generando nuevos mecanismos de articulación y coordinación con entidades privadas, donde se destaca la experiencia de Concepción y las iniciativas de Peñalolén.

Aunque dentro del estudio no se analizaron las Ordenanzas de Participación, algunos de los ejecutivos municipales indicaron que éstas eran simplemente una formalidad o una declaración de buenas intenciones.

⁶⁷ Este también es un mecanismo de participación en la gestión local.

Finalmente se puede concluir que los municipios orientados a la calidad de la gestión no necesariamente consideran la participación deliberativa como parte esencial del mejoramiento de la calidad, primando una gestión más gerencialista que participativa.

Sistemas de gestión de contratos y licitaciones a empresas privadas para la prestación de servicios públicos

Una de las principales funciones de los municipios está relacionada con la prestación de servicios públicos a la comunidad. La recolección y disposición final de basura domiciliaria y no domiciliaria es quizás las más relevante y compleja, pero también dentro de estos servicios se cuenta la iluminación pública, el mantenimiento de los semáforos, servicios de agua potable y de los parques y jardines.⁶⁸ En el caso del mantenimiento de los servicios de iluminación y semáforos, así como agua potable, estos servicios son externalizados a empresas que operan como oligopolios o monopolios locales.⁶⁹ En el caso de los servicios de mantenimiento de áreas verdes y particularmente de recolección y disposición de basura, los municipios presentan diferentes alternativas de administración: en algunos casos estos servicios son licitados a empresas privadas o administrados directamente, y en otros presentan una situación mixta.

Respecto a los residuos sólidos de basura, la mayor parte de los municipios grandes externaliza este servicio, y en su disposición final, varios municipios compran servicios a otras municipalidades que son propietarias de lugares de relleno sanitario.⁷⁰

La importancia de la gestión de los servicios a la comunidad reside en que éstos corresponden a los servicios mínimos que otorgan los municipios, los cuales son percibidos por la comunidad como de completa responsabilidad de su municipalidad, por lo cual los vecinos son altamente sensibles a su calidad al evaluar la gestión local. Adicionalmente, en términos financieros los municipios destinan más del 20% de sus ingresos a su financiamiento, un porcentaje relativamente estable en el período 2000-2004 (Cuadro 27). En los municipios grandes este porcentaje alcanza un 25%, y en los municipios pequeños está entre 5% y 20%. Esto implica que para los municipios grandes los servicios a la comunidad son comparables con los gastos en personal.

Además de su alta incidencia dentro de los gastos municipalidades, estos gastos deben ser considerador como cuasi fijos, no sólo porque en muchos casos los montos a pagar están fijados para varios años con proveedores privados, sino también porque muchos de ellos son provistos en forma obligatoria. Por otra parte, su gasto creció 7% entre 2000 y 2004, por encima de la tasa de crecimiento de la economía y similar al crecimiento de los ingresos municipales.

Cuadro 27
Evolución de los gastos municipales en bienes y servicios a la comunidad

	Gastos en bienes y servicios a la comunidad (MM\$ 2004)	Porcentaje sobre ingresos totales corregidos
2000	167.865	N/D
2001	189.474	21,6
2002	203.388	21,3
2003	215.881	20,2
2004	238.238	20,3

Nota: Información incompleta para algunas municipalidades.

Fuente: Cálculos propios con base en SINIM.

Principales características de la gestión de contratos para estos servicios públicos: i) a pesar de que la mayor parte de las licitaciones son realizadas por períodos entre 2 y 4 años,⁷¹ existen algunos

⁶⁸ En algunos casos se incluye el barrido, la limpieza de calles y la señalización.

⁶⁹ La excepción es el municipio de Maipú en la Región Metropolitana, la cual es propietaria y opera una empresa de agua potable.

⁷⁰ En la Región Metropolitana está el caso de EMERES (Empresa Metropolitana de Residuos Limitada) creada en 1986 por catorce municipios, cuyo objetivo es atender las necesidades de disposición final de basuras domiciliarias recolectadas por las empresas socias (15) y por otras 6 municipalidades que les compran servicios.

casos por períodos superiores al de la administración en ejercicio, impidiendo adecuaciones a las nuevas autoridades y generando la percepción de pagos excesivos en los contratos acordados; ii) la mayor parte de los municipios indican que no tiene información sobre los costos que representan estos servicios para otros municipios similares, lo cual reduce las capacidades de una buena negociación al momento de las licitaciones; iii) tampoco se entrega información a la ciudadanía del costo por unidad estándar de estos servicios, lo cual debería ser obligatorio, de manera que la ciudadanía pueda evaluar la eficiencia en la gestión de estos servicios; iv) los municipios indican que tienen escasa capacidad de negociación con los proveedores de la mayor parte de estos servicios, pues corresponden a empresas monopólicas en la comuna u oligopólicas a nivel regional; v) escasas experiencias de los municipios para evaluar la calidad de los servicios prestados desde la perspectiva de los usuarios⁷¹ y vi) inexistencia de información de mejores prácticas, precios de referencia u otros antecedentes que le permitan a los municipios reducir sus actuales asimetrías de información y modelos de gestión de estos servicios.

Cambios tecnológicos y de gestión: Los Servicios de Recolección y Disposición de Residuos son los más importantes en términos financieros y de los desafíos técnicos y ambientales que presentan para los municipios. En los últimos años han existido importantes cambios tecnológicos en el manejo y tratamiento de los residuos sólidos que ha permitido que más del 60% de los residuos sean localizados en rellenos sanitarios adecuados, tanto medioambiental como técnicamente, lo cual explica parte del incremento del gasto en estos servicios. Por otra parte, desde 2004 se encuentra en desarrollo una política de gestión integral de residuos sólidos, la cual contempla un conjunto de acciones destinadas a desarrollar una institucionalidad y una gestión que perfeccione la situación actual. Uno de los elementos más relevantes de esta política es la incorporación más activa de los GORE en la gestión de los rellenos sanitarios, donde sobresale la propuesta del GORE Bío Bío acerca de una Política Regional del Manejo de Residuos Sólidos por Territorio.

Los servicios de alumbrado público son los segundos en cuanto a recursos financieros involucrados, y los cambios tecnológicos asociados al sector han permitido ahorrar energía y disminuir costos en su provisión, lo cual ha llevado a que varios municipios incluso realicen operaciones de leasing para incorporar el cambio del servicio.

Algunas propuestas: dada la importancia financiera de los servicios a la comunidad, similares al gasto en personal o superior a la provisión de salud primaria, debería incrementarse el estudio y análisis de estos sectores. Para el mejoramiento actual de la gestión de estos servicios tanto GORE como niveles centrales de gobierno deberían colaborar en la reducción de los problemas de asimetrías de información para los municipios, entregando información actualizada acerca de los precios obtenidos por los diferentes municipios en sus procesos de licitación, así como colaborar en el acceso de la ciudadanía a indicadores de gestión de estos servicios, tanto de aquellos municipios que los externalizan como de aquellos que los administran internamente, los cuales debiesen estar dentro del SINIM. Estas entidades también pueden colaborar en la difusión de las mejores prácticas a nivel regional y a nivel nacional, así como en la promoción de una permanente evaluación ciudadana de estos servicios.

Capacidad de gestión interna en las grandes áreas de los servicios públicos: Educación y salud

La educación y la salud han sido los sectores emblemáticos de los procesos de descentralización de la mayor parte de los países de América Latina. Hacia fines de los noventa prácticamente todos los países del continente habían transferido los servicios de salud primaria, en algunos casos también los hospitales, así como la educación básica y media a los gobiernos subnacionales (Banco Mundial, 1998). La experiencia de los países de la OECD entrega un marco más diverso, con experiencias recientes de descentralización en educación, como la de Nueva Zelanda, o altamente centralizadas como la de Japón o Francia.

⁷¹ Algunos casos dejan abierta la posibilidad que el municipio pueda expandirlo por otros dos años.

⁷² Una de las buenas experiencias de los casos analizados es el de Peñalolén. Por un lado, los vecinos hacen una continua evaluación de la calidad de los servicios entregados y por la otra, cuentan con una Carta Ciudadana vinculada al tema de residuos.

En el caso de las experiencias de América Latina un elemento en común ha sido el utilizar la descentralización de salud y educación como una herramienta para mejorar la calidad de estos servicios. Principalmente orientado por este objetivo, Chile fue uno de los primeros países en realizar una fuerte descentralización funcional o administrativa de la educación primaria y secundaria y de la salud primaria a los niveles municipales (1981), cuyo proceso sólo concluyó en 1986 debido a la fuerte recesión económica ocurrida en el país entre 1982 y 1983. La experiencia chilena tiene tres elementos particulares: i) se inicia como un proceso que excluye la descentralización política, pues las autoridades locales fueron delegadas hasta la elección de autoridades municipales de 1992; ii) el proceso de descentralización de la educación incluyó un fuerte componente de privatización, puesto que se permitió que entidades privadas, con o sin fines de lucro, que administraran establecimientos educacionales pudieran recibir un financiamiento similar al que recibirían los municipios de parte del gobierno central y iii) el sistema de financiamiento de ambos sectores sería determinado como un subsidio a la demanda, donde el aporte del gobierno estaría determinado por estudiante o por persona inscrita en los establecimientos de salud⁷³ o educación.

Desde el restablecimiento de la descentralización política en Chile a nivel municipal en 1992, las principales características de los servicios de salud y educación se mantuvieron, aunque se incorporaron importantes cambios institucionales en el área de recursos humanos, así como en la magnitud de los recursos financieros destinados a estos sectores, en la mayor parte de los casos vinculados a las políticas de recursos humanos. Complementariamente se han creado un número importante de políticas y programas específicos cuyo financiamiento fue diseñado a través de transferencias altamente condicionadas al financiamiento de estas políticas específicas.

Actualmente los municipios tienen incorporados los servicios de salud y educación dentro de sus responsabilidades esenciales, dejando atrás la discusión acerca de su potencial devolución al gobierno central ocurrida a comienzos de la década de los noventa. Sin embargo, el debate acerca de la magnitud y de los mecanismos de financiamiento de estos servicios ha seguido siendo parte esencial del debate nacional sobre el proceso de descentralización, y lo seguirá siendo, dado que estos sectores representan más del 50% de los recursos financieros que administran los municipios y más del 70% del personal bajo su responsabilidad. A continuación se describen algunas de las principales características de la gestión municipal en educación y salud primaria por separado.

Educación

Resultados en la educación municipal: Chile cuenta con excelentes indicadores de cobertura en educación primaria y secundaria, así como en la eficiencia para concluir los diferentes niveles educacionales y bajas tasas de deserción escolar (OECD, 2004; Eyzaguirre, 2005). Los principales desafíos actuales, ya definidos a comienzos de la década de los noventa, son mejorar la calidad de la educación, lograr una mayor equidad en la calidad y, por ende, incrementar la eficiencia de los considerables recursos actualmente destinados al sector. Un resultado que describe claramente los bajos niveles en la calidad de la educación chilena es que a nivel internacional Chile consigue sólo un 70% de los resultados que debiese obtener dado su nivel de desarrollo socioeconómico (Tokman, 2004; Beyer, 2005). Si estos resultados dan cuenta de la enorme brecha entre el país en el contexto internacional, las brechas de calidad son aún más pronunciadas al considerar el nivel socioeconómico de los estudiantes, aunque a nivel de cobertura existan importantes avances: la brecha de cobertura en educación básica era 3,4% entre el I y V quintiles en 1990, la cual se redujo a 1,0% en 2003 (MIDEPLAN, 2004), mientras que en la educación media pasó desde 21,0% a 11,2% en el mismo período (Cuadro 28). Si para considerar la calidad educacional se utiliza el promedio de los tests de evaluación SIMCE, se puede apreciar que la brecha entre los puntajes obtenidos por los niños de NSE Bajo⁷⁴ respecto de los NSE Alto son cerca de 80 puntos para Lenguaje y Matemáticas

⁷³ El primer diseño del financiamiento a la salud primaria estaba definido por el número de atenciones prestadas más que por la población inscrita, lo cual se modificaría a mediados de los noventa con la aplicación del sistema per cápita, el cual continúa en vigencia.

⁷⁴ La distribución de los niños entre cinco NSE es definida por el MINEDUC con base en variables de ingreso familiar y educación de los padres. Aproximadamente el grupo Bajo representa el 10% de los estudiantes, el Medio Bajo el 35%, el Medio el 34%, el Medio Alto el 15% y el Alto el 6%.

(ello implica que los niños de NSE Alto logran un puntaje 35% superior al de los niños de NSE bajo), tanto en cuarto grado como en octavo grado. Aún más crítico es que los incrementos marginales que han existido en los últimos años han tendido a incrementar las brechas de los niños de NSE Bajo y Medio Bajo respecto de aquellos de NSE Alto y Medio Alto.

Al comparar los puntajes promedio obtenidos por los establecimientos, de acuerdo a la dependencia administrativa de éstos, se aprecia una alta diferenciación, donde los colegios municipales obtienen 20 puntos menos que aquellos subvencionados particulares, y alrededor de 60 puntos menos respecto a los particulares pagados. Esta aparente diferencia en la calidad educacional entre colegios municipales y subvencionados desaparece completamente al controlar por la composición NSE de los estudiantes de cada tipo de colegio, lo que da cuenta de la alta segmentación de las escuelas chilenas por NSE de los niños (González, Mizala y Romaguera, 2002 y 2004; Carnoy, 2005; Auguste y Valenzuela, 2004; Molina, 2005). En términos generales los niños de menores ingresos asisten a escuelas municipales, los de grupos medios a escuelas subvencionadas y los de altos ingresos a escuelas particulares.

En los cuadros 29 a 32 se puede apreciar que los niños de NSE Bajos obtienen sistemáticamente promedios más altos cuando asisten a establecimientos municipales que sus pares en colegios subvencionados, mientras que aquellos de NSE Medio Bajo los resultados son relativamente similares. Para los estudiantes de NSE Medio los subvencionados particulares logran significativamente mejores resultados que los municipales, mientras que para los estudiantes de NSE Medio Alto los municipios obtienen resultados levemente inferiores para alumnos de 4to grado y más altos para los alumnos de 8to grado. En este último caso los municipios no sólo obtienen mejores resultados al compararlos con alumnos de establecimientos particulares subvencionados (PS), sino que también al compararlos con los establecimientos particulares pagados (PP).

Cuadro 28
Evolución de la cobertura educacional por estrato socioeconómico, 1990-2003

Quintil de ingresos	Educación básica		Educación media	
	1990	2003	1990	2003
I	95,5	98,5	73,3	87,5
II	96,9	99,1	76,3	91,7
III	97,6	99,5	80,5	94,0
IV	97,5	99,5	87,2	96,9
V	98,9	99,5	94,3	98,7

Fuente: MIDEPLAN (2004).

Cuadro 29
Resultados según tipo de dependencia y grupo socioeconómico
4to grado, SIMCE 2002

Nivel socioeconómico	Lenguaje y comunicación				Matemáticas			
	Total	M	SP	P	Total	M	SP	P
Bajo	226	229	216	-	220	223	210	-
Medio Bajo	232	232	230	-	229	229	227	-
Medio	254	249	258	253	250	246	253	258
Medio Alto	280	276	281	282	274	270	275	277
Alto	302	-	303	302	302	-	299	301
Promedio Nacional	251	239	259	300	247	235	254	298

Fuente: MINEDUC.

Cuadro 30
Variación de resultados según tipo de dependencia y grupo socioeconómico
4to grado, SIMCE 2002 respecto a SIMCE 1999

Nivel socioeconómico	Lenguaje y comunicación				Matemáticas			
	Total	M	SP	P	Total	M	SP	P
Bajo	+2	+2	+1	-	-7	-6	-9	-
Medio Bajo	+1	+2	0	-	-3	-3	-5	-
Medio	+1	0	+1	+1	-2	-3	-2	+8
Medio Alto	0	+1	0	-4	-2	0	-2	+6
Alto	0	-	+3	0	-1	-	-1	-1
Promedio Nacional	+1				-3			

Fuente: MINEDUC.

Cuadro 31
Resultados según tipo de dependencia y grupo socioeconómico
8to grado, SIMCE 2004

Nivel socioeconómico	Lenguaje y comunicación				Matemáticas			
	Total	M	SP	P	Total	M	SP	P
Bajo	229	231	221	-	232	234	223	-
Medio Bajo	234	233	234	-	235	235	236	-
Medio	253	248	258	-	253	248	257	-
Medio Alto	280	290	279	271	282	296	280	274
Alto	301	-	297	301	311	-	306	312
Promedio Nacional	251	240	259	296	253	241	260	305

Fuente: MINEDUC.

Cuadro 32
Variación de resultados según tipo de dependencia y grupo socioeconómico
8to Grado, SIMCE 2004 respecto a SIMCE 2000

Nivel socioeconómico	Lenguaje y comunicación				Matemáticas			
	Total	M	SP	P	Total	M	SP	P
Bajo	+1	+3	+1	-	+2	+4	+5	-
Medio Bajo	+1	0	+3	-	+3	+3	+4	-
Medio	+4	0	+3	-	+5	+1	+4	-
Medio Alto	+4	+4	+3	-1	+5	+7	+4	+5
Alto	+4	-	+10	+2	+9	-	+14	+6
Promedio Nacional	+1				+3			

Fuente: MINEDUC.

Los datos anteriores indican que la gestión educativa de los municipios “en promedio” no logra resultados inferiores a los de sostenedores PS, e incluso los resultados indican que los niños de NSE Bajo logran mejores resultados promedio en establecimientos municipales que aquellos de NSE Medio, consistente con los resultados de Tokman (2002). Sin embargo, los resultados generales son bastante deficientes para la mayor parte de los niños, lo cual muestra que el proceso de descentralización y privatización no ha permitido lograr una educación de calidad y que este desafío está pendiente para todo el sistema educacional, particularmente en aquellas escuelas donde asiste el 80% de los niños de NSE Bajo, Medio Bajo y Medio.

Los resultados obtenidos a nivel municipal por la educación bajo su responsabilidad son heterogéneos y están principalmente asociados con las características socioeconómicas de las familias de los niños matriculados en éstas. La determinación del valor agregado aportado por el municipio a la calidad educativa va más allá del análisis de este estudio prospectivo. Sin embargo, el Cuadro 33 muestra un conjunto de municipios que han logrado obtener sistemáticamente (años 1999 y 2002) puntajes promedio superiores a los 250 puntos en los tests de matemáticas y lenguaje de los alumnos de 4to básico. De las 28 municipalidades (8% del total nacional) que aparecen en este cuadro, siete corresponden a administraciones de comunas grandes, de las cuales cinco se encuentran en la Región Metropolitana, señalando que municipios de comunas pequeñas, con alta ruralidad y bajos ingresos pueden conseguir buenos resultados en la calidad educacional, y que el desafío es masificar estos buenos resultados.

Respecto de las cinco comunas de la Región Metropolitana se puede indicar que éstas pertenecen a las comunas de más altos ingresos del país, lo cual permitiría incrementar la inversión por alumno a través de elevadas transferencias municipales, permitiendo mejorar la calidad educacional a través de este mecanismo. Sin embargo, los cinco casos presentan situaciones altamente diferenciadas, puesto que en el caso de Las Condes y Vitacura los aportes municipales permiten más que duplicar la inversión por alumno, pero en el caso de Santiago este incremento alcanza un 48%, en Providencia 39% y en el caso de Ñuñoa el municipio no realiza aportes adicionales a la educación municipal.⁷⁵

Cuadro 33
Municipios con resultados más altos en SIMCE
4to básico en escuelas de su dependencia, 1999 y 2002

Municipalidad	Región	Lenguaje 1999	Lenguaje 2002	Matemáticas 1999	Matemáticas 2002
Pica	I	245,6	254,2	249,3	251,7
Chañaral	III	256,4	248,3	252,1	247,4
Papudo	V	257,2	246,9	251,9	256,4
Santo Domingo	V	284,7	271,5	280,7	271,5
Cónico	VI	235,9	256,2	231,9	252,3
Chépica	VI	246,7	258	242,2	278,7
Lolol	VI	240,9	257,8	254,2	252,6
Navidad	VI	221,2	254,0	237,6	260,1
La Estrella	VI	237	250,1	231	258,0
Marchigüe	VI	254,5	245,8	264,9	246,6
Hualañé	VII	260,3	274,6	265,4	267,7
Licantén	VII	255,7	259,9	261,5	261,4
Coelemu	VIII	245,7	272,9	247,2	269,1
Laja	VIII	260,3	256,5	262,7	257,3
Tomé	VIII	253,8	254,9	250,1	249,2
Curanilahue	VIII	244,2	261,8	246,3	256,9
Traiguén	IX	253,2	260,8	246,7	257,3
Osorno	X	251,9	259,8	248,6	252,5
Coyhaique	XI	258,1	255,9	252,3	253,9
Laguna Blanca	XII	284,0	253,0	292,0	258,0
San Gregorio	XII	285,0	275,0	288,0	254,0
Primavera	XII	270,0	303,0	250,0	292,0
Cabo de Hornos	XII	281,0	276,0	277,0	277,0
Santiago	RM	264,8	258,8	262,3	254,7
Providencia	RM	281,9	288,8	275,1	277,9
Vitacura	RM	275,2	287,1	272,5	277,4

⁷⁵ La mayor parte de los estudiantes que asisten a establecimientos municipales de estas comunas corresponden a estudiantes de otras comunas del Gran Santiago. Para los casos de Santiago, Providencia y Ñuñoa parece interesante obtener buenas prácticas que expliquen parte de sus buenos resultados, los cuales no pueden ser sólo explicados por las preferencias de los padres de estos estudiantes por la calidad educacional, mecanismos de selección de los alumnos o el “matching” de mejores profesores y lugares de menor complejidad para ejercer la docencia.

Las Condes	RM	257,6	265,5	250,6	257,3
Ñuñoa	RM	270,4	266,0	272,9	264,8

Fuente: Cálculos propios a partir de bases del Ministerio de Educación.

Gestión financiera: El diseño de financiamiento del sistema educacional implica que los ingresos anuales son relativamente fijos, pues éstos dependen de los logros de matrícula que obtengan los colegios municipales, lo cual está determinado tanto por el nivel de competencia a que estén sometidas las comunas y la preferencia de las familias entre la educación municipal y sus alternativas, como por factores exógenos a la gestión local como son el crecimiento demográfico y las decisiones migratorias de las familias residentes en cada comuna del país. A su vez, los ingresos tienen algunos componentes variables, asociados con la asistencia promedio que puedan conseguir los colegios, el cual ha sido considerado con frecuencia como un componente exógeno a la gestión municipal (relacionado con la dispersión de la población y factores climáticos); sin embargo, este factor parece tener un comportamiento endógeno a la gestión municipal, puesto que factores geográficos o el tamaño de la comuna no son variables significativas para explicar la heterogeneidad en la asistencia promedio a los establecimientos municipales. Otro componente variable es la deserción escolar.

Al considerar el componente de los costos de proveer los servicios educativos, más del 80% de estos corresponden al pago de personal, el cual debe ser considerado como un factor fijo en términos anuales (elaboración de la dotación docente anual), aunque variable en términos plurianuales, dado que las dotaciones pueden ser readecuadas anualmente por el municipio,⁷⁶ permitiendo ciertos grados de flexibilidad en el componente principal del costo del servicio. Sin embargo, parte de la dotación debe ser considerada como un componente cuasi-fijo en la tecnología de producción de la educación, puesto que existen requerimientos de horas docentes mínimas por curso, independiente del tamaño promedio de estos, y la imposibilidad de reunir cursos de diferentes grados o niveles. Por otra parte, los componentes institucionales asociados con la determinación del salario docente, en particular los reajustes automáticos por antigüedad y capacitación, hacen indispensable que la gestión financiera y de personal estén altamente coordinadas, para mantener la composición etárea de la planta docente relativamente estable a través del tiempo, lo cual tiene menos flexibilidad para los municipios con dotaciones pequeñas, y sólo permite adecuaciones discretas en el tiempo.

De esta forma, los factores más críticos en la gestión financiera de educación están asociados con: la asistencia promedio de los alumnos, el tamaño promedio de los cursos, el control en la dotación horaria asociada a la matrícula, la antigüedad promedio de la dotación y los costos administrativos del sistema.

La postura permanente de la ACHM es que el financiamiento de la subvención es insuficiente para asumir los costos que este servicio demanda, obligando a los municipios a realizar un importante aporte con sus recursos propios para saldar este déficit. Sin embargo, muchos municipios indican que este aporte municipal corresponde a una preferencia local por entregar una calidad de educación mayor a la que la subvención actual puede financiar. Como se puede apreciar en el Cuadro 34 las transferencias municipales representaron un 7,4% del total del gasto municipal en 2004, con un importante incremento en términos absolutos respecto a 2003 (más de MM\$14.000); asimismo, la relación de las transferencias sobre el resto de los ingresos municipales para educación presentaron un incremento sistemático en el tiempo, al pasar de 7,7% en 2001 a 10,2% en 2004.

Sin embargo, aunque los gastos en personal administrativo del sistema educacional representan menos del 5% del gasto total en educación, también presentaron un considerable incremento en 2004 respecto a 2003: 11,4% en términos relativos y cerca de MM\$4.400 en términos absolutos (Cuadro 35). A su vez, la inversión real en educación, sin considerar transferencias externas condicionadas para proyectos de este sector, representa entre 5% y 7% de los gastos municipales en el sector y corresponden entre 70% y 80% de la magnitud de recursos que los municipios transfieren

⁷⁶ Una restricción importante del Estatuto Docente es que las reducciones en la dotación obligatoriamente deben ser iniciadas con el personal a contrata (hasta el 20% de la dotación) disminuyendo las posibilidades de reducir las horas de aquellos docentes de planta con un mal desempeño; esta situación será parcialmente remediada con el sistema de evaluación docente en aplicación.

al sector. Sólo entre 2003 y 2004 este componente creció cerca de MM\$13.900, una cifra cercana al incremento total de transferencias municipales. Una simple regresión del monto de aporte municipal respecto del monto de inversiones indica que por cada \$1.000 de inversión las transferencias municipales crecen entre \$400 y \$500, indicando la estrecha relación entre transferencias e inversiones en el sector. Otro aspecto importante es que más del 20% del total de transferencias municipales en inversiones dirigidas a mejorar la calidad educacional se concentra en los municipios de mayores ingresos de la Región Metropolitana.⁷⁷

Cuadro 34
Ingresos del sector municipal de educación
(Miles de millones, 2004)

	Ingresos de educación netos de aportes municipales	Transferencias municipales	Transferencias municipales sobre gasto neto municipal (%)
2001	691.458	53.281	5,64
2002	733.771	61.828	6,27
2003	750.967	69.685	6,90
2004	816.807	83.707	7,39

Nota: Bases incompletas aunque 2003 y 2004 son comparables.

Fuente: cálculos propios con base en SINIM.

Cuadro 35
Algunos gastos del sector municipal de educación
(Miles de millones, 2004)

	Gasto total	Personal administrativo de educación	Inversión en educación (No FNDR)
2001	752.146	34.677	41.998
2002	782.121	35.111	51.528
2003	823.102	38.056	44.039
2004		42.400	57.921

Nota: Bases incompletas aunque 2003 y 2004 son comparables.

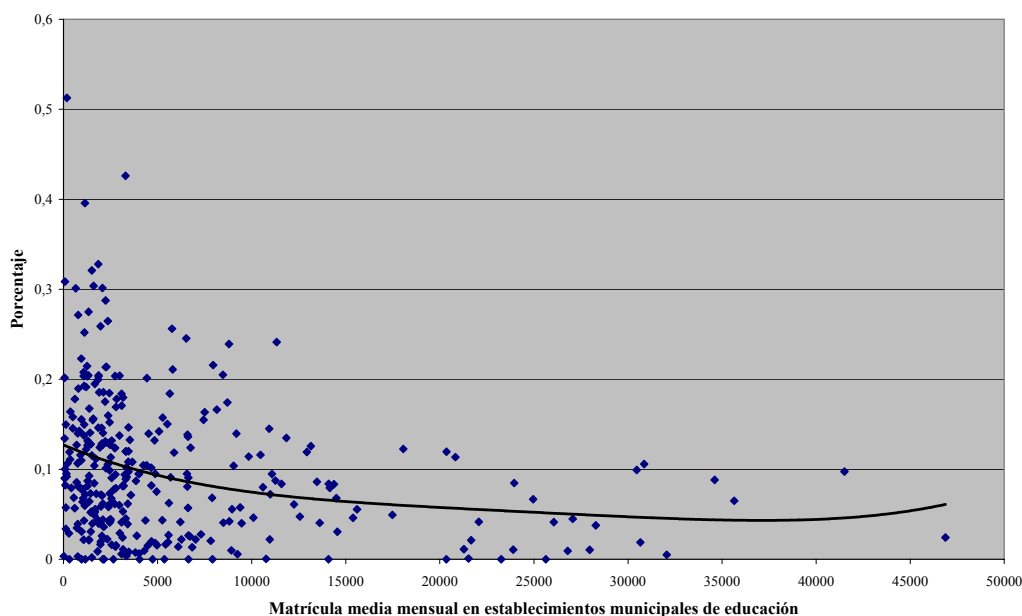
Fuente: Cálculos propios con base en SINIM.

Por otra parte, una inadecuada gestión financiera puede generar una situación deficitaria en el área de educación. Dado el peso financiero de este sector en las finanzas municipales y en el conjunto del sector público, su adecuada administración es indispensable para mantener una apropiada gestión municipal y un equilibrio fiscal a nivel nacional. De los 13 municipios entrevistados, ocho indicaron tener deudas por pagar o haber contraído operaciones de lease-back para financiar deudas institucionales; de estos, seis señalaron que las deudas estaban directamente relacionadas con el sector educación.

El Gráfico 8 muestra el peso relativo que tienen las transferencias municipales a la educación (TME) dentro del total de las finanzas municipales. Al comparar estas TME respecto al total del ingreso municipal de 2004 (sin considerar los pagos que efectuaron los municipios al FCM ni los gastos en inversión con recursos externos), el promedio nacional es de alrededor de un 10% de aporte municipal; sin embargo, 139 municipios realizaron un aporte superior al 20% y 37 de ellos superior al 30% de sus ingresos, lo cual representa una situación de alto riesgo para el manejo financiero y la gestión futura de estos municipios.

⁷⁷ Considerando Santiago, Las Condes, Vitacura, La Reina, Providencia y Lo Barnechea (Ñuñoa no entrega aportes a educación).

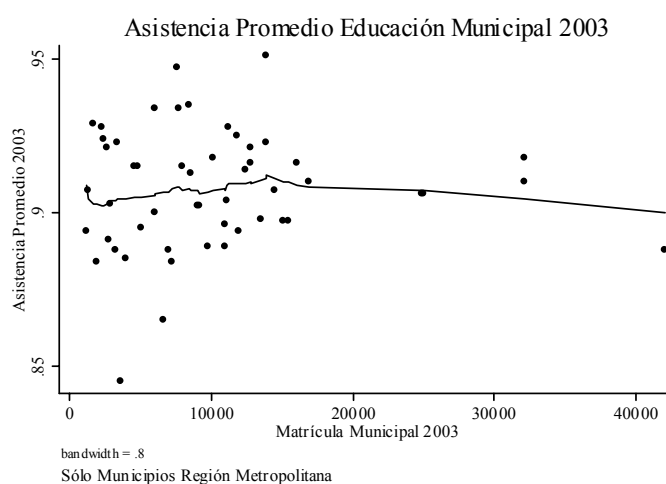
Gráfico 8
Porcentaje de transferencias municipales a educación
(Sobre ingresos totales municipales corregidos, 2004)



Fuente: Estimaciones propias basadas en SINIM.

Asistencia promedio mensual: para 2004 los datos SINIM indican que la asistencia promedio del país fue de 91,5%, aunque con una alta heterogeneidad entre municipios. En el Gráfico 9 se observa que el promedio de asistencia de todas las comunas de la Región Metropolitana en 2003 estuvo entre 85% y 95%. A pesar de la importancia financiera y pedagógica que tiene la asistencia escolar, sólo dos municipios de los trece entrevistados indicaron tener políticas para incentivarla; en un caso la asistencia promedio total se incrementó en 2% y en el otro 1%, dando cuenta de lo efectivas que pueden ser estas estrategias. Sin embargo, este esfuerzo aun tiene un alcance reducido, dado que diez de los trece municipios presentan una tasa de asistencia inferior al promedio nacional y en seis de ellos la asistencia promedio ha venido decreciendo desde comienzos de la década.

Gráfico 9
Asistencia promedio educación municipal, 2003



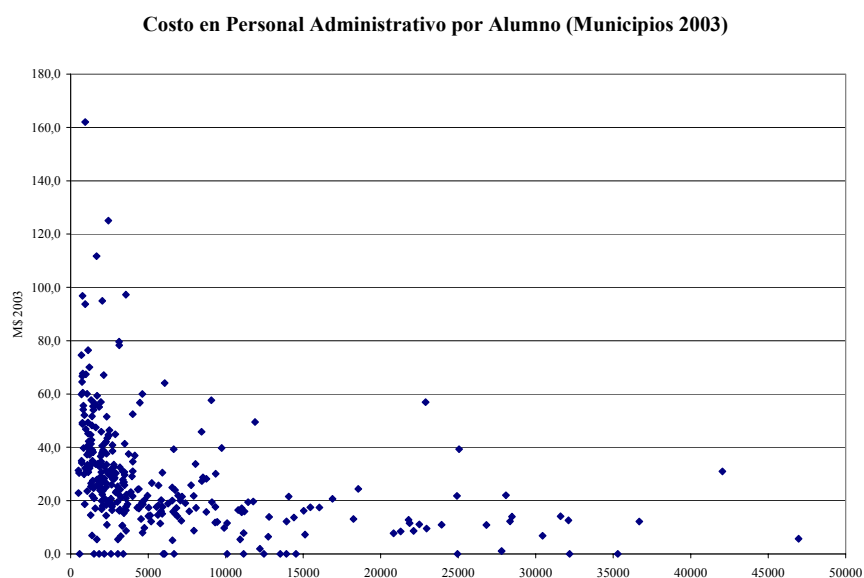
Fuente: Estimaciones propias basadas en SINIM.

Gastos en administración del sistema de educación: el Cuadro 35 indica que entre 2001 y 2003 los gastos en personal administrativo vinculados a educación representaban entre 60% y 70% de las transferencias totales al sector; sin embargo, este porcentaje se redujo en 2004 hasta cerca del 50% de las transferencias municipales. Una forma indirecta de estimar si los costos de este componente son eficientes o son excesivos es comparar los costos por alumno en este componente para municipalidades con matrículas anuales similares. El Gráfico 10 ilustra esta comparación para 2003, e indica la existencia de economías de escala hasta una matrícula de \$2.000-\$3.000, luego de la cual, un gasto de \$10.000-\$15.000 por alumno (en 2003) podría ser estimado como el mínimo costo medio para este componente. El Gráfico 10 muestra que en todos los tamaños existe un alto porcentaje de municipios con exceso de gastos administrativos, particularmente entre los municipios pequeños.

En las entrevistas realizadas se pudo detectar que en el caso de los municipios con un exceso de gasto en personal administrativo la principal explicación no está asociada con un excesivo número de funcionarios que trabajan en los departamentos o corporaciones de educación, sino más bien por la costumbre de financiar con este componente, personal que se desempeña en otras reparticiones del municipio, dadas las restricciones existentes en la formación de las plantas municipales. Para 2003, siete de los doce municipios con información presentaban un gasto que superaba entre 40% y 250% el rango estimado como costo medio mínimo, con una mayor frecuencia entre las comunas pequeñas.⁷⁸

Al analizar la relación entre aportes municipales por estudiante y costo de personal administrativo por estudiante, con datos de 2003, la correlación simple entre ambas variables fue alta y positiva (0,65), indicando que una parte de los aportes municipales al sector son explicados por el excesivo gasto en personal administrativo, aunque dicho factor explica menos del 25% de las transferencias municipales a educación en 2003.

Gráfico 10
Costo en personal administrativo por alumno
(Municipios, 2003)



Fuente: Estimaciones propias basadas en SINIM.

Tamaño promedio de los cursos y matrícula: el cálculo inicial del valor de la subvención fue basado en un curso promedio de 45 alumnos para el sector urbano. Esta consideración implica que

⁷⁸ En 2003, el 70% de los municipios con información en el SINIM y con una matrícula superior a los 10.000 estudiantes, presentaban un nivel de gasto en personal administrativo en los rangos de eficiencia previamente descritos.

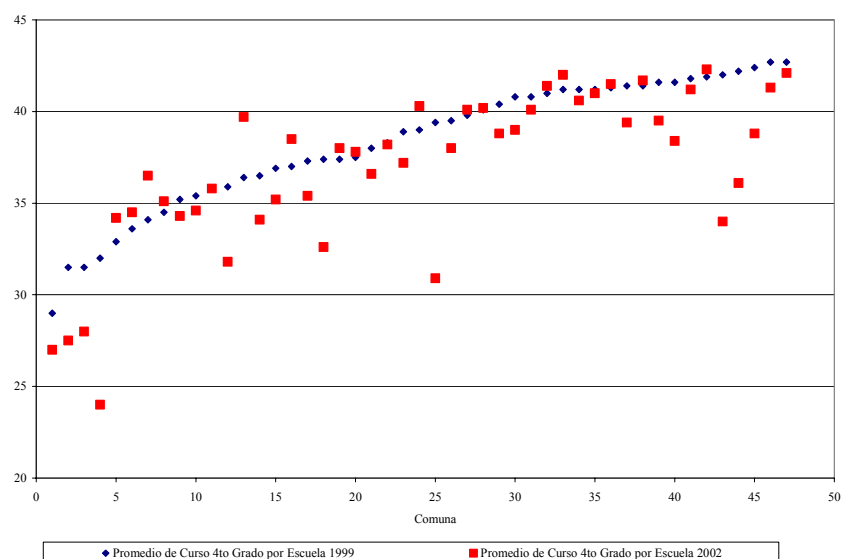
cursos con un tamaño inferior a 45 alumnos verán reducidos los ingresos generados por la escuela debiendo adecuar la inversión en las actividades y programas no regulares para mejorar la calidad educativa, así como en el mantenimiento, reparación y ampliación de equipamiento e infraestructura.

En el Cuadro 36 se presenta el tamaño promedio de los cursos de 4to básico de las escuelas municipales entre 1999 y 2002.⁷⁹ Los resultados indican que a nivel nacional este promedio es inferior a los 40 alumnos y que en un período breve de tiempo se redujo en 3,6%; entre los colegios con asignación de ruralidad esta reducción fue aún más acelerada. La constante reducción en el tamaño promedio de los cursos de escuelas municipales se aprecia también en el Gráfico 11. Este considera información similar a la que se presenta en el Cuadro 36 pero para 48 comunas de la Región Metropolitana. Los resultados indican que en sólo tres años, el número de comunas con un promedio inferior a 40 alumnos por curso pasó de 14 municipios a 32, y que aquellas con menos de 35 alumnos por curso pasó de ocho comunas a trece.

Cuadro 36		
Promedio curso de 4to grado en colegios municipales por zona geográfica		
	Colegios urbanos	Colegios rurales
1999	36,1	25,7
2002	34,8	22,9

Fuente: estimaciones propias con base en MINEDUC.

Gráfico 11
Promedio de alumnos por curso en 4to grado en escuelas municipales zonas urbanas
(Región Metropolitana, 1999 y 2002)



Fuente: Estimaciones propias basadas en MINEDUC.

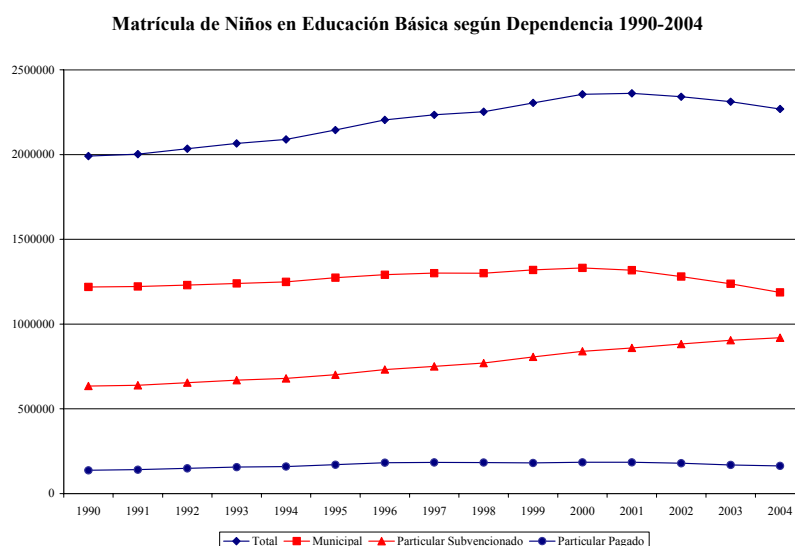
Quizás la tensión más relevante que está afectando el sistema financiero municipal en la actualidad sea la sistemática reducción en el tamaño promedio de los cursos de establecimientos municipales, lo cual conlleva el incremento de los aportes municipales al sector y una sistemática

⁷⁹ Estos promedios son muy similares para las escuelas subvencionadas particulares urbanas, aunque existe una alta heterogeneidad entre ellas, condicionado al monto del aporte que realizan los padres a estos establecimientos.

reducción de los recursos disponibles para inversiones en programas orientados a mejorar la calidad educacional. El Gráfico 12 muestra que la matrícula total de la educación en Chile se incrementó constantemente durante el periodo 1990-2004 (un incremento de 650.000 nuevos alumnos durante el periodo), sin embargo, la matrícula municipal se incrementó en sólo 80.000 nuevos alumnos, concentrándose más del 80% del aumento en la educación subvencionada particular, especialmente después de la aprobación de la Ley de Financiamiento Compartido en 1994. Este avance gradual de la matrícula PS llevó a que en 2004, por primera vez, más de la mitad de la provisión de educación chilena fuera administrada por entidades privadas. Esta tensión para el financiamiento educacional generada por la reducción en la matrícula fue mencionada como crítica en 9 de las 13 municipalidades entrevistadas.

El incremento de la matrícula total en educación ha tenido una alta variación en su composición por niveles, puesto que 280.000 de los nuevos alumnos corresponden a educación básica, aunque a partir de 2002 se inicia una continua caída debido a factores demográficos, lo cual se acentuará en los próximos 10 años. Otros 270.000 nuevos alumnos corresponden a mayor matrícula en educación media, explicado por un incremento de cobertura, y los restantes 100.000 se reparten en una mayor cobertura de educación parvularia y educación especial.

Gráfico 12
Matrícula de niños en educación básica según dependencia
(1990-2004)

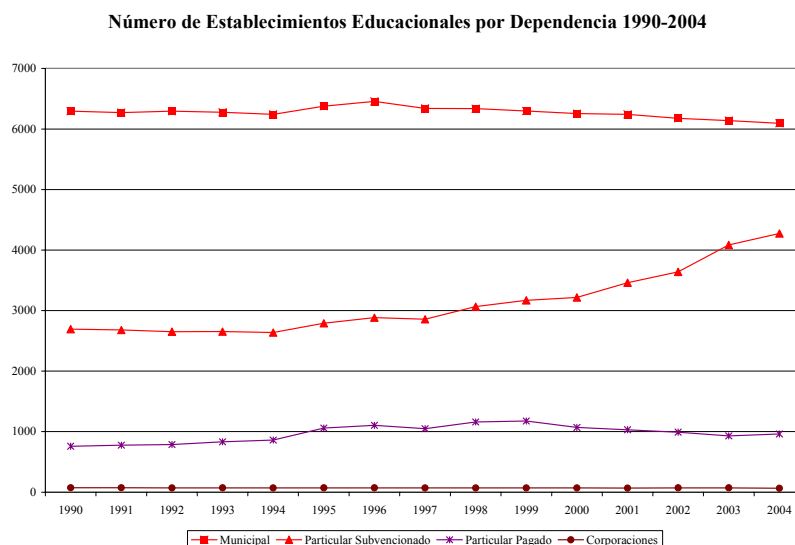


Fuente: MINEDUC.

A pesar del incremento en la matrícula total del sector municipal entre 1999-2002, el tamaño promedio de los cursos a nivel municipal se redujo. ¿Qué explica esta aparente paradoja? La principal hipótesis es la creciente oferta de nuevos colegios subvencionados particulares, los cuales, sin mejorar la calidad agregada de la educación nacional, ofrecen una alta diferenciación de la oferta educativa, parcialmente lograda a través de la selección de sus postulantes vía pruebas de acceso y el monto de matrícula mensual que debe financiar la familia. El Gráfico 13 indica que el número de colegios particulares subvencionados se incrementó sistemáticamente desde la aprobación de la Ley de Financiamiento Compartido, incorporándose al mercado educacional casi 1.640⁸⁰ nuevos establecimientos entre 1995 y 2004, es decir, cerca de 200 nuevos colegios por año. Paralelamente el sector municipal ha reducido el número de establecimientos en cerca de 250 entre 1998 y 2004.

⁸⁰ Una parte de estos colegios corresponden a colegios privados pagados que variaron su dependencia a particular subvencionado luego de la aprobación de la ley de financiamiento compartido.

Gráfico 13
Número de establecimientos educacionales por dependencia
(1990-2004)



Fuente: MINEDUC.

Este constante incremento de nuevos establecimientos particulares subvencionados se explica por diversas razones: en parte fue una respuesta al incremento de la demanda por educación básica y media generada por componentes demográficos y por el aumento en la cobertura de educación media. Los elementos migratorios también explican este cambio, puesto que las políticas habitacionales generan incrementos y reducciones en la población de determinadas comunas. Otro factor relevante para explicar el crecimiento de los nuevos colegios es el nivel de ingreso de las comunas donde residen las familias (Auguste y Valenzuela, 2003; Auguste, 2004) debido a que los mayores ingresos de las familias permiten la localización de un nuevo colegio subvencionado particular con financiamiento compartido.

El proceso de apertura de nuevos colegios PS se intensificó entre 2002-2004, período en el cual se inicia una continua reducción de la matrícula total en la educación primaria, producto de factores demográficos. Estos dos factores, el incremento de la oferta PS y los componentes demográficos provocaron la reducción de 145.000 alumnos en la educación municipal primaria (una caída cercana al 11%) entre 2000-2004. Sin embargo, esto fue parcialmente compensado por un incremento de 50.000 nuevos estudiantes en la educación media municipal.⁸¹ El proceso anterior implicó un incremento en los recursos municipales provenientes de la mayor matrícula en enseñanza media, que compensó parcialmente la reducción de los recursos municipales debido a la caída en la matrícula de la enseñanza primaria.

Una forma de medir el impacto financiero que ha tenido la reducción en la matrícula municipal es a través de una regresión que explica las causas asociadas con el enorme incremento en las transferencias municipales a educación entre 2003 y 2004. La reducción de la matrícula es significativa e implica mayores tensiones financieras para los casos donde la reducción total de matrícula es más intensa, reflejado en el término al cuadrado del cambio en matrícula. En términos generales, este modelo simple indica que para aquellos municipios que tuvieron una reducción de 100 alumnos en su matrícula sobre el 50% de este menor ingreso fue compensado con un mayor aporte municipal al sector (Cuadro 37).

⁸¹ La información disponible permite sólo tener datos financieros a nivel agregado de la municipalidad; sin embargo, para casi la totalidad de los municipios la administración financiera y contable es centralizada y no se realiza a nivel de unidad educativa, por lo cual la percepción de varios municipios es que contablemente no se produjeron mayores dificultades para el período 2000-2003. Sin embargo, durante 2004 la matrícula básica municipal cayó en 52.000 estudiantes mientras que el incremento en la matrícula media se incrementó en menos de 5.000, generando no sólo una reducción adicional en el tamaño promedio de los cursos, sino también una pérdida neta de ingresos municipales por subvención que podría haber alcanzado hasta los MM \$17.000.

Cuadro 37

Estimación de la diferencia de aporte municipal a educación 2004 respecto a 2003

Variables	Coefficiente Estimado (M\$)
Diferencia en la matrícula municipal 2004-2003	-118** (49,5)
Diferencia en la matrícula al cuadrado	-0,084* (0,044)
Diferencia en inversiones en educación (No FNDR)	-0,044 (0,033)
Diferencia en inversiones en educación*1 cuando este cambio fue positivo	0,137*** (0,044)
Diferencia gasto en personal administrativo 2004-2003	-0,036 (0,111)
Transferencias en 2003	0,041** (0,019)
Constante	15.387*** (5.000)
R ² Ajustado	18,26
Número de observaciones	330

Notas: *, ** y *** corresponden a coeficientes estadísticamente significativos al 10%, 5% y 1% respectivamente. Errores estándar entre paréntesis.

Fuente: cálculos propios.

Transitoriedad o permanencia del proceso: tres razones indican que el proceso de reducción en la matrícula municipal será sistemático en los próximos años, i) los factores demográficos llevarán a una considerable reducción de la matrícula primaria y posteriormente en la matrícula secundaria. Si este componente afecta simétricamente a los establecimientos municipales y SP, la matrícula primaria debería reducirse entre 6% y 8% en los próximos 10 años; ii) un segundo componente es la continua relocalización de las familias jóvenes, migrando desde algunas comunas más consolidadas hacia comunas de expansión; dadas las restricciones financieras de los municipios para realizar operaciones financieras de largo plazo, las comunas en expansión incrementarán la cobertura de educación SP, mientras que las comunas con reducción en población reducirán la matrícula municipal y SP de estas comunas originarias; el efecto neto será un incremento de la participación de mercado de los colegios SP. Finalmente, iii) dependiendo del crecimiento en los ingresos familiares, se generará un continuo crecimiento de familias que desearán financiar parcialmente el costo de un colegio para sus hijos que le permita contar con un entorno socioeconómico más homogéneo y probablemente más cercano a sus hogares.

Para evaluar la evolución de las futuras cohortes, el Cuadro 38 considera la distribución de los alumnos matriculados en 2004 en cada uno de los grados de educación básica en zonas urbanas. Los componentes demográficos indican que si no se producen cambios migratorios internacionales y urbano-rural, la matrícula urbana tenderá a reducirse un poco menos de 10% en los próximos años. Sin embargo, toda la reducción afectará principalmente al sector municipal, lo cual implica que de mantenerse estables los actuales procesos, la matrícula urbana municipal se reducirá cerca de 15%. Adicionalmente, la participación relativa del sector municipal en la educación primaria se reducirá considerablemente en los próximos años. Al analizar la matrícula relativa municipal entre los niños de primero básico (una buena proxy de la evolución de mediano plazo) se observa que en 2004 era casi un 8% más baja que el promedio para todo el nivel primario.

Cuadro 38

Distribución de la matrícula urbana de educación básica por dependencia, 2004

Grado	Total	Municipal	Subvencionado particular	Particular pagado	Participación municipal (%)
1	230.882	102.857	108.349	19.616	44,6
2	233.199	104.670	108.566	19.962	44,9
3	235.916	109.539	107.535	19.842	46,4
4	242.125	114.780	107.900	19.445	47,4
5	251.909	121.526	110.322	20.060	48,2
6	252.543	124.160	108.345	20.008	49,2
7	261.860	134.509	107.200	20.151	51,4
8	258.395	132.966	104.621	20.808	51,5
Total 2004	1.966.769	945.007	862.838	169.892	48,0

Fuente: Ministerio de Educación (2005).

Adecuación en la dotación horaria: aunque la información disponible en el SINIM no permite realizar algunos análisis acerca de los cambios ocurridos en la dotación docente a partir de los cambios en la matrícula municipal,⁸² la información proveniente de los 13 municipios entrevistados aporta algunos elementos descriptivos de este proceso. Las principales características son: i) dificultad para readecuar dotaciones cuando es más difícil reducir el número de cursos ofrecidos por el municipio, lo cual obliga a mantener el número de horas constante a pesar de tener menos alumnos promedio por profesor; ii) desincentivo para reducir la dotación debido a restricciones del Estatuto Docente, el cual indica que ante reducciones en la dotación debe primero ser reducido el personal a contrata; sin embargo, varios municipios señalan que este personal realiza las labores de los docentes de mayor edad que sobreutilizan las licencias médicas; iii) falta de claridad respecto a situaciones que son transitorias o permanentes: en muchas ocasiones los municipios asumen que la reducción de matrícula será un evento transitorio, por lo cual asumir el costo de indemnizaciones parece elevado ante la potencial necesidad de una nueva contratación futura; iv) los actores gremiales locales juegan un importante rol de *Loobyists* para evitar reducciones en las plantas municipales; v) creciente uso de incentivos para jubilación de personal de mayor edad; además de los programas generados por el MINEDUC y SUBDERE, algunos municipios grandes han comenzado a utilizar este tipo de mecanismos para ajustar la composición etárea de su dotación; vi) dificultad para negociar con los docentes de mayor edad, y con un bajo rendimiento, un retiro voluntario; vii) varios municipios ven como una alternativa positiva la evaluación docente, la cual permitiría en el mediano plazo promover un mayor esfuerzo de aquellos docentes con un bajo desempeño y viii) dificultad para encontrar profesores de matemáticas, ciencias e inglés en las comunas rurales.

Efectos de la competencia en el mercado educacional: la mayor parte de los municipios entrevistados tienen una relación pasiva con respecto a la existencia de competidores privados en el mercado educacional. La mayoría de los ejecutivos municipales perciben que su oferta está concentrada en los niños de menores ingresos, donde existe una menor competencia potencial. Sin embargo, algunos municipios han comenzado a definir una estrategia más activa para que la población identifique la educación municipal como la mejor alternativa educativa en la comuna; incluso un municipio piensa desarrollar una campaña de marketing para lograr ese objetivo. A pesar de estas iniciativas, la reacción de la mayor parte de los municipios ante la caída de la matrícula no está orientada a incrementar los atributos que la puedan hacer más competitiva ante la población comunal, sino que indica la necesidad de incrementar el valor de la subvención o iniciar un proceso de cierre de escuelas y unificación de cursos, pero sin desarrollar estrategias de competencia en el mercado educacional.

⁸² Particularmente debido a la rápida incorporación de los colegios municipales a la modalidad de Jornada Escolar Completa (JEC), lo cual implica un incremento en la demanda municipal de horas docentes.

En el caso de los municipios con una población en expansión (Maipú y Puente Alto), diversos análisis muestran que abrir nuevos establecimientos implica un costo importante de inversión en infraestructura, para lo cual no pueden obtener financiamiento de largo plazo, y que su operación es potencialmente deficitaria. Sin embargo, en ambos municipios el incremento en la cobertura comunal de educación ha sido relevante, para lo cual han desarrollado diferentes estrategias de coordinación público-privada para facilitar la instalación de nuevos colegios PS en sus comunas.

Articulación con otras entidades públicas y privadas

- **Articulación del área de educación con el resto de las entidades internas del municipio:** Así como sucede con los servicios de salud municipal, los DEM o las Corporaciones municipales no se coordinan con otras entidades del propio municipio para replicar experiencias de gestión exitosas, desarrollar programas con el sector salud o con la DIDECO. La coordinación entre los diversos establecimientos educativos también es muy reducida: sólo dos municipios mencionan un trabajo intenso de coordinación entre directores y mecanismos de apoyo en la gestión compartida entre las diversas entidades educacionales.
- **El Ministerio de Educación (MINEDUC)** mantiene importantes competencias en el área educacional, y supervisa, en particular, el sistema de financiamiento a través de sus Direcciones Provinciales de Educación (DEPROV) y elementos pedagógicos y técnicos a través de sus Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI). Adicionalmente desarrolla un conjunto de programas de alcance nacional (Reforma Educacional), programas de formación y capacitación para docentes, y otros focalizados a nivel regional (por ejemplo, el Programa de Escuelas Críticas de la Región Metropolitana). Sin embargo, la principal característica de la participación del MINEDUC y sus oficinas desconcentradas es su relación en forma directa con los establecimientos escolares, más que el fortalecimiento y coordinación con las propias municipalidades y sus departamentos o corporaciones de educación, lo cual es bastante similar a la situación que se presentaba a fines de los noventa (Serrano, Fernández y Pavez, 2000). La percepción generalizada de los municipios es que el MINEDUC desarrolla un modelo institucional agente-principal, donde se concibe a las municipalidades como entidades pasivas en el diseño de las políticas educacionales con la única responsabilidad de ejecutar los programas y políticas diseñadas por el Ministerio. Sin embargo, el programa de Aseguramiento de la Calidad (que se describirá más adelante) desarrollado por el MINEDUC desde 2003 es mencionado por algunos municipios rurales como una buena experiencia. Este programa incluye el rediseño de la responsabilidad de DEPROV y SEREMI, de tal forma que sirvan de soporte técnico para el mejoramiento de la calidad educativa de los municipios.
- **Gobierno regional:** más allá de la relevancia de los recursos del FNDR para el financiamiento de infraestructura y equipamiento de colegios municipales, las regiones de Maule (VII) y Bío Bío (VIII) están comenzando a desarrollar programas de apoyo al mejoramiento de la calidad educacional municipal. Estos deberían ser fortalecidos y, a partir de su evaluación, replicados en el resto de las regiones del país.
- **Universidades:** la intensidad de su relación con los municipios es bastante heterogénea, donde el tamaño de la comuna posibilita una mayor cercanía del municipio con centros de educación superior. Las comunas pequeñas y más aisladas de los grandes centros urbanos presentan las situaciones más precarias, e incluso tienen dificultades para conseguir que alumnos de carreras docentes realicen prácticas en sus establecimientos.
- **Empresas privadas:** se ha orientado principalmente a conseguir prácticas profesionales para los estudiantes de liceos técnicos municipales; sin embargo, también existen algunas primeras experiencias de cooperación del sector privado en programas para mejorar la calidad educacional. Por ejemplo, una de las escuelas de El Monte está ejecutando un programa de apoyo de tres años de duración para mejorar la calidad educacional financiado por una empresa del sector. En el caso de Peñalolén, la empresa ING firmó un convenio con

el municipio para colaborar con el desarrollo de escuelas efectivas en la comuna. La creciente importancia de la responsabilidad social empresarial en Chile debería ser aprovechada como una oportunidad para el incremento de la relación municipio-empresa privada.

- **Sostenedores de colegios particulares subvencionados:** en las entrevistas realizadas sólo un municipio indicó algunos mecanismos de coordinación con entidades PS, particularmente para la realización de actividades recreativas conjuntas a nivel comunal.

Asociativismo municipal

Aunque no existe una política específica para lograr este objetivo, tres de los municipios entrevistados de la VI Región iniciaron un conjunto de iniciativas asociadas para mejorar la gestión y la calidad de sus establecimientos educacionales. Dado que la escala puede ser uno de los factores relevantes para una gestión innovadora y orientada a la calidad, los mecanismos asociativos deberían ser considerados como estratégicos en un programa de modernización de la gestión local.

- **Marco de recursos humanos:** altamente restrictivo fuera del sistema, remuneraciones definidas no por resultados, aunque cambiando (similar en OECD), pero tampoco mucha gestión interna (pocos programas internos de ajuste); la ley protege al malo (primero se va la contrata por ajuste). Tres veces evaluados como deficientes.
- **Marco de articulación:** principal dificultad (lo que cuenta la OECD, lo que cuentan los municipios) al interior del municipio: entre los establecimientos, capacidad de aprendizaje; con el resto del municipio. Gestión integrada y no por centro de costos, no existe responsabilidad sobre lo que sucede en cada establecimiento.
- **Orientación hacia la calidad:** programas de apoyo, PADEM, delegación a la escuela, consejos educativos.

Instrumentos de planificación

El principal instrumento de planificación es el Plan Anual de Desarrollo Educativo Municipal (PADEM) incorporado a la gestión pública desde 1995. Este debe ser desarrollado anualmente por todos los municipios. El PADEM implica una evaluación de cada establecimiento escolar, análisis de oferta y demanda, metas específicas para todo el municipio así como por cada escuela en particular, la definición de los programas que se desarrollarán el año siguiente, y el presupuesto del área indicando inversiones, ingresos y gastos. Por otro lado, el PADEM debe incluir la dotación docente y no docente para regular la necesidad de profesores según los requerimientos de la matrícula escolar a nivel municipal. A pesar de que este instrumento había sido pensado como una herramienta más integral de planificación, el principal eje para los SEREMI ha sido la información de dotación docente (OECD, 2004). La opinión de todos los municipios es que ésta es su principal herramienta para tener un diagnóstico adecuado del sector y definir el plan de trabajo para el año siguiente, aunque se menciona que debería tener un carácter bianual y modificarse la fecha de su elaboración.

A pesar de la relevancia municipal asignada al PADEM, en pocos casos este instrumento sirve como un mecanismo de rendición de cuentas de la gestión educacional y de participación de la comunidad en el ámbito educacional. La experiencia reciente de Peñalolén en el diseño de un mecanismo de seguimiento y evaluación continuo del PADEM parece una buena práctica a monitorear (PADEM Peñalolén, 2006). Al contrario, la opinión de diferentes actores del MINEDUC es que el PADEM no es un instrumento analizado ni utilizado para la elaboración de sus diagnósticos de la situación educacional a nivel municipal ni tampoco para una efectiva adecuación de la dotación docente, pues la información entregada en el PADEM puede ser modificada a nivel municipal sin ningún efecto administrativo ni financiero (SEREMI). Otro instrumento que paulatinamente se ha masificado es el Proyecto Educativo Institucional (PEI), el cual organiza y orienta el proyecto educativo de cada unidad educacional.

Mayor autonomía a nivel del establecimiento

Para que cada unidad educativa sea más responsable de sus resultados, se ha incentivado la transferencia de competencias desde el nivel municipal a los directores escolares y a sus equipos técnicos. Sin embargo, esta situación es altamente diferenciada entre los municipios entrevistados. Varios responsables de DEM o de las corporaciones señalan un rechazo de los directores a ser más responsables de la gestión de los establecimientos, ante lo cual los municipios más pequeños tienden a mantener centralizada la mayor parte de la gestión,⁸³ mientras que la mayor parte de los municipios de mayor tamaño conducen un proceso de transferencia creciente de mayores responsabilidades.

Actualmente los municipios se encuentran en el proceso de concursabilidad de los directores de los establecimientos educativos, lo que permitirá fortalecer el grado de responsabilidad de estos sobre los resultados educacionales, así como una mayor pertinencia de las capacidades de gestión que tengan estos respecto a sus responsabilidades. Sin embargo, los resultados que se puedan lograr con esta política siguen dependiendo de las responsabilidades e instrumentos que se les otorguen a estos nuevos directores.

Gestión pedagógica y orientación a la calidad

A pesar de que legalmente el MINEDUC mantuvo las responsabilidades técnicas luego del proceso de municipalización y privatización de la educación pública, actualmente cada vez más municipios asumen responsabilidades en este ámbito, reconociendo que la calidad educacional para por cambios pedagógicos y nuevas prácticas, más que en una administración pasiva de los establecimientos. Varios municipios han creado programas de capacitación a sus docentes adicionales a los entregados por desarrollados por el MINEDUC o talleres para el perfeccionamiento de los docentes de determinadas asignaturas; los municipios de Puente Alto y Concón han desarrollado mecanismos para mejorar la capacidad de lecto-escritura en sus establecimientos o nuevos mecanismos para el aprendizaje en ciencias, primero desarrollado en la municipalidad de Concepción y replicado en Talca; varios municipios están aplicando softwares para mejorar la gestión administrativa y financiera de todos sus establecimientos.⁸⁴

Sin embargo existen tres factores que condicionan que el municipio tenga una orientación más integral hacia la calidad educativa que sólo la aplicación de algunos programas para mejorar determinados aspectos educativos: i) la prioridad y liderazgo del alcalde por constituir una gestión de calidad al interior del municipio; ii) el tamaño del municipio, donde la mayor parte de los municipios grandes están desarrollando una estrategia más planificada hacia la obtención de resultados,⁸⁵ así como estos indican que esperan los resultados del próximo SIMCE para conocer la evaluación de sus estrategias y iii) estabilidad en la matrícula municipal: los municipios grandes que están presentando una sistemática reducción de su matrícula indican su limitada capacidad para desarrollar un mejoramiento en la calidad que imparten sus establecimientos y dedicar más recursos humanos y financieros para la innovación técnico-pedagógica.

Aunque los municipios conocen algunas buenas prácticas, estos mencionaron la urgencia de contar con mecanismos expeditos para conocer las mejores prácticas evaluadas (a nivel nacional e internacional) para el sector educacional, así como mecanismos que apoyen su rápida incorporación al interior de sus comunas.

⁸³ Aunque algunos han transferido crecientes responsabilidades, incluyen la compra de insumos para el establecimiento bajo su responsabilidad a través de ChileCompra.

⁸⁴ Se menciona en varios colegios el uso del programa SINEDUC desarrollado por la Universidad Católica de Santiago, mientras que otro municipio indica el uso del programa MOISES.

⁸⁵ Por ejemplo en el caso de Maipú, su planificación plurianual de educación indica que el municipio incrementará los recursos disponibles para financiar programas destinados a mejorar la calidad educacional desde un 15% en 2005, respecto al total de gastos de operación, hasta un 24% en 2008.

Participación y control ciudadano

La descentralización de los establecimientos escolares supone que la comunidad y las familias pueden hacer más responsables de sus resultados a los directores de colegios y a las autoridades locales, e incrementar la participación de los padres y de las organizaciones comunitarias en la gestión de la educación; sin embargo, la realidad chilena muestra que los padres y la comunidad están relativamente ausentes de la gestión educacional, y que el desarrollo de mecanismos de cuenta pública es bastante escaso.

El diseño del PADEM contempla un mecanismo participativo de la comunidad tanto en la etapa de diagnóstico y elaboración, como en la etapa de cuenta pública de los resultados alcanzados. Sin embargo, sólo un municipio menciona un rol activo de los centros de padres en la elaboración y evaluación anual de su PADEM.

Una iniciativa recientemente creada son los *Consejos Escolares*, conformados por el director de cada establecimiento, representantes de los profesores, padres y de los alumnos. En varios de los municipios entrevistados se menciona un adecuado programa de capacitación y apoyo para su instalación en cada establecimiento escolar, así como altas expectativas de las mismas autoridades municipales para que esta instancia se transforme en un mecanismo de control sobre la gestión de los directores de establecimientos municipales.

Dos experiencias dan a conocer la percepción de la comunidad sobre la calidad de la educación: i) la encuesta que aplica anualmente la municipalidad de Concón a alumnos y apoderados acerca de la evaluación de la educación municipal le permite planificar acciones para mejorar el sector y ii) los municipios rurales que participan en el programa de Aseguramiento de la Calidad indican que las escuelas que participan en el programa están obligadas a realizar estudios de opinión de los apoderados de estos establecimientos, lo cual ha sido de utilidad para conocer cómo perciben las familias la calidad de su gestión.

Jornada Escolar Completa (JEC)

La evaluación de la reforma iniciada en 1997, cuyo proceso de instalación a nivel municipal ha debido terminar en 2006, refleja diversas posiciones entre los municipios entrevistados. Por una parte se reconoce el cambio social que está generando la jornada extendida entre los menores provenientes de familias en riesgo social al permitirles un uso más adecuado del tiempo. Sin embargo, se percibe que los efectos que la JEC tendrá sobre la calidad educacional serán menores y que la mejor infraestructura está siendo subutilizada dada la reducción sistemática de la matrícula en el sector municipal. Además, la mayor parte de los municipios manifestaron fuertes críticas a los déficit en el equipamiento de las nuevas obras, así como a la falta de apoyo técnico en el diseño del uso del tiempo adicional que genera la JEC.

Salud

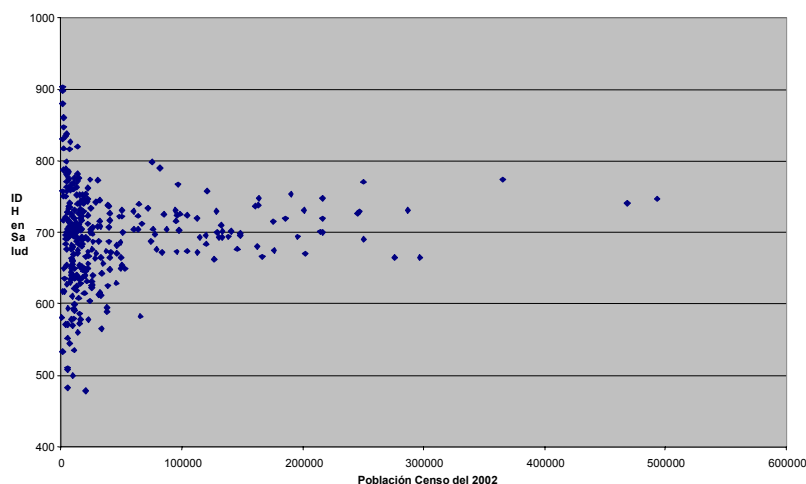
Uno de los servicios más relevantes que prestan los municipios es la atención primaria en salud. En Chile están válidamente inscritas en el sistema de salud primaria municipalizada 9.5 millones de personas, lo cual implica cerca de 16 millones de atenciones anuales sólo en consultas médicas.

Al considerar los principales indicadores utilizados internacionalmente para medir la calidad de salud, Chile obtiene resultados superiores a lo esperado para las características socioeconómicas del país (esperanza de vida al nacer o tasa de mortalidad infantil). Sin embargo, una forma de indagar acerca de la heterogeneidad territorial de las condiciones generales de salud es utilizar el Índice de Desarrollo Humano Comunal elaborado por PNUD y MIDEPLAN en 2003. Éste considera, para el subcomponente de salud, información de 1998 sobre los años de vida perdidos por malas condiciones de salud, tanto a nivel comunal como regional (AVPP). Los resultados indican que al considerar los cinco grupos de comunas por tamaño poblacional, el 90% de las diferencias se deben a diferencias al interior de los grupos. Esto se puede apreciar en el Gráfico 14 donde las comunas pequeñas presentan una altísima heterogeneidad: la mitad de las comunas presentan índices en un

rango medio (entre 700 - 799 puntos) o alto (800 - 899 puntos), pero otra mitad presenta una situación dentro de un rango bajo (600 - 699) o muy bajo (500 - 599). En cambio, las comunas grandes presentan resultados generales de una condición media o alta.

La tasa de mortalidad infantil a nivel comunal (con base en información de SINIM) por grupo de comunas indica un promedio bajo para todas ellas, considerando estándares internacionales, aunque es levemente superior en los grupos de comunas más pequeñas.

Gráfico 14
Índice de Desarrollo Humano en salud, 1998
(Por tamaño de comuna)



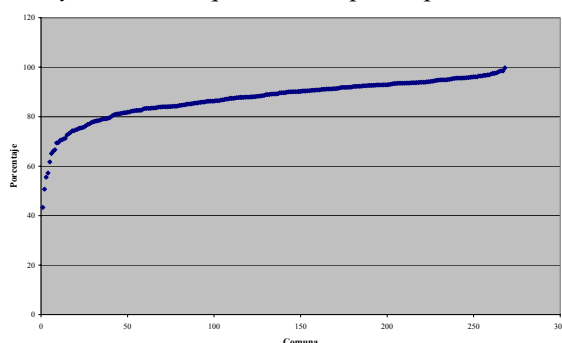
Fuente: PNUD-MIDEPLAN, 2003.

Sin embargo, las medidas anteriores no sólo están asociadas a las políticas de salud, sino también a un conjunto de condiciones sociales, geográficas, económicas y culturales, las cuales pueden modificar los indicadores mencionados luego de un período extenso de tiempo. Una mejor medida de los resultados producidos por la gestión municipal en salud puede ser observada al considerar el grado de cumplimiento de las metas vinculadas con las actividades de Atención Primaria de Salud, convenidas entre los servicios de salud y los municipios. Según como sea el grado de incumplimiento de las diferentes metas de cobertura, oportunidad y calidad, los servicios de salud descuentan diferentes porcentajes de los aportes financieros entregados a la salud primaria municipal. Estas metas están definidas tanto para la gestión general de salud primaria como para el Programa AUGÉ, referido a un conjunto de prestaciones mínimas aseguradas para toda la población.

El Gráfico 15 muestra la distribución de los municipios respecto al grado de cumplimiento de las metas generales. Se observa que más del 50% de los municipios obtuvieron un índice agregado del cumplimiento de metas que implica cierta reducción de los recursos que les serán transferidos por los servicios de salud. Aunque a nivel agregado la reducción de recursos sólo compromete poco más del 2% de los recursos entregados a los municipios, el impacto a nivel individual de cada comuna puede ser considerable.⁸⁶ El Gráfico 16 entrega información acerca de la distribución de la reducción de los aportes financieros considerando el tamaño poblacional de las diferentes comunas. Estos resultados indican que la mayor parte de las comunas pequeñas no alcanza a cumplir con las metas propuestas y que el grado de incumplimiento es considerablemente mayor entre éstas que entre las comunas de tamaño intermedio y grande.

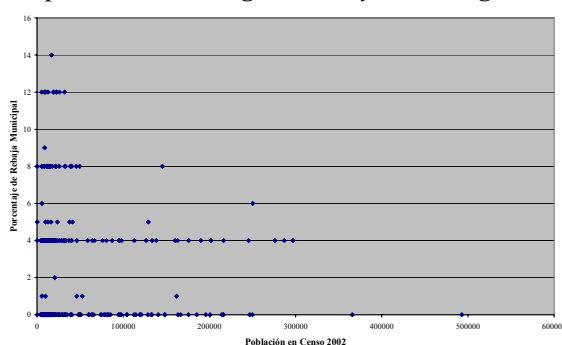
⁸⁶ En el caso del municipio de Yungay esta reducción implica una caída del 14% en los ingresos percibidos desde el servicio de salud respectivo.

Gráfico 15
Cumplimiento índice de actividad de la APS por comuna, 2004
(Incluye comunas que reciben per cápita variable)



Fuente: Ministerio de Salud.

Gráfico 16
Porcentaje de rebaja en recursos municipales a salud
(Cumplimiento metas generales y Plan Auge, 2005)



Fuente: Ministerio de Salud.

A pesar de la menor eficacia promedio de los municipios de comunas pequeñas, en varias ocasiones son estas comunas las que alcanzan mejores resultados en el sector. El Cuadro 39 presenta los municipios con mejores Índices de Actividad. Aunque la mayoría corresponden a los municipios de mayores ingresos de la Región Metropolitana, cerca de siete de ellos pertenecen a la Región del Bío Bío y varios de ellos son municipios pequeños y con población rural. Tal y como sucede con la educación, donde varias municipalidades de las regiones VI y VII obtienen muy buenos resultados, estos municipios de la región VIII confirman la existencia de numerosas buenas prácticas que deberían ser analizadas y replicadas.

Cuadro 39
Municipalidades con mejores resultados del índice de actividades APS, 2004

Comuna	Región	Índice (%)
Lo Barnechea	RM	99,66
Macul	RM	98,55
Cabrero	VIII	98,47
Portezuelo	VIII	98,41
Santiago	RM	98,02
Florida	VIII	97,72
Nuñoa	RM	97,75
San Nicolás	VIII	97,49
Hualqui	VIII	97,16

Chillán	VIII	96,95
Vitacura	RM	96,91
Peñalolén	RM	96,69
Coronel	VIII	96,66
Las Condes	RM	96,46
San Vicente Tagua Tagua	VI	96,43
Concepción	VIII	96,36
Providencia	RM	96,15

Fuente: Ministerio de Salud.

Gestión financiera

Los servicios de Atención Primaria de Salud Municipal (APSM) contemplan un mecanismo de financiamiento asociado con la demanda del servicio de la comunidad. Anualmente el Ministerio de Salud (MINSAL) valida la población inscrita en una determinada comuna para recibir atención en salud. Con base en esta información, MINSAL paga mensualmente los aportes vinculados a los convenios de atención general, y a partir de 2005 los vinculados al programa AUGÉ. De esta forma, los ingresos son fijos por un año, pero pueden ser modificados al año siguiente dependiendo de los cambios en la población inscrita. Los ingresos mensuales también pueden variar de acuerdo al grado de cumplimiento de las metas convenidas entre MINSAL y el municipio. La mayor parte del gasto de la APSM corresponden a personal, el cual está regulado por una normativa que reduce los grados de flexibilidad en el manejo de recursos humanos y conlleva a definir este factor como cuasi-fijo en la función de producción, al menos en términos anuales.

De esta forma, los componentes que explican los ingresos de la APSM están determinados principalmente por la población inscrita validada y el cumplimiento del programa de metas. Sin embargo, hasta 2004 los recursos asignados a través de diversos programas de reforzamiento de la APSM crecieron sistemáticamente, alcanzando un máximo de 38% en este último año (MINSAL, 2005). En forma complementaria los establecimientos de APSM pueden realizar cobros a sus usuarios dependiendo del sistema de seguro de salud que estos tengan. Respecto a los factores asociados al costo de producción, estos están principalmente explicados por los requerimientos de personal ligados a las diversas atenciones entregadas por la APSM, por los servicios de laboratorio y también por los requerimientos de farmacia.

A partir de la información del SINIM es posible construir una serie parcial e incompleta de la evolución de los recursos financieros administrados en la APSM durante los últimos años. El Cuadro 40 indica que los recursos administrados por los municipios para el sector salud son considerables, aunque representan sólo el 21% de los ingresos vinculados a educación. Por otra parte, las transferencias municipales al sector superaron los \$50.000 mm en 2004 y han crecido sistemáticamente durante los últimos cuatro años; sin embargo, éstas son menores a las transferencias al sector educación y su tasa de crecimiento es también bastante menor: mientras las TMS se incrementaron en 8,3% real entre 2003 y 2004, las TME lo hicieron en 21,1%. Las TMS correspondieron a un 4,4% del total de los ingresos municipales en 2004 y han sido bastante similares en años anteriores.

A pesar de la menor relevancia relativa de las TMS frente a las TME respecto al total de ingresos municipales, las TMS representan un mayor porcentaje de los recursos totales con que cuentan los municipios para las actividades de salud que para el caso de educación. A partir de las entrevistas realizadas en los 13 municipios, de los cuales 11 cuentan con servicios de atención primaria, todos ellos reconocen las TMS como una inversión, pero en varios casos se indica que algunos de los servicios entregados contemplan la obligación del cofinanciamiento municipal, como es el caso de los Servicios de Atención Primaria de Urgencia (SAPU)⁸⁷ o que algunas nuevas líneas

⁸⁷ Esto es consistente con los resultados obtenidos en la regresión multivariada para explicar el aporte municipal a salud en 2003, donde por cada SAPU adicional que dependiera del municipio, este debió realizar un aporte anual adicional superior a los \$33 millones (Cuadro 41).

de atención contemplan el aporte de equipamiento pero no los efectos en mayores costos de operación. Adicionalmente, el 46% del monto total de TMS está explicado por las municipalidades de la Región Metropolitana y 16,4% por las siete comunas de mayores ingresos de esta región, lo cual es consistente con la prioridad asignada a los servicios de salud dentro de las preferencias de la comunidad local.

Las entrevistas realizadas permiten determinar tres elementos adicionales que conllevan mayores TMS: i) al momento de establecer las plantas de salud municipal, se permitió que los municipios incluyeran una asignación especial, de cargo municipal, para mejorar los salarios del personal del sector, la cual es permanente e implica que decisiones tomadas por una administración municipal comprometen aportes adicionales permanentes del municipio al sector; ii) el sistema per cápita no está diferenciado de acuerdo con los diferentes salarios promedio de cada región y iii) algunos municipios, al igual que en la administración de educación, financian personal de otras dependencias municipales cargados a la administración municipal de salud, sobrestimando los verdaderos costos para la provisión del servicio.

Cuadro 40
Ingresos del sector municipal de salud
(Miles de millones, 2004)

	Ingresos de salud netos de aportes municipales¹	Transferencias municipales	Transferencias municipales sobre gasto neto municipal (%)
2001	117.940	40.581	4,29
2002	136.204	45.054	4,57
2003	154.412	46.436	4,60
2004	174.402	50.282	4,44

Notas: Bases incompletas aunque 2003 y 2004 son comparables.

¹ Las cifras son entre 10% y 20% mayores al considerar información del MINSAL para todo el conjunto de municipios.

Fuente: Cálculos propios con base en SINIM.

Cuadro 41
Estimación del aporte municipal a salud, 2003

Variables	Coefficiente estimado (M\$)
Números de SAPUs en la comuna	33.392 (23.718)
Municipios de la Región Metropolitana	188.240*** (32.053)
Población validada	2.74*** (0,74)
Población validada al cuadrado	-0,00006** (0,0000044)
Ingreso municipal per cápita corregido	0,017*** (0,0025)
Gasto en personal administrativo en salud	0,0018*** (0,0003)
Constante	-162.746*** (26.410)
R ² Ajustado	59,74
Número de observaciones	260

Notas: *, ** y *** corresponden a coeficientes estadísticamente significativos al 10%, 5% y 1% respectivamente. Errores estándar entre paréntesis.

Fuente: cálculos propios.

El Cuadro 42 describe la evolución de algunos de los gastos asociados con la gestión de la APSM. El costo del personal relacionado con la administración de este servicio alcanzó \$ 15.133 mm en 2004, con un crecimiento de 20% real respecto a 2003. Por otra parte, los recursos

destinados a inversión fueron considerablemente menores a los asociados con educación, lo cual puede ser explicado por la prioridad municipal asignada a la implementación del programa de Jornada Escolar Completa durante los últimos años.

Cuadro 42
Algunos gastos del sector municipal de salud
(Miles de millones, 2004)

	Personal administrativo de salud	Inversión en salud (No FNDR)
2001	10.713	2.047
2002	11.288	3.142
2003	12.448	3.627
2004	15.133	4.293

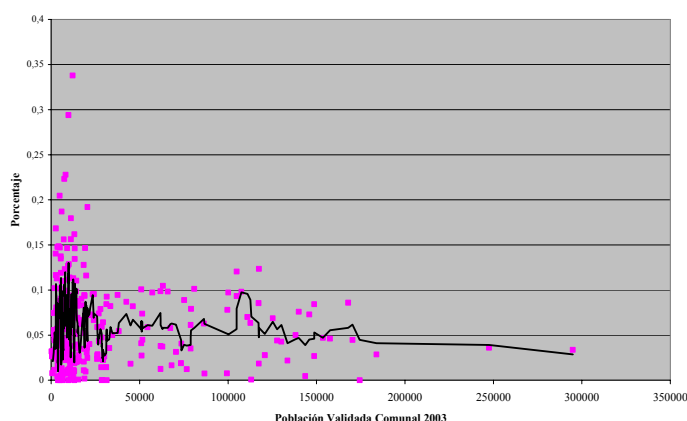
Nota: Bases incompletas aunque 2003 y 2004 son comparables.

Fuente: cálculos propios con base en SINIM.

La estabilidad del monto agregado de TMS durante la presente década, a diferencia de la evolución creciente para las TME, indica que los riesgos financieros agregados del sistema municipal están concentrados en el área educacional. Sin embargo, aunque el promedio agregado de las TMS alcanza el 4,4% en 2004, el Gráfico 17 muestra que un porcentaje de municipios, particularmente los más pequeños, realizan un aporte por encima del 10% de sus ingresos. En 2004, 47 municipios realizaron TMS superiores al 10% de sus ingresos, de las cuales cinco superaron el 20%, presentando una alta vulnerabilidad financiera.

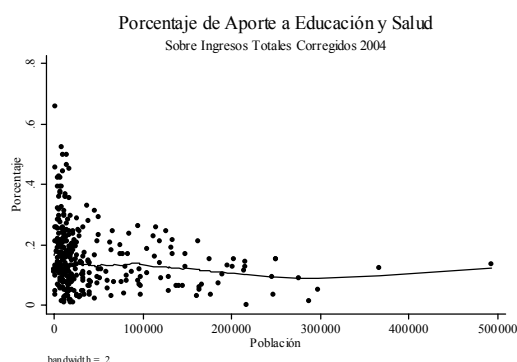
Transferencias municipales conjuntas a educación y salud: a pesar de que la correlación entre las TMS y las TME no son muy elevadas, la mayor parte de los municipios con un TMS superior al 10% de sus ingresos en 2004 también presentan TME superior al 10% de sus ingresos. El Gráfico 18 muestra la distribución de municipios considerando el total de transferencias (salud y educación) sobre sus ingresos totales corregidos (TMT). Se observa que 94 municipios tuvieron TMT superiores al 20% de sus ingresos en 2004, frente a 60 municipios en 2003. Al mismo tiempo, 27 municipios presentaron TMT superiores al 30% de sus ingresos, superando a los 17 que habían tenido este comportamiento en 2003.

Gráfico 17
Porcentaje de transferencias municipales a salud
(Sobre ingresos totales municipales corregidos, 2004)



Fuente: Estimaciones propias basadas en SINIM.

Gráfico 18
Porcentaje de aportes a educación y salud
(Sobre ingresos totales corregidos, 2004)



Fuente: Estimaciones propias basadas en SINIM.

Articulación con otras entidades públicas y privadas

Articulación del área de salud con el resto de las entidades internas del municipio: al igual que el caso de la educación municipal, el sector salud es analizado al interior del municipio como un área bastante autónoma, donde existen pocas experiencias de trabajo conjunto con otros departamentos del propio municipio. En varios municipios los jefes de departamento o corporaciones de salud indicaron que tienen conectividad electrónica y la utilizan intensamente con los servicios de salud o FONASA, pero que no existe con el resto del municipio. Los mismos ejecutivos de la salud indicaron dos áreas en las cuales se tendrían externalidades positivas si se incrementan acciones coordinadas: la estimulación y capacitación a los padres en educación temprana y acciones conjuntas con el DIDECO.

Ministerio de Salud (MINSAL): la experiencia municipal con el MINSAL, particularmente con los servicios de salud y el FONASA, es bastante menos compleja que en el caso de educación. Los equipos profesionales de salud de los municipios tienen una alta validación de las políticas del MINSAL y de las capacidades técnicas de sus contrapartes, incluso algunos ejecutivos municipales destacan una mayor cercanía con el ministerio que con el municipio. La principal crítica general a las políticas del MINSAL es su falta de flexibilidad en la adecuación de éstas a las realidades locales. También se indica una prioridad diferenciada del área de atención primaria en los distintos servicios de salud, lo cual repercute en el acompañamiento técnico y de gestión que realizan los ejecutivos locales de salud.

Los municipios de mayor tamaño, particularmente en la Región Metropolitana, indican que un punto de discusión permanente con el MINSAL es la definición del valor del mecanismo de financiamiento (per cápita) el cual no refleja el verdadero costo, ni la evolución, de los recursos humanos profesionales, generando un sistema estructuralmente deficitario; también hay una falta de transparencia para rechazar parte de la población inscrita en el municipio, la cual determina el pago mensual entregado a la municipalidad.

Respecto a los programas de capacitación y formación que ofrece el MINSAL, la mayor parte de los municipios indican que estos son pertinentes y de alta calidad; de hecho, la principal crítica está vinculada a la escasez de la oferta de estos programas.

Gobierno regional: se requiere coordinar un plan de inversiones en infraestructura y equipamiento de más largo plazo que permita superar el actual esquema de aprobación anual de proyectos. Esta situación debería resolverse con la creación de los convenios de programación con municipios.

Universidades: están asociadas principalmente con prácticas de estudiantes universitarios, las cuales son muy valoradas, o con la compra de servicios. Sin embargo, Talca tiene una buena experiencia en el apoyo al rediseño de la gestión del departamento. El municipio de Puente Alto ha

mantenido un trabajo coordinado con la Universidad Católica de Santiago, la cual tiene un consultorio de atención primaria en la comuna; igualmente Maipú está coordinando un trabajo con tres universidades para la administración de futuros consultorios en la comuna.

Asociativismo municipal

Sólo se menciona la compra conjunta de medicamentos en la región del Maule. Los municipios más pequeños, particularmente aquellos con buenas experiencias asociativas, piensan que sería una excelente iniciativa, pero manifiestan temor porque esto pueda implicar una recentralización de sus funciones. Los municipios de mayor tamaño perciben menos ventajas en modalidades asociativas de gestión.

Instrumentos de planificación

El principal componente de planificación municipal debería corresponder al *Plan Anual de Salud Municipal o Plan de Salud Comunal*, el cual debe incluir: i) lineamientos de la política comuna de salud, ii) diagnóstico participativo de salud actualizado; iii) evaluación de las acciones y programas ejecutados anteriormente; iv) escenario más probable para la salud comunal en el periodo a programar; v) asignación de prioridades a los problemas señalados; vi) actividades para enfrentar cada problema priorizado y los indicadores de cumplimiento de metas programadas. Este instrumento posibilita la elaboración de un diagnóstico participativo y la definición estratégica de las principales dificultades de gestión de la salud municipal. A pesar de su relevancia, sólo dos de nueve directores de salud municipal entrevistados mencionaron que este era el principal instrumento de planificación.

De esta forma, el principal instrumento efectivo de gestión, aunque no de planificación, ha pasado a ser el sistema de metas definidos por los servicios de salud con la salud primaria municipal. Por una parte, existen las metas vinculadas al *Índice de Actividad de la Atención Primaria de Salud (IAAPS)*, el cual se detalla más adelante. Por medio de este instrumento los municipios que no cumplan el 90% o más de las metas definidas en el IAAPS pueden ver reducidos los aportes que otorga el MINSAL a sus programas; al mismo tiempo, los programas especiales del MINSAL contemplan metas, por lo cual el municipio se orienta a su cumplimiento para no perder los recursos adicionales obtenidos a través de los convenios suscritos con el MINSAL. Este diseño está orientado a castigar la falta de logros colectivos del municipio más que la de sus diferentes unidades operativas, reduciendo los esfuerzos de mejor gestión y responsabilidad financiera de cada uno de los centros de atención de salud municipal.

El Plan AUGE surge como otro programa de mucha relevancia para todos los municipios porque su condición de garantía explícita a todos los usuarios implica una obligatoriedad de cobertura y oportunidad, generando una tensión en la asignación de los recursos humanos al interior de los centros; así mismo, el Plan contempla metas asignadas al IAAPS que pueden generar reducciones en el financiamiento del servicio.

Adicionalmente, en términos individuales los funcionarios de la atención primaria se orientan al cumplimiento de las metas definidas por el MINSAL y que dan lugar al pago del incentivo colectivo por su cumplimiento, no quedando mucho espacio para la definición de metas priorizadas por la autoridad local (sólo un municipio mencionó la aplicación de un sistema adicional de metas que son evaluadas semestralmente).

Un aspecto interesante que está orientando indirectamente la planificación municipal en salud es el objetivo de varios municipios de transformar sus consultorios en centros de salud familiar, lo cual implica una validación por parte del MINSAL y al cual varios directores de salud municipal están dedicando importantes esfuerzos de la gestión local.

Una recomendación importante es revalidar la importancia de elaborar el Plan de Salud Comunal en forma plurianual (Valdivia tuvo una experiencia exitosa al respecto para el PSC 2002-2004). Para alcanzar las metas estratégicas se requeriría fortalecer tanto sus mecanismos

participativos como la coordinación. Igualmente se debería obligar a una evaluación pública del Plan; a partir de éste se negociarían las metas del incentivo colectivo entre el municipio y el servicio de salud, de tal forma que no sólo representarían las prioridades de las políticas nacionales del MINSAL, sino también las prioridades locales definidas por el municipio.

Participación y control ciudadano

Una vez más, existe una gran diversidad en el grado de participación de la comunidad en la promoción, coordinación o entrega de información acerca de los servicios de salud. Esta diversidad no está asociada al tamaño, a la urbanización o a la magnitud de los recursos que administra el municipio, y dada la elevada autonomía que presenta la gestión de salud respecto al resto de las actividades municipales, tampoco depende de la prioridad que le asigne el propio alcalde a la participación.

Gobiernos regionales y su articulación con la gestión municipal

Marco general, funciones y competencias

Los GORE fueron creados a través de la modificación constitucional y aprobación de la Ley 19.175 (1993) sobre Gobiernos y Administraciones Regionales. Esta nueva institucionalidad intermedia fortalece la figura del Intendente Regional,⁸⁸ quien es nombrado como ejecutivo del GORE y presidente del Consejo Regional.

Además del intendente regional, el GORE está conformado por los consejeros regionales,⁸⁹ los cuales son electos en forma indirecta con base en las provincias que conforman cada región. Estos consejeros son electos por los concejales municipales y alcaldes de cada provincia por un período de cuatro años y son reelegibles. Claramente, la composición de las autoridades del GORE hace inexistente su vinculación con los ciudadanos de la región, no sólo por las formas de selección, sino también porque la principal autoridad regional sólo depende del Presidente de la República.

Las principales funciones del Consejo Regional se concentran en materias resolutivas, tales como aprobar el presupuesto regional y los proyectos individuales que son financiados con recursos de inversión de decisión regional (IDR); además cuentan con funciones normativas y fiscalizadoras.

El GORE es el responsable de la administración superior de la región, cuyo fin es su desarrollo social, cultural y económico. Para cumplir con dicho mandato cuenta con diversas funciones descritas en la Ley 19.175, orientadas principalmente a:

- Generales: elaborar planes, políticas y programas de desarrollo, elaborar y aprobar su presupuesto. Enfrentar situaciones de emergencia, cooperación internacional, entre otras.
- Inversión pública: resolver la asignación de recursos a proyectos de inversión específicos.
- Colaboración con municipios: asesorar a las municipalidades.
- Ordenamiento territorial: elaborar políticas de asentamientos humanos, obras de infraestructura y equipamiento, medio ambiente, transporte, desarrollo rural y de áreas aisladas.

⁸⁸ El Intendente es el representante del Presidente de la República en cada región. Mantiene las responsabilidades administrativas y de gobierno asociadas a la articulación del aparato público desconcentrado (representado por los secretarios regionales ministeriales - SEREMI- y directores regionales de servicios públicos). En su función de gobierno el Intendente cuenta con el apoyo del gabinete regional conformado por los gobernadores provinciales, los SEREMI y la Directora Regional del Servicio Nacional de la Mujer. Para su mejor operación también se conforma un número de comités regionales orientados a coordinar la acción pública regional en determinadas áreas. La Ley también mantiene la figura de los gobernadores provinciales, con responsabilidades similares a la del Intendente pero en el nivel provincial.

⁸⁹ El número de consejeros varía entre 16 y 28, dependiendo del número de provincias que existan en cada región.

- Fomento productivo: contribuir a la formulación de políticas nacionales, establecer prioridades de fomento productivo, promover el turismo, la investigación científico-tecnológica y la educación superior y técnica.
- Desarrollo social y cultural: realizar estudios y determinar prioridades sobre pobreza, apoyar la integración de comunidades de territorios aislados, determinar el impacto social y ambiental de proyectos, asignar recursos entre comunas para programas sociales, fomentar la cultura y el desarrollo de las comunidades étnicas e identidades locales.

A pesar de estas funciones, el número de competencias reales que tienen los GORE, y que efectivamente ejercen son más bien escasas (Universidad de Chile, 2004). Estas se refieren a resolver la inversión del FNDR, destinar a proyectos específicos los recursos ISAR y aprobar los convenios de programación de inversiones. En el ámbito de ordenamiento territorial aprueban los planes reguladores comunales e intercomunales con la colaboración técnica del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU). En el ámbito de la administración pública coordinan, supervigilan y fiscalizan la administración pública y resuelven recursos administrativos (lo cual estrictamente corresponde a los intendentes regionales en su función de gobierno interior) y asumen el potencial traspaso de competencias del gobierno central, lo cual ha sido utilizado más bien a través de modificaciones paulatinas en la ley de presupuesto, dirigidas a dotar de una mayor flexibilidad el uso de los recursos del FNDR (Universidad de Chile, 2005). A pesar de lo anterior, en 2005 se presentó una primera experiencia de transferencia de competencias. La Ley 20.035 transfirió desde el MINVU a los GORE las competencias asociadas a la pavimentación urbana; sin embargo los recursos financieros, el personal y la responsabilidad técnica de los proyectos se mantuvieron en el MINVU acentuando los problemas de diseño institucional para determinar a quién evaluar sobre determinados bienes o servicios públicos.

Durante los últimos años se han desarrollado gradualmente una serie de iniciativas de articulación territorial de servicios públicos y de algunos programas nacionales que han permitido que los GORE paulatinamente participen, con diferentes niveles de liderazgo, en áreas como fomento productivo, desarrollo científico y tecnológico, y en el apoyo técnico y de coordinación a las municipalidades. Este conjunto de iniciativas ha servido como experiencia piloto para definir los requerimientos necesarios para que los GORE se transformen en los coordinadores del desarrollo y en articuladores de la gestión pública en la región, que es la función principal que acertadamente SUBDERE le atribuye a estas entidades (SUBDERE, 2004).

Presupuesto regional y de inversión

Los GORE no cuentan con una ley de rentas regionales como el caso municipal; al contrario, su presupuesto es discutido anualmente en la Ley de Presupuestos del Gobierno Central como la de cualquier otro servicio público. Este es mayoritariamente financiado a través de transferencias del Gobierno Central, impidiendo cualquier esfuerzo por la gestión de ingresos propios y dejando un alto grado de incertidumbre acerca de la evolución de sus recursos futuros. Tampoco se les permite la obtención de créditos directos con el sector privado o con organismos multilaterales, aunque el Gobierno Central financia varios programas de ejecución regional a través de estos mecanismos. El presupuesto regional contempla recursos para el funcionamiento de los GORE, los cuales representan entre un 5% y 6% de sus recursos presupuestarios del GORE, y los recursos de inversiones, que representan sobre el 90% del total presupuestario (ver cuadros 43 a 46).

La principal función de los GORE es asignar los recursos de inversión de su presupuesto a proyectos específicos presentados principalmente por el sector municipal, aunque también pueden transferir dichos recursos a otras entidades públicas que realizan programas de infraestructura, desarrollo productivo, programas culturales o de ciencia y tecnología. Igualmente los GORE pueden entregar recursos a Universidades para programas o proyectos desarrollados en conjunto. Como se indica en el Cuadro 43 el presupuesto de inversiones de los GORE está definido por el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), el cual contempla una parte distribuida y un componente

de provisiones. El componente distribuido es aquel que cuenta con el mayor grado de flexibilidad para la asignación regional, mientras que el componente de provisiones contempla el financiamiento para un conjunto específico de programas, todos ellos de impacto regional, pero donde el GORE tiene menos grados de libertad en su reasignación y distribución intra-regional.⁹⁰ Una tendencia que marcó el período 2000 - 2005 fue la creciente importancia de las provisiones dentro del total del FNDR, alcanzando un máximo de 63% en 2005. Incluso al comparar la evolución del FNDR 1995-2006 (Cuadro 47) se puede apreciar que en términos reales los recursos asignados en 2005 fueron similares a los del año 1998, mientras las provisiones se incrementaron en 150% en el mismo período. Esto indica que los GORE han cumplido un rol más desconcentrador de las políticas nacionales ejecutadas en los territorios que una misión de articulador de una visión del proyecto de desarrollo de la ciudadanía regional. A pesar de estos importantes cambios en la composición del FNDR, el período 2000-2005 implicó la duplicación del total de recursos destinados al FNDR, mientras que en el período 1995-2000 sólo se incrementó 27%.

El Presupuesto 2006 contempla un importante cambio en la composición del FNDR respecto de la tendencia 2000-2005. El FNDR distribuido se incrementó 76% en términos reales (DIPRES, 2005), y llegaría a representar el 52,2% del total del FNDR en 2007.

Quizás los tres elementos más importantes de la aprobación de los recursos FNDR asignados a proyectos son: i) cada programa o proyecto debe contar con una evaluación técnica favorable de MIDEPLAN; ii) estos deben responder a la Estrategia de Desarrollo Regional y iii) cada proyecto individual debe contar con la aprobación del Consejo Regional. De esta forma los proyectos responden al proyecto de desarrollo acordado regionalmente y cuentan con un respaldo técnico adecuado; sin embargo, es en el proceso de proposición y selección de los proyectos donde se presentan las mayores dificultades en la gestión del área de inversiones.⁹¹

Inversión de decisión regional (IDR)

Quizás el hito más importante respecto de los GORE, durante la segunda mitad de la década de los noventa, fue el notorio incremento relativo de los recursos de inversión en los cuales participan a nivel regional, aunque con diferentes grados de intensidad. Esto implicó duplicar el porcentaje de la inversión pública,⁹² descontando aquella destinada a empresas públicas, que se asignaba a proyectos donde el GORE aprobaba los proyectos individuales que se financiarían. Parte de los logros de este compromiso público fue la creación y puesta en práctica de nuevos instrumentos de inversión regional: al FNDR y las Inversiones Sectoriales de Asignación Regional (ISAR), se les sumaron las Inversiones Regionales de Asignación Local (IRAL), donde la selección de proyectos son a nivel comunal, y los convenios de programación son un instrumento estratégico para articular inversiones plurianuales entre los ministerios y los GORE.

El Cuadro 47, basado en información de SUBDERE, indica que efectivamente hacia el año 2000 el 44% de la inversión pública se podía denominar IDR; sin embargo, también se aprecia que de los 23 puntos adicionales de IDR alcanzados en el período sólo cuatro correspondieron a un incremento del presupuesto regional, pasando éste a ser sólo un tercio de los recursos de IDR en 2000.

Una de las metas del gobierno del Presidente Lagos fue alcanzar el 50% del IDR en 2006, meta cumplida anticipadamente en 2004 y con una proyección del 57% para el año 2006. Aunque todo el incremento relativo de la IDR 2000-2005 se explica por el aumento de los recursos FNDR (pasando desde 15,9% en 2000 a 23% en 2005), todo el incremento del FNDR fue concentrado en sus provisiones, como se indicó más arriba. Sin embargo, dentro de la contabilidad de la IDR se incluye un conjunto importante de otros programas nacionales, con algún grado de participación de los

⁹⁰ Algunas provisiones son tan flexibles como el FNDR distribuido, entre las cuales se cuenta la provisión del 10% del FNDR para emergencia y eficiencia, y la provisión de compensación por empresas sanitarias privatizadas.

⁹¹ Para detalles sobre las principales características y problemas del proceso de planificación, selección y aprobación de proyectos ver el trabajo reciente de Santiago Consultores (2004) sobre la evaluación intermedia del crédito BID al FNDR.

⁹² Esto fue asumido como un compromiso presidencial, donde se indicaba que la IDR pasaría de 21% en 1994 a 42% para el Presupuesto del año 2000.

GORE, los cuales en 2005 representaban más de un tercio de toda la IDR (Cuadro 47), pero con una mayor orientación hacia una desconcentración de la inversión que a una descentralización de ésta.

Cuadro 43
Ejecución presupuestaria, inversión regional de los gobiernos regionales
(Miles de millones, 2005)

	2001	2002	2003	2004	2005(est)
Ingresos	180.517	193.817	198.034	260.115	278.227
Ingresos Corrientes	3.082	2.811	3.077	1.811	2.355
Aporte fiscal	19.220	10.719	5.852	9.022	15.066
Transferencias del Gobierno Central	144.663	167.896	180.057	238.516	247.059
Saldo inicial de caja	13.552	12.390	9.049	10.766	13.747
Gastos	180.517	193.817	198.034	260.115	278.227
Transferencias corrientes	0	0	0	0	1.586
Iniciativas de inversión	164.321	183.674	172.250	196.608	223.277
Préstamos	3.902	-2.727	-4.601	-7	932
Transferencias de capital	0	3.253	19.504	48.362	52.032
Saldo final de caja	12.293	9.617	10.881	15.151	400

Nota: (est) Estimada a septiembre de 2005.

Fuente: Dirección de Presupuestos, 2006.

Cuadro 44
Ejecución presupuestaria gastos de funcionamiento de los gobiernos regionales
(Miles de millones, 2005)

	2001	2002	2003	2004	2005
Ingresos	12.820	13.921	15.061	17.311	18.090
Aporte fiscal	12.101	13.255	14.240	16.087	17.351
Otros ingresos	375	246	351	631	124
Saldo inicial de caja	344	420	470	593	615
	12.820	13.921	15.061	17.311	18.090
Gastos					
Gastos en personal	8.717	9.240	9.720	10.769	11.279
Bienes y servicios de consumo	2.201	2.300	2.515	2.711	3.126
Otros	1.472	1.898	2.227	3.179	3.672
Saldo final de caja	430	483	599	652	13

Fuente: Dirección de Presupuestos, 2006.

Cuadro 45
Proyecto Ley de Presupuesto gastos de funcionamiento de los gobiernos regionales
(Miles de millones corrientes)

	2005	2006
Ingresos	15.259	18.915
Aporte fiscal	15.228	18.860
Otros ingresos	18	42
Saldo inicial de caja	13	13
Gastos	15.259	18.915
Gastos en personal	10.153	12.772
Bienes y servicios de consumo	2.772	2.961
Otros		
Saldo final de caja	13	13

Fuente: Dirección de Presupuestos (2006).

Cuadro 46
Ejecución presupuestaria inversión regional de los gobiernos regionales
(Miles de millones corrientes)

	2005				2006			
	FNDR Distribuido		Provisiones	Total	FNDR distribuido	Provisiones	Total	
	90%	Ingresos propios y otros			90%	Ingresos propios y otros		
Ingresos	88.653	29.157	201.020	318.804	166.233	29.994	176.798	370.025
Ingresos Corrientes	0	411	0	411	0	423	0	423
Aporte fiscal	21.291	0	0	21.291	43.860	0	0	43.860
Transferencias del Gobierno Central	67.335	27.447	201.020	295.801	122.373	26.506	176.798	325.677
Saldo inicial de caja	0	1.300	0	1.300	0	65	0	65
Gastos	88.653	29.157	201.020	318.804	166.233	29.994	176.798	370.025
Transferencias corrientes	0	0	0	0	0	0	0	0
Iniciativas de inversión	88.626	18.167	20.020	307.814	166.233	15.111	176.798	358.142
Préstamos	0	0	0	0	0	0	0	0
Transferencias de capital	0	9.690	0	9.690	0	11.818	0	11.818
Saldo final de caja	0	1.300	0	1.300	0	65	0	65

Nota: (est) Estimada a septiembre de 2005.

Fuente: Dirección de Presupuestos, 2006.

Cuadro 47
Evolución de la inversión de decisión regional
(Miles de millones, 2005)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005(e)	2005(p)1
Inversión Pública Nacional	1.028.997	1.157.563	1.292.205	1.376.985	1.078.027	973.136	1.037.102	1.135.102	1.188.091	1.267.534	1.319.887	
Inversión real	901.022	1.006.588	1.128.795	1.180.505	905.467	800.088	838.315	942.526	931.328	957.334	952.500	
Inversión sectorial de asignación regional	97.804	93.693	96.714	110.221	87.805	82.936	85.928	80.765	45.960	24.458	19.039	
Ajuste provisión y transf. Cap. GORES	30.171	33.796	40.110	62.472	60.905	57.559	80.338	86.620	124.201	161.020	198.275	
Ajuste Tranf.Capital e IRAL	0	23.486	26.586	23.788	23.850	32.553	32.521	25.190	86.602	124.722	150.073	
Inversión regionalizada	219.853	257.305	343.256	459.738	397.434	432.445	479.847	537.469	596.896	635.451	691.857	
Gobiernos regionales (FNDR)	122.049	130.102	144.404	172.502	161.863	154.568	178.941	190.426	228.396	270.577	302.974	370.025
Distribuido	91.878	96.307	104.294	110.030	100.957	97.009	98.603	103.806	104.196	109.557	114.199	199.227
Provisión	30.171	33.796	40.110	62.472	60.905	57.559	80.338	86.620	124.201	161.020	188.775	176.798
ISAR	97.804	93.693	96.714	110.221	87.805	82.936	85.928	80.765	45.960	24.458	19.039	
P.Mejor.Barrios	33.427	38.437	38.208	39.440	31.185	30.988	34.077	37.705	28.192	11.007	4.400	
P. Mej.Urbano	9.784	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	

Caminos secundarios	22.354	23.141	24.857	24.610	17.831	18.208	23.806	8.462	0	0	0	
Pavimentación urbana, conservación y aguas lluvias	9.896	9.841	9.782	10.705	1.868	1.821	5.358	17.627	4.399	0	0	
Agua potable rural	8.420	12.479	15.845	24.599	23.774	23.898	20.065	14.025	10.186	11.192	12.400	
DIGEDER-Instituto Nacional de Deporte	1.851	1.918	1.831	2.189	2.282	2.213	1.921	2.946	3.183	2.259	2.239	
FOSIS	11.174	3.584	0	2.523	8.487	3.447	0	0	0	0	0	
Ministerio de Salud	899	4.292	6.190	6.154	2.377	2.362	701	0	0	0	0	
IRAL	0	23.486	26.586	23.788	23.850	32.553	32.521	25.190	20.332	17.665	17.538	
P. Mej.Urbano	0	15.157	15.067	13.674	13.741	17.086	12.994	13.071	9.646	8.710	8.632	
FOSIS	0	8.329	11.519	10.113	10.109	15.466	19.527	12.120	10.686	8.955	8.906	
									0			
Convenios de Programación	0	10.024	55.711	117.097	87.065	114.456	119.924	117.631	141.220	91.417	78.089	
Pavimentos Participativos	0	0	19.841	24.118	20.993	17.070	19.646	32.769	34.884	35.109	34.104	
Otros (Prog.Chile Barrio, Subs. PET y Estándar Mínimo)	0	0	0	12.013	15.859	30.862	42.888	65.096	95.534	146.525	171.332	

Otros (Vialidad urbana y complejos fronterizos y Fondo Nacional del Dep.)	0	0	0	0	0	0	0	25.591	30.570	49.700	68.781	
% Decisión Regional	21,40%	22,2	26,60%	33,40%	36,90%	44,40%	46,30%	47,30%	50,20%	50,10%	52,40%	57,00%
% Decisión Presup. GORE	11,86%	11,24%	11,18%	12,53%	15,01%	15,88%	17,25%	16,78%	19,22%	21,35%	22,95%	

Nota: (e) Gasto estimado; (p) Monto presupuestario en moneda 2006.

Fuente: SUBDERE.

Presupuesto de funcionamiento de los GORE

Los recursos de operación también son aprobados anualmente en el proceso presupuestario del Gobierno Central. Dado que legalmente está prohibido que los recursos del FNDR financien gastos de personal, existen controles bastante explícitos sobre los gastos en funcionamiento. Si se considera la ejecución presupuestaria informada por DIPRES a septiembre de 2005, los recursos reales destinados a funcionamiento se incrementaron 41% entre 2001 y 2005, mientras la inversión ejecutada del FNDR lo hizo en 54%. Esto implica una reducción en el peso relativo que tienen estos gastos en la ejecución presupuestaria total de los GORE. Es preciso anotar que los recursos en personal y bienes y servicios son bastante reducidos: en promedio los gastos en personal representan menos del 4% de los gastos en inversiones y los gastos en bienes y servicios 1,1%. A pesar del incremento real que experimentan estos componentes en el presupuesto de ley para 2006, los gastos en funcionamiento, en relación con la magnitud de recursos destinados a inversiones, seguirán cayendo (cuadros 45 y 46).

Recursos Humanos

La magnitud de recursos humanos de los GORE se ha mantenido relativamente estable desde su creación en 1994. La dotación inicial de los GORE fue de 756 cargos, es decir de unos 60 funcionarios por GORE, mientras que en 2005 la dotación máxima fue de 871 cargos, un incremento de 15,2% en 11 años. El incremento aprobado recientemente de seis profesionales en la dotación de cada GORE (Ley 20.035), implicará que cada GORE quede con una planta promedio de 73 funcionarios

Más allá de la alta profesionalización de los recursos humanos en el nivel regional y que los salarios sean percibidos como adecuados, la magnitud de los GORE representa un serio problema para su eficiente operación. Esta dificultad se percibe en tres elementos: i) mientras la evolución de las inversiones administradas por los GORE se ha triplicado en términos reales entre 1995 y 2006, las dotaciones de personal han aumentado 20%, aún considerando la aplicación de la Ley 20.035; ii) gradualmente los GORE están pasando de ser los administradores de las inversiones del FNDR, a ser los articuladores del desarrollo territorial. Esto implica desarrollar e implementar un nuevo modelo de gestión territorial para lo cual no cuentan con nuevos recursos ni programas de apoyo para su ejecución⁹³ y iii) en el proceso de instalación de los GORE de los 603 cargos de carrera 468 fueron creados a partir del traslado de igual número de funcionarios desde 10 servicios públicos, los cuales mantuvieron las condiciones laborales con que contaban en su lugar de origen (SUBDERE, 1995). Esta estrategia orientada al control del gasto público presenta problemas organizacionales que varían de una región a otra, pero que reducen considerablemente los funcionarios que efectivamente se desempeñan activamente en las tareas de los GORE.

Diagnóstico sobre la gestión de los gobiernos regionales

En el estudio realizado por Serrano (2001) se hace una evaluación bastante precisa de las principales características de los GORE. A partir del análisis de la gestión de inversiones de los GORE, el autor identifica los principales desafíos para que estos se transformen efectivamente en los articuladores del desarrollo territorial. Por otra parte, el trabajo elaborado por la Universidad de Chile para SUBDERE (2004) sobre capacidades regionales permite visualizar la situación hasta el año 2003. Ambos trabajos son bastante coincidentes: las capacidades de los GORE para coordinar la acción pública y orientarla hacia las “Estrategias Regionales de Desarrollo”⁹⁴ son mínimas, no sólo por problemas institucionales, sino especialmente por la escasez de recursos humanos y de operación. El desbalance en la magnitud de recursos entre los actores y la ineficacia de los

⁹³ El innovador diseño del PDT de la Región del Bío Bío es percibido por los propios territorios de planificación como un éxito en su diseño, pero con una débil implementación (evaluación PDT por parte de asociación de municipios de Arauco); similar opinión se encuentra respecto a la implementación del PIR.

⁹⁴ Quizás éste es uno de los principales desafíos: el transitar desde las estrategias de desarrollo regional hacia las estrategias “regionales” de desarrollo, donde el eje sea el sujeto que las elabora y propone.

mecanismos institucionales de coordinación no permiten que existan canales para adecuar las políticas y programas del nivel central a las prioridades y requerimientos de la región (Cuadro 48).

Cuadro 48
Diagnóstico de las principales dificultades de los gobiernos regionales

	Diagnóstico 2000 ¹	Diagnóstico 2003 ²
Institucionalidad	- Indefiniciones: doble rol del Intendente. - Doble dependencia de los SEREMI y directores regionales. - Concentración de competencias administrativas en el nivel central. - Débil identidad regional.	- GORE es un órgano de administración y no de gobierno, función sólo radicada en el Intendente. - Conflictivo doble rol del Intendente.
Recursos humanos y de funcionamiento	- Pocos recursos humanos y con escasos elementos tecnológicos y de gestión.	- GORE con poca capacidad resolutive debido a la escasa magnitud de recursos humanos, sin recursos de operación, mínimo patrimonio e inexistencia de Ley de Rentas.
Capacidad resolutive regional	- Muy baja.	- Muy baja.
Coordinación GORE-municipios	- Los municipios no participan del proceso de inversión regional: alta heterogeneidad de las capacidades técnicas, ninguna instancia de coordinación con inversión sectorial.	
Coordinación GORE-servicios públicos	- No se ha generado un diseño de trabajo intersectorial que tenga como eje el territorio regional.	- Relevancia de las políticas nacionales sobre las regionales.
Instrumentos de planificación y desarrollo	- Debilidad de las Estrategias de Desarrollo Regional (excepción de la Agenda Pactada de Valdivia).	- Programas nacionales autónomos de la Estrategia de Desarrollo Regional (excepción Corporación Arica-Parinacota).
Actores regionales	- No existe un sistema regional de actores públicos. Alta desconfianza entre ellos. - Dificultad de incorporar al sector privado a la discusión estratégica del desarrollo en la región. - Universidades sólo están en la etapa de diagnóstico en su relación con los GORE.	

Fuente: ¹ Claudia Serrano (2001); ² Universidad de Chile (2004).

De la inversión de decisión regional a la coordinación territorial de la gestión

A pesar de las diversas iniciativas sectoriales y regionales implementadas antes de 2004, es solamente hasta ese año, con la conformación de una política de Gestión Territorial Integral (GTI), que se percibe la existencia de una política y una estrategia para la acción del Estado en los territorios, donde el GORE, aunque muchas veces es sólo su Intendente, comienza a ser reconocido (o demandado) como principal articulador del desarrollo territorial. La relevancia de este proceso implica que, tal como el incremento de los recursos de inversión de decisión regional fue el hito en

el proceso de gestión regional del período 1994-2000, la coordinación territorial lo será para el período 2000-2006.

GTI es un modelo de gestión por medio del cual se “busca potenciar el Buen Gobierno en regiones. Se intenta que los servicios públicos nacionales desconcentrados y descentralizados operen en las regiones con una perspectiva territorial, buscando convergencias y sinergia con los demás servicios públicos de manera de lograr el mejor uso de los recursos y el mayor beneficio para sus clientes, usuarios y beneficiarios. Perspectiva territorial se refiere a que la prestación de servicios de una entidad debe estar integrada con las restantes, logrando eficiencia, eficacia y mayor calidad y pertinencia a los requerimientos territoriales, y se entiende por coordinar la oferta pública a integrar los instrumentos de planificación e integrar la programación operacional de las diversas entidades públicas” (SUBDERE, 2005). Para ello se han definido seis grandes ejes de trabajo: infraestructura, desarrollo productivo, ciencia y tecnología, desarrollo social, cultura e internacionalización.

Los dos instrumentos nacionales de planificación y gestión para fortalecer este modelo de gestión territorial son los Programas de Mejoramiento de la Gestión⁹⁵ (PMG) vinculados a GTI (PMG-GTI), el cual fue incorporado en el proceso 2004 como un componente adicional de los 11 sistemas de gestión que contienen los PMG. El segundo mecanismo es el proceso de articulación regional para elaborar el Anteproyecto Regional de Inversión (AIR) y posteriormente el Proyecto Regional de Inversión (PRI), el cual fue legalmente institucionalizado en 2005, a través de la Ley 20.035.

El PMG-GTI: este mecanismo está orientado a conseguir un fortalecimiento tanto del proceso de regionalización como de los mecanismos de coordinación para mejorar la gestión gubernamental en el territorio. SUBDERE es la responsable nacional de este componente, aunque los GORE⁹⁶ deben ser los articuladores del proceso de discusión y coordinación en el territorio. La evaluación del proceso 2004 indica que 174 servicios participaron de este PMG-GTI; sin embargo, dado lo innovador del proceso se propusieron cuatro etapas para su plena instalación a nivel regional: diagnóstico, planes, ejecución y evaluación, donde los servicios sólo alcanzaron las etapas 1 y 2 durante el ejercicio 2004.

Respecto a la evaluación del rol jugado por los GORE se reconoce su alta diversidad en la calidad y en la comprensión del papel que estos deben cumplir en la coordinación del proceso PMG-GTI. Resultados considerablemente mejores se encuentran en aquellas regiones que estaban más avanzadas en sus propios procesos de planificación y gestión regional territorializada, también un elemento positivo es la existencia de sistemas de información en algunas SERPLAC o GORE que colaboran en la coordinación territorial de la gestión pública (SUBDERE, 2005). Entre las principales dificultades están: i) muchos GORE están sólo orientados a la ejecución del FNDR;⁹⁷ ii) diversidad en la calidad del rol de coordinador del GORE; iii) la propia coordinación territorial de GORE, intendencia y gobernación es bastante débil y iv) no existen mecanismos de coordinación con los niveles locales. Por otra parte, de los seis ejes temáticos para la coordinación territorial definidos por SUBDERE (Infraestructura, Desarrollo Social; Fomento Productivo; Ciencia y Tecnología; Cultura e Inserción Internacional), en los tres primeros se lograron desarrollar mesas de coordinación en casi todas las regiones, respondiendo a las áreas donde existe mayor claridad de la operación territorial de sus programas, mientras en las otras sólo algunas regiones constituyeron las mesas de coordinación.

Coordinación de inversión pública regional: experiencias del Gobierno Central. A pesar de que esta experiencia se venía desarrollando desde mediados de la década de los noventa, solo hasta 2005 se logra establecer una institucionalidad formal para su operación. Este instrumento de planificación permite que el Intendente, el GORE, los SEREMI y los directores regionales de

⁹⁵ Los PMG son uno de los principales instrumentos de control de gestión del Gobierno Central chileno, el cual vincula proyectos específicos para mejorar la gestión a incentivos en las remuneraciones de los servicios públicos. Todos los GORE participan de este instrumento.

⁹⁶ Adicionalmente, cada GORE presenta también sus PMG-GTI a SUBDERE para recibir el incentivo institucional de acuerdo al grado de cumplimiento de sus compromisos.

⁹⁷ Como se verá más adelante, los incentivos de este Fondo están orientados a centrarse en este objetivo, así como las considerables restricciones en los recursos para funcionamiento que tienen los GORE.

servicios públicos discutan acerca de las prioridades de inversión para el año siguiente, que éstas sean conocidas por el GORE y el resto de los actores públicos en la región, y se realice un esfuerzo de prioridades regionales, lo cual da origen al ARI, el cual debe ser considerado en los respectivos presupuestos de los ministerios y direcciones nacionales de servicios. Una vez el presupuesto nacional es aprobado en el Congreso Nacional los respectivos ministerios y servicios públicos deben enviar la información de los proyectos, programas y estudios que efectivamente se realizarán en la región, cuya información deberá ser de acceso público.

Nuevamente se encuentra una alta heterogeneidad en la calidad de la coordinación de este instrumento, así como en la posibilidad de que éste se transforme efectivamente en el presupuesto regional de inversiones. Ejemplo de ello es que una de las cuatro regiones entrevistadas se reunió en Santiago con los representantes de los ministerios con los cuales existían diferencias entre las prioridades nacionales en la región y las de la propia región, mientras otro menciona que sus diferencias fueron planteadas sólo como un acto formal ante un funcionario de la Dirección de Presupuestos. Esta importante heterogeneidad también se expresa en el liderazgo asumido por los GORE como institución coordinadora del proceso de elaboración del ARI: en ocho regiones los SERPLAC realizaron esta actividad, mientras que en otros cinco fueron los ejecutivos del GORE.

Aunque estos dos instrumentos de gestión se están aplicando en las regiones, existen algunos elementos críticos que deben ser considerados para mejorar la planificación y gestión territorial:

- Coordinar los tiempos y procedimientos entre el GTI y la conformación de los ARI.
- Desarrollar un programa de capacitación y certificación de competencias para los ejecutivos públicos que participan en estos procesos.
- Instalar estos instrumentos desde las propias experiencias de gestión territorial que han adelantado algunos GORE.
- Definir con mayor claridad la prioridad que tendrán los GORE en estos instrumentos de planificación, pues ellos pueden pasar a ser elementos estratégicos para coordinar la acción pública en el territorio en el cumplimiento de sus “Estrategias Regionales de Desarrollo”. Sin embargo, esto exige que los GORE tengan un mayor protagonismo en la validación y evaluación de los PMG-GTI y en el seguimiento de los componentes del PRI.
- Realizar un levantamiento de buenas prácticas regionales y desarrollar un programa de incentivos, o de los propios PMG-GTI de los GORE, que permita su replicabilidad en forma rápida.
- Desarrollar un programa para instalar mecanismos de coordinación de estos dos instrumentos con los municipios o las asociaciones municipales provenientes de los territorios de planificación.⁹⁸
- Instalar en todas las regiones mecanismos de información para todos los ciudadanos acerca de los PMG-GTI y de los PRI, tanto de sus propuestas como de su cumplimiento.

Experiencia de GTI en el área de fomento productivo: una de las experiencias precursoras de GTI fue el esfuerzo iniciado en 2001 por SERCOTEC, INDAP, FOSIS y SENCE en el diseño de un programa coordinado a nivel territorial para generar una articulación público-privada. El Programa Emprende-Chile se desarrolló en 12 territorios del país, cada uno de ellos conformado por una asociación de municipios que articulaban sus esfuerzos en conjunto con estas entidades públicas para readecuar los instrumentos y políticas dirigidas a las micro y pequeñas empresas.

A esta experiencia de coordinación territorial se le sumaron las experiencias de las regiones del Bío Bío y de La Araucanía en la coordinación de la oferta pública en el área productiva con un enfoque territorial. El éxito de estas experiencias iniciales llevó a la creación del Programa Chile Emprende a partir de 2005, que corresponde a un Programa Integrado para la MIPE, el cual gestiona con una estrategia común todos los instrumentos de fomento productivo en cada una de las regiones

⁹⁸ El GORE del Bío Bío se encuentra elaborando una valiosa experiencia para el proceso 2007.

del país. Chile Emprende cuenta con un directorio nacional conformado por SERCOTEC, CORFO, SENCE, INDAP, FOSIS y SUBDERE. En cada región el Intendente conformará un órgano colegiado para ejecutar y coordinar el programa, el cual estará conformado por las entidades públicas mencionadas y las entidades públicas y privadas que éste estime adecuadas para lograr un mejor desarrollo de esta iniciativa.

Al interior de cada región se conformarán territorios de planificación integrados por una o más comunas donde se incorporarán a los municipios y sus asociaciones, gremios, agrupaciones asociaciones y redes de MIPE empresarios y organizaciones de la sociedad civil, así como a otras entidades o empresas privadas, con el fin de potenciar la coordinación público-privada en torno a objetivos y planes de desarrollo orientados a desarrollar mejores oportunidades de negocio y empleo para empresas MIPE y su eslabonamiento con otras empresas en cadenas de valor (Fernández, 2004). Además del enfoque territorial y su alto grado de articulación, el programa contempla un novedoso mecanismo de flexibilidad presupuestaria, pues en los nueve programas de fomento productivo de los cinco servicios públicos que conforman el programa se establece la posibilidad de reasignar recursos entre los programas, así como la de suplementar los existentes con recursos de los GORE.

En la actualidad existen 13 programas Región Emprende, uno por cada región del país y se han conformado 27 territorios de planificación que representan a 145 comunas del país.

Adicionalmente, CORFO ha diseñado algunas líneas de trabajo para el desarrollo territorial. Los Programas Territoriales Integrados (PTI) están orientados a crear desarrollo y mejorar la realidad productiva de un territorio, área o zona geográfica específica. Esta iniciativa pretende articular los diversos instrumentos de fomento productivo en un territorio y en un área productiva específica, así como coordinar las acciones entre el sector público y privado, con particular énfasis en las instituciones locales. En varias de estas iniciativas se ha coordinado con los municipios y los GORE respectivos. Actualmente existen 13 PTI en operación (Cluster Minero en Región de Antofagasta; Programa Puerto Cultura en Región de Valparaíso; Programa Turismo Sustentable en Región de Magallanes, entre otros) y otros tres en etapa de diseño y formulación (Programa Turismo de Intereses Especiales Arica y Parinacota; Programa Montaña y Ecoturismo en la Región de La Araucanía; Programa Vitivinícola en la Región Metropolitana)

Experiencia de GTI en ciencia y tecnología: dos experiencias previas al GTI permitieron el diseño de nuevas propuestas en esta área, entre las cuales se destaca que el 29% de los recursos del Fondo de Innovación Tecnológica, creado con los recursos recaudados por la aplicación de regalías sobre la producción de cobre, serán ejecutados por un convenio entre CORFO, CONICYT y los GORE.

La primera experiencia en el área de ciencia y tecnología de alto impacto fue la creación por parte de CONICYT del Programa Regional de Desarrollo Científico y Tecnológico en el 2000 (Cuadro 49), el cual permitió cofinanciar centros de desarrollo científico y tecnológico en las regiones a través de convenios con los GORE. A fines de 2005 ya existían 10 de estos centros en 11 regiones del país, los cuales se concentraban en el desarrollo tecnológico vinculado al sector productivo de recursos naturales; sin embargo, en las regiones extremas del país se habían creado centros de investigación vinculados a aspectos antropológicos y ambientales.

Cuadro 49
Centros de investigaciones financiados con el Programa
Regional de Desarrollo Científico y Tecnológico
GORE-CONICYT

Gobierno regional	Centro	Instituciones vinculadas
Tarapacá	Centro de Investigaciones del Hombre en el Desierto	Universidad de Tarapacá Universidad Arturo Prat
Antofagasta	Centro de Investigación Científico Tecnológico para la Minería	Universidad de Antofagasta Universidad Católica del Norte
Coquimbo	Centro de Estudios Avanzados en	Universidad de La Serena

	Zonas Áridas	Universidad Católica del Norte Inst. de Investigaciones Agropecuarias
Valparaíso	Centro Avanzado de Tecnologías de Infocomunicación	Agencia de Cooperación Japonesa
O'higgins y Maule	Centro de Investigación en Biotecnología Silvoagrícola	Universidad de Talca Universidad Católica del Maule Instituto de Investigaciones Agropecuarias
Bío Bío	Centro de Investigación de Polímeros Avanzados	Universidad de Concepción Universidad del Bío Bío
La Araucanía	Centro de Genómica Nutricional Agroacuicola	Universidad Católica de Temuco Universidad de La Frontera INIA
Los Lagos	Consorcio de Investigación en Nutrición, Tecnología de Alimentos y Sustentabilidad del Proceso Alimentario en la Acuicultura	Universidad Austral Universidad de Santiago de Chile
Aysén	Centro de Investigación en Ecosistemas de la Patagonia	Universidad Austral de Chile Universidad de Concepción INIA Centro Tamel Aike Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada Dirección de Aguas Regional Instituto Chileno de Campos de Hielo
Magallanes y Antártica	Centro de Estudios del Cuaternario de fuego-Patagonia y Antártica	Universidad de Magallanes Inst. Antártico Chileno Inst. de Fomento Pesquero

Fuente: Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica

La segunda experiencia es la creación de tres Programas de Innovación Tecnológica en las regiones de Coquimbo, Valparaíso y Bío Bío, creados a través de convenios entre CORFO y los respectivos gobiernos regionales. En el caso de Coquimbo el programa fue creado en 2003 y contempla un monto de \$1.300 miles de millones (MM) para el período 2003-2005. En el caso del Bío Bío se creó una nueva instancia de articulación regional INNOVA BÍOBÍO, orientada a la promoción, transferencia y desarrollo de capacidades tecnológicas en la región, la cual es la primera instancia de su tipo creada en el país y opera a través de cuatro líneas de financiamiento. En el caso de Valparaíso se creó en 2004 el Programa de Fomento a la Innovación Tecnológica de Valparaíso (FITV), el cual sólo en 2005 entregó recursos por más de MM\$6.000.

Experiencias de los GORE en programas de desarrollo territorial: las valiosas experiencias desarrolladas desde comienzos del año 2000 por algunos GORE en la articulación del desarrollo de su región desde una perspectiva territorial fueron parte de la generación de la GTI. Algunos de estos se describen en detalle en la próxima sección.

Una nueva institucionalidad para la gestión regional: nuevas competencias e instrumentos para los GORE en 2005

La reforma aprobada a la Ley 19.175 de 2005, a través de la Ley 20.035, entrega nuevas competencias a los GORE que están orientadas a reducir las graves dificultades de los GORE respecto a mejorar su capacidad ejecutiva y los mecanismos de coordinación con el resto de las entidades públicas presentes en la región, permitiendo un mejor diálogo entre las prioridades del GORE para el desarrollo de la región y las prioridades nacionales y sectoriales para la implementación de sus planes y programas en el territorio.

Las principales nuevas competencias e instrumentos son:

- **Pavimentación urbana:** construir, reponer, conservar y administrar en las áreas urbanas las obras de pavimentación de aceras y calzadas.
- **Coordinación de inversión pública en la región:** se institucionaliza la creación de un Anteproyecto de Inversión Regional (ARI), el cual corresponde a una estimación de la inversión y de las actividades del GORE, ministerios y servicios en la región, la cual incluye los proyectos, estudios y programas, así como sus costos. El ARI es elaborado en conjunto por el Intendente, CORE, SEREMIs y los directores regionales. Posteriormente a la aprobación del Presupuesto de la Nación, los SEREMIs deben informar al GORE sobre la inversión y los programas que finalmente serán realizados en la región. Esta información conforma el “Programa Público de Inversión en la Región”, que deberá ser difundido a la ciudadanía en el primer trimestre de cada año.
- **Convenios de programación:** se permite que estos puedan ser realizados con otras entidades públicas y privadas, nacionales, regionales y locales, mientras que antes sólo permitía hacerlo con los ministerios.
- **Asociativismo regional:** los GORE podrán asociarse con otras personas jurídicas para crear fundaciones o corporaciones que contribuyan al desarrollo regional en los ámbitos social, económico y cultural. Esta nueva institucionalidad es uno de los instrumentos más importantes para articular el desarrollo regional y fortalecer el liderazgo de los GORE en el desarrollo territorial, tanto por su capacidad de conformar instancias permanentes con otros actores regionales como por la diversidad de acciones y áreas en las cuales pueden operar: la ley indica que éstas podrán realizar estudios, estimular la ejecución de proyectos de inversión, fortalecer la capacidad asociativa de los productores, estimular el turismo, mejorar la eficiencia de la gestión empresarial y efectuar actividades de capacitación.

Principales desafíos para el mediano plazo

Legitimidad y capacidades de los GORE: el nombramiento del Intendente y de los consejeros regionales hace difícil sostener que esta instancia es representativa de la ciudadanía, lo que hace más vulnerable la lenta construcción social de las regiones (Boisier, 1996). El desafío de fortalecer la descentralización política a nivel regional es uno de los compromisos aún incumplidos de los gobiernos de la coalición gobernante. Sin embargo, dentro de ese proceso deben ser recogidos dos elementos. El primero guarda relación con la relevancia del Intendente como verdadero articulador de las mayores capacidades de coordinación que pueda lograr el GORE en el desarrollo territorial, puesto que las competencias y la capacidad de gobierno para realizar estos objetivos descansan en el Intendente como representante del Presidente de la República, más que como ejecutivo del GORE. El segundo elemento es la alta heterogeneidad de las capacidades de gestión de las plantas actuales de los GORE: todas las evaluaciones indican que varios de los GORE siguen concentrados en su rol de administradores de la inversión y que todavía tienen que recorrer un largo camino para transformarse en equipos técnicos que gestionen el desarrollo regional.

Fortalecer los recursos de los GORE: se hace indispensable que los GORE cuenten con los recursos humanos y financieros adecuados para realizar las funciones que tienen, siendo no solo los coordinadores de la inversión pública, sino los articuladores del desarrollo territorial. A modo de comparación, se puede decir que en la actualidad sus recursos de operación corresponden a los de una municipalidad pequeña de Chile, pero deben administrar un presupuesto tres veces mayor que el promedio de las municipalidades más grandes del país.

Ley de rentas regionales y mecanismos intermedios: los GORE deberían contar con recursos estables en el tiempo y no depender solamente de la decisión anual del Gobierno Nacional. Este proceso de descentralización fiscal puede comenzar en forma gradual, iniciando una primera etapa a través de la inclusión de programas de desarrollo dentro de sus presupuestos anuales que complementen los proyectos específicos de inversión, los cuales conformarán una parte importante del presupuesto de estos mismos programas. De esta forma se inicia un proceso de mayor

flexibilidad en la gestión financiera de los GORE. Estos mecanismos podrían lograr un avance sustantivo en el grado de descentralización fiscal chileno en el mediano plazo, permitiendo que, a través del nivel regional, se alcance el promedio de gasto público descentralizado de países de la OECD.

Principales ámbitos de competencias de los GORE: dadas las experiencias desarrolladas durante los últimos años es posible que los GORE se encarguen de articular tres principales temas de desarrollo nacional, en conjunto con el resto de las entidades públicas y particularmente con los municipios: i) mejoramiento de la calidad de la educación prebásica, básica y media; ii) desarrollo económico territorial y iii) fortalecimiento de la gestión municipal.

Evaluación de mecanismos de coordinación y apoyo a la gestión municipal

Programas de fortalecimiento a la gestión municipal

Programas PROFIM

El principal programa de apoyo a la gestión municipal ha sido el Programa de Fortalecimiento Institucional Municipal (PROFIM) a cargo de la SUBDERE y que ha contado con el apoyo del Banco Mundial en su diseño y financiamiento inicial. Luego de la aplicación de programas orientados a apoyar la gestión de un conjunto acotado de municipios, a través de los programas PROFIM I y II, y la aplicación de un modelo de apoyo masivo a 100 municipios más pequeños, denominado “PROFIM II Extensión”, en la actualidad el programa derivó en un Programa de Apoyo a la Gestión Municipal; este es más limitado en recursos y mantiene la modalidad concursable del PROFIM Extensión, el cual cuenta con convenios firmados con los GORE para su ejecución.

Los resultados generales de los PROFIM han sido continuamente evaluados, tanto por el Sistema de Evaluaciones de Programa de la DIPRES, como por los propios requerimientos del Banco Mundial, por lo cual es posible describir sus principales resultados.

El PROFIM I tenía como objetivo incrementar la capacidad institucional de las administraciones municipales para asumir sus crecientes responsabilidades y apoyar la capacidad del Gobierno Central en el diseño de incentivos para aumentar la eficiencia y la disciplina fiscal en el nivel local (Banco Mundial, 2005). Esta etapa contempló el diagnóstico de la gestión municipal en 24 municipios del país y el posterior financiamiento de los planes y proyectos asociados con los cambios de gestión priorizados en el proceso de planificación estratégica de la fase de diagnóstico municipal. El programa se ejecutó entre 1994 y 1998 e implicó una inversión promedio de US\$1 millón por municipio. La evaluación realizada de este programa (DIPRES, 1999) da cuenta de cuatro importantes sugerencias, aún relevantes en la etapa actual del programa: i) la necesidad de incluir el nivel regional en la articulación del programa; ii) no se sistematizaron los aprendizajes alcanzados por el programa; iii) no se generaron procesos de externalidades para otros municipios a partir de las experiencias obtenidas por el programa y, iv) la necesidad de contar con mecanismos de monitoreo y evaluación continuos que permitan reorientar el programa a nivel nacional y en cada uno de los municipios intervenidos. Adicionalmente la etapa I contó con un componente de estudios nacionales, el cual no tuvo los impactos esperados, aunque es destacable la creación e instalación del Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM).

El Sistema Nacional de Información Municipal: SINIM

El SINIM es un sistema de indicadores de gestión que anualmente refleja el desempeño del municipio, aportando información de apoyo a la gestión y a la toma de decisiones de todos los actores relacionados con la acción municipal. Anualmente los municipios y otras entidades entregan información actualizada a SUBDERE para alimentar el sistema. Actualmente es posible obtener información del período 2000-2004.

El SINIM es de acceso público, por lo cual el sistema aumenta la transparencia de la gestión local y apoya al nivel central y regional, y a centros de investigación, para la evaluación, fortalecimiento, asignación de recursos, implementación de políticas, planes y programas.

Dentro de las sugerencias para mejorar el SINIM se encuentra el corroborar la información presentada en el Sistema, pues varios resultados son inconsistentes, en particular la información de inversiones y número de recursos humanos. También es importante incluir sistemáticamente nuevas variables e indicadores vinculados a eficiencia y resultados de la gestión local, para generar un proceso de aprendizaje entre municipios; por ejemplo, resultados SIMCE, logros de metas en salud primaria, índice de calidad de sitios web, índice de calidad de ordenanzas municipales, cumplimiento con las responsabilidades legales de entrega de información a la comunidad y nivel de endeudamiento, entre otros.

La fase PROFIM II: ésta se realizó entre 1999-2003, con un costo cercano a los US\$18 millones, en la cual participaron otros 25 municipios del país y se incluyó el apoyo a siete asociaciones municipales. Los proyectos se agruparon en tres áreas principales: i) planificación territorial, ii) cambio institucional y iii) participación ciudadana. Al mismo tiempo se continuó el fortalecimiento e instalación del SINIM y un Sistema de Gestión Presupuestaria Municipal (GPM), como componentes nacionales del programa. El objetivo principal de esta fase se centró en el mejoramiento de la gestión y eficiencia en la prestación de los servicios públicos a nivel local, así como en apoyar la capacidad del Gobierno Central en la formulación, implementación y aplicación de las políticas y programas de descentralización (SUBDERE, 2003).

El diseño de la fase II se estructuró con base en un módulo básico para todos los participantes, el cual incluía capacidades presupuestarias, elaboración del Plan de Desarrollo Comunal, elaboración de un Plan Estratégico Municipal, aplicaciones de tecnologías de información y administración de recursos humanos. Adicionalmente se incluyó un módulo complementario, orientado a definir proyectos en áreas específicas que el municipio definiera como prioritarias en las áreas de desarrollo económico, ordenamiento territorial y atención al ciudadano.

La fase II también incluyó tres líneas nuevas: i) proyectos asociativos, con el fin de fortalecer el proceso de asociatividad municipal; ii) proyectos innovativos, destinada a motivar a los propios funcionarios municipales en la presentación de proyectos vinculados a la modernización de la gestión de sus municipios⁹⁹ y iii) fortalecimiento familiar, vecinal y municipal con enfoque de género, donde participaron dos municipios.

Los resultados del programa a nivel municipal fueron muy positivos. Por ejemplo se logró que todos los municipios participantes tuvieran su PLADECO actualizado, lo cual contribuyó al diseño y priorización de proyectos (548) vinculados a estas estrategias locales de desarrollo. En casi todos los municipios se crearon mecanismos de control interno de gestión, se crearon comités de coordinación y nuevas unidades al interior de la organización del municipio. La mayor parte de los municipios también desarrolló exitosamente innovaciones tendientes a mejorar la gestión interna de información, implementar una política de seguridad de datos o reducir los tiempos de respuesta en la atención de público.¹⁰⁰

La experiencia de trabajo con las asociaciones municipales permitió detectar sus principales dificultades, asociadas a la precaria base jurídica que tienen, a la heterogeneidad en su capacidad de articulación con los niveles provinciales y regionales, y a la baja prioridad estratégica asignada por muchos de los alcaldes miembros de éstas. Sin embargo, el programa permitió fortalecer sus instrumentos de gestión y visualizar el enorme potencial que tienen las asociaciones como coordinadores del desarrollo local, en particular entre las comunas más pequeñas del país. Respecto al componente nacional, el SINIM logró ser legitimado y valorado por la mayor parte de los municipios del país como una herramienta para mejorar y hacer transparente la gestión municipal.¹⁰¹

Un aporte importante de esta nueva fase del programa fue haber creado una base de datos de buenas prácticas para que el resto de los municipios del país pudieran conocerlas, incrementando la

⁹⁹ Este programa es de carácter nacional. En su primera versión participaron 825 proyectos de los cuales fueron premiados 57, principalmente vinculados a mejorar la calidad de los servicios entregados a la ciudadanía.

¹⁰⁰ Por ejemplo, el total de los municipios participantes logró que el tiempo máximo para la entrega de licencias de conducir fuera de 5 días – dos tercios de ellos lo hace en 2 días.

¹⁰¹ Alrededor del 90% de las municipalidades indican que el SINIM les sirve para ordenar la gestión local.

potencial replicabilidad de las buenas experiencias y el aprendizaje continuo entre diversos municipios.

PROFIM II Extensión:¹⁰² se realiza entre los años 2003-2004 y se orienta a los 100 municipios más pobres del país –los cuales representaban poco más del 5% de la población nacional-, así como a 19 asociaciones municipales, lo cual muestra un cambio sustantivo respecto a las fases previas, donde esta nueva etapa se caracteriza por su alta cobertura. Sin embargo, la magnitud de recursos totales disponibles se reduce considerablemente, pues para 2004 se asignan sólo cerca de US\$6 millones, mientras que para el año 2005 supera levemente los US\$2 millones. Otro cambio importante respecto al diseño de las fases anteriores es la coordinación con los gobiernos regionales. En cada GORE se ha conformado una Unidad Ejecutora Regional (UER) que colabora en la selección de las municipalidades, facilitan la instalación del programa en los municipios, supervisan las labores contables y administrativas del programa y asisten técnicamente a las municipalidades. Sin embargo, la opinión de los GORE es que su rol es más bien el de articular y supervisar más que el de desarrollar capacidades técnicas para apoyar la gestión municipal.

El propósito principal de esta fase es mejorar las capacidades de gestión interna como en la prestación de servicios a la comunidad de las 100 municipalidades con menores recursos del país. Para su logro se financian proyectos vinculados a cuatro componentes: i) instrumentos de planificación comunal y territorial; ii) capacitación en gestión municipal y uso de herramientas tecnológicas; iii) proyectos sobre TICs y iv) fomento de la participación ciudadana (DIPRES, 2005). Dentro del programa existe un quinto componente asociado con actividades nacionales, donde destaca la realización de una Feria de Buenas Prácticas Municipales.

En 2004 se ejecutaron 706 proyectos. Esto permitió capacitar al 71% de los funcionarios de planta y contrata de estos municipios; el 72% de los municipios participantes y un 63% de las asociaciones municipales desarrollaron proyectos vinculados a planes y proyectos de planificación. Alrededor del 50% de los proyectos estuvieron asociados a TICs, lo cual permitió entregar equipo computacional al 94% de los municipios, implementar sistemas informáticos en el área de presupuesto y contabilidad en el 61% de los municipios, mientras que el 57% recibió apoyo en proyectos para fortalecer la participación ciudadana. Sin embargo, la evaluación externa de esta fase indica que no existe información que permita evaluar la calidad de los productos entregados, el grado de satisfacción de los usuarios, ni los efectos alcanzados con los proyectos ejecutados. A continuación se resumen los principales logros y dificultades de las experiencias PROFIM, así como algunas sugerencias relevantes para mejorar los mecanismos de apoyo a la gestión municipal.

Principales logros: i) PROFIM consiguió instalar un sistema de apoyo a la gestión municipal, el cual ha desarrollado e implementado proyectos en casi todas las áreas de gestión municipal y en todas las regiones y tipos de municipios, demostrando que existe una alta capacidad para mejorar el desempeño de la gestión local; ii) ha permitido la generación de un conjunto de instituciones y profesionales con los conocimientos adecuados para desarrollar proyectos efectivos y pertinentes para mejorar la gestión municipal (entrevista DIPRES); iii) inició un programa de apoyo a las asociaciones municipales, reconociendo sus ventajas comparativas para transformarse en líderes en el apoyo a la gestión de los municipios más pequeños y iv) ha permitido la inclusión gradual de los GORE en el apoyo de los municipios, más allá de su área tradicional de aprobación de proyectos de inversión.

Principales dificultades: i) los primeros PROFIM tuvieron un marcado sello gerencialista, donde la mayor parte de los proyectos eran desarrollados por consultoras o especialistas externos, no generando capacidades endógenas en los propios equipos técnicos (SEGPRES, 2001; Banco Mundial, 2005); ii) la ejecución de los proyectos no responde a una “estrategia integral de modernización”, en la cual los municipios puedan reconocer los proyectos como un esfuerzo sistemático para desarrollar un mejoramiento integral y gradual de la calidad de su gestión; iii) no se han realizado evaluaciones de impacto del programa, por lo cual es difícil tener claridad acerca de la permanencia de los cambios y cómo estos han modificado la cultura organizacional. A partir de las entrevistas realizadas en los 13 municipios la percepción que existe es que los únicos efectos que

¹⁰² Este programa fue creado por la no utilización de parte de los recursos destinados al financiamiento del PROFIM II.

son sistemáticos son aquellos vinculados a los proyectos informáticos y a los instrumentos de planificación; iv) escasa acumulación de aprendizaje y análisis para el diseño de mecanismos de apoyo a la gestión municipal, así como respecto de las causas que generan una gestión de mala calidad en un área específica y el diseño de sus mejores soluciones; v) falta de acumulación y divulgación de las “mejores prácticas”: los esfuerzos positivos realizados a partir de 2004 para divulgar buenas prácticas no han generado un impacto en los 13 municipios entrevistados; vi) el rol de los GORE es reducido, además de contar con equipos profesionales mínimos para este tarea;¹⁰³ vii) no existe una evaluación de los proyectos PROFIM II Extensión, para conocer su impacto y readecuar continuamente el diseño del programa (DIPRES, 2004; Jefe División GORE).

Algunas sugerencias relevantes: i) apoyar el diagnóstico interno de cada municipio acerca de la calidad y de la forma que realiza su gestión, la cual puede ser integral o por direcciones o áreas, de forma tal que se genere un proceso participativo, que responda a una visión más sistémica y que los futuros proyectos sean parte de una estrategia más amplia y extensa en el tiempo; ii) desarrollar un mecanismo de selección de “mejores prácticas” que permita conocer las mejores soluciones y experiencias; iii) incentivar la replicabilidad en forma más extensiva y rápida de las mejores prácticas; iv) desarrollar una línea para los próximos cuatro años en las áreas de participación ciudadana y cuenta pública. Estas son las áreas de mayor debilidad; v) regionalizar la aplicación del programa, fortaleciendo los equipos técnicos en cada GORE, acompañando el proceso de reflexión y aprendizaje y dándole soporte técnico (rol que podría articular SUBDERE)¹⁰⁴ y vi) incrementar los recursos y los mecanismos para las asociaciones municipales. Adicionalmente es necesario destacar que los programas de apoyo a la gestión vía proyectos no sustituyen la necesidad de contar con mecanismos de incentivos adecuados en los principales programas de transferencias intergubernamentales.

Programa de aseguramiento de la calidad de la gestión escolar

Es un programa dependiente del MINEDUC orientado a generar sistema de apoyo para el mejoramiento continuo de los procesos de gestión escolar, incluyendo mecanismos de monitoreo y evaluación periódica. Fue desarrollado a partir de 2002 con el diseño de un Modelo de Calidad de la Gestión Escolar chilena, el cual fue definido con el Centro de la Productividad y la Calidad del Ministerio de Economía. Posteriormente ha sido readecuado y validado con la participación de los municipios y sus profesores.

Contempla la aplicación de un sistema de apoyo, en diversas etapas, a las 1.300 escuelas y 500 liceos municipales con mayor porcentaje de población vulnerable en zonas urbanas. En la Etapa I cada comunidad escolar realiza una auto-evaluación de la gestión escolar, en la Etapa II la evaluación es realizada por un Panel de Expertos,¹⁰⁵ y con estos elementos la comunidad educativa del establecimiento elabora en la Etapa III un Plan de Mejoramiento, el cual permite priorizar las áreas a mejorar y los proyectos para su cumplimiento (para un período de entre 2-3 años). Posteriormente la Etapa IV contempla una difusión de los resultados y el reinicio de las etapas anteriores.

A partir de la experiencia acumulada se crearon dos componentes adicionales en el programa, uno para el Fortalecimiento de Directores de Escuelas (desde 2004) y otro para el Fortalecimiento de los Equipos Técnicos Municipales (desde 2005), puesto que es urgente desarrollar programas que entreguen competencias a estos actores estratégicos de la gestión educativa.

El programa ha permitido concluir que las principales dificultades que impiden una buena gestión municipal son: i) las reducidas capacidades técnicas que tiene el municipio, más críticas en

¹⁰³ Este punto se hace más relevante al considerar que una de las conclusiones del informe de evaluación del Banco Mundial indica que el éxito de un programa como PROFIM requiere de un permanente seguimiento en terreno a cada proyecto y en cada municipio.

¹⁰⁴ Podría ser realizado utilizando un convenio de programación entre GORE, SUBDERE y las municipalidades, para darle mayor estabilidad al programa y reducir la incertidumbre de la existencia de recursos año a año.

¹⁰⁵ En el primer grupo de escuelas participantes es notoria la diferencia entre la calificación entregada por los autoevaluadores (promedio de 39,2% de logro), respecto a la efectivamente alcanzada con la evaluación externa del panel de expertos (promedio de 23,6% de logro). Es decir, a pesar de la baja percepción que tienen los propios actores municipales de la calidad de la gestión de sus establecimientos, esta percepción está sobreestimada respecto a la realidad (Calidad en todas las escuelas y liceos, 2005).

los municipios pequeños; ii) las reducidas capacidades técnicas del MINEDUC en el apoyo técnico y iii) la inexistencia de modelos de calidad para la gestión municipal en educación.

A pesar de que las primeras escuelas que participaron lo hicieron en 2003, el programa ha logrado modificar el rol que juegan los directores provinciales en el apoyo escolar; ha mejorado la articulación entre el MINEDUC y el municipio, y ha tenido lugar un reordenamiento de la oferta que entrega el MINEDUC a los establecimientos escolares.

El director del programa señala que ya se encuentran resultados positivos en escuelas municipales de Quillota (V), Buin (RM), Maipú (RM), Osorno (X) y Puerto Montt (X). En el caso de los municipios entrevistados, aquellos de la VI Región indican su buena experiencia y el deseo de extender el modelo a la totalidad de sus establecimientos. Uno de los municipios grandes indica que las etapas requieren un período largo de aplicación y que existe una demanda por mejorar la calidad educacional en forma más rápida.

Es probable que durante este año el programa cuente con resultados más precisos de su impacto, lo que podría llevar a la ampliación de su cobertura, la cual ha sido desarrollada en forma muy gradual debido al bajo presupuesto con que cuenta.

Programa de Desarrollo Territorial (PDT) y programa de fortalecimiento municipal en desarrollo económico local para el desarrollo sustentable, región del Biobío (VIII región)

De las cuatro regiones entrevistadas el Programa de Desarrollo Territorial del Biobío (PDT Biobío) es una de las experiencias más innovadoras y con mayores perspectivas futuras en la gestión pública descentralizada. Con un enfoque de desarrollo territorial, el PDT ha buscado orientar la administración regional hacia una gestión que “incrementa la participación ciudadana en la toma de decisiones del Estado, mejore la coordinación entre las diversas instituciones públicas en el territorio y potencie su interacción y conexión con el mundo privado y civil” (SERPLAC Biobío, 2005).

El PDT contempla un Plan de Desarrollo Territorial, el cual es un instrumento de gestión cuyo objetivo es orientar las acciones e iniciativas de inversión que contribuyen a provocar el desarrollo del territorio (agrupación de comunas en función de factores institucionales, físicos y económicos) acordado entre diversos actores (comunidad, municipios, entidades privadas y entidades públicas) (GORE Bío Bío, 2004).

Las 54 comunas de la región fueron divididas en 9 Territorios de Planificación, cada uno de los cuales elaboró, en forma participativa y con metodologías de planificación estratégica, un Plan de Acción y de Inversiones (Plan de Desarrollo Territorial), a partir de las vocaciones y objetivos de desarrollo que se plantearon los diversos actores del respectivo territorio. Estos planes orientan la gestión territorial y son continuamente monitoreados y evaluados.

Para la aplicación del PDT se conformó un Directorio Regional, el cual elabora un plan de trabajo anual que debe ser aprobado por el Consejo Regional (CORE). En cada provincia se crea un Directorio Provincial (presidido por el Gobernador Provincial e integrado además por un representante del GORE, los CORE de la provincia, presidentes de las asociaciones municipales del territorio, un representante del SERPLAC y los coordinadores de la Unidad de Gestión Territorial (UGT) respectiva). Finalmente, la UGT está a cargo de un profesional de apoyo, y la conforman los funcionarios del GORE, de SERPLAC, de los municipios miembros de la asociación y otros. Esta UGT está subordinada al Directorio Provincial. La UGT debe realizar las acciones requeridas para la elaboración, gestión y evaluación de los Planes de Desarrollo Territorial.

En la actualidad existen nueve Planes de Desarrollo Territorial en aplicación, nueve UGT operando, doce Mesas Público-Privadas y un Consejo Público-Privado. Cada uno de los nueve Territorios de Planificación ha definido sus ejes de desarrollo. Adicionalmente, los instrumentos y programas nacionales con efecto territorial han sido incorporados en la gestión de los PDT (el Anteproyecto Regional de Inversiones, ARI, es elaborado a partir de esta nueva institucionalidad); lo mismo sucede con el PRI o con el proyecto piloto de presupuestos participativos promovido por

SUBDERE y el Ministerio de Hacienda, donde tres de las asociaciones municipales están participando en el concurso abierto para este programa.

Con la misma modalidad, el GORE Bío Bío está realizando la II etapa del Programa de Fortalecimiento Municipal en Desarrollo Económico Local (DEL) para el Desarrollo Sustentable, destinado a fortalecer las capacidades municipales en materia de DEL. El Programa contempla un componente de formación para funcionarios municipales vinculados a DEL y para autoridades municipales, el segundo componente corresponde a un programa de asistencia técnica de acompañamiento permanente a cada municipio en DEL. Entre 2003 y 2005 se realizó la primera etapa del Programa, que incluyó los municipios de cuatro Territorios de Planificación. A partir de este año se inicia la incorporación de los municipios de los restantes cinco territorios de planificación. Esta experiencia se está replicando en varias regiones a partir de ChileEmprende.

En la actualidad el PDT se encuentra en evaluación externa, pero claramente se ha transformado en un Sistema de Gestión Territorial, el cual integra los instrumentos de planificación de los niveles regionales, sub-regionales y comunales (Estrategias de Desarrollo Regional, Plan de Desarrollo Territorial y PLADECO) con los instrumentos e iniciativas de gestión de estos niveles (Convenios de Programación, Plan de Acción y Plan de Acción Municipal). Además, los principales componentes de la metodología del PDT han sido considerados en el diseño del PIR, así como en el modelo de articulación territorial de desarrollo productivo, mientras que varios GORE están intentando replicar la experiencia del Bío Bío.

Los principales desafíos están vinculados a: i) la sustentabilidad del proceso así como de su institucionalidad; ii) mejorar la calidad de la participación ciudadana en torno a la planificación territorial; iii) dotar de mayores recursos profesionales y operacionales en forma permanente al GORE para apoyar el programa, que actualmente ha sido financiado con recursos del PROFIR y de recursos de inversión, y iii) mejorar la institucionalidad jurídica de las asociaciones municipales.

Programa de Inversión Rural (PIR)

Este Programa es el primero de infraestructura y desarrollo productivo rural que incluye un enfoque territorial y no sectorial. Está a cargo de SUBDERE y cuenta con financiamiento del Banco Mundial. El programa se inicia en el 2005, por lo cual aún no es posible tener una evaluación de sus resultados, aunque es interesante resaltar algunos aprendizajes que se han obtenido en su proceso de instalación en las cinco regiones donde opera.

La creación del programa surge de la evidencia de que gran parte de la inversión pública realizada en sectores rurales no era sostenible en el tiempo, pues su operación se desatendía rápidamente, reduciendo enormemente la rentabilidad social esperada de estos proyectos. También se detectó que la inversión pública orientada a estos sectores (en infraestructura y desarrollo productivo) no estaba coordinada territorialmente. Para resolver estos problemas SUBDERE elaboró el programa a partir de una experiencia piloto realizada en 2004.

El objetivo del Programa es apoyar a comunidades rurales pobres para potenciar su desarrollo productivo y social sostenible, a partir de una gestión participativa territorial y el mejoramiento de acceso, calidad y uso de servicios de infraestructura en las regiones de Coquimbo, Maule, Bío Bío, La Araucanía y Los Lagos. El Programa se realiza a través de un Convenio entre SUBDERE y los GORE, para lo cual se crea una provisión en el FNDR que permite la transferencia de los recursos necesarios para su financiamiento a nivel regional.

En cada región se definen diferentes territorios de planificación, cada uno de los cuales incluye varias comunas. Para cada territorio de planificación el programa contempla tres componentes importantes: i) planificación participativa a través de los Planes Marco de Desarrollo Territorial, donde los agentes públicos y privados elaboran un diagnóstico validado para el trabajo conjunto en el territorio, ii) un pacto plurianual de trabajo (similar a un Convenio de Programación), el cual contempla un sub-componente de fomento productivo (donde se coordinan los servicios públicos con oferta en esta área) y otro sub-componente de infraestructura y iii) fortalecimiento institucional, aunque los recursos para este componente son bastante más reducidos.

Por lo innovador de su diseño institucional, este Programa entregará un conjunto de aprendizajes acerca de la gestión territorial y la articulación público-privado. Sin embargo, cuando se puso en marcha se detectaron tres aspectos que deberían ser considerados en las estrategias futuras para mejorar la gestión de los municipios y de los Gobiernos Regionales (GORE): i) las dificultades que tienen los municipios de comunas pequeñas para asumir más responsabilidades, puesto que sus recursos financieros, humanos y de coordinación son bastante limitados; ii) la cantidad insuficiente de recursos humanos en los GORE y iii) la necesidad de innovar en la institucionalidad que pueda realizar gestión territorial.

Mas región (Región de Coquimbo)

Entre 2000 y 2005 el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) con el apoyo de la Unión Europea y la participación del Gobierno Regional de Coquimbo¹⁰⁶ desarrollaron un programa piloto – MAS REGION- destinado a probar mecanismos y nuevos instrumentos que permitieran “fomentar el proceso de descentralización del Estado como factor fundamental en la búsqueda de una mayor gobernabilidad y profundización de la democracia”. El programa fue aplicado en una región del país y buscaba desarrollar experiencias potencialmente replicables en el resto del país (MIDEPLAN, 2005).

Los tres principales ejes del programa apuntaban a fortalecer el proceso de desarrollo regional como elemento fundamental para ampliar los espacios de gobernabilidad; a reconocer el perfeccionamiento de la descentralización como instrumento privilegiado para profundizar la democracia; y a insertar la participación ciudadana como una dimensión indispensable para una mejor gestión pública.

El Programa de trabajo contempló cuatro componentes principales de trabajo: i) fortalecimiento de la participación ciudadana; ii) fomento productivo orientado a microempresarios; iii) gestión municipal y iv) planificación y desarrollo del borde costero. Para los primeros tres componentes se detallan algunos de sus principales resultados.

Respecto al desarrollo de nuevas modalidades de trabajo local que fortalecieran la participación ciudadana y desarrollaran un mayor capital social comunitario, Serrano (2004) describe y analiza la realización de iniciativas innovadoras desarrolladas por el programa, tales como: i) escuela continua de capacitación para dirigentes y líderes sociales y la escuela continua de especialización para cuadros técnicos; ii) Programa Piloto de Fortalecimiento de Capacidades Organizacionales en habitantes rurales de la cuenca del Choapa – tres comunas de la región- el cual utiliza un nuevo modelo de gestión de políticas públicas que se orienta a un desarrollo desde “abajo hacia arriba” y iii) apoyo al municipio en la elaboración e implementación de Programas de Desarrollo Integral dentro del un territorio específico, desarrollado en seis municipios de la región, seleccionando en cada una de ellos un territorio para abordar un plan de acción municipal acordado en forma participativa con la propia comunidad. La evaluación realizada por Serrano sobre este componente del programa muestra que este alcanzó importantes logros en el fortalecimiento del capital social (desarrollo de redes sociales internas, recursos asociativos y movilización hacia adentro del grupo), pero que no lograron alcanzar mecanismos de institucionalización que permitieran una sustentabilidad de los cambios en las políticas generales del municipio y otras instancias públicas que operan en el territorio. Otro punto débil de las experiencias es que estas no incluyeron la discusión económica dentro de su larga implementación, la cual atraviesa gran parte de la dinámica de desarrollo económico local.

Componente de fomento productivo: basado en la evaluación de Montes (2005) se puede indicar que este componente pretendía desarrollar un modelo de articulación interinstitucional para la asignación de recursos al sector productivo de microempresarios. Para este objetivo se desarrolló un mecanismo de fondos concursables, los cuales han financiado 267 iniciativas, el cual requiere de

¹⁰⁶ Esta región cuenta con 15 comunas, de las cuales tres corresponden a comunas grandes con una población cercana o superior a los 100.000 habitantes (Ovalle, Coquimbo y La Serena). Las restantes doce comunas cuentan con 30.000 habitantes o menos.

múltiples correcciones para su viabilidad futura, así como validar su pertinencia dada la creciente cobertura de la banca privada al sector de microempresarios.

Componente de gestión municipal: se contemplaron dos líneas de trabajo para apoyar la gestión municipal: i) apoyo a la elaboración participativa del PLADECO en siete comunas que no contaban con este instrumento de planificación o éste estaba desactualizado, ii) apoyo a los siete municipios en la elaboración de sus Ordenanzas de Participación Ciudadana y iii) diseño de un modelo de gestión para tres municipios de la región: Ovalle, Monte Patria y Coquimbo. Dentro de los resultados ya alcanzados se encuentra la realización de los PLADECO en las siete comunas seleccionadas a través de una metodología participativa en sus múltiples etapas: diagnóstico, discusión, validación y seguimiento. Este proceso también fortaleció las capacidades endógenas del municipio para el desarrollo de planificación participativa e incorporó mecanismos explícitos de participación territorial dentro de varios municipios (congresos comunales en Coquimbo), los cuales fueron incluidos en la ordenanza de participación municipal o los comités de adelanto local desarrollados en Monte Patria como unidades de planificación territorial.

La metodología y nuevos instrumentos desarrollados se transforman en buenas prácticas factibles de ser replicadas en el resto de la región y en otras regiones.

Dentro de los principales desafíos para la gestión regional y local se indican: i) mejorar las políticas y los instrumentos de planificación y coordinación de inversión pública a nivel comunal; ii) mejorar los mecanismos de coordinación de los actores públicos en el territorio; iii) mejorar la construcción y difusión de información regional y local y, iv) fortalecer tres temas: manejo de cuencas hidrográficas, ordenamiento territorial y fomento a la pequeña empresa.

Breve descripción de los incentivos a la gestión incluidos en algunos mecanismos de transferencias intergubernamentales

- **Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño de los Establecimientos Educativos Subvencionados (SNED):** Este es un incentivo monetario que reciben las escuelas de acuerdo a un índice de resultados calculado en base a seis factores. Las escuelas compiten por región y dentro de cuatro categorías (básicas urbanas, básicas rurales, secundarias urbanas y secundarias rurales) y considerando grupos de escuelas relativamente homogéneos. El bono obtenido por las escuelas ganadoras, el cual tiene una duración de dos años, sólo puede ser utilizado para premiar a los profesores de las escuelas ganadoras, 90% con base en las horas que trabaja cada profesor de la escuela y el restante 10% para aquellos profesores sobresalientes de estas escuelas.¹⁰⁷ Hasta el momento no existen conclusiones respecto del efecto que tiene el incentivo sobre los resultados educacionales de los niños (OECD, 2004), y los primeros trabajos de evaluación indican resultados contrapuestos: mientras Contreras *et. al.*, (2005) encuentra efectos positivos, Carnoy *et. al.* (2004) indica que este incentivo no genera efecto positivos en la calidad educacional.
- **Componente de descuento en el financiamiento per cápita de salud por índice de actividad:** Cada municipio que tiene bajo su responsabilidad servicios de atención primaria de salud establece anualmente con el Servicio de Salud respectivo un convenio de metas, las cuales están referidas a logros en cobertura de prestaciones, oportunidad y acceso. Estas metas están asociadas tanto a los programas regulares a cargo de la APS como del cumplimiento de las garantías indicadas en el Programa AUGE¹⁰⁸; para 2005 se establecieron seis garantías (MINSAL, 2005; MINSAL, 2004).

Los Servicios de Salud realizan evaluaciones semestrales móviles del cumplimiento de las metas, y con esta información determinan un Índice de Actividad de la Atención Primaria de

¹⁰⁷ La Ley 19.933 de 2004 incorporó algunas modificaciones como el incremento en el premio recibido (Subvención por Desempeño de Excelencia – SDE), y amplió el porcentaje de escuelas que reciben el incentivo, diferenciando el premio entre dos tipos de escuelas (MINEDUC, 2004).

¹⁰⁸ El Programa se refiere al aseguramiento de ciertas Garantías Explícitas en Salud (GES), por las cuales los ciudadanos cuentan con una atención asegurada y con tiempos máximos de espera.

Salud (IAAPS) para cada comuna. De acuerdo al grado de cumplimiento de este Índice, el Servicio de Salud puede descontar parte de los recursos entregados mensualmente al municipio prestador de los servicios de salud (MINSAL, 2004).¹⁰⁹ Los recursos descontados pueden ser transferidos nuevamente al mismo municipio del que fueron descontados a través de un convenio para mejorar los resultados futuros de APS. Este “incentivo” ha sido aplicado a partir de 2005, por lo cual no existe una evaluación de sus efectos.

- **Componente de eficiencia en gestión en el Fondo Común Municipal:** Como fue indicado más arriba el FCM contempla un componente de distribución que es determinado anualmente. Un 5% es asignado a proyectos o situaciones de emergencia financiera o desastres naturales, y 5% es distribuido entre todos los municipios de acuerdo a un conjunto de variables asociadas a la eficiencia en la gestión.¹¹⁰

Como se mencionó anteriormente, los municipios entrevistados indican que su gestión no es orientada por este incentivo, que representa un monto cercano a los US\$40 millones a repartir.¹¹¹ Las críticas se asocian a que tiene incentivos negativos respecto a la obtención de los recursos del 90% del FCM, y que depende de acciones con alto grado de rezago: lo que haga hoy una autoridad municipal en generar más ingresos propios sólo se incluirá en el 5% de gestión de algunos años más. Por otra parte, la distribución de los recursos tiene un alto grado de incertidumbre (excepto al 10% asociado a no tener deudas provisionales) pues depende de lo que hagan los otros municipios; además, es una asignación relativa, y todos los municipios la reciben aunque hayan presentado una gestión muy precaria en varios componentes del Índice.

- **Componente de eficiencia en el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR):** La Ley 19.175 sobre GORE contempla la distribución del 5% del FNDR basado en un estímulo a la eficiencia. El Decreto No. 130 de 2003 indica la forma como fue elaborado el Índice utilizado para distribuir los recursos de eficiencia en 2003. Este Índice fue basado en un 5% por los desembolsos efectivos sobre el marco presupuestario; 5% por la magnitud de la cartera de proyectos de inversión elegible; 25% por la regularidad en el gasto; 35% por la calidad de la cartera¹¹² y 30% por la cartera de proyectos en relación con el marco presupuestario del año anterior.

La opinión generalizada de los funcionarios y autoridades de los GORE es que este 5% es un incentivo que ordena una parte importante de la gestión regional orientada al gasto del FNDR, pero no incorpora factores que miren el impacto de la gestión del GORE o la eficiencia en la inversión de decisión regional. Esta crítica ya ha sido incorporada parcialmente a través de la Ley 20.035, aprobada recientemente, la cual permite la incorporación de variables asociadas con las condiciones sociales de la región en la distribución del 5% de eficiencia. Sin embargo, la selección de los indicadores a ser utilizados presenta enormes dificultades, particularmente debido a que las acciones del GORE sólo están asociadas con la acción municipal y no con la provisión total de los servicios prestados en la región.

Por otra parte, la inclusión en 2003 de variables asociadas a la “calidad de la cartera de inversiones”, la cual representaba el 40% del índice, parece no haber modificado la gestión de inversiones en los GORE, puesto que en las entrevistas a los SERPLAC y funcionarios de

¹⁰⁹ Por ejemplo, en el caso del índice asociado a la actividad general en salud el descuento es 0% para aquellos con un porcentaje de cumplimiento de entre 90% - 100%; un descuento del 4% para aquellos con un rango de cumplimiento 80% - 89,99%; descuento de 8% para los entre 70% - 79,99% y 12% para aquellos con menos del 70% de cumplimiento.

¹¹⁰ Los recursos son distribuidos entre las comunas de acuerdo a las siguientes variables: 30% vinculado al incremento de ingresos propios permanentes per cápita de los últimos tres años; 10% por el cambio en los resultados en los tests que miden calidad educacional; 10% por el gasto en capacitación respecto al gasto en personal; 15% asociado al superávit operacional; 10% con relación a los gastos en beneficio a la comunidad; 15% al crecimiento de la inversión real ejecutada per cápita y 10%, en partes iguales, entre las comunas cuyos municipios se encuentren al día en el pago de cotizaciones provisionales de su personal (SUBDERE, 2005).

¹¹¹ Más allá de los efectos que genera este componente, el grado de legitimidad que tiene para los propios municipios es bastante bajo, pues perciben que el objetivo de mejorar la gestión municipal no debe ser financiado con los recursos de un fondo redistributivo, sino con recursos del Gobierno Central (ACHM, 2005).

¹¹² La calidad de cartera se define por el porcentaje de proyectos, programas y estudios con recomendación técnico-económica sobre el total sometido a evaluación.

MIDEPLAN, así como en las conclusiones de investigaciones externas (Santiago Consultores, 2004), la conclusión de que las carteras continúan siendo de una calidad regular¹¹³ es muy consistente.

Buenas prácticas en gestión municipal

La búsqueda, reconocimiento y difusión de aquellas prácticas, programas o estrategias municipales que puedan ser consideradas como exitosas ha sido una estrategia de apoyo a la gestión municipal utilizada crecientemente, tanto por las organizaciones de la sociedad civil como por las organizaciones del Estado. Algunas de los principales objetivos de estas iniciativas son:

- Contribuir al mejoramiento continuo de la gestión de las organizaciones.
- Generar un mecanismo de competencia cooperativa entre pares.
- Posibilitar un rápido aprendizaje en nuevas áreas de gestión o en la aplicación de nuevas tecnologías.
- Reconocer públicamente a los equipos (personal) e instituciones exitosas.
- Promover una cultura de la innovación entre el personal municipal y los municipios.
- Incidir en la cultura y el estilo de la acción local promoviendo nuevas formas de gestión municipal donde el énfasis no esté sólo en los resultados sino también en el diseño y operación de las acciones.

Dentro de las iniciativas vinculadas a Buenas Prácticas en gestión municipal se destacan cuatro experiencias:¹¹⁴ i) premio a la innovación en ciudadanía; ii) Sistema Saber; iii) concurso de innovación municipal – SUBDERE y iv) la Feria de Buenas Prácticas Municipales – SUBDERE y ACHM.

El Premio a la innovación en ciudadanía y gestión local se entrega anualmente desde 1999 y es organizado por el Programa Ciudadanía y Gestión Local de la Fundación para la Superación de la Pobreza, con el apoyo de la Fundación Ford. Su objetivo es entregar un sello de calidad y excelencia a las prácticas que están innovando en gestión pública local a través de metodologías que profundizan la democracia. Se entrega a servicios públicos desconcentrados, municipios, consultorios, ONG y organizaciones sociales, que frente a un problema o la implementación de una política, están modificando las prácticas tradicionales y las relaciones que se establecen entre las instituciones públicas y la sociedad civil.

Un estudio reciente de cuatro ciclos del Programa (2000-2003) indica que se presentaron 1.578 iniciativas ciudadanas de carácter local, de las cuales 442 (28%) fueron de origen municipal, de las cuales 107 pasaron a la etapa siguiente y de ellas 22 recibieron premio o mención de reconocimiento. El análisis realizado por Bello y Ayala (2005) acerca de estas iniciativas semifinalistas indican que éstas no están asociadas ni con el tamaño de la comuna, ni con su nivel de urbanización ni de pobreza, como tampoco con la filiación política del alcalde comunal. Las modalidades de articulación de municipio con los actores locales son heterogéneas, como también las temáticas a las cuales pertenecen las innovaciones semifinalistas (ver Cuadro 50). Sin embargo, son prácticamente inexistentes las iniciativas que posibilitan el control ciudadano de la gestión municipal y aquellas orientadas a garantizar derechos ciudadanos en programas, políticas o

¹¹³ Una de las causas que explica esta situación, más allá de reconocer que el proceso de selección de proyectos es técnica y política, es la inconsistencia de la actual institucionalidad para una gestión adecuada de los GORE. Por ejemplo, en dos GORE, dentro del Programa Regional de Fortalecimiento Institucional (PROFIR), se intentaron crear equipos técnicos regionales de apoyo a la gestión de proyectos de inversiones de los municipios, quienes son los que presentan una parte importante de los proyectos financiados por el FNDR; sin embargo estas propuestas no recibieron la aprobación técnica de MIDEPLAN por considerarlas gasto corriente en personal (Santiago Consultores, 2004).

¹¹⁴ Una experiencia muy interesante acerca del diseño de un mecanismo de difusión de buenas prácticas, aunque focalizada en servicios públicos de la administración central, es la del Sistema de Información de Experiencias de Gestión Pública de SEGPRES, actualmente orientado a buenas prácticas en aplicación de tecnologías de información en el sector público.

instrumentos de planificación municipal, implicando que las innovaciones locales han estado centrada en aquellas que generan un vínculo o relación directa entre las organizaciones y el municipio, más que en los mecanismos de rendición de cuentas de la municipalidad hacia la ciudadanía. De esto se puede concluir que la capacidad de innovación en la gestión es transversal en los municipios.

Cuadro 50
Municipios con innovaciones semifinalistas en cuatro ciclos del
fondo de innovaciones ciudadanas

Comuna	No. de iniciativas semifinalistas	Comuna	No. de iniciativas semifinalistas	Comuna	No. de iniciativas semifinalistas
Estación Central	1	Nueva Imperial	1	Alto del Carmen	1
El Bosque	4	Isla de Maipú	2	Paine	1
Renca	3	Alhué	1	Til Til	1
Santiago	3	Huechuraba	1	Petorca	1
Cerro Navia	2	La Florida	1	Monte Patria	2
La Granja	1	Peñaflor	1	Salamanca	1
La Reina	2	Conchalí	1	Valparaíso	1
San Antonio	1	Tocopilla	1	Viña del Mar	3
Papudo	1	Petorca	1	Cabildo	3
Quillota	2	Putendo	1	Pichilemu	1
Los Andes	1	Graneros	1	Río Claro	1
Rancagua	4	Maule	1	Ranquil	1
Codigua	2	Tomé	1	Los Angeles	1
Copiapó	3	Tirúa	1	Toltén	1
Diego de Almagro	1	Padre Las Casas	1	Saavedra	1
Mulchén	1	Renaico	1	Concepción	1
Talcahuano	9	Panguipulli	2	Ancud	2
Chillán	1	Chañaral	1	Contulmo	1
Huasco	1	Vallenar	1	Huara	1
Punta Arenas	1	Calbuco	1	Parral	1
Angol	1	Quellón	1	Puerto Montt	1
Los Lagos	1	Puchuncaví	1	Curicó	1
Coronel	1	Valdivia	1	Linares	1
Chimbarongo	1	Valparaíso	2	Illapel	1
Lebu	1	La Pintana	1	TOTAL	107

Fuente: Díaz y Bello (2005).

El concurso de innovación municipal para funcionarios públicos es una iniciativa desarrollada por la SUBDERE y los GORE a partir de una iniciativa piloto desarrollada en el año 2000 en la Región de Aysén (XI), y ampliada a todo el país a partir de 2001. Su principal objetivo era revalorizar las “buenas ideas” de los funcionarios municipales para mejorar la gestión pública local –el premio es entregado a los equipos de funcionarios-, propiciando un cambio en la cultura municipal, además de generar un espacio de reflexión y aprendizaje horizontal respecto al mejoramiento en la gestión pública a nivel local (Torres, 2005). El concurso consistía en premiar las mejores propuestas de proyectos presentados por los funcionarios con el fin de que éstas fueran implementadas en el municipio si resultaban ganadoras.¹¹⁵ La experiencia ha permitido reconocer la enorme disposición y capacidad de innovación de los funcionarios locales para mejorar la gestión municipal: en el primer concurso nacional funcionarios del 80% de las comunas del país presentaron

¹¹⁵ Los proyectos no podían tener un costo de ejecución superior a los US\$4.000 y el premio a los ganadores consistía, además del financiamiento de la propuesta, en pasantías de perfeccionamiento nacional o internacional.

proyectos al programa, y cerca del 5% de los funcionarios municipales del país participaron en los talleres vinculados a éste.

Sistema de Aprendizaje de Buenas Experiencias Replicables (SABER): utilizando un soporte electrónico web este sistema permite: i) conocer “experiencias exitosas” en gestión municipal y ii) también aquellas definidas como “buenas prácticas” de los municipios chilenos; iii) los funcionarios municipales pueden registrar sus experiencias en el sistema y iv) se puede aprender a replicar alguna de las “experiencias exitosas” a través de un curso e-learning. SABER es un proyecto del consorcio formado por la ACHM, SUBDERE, GTZ y el Premio a la Innovación Ciudadana.

Durante 2005 se realizó un primer concurso para premiar buenas prácticas en gestión municipales y para financiar la incorporación de alguna de las “buenas prácticas” en municipios interesados de hacerlo. El concurso cuenta con un pequeño fondo para premiar cinco experiencias y financiar la incorporación de otras cinco.

I feria de buenas prácticas en gestión municipal: organizada por SUBDERE y la ACHM en 2004, la cual permitió difundir 67 buenas prácticas en gestión municipal provenientes de 35 municipios y de 2 asociaciones municipales. Asimismo, la feria generó un debate público acerca de la innovación en la gestión local y asentó la definición de “Buena Práctica Municipal” como aquellas acciones que tienen resultados en el mejoramiento del quehacer municipal, que han sido participativas, poseen permanencia en el tiempo y son susceptibles de replicar (SUBDERE, 2005).

A pesar de lo anterior, aún es escasa la incorporación de las buenas experiencias de otros municipios para mejorar la gestión local. Las principales características de esta relación en los 13 municipios entrevistados son las siguientes:

- Los municipios en general no están replicando las mejores prácticas de otros en sus procesos de gestión. Entre los municipios entrevistados el promedio de menciones de buenas prácticas de otros municipios que están siendo replicadas, o que se piensan replicar, es menor a tres (el Cuadro 51 indica las principales comunas y temas mencionados). A pesar de ello, cada ejecutivo municipal considera que su unidad tiene una o más experiencias exitosas que podría compartir con otros municipios para mejorar la gestión de estos.
- En casi todos los municipios entrevistados existe una dirección que está aprendiendo de experiencias municipales para replicarlas o adecuarlas en la gestión de su unidad. Sin embargo, ello está asociado con el funcionario específico más que con la gestión global del municipio. Todavía son más los funcionarios innovadores que los municipios orientados a la innovación.
- Las buenas experiencias e innovaciones de una unidad municipal no generan un diálogo interno que permita replicar la experiencia en otra unidad interna. Sólo un municipio (Peralillo) menciona que están replicando la experiencia del departamento de salud (acerca de “Círculos de Calidad”) en el resto del municipio.
- Los Alcaldes orientados a conocer y aplicar buenas prácticas en su municipio generan un efecto similar en la gestión de sus principales ejecutivos, los cuales mayoritariamente contemplan en su gestión la búsqueda y potencial replicabilidad de buenas prácticas de otros municipios.
- Los tres municipios más orientados al aprendizaje externo son los mismos que indican la urgencia de contar con un sistema de divulgación de las “Mejores Prácticas” en las diferentes áreas de gestión municipal, y de poder incluir algunas prácticas internacionales de excelencia en los temas más críticos para los municipios chilenos.

Cuadro 51
Municipios mencionados con buenas prácticas en gestión de los municipios entrevistados
(Municipios entrevistados están replicando estas prácticas o pretenden hacerlo)

Área			Municipios mencionados con buenas prácticas
Desarrollo (DEL)	Económico	Local	Viña del Mar (V) Incubadora de empresas La Pintana (RM) Organización Municipal DEL San Bernardo (RM) Organización Municipal DEL San Joaquín (RM) Organización Municipal DEL La Granja (RM) Organización Municipal DEL Lolol (VI) Desarrollo turístico Santa Cruz (VI) Desarrollo turístico
Educación			Valparaíso (V) Escuela de oficios Puente Alto (RM) SINEDUC Puente Alto (RM) Gestión educacional Ñuñoa (RM) Gestión educacional Rancagua (VI) Gestión educacional Lota (VIII) Escuela de oficios Concepción (VIII) Aprendizaje en ciencias
Desarrollo social			La Pintana (RM) Programa Adulto Mayor San Miguel (RM) Programa de la Mujer El Bosque (RM) Mediación familiar La Pintana (RM) Mediación familiar
Salud			Quillota (V) Ejecutivo de familia Nogales (V) Centros de salud familiar Santiago (RM) Centros de salud familiar Osorno (RM) Centros de salud familiar Puente Alto (RM) Ficha OMI Puente Alto (RM) Coordinación con privados San Fernando (RM) Centros de salud familiar
Trámites municipales			Providencia (RM) Licencias de conducir Santiago (RM) Sistemas de información
Participación ciudadana			Illapel (IV) Presupuestos participativos Coquimbo (IV) Actividades deportivas en la calle Buin (RM) Presupuestos participativos La Pintana (RM) Presupuestos participativos La Pintana (RM) Reciclaje de basura Cerro Navia (RM) Presupuestos participativos San Joaquín (RM) Presupuestos participativos
Finanzas municipales			Copiapó (III) Gestión financiera Providencia (RM) Sistema financiero La Florida (RM) Sistema financiero Las Condes (RM) Sistema financiero Ñuñoa (RM) Administración presupuestaria
Inversión			Copiapó (III) Construcción de plazas Olmue (V) Pavimentos económicos

Fuente: Municipios entrevistados.

Papel de las asociaciones municipales en la gestión

Experiencia internacional: En la mayoría de los países occidentales existen diversos mecanismos asociativos entre municipios,¹¹⁶ los cuales están orientados tanto a mejorar la coordinación de los niveles locales con otros actores públicos o privados de los niveles intermedios o nacionales, como a cumplir de la mejor forma con algunas de las funciones que les confiere la ley. Entre las ventajas que presentan los mecanismos asociativos están la obtención de economías de escala en la producción de servicios públicos locales; el mejoramiento de las capacidades técnicas y de la

¹¹⁶ En España existen las comarcas y las mancomunidades; en Francia los sindicatos de municipios; en Alemania los municipios se pueden asociar para realizar actividades empresariales y en el caso de Colombia la mayor parte de los municipios pequeños conforman asociaciones para financiar y gestionar obras de infraestructura (Valenzuela, 1999; SUBDERE, 1997).

calidad en la prestación de la función; y el mejoramiento de las capacidades de negociación y articulación política e institucional con otros actores territoriales, entre otras.

La colaboración entre uno o más municipios es muy frecuente y sólo lleva a la conformación de mecanismos asociativos cuando esta colaboración requiere mayores grados de formalidad, asegura el cumplimiento de ciertos compromisos entre las partes y tiene una duración prolongada en el tiempo. A nivel internacional, las asociaciones pueden ser definidas autónomamente por acuerdo entre los miembros o pueden contar con el respaldo de un nivel intermedio de gobierno, el cual generalmente puede delegar en éstas competencias y recursos adicionales a los entregados por los municipios socios. Sin embargo, la característica común en todas estas instancias es que las asociaciones tienen personalidad jurídica propia y se indica claramente cuáles son sus competencias y mecanismos de financiamiento.

A nivel latinoamericano la mayor parte de las experiencias asociativas entre municipios han sido estimuladas por políticas o instituciones externas a los municipios, y los principales obstáculos encontrados para su gestión exitosa han sido: i) las dificultades políticas entre las autoridades de los municipios miembros; ii) la rivalidad en el liderazgo local de sus socios y iii) los problemas de autoestima y poco esfuerzo de los municipios que las conforman (Nicod, 1999). De esta forma, las políticas y estrategias tendientes a fortalecer o crear mecanismos asociativos no sólo deben contener un fuerte apoyo técnico, sino también el fortalecimiento de los grados de confianza entre los miembros de las asociaciones.¹¹⁷

Marco institucional chileno: en el caso de Chile la reforma a LOC de municipalidades de 1999 fortaleció la creación de corporaciones y fundaciones entre una o más municipalidades, las cuales se pueden integrar a otras entidades públicas o privadas, pero sólo vinculadas a la promoción y difusión del arte y la cultura. Por otra parte, esta reforma permitió que dos o más municipalidades pudieran conformar una asociación municipal en acciones orientadas a: i) prestar servicios comunes; ii) ejecutar obras de desarrollo; iii) realizar programas propios de la acción municipal; iv) desarrollar acciones de formación del personal municipal y, v) coordinar acciones con otras instituciones en áreas vinculadas a la acción municipal. A pesar del amplio rango de actividades que pueden realizar las asociaciones municipales, éstas no cuentan con personalidad jurídica propia, obligando a que una de municipalidades socias realice la gestión administrativa de la asociación.

La ACHM y las Asociaciones Regionales de Municipios (ARM): estas han logrado una alta legitimidad técnica-política. La ACHM representa la opinión del conjunto de municipios ante las principales autoridades del Estado, lo cual obliga a su permanente participación y apoyo en la discusión de aquellas políticas, programas y leyes que afectan a sus representados. Asimismo, la ACHM realiza un intenso programa de apoyo técnico a todos los municipios del país. En el caso de las ARM éstas desarrollan importantes esfuerzos de coordinación institucional, principalmente con los GORE y las universidades, a nivel regional; también forman parte de diferentes instancias de articulación para el desarrollo territorial en la región (por ejemplo en la Región del Bío Bío son miembros del Directorio Regional del Programa de Desarrollo Territorial de la región), y desarrollan programas de apoyo técnico y capacitación a sus miembros. Una característica de las ARM es que su nivel de desarrollo y de capacidades técnicas es bastante heterogéneo, siendo algunas de las más destacadas las asociaciones de las regiones de Antofagasta y La Araucanía (ejecutivo de ACHM).

Las asociaciones orientadas a la gestión y al desarrollo territorial son una oportunidad para los municipios de comunas pequeñas. Las asociaciones de municipios más numerosas son aquellas que se coordinan en torno a un territorio de menor tamaño que la región,¹¹⁸ mayoritariamente conformadas por municipios con una población comunal inferior a los 50.000 habitantes. Este masivo reconocimiento que hacen los propios municipios acerca de las potencialidades que tiene el trabajo asociativo es una valiosa oportunidad para incrementar las capacidades locales para el desarrollo territorial y en el mejoramiento de la gestión municipal de aquellos municipios de

¹¹⁷ En una investigación reciente se indagó por la disposición que tenían los alcaldes y ejecutivos municipales para establecer asociaciones municipales para la gestión de colegios o establecimientos de salud primaria. La respuesta, en general, fue negativa (Irrázaval, 2004).

¹¹⁸ En algunos casos representan a toda una provincia o a una parte de ella.

comunas pequeñas, las cuales presentan serias dificultades para contratar equipos técnicos altamente calificados y tienen una alta dependencia financiera de las transferencias intergubernamentales.

El menor tamaño de la comuna no necesariamente implica una menor calidad en la gestión local. Irarrázaval (2004) indica que el tamaño no determina los resultados en la calidad de la salud primaria, lo cual es corroborado en este estudio al determinar que la diferencia en los resultados en la calidad de salud municipal (a través del IAAPS) y en la calidad de educación (a través de los test SIMCE) no es principalmente explicada por el tamaño de la comuna ni por su nivel de ingresos, sino por factores internos de la gestión del propio municipio. En efecto, la varianza de los resultados de estos indicadores entre diferentes grupos de municipios, ordenados por tamaño o ingresos, tiene una explicación cercana a 0, mientras que las diferencias al interior de los municipios de cada grupo explican alrededor del 90% de la varianza de estos indicadores de gestión (Cuadro 52). Sin embargo, el tamaño condiciona las capacidades de articulación que tiene el municipio con otros actores públicos y privados, así como la incorporación de innovaciones y cambios tecnológicos para mejorar la gestión y transparencia municipal (Cuadro 52). Al analizar la varianza que existe en el Índice Municipal de TIC se encuentra que cerca del 40% de la varianza se explica por las diferencias entre los grupos y la explicación de la variabilidad dentro de los grupos es cercana al 60%, valores muy similares a la explicación de la variabilidad en la dependencia del FCM o la capacidad de generación de ingresos autónomos por los municipios.

Cuadro 52
Distribución en la explicación de la varianza en gestión municipal entre grupos de municipios formados por tamaño comunal (análisis de varianza)

	Diferencias entre los grupos (%)	Diferencias al interior de los grupos (%)
Ingresos propios permanentes	35,1	64,9
Dependencia del FCM ¹	37,7	62,3
SIMCE municipal matemáticas 4to grado 1999	3,1	96,9
SIMCE municipal lenguaje 4to grado 1999	4,9	95,1
SIMCE municipal matemáticas 4to grado 2002	2,5	97,5
SIMCE municipal lenguaje 4to grado 2002	1,6	98,4
Gestión salud IAAPS	8,2	91,8
Gestión inversión recursos propios	1,4	98,6
Índice de sistemas de información	38,7	61,7

Nota: ¹ Ingresos provenientes del FCM sobre ingresos propios menos transferencias efectuadas al FCM.

Fuente: Estimaciones propias a partir de MINEDUC, MINSAL y SINIM.

Desde fines de los noventa, las asociaciones municipales han tenido un gran dinamismo para mejorar la gestión local y servir de articulación para el desarrollo territorial. Aunque las primeras asociaciones de mediados de los noventa surgieron sin el apoyo de otras instancias gubernamentales, han sido las estrategias de desarrollo territorial de los GORE o los programas con perspectiva territorial de los servicios públicos los que han fortalecido a estas primeras asociaciones o promovido la creación de varias nuevas. En 1999 se inicia el Programa de Desarrollo Rural (PRORURAL), el cual buscó mejorar las capacidades productivas de las comunas rurales, enfatizando el fortalecimiento del asociativismo de sus municipios; por su parte, el PROFIM II (1999-2003) contempló una línea de apoyo a la gestión de las asociaciones municipales,¹¹⁹ así como también lo hizo el PROFIM II Extensión, a través del cual participaron 19 asociaciones municipales del país.

¹¹⁹ Dentro del listado de prácticas relevantes del PROFIM II, definido por SUBDERE, son mencionadas las experiencias de planificación de la asociación del Norte Chico y de la asociación de La Araucanía, así como el proyecto comunicacional de la asociación de la Provincia de Palena. En total el programa apoyó a siete asociaciones municipales.

Adicionalmente, varias de las asociaciones municipales creadas en esta década han surgido a partir de programas de fomento productivo con una perspectiva de desarrollo territorial. Por ejemplo, el Programa EmprendeChile¹²⁰ fortaleció las capacidades asociativas municipales en diez territorios del país,¹²¹ varias de las cuales han ampliado sus áreas de gestión más allá del componente productivo. Por ejemplo, la asociación de la provincia de Chiloé gestiona en forma conjunta el programa PDN, o la asociación de Arauco el debate sobre la calidad educacional local.

En el caso de los GORE la aplicación de nuevos modelos de gestión territorial a nivel regional, como el Programa de Desarrollo Territorial (PDT en la Región del Bío Bío), ha sido el principal promotor de la articulación de los municipios a través de mecanismos asociativos. En el caso de la Región del Bío Bío, la constitución de nueve territorios estratégicos fortaleció la articulación de los municipios pertenecientes a cada uno de estos territorios, así como a las asociaciones municipales preexistentes al modelo de gestión territorial, como es el caso de la asociación de municipios de la provincia de Arauco o la asociación de municipalidades para el desarrollo económico local (AMDEL). Algo similar ocurre con la adaptación del PDT de Bío Bío en la Región de La Araucanía, la incorporación del concepto de territorios de planificación en la Región del Maule o en la Región de Coquimbo al seleccionar los cuatro territorios de planificación para implementar el Programa de Inversión Rural.

Las ventajas de una gestión asociativa no sólo han sido reconocidas en el desarrollo de los programas públicos con una prioridad en el desarrollo territorial, sino que también están siendo aprovechadas por nuevos programas sectoriales: un ejemplo es el Programa de Derechos de los Niños (PDN), dependiente del Servicio Nacional de Menores (SENAME), el cual se está aplicando en más de 50 comunas, de las cuales 21 participan por medio de cuatro asociaciones municipales.

También existe un número creciente de municipios que están realizando mecanismos asociativos para compartir profesionales o mejorar la gestión en múltiples áreas de la función municipal. Es así como una de las asociaciones más antiguas del país, la Asociación de Municipios Rurales de Tarapacá opera como una agencia de gestión asociativa para todos sus socios; la del Litoral Norte de la Región de Valparaíso gestiona y articula los temas medioambientales de sus socios o la asociación de los municipios de La Calera, La Cruz, Hijuelas y Nogales de la Región de Valparaíso, la cual apoya la gestión en salud primaria de sus socios.

Experiencia de los municipios entrevistados: de los 13 municipios entrevistados, todos indican la relevancia de los mecanismos asociativos. Sin embargo, las preferencias están orientadas hacia asociaciones en áreas de gestión específicas que permitan tener resultados concretos. Por otra parte doce de ellos pertenecen a la ACHM y a asociaciones regionales, con diferentes evaluaciones acerca de la instancia regional. Respecto a la participación en asociaciones más funcionales, tres de ellos pertenecen a la Asociación de Municipios del Secano de la Región de O'Higgins (AMSEC), todos los cuales mencionan la importancia que ésta ha tenido para mejorar su gestión en las áreas de fomento productivo, actualización de los PLADECO y en el mejoramiento de la calidad de sus establecimientos educacionales. El municipio de El Monte se encuentra iniciando una asociación municipal con Melipilla e Isla de Maipo, inicialmente vinculada al fomento productivo que ha tenido efectos positivos inmediatos: i) una relación más directa con el GORE Metropolitano y ii) una discusión con sus pares sobre las potenciales áreas en que podrían tener una gestión compartida.

Principales desafíos para potenciar el rol de las asociaciones como instrumento de gestión: las mayores potencialidades de las asociaciones municipales en Chile, como herramienta de gestión local para el mediano plazo, están concentradas entre los municipios pequeños, los cuales representa el 80% del total de comunas. Sin embargo, este potencial desarrollo está supeditado a resolver su

¹²⁰ Emprende Chile fue una iniciativa piloto desarrollada entre 2001 y 2004 por INDAP, SERCOTEC, SENCE y FOSIS, destinada a generar instancias de coordinación público-privada para mejorar las condiciones de competitividad de las Micro y Pequeñas Empresas (MIPE) a partir de una perspectiva territorial. De esta experiencia surge el Programa ChileEmprende, creado a fines de 2004, el cual contempla un directorio de todas las instituciones públicas vinculadas al fomento productivo y al desarrollo territorial y está presente en todas las regiones del país. Esta nueva institucionalidad define al GORE como el gran articulador de todas las iniciativas de fomento productivo para las MIPE y mantiene su lógica territorial, donde los municipios y sus asociaciones son importantes actores del programa.

¹²¹ La asociación de municipios del Limarí, del Secano Costero (AMSEC) en la Región de O'Higgins, la de municipalidades para el desarrollo local (AMDEL), la de Araucanía Andina, la de Provincia de Chiloé o la de Nahuelbuta han sido algunas de las favorecidas por este programa.

precaria situación legal actual y la entrega de incentivos para fortalecer su capacidad de gestión y para incorporar tareas adicionales a las que realizan actualmente. La incapacidad de las asociaciones de tener personalidad jurídica es mencionada sistemáticamente como la principal barrera para fortalecer el asociativismo (Von Baer, 2005; SUBDERE, 2003; Fritz, 2004; entrevistas municipales). Esta situación genera una alta dependencia del ciclo político de las elecciones de alcaldes y concejales, lo cual desemboca en cambios sistemáticos respecto de la relevancia que tiene la asociación para el municipio, en la inestabilidad de su financiamiento y en los recursos técnicos con que cuenta, factores que impiden un adecuado desarrollo organizacional de la asociación para asumir tareas más específicas.

Otra de las principales dificultades de las asociaciones municipales radica en su falta de coordinación con las instancias provinciales o regionales (SUBDERE, 2003; Fritz, 2004), lo cual podría resolverse en la medida en que se generalice el nuevo modelo de gestión territorial en todas las regiones del país.

Adicionalmente, parece esencial flexibilizar la capacidad que tienen los municipios y sus asociaciones, de contar con mecanismos de gestión compartido con el sector privado, particularmente con aquellas instituciones sin fines de lucro, actualmente acotadas a las actividades culturales. Esta alternativa es mencionada sistemáticamente en las entrevistas a ejecutivos de los municipios de mayor tamaño, los cuales indican que estos mecanismos les harían ganar eficiencia, obtener mayores recursos financieros, y lograr nuevas modalidades de gestión y una mejor articulación con otros actores regionales.¹²²

Papel de las universidades y otros centros de apoyo técnico

Universidades

Chile cuenta actualmente con universidades públicas o privadas en todas las regiones del país, lo cual no sólo ha permitido responder rápidamente a una creciente demanda por una mayor cobertura de educación terciaria, sino que también ha posibilitado acrecentar los mecanismos de interacción entre los centros de educación e investigación, y los municipios y los GORE.

Municipalidades: las relaciones que establecen los municipios con mayor frecuencia con las universidades son: i) servicios de colaboración mutua durante la etapa de formación de los estudiantes. Prácticamente todos los municipios, con excepción de los más pequeños y distantes de una capital provincial, indican que sistemáticamente reciben estudiantes para realizar sus prácticas profesionales. Los casos más frecuentes son en las áreas de salud, educación y arquitectura. ii) servicios técnicos generales contratados por el municipio a la universidad, tales como el apoyo en el diseño del plan regulador o el plan de desarrollo comunal, o un plan de turismo, la elaboración y ejecución de diversos programas de capacitación,¹²³ el diseño de programas de prevención de drogas o el rediseño de la estructura interna del departamento de salud municipal. iii) programas de apoyo o contrato para proyectos en temas tecnológicos, lo cual es más frecuente entre los municipios de mayor tamaño, tanto por los mayores costos de las propuestas como por la cercanía geográfica de la universidad al municipio. Se puede mencionar la aplicación y seguimiento del SINEDUC, software para gestión educacional, o el convenio para aprovechar las nuevas tecnologías en el apoyo a la competitividad de microempresarios. iv) una modalidad más compleja es cuando la universidad se incorpora como un socio estratégico del municipio, o de alguna de sus actividades, en forma más estable. En algunos casos esta situación responde a una política de la propia universidad, como es el caso del Proyecto Ancora de la Universidad Católica de Santiago en la administración de consultorios de salud primaria (en Puente Alto), o de la búsqueda estratégica del municipio, como es el caso de Maipú para las potenciales concesiones en salud primaria. Una tercera alternativa es

¹²² La evaluación acerca de la experiencia municipal-sector privado en el área cultural es relativamente desconocida; sin embargo, en poco tiempo podría existir información acerca de algunas experiencias dado el concurso que está realizando SUBDERE para premiar las mejores prácticas culturales a nivel local.

¹²³ Un tema muy importante que crecientemente mencionan los alcaldes y varios de los principales directivos locales es la necesidad de avanzar en los programas de capacitación hacia programas que certifiquen competencias, pues la percepción que existe es que muchas acciones de capacitación no generan las habilidades buscadas para mejorar la gestión local.

cuando la universidad es inducida por otra entidad para un trabajo más estratégico; en estos casos sobresale el programa de apoyo de CORFO para el desarrollo de una Incubadora de Microempresas coordinada por la Universidad de Talca en conjunto con la municipalidad de esta comuna o el programa de apoyo a los municipios de la Región del Bío Bío en desarrollo productivo local financiado por SERCOTEC y el GORE de Bío Bío.

Prácticamente todas las experiencias mencionadas han sido bien evaluadas por los municipios entrevistados. Sin embargo, se encontró evidencia que aquellos municipios de comunas muy pequeñas y aisladas quedan por fuera de las interacciones directas con las universidades, incluso en los casos en que estén interesadas en contratar servicios de éstas, por lo cual los mecanismos asociativos o coordinados por otras instancias públicas pueden generar la interacción entre estas instituciones. También se percibe una mayor dificultad para que las universidades se transformen en actores territoriales a partir del trabajo en una sola comuna, lo cual indica el rol privilegiado que puede prestar el trabajo coordinado de varios municipios o la articulación que pueden desarrollar los GORE en la participación más activa de las universidades en el desarrollo territorial.

Gobiernos Regionales: Las universidades en las regiones, públicas y privadas, se han ido constituyendo paulatinamente en colaboradoras del proceso de desarrollo regional y regionalización. Incluso algunas de ellas se pueden reconocer como verdaderos protagonistas de estos procesos, algunas por su histórico liderazgo regional y otras por la creciente importancia que han otorgado a la regionalización dentro de su compromiso institucional. Un primer esfuerzo de articulación con las universidades se desencadenó durante la segunda mitad de los noventa a través del programa universidades-gobiernos regionales coordinado por SUBDERE (ver Guastavino, 1999). Quizás uno de los logros más relevantes de esta etapa fue el construir un proceso de diálogo permanente entre las instituciones el cual permitió configurar una mayor identidad regional de algunas universidades.¹²⁴

En la actualidad, las universidades y los GORE han establecido múltiples proyectos estratégicos que van desde la conformación de los Consejos Regionales de Ciencia y Tecnología (CORECYT), junto a las mesas público-privadas, acerca de los temas de C&T o en el área de fomento productivo,¹²⁵ en la elaboración de programas especiales de formación para temas vinculados al desarrollo regional como el Diplomado en Gestión Territorial o en Gestión Territorial Participativa o el de Desarrollo Productivo Local, o en la constitución de instancias de investigación de los procesos de regionalización y descentralización como el Centro de Estudios Regionales (CER) promovido por el GORE de Valparaíso. Adicionalmente las universidades regionales del Estado forman parte de una activa organización de apoyo a procesos mayores de regionalización (CONAREDE).¹²⁶ Por otra parte, varias universidades han creado centros de investigaciones y extensión especializados en las áreas de descentralización y desarrollo regional como el Instituto de Desarrollo Local y Regional de la Universidad de la Frontera en la Región de La Araucanía (IX), el Centro de Estudios Urbanos y Regionales de la Universidad de Concepción en la Región del Bío Bío (VIII), la Escuela de Gobierno y Gestión Pública de la Universidad de Chile (RM), la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibáñez (RM), y la Universidad Alberto Hurtado (RM), entre otras.

Otros actores relevantes en el proceso de formación

Tantos la ACHM como varias de las ARM son articuladoras de programas de formación para autoridades y funcionarios municipales, varios de ellos reconocidos por los ejecutivos locales entrevistados. También existen algunos programas de formación desarrollados por los partidos políticos.

¹²⁴ Sin embargo también se producen un conjunto de críticas a este período por parte de algunos ejecutivos regionales, quienes indican que la relación no benefició a los GORE puesto que el creciente número de proyectos financiados con recursos del FNDP a las universidades sólo respondió a las prioridades de una de las partes.

¹²⁵ La creación de INNOVA BIOBIO en la VIII Región es una de las experiencias innovadoras en esta articulación.

¹²⁶ Consejo Nacional para la Regionalización y la Descentralización de Chile.

Organismos internacionales como ILPES y UNESCO han colaborado sistemáticamente en el estudio de procesos de regionalización, desarrollo territorial y descentralización, así como en el diseño de programas de formación y capacitación de actores regionales y locales. La fundación GTZ de Alemania ha sido una de las entidades más cercanas al desarrollo de programas de formación en las áreas de desarrollo económico local y desarrollo territorial.

Tal como fue mencionado anteriormente el Centro Nacional de la Productividad ha sido una institución que ha permitido el desarrollo de instrumentos y programas de apoyo para mejorar la calidad en el sector local, particularmente en el área de educación.

Papel de los ministerios y otros actores

Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (DIPRES): dada la responsabilidad del manejo de las finanzas públicas y el liderazgo que presenta en todas las materias referidas a modernización del Estado, DIPRES ha sido la institución que ha estado presente en todas las reformas que han afectado la institucionalidad y gestión de los gobiernos subnacionales. Dados los desafíos de reformas orientadas a fortalecer la responsabilidad fiscal, transparencia, gestión e institucionalidad de municipios y gobiernos regionales, la participación de DIPRES definirá en gran medida la agenda de estas reformas.

Contraloría General de la República (CGR): por su rol de control externo la CGR es protagonista en las tareas destinadas a fortalecer los mecanismos de transparencia y responsabilidad de los gobiernos subnacionales.

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE): SUBDERE es la principal institución pública encargada de coordinar el proceso de descentralización desde el Estado. Se encarga de desarrollar políticas, reformas institucionales, fortalecer los actores del proceso y evaluar sus avances

Gobiernos Regionales (GORE): además de ser la entidad responsable de la coordinación de la inversión pública a nivel regional, debería fortalecer aún más su rol de articulador del proceso de desarrollo territorial en la región, y transformarse en el principal coordinador para fortalecer la gestión municipal.

Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN): todos los cambios para el fortalecimiento del proceso de inversiones públicas requiere de la participación de MIDEPLAN, así como también en la profundización de los instrumentos de planificación territorial y en los programas orientados a proporcionar mayores garantías sociales a los grupos más vulnerables que requieren una alta coordinación regional y se ejecutan localmente.

Ministerio de Educación (MINEDUC): dada la prioridad asignada por la sociedad chilena a lograr mejores niveles de eficacia, calidad y equidad en la educación, el MINEDUC es uno de los ministerios con mayores desafíos en los próximos años para fortalecer el proceso de descentralización.

Ministerio de Salud (MINSAL).

Chile Emprende: SERCOTEC, INDAP, SENCE, FOSIS, SERNATUR. Esta instancia concentra a todos los actores públicos vinculados al desarrollo económico, y coordina su acción con los GORE y municipios a través de un enfoque territorial que debe ser extendido a todo el territorio nacional.

CORFO y CONICYT: el desarrollo de instrumentos específicos para fortalecer las capacidades productivas y de innovación de cada región del país ha sido uno de los principales logros de estas dos instituciones. Sin embargo, este esfuerzo deberá ser profundizado dado el creciente reconocimiento de que la articulación territorial es prioritaria para alcanzar mayores grados de competitividad productiva a nivel nacional e internacional.

Subsecretaría de Interior: además de ser la entidad que coordina las acciones de gobierno interior, y por ende de intendentes y gobernadores, la Subsecretaría ha desarrollado en los últimos años diversos programas de seguridad ciudadana que incluyen la activa participación de los municipios.

Ministerio de Economía: además de los componentes del área productiva desarrollados a través de CORFO o SERCOTEC, el Ministerio coordina la agenda digital del sector público y los acuerdos alcanzados con el sector privado al respecto. La inclusión de estrategias que permitan masificar la cobertura de las acciones dirigidas a nivel municipal, así como el fortalecimiento del uso de las nuevas tecnologías para potenciar la participación ciudadana, la transparencia de la gestión municipal y el desarrollo económico territorial deberían ser abordadas con la colaboración de esta entidad.

División de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno (DOS): es la entidad que promueve una acción del Estado más participativa, realizando un proceso de monitoreo y evaluación del grado de participación ciudadana en las políticas y programas públicos, y desarrolla algunos instrumentos para fortalecer las organizaciones de la comunidad.

Entidades no públicas y cuasi-públicas

Anteriormente se mencionó el rol de las asociaciones municipales y de las universidades en las estrategias para perfeccionar la gestión e institucionalidad de las entidades subnacionales; sin embargo, existen otra serie de entidades no públicas o cuasi-públicas que son relevantes en estos procesos y que se describen brevemente a continuación:

- **Partidos políticos:** la descentralización seguirá siendo un proceso eminentemente político, que no sólo tiene la posibilidad de transformarse en un instrumento que fortalece la estabilidad política, da mayores grados de gobernabilidad y potencia la participación ciudadana y la eficacia de las políticas públicas, sino que también implica una reasignación del poder entre diversos actores y territorios que genera oportunidades y amenazas entre estos actores. Todas las reformas relevantes vinculadas a la descentralización deberán ser discutidas y acordadas entre los diversos partidos políticos, por lo cual la gestión política de éstas, así como la prioridad que los diversos partidos le asignen al proceso general, y la definición de una agenda para fortalecer la descentralización marcará la dirección e intensidad de ésta.
- **Organizaciones de la sociedad civil:** uno de los objetivos principales del proceso de descentralización en Chile es fortalecer la participación ciudadana, particularmente en los procesos de definición de las principales acciones del municipio y en la ejecución de los mismos, así como en los mecanismos que fortalezcan la responsabilidad de los actores locales y regionales ante la ciudadanía. Dentro de las organizaciones que deben ser fortalecidas e incorporadas a un diálogo permanente sobre los desafíos y avances de la descentralización están las juntas de vecinos y sus organizaciones más agregadas a nivel comunal y nacional, el Consejo Asesor de la Ciudadanía y el CONAREDE.
- **Empresas y gremios empresariales:** un actor que paulatinamente se ha incorporado con mayor fuerza en el proceso de descentralización es el sector privado productivo. El rediseño de las políticas públicas de fomento productivo hacia una coordinación territorial, así como el diseño de nuevos instrumentos e instancias institucionales a nivel regional para fortalecer la innovación y el financiamiento de iniciativas productivas están generando la oportunidad para crear mayores espacios de diálogo y cooperación entre entidades públicas y privadas dirigidas a potenciar el desarrollo territorial. Una nueva oportunidad para fortalecer estas experiencias es la creciente importancia que está adquiriendo la responsabilidad social empresarial como un componente para una gestión de alta calidad en una economía globalizada.
- **Entidades internacionales tales como GTZ, UNESCO, PNUD, FAO y la Unión Europea:** todas estas entidades están colaborando activamente en el diseño de nuevos

instrumentos y metodologías para fortalecer el proceso de descentralización. Contribuyen no sólo con un aporte técnico y financiero sino que también colaboran para generar un proceso de reflexión continuo acerca de los avances y desafíos de la experiencia chilena, además de incorporar el diálogo y aprendizaje de las experiencias internacionales con los actores chilenos.

- **Centros de estudios vinculados a partidos políticos y centros de estudios independientes:**¹²⁷ todas las entidades que puedan evaluar sistemáticamente el proceso de descentralización y a los actores de este proceso, al mismo tiempo que proponer correcciones a la institucionalidad y gestión de estos cumplen un rol complementario de control ciudadano, el cual favorece la transparencia y promueve que las entidades subnacionales fortalezcan la obligatoriedad de dar cuenta pública, generando enormes externalidades que fortifican la gobernabilidad y la eficiencia de la gestión pública.

Propuestas de estrategias para la modernización de la gestión de municipios y gobiernos regionales

El análisis de las principales características de las condiciones institucionales y de gestión municipal muestra que las actuales tensiones en la gestión local no sólo se presentan entre niveles de la administración del Estado, sino principalmente entre los gobiernos locales y las expectativas y percepciones de la ciudadanía y de las organizaciones civiles.

La primera tensión importante es el requerimiento de los municipios por ser reconocidos más allá de sus roles como administraciones comunales, y transformarse paulatinamente en los principales articuladores del desarrollo territorial local; ante esto, el Gobierno Central, con una tradición centralista y con un diseño sectorial de sus políticas y programas, mantiene un sistema difuso respecto a la distribución de las funciones y competencias entre los niveles de gobierno, y un creciente requerimiento de los municipios para el éxito de sus propios programas nacionales.

A pesar de ello, en los últimos años surgen numerosas experiencias de articulación y coordinación de políticas públicas a nivel territorial, especialmente a partir de las instancias regionales, algunas de las cuales incluso se han integrado a los niveles locales como protagonistas de esta nueva gestión territorial. Ante esta demanda municipal se advierten dos dificultades: la primera es la gran heterogeneidad de las comunas y municipios chilenos, donde el 80% de ellos pueden ser definidos como pequeños, considerando su baja población, generalmente dependientes de las transferencias del FCM y alta ruralidad. Sólo alrededor de 80 municipios tienen una población superior a los 50.000 habitantes, indicando claramente que existen, al menos, dos realidades diferenciadas para abordar los proyectos de desarrollo como aquellos destinados a mejorar la gestión. En segundo lugar, una ciudadanía que opina que los municipios deben tener mas responsabilidades en aquellos temas que los afectan cotidianamente, pero que perciben que la calidad promedio de los servicios que actualmente prestan es deficiente. La información disponible concluye que los municipios presentan una calidad de gestión heterogénea, la cual, en general, no está asociada al tamaño, ruralidad o nivel de ingresos municipales.

Una segunda tensión es respecto de una demanda por mayor flexibilidad en el manejo de los actuales recursos con que cuentan los municipios, principalmente en el área de recursos humanos, pero también en las formas de organización, de obtención de mayores recursos para inversiones, o en los mecanismos de coordinación entre diferentes municipios o con el sector privado. Claramente existe una demanda de mayor institucionalidad para una mejor gestión y no sólo de mayor cantidad de recursos. Sin embargo, la contraparte a este requerimiento es que la ciudadanía y sus organizaciones, así como otros actores del Estado, perciben que la acción municipal es poco transparente, poco participativa y que los niveles de responsabilidad fiscal municipal, aunque no generalizadamente, se han debilitado de manera creciente.

¹²⁷ Un ejemplo es el valioso aporte que realiza la Cámara de la Construcción de Santiago.

La tercera tensión es respecto a los servicios “traspasados”, particularmente con la educación municipal, donde los municipios demandan un valor de la subvención suficiente para el financiamiento de los establecimientos educacionales, mientras el Gobierno Central demanda una mejoría sustantiva en su calidad.

Hacia el mejoramiento de la gestión municipal

Una estrategia para mejorar la gestión municipal debería estar orientada a cuatro objetivos: i) mejorar la calidad de los servicios entregados; ii) aumentar la participación ciudadana; iii) incrementar la transparencia y responsabilidad en la gestión local y, iv) fortalecer las capacidades de coordinación de los GORE con los municipios y de los mismos municipios con otros municipios, con las entidades públicas, privadas y con la ciudadanía para mejorar las oportunidades de desarrollo en el territorio.

Para el cumplimiento de estos objetivos se plantea un conjunto de propuestas separadas entre aquellas que no requieren modificaciones legislativas y aquellas que están destinadas a generar un cambio institucional a través de cambios legales. Entre las propuestas sin requerimientos legislativos se separan las destinadas a generar un programa o un plan de acción y las que pueden conformar un proyecto o acción más acotada.

Componentes estratégicos para un plan de acción

- **Dos grupos de municipios:** es indispensable reconocer dos grupos de municipios en el diseño de la estrategia. El primer grupo está compuesto por aquellos municipios con más de 50.000 habitantes, los cuales son un número acotado (80), pero representan alrededor del 75% de toda la población del país. Al contar con un número reducido de municipios es más fácil hacer un seguimiento de los efectos de cualquier programa o política, al mismo tiempo que los requerimientos que estos tienen son considerablemente diferentes que los de los municipios más pequeños.
- **Los gobiernos regionales como principales colaboradores para el mejoramiento de la gestión local:** a partir de las experiencias regionales de desarrollo territorial y la constitución de asociaciones municipales para la coordinación en territorios intermedios, se identifica a los GORE como la institucionalidad privilegiada para interactuar con los municipios, incorporando dentro de este proceso de coordinación acciones orientadas a un mejor desempeño local y al fortalecimiento de la participación ciudadana.
- **Educación como un eje privilegiado en la gestión municipal:** la calidad educacional chilena es considerablemente más baja que la que debería tener dado el nivel de desarrollo del país y los recursos destinados a ella. En todos los municipios y gobiernos regionales existe como meta el desarrollar estrategias para mejorar su desempeño.
- **Programas de mejoramiento continuo:** reconocer el mejoramiento de la gestión como un proceso gradual y con desafíos dinámicos, especialmente condicionados por nuevas tecnologías, cambios en los requerimientos de los ciudadanos o innovaciones institucionales.
- **Una nueva generación de incentivos:** los instrumentos y estrategias para mejorar la gestión municipal deberían complementar los programas de fortalecimiento con la readecuación de los incentivos actuales, algunos de los cuales no reconocen al municipio como una sola organización o no logran los objetivos para los cuales están diseñados.

Principales propuestas específicas sin modificaciones legislativas

- **Desarrollar un proceso gradual para incorporar a los municipios, colegios municipales y consultorios al Sistema de Aseguramiento de la Calidad:** ello permitiría desarrollar un

modelo de calidad para las municipalidades y entrar en un proceso de mejoramiento continuo, por medio del cual cada municipio podría desarrollar capacidades endógenas para su mejoramiento, teniendo una evaluación interna y otra externa que les permita definir prioridades para mejorar sistemáticamente los diferentes procesos, productos o interacciones con la comunidad. En la actualidad un modelo de este tipo se está desarrollando a nivel piloto para escuelas y liceos municipales, y para los servicios de salud del Ministerio de Salud.

- **Nuevo FNDR 2006-2010: un nuevo modelo de gestión territorial:** a pesar de que el Programa de Infraestructura Rural (PIR) incorpora la experiencia desarrollada en el Programa de Desarrollo Territorial (PDT) del Bío Bío, este programa solo se aplica en cuatro nuevas regiones (sin considerar la VIII Región) y en algunos territorios específicos de cada una de ellas. Al mismo tiempo, las experiencias de PMG-GTI y coordinación de inversión regional son una enorme oportunidad para integrar el conjunto de instrumentos a una planificación territorial que incluya al mundo municipal; sin embargo, entre las dificultades detectadas en su aplicación sobresalen la poca coordinación que existe entre la intendencia, las gobernaciones y los GORE; la inexistencia de participación del nivel local, y la falta de competencias y confianza entre los actores regionales involucrados. Todos estos elementos han sido resueltos en el PDT desarrollado en Bío Bío.

El inicio de un nuevo gobierno, así como de un nuevo ciclo de FNDR abre la oportunidad de replicar y adecuar el PDT a todas las regiones del país, generando un equipo en cada GORE para su operación y bajo la conducción de SUBDERE y MIDEPLAN. Al mismo tiempo el proceso de CIR y PMG-GTI sería coordinado para que respondiera a una estrategia más articulada para el desarrollo territorial en cada región. Por otro lado, este proceso permitiría desarrollar buenas prácticas e incorporar en forma paulatina, los nuevos instrumentos de la Ley 20.035 (2005), tales como los convenios de programación para la coordinación GORE-Municipios o la posibilidad de formar fundaciones o corporaciones regionales en diversos ámbitos.

- **Programa de fortalecimiento municipal desde los gobiernos regionales:** el diseño de un programa de apoyo a la gestión local requiere un seguimiento continuo en el territorio, la posibilidad de articular los proyectos específicos a un proyecto integral de mejoramiento de la gestión y una propuesta más integral de desarrollo. Los GORE son la institución indicada para desarrollar esta función, no sólo por la relación directa que tienen con los municipios, sino porque varios de ellos están estableciendo una nueva articulación con éstos a partir de las iniciativas de desarrollo territorial. Una iniciativa de este tipo permitiría responder al financiamiento de las propuestas que surjan de la iniciativa de aseguramiento de la calidad a nivel local; permitiría complementar las acciones de articulación territorial con una calidad por resultados y desarrollar capacidades en la propia institucionalidad regional para una gestión de calidad. En varios GORE se está desarrollando el Programa de Mejoramiento de la Gestión Municipal a través de convenios con SUBDERE; sin embargo, esta propuesta resuelve las debilidades de este programa y permite generar un modelo más integral de gestión territorial. Este programa debe fortalecer los equipos técnicos al interior de los GORE y operar como un programa dentro del presupuesto del GORE y no como una provisión del FNDR, para resolver las grandes restricciones que impone el diseño vigente de los múltiples programas ejecutados a nivel regional.
- **Programa de fortalecimiento a asociaciones municipales:** la experiencia acumulada indica que para la mayor parte de los municipios pequeños el mecanismo de articulación con otras entidades públicas y privadas debe realizarse a nivel asociado. Las experiencias desarrolladas a través del PIR, PDT y ChileEmprende indican que es necesario generar un fuerte programa de apoyo a estas entidades desde los gobiernos regionales, de tal forma que se transformen en instrumentos principales para mejorar la gestión de los municipios más pequeños.
- **Incentivo de programas integrales de desarrollo de ciudades:** los municipios de comunas más grandes requieren incentivos diferentes, o adicionales, a los de los municipios

pequeños. Estos deben estar vinculados con mayores posibilidades para desarrollar grandes proyectos o propuestas integrales, para los cuales no cuentan con instrumentos. Se propone que, para aquellos municipios que muestren una gestión de alta calidad, se permitan mayores flexibilidades o propuestas articuladas a nivel regional para financiar estos proyectos más estratégicos. Hay varias alternativas que podrían ser complementarias o diferidas de acuerdo a los resultados que se obtengan en la aplicación de otros instrumentos: i) generar un convenio de programación regional-municipal-sectores, o regional-asociación de municipios-sectores (se puede pensar en un conjunto de ellos con cara al Bicentenario); ii) participación municipal en concesiones de infraestructura; iii) posibilidad de conformar una corporación con entidades privadas sin fines de lucro; iv) posibilidad de endeudamiento con organismos multilaterales como la experiencia que se está desarrollando en Valparaíso y, v) posibilidad de endeudamiento con la banca privada (para algunas de estas alternativas se requieren modificaciones legales).

- **Fondo de incentivos para replicar mejores prácticas (o prácticas de excelencia):** actualmente existen diversos mecanismos que detectan buenas prácticas. Sin embargo, estos mecanismos son relativamente lentos para detectar y difundir estas buenas prácticas, teniendo un énfasis mayoritario en el reconocimiento, tanto de los resultados como de la metodología de sus aplicación; otra dificultad importante es respecto a los mínimos incentivos que existen para la replicabilidad de estas buenas prácticas y la baja orientación de los municipios para aprender y replicar experiencias de otras municipalidades nacionales o internacionales.

Se propone crear una red de mejores prácticas a nivel nacional que pueda constituirse sistemáticamente en un portal de las mejores prácticas por región, a nivel nacional e internacional en ámbitos específicos elegidos anualmente por los municipios (un ejemplo es la evaluación anual que realiza la Cámara de Comercio de Santiago de los sitios web municipales). Junto a este portal se contempla la creación de un fondo concursable que permita cofinanciar, en promedio, al menos uno o dos proyectos por municipio de las mejores prácticas existentes en las áreas definidas como estratégicas para cada año de aplicación.

- **Fondo de innovación en gestión municipal-regional:** como se está implementado un concurso (por parte de DIPRES) para desarrollar mecanismos de presupuestos participativos a nivel regional, se debería considerar un modelo similar para probar anualmente nuevos modelos de gestión descentralizada. Si se realizara entre los GORE o municipios de alta calidad aumentaría la posibilidad de éxito, permitiría el desarrollo de más de una iniciativa y se podrían generar las prácticas que posteriormente deberían replicarse al conjunto del país.
- **Desarrollar un programa de mejoramiento de la calidad educacional a nivel regional:** el proceso de GTI está orientado a fortalecer seis ejes, y dentro de lo social está incluida el área de educación. Sin embargo, en todos los GORE entrevistados se indica que el debate común es el tema de la calidad educacional. Por otra parte, el 50% de todo el presupuesto municipal está destinado a la educación, así como gran parte de los recursos del FNDR. Dadas las propuestas internacionales orientadas a resolver la problemática articulación entre escuelas, municipios y el Ministerio de Educación (Informe OECD sobre Educación, 2004), la experiencia acumulada por varios GORE en la articulación región-municipio para el mejoramiento de la gestión, y el esfuerzo desarrollado por la Región de Maule para generar un Convenio de Programación con el MINEDUC y el aporte de UNESCO para mejorar la calidad educacional en la región, surge una extraordinaria oportunidad para desarrollar un programa por etapas para mejorar la gestión educativa a nivel de cada región, articulando el desarrollo de capacidades endógenas de los municipios a través de sus respectivos territorios de planificación.

Propuestas adicionales sin modificaciones legislativas

- **Fortalecimiento de la información SINIM:** es necesario aumentar los indicadores de eficiencia y resultados de la gestión municipal incluidos en el SINIM. Se propone incluir indicadores relativos a las deudas municipales, al SIMCE, resultados en atención primaria, calidad de páginas web, costos unitarios de las principales prestaciones de servicio a la comunidad (costo por recolección de tonelada de basura; por mantenimiento de metro cuadrado de área verde, entre otros); tiempo para resolver principales trámites. En varios casos se podría generar una alianza entre SUBDERE y diversas instituciones que actualmente realizan análisis de algunos de estos estudios, al mismo tiempo se podría contratar la elaboración de un índice anual o bianual acerca de participación y otro sobre transparencia, por entidades de reconocida calidad en estas áreas. Además, las evaluaciones realizadas semestralmente por MINSAL sobre atención en la salud primaria municipal deben ser públicas y entregadas a través de SINIM.
- **Premio a la calidad regional y nacional en áreas de gestión municipal:** quizás uno de los elementos más importantes es destacar los éxitos municipales, así como seguir fortaleciendo el aprendizaje entre los propios municipios.

Propuestas que requieren modificaciones legislativas

- **Hacer responsable a las autoridades municipales, a los alcaldes y al Concejo Municipal, de situaciones de endeudamiento crítico que afectan el patrimonio municipal:** los mecanismos que pueden ser utilizados van desde permitir que la CGR pueda hacer sumarios administrativos a alcaldes y concejales por estas situaciones, o regular que puedan existir acusaciones al TRICEL por parte de un porcentaje de los ciudadanos de la comuna para causas como éstas. También es necesario contar con una modificación legal para permitir que las finanzas municipales sean auditadas anual o bianualmente por entidades privadas.
- **Incrementar los mecanismos de cuenta pública de la gestión municipal:** aumentar la información disponible a la comunidad y en la página Web del municipio. Se pueden mencionar entre otros: metas del PADEM para el año en curso y los resultados del PADEM del año anterior; estimación y publicación de los costos unitarios de los servicios de basura, mantenimiento de áreas verdes y alumbrado público; cumplimiento de metas de atención primaria de salud; resultados de las evaluaciones semestrales de satisfacción de los usuarios de los servicios de atención primaria de salud; listado de personal contratado y total de remuneraciones anuales por cada uno de estos contratos. Hacer obligatoria la contratación de una auditoría externa, la cual debe ser realizada al menos para el último año de gestión del alcalde en ejercicio, con resultados públicos y asequibles a la ciudadanía a través de la oficina de partes y de la página Web del municipio.
- **Reforma que regula el nuevo Artículo 110 de la Constitución:** esta reforma es urgente para incorporar una institucionalidad más flexible para una gestión de mayor calidad, así como para fortalecer los mecanismos normativos acerca de la responsabilidad que tienen las autoridades locales para una administración con mayor transparencia.
- **Dotar de personalidad jurídica a asociaciones municipales:** este mecanismo permitiría dar estabilidad a una institucionalidad destinada a mejorar la calidad en la gestión de una parte importante de los municipios más pequeños del país, particularmente en los procesos de coordinación con otros actores regionales y en la incorporación de nuevas tecnologías, innovaciones y personal más calificado en la creación de valor del desarrollo local.
- **Rediseñar el componente de eficiencia del 5% del FCM:** los municipios necesitan tener un mecanismo mucho más simple para orientar su gestión de acuerdo a estos incentivos. Más allá de la fuente de financiamiento, podría construirse un índice simple de resultados, no de procesos, vinculados con cifras públicas anuales sobre las áreas esenciales de gestión

local: podrían considerarse las áreas de participación ciudadana, gestión financiera, transparencia, e indicadores como el cumplimiento de las metas de atención primaria, el puntaje SIMCE de 4to. básico y los tiempos promedio para resolver los principales trámites municipales.

- **Fortalecer los mecanismos de incentivos de salud y educación para el municipio:** actualmente los municipios no son reconocidos ni premiados por el SNED ni el componente de metas de salud primaria. Debe crearse algún mecanismo que premie al municipio por sus resultados en cada una de estas áreas, reconociendo que es el municipio, como organización, el responsable de estos resultados y no sólo un área específica o los funcionarios de ésta.
- **Incluir mecanismos de estabilización en el FCM para períodos bajos del ciclo económico nacional:** ello traería mayor estabilidad en los recursos de la mayoría de los municipios del país y reduciría los riesgos de endeudamiento corriente. Esta iniciativa podría ser contemplada en el rediseño del FCM, a través de la creación de un mecanismo de estabilización o podría ser considerada en la posibilidad de aportes del Tesoro Público para períodos específicos.
- **Incrementar las dotaciones de personal de los GORE:** es urgente que los GORE sean fortalecidos con mayores recursos de funcionamiento; sólo de esta forma podrán ser exitosos los programas en curso y las nuevas iniciativas para mejorar la gestión regional y local.
- **Generar una ley de rentas regionales:** paulatinamente se debe lograr que los GORE cuenten con ingresos más estables en el tiempo, con un uso más flexible y con la posibilidad de planificar sus acciones en el tiempo.
- **Dotar de funciones de planificación y coordinación a los GORE:** actualmente estas dos funciones están otorgadas a la Intendencia Regional o a la SERPLAC; sin embargo, el principal rol del GORE es transformarse en el gran articulador de los actores regionales para el desarrollo territorial en la región. Incluso, se pueden separar las actuales competencias de los SERPLAC entre aquellas destinadas a la evaluación de inversiones (que debe continuar siendo externa al GORE) de la de planificación que puede ser asumida por el GORE.
- **Incrementar la regulación del mercado de la educación:** dentro de las múltiples fallas en el mercado educativo una que está generando un alto costo social es la libre entrada de nuevos establecimientos, así como la provisión de establecimientos de muy mala calidad. El exceso de oferta educativa está llevando a que el tamaño promedio de los cursos sea inferior a los 35 alumnos, a pesar de que la subvención está calculada sobre la base de cursos más grandes. Esta situación no ha generado una mejor calidad educacional, pero sí un considerable riesgo de sobreinversión y de déficit crecientes en el sector municipal. Incluso, varias de las reformas en curso o discutidas por algunos actores para el incremento de los recursos de las subvenciones tendrían importantes externalidades que harían más críticos los problemas descritos en este informe.
- **Desarrollar nuevos mecanismos para la gestión conjunta entre el sector municipal y las entidades privadas sin fines de lucro y/o universidades:** estas entidades podrían realizar la gestión conjunta de salud primaria, servicios de educación, desarrollo productivo local u otras actividades.
- **Permitir que las municipalidades puedan formar parte de las fundaciones o corporaciones regionales que actualmente pueden conformar los gobiernos regionales.**

BIBLIOGRAFÍA

ACHM, (2005): Fondo Común Municipal: Análisis y Propuestas. Asociación Chilena de Municipalidades.

ACHM, (2005): Boletín Legislativo Municipal No 15, Febrero 2005. Asociación Chilena de Municipalidades.

Aubry, M. y P. Lira, (2004): Instituto Libertad. Informe especial: Importancia de la corrupción en la opinión pública chilena y en las preferencias electorales Vol. XIV, No 123.

Auguste, S., (2004): An empirical model of school formation. University of Michigan. Tesis de Grado.

Auguste, S. y J. P. Valenzuela, (2003): Do schools benefit from school competition?: Evidence from Chile. Mimeo, University of Michigan.

Ahumada, J., (2002): Desarrollo, gobierno y fortalecimiento municipal: Condiciones claves para la profundización y la gobernabilidad democrática. LIDER 7(10).

Albuquerque, F., G. Aghón y P. Cortés, (2001). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: Un análisis comparativo. CEPAL/GTZ. Santiago, Chile.

Bau, C., (2005): Experiencias exitosas en la profesionalización de la función pública en América Latina. X Congreso Internacional del CLAD, Santiago, Chile.

Beyer, H., (2005): Desigualdad de ingresos: razones para un optimismo moderado. En Dos miradas ¿optimistas? sobre la evolución de la desigualdad de ingresos en Chile. Centro de Estudios Públicos, Santiago-Chile.

Bensión, A., (2005): Las reformas del Estado en Chile a partir de la década del noventa y sus lecciones. Informe preliminar, Banco Interamericano de Desarrollo.

Boisier, S., (1999): El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico. En Instituciones y actores del desarrollo territorial en el marco de la globalización. Ediciones Universidad del Bío Bío.

Boisier, S., (1996): Política regional en una era de globalización. ¿Hace sentido en América Latina? ILPES. Santiago, Chile.

Boisier, S., (1992): La gestión de las regiones en el nuevo orden internacional: cuasi estados y cuasi empresas. Estudios Sociales 72.

Boisier, S., (1991). La descentralización: Un tema difuso y confuso. En descentralización política y consolidación democrática. Dieter Nohlen (ed). Editorial Nueva Sociedad.

Cámara de Comercio de Santiago, (2005): Trámites municipales www.ccs.cl

Carnoy, M., I. Brodziak, A. Molina y M. Socías, (2004): Do teacher pay incentive programs improve achievements gains? The case of Chile's SNED. Stanford: Standord University School of Education.

Caro, J., (2003): Avances y límites en la participación ciudadana en Chile: Herramientas y actores.

- Centro Nacional de Productividad y Calidad, (2004): Índice Nacional de Satisfacción de Consumidores I Semestre 2004. Santiago, Chile.
- CEP, (2002): Estudio nacional de opinión pública No. 44. Centro de Estudios Públicos. Santiago, Chile.
- CGR, (2005): Informe de gestión financiera del Estado 2004. Contraloría General de la República.
- ChileCompra, (2005): Encuesta de satisfacción compradores municipios. Informe octubre.
- ChileCompra, (2005): Evaluación de gestión con municipios, septiembre.
- Contreras, D., L. Flores, F. Lobato y V. Macías, (2005): Monetary incentives for teachers and school performance: Evidence from Chile. Mimeo. Departamento de Economía, Universidad de Chile.
- Díaz, A. y D. Bello, (2005): Fronteras y desafíos en la gestión local municipal Chilena. Borrador.
- DIPRES, (2005): Informe final de evaluación. Programa fortalecimiento de la gestión municipal. PROFIM II Extensión. Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.
- DIPRES, (2005): Proyecto de Presupuesto 2006. Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.
- DIPRES, (2005): Ejecución presupuestaria. Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda. www.dipres.cl.
- DIPRES, (2005): Informe de las finanzas públicas 2005. Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.
- DIPRES, (2004): Informe de las finanzas públicas 2004. Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.
- DIPRES, (1999): Evaluación del programa de fortalecimiento institucional de la gestión municipal I. Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.
- Espinoza, J. y M. Marcel, (1983): Descentralización fiscal: El caso de Chile. Serie Política Fiscal No. 57, CEPAL. Santiago, Chile.
- Fernández, P., (2004): Presentación de Chile Emprende en la jornada nacional del programa Chile Emprende. Directorio Programa Chile Emprende.
- Finot, I., (2001): Descentralización en América Latina: Teoría y práctica. Santiago: ILPES/CEPAL.
- Fritz, M., (2004). Proyecto asociativo La Perla. En innovación y ciudadanía en la gestión territorial: El rol de los municipios.
- Fujita, M; P. Krugman y A. Venables, (1999): The spatial economy: Cities, regions and international trade. The MIT Press, Cambridge.
- González, P, A. Mizala y P. Romaguera, (2004): How to make choice systems a more even field: The Chilean experience. Mimeo. Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile.
- González, P, A. Mizala y P. Romaguera, (2002): Recursos diferenciados a la educación subvencionada en Chile. Documento de trabajo 150, Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile.

- GORE Bío Bío, (2005): Cuenta pública del gobierno regional del Bío Bío 2004. Concepción, Chile.
- GORE Bío Bío (2004) Definiciones programa de desarrollo territorial. Concepción, Chile.
- GORE Bío Bío, (2003): Aplicación del programa de desarrollo territorial en la región del Bío Bío. Gobierno Regional del Bío Bío. Concepción, Chile.
- Guastavino, L., (1999): Programa universidades-gobiernos regionales. Evaluación, realizaciones y proyecciones. SUBDERE. Santiago, Chile.
- Guzmán, M., (2005): Sistema de control de gestión y presupuestos por resultados: La experiencia Chilena. División de Control de Gestión, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda de Chile.
- Hirschmann, A., (1970): Exit, voice and royalty. Harvard University Press.
- Horst, B., (2004): Modernización y autonomía municipal: La reforma necesaria en materia laboral. Serie Informe Económico N 146, Libertad y Desarrollo.
- IEUT, (2005): Índice de gestión municipal. Boletín de actualidad urbana del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Universidad Católica de Chile.
- Municipalidad de Maipú, (2005): Presentación del taller proyección estratégica. Corporación Educación de Maipú, septiembre.
- Municipalidad de Peñalolén, (2005): Plan anual de desarrollo de la educación municipal de Peñalolén. Dirección de educación, Corporación Municipal de Peñalolén.
- Inman, R. y D. Rubinfeld, (1977): Rethinking federalism. Journal of Economic Perspectives 11(4), 43-64.
- Irrázaval, I., (2004): Estudio de diagnóstico y análisis de factibilidad de la administración municipal conjunta de los servicios de educación y salud en las municipalidades chilenas. Resumen ejecutivo.
- Ley 18.695: Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.
- Marcel, M. y C. Tohá, (1997): Reforma del Estado y la gestión pública. Mimeo.
- Márquez, M., (2004): Reforma del Estado y buenas prácticas de gestión en Chile: El sistema de información de experiencias de gestión pública. Presentación en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública, Madrid, España.
- Más Voces, (2005): Encuesta Más Voces: Principales resultados nacionales.
- MIDEPLAN, (2005): Serie regionalizada de la inversión pública efectiva 1994-2004, División de Planificación Regional.
- MIDEPLAN, (2005): Presentación del programa MAS REGIÓN. Ministerio de Planificación y Cooperación. Santiago, Chile.
- MIDEPLAN (2005). Reflexión en torno a las experiencias de desarrollo de 7 planes de desarrollo comunal participativo y propuestas de modelo de gestión municipal. Mimeo programa MAS REGIÓN. Ministerio de Planificación y Cooperación. Santiago, Chile.

MINEDUC, (2005): Calidad en todas las escuelas y liceos. Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Gestión Escolar. Ministerio de Educación. Santiago, Chile.

MINEDUC, (2005): Resultados SIMCE 4to. Básico 2002. www.mineduc.cl

MINEDUC, (2005): Resultados nacionales SIMCA. www.mineduc.cl

MINEDUC, (2004): SNED 2004-2005. Hacia la excelencia académica. Presentación en www.mineduc.cl

MINSAL, (2005): Per cápita. PSF con AUGES para el año 2005. (Presentación del Ministerio de Salud).

MINSAL, (2004): Decreto No. 181 que determina el aporte estatal a entidades administradoras de salud municipal. Departamento de Asesoría Jurídica.

Molina, Sergio, (2004): Debate sobre la igualdad educativa en Chile. En Políticas Educativas en Chile, UNICEF, UNESCO, Fundación Ford y Universidad Alberto Hurtado, Octubre 2004.

Moncayo, E. (2001): Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial. Serie Gestión Pública No 13. ILPES/CEPAL. Santiago, Chile.

Monje, P., (2004): Las relaciones inter-institucionales para el desarrollo local en el caso del municipio de Til-Til Chile. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública. Madrid, España.

Montecinos, E., (2005): Los estudios de descentralización en América Latina: Una revisión sobre el estado actual de la temática. Revista EURE Vol. XXXI No 93.

Montes, J. P., (2005): Evaluación componente productivo del programa MAS REGIÓN. Mimeo Programa MAS REGIÓN.

Nicod, C., (1999): Los fundamentos del asociativismo municipal. En asociativismo municipal. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

Oates, W., (1972): Federal fiscalism. New York: Harcourt, Brace and Javonovich.

O'Donnell, G., P. Schmitter y L. Whitehead, (1986): Transitions from authoritarian rule: Prospect for democracy. Baltimore: The John Hopkins University Press.

OECD, (2004): Reviews of National Policies for Education: Chile.

OECD, (2003): Outlook of the Economy 2003.

Orrego, C., (1995): Participación ciudadana y el fortalecimiento de la accountability de los municipios en Chile. Ejercicio de análisis político. Departamento de estudios, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Ministerio del Interior.

Ostrom, E., L. Schroeder y S. Wynne, (1993): Institutional incentives and sustainable development. Boulder: Westview Press.

PETQUINTA S.A., (2004): Investigación caracterización del funcionario municipal. Consultoría para la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Ministerio del Interior.

PNUD, (2005): Informe de Desarrollo Humano Chile 2005. Santiago, Chile.

- PNUD y MIDEPLAN, (2003): Desarrollo Humano en las comunas de Chile. Santiago, Chile.
- Porter, M., (2000): Location, competition and economic development: Local clusters in a global economy. Economic Development Quarterly. Febrero.
- Raczynski, D. y C. Serrano, (2001): Descentralización nudos gordianos. Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN) y Asesorías para el Desarrollo S.A.
- Santiago Consultores, (2004): Informe final. Estudio evaluación intermedia programa de mejoramiento de la eficiencia y gestión de la inversión regional SUBDERE/BID 1281 OC-CH.
- SEGPRES, (2003): Desarrollo del e-Gob local en Chile. Documento de trabajo.
- SEGPRES, (2001): Participación ciudadana en la gestión pública. Marco conceptual.
- SERPLAC Bío Bío (2005). Borrador de proyecto “Fortalecimiento de las instancias público-privadas para el desarrollo económico local en territorios de la VIII Región del Bío Bío”. Concepción, Chile.
- Serrano, C., (2005). Programa integrado de gobernabilidad y descentralización de la región de Coquimbo: Perspectiva del capital social y las políticas públicas. Mimeo del programa MAS REGIÓN.
- Serrano, C., (2001): Inversión pública y gestión regional: Nudos críticos. En descentralización: Nudos críticos. Raczynski y Serrano (ed).
- Serrano, C. y H. Berner, (2002): Chile: Un caso poco frecuente de indisciplina fiscal y endeudamiento encubierto en la educación municipal. Documento de trabajo R-446, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Serrano, C., I. Fernández y A. Pavez, (2000): Descentralización de la educación en Chile. En Descentralización Nudos Críticos. Ed. Raczynski y Serrano (2001).
- SII, (2005): Misión, objetivos e historia del servicio de impuestos internos. www.sii.cl.
- SUBDERE, (2005): Encuesta realidad tecnológica municipal 2005. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Ministerio del Interior.
- SUBDERE, (2005): Análisis general SINIM 2004. Area administración y finanzas. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Ministerio del Interior.
- SUBDERE, (2005): País/Municipal. Buenas prácticas. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Ministerio del Interior.
- SUBDERE, (2005): Proyecto de Ley rediseño Fondo Común Municipal. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Ministerio del Interior.
- SUBDERE, (2005): Evaluación global 2004: Sistema de gestión territorial integrada. División de desarrollo regional, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Ministerio del Interior.
- SUBDERE, (2005): Preguntas frecuentes acerca del PMG-GTI. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Ministerio del Interior. www.subdere.cl.
- SUBDERE, (2005): Subdere y Universidad de Chile se unen para implementar carta ciudadana municipal. Junio. En www.subdere.cl

SUBDERE, (2004): Participación ciudadana en la gestión de los gobiernos regionales y municipios: Diagnóstico situación actual. Documento de trabajo, División de políticas.

SUBDERE, (2004): Un municipio para vivir mejor. Lineamiento de buen gobierno local. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Ministerio del Interior.

SUBDERE, (2004): Participación ciudadana en la gestión de los gobiernos regionales y municipios: Diagnóstico situación actual. Documento de trabajo, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Ministerio del Interior.

SUBDERE, (2004): Encuesta realidad tecnológica municipal 2004. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Ministerio del Interior.

SUBDERE, (2004): El gobierno regional que queremos para liderar el desarrollo territorial y articular la gestión pública en la región. División de políticas. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Ministerio del Interior. Documento de trabajo

SUBDERE, (2003): Evaluación PROFIM II. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Ministerio del Interior.

SUBDERE, (2003): Fortalecimiento municipal en Chile: Análisis y evaluación 1999-2003. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Ministerio del Interior.

SUBDERE, (2003): Decreto No. 130 que aprueba Reglamento sobre distribución interregional del FNDR y sus procedimientos de operación.

SUBDERE, (2002): El Chile descentralizado que queremos: Hacia un nuevo municipio. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Ministerio del Interior.

SUBDERE, (2001): El Chile descentralizado que queremos. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Ministerio del Interior.

SUBDERE, (1997): Asociaciones municipales: Instrumento de apoyo a la gestión local. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Ministerio del Interior.

SUBDERE, (1995): Guía de gobiernos regionales. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Ministerio del Interior.

SUBDERE: Sistema Nacional de Indicadores Municipales (SINIM) para varios años. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Ministerio del Interior.

SUR Consultores, (2004): Diagnóstico 100 comunas PROFIM Extensión. Santiago, Chile.

Tiebout, C., (1956): A pure theory of local expenditures. Journal of Political Economy 64(5).

Tokman, A., (2002): Is private education better? Evidence from Chile. Working Paper 147, Banco Central de Chile.

Toledo, J. E., (2004): Desarrollo local. Presentación en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública. Madrid, España.

Torres, G., (2005): ¿Burócratas e innovadores? Mimeo.

Transparencia Internacional, (2005): Índice Mundial de Percepción de Corrupción 2004.

Valenzuela, J. P., (1999): Asociativismo municipal: Principales características. En Asociativismo municipal. Subsecretaría de desarrollo regional y administrativo.

Von Baer, E., (2005): Encuesta de corrupción 2005. Instituto Libertad y Desarrollo. Santiago, Chile.

Von Baer, H., (2005): Seminario asociativismo municipal para la gestión local en la región del BioBio, organizado por la Universidad de La Frontera, GORE BioBio y SUBDERE.

Wiesner, E., (2003): Fiscal federalism in Latin America: From entitlements to markets. Inter-American Development Bank.

World Bank, (2005): Implementation completion report. CHILE: Municipal development pilot project.

World Bank, (1998): Más allá del centro: La descentralización del Estado. Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe. Puntos de Vista.

ANEXOS

Lista de entrevistados adicionales a las entrevistas municipales

I. Nivel Regional

Región de Valparaíso

Luis Guastavino: Intendente Región de Valparaíso.

Carmen Leyton: SERPLAC.

Gabriel Aldana: Jefe División de Análisis y Control de Gestión.

Jaime Quiroz: Jefe Departamento de Municipalidades.

Región Metropolitana

Ximena Rincón: Intendenta Región Metropolitana.

Juan Ignacio Bravo: SERPLAC Subrogante.

Paulina Gómez: Jefa de División de Análisis y Control de Gestión.

Ana María Silva: Jefa Departamento de Análisis de Inversión.

Región del Maule

Jaime Hermosilla: Intendente Región del Maule.

Pedro Espinoza: SERPLAC Subrogante.

Gonzalo Tapia: Jefe Coordinador de Asesores.

Mauricio Carrasco: Jefe División de Desarrollo Regional.

Magdalena Barriá: Jefa División de Análisis y Control de Gestión.

Jaime Durán: Jefe División de Administración y Finanzas.

Juan Carlos Garcés: Jefe Departamento de Desarrollo Comunal.

Región del Bío Bío

Jaime Tohá: Intendente Región del Bío Bío.

José Miguel Ibar: SERPLAC.

Benjamín Stuardo: Jefe División de Administración y Finanzas

Jorge Urrea: Programa de Inserción Internacional.

II. Nivel Nacional

Rodrigo Flores: Coordinador Programa Municipal, Instituto Libertad.

Tomás Campero: Director Servicio Chile Compra

Gonzalo de la Maza: Director Fundación Innovación Ciudadana.

Sergio Granados: Subdirector de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

Rodrigo Cuadra: Sectorialista Ministerio del Interior y Gobiernos Regionales, Dirección de Presupuestos.

Samuel Garrido: Jefe División de Municipalidades, SUBDERE.

Ignacio Irrarrázaval: Universidad Católica

Claudia Serrano: Asesorías para el Desarrollo.

Dagmar Raczynski: Asesorías para el Desarrollo.

Julio Ruiz: Jefe División de Desarrollo Regional, SUBDERE.

Darío Vergara: Coordinador Programa de Inversión Rural, SUBDERE.

Juan Carlos Hernández: Director de Desarrollo Institucional, Asociación Chilena de Municipalidades.

Patricia Arriagada: Jefa División de Municipalidades, Contraloría General de la República.

Alejandro Traverso: Secretario Regional Ministerial de Educación, Región Metropolitana.

Pedro Montt: Subsecretario de Educación, Ministerio de Educación.

Pedro Enríquez: Jefe División de Planificación y Presupuestos, Ministerio de Educación.

Atilio Pizarro: Jefe Departamento de Estudios, Ministerio de Educación.

Leonardo Vera: Coordinador del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Gestión Escolar, Ministerio de Educación.

Rodrigo Negrín: Director Chile Solidario, Ministerio de Planificación y Cooperación.

Gustavo Rayo: Jefe División de Planificación Regional, Ministerio de Planificación y Cooperación.

Juan Cavada: Jefe División de Inversión, Ministerio de Planificación y Cooperación.

Francisca Toro: Encargada de Salud de la Familia, Unidad de Atención Primaria, Ministerio de Salud.

Ricardo Fábrega: Jefe División Redes Asistenciales, Ministerio de Salud.

Carmen Aravena: Unidad de Atención Primaria, Ministerio de Salud.

Bettina Horst: Investigadora Instituto Libertad y Desarrollo.

Mauricio Muñoz: Asesor Comité de Modernización, Ministerio Secretaría General de la Presidencia

SIGLAS

ACHM	Asociación Chilena de Municipalidades
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAS	Caracterización Socioeconómica
CCS	Cámara de la Construcción de Santiago
CEP	Centro de Estudios Públicos
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CESCO	Consejo Económico y Social Comunal
CGR	Contraloría General de la República
CONICYT	Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología
CORFO	Corporación de Fomento
DEPROV	Departamento Provincial
DIDECO	Dirección de Desarrollo Comunitario
DIPRES	Dirección de Presupuestos
DOS	División de Organizaciones Sociales
FCM	Fondo Común Municipal
FNDR	Fondo Nacional de Desarrollo Regional
FONASA	Fondo Nacional de Salud
FONDEVE	Fondo de Desarrollo Vecinal
FOSIS	Fondo de Solidaridad e Inversión Social
GORE	Gobierno(s) Regional(es)
GTI	Gestión Territorial Integrada
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
IDR	Inversión de Decisión Regional
INDAP	Instituto de Desarrollo Agrícola
IRAL	Inversión Regional de Asignación Local
ISAR	Inversión Sectorial de Asignación Regional
LOC	Ley Orgánica Constitucional
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación y Cooperación
MINECON	Ministerio de Economía
MINEDUC	Ministerio de Educación
MNSAL	Ministerio de Salud
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
PADEM	Plan Anual de Desarrollo Educacional Municipal
PDT	Programa de Desarrollo Territorial
PLADECO	Plan de Desarrollo Comunal
PMB	Programa de Mejoramiento de Barrios
PMG	Programa de Mejoramiento de Gestión
PMU	Programa de Mejoramiento Urbano
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PRODESAL	Programa de Desarrollo Local
PROFIM	Programa de Fortalecimiento Institucional Municipal
SECPLAC	Dirección de Planificación Comunal
SEGPRES	Secretaría General de la Presidencia
SENAME	Servicio Nacional de Menores
SENCE	Servicio de Capacitación y Empleo
SERCOTEC	Servicio de Cooperación Técnica
SEREMI	Secretaría Regional Ministerial
SERPLAC	Secretaría Regional de Planificación y Coordinación
SIGFE	Sistema de Gestión Financiera
SII	Servicio de Impuestos Internos
SIMCE	Sistema de Medición de la Calidad Educacional
SINIM	Sistema Nacional de Información Municipal
SUBDERE	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

TIC	Tecnologías de Información y Comunicación
TME	Transferencias Municipales a Educación
TMS	Transferencias Municipales a Salud
UGT	Unidad de Gestión Territorial