

MAYOR EFICACIA DEL GOBIERNO MUNICIPAL: EL ESTADO MAS CERCANO A LOS CIUDADANOS¹

INTRODUCCIÓN

El programa del nuevo gobierno ha definido la profundización del proceso de descentralización como uno de los ejes más ambiciosos de su quehacer para los próximos cuatro años. Esta propuesta enfatiza que el territorio no es neutro para las oportunidades de desarrollo y que éste debe representar un reto y no una dificultad, para las mejores condiciones de vida de todos los ciudadanos. Los objetivos de su quehacer estarán orientados a: i) Concentrar las competencias vinculadas a la administración del territorio, la infraestructura pública y el desarrollo productivo en los gobiernos regionales (GORE); ii) incrementar los recursos financieros disponibles y las capacidades de gestión de los GORE y municipios, de tal forma de responder adecuadamente a sus actuales y nuevos desafíos y; iii) como contrapartida a estas mayores responsabilidades y recursos, existirá un fuerte énfasis en fortalecer los mecanismos de participación ciudadana en la gestión de los gobiernos regionales y locales, así como promover la transparencia y cuenta pública de la gestión de las entidades subnacionales hacia los ciudadanos y sus organizaciones.

Para hacer frente a estos desafíos es indispensable mejorar la actual calidad de la gestión de los municipios, puesto que ellos son las entidades públicas más cercanas a los ciudadanos. Asimismo, son responsables de un número creciente de funciones que afectan directamente la calidad de vida de los vecinos de cada comuna, administran cerca del 20% del gasto público y es el mejor espacio del Estado para avanzar en un sostenido proceso de democratización y participación de los ciudadanos en la conformación de sus autoridades, el control de su gestión, así como en el diseño, ejecución y evaluación de sus programas. Por otra parte, existe una creciente convergencia hacia relevar las capacidades endógenas de los territorios locales como principales factores para el desarrollo económico.

A partir de 1990 se han realizado importantes avances para revertir el tradicional centralismo chileno. Durante el gobierno del Presidente Aylwin (1990-1994) se democratizó la elección de autoridades locales y se crearon los GORE; en el del

Nota Técnica

“Fortalecer los mecanismos de participación ciudadana en la gestión de los gobiernos regionales y locales, así como promover la transparencia y cuenta pública de la gestión de las entidades subnacionales hacia los ciudadanos y sus organizaciones”



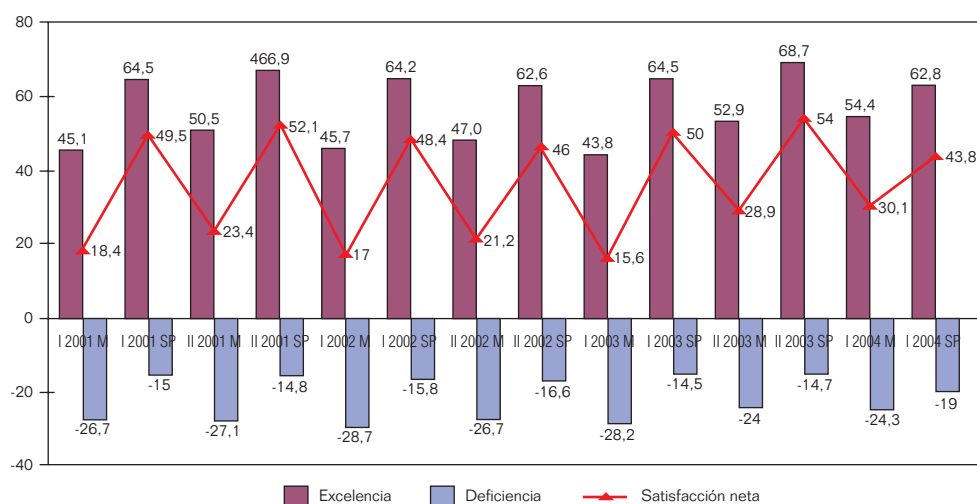
Banco Interamericano
de Desarrollo

¹ Documento elaborado por Juan Pablo Valenzuela (consultor).

Los desafíos de la participación ciudadana y calidad de los servicios municipales

A pesar de los importantes avances realizados durante el gobierno del Presidente Lagos en el incremento de recursos destinados a las finanzas municipales, así como la masiva incorporación de las nuevas tecnologías de información y comunicación a la gestión local, el mejoramiento de la gestión municipal aparece como central en el proceso de modernización del Estado. La ciudadanía percibe que la calidad de los servicios prestados por los municipios es sistemáticamente evaluada entre los más deficientes e inferior a los entregados por la administración central (Cuadro 1) (Centro nacional de productividad y calidad, 2004). Al mismo tiempo, la población revela un alto desconocimiento de los mecanismos de participación para la sociedad civil definidos legalmente en el ámbito municipal, así como un bajo nivel de participación en los principales instrumentos de planificación local, como es el PLADECO o el presupuesto municipal (Cuadro 2, (Más voces, 2005), signos de una gestión local caracterizada por su poca transparencia, baja incorporación de la ciudadanía y sus organizaciones en el diseño y ejecución de las políticas públicas locales y escasos mecanismos de cuenta pública de las autoridades locales a sus vecinos.

Cuadro 1. Satisfacción de usuarios, municipios y servicios públicos, 2002–2004



Presidente Frei (1994-2000) se duplicaron los recursos de inversiones para los GORE y se fortaleció la infraestructura social. El gobierno del Presidente Lagos (2000-2006) conectó al país a través de una red de infraestructura y comunicaciones, así como entregó mayores recursos a los gobiernos subnacionales. Sin embargo, existen enormes desafíos pendientes, donde sobresale el mejoramiento en la calidad de los servicios prestados; la articulación entre diversos niveles de gobierno, con el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil; el fortalecimiento de la participación de los ciudadanos y la transparencia en la gestión de los gobiernos locales.

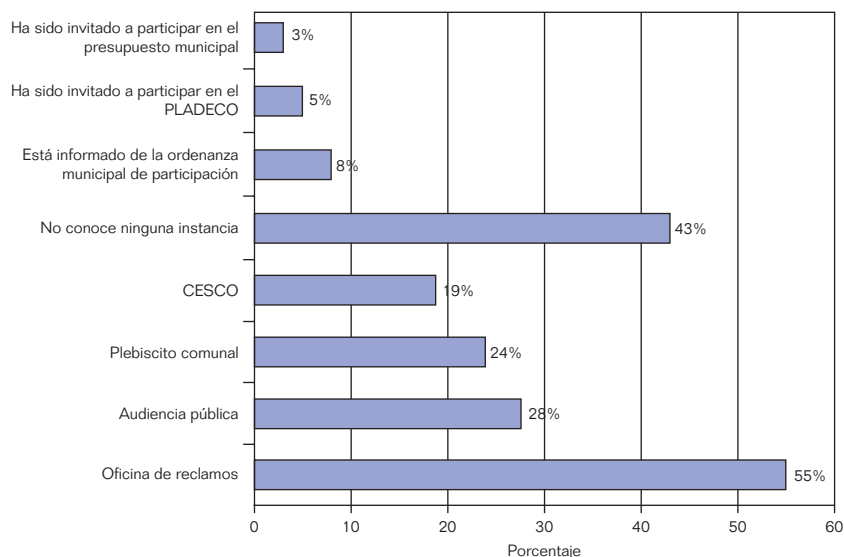
DIAGNÓSTICO

1. Actual grado de descentralización a nivel municipal

Descentralización política: A nivel municipal la elección de autoridades locales del 2004 fortaleció el grado de descentralización política y legitimidad de las autoridades locales. Los cambios legales incorporados permitieron la primera elección directa, por simple mayoría popular, de todos los alcaldes del país, y la elección separada de alcaldes y concejales.

Descentralización funcional: los municipios chilenos se caracterizan por contar con una amplia

Cuadro 2. Participación ciudadana y conocimiento de instancias de participación en la gestión municipal (Diciembre de 2004, Estudio Más Voces)



variedad de funciones, asociadas a 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. El número de sus funciones se ha ido incrementando sistemáticamente en los últimos años, reflejando que su mayor cercanía a los ciudadanos permite entregar bienes y servicios públicos más pertinentes a la realidad, un mayor grado de participación de los ciudadanos en el diseño de las políticas y programas, y un mejor control para que éstos sean más eficientes. Sin embargo, varias debilidades son indicadas por las autoridades locales respecto a sus funciones: i) la mayor parte de ellas son compartidas entre diversos niveles de gobierno, reduciendo el grado de responsabilidad de las instituciones frente a la ciudadanía y generando una alta demanda por el diseño de mecanismos efectivos de coordinación y de transferencias financieras que incentiven la entrega de servicios de calidad y de una gestión municipal eficiente; ii) inconsistencia entre el alto número de funciones y las restringidas competencias locales para una gestión de calidad; iii) desequilibrio vertical entre las funciones del nivel local y los recursos financieros, humanos y tecnológicos para realizarlas.

Descentralización fiscal: Tal como se indica en la nota técnica “Impulso al desarrollo territorial”, Chile se encuentra en un rango intermedio-bajo en la magnitud de recursos públicos descentralizados comparado con el resto de América Latina y en el rango de los menos descentralizados respecto a los países de la OECD (Tabla 1), con un gasto descentralizado cercano al 13% del gasto público – de acuerdo a la Dirección de Presupuesto (DIPRES) – versus un 30,5% para el promedio de los países unitarios de la OECD. Cabe destacar, sin embargo, que esta cifra no incluye el gasto de las corporaciones municipales encargadas de salud y educación. Al incluir estos recursos, el gasto público subnacional en Chile aumenta notoriamente entre 17% y 18%, indicando un grado intermedio de municipalización de los servicios públicos en el país. A esto se suma una particularidad del caso chileno: la fuerte participación del sector privado en la entrega de varios bienes y servicios públicos locales, tales como educación, saneamiento básico o transporte. Si consideramos sólo la magnitud de las transferencias gubernamentales a los sostenedores particulares de educación, éstas representan un 5% adicional del gasto público total.

El sistema de financiamiento municipal contempla cuatro principales mecanismos: i) la generación de ingresos propios a través del cobro de impuestos y derechos locales; ii) un mecanismo solidario inter-municipal, el Fondo común municipal (FCM), que permite reducir la enorme concentración de las bases tributarias locales, pero que actualmente genera desincentivos a la generación de mayores recursos propios y no se orienta a generar una gestión eficiente de los receptores²; iii) un sistema de

transferencias desde el gobierno central, asociadas a la demanda por servicios de salud primaria y educación, que por su magnitud, cerca de la mitad de todos los recursos municipales generan importantes tensiones en las finanzas locales, y que, aunque existen algunos incentivos para los profesionales de los sectores y las escuelas, éstos son escasos para mejorar la calidad de los servicios entregados por los municipios y iv) las transferencias desde el gobierno central y los GORE condicionados a proyectos o

**Tabla 1. Indicadores de descentralización fiscal
OECD 2001**

Países Federales	Porcentaje del total del gasto por gobiernos subnacionales	Porcentaje del total del ingreso por gobiernos subnacionales
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
Unita Países Unitarios	57,8	34,6
Dinamarca	35,5	24,7
Finlandia	18,6	13,1
Francia	5,0	3,7
Grecia	29,5	5,3
Irlanda	29,7	17,6
Italia	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
CHILE	12,8	8,4

² Entere r1. Representa entre el 35%-40% de todos los ingresos de los propios de los municipios

programas específicos, donde sobresalen los recursos de inversión, principalmente desde los gobiernos regionales. Estos cuentan con un adecuado proceso de evaluación técnica y económica para su financiamiento, pero, en su mayoría, no están articulados en un programa de desarrollo integral del territorio. Además, no cuentan con mecanismos de evaluación de impacto y dependen de las capacidades técnicas de cada municipio para su diseño. Aunque la mayor parte de los recursos están orientados hacia proyectos de infraestructura social básica, éstos no contemplan explícitamente mecanismos de co-financiamiento. Respecto a los mecanismos de control fiscal, el gobierno central mantiene una alta restricción de endeudamiento a todos los municipios, autorizando sólo operaciones de leasing y lease-back.

Más allá de definir la magnitud de recursos adecuada para cada nivel de gobierno, lo relevante es determinar si los recursos que tienen los gobiernos subnacionales son los apropiados para cumplir con las funciones pertinentes y si éstos contemplan suficientes incentivos para que sean usados en forma eficiente y sean asignados a bienes y servicios locales, en estrecha relación a las preferencias de la comunidad y a los de mayor rentabilidad social.

2. Heterogeneidad municipal

Alta heterogeneidad de los gobiernos subnacionales: Las 344 municipalidades de Chile, así como los 13 gobiernos regionales (GORE), dan

cuenta de una alta heterogeneidad de los territorios y capacidades de los gobiernos subnacionales de Chile. En el caso de los municipios, de los 341 existentes a comienzos del nuevo siglo la mayor parte de ellos, cerca del 75%, pueden ser considerados como responsables de comunas pequeñas, con una población inferior a los 50.000 habitantes, con una alta población rural, y con una baja capacidad de generar recursos propios. Sólo 46 comunas tenían una población de 100.000 o más habitantes y otras 32 una población de entre 50.000 a 100.000 habitantes, es decir, alrededor del 20% de las comunas del país podrían ser consideradas comunas de tamaño medio o grande, en las cuales cerca de tres cuartas partes de la población del país reside (Tabla 2).

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 en un 10,9% lo hace en comunas de entre 25.000-50.000 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.

Este diagnóstico inicial revela la existencia de dos grupos altamente diferenciados en términos demográficos, lo cual se reproduce en términos de autonomía financiera, puesto que, en promedio, las comunas pequeñas —en relación a las medianas y grandes— tienen una considerable mayor depen-

Tabla 2. Tamaño de las comunas chilenas 2003

Rango de población	Número de comunas	Porcentaje de comunas	Promedio del porcentaje 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%

Tabla 3. Número promedio de profesionales entre el personal de planta y contrata por tipo de comuna 2004

Rango de población	Promedio	Desviación estándar
100.000 o más 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 sobre la base de SINIM, Subdere. 6 municipios sin información.

dencia de los recursos de transferencias condicionados o no condicionados, no sólo para el financiamiento de los servicios sociales e inversiones que deben prestar los municipios sino para sus gastos corrientes. Una situación similar se presenta en la dotación de los equipos profesionales que trabajan en los municipios, puesto que su número depende estrechamente del tamaño de la comuna (Tabla 3), en términos generales, en el 2004 más del 50% de los municipios contaba con 10 o menos profesionales y un 15% con 5 o menos.

A pesar de esta alta heterogeneidad demográfica y de recursos financieros y humanos todos los municipios en Chile son responsables de las mismas funciones.

3. Calidad de la gestión

Orientación a la calidad de la gestión: El concepto de “nuevo gerenciamiento público” se ha aplicado masivamente en el sector público central (Bau, 2005). Este puede ser entendido como una gestión orientada a la aplicación de instrumentos destinados a mejorar la calidad de los procesos, a la evaluación por resultados, a un alto énfasis en la satisfacción de los usuarios y en la percepción que ellos tengan de la calidad de los servicios entregados. También se ha incorporado en todo el gobierno central un sistema de control de gestión formal, aplicado también en los GORE, que contempla i) Indicadores de desempeño; ii) Evaluación de programas; iii) Programa de

mejoramiento de la gestión (PMG) y iv) Balances de gestión integral (Guzmán, 2005).

En términos generales todos los municipios están realizando diversas iniciativas tendientes a mejorar la calidad de los servicios entregados, sin embargo, en varios las iniciativas están concentradas sólo en algunas áreas y mayoritariamente no responden a un proyecto integral del municipio para elevar la calidad³. 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.

Los municipios, por su condición de autonomía, cuentan con mecanismos más flexibles, pero con un marco legal que asimila la experiencia del gobierno central a lo que debiese ser realizado a nivel local. Por una parte, todos los municipios deben realizar un plan de desarrollo comunal (PLADECO), el cual debiese determinar las principales metas anuales. Desde el año 2002 deben elaborar anualmente PMG, además de un plan anual de gestión educacional (PADEM) y otro sobre metas de salud primaria; mientras que todos los alcaldes deben realizar anualmente una cuenta pública.

La evaluación de estos diversos instrumentos, que debiesen conformar el sistema de control de gestión

³ Algunos alcaldes indican que la votación cada cuatro años es suficiente para saber si la calidad de los servicios es adecuada.

municipal, indica que la calidad de su realización y coordinación es muy diversa y depende, principalmente, de las características de cada alcalde.

Innovación: En la actualidad existen experiencias innovadoras en gestión local en todos los municipios del país, indicando que éstas no se asocian al tamaño, ingreso o urbanidad de la comuna, como tampoco a la dependencia política de las autoridades locales (Díaz y Bello, 2005). Sin embargo, son pocos los municipios que están incorporando la innovación como un componente integral para mejorar su gestión, lo cual está estrechamente correlacionado con las características de gestión de cada alcalde. Por este motivo son más los funcionarios innovadores que los municipios orientados a la innovación, así como aún es escasa la incorporación de las buenas experiencias de otros municipios para mejorar la gestión local.

A pesar que existen algunos mecanismos, como SABER coordinado por la Asociación Chilena de Municipalidades, estos cuentan con escasos recursos para su replicabilidad y divulgación, no pudiendo resolver las fallas de mercado asociadas a la intermediación tecnológica a nivel municipal. De esta forma, existe una fuerte demanda de autoridades locales por contar con un sistema adecuado de difusión y replicabilidad de las mejores prácticas municipales.

Recursos humanos: Los municipios son los principales empleadores del Estado. Más de la mitad de los funcionarios civiles trabajan en un gobierno local (DIPRES, 2003). Sin embargo, las plantas municipales a nivel individual se caracterizan por ser reducidas; con una alta heterogeneidad en el número de profesionales entre municipios de similares características descritas previamente. Presentan una tasa de profesionalización muy baja, de sólo un 20% de sus funcionarios⁴, es decir, menos de la mitad de la presentada por los servicios del gobierno central. Quizás el punto más crítico para una buena gestión de recursos humanos a

nivel municipal es la baja flexibilidad que éstas tienen para el manejo de su personal. No se pueden modificar las remuneraciones (las cuales son considerablemente más bajas que en el nivel central), ni el tamaño o la composición técnico-profesional de las plantas (definidas en 1994), lo cual restringe las posibilidades de readecuar la organización institucional a los nuevos requerimientos y funciones del municipio. Asimismo, existe la necesidad de contar con los incentivos necesarios para retener y contratar a personal calificado.

El incremento en el número de funciones entregadas a los municipios, así como el creciente número de programas de servicios nacionales ejecutados a nivel local, están generando una situación aún más crítica en el manejo de recursos humanos, particularmente entre los municipios pequeños y en aquellos de comunas que han tenido un alto crecimiento poblacional.

Se espera que los problemas descritos sean resueltos por un proyecto de ley en discusión en el Congreso Nacional sobre modernización de la gestión municipal, el cual permitirá asimilar varios de los elementos más innovadores incorporados a la gestión de recursos humanos del nivel central al municipal. Sin embargo, esta reforma tendrá efectos más acotados para resolver la cantidad y calidad de los municipios pequeños, ello debido a sus características más estructurales asociadas a sus restricciones financieras y condiciones geográficas.

Gestión financiera: En la actual institucionalidad municipal no existe la posibilidad de endeudamiento municipal y tampoco la existencia de otros mecanismos de estabilización financiera para atenuar la variabilidad de los ingresos locales durante el ciclo económico. Sin embargo, la mayoría de los municipios utilizan mecanismos de endeudamiento corriente como estabilizadores financieros (además de fuertes ajustes en las inversiones con recursos propios), especialmente la postergación en el pago a proveedores, pagos previsionales y entrega de los

⁴ No considera los servicios de educación y salud.

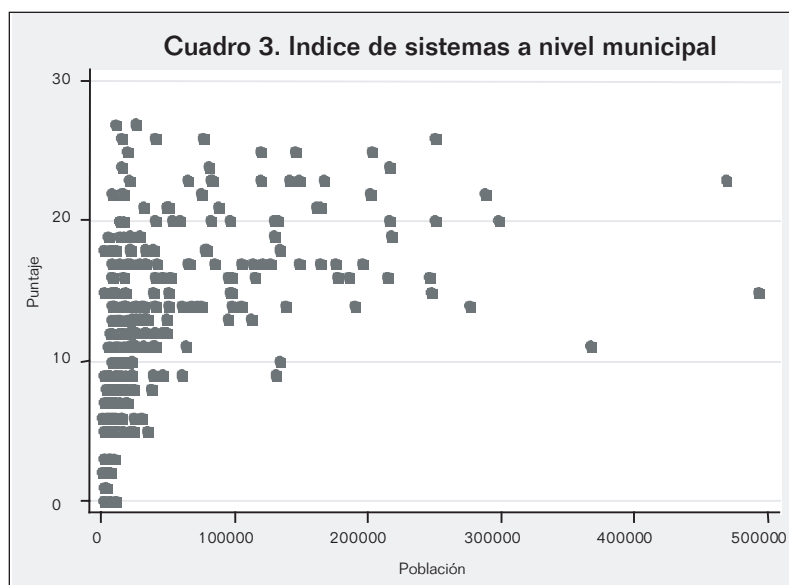
recursos al FCM, lo cual se genera a pesar de la restricción a los concejos municipales de aprobar presupuestos municipales deficitarios, además de estar obligados de realizar los ajustes necesarios ante situaciones deficitarias que puedan presentarse durante el período de ejecución del mismo.

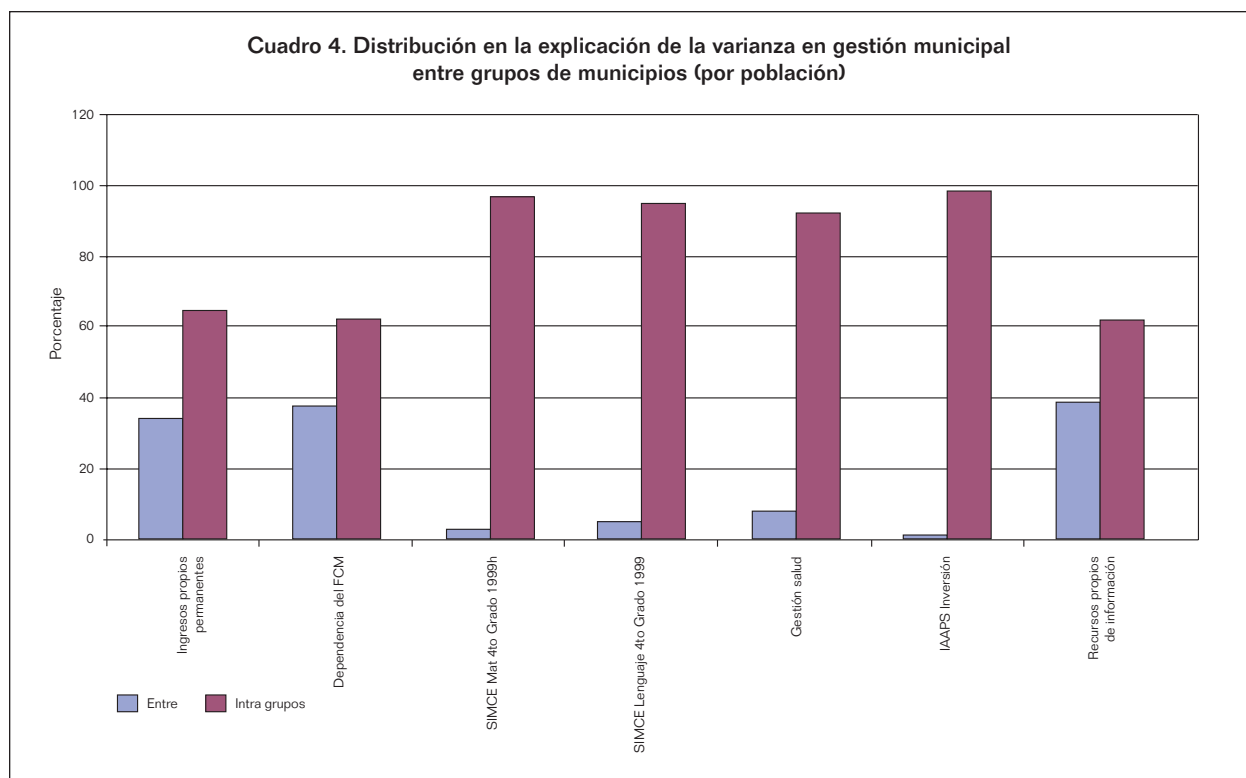
A pesar que la gran mayoría de los municipios cuentan con una adecuada estabilidad financiera, el número de ellos con situaciones financieras críticas ha sido creciente en los últimos años, alcanzado a cerca del 10% en el 2004 (SUBDERE, 2005). Esto ha demostrado la escasa información financiera que existe en el nivel municipal, a diferencia del central, lo poco efectivo de las actuales restricciones al control presupuestario local y la pérdida de los beneficios que reporta un sistema regulado que posibilite un endeudamiento asociado a la buena gestión municipal; así como la urgente necesidad de incorporar mecanismos de estabilización financiera en el sector.

Un componente complementario a la gestión financiera es la alta dependencia de recursos externos para la inversión local, la cual, además de tener altas restricciones para ser financiada a través de mecanismos de endeudamiento, contempla escasos

mecanismos de coordinación. Dado su carácter concursable, es inequitativa para los municipios más pequeños, presenta altas restricciones al financiamiento de programas o proyectos plurianuales, así como una baja participación municipal en los sistemas de concesiones administrados por el gobierno central. Dos elementos altamente innovadores recientemente aprobados abren la posibilidad de que los municipios puedan participar en convenios de programación con los GORE y otras entidades públicas y privadas, así como la factibilidad de que los GORE entreguen “garantías” en la asignación futura del FNDR para financiar grandes proyectos que benefician a comunas específicas, como es el caso de la ampliación del Metro hacia las comunas de la zona poniente de la Región Metropolitana.

Gobierno electrónico local: todos los municipios están rápidamente incorporando el uso de las TICs en su gestión, tanto para simplificar los trámites a sus ciudadanos, participar en el portal nacional ChileCompra, entregar más información y mejorar la gestión interna de sus unidades operacionales. Sin embargo, la brecha entre el uso actual y las potencialidades que presentan las TICs para mejorar la gestión municipal son enormes: el Cuadro 3





describe los resultados de un índice de sistemas para el 2005 donde el promedio municipal fue de sólo 12,5 sobre un máximo de 29 puntos. También la evaluación de la Cámara de Comercio de Santiago sobre los sitios web municipales indica que uno de cada tres municipios no tenía sitio web en el 2005 y que, de aquellos que tienen, el promedio de su calidad fue de 28 puntos, sobre un total de 100 puntos. Tal como se aprecia en el Cuadro 3 el uso de las TICs en la gestión local está altamente condicionado por el tamaño del municipio, indicando la necesidad de un programa de apoyo para reducir las crecientes brechas en este componente crítico.

En conclusión, se puede señalar que la calidad de la gestión municipal se caracteriza por una alta heterogeneidad en sus resultados, donde las características de las autoridades locales, más que los mecanismos institucionales, explican una parte importante de esta diversidad de resultados. Si los municipios se ordenan en cinco diferentes grupos, de acuerdo al tamaño de su población, se concluye que, en promedio, el tamaño de la comuna condiciona positivamente la cantidad de recursos finan-

cieros y una menor dependencia del FCM. Al contrario, la mayor parte de la diversidad en los resultados de la gestión local se explica por las diferencias entre los municipios al interior de cada grupo, más que entre los grupos de municipios, con la excepción de las capacidades en el uso de las nuevas tecnologías en la gestión local (Cuadro 4).

El mejoramiento de la gestión municipal no sólo depende de un programa para apoyar, monitorear y evaluar los actuales instrumentos destinados a desarrollar una gestión municipal orientada a la calidad y transparencia, así como la replicabilidad de las mejores prácticas. Para el logro de este objetivo, se hace necesario modificar la institucionalidad vigente en áreas como asociativismo municipal, asociación público-privado, mecanismos para incrementar la flexibilidad en las políticas de recursos humanos, control financiero y mecanismos de endeudamiento.

4. Educación

Aunque la administración de la educación es otra de las competencias municipales, ésta tiene un sentido

estratégico para el ámbito local y para toda la administración pública. Por una parte, la educación es considerada la principal herramienta para reducir las enormes brechas de desigualdad de oportunidades. Los municipios son los principales protagonistas para este objetivo, pues cerca del 50% de los niños y jóvenes asisten a un colegio municipal, y un 70% de aquellos que pertenecen a las familias de menores ingresos. Adicionalmente, el enorme peso de la educación municipal -ésta representa el 40% de todos los ingresos administrados por este nivel- implica que la institucionalidad y la gestión vinculada a la educación municipal no sólo afecta a esta competencia municipal sino que a todo el municipio.

Todas las evaluaciones nacionales e internacionales dan cuenta que la cobertura educacional es un tema resuelto en la educación chilena, estando los principales desafíos en la calidad de la educación y la equidad de su distribución. A pesar que los indicadores de calidad, por ejemplo los tests SIMCE, dan cuenta que los resultados promedio de los alumnos que asisten a colegios municipales (M) son inferiores que aquellos que asisten a colegios subvencionados particulares (SP), y bastante menores que los que asisten a colegios particulares pagados (P) (Tabla 4). Sin embargo, ello es principalmente un reflejo de la alta segregación socioeconómica de los niños por tipo de colegio, donde la mayor parte de los niños de menores ingresos asisten a M, los de grupos medios a SP y los del 10% más rico a P. Ello

queda reflejado al apreciar como desaparecen las diferencias en los resultados del SIMCE por dependencia del colegio entre niños de similares condiciones socioeconómicas (Tabla 4). Estos resultados dan cuenta que la competencia y la descentralización en el sector educacional no han generado los resultados en calidad y equidad esperados de ella al momento de su implementación.

La institucionalidad que regula al sector educacional indica que los colegios municipalizados y SP reciben aportes del Estado de acuerdo a la asistencia de los niños a estos establecimientos, aunque también permite que los SP cobren aportes adicionales a los padres de los menores. Este diseño financiero, que permite incrementar los recursos destinados a la educación, ha generado como contrapartida un aumento de la segmentación socioeconómica de los niños, no sólo asociada al territorio sino a la capacidad de pago de las familias. Adicionalmente, ha generado una sistemática entrada de nuevos colegios SP, que pueden operar con tamaños más pequeños, afectando la matrícula de los colegios municipales existentes (Tabla 5). Ello se refleja en el tamaño promedio de los cursos de los municipalizados, los cuales alcanzaban a menos de 35 alumnos por curso en el 2002, lo cual genera importantes efectos financieros en el sector municipal, puesto que el valor de la subvención por estudiante está diseñada en función de un curso promedio de 45 alumnos, un 30% mayor que el actual.

Tabla 4. Resultados según tipo de dependencia y grupo socioeconómico 8to grado, SIMCE 2004

Nivel Socioeconómico	Lenguaje y comunicación			Matemáticas			
	Total	M	SP	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	282	296	280	274
Alto	301	–	297	311	–	306	312
Promedio nacional	251	240	259	253	241	260	305

Fuente: MINEDUC

Tabla 5. 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 sobre la base de MINEDUC.

El importante descenso en el tamaño promedio de los cursos de M, así como la reducción de la matrícula y participación de mercado del sector municipal, tenderá a acentuarse en los próximos años. Esta situación es explicada tanto por factores

demográficos, como por una creciente preferencia de las familias por SP, lo cual se refleja en la sistemática caída en la participación municipal de los grados más bajos en la educación básica (Tabla 6).

Tabla 6. 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).

Los principales desafíos del sector de educación municipal están vinculados a mejorar su calidad. Entonces, se hace indispensable ligar el pago de subvenciones y la permanencia de los sostenedores en el sistema a la calidad entregada. También es imprescindible incorporar mejoras institucionales importantes, que reduzcan el exceso de segmentación socioeconómica entre los colegios subvencionados y, por otra parte, el exceso de inversión, a través de la

excesiva entrada de colegios que genera una serie de externalidades negativas en el sistema y no modifica la calidad de los resultados educacionales.

5. Participación ciudadana

La participación ciudadana, en sus múltiples expresiones, es una de las principales justificaciones de la descentralización. Fortalece la gobernabilidad, legitimando a las autoridades locales y las acciones rea-

lizadas por su gestión, permite una mayor pertinencia de las políticas públicas locales y posibilita un mayor control ciudadano y transparencia de la acción del Estado. Sin embargo, tal como fue descrito anteriormente, la ciudadanía y sus organizaciones indican fuertes déficits respecto a la efectividad de la participación en la gestión municipal, lo cual se ve reforzado al analizar los mecanismos de participación utilizados por los municipios del país. Una encuesta realizada por SUBDERE en el 2004 revela que los mecanismos

de participación municipal son escasos en aquellos ámbitos de alta deliberación de los ciudadanos, especialmente en los mecanismos de control y evaluación, así como en los instrumentos de planificación y seguimiento de las políticas públicas locales (Tabla 7). Por otra parte, el diseño de los programas nacionales aún contempla elevadas dificultades para que su aplicación a nivel local sea más participativa (Serrano, 2005), y tampoco ésta ha sido uno de los ejes del proceso de modernización del Estado (Bensión, 2005).

Tabla 7. Implementación de mecanismos de participación ciudadana no establecidos por la ley

Mecanismo	Municipios que lo han implementado
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 Corporación Participa para SUBDERE en 2004.

A pesar de este diagnóstico, la actual legislación municipal obliga al desarrollo de múltiples mecanismos participativos en la gestión local. Más allá de la elección de las autoridades locales, por ley se deben conformar los CESCOS en cada municipio y en los consejos participativos de Educación en cada escuela municipal. También se debe aprobar una Ordenanza de participación ciudadana en cada municipio; están establecidas las audiencias públicas y plebiscitos comunales y, obligatoriamente, cada municipio debe elaborar un plan de desarrollo comunal (PLADECO), los Planes de desarrollo educacional y los Planes de salud comunal, así como la elaboración anual de un Programa de mejoramiento de la gestión (PMG). Este contempla metas

e indicadores y su grado de cumplimiento se asocia a las remuneraciones de los funcionarios locales. Por otra parte, la legislación incluye múltiples mecanismos institucionales que debiesen obligar a los municipios a una constante transparencia en su gestión. Entre ellos sobresale la posibilidad de realizar una auditoría financiera externa y la obligación de entregar una cuenta pública anual del alcalde al concejo municipal y a la comunidad. Ella debe contener, 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 y vi) todos los hechos relevantes de la administración municipal.

En la reciente reforma (Ley 20.033) a la LOC de municipalidades se incluyeron mecanismos para fortalecer la transparencia de la gestión municipal, entre los cuales se establece que ésta debe ser pública y la información acerca del PLADECO debe estar disponible en la oficina de partes; al igual que el presupuesto municipal; el plan regulador comunal; el reglamento interno; el de contrataciones y adquisiciones; las ordenanzas y las resoluciones municipales. Asimismo, 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, 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), que da mayor transparencia a la relación del Estado con entidades privadas.

La enorme distancia entre las potencialidades entregadas por la institucionalidad vigente y el diagnóstico entregado por los ciudadanos y las organizaciones civiles, así como por las propias autoridades locales, es complementada con una alta heterogeneidad del énfasis otorgado a la participación ciudadana por cada municipio. Su prioridad está condicionada por el estilo de liderazgo y gestión de las autoridades locales y por la cultura institucional de cada localidad.

Dentro de los múltiples nuevos mecanismos de participación y control ciudadano para la gestión local desarrollados en los últimos años están: i) la construcción del Sistema nacional de información municipal (SINIM) coordinado por SUBDERE; ii) el creciente desarrollo de presupuestos participativos en algunos municipios (recientemente promovidos por los GORE); iii) el diseño de cartas ciudadanas en algunas comunas de las regiones de Valparaíso, Metropolitana y La Araucanía y iv) la elaboración de evaluaciones externas de algunos componentes de la gestión local (por ejemplo, cali-

dad de sitios web municipales por la Cámara de Comercio de Santiago).

6. Instrumentos de articulación para la gestión territorial

Articulación GORE-municipio: La relación de los GORE con los municipios tradicionalmente estuvo vinculada a la programación y financiamiento de inversión, tanto a través de los recursos del FNDR como de otros componentes de la Inversión de decisión regional (IDR), parte del presupuesto municipal, al igual que el Programa de mejoramiento urbano (PMU) y el de Mejoramiento de barrios (PMB). A partir de la última década se ha iniciado un creciente desarrollo de nuevas iniciativas orientadas a articular el desarrollo territorial regional-local a partir del vínculo GORE-municipio o Asociación de Municipios. Este cambio no sólo ha respondido a la ventaja relativa que tienen los GORE para prestar apoyo a los municipios en su territorio, sino que, especialmente, al proceso de fortalecimiento de los propios GOREs, los cuales, paulatinamente, han ido pasando desde una prioridad centrada en la asignación de recursos a proyectos específicos de inversión a una centrada en la articulación del desarrollo en sus territorios.

Entre las principales experiencias de los últimos años está el Programa de desarrollo económico para MIPYMES ChileEmprende, que replica la buena experiencia iniciada a comienzos de la década EmprendeChile y el modelo desarrollado por el Programa de fortalecimiento municipal en desarrollo económico local para el desarrollo sustentable del GORE del Bío Bío. Otra importante experiencia es el Programa de desarrollo territorial iniciado por el GORE Bío Bío en el 2002 (PDT Bío Bío), que se ha ido replicando parcialmente en otras regiones y el Programa de inversión rural (PIR), desarrollado en 5 regiones del país. Una experiencia similar de articulación GORE-Municipios está ocurriendo con el Programa piloto de presupuestos participativos lanzado por el Ministerio de Hacienda y SUBDERE recientemente, con el Programa de territorios integrados (PTI) de CORFO y en el Programa de fortaleci-

miento de la gestión municipal, coordinado por SUBDERE en conjunto con los GOREs.

La nueva institucionalidad regional -recientemente aprobada en el 2005- permite a los municipios participar de los convenios de programación acordados por GORE, ministerio(s) y entidades del sector privado, como por la competencia entregada a los GORE sobre pavimentación urbana, la cual requiere de la estrecha coordinación con los municipios. Sin embargo, éstos quedaron fuera de la nueva normativa aprobada en la Ley 20.035 que autoriza a los GORE la creación de corporaciones y fundaciones de desarrollo con otras entidades, instrumentos que podrían potenciar aún más la articulación para el desarrollo territorial de ambos gobiernos subnacionales.

Asociativismo municipal, un instrumento estratégico: Un excelente mecanismo utilizado en varios países de la OECD, que presentan una heterogeneidad similar a la chilena, es el desarrollo de los mecanismos asociativos de municipios, particularmente relevante para las comunas pequeñas. En el caso de Chile, los municipios pueden asociarse para múltiples objetivos y su utilización ha sido creciente en los últimos años a partir de programas generados externamente a los municipios, como es ChileEmprende, PDT BíoBío y otros de articulación territorial liderados por los GORE. Sin embargo, la principal restricción para su desarrollo es que las asociaciones municipales carecen de personalidad jurídica propia, reduciendo considerablemente su autonomía y estabilidad para contar con mecanismos financieros y técnicos adecuados y con claridad en la delegación de competencias desde los municipios que las conforman.

Articulación público-privada: La articulación municipal con el sector privado se ha desarrollado en forma diferenciada entre los municipios del país. Por una parte, la actual institucionalidad les permite desarrollar actividades productivas o de servicios a través de su concesión a entidades privadas, lo cual cada vez es más utilizado por algunos municipios de mayor tamaño; mientras que la posibilidad de conformar corporaciones está restringido

sólo a los ámbitos deportivos y culturales.

Por otra parte, varios municipios están teniendo importantes avances en la articulación con el sector privado vinculado al desarrollo productivo (para los municipios pequeños ChileEmprende ha sido una iniciativa que está generando múltiples externalidades). En forma incipiente, existen algunas experiencias vinculadas a la Responsabilidad social empresarial (RSE). Otro actor relevante en la articulación del desarrollo local ha sido la relación de los municipios con las universidades, la cual va desde la simple contratación para estudios y consultorías, el desarrollo de prácticas profesionales de sus estudiantes, hasta una asociación más estratégica en importantes innovaciones de gestión local, tales como salud o educación.

Las oportunidades de articulación entre los municipios y entidades privadas tienen un enorme potencial de desarrollo, encontrándose en la actualidad en una situación muy heterogénea entre cada municipio, la cual depende - en gran parte - de la orientación a la calidad de gestión del alcalde y del tamaño del municipio, apareciendo la asociatividad municipal como una herramienta para municipios pequeños e intermedios, privilegiada para potenciar esta alianza estratégica.

PRINCIPALES DESAFÍOS PARA MEJORAR LA GESTIÓN MUNICIPAL Y EL DESARROLLO TERRITORIAL A NIVEL LOCAL

1. Reducir las brechas de oportunidades a través de una gestión eficaz, coordinada de los gobiernos subnacionales y orientada a lograr un desarrollo territorial más equilibrado.
2. Profundizar la democracia a través de una gestión más participativa en los gobiernos regionales y municipios.
3. Incrementar la responsabilidad fiscal de los gobiernos subnacionales y fortalecer la transparencia de su gestión.

ALGUNAS PROPUESTAS PARA RESPONDER A ESTOS DESAFÍOS

1. Propuestas metodológicas para el mejoramiento de la gestión territorial de los gobiernos subnacionales

- a) *Articulación GORE-municipios (asociaciones municipales) para el fortalecimiento institucional y la gestión territorial:* El diseño de un programa de apoyo a la gestión local requiere capacidad de seguimiento y de articulación de los proyectos específicos a uno de carácter integral de mejoramiento de la gestión y de desarrollo. Los GORE son la institución indicada para cumplir esta función, no sólo por relación directa con los municipios, sino porque varios de ellos están estableciendo

una nueva articulación con éstos a partir de las iniciativas de desarrollo territorial. Ellas permitirían responder al financiamiento de las propuestas que surjan de la iniciativa de aseguramiento de la calidad a nivel local. Se podrían complementar las acciones de articulación territorial con la de una calidad por resultados; desarrollar capacidades en la propia institucionalidad regional para una gestión de calidad; y fortalecer los actuales programas de desarrollo económico local. En varios GORE está en marcha el Programa de mejoramiento de la gestión municipal a través de convenios con SUBDERE. Sin embargo, esta propuesta no resuelve las debilidades de este programa, lo cual impide generar un modelo más integral de gestión territorial.

Articulación de GORE-municipios: Un modelo de gestión territorial para replicar al resto del país.

El Banco ha estado colaborando en el financiamiento de diversas operaciones que contemplan la articulación de los GORE con los municipios, principalmente en relación al sistema de inversiones públicas (Programa de inversión múltiple (853/OC-CH) o el Programa de inversión en electrificación rural (1545/OC-CH)). Sin embargo, la experiencia desarrollada por la Región del Bío Bío, con el apoyo del componente de fortalecimiento institucional regional del programa de mejoramiento de la eficiencia y gestión de la inversión regional (1281/OC-CH, 2000-2005), respecto del desarrollo e implementación del Programa de desarrollo territorial del Bío Bío (PDT Bío Bío) es una de las experiencias más innovadoras y con mayores perspectivas en la gestión pública descentralizada que articula el desarrollo regional con los municipios, así como con el resto de la institucionalidad pública en el territorio

El PDT Bío Bío contempla un plan de desarrollo territorial, cuyo objetivo es orientar las iniciativas de inversión que contribuyen a promover 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 se elaboró, en forma participativa y con metodologías de planificación estratégica, un Plan de acción y de inversiones (Plan de desarrollo territorial), a partir de los objetivos de desarrollo que se plantearon los diversos actores del respectivo territorio. Estos planes 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 e integrado 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). 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 responsabilidad de la UGT consiste en realizar las acciones requeridas para la elaboración, gestión y evaluación de los Planes de desarrollo territorial.

Articulación de GORE-municipios (cont.)

En la actualidad existen 9 Planes de desarrollo territorial en marcha. Las 9 UGT están funcionando, se han generado 12 mesas público-privadas y un consejo público-privado. Cada una los 9 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 3 de las asociaciones municipales están participando en el concurso abierto para este programa.

Desarrollo económico local

La primera experiencia de apoyo del Banco a un programa de desarrollo económico local corresponde al Programa de desarrollo turístico sustentable en las comunidades de Chiloé y Palena (1507/OC-CH, iniciada en el año 2004). Este contempla dos componentes: la colaboración en la restauración de las iglesias de Chiloé y un programa de desarrollo turístico en las dos provincias. Esta iniciativa será la primera para el país y también para el Banco en Chile en este sector. Aunque el componente de desarrollo turístico contempla el financiamiento de diversas líneas ejecutadas por pequeñas empresas privadas, organizaciones comunitarias y familias de estos territorios, también se han incluido un conjunto de acciones destinadas a fortalecer las capacidades municipales para el desarrollo de esta actividad.

Una segunda experiencia de apoyo del Banco consiste en un proceso de simplificación de trámites municipales utilizando TICs. Desde el 2004 se está ejecutando el programa multifase para el fortalecimiento de la estrategia digital en Chile (1585/OC-CH). Este contempla 4 componentes. Uno corresponde a un programa piloto de gobierno electrónico para el sector municipal, denominado "Ventanilla de trámites municipales", que consiste en la aplicación de un proceso de simplificación de 9 trámites de alta demanda para el sector productivo en 26 municipios. Se trata de que todos estos trámites se efectúen en una sola ventanilla. Una vez finalizada esta etapa piloto, el programa se ampliará a los 100 municipios de mayor demanda de estos trámites a nivel nacional. La operación de su plataforma tecnológica será realizada por una entidad privada.

b) *Fortalecimiento del asociativismo municipal.* Para la mayor parte de los municipios pequeños el mecanismo de articulación con otras entidades públicas y privadas debe ser realizado a nivel asociativo. Las experiencias desarrolladas a través del PIR, PDT y ChileEmprende muestran que es necesario generar un fuerte programa de apoyo a estas entidades desde los gobiernos regionales, de tal forma que se transformen en los principales instrumentos para mejorar la gestión de los municipios más pequeños. Dentro de esta propuesta debiesen ser resueltos los actuales problemas institucionales, que impiden la adecuada gestión de las asociaciones, así como la posibilidad de que los municipios y sus asociaciones puedan formar parte de las nuevas

figuras legales creadas recientemente para la articulación de los GORE con el sector privado.

c) *Programas integrales de desarrollo de ciudades (ver nota técnica adjunta):* Los municipios de comunas más grandes requieren incentivos diferentes o adicionales a los de los municipios pequeños. Estos incentivos deben considerar el apoyo a grandes proyectos o propuestas integrales. Se propone que aquellos municipios que muestren una gestión de alta calidad puedan disponer de una mayor flexibilidad para apoyar propuestas de proyectos estratégicos a nivel local. Se podrán considerar múltiples alternativas: i) generar un convenio de programación regional-municipal-sectores, o regional-asociación de municipios-sectores (se puede pensar en un conjunto de

ellos de 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; v) posibilidad de endeudamiento con la banca privada .

- d) *Sistema de aseguramiento de las unidades de gestión local*: departamentos municipales, consultorios y establecimientos educacionales. Desarrollar un modelo de calidad para las municipalidades y entrar en un proceso de mejoramiento continuo, contando con una evaluación interna y otra externa que les permita definir prioridades de la comunidad. Un modelo de este tipo se está desarrollando (coordinado por el Ministerio de Educación), a nivel piloto, para escuelas y liceos municipales, y otro se ha desarrollado para los servicios de salud del Ministerio de Salud.
- e) *Fondo de innovación en gestión municipal-regional*: Tal como se está implementado un concurso (por parte de DIPRES) para desarrollar mecanismos de presupuestos participativos a nivel regional, se debiese considerar uno similar para ensayar modelos de gestión descentralizada. El poder realizarlo entre GORE o municipios de alta calidad aumentaría la posibilidad de éxito, permitiría el desarrollo de más de una iniciativa y, al mismo tiempo, se podrían generar las prácticas que posteriormente debiesen replicarse al conjunto del país.
- f) *Fondo de Incentivos para replicar mejores prácticas*: Actualmente existen diversos mecanismos que detectan buenas prácticas. Sin embargo, ellos son relativamente lentos para detectar y difundir estas buenas prácticas, con un énfasis en el reconocimiento, tanto de los resultados de éstas como de la metodología de su aplicación. Otra dificultad está asociada a los incentivos que existen para la replicabilidad de estas buenas prácticas y la baja orientación de los municipios para aprender e imitar experiencias de otras municipalidades nacionales o internacionales. Se propone crear una red de mejores prácticas a nivel nacional, el cual pueda constituir 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 co-financiar, 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.

2. Fortalecimiento de áreas de gestión específicas

- a) *Participación ciudadana*: La actual institucionalidad e instrumentos de gestión local presentan un enorme potencial para fortalecer ambos objetivos en el nivel local. Sin embargo, es necesario desarrollar un programa de seguimiento y evaluación de la implementación de estos mecanismos. Un programa coordinado a nivel nacional, pero aplicado a nivel regional, con la activa participación de los GORE, debiese contemplar los siguientes componentes:
 - Rediseño de los principales programas públicos ejecutados territorialmente, incorporando mayores grados de participación de las organizaciones ciudadanas.
 - Replicar la experiencia de presupuestos participativos a nivel municipal con recursos regionales en todas las regiones del país, al igual que las experiencias de cartas ciudadanas desarrolladas por SUBDERE entre 2004-2005.
 - Seguimiento de la aplicación de los marcos legales vigentes para participación y entrega pública de información a los ciudadanos.

Fortalecimiento de la participación ciudadana y gestión municipal

Dos de las operaciones más emblemáticas que han contado con el apoyo del Banco a partir del año 2000 han estado orientadas directamente a fortalecer mecanismos participativos en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas. El Programa para fortalecer alianzas entre la sociedad civil y el Estado (1291/OC-CH, desarrollado entre 2001-2004), ha permitido colaborar en el diseño de una nueva institucionalidad para la participación de las organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, han habido experiencias pilotos y se ha probado el rediseño de programas públicos destinados a fortalecer la participación de los ciudadanos. Por otra parte el Programa integral de desarrollo para comunidades indígenas - ORIGENES - (1311/OC-CH, iniciado en el 2001) contempló, desde su diseño, un fuerte componente de participación de las propias comunidades indígenas, el cual contemplará la participación activa de los municipios y GOREs en la segunda etapa de su ejecución. Algunas nuevas operaciones destinadas a temas específicos del ámbito local han considerado mecanismos explícitos de participación de la comunidad y sus organizaciones, así como una articulación con las municipalidades para que éstas ejecuten líneas específicas de estos programas. Entre estas experiencias se puede señalar el Programa de intervenciones del adulto mayor (1574/OC-CH, iniciado en el 2004) y el Programa Chile más seguro (1495/OC-CH, iniciado en el 2004).

b) *Transparencia y responsabilidad fiscal de los gobiernos subnacionales:* Algunas de las acciones más relevantes debiesen considerar :

- Programa de fortalecimiento municipal para transformar los actuales instrumentos de gestión municipal, obligatorios de acuerdo a la ley vigente, en un sistema de gestión municipal. Lo anterior implica la utilización de la actual cuenta pública anual municipal (Balance de gestión integral), los mecanismos de PMG, evaluación del PLADECOS y presupuestos municipales, así como PADEM y planes de salud.
- Fortalecimiento del sistema nacional de información municipal (SINIM), incluyendo la elaboración de indicadores de gestión municipal elaborados por entidades externas (por ejemplo, índice de participación municipal; índice de transparencia municipal; índice de conectividad comunal; calidad educacional municipal, entre otros).
- Perfeccionar los mecanismos institucionales para que las autoridades municipales, alcaldes y concejo municipal, sean efectivamente responsables de situaciones de endeudamiento crítico que dañan el patrimonio municipal.
- Obligatoriedad de los mecanismos de auditorías financieras municipales, al menos una

durante el período de gestión edilicia (4 años).

- Utilizar mecanismos diferenciados para que los Municipios tengan acceso a nuevos mecanismos de financiamiento, considerando para ello, entre otros factores, los grados de responsabilidad fiscal y calidad de la gestión local.
- c) *Programa de desarrollo del gobierno electrónico municipal en Chile:* A partir de la experiencia del componente piloto del sector municipal en el Programa estrategia digital se puede desarrollar un Programa de agenda digital especializado en el sector municipal, el que contenga un fuerte énfasis en eliminar las brechas digitales entre los territorios, profundice la simplificación de trámites y su uso como mecanismo para fortalecer la transparencia y el control de los ciudadanos en la gestión local.
- d) *Recursos humanos:* Programa de fortalecimiento institucional a los municipios en el proceso de aplicación de la reforma sobre flexibilidad de gestión de recursos humanos, actualmente en trámite legislativo.
- e) *Rediseño de incentivos:* Se hace indispensable evaluar los actuales mecanismos de financiamiento municipal, así como los componentes de incentivos a la eficiencia de éstos para determinar si son suficientes y adecuados para reducir los niveles de inequidad territorial, incentivar una

gestión local eficiente, mantener un adecuado equilibrio fiscal nacional, regional y local, así como lograr un mayor desarrollo territorial.

- f) *Educación*: Se hace indispensable desarrollar un programa de fortalecimiento institucional para el sector educacional subvencionado, el cual incluya: i) el marco legal vinculado al financia-

miento del sector, el cual debiese orientarse a lograr mejores resultados, y a los mecanismos de entrada de nuevos establecimientos; ii) fortalecimiento en la gestión de las unidades educativas municipales a través de mecanismos articulados con las dependencias del Ministerio de Educación y de los gobiernos regionales.

Experiencias del Banco en Chile relacionadas con una mejor gestión municipal

Recursos humanos: El Programa de fortalecimiento del servicio civil del sector público se inició en el 2004. A través de esta operación está en marcha la nueva institucionalidad del Estado en materias de gerencia pública y políticas de recursos humanos del gobierno central y de los GORE.

Nuevas tecnologías: Desde el 2004 se está implementado, con la colaboración del Banco, el Programa multifase para el fortalecimiento digital en Chile (1585/OC-CH). Su principal objetivo es contribuir a una mejor participación de la población en la era digital, expandiendo el uso y acceso de las TICs por el gobierno y los ciudadanos, como un factor de desarrollo para el país. De los cuatro componentes del programa, el más relevante para el sector privado es el del fortalecimiento institucional para la gerencia del gobierno electrónico, pues a través de éste se permitirá: i) apoyar un fácil acceso electrónico de los principales servicios del estado, incluyendo una experiencia piloto con municipalidades y otra con servicios de salud, y ii) fortalecer la transparencia y eficiencia del sistema de compras del gobierno: ChileCompra.

Desarrollo integral de ciudades: A partir del 2005 el Banco está colaborando en el Programa para la rehabilitación urbana y desarrollo de Valparaíso, la primera operación del Banco en el país destinada completamente para una sola comuna. Este programa mejorará el ambiente urbano de la ciudad mediante inversiones en barrios integrados por su patrimonio, renovación de espacios públicos, caminos y edificios en áreas con potencial económico, y a través de la creación de una estructura de gestión moderna del desarrollo urbano. También se fortalecerá al gobierno local y se promoverá el crecimiento económico mediante la cooperación público-privada. El desarrollo socio-cultural se impulsará mediante la capacitación en el nivel local para recuperar y diseminar el patrimonio cultural y la identidad de la ciudad, así como se considera incentivar una mayor participación ciudadana en todos los componentes del programa.

BIBLIOGRAFÍA

Bau, Catalina (2005). Experiencias Exitosas en la Profesionalización de la Función Pública en América Latina: El Caso de Chile. Presentación en el Foro Iberoamericano: Revitalización de la Administración Pública. CLAD. México, Mayo del 2005.

Bensión, Alberto (2005). Las Reformas del Estado en Chile a Partir de la Década del Noventa y sus Lecciones. Informe Preliminar, Banco Interamericano de Desarrollo.

BID

Centro Nacional de Productividad y Calidad (2004). Índice Nacional de Satisfacción de Consumidores I Semestre 2004. Santiago, Chile.

Díaz, A. y Bello, D. (2005) Fronteras y Desafíos en la Gestión Local Municipal Chilena. Borrador.

DIPRES (2004). Informe de las Finanzas Públicas 2004. Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

GORE Bío Bío (2004) Definiciones Programa de Desarrollo Territorial. Concepción, Chile.

Guzmán, Marcela (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.

Más Voces (2005). Encuesta Más Voces: Principales Resultados Nacionales.

OECD (2003). Outlook of the Economy 2003.

Serrano, Claudia (2005). Programa Integrado de Gobernabilidad y Descentralización de la Región de Coquimbo: Perspectiva del Capital Social y las Políticas Públicas. Mimeo del Programa MAS REGION.

SUBDERE (2005). Análisis General SINIM 2004. Area Administración y Finanzas. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Ministerio del Interior.

Valenzuela, Juan Pablo (2005). Análisis prospectivo de las capacidades institucionales y de gestión de los gobiernos subnacionales en Chile (Borrador). Banco Interamericano de Desarrollo.