



Revisión de Gobernabilidad Multinivel en Chile: Modernización del Sistema Municipal

Conclusiones principales y recomendaciones



Este trabajo ha sido publicado bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y argumentos empleados aquí no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de la Organización ni de los gobiernos de sus países miembros.

Este documento y cualquier mapa incluido en este, se entienden sin perjuicio del estado de soberanía sobre cualquier territorio, delimitación de las fronteras y límites internacionales y del nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Los datos estadísticos para Israel son otorgados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes relevantes. El uso de tales datos por la OCDE se entiende sin perjuicio del estado de los Altos de Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en la Ribera Occidental bajo los términos de la ley internacional.

Para más información: www.oecd.org/cfe/regional-policy



Tweet #OECDregions



INDICE

ACRÓNIMOS Y ABREVIACIONES.....	4
PRÓLOGO.....	6
INTRODUCCIÓN.....	8
1. DISEÑANDO E IMPLEMENTANDO LA AGENDA de DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL..	11
2. MEJORANDO EL SISTEMA FINANCIERO MUNICIPAL.....	21
3. DISEÑANDO MECANISMOS DE COMPENSACIÓN MÁS APROPIADOS PARA MEJOR EQUIDAD Y RENDIMIENTO TERRITORIAL.....	36
4. MODERNIZANDO LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN LAS MUNICIPALIDADES CHILENAS.....	42
5. FORTALECIENDO LA CALIDAD Y EFICIENCIA DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES.....	49
6. CONSTRUYENDO LA TRANSPARENCIA, RESPONSABILIDAD Y PRÁCTICAS PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL NIVEL MUNICIPAL.....	52
7. FORTALECIENDO LA COORDINACIÓN ESTRATÉGICA DENTRO DE Y A TRAVÉS DE LOS NIVELES DEL GOBIERNO	59
AGRADECIMIENTOS.....	65

Tablas

Tabla 1. Fuente de ingreso del FCM	40
Tabla 2. Distribución de los empleados públicos en los diferentes niveles de gobierno en Chile	44

Figuras

Figura 1. La singularidad de Chile: una intervención muy limitada y centralizada (2014).....	8
Figura 2. Decentralización y riqueza: Comparando el nivel de gasto subnacional como % del PIB con el nivel de PIB per capita.....	10
Figura 3. Línea cronológica de la descentralización en Chile 1970-2017.....	11
Figura 4. Las municipalidades chilenas son actores sociales y económicos frágiles	12
Figura 5. Organización actual del sistema de gobernanza multinivel chileno.....	13
Figura 6. Las municipalidades chilenas operan en un sistema de gobernanza multinivel que está experimentado profundos cambios	15
Figura 7. Tipo de municipalidades OCDE por tamaño de la población	17
Figura 8. Población por municipalidad.....	18
Figura 9. Distribución de municipalidades en Chile por densidad, 2014.....	19
Figura 10. Gastos de los gobiernos subnacionales como % de total gasto público y cómo % del PIB....	22

Figura 11.	Inversión de los gobiernos subnacionales como % de la inversión pública en los países de la OCDE y países latinoamericanos selectos (2014).....	23
Figura 12.	Estructura de los ingresos subnacionales (% , 2014).....	24
Figura 13.	Cambio en la composición de los gastos municipales 1990-2015 (% del total de gastos)....	25
Figura 14.	Cambios en el peso de los gastos locales por sector (2011-2015).....	26
Figura 15.	Cambio en el desglose de las transferencias de gastos del sector municipal (2011-2015)..	27
Figura 16.	Cambio en la estructura de las transferencias de gastos en el sector municipal.....	27
Figura 17.	Inversión por categorías FIGEM de municipalidades (% de gastos totales, 2015).....	28
Figura 18.	Desglose de ingresos en el sector municipal (2015).....	28
Figura 19.	Desglose de ingresos en el sector de educación (2015).....	28
Figura 20.	Desglose de ingresos en el sector de salud (2015).....	28
Figura 21.	Desglose de ingresos permanentes propios en 2015 (%).....	30
Figura 22.	Índice Gini de desigualdad del PIB per cápita entre regiones TL3.....	37
Figura 23.	Variación regional en el PIB per cápita (como % del promedio nacional), 2013 (TL2).....	37
Figura 24.	Gasto local de los tres sectores per cápita y población (2015).....	38
Figura 25.	Empleo del Sector público como porcentaje del empleo total.....	43
Figura 26.	Desglose de los equipos respecto a sus estatus en el sector municipal y en el gobierno central.....	45
Figura 27.	Estructura del gasto público a nivel subnacional, 2014.....	45
Figura 28.	Progreso de la gestión de los servicios municipales.....	49
Figura 29.	Servicios básicos para estándares mínimos.....	50
Figura 30.	El espectro del compromiso público con la ciudadanía.....	57

ACRÓNIMOS Y ABREVIACIONES

ACHM	Asociación Chilena de Municipalidades
ADP	Alta Dirección Pública
APP	Asociaciones público-privado
ASEMUCH	Confederación Nacional de Funcionarios Municipales de Chile
COMICIVYT	Comisión Interministerial Ciudad, Vivienda y Territorio
CORE	Consejo regional
CORECIVYT	Comisión regional Ciudad, Vivienda y Territorio
COSOC	Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil
CP	Convenios de programación
CTAM	Comité Técnico Asesor para la Modernización Municipal
DIPRES	Dirección de Presupuestos
ERD	Estrategia Regional de Desarrollo
FCM	Fondo Común Municipal
FIGEM	Fondo de Incentivo al Mejoramiento de la Gestión Municipal
FNDR	Fondo Nacional de Desarrollo Regional
GORE	Gobierno Regional
LOCGAR	Ley Orgánica Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Regional
LOCMUN	Ley Orgánica Constitucional de las municipalidades
MINEDUC	Ministerio de Educación
MINSAL	Ministerio de Salud
MINVU	Ministerio de Vivienda y Urbanismo
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OSC	Organizaciones de la sociedad civil
PIB	Producto interio bruto
PLADECO	Plan de Desarrollo Comunal
PYMES	Pequeña y mediana empresas
RRHH	Recursos humanos
RS	Recomendación favorable
SEMUG	Servicios Municipales Garantizados

SEGPRES	Secretaría General de la Presidencia
SEREMI	Secretaría Regional Ministerial
SERVIU	Servicios de Vivienda y Urbanización
SINIM	Sistema Nacional de Información Municipal
SUBDERE	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo
UTM	Unidad Tributaria Mensual

PRÓLOGO

La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) ha solicitado a la OCDE acompañar al gobierno chileno, mediante un análisis completo del gobierno subnacional en Chile para proponer recomendaciones de política, y apoyar el diseño e implementación del programa de descentralización municipal. Este programa es uno de los pilares en la agenda del gobierno para la descentralización. Es un complemento al proceso de regionalización, el cual pretende crear regiones autónomas con más responsabilidades y recursos. La agenda para la descentralización municipal está enfocada en fortalecer a las municipalidades y modernizar el sistema municipal, proporcionando herramientas a las autoridades locales, capacidades, recursos económicos y la legitimidad para mejorar su autonomía y rendimiento, además de reducir las disparidades municipales en términos financieros y de capacidad. El objetivo es reforzar su habilidad de cumplir con sus responsabilidades y entregar servicios públicos de manera más eficiente, transparente, responsable, participativa y equitativa.

El objetivo de este estudio es hacer un diagnóstico de la situación e identificar las principales brechas, desafíos y opciones de política para reformar, de acuerdo a las circunstancias nacionales y bajo una perspectiva internacional. El estudio cubre varias dimensiones del sistema municipal, contemplando las responsabilidades municipales, los recursos humanos y fiscales, los servicios públicos locales, el control democrático, la participación y cooperación ciudadana y los mecanismos para la coordinación a través de y entre, los niveles del gobierno. El último es un tema crítico, particularmente en el contexto de una transformación profunda de la estructura de gobernanza multinivel. Asimismo, es esencial asegurar: i) que se coordinen bien las reformas a nivel central, regional y municipal, ii) que la estructura de gobernanza esté bien equilibrada y sea coherente y iii) que el rol de las municipalidades sea adecuadamente reconocido.

El informe completo está resumido en este documento, que presenta las principales evaluaciones y recomendaciones. La primera sección proporciona una visión general de la organización del sistema de gobernanza multinivel de Chile y del proceso de descentralización desde una perspectiva histórica. Este termina con un análisis del rol de las municipalidades en un sistema institucional cambiante, destacando la meta de transformar a las municipalidades chilenas desde ser principalmente “proveedores de servicios públicos” a ser verdaderos “gobiernos locales”. Es importante reconocer las diversas realidades municipales y reconsiderar el principio actual de uniformidad, fomentando técnicas asimétricas para abordar el desarrollo local.

El segundo y tercer capítulo están dedicados a los desafíos fiscales en el contexto actual, pero también desde la perspectiva de una mayor transferencia de responsabilidades y reorganización de responsabilidades. Tomando en cuenta que en Chile existe una tendencia general a limitar la intervención pública económica, la sección 2 contempla las debilidades del sistema financiero del gobierno local chileno. Sugieren maneras para mejorar el sistema de financiamiento actual para que las municipalidades puedan ejercer de forma apropiada sus responsabilidades. También proporciona recomendaciones para establecer un marco de responsabilidad fiscal más fuerte y transparente, en vista a una mayor descentralización fiscal.

La sección 3 se centra en la necesidad de diseñar mecanismos más apropiados para la equidad, que vayan más allá del actual “sistema de compensaciones”, el que no es totalmente eficiente y que tiene algunos efectos contraproducentes en el desarrollo local y regional.

Las secciones 4 y 5 están enfocadas en mejorar la gestión y rendimiento municipal a través de recursos humanos adecuados y herramientas eficientes para la producción, entrega y monitoreo de servicios públicos en todo el territorio.

Una dimensión crucial de la reforma de la descentralización es la participación ciudadana y la democracia en el nivel municipal, como manera de construir una sociedad más inclusiva y democrática.

La sección 6 está dedicada a esta dimensión y presenta los diferentes mecanismos formales que son, o podrían ser usados en Chile, destacando también otras herramientas que promueven las prácticas de transparencia, responsabilidad y mayor participación ciudadana.

Finalmente, la sección 7 está enfocada en la necesidad de reforzar la coordinación y cooperación estratégica a través de y entre, los niveles del gobierno, tema que es crucial en el proceso de descentralización, como se mencionó anteriormente.

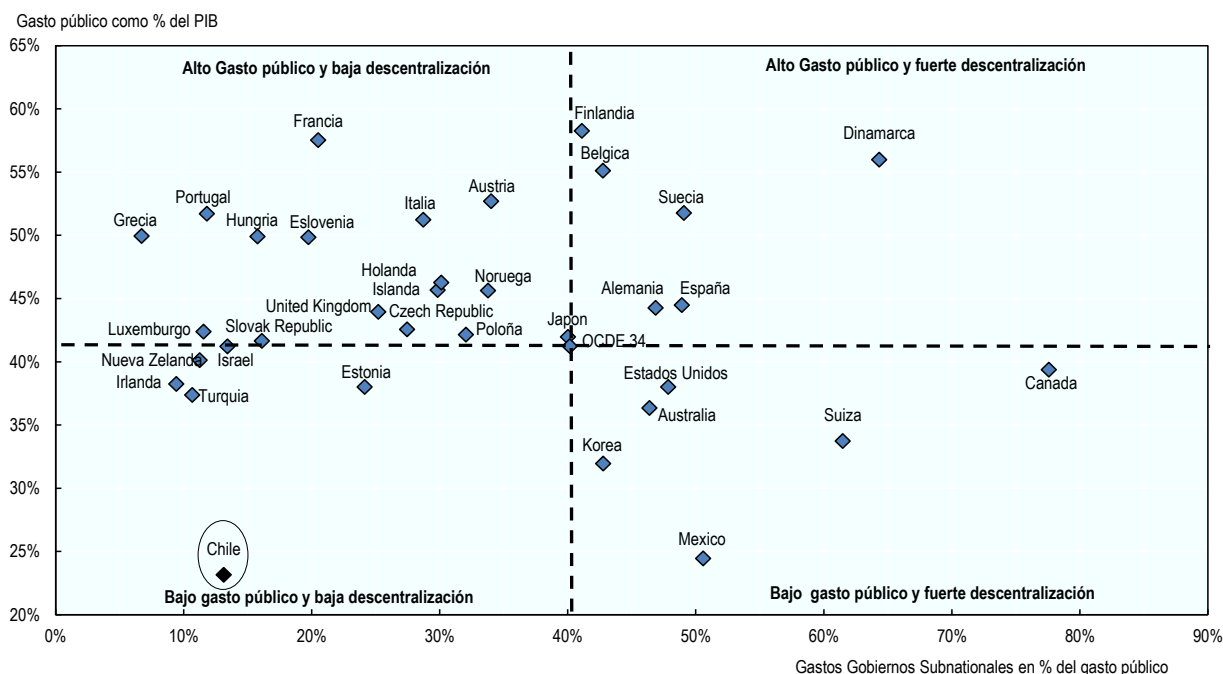
INTRODUCCIÓN

La geografía compleja, la historia y el modelo de desarrollo económico de Chile, adoptado desde el retorno a la democracia, son todos factores que explican por qué se trata de un desafío que compromete al país en un proceso decidido de descentralización. Uno de los países más largos y estrechos del mundo, con una costa de las más extensas, Chile se caracteriza por su gran variedad de paisajes y climas. Desafortunadamente el país también alcanza niveles de récord mundial en cuanto a su vulnerabilidad a los desastres naturales y catástrofes de origen humano. Por otra parte, a pesar de la concentración demográfica, migraciones externas e internas, Chile ha logrado una integración importante de su población, convirtiéndose en un país culturalmente muy diverso. De hecho, un porcentaje alto de su población se identifica como indígena (8.8%), uno de los más altos porcentajes en la OCDE, después de México y Nueva Zelanda.

La concentración de la población y de la actividad económica es alta en Chile, lo que se refleja principalmente en la importancia de las actividades mineras intensivas que concentran actividades de alto valor económico en muy pocas regiones, tales como Antofagasta, Tarapacá y Atacama, como también la importancia de las actividades de negocios, servicios financieros y empresas en la capital Santiago.

Esta situación también viene del hecho de que Chile ha optado por una mezcla de dos modelos: por un lado, un modelo económico liberal que confía en la habilidad del mercado para distribuir recursos y tiende a limitar la intervención pública. Y, por otro lado, un “modelo centralista de administración política”, que se entiende como una manera de mantener la estabilidad, proteger la unidad nacional y contribuir a la eficiencia económica y a la redistribución social. Este modelo, ubica a Chile en una situación única comparado con otros países de la OCDE, con un gasto público total (como un porcentaje de PIB) débil así como un bajo nivel de gasto subnacional (como porcentaje del total del gasto público) (Figura 1).

Figura 1. La singularidad de Chile: una intervención muy limitada y centralizada (2014)



Fuente: creada por los autores basado en datos OCDE (2016) y “Subnational Government Structure and Finance”, OECD Regional Statistics (database), <http://dx.doi.org/10.1787/05fb4b56-en>. Nota: 2013 para Chile, México y Nueva Zelanda, 2012 para Australia y 2011 para Turquía. Dato establecido en moneda local convertida en USD.

En varios ámbitos, este modelo centralista y neoliberal ha sido exitoso. Ha logrado asegurar la estabilidad interna política y macroeconómica, la unidad nacional, la eficiencia y el crecimiento económico. Chile ha pasado por un proceso amplio de modernización, trayendo consigo mayor prosperidad económica, mejor nivel de vida y reducción de la pobreza.

Sin embargo, este modelo de desarrollo ha reforzado las disparidades interregionales y locales en todo el territorio de forma significativa, especialmente desde la crisis financiera reciente. De hecho, la “hipercentralización” de poderes ha ido de la mano con una “hiperconcentración” de población, recursos y poder. Por ejemplo, mientras el Área Metropolitana de Santiago cubre el 2.1% del territorio chileno, cuenta con el 41% de la población del país, el 49% del PIB y el 41% del empleo.

Asimismo, en 2013, Chile registró el segundo nivel más alto en la concentración regional del PIB entre los países de la OCDE, después de Grecia, es decir, un índice de concentración de 55 versus el promedio de la OCDE que es de 39.

Las desigualdades espaciales son aún más llamativas cuando se toman en cuenta las dimensiones no económicas del bienestar. Chile muestra los niveles más altos de disparidad regional entre los países de la OCDE cuando se consideran la satisfacción de vida, el medio ambiente, la seguridad y el empleo, junto a disparidades muy importantes en educación.

Las políticas para el desarrollo regional empleadas hasta el momento no han arrojado los resultados esperados. Por lo general, han sido conducidas con un enfoque centralizado, “de arriba hacia abajo” y sectorial, y les ha costado adaptarse a las diferentes necesidades de las regiones chilenas. No han permitido tampoco, que las regiones usen sus activos para maximizar su potencial de crecimiento.

Las limitaciones del modelo de desarrollo utilizado hasta ahora son cada vez más evidentes. En particular, Chile aún tiene grandes brechas de productividad comparado con otros países de la OCDE y su crecimiento en la productividad ha tenido un desempeño menor a cero en la mayor parte de las últimas dos décadas. Se necesita entonces, un nuevo modelo para maximizar el crecimiento y la productividad en los territorios, más equilibrado e inclusivo, y que pueda movilizar los factores de crecimiento y componentes de productividad local.

Chile requiere cambios institucionales para poder establecer una estructura de gobernanza que permita intervenciones sensibles a nuevos contextos y mejorar sus oportunidades económicas. Actualmente es necesario reformar el sistema de gobernanza multinivel para realzar el rol de los gobiernos subnacionales. Estas reformas de descentralización vendrían a complementar y reforzar el impacto de las reformas estructurales tradicionales. Cada vez más se reconoce que la descentralización es una estrategia económica, cuando se diseña e implementa de forma correcta, y que lleva a un crecimiento social y territorialmente inclusivo. Por cuanto aprovecha los activos productivos regionales y locales y, en algunos contextos, puede formar parte de las reformas estructurales con el fin de mejorar la productividad. Hay evidencia internacional que indica que los países más ricos tienden a ser más descentralizados y que la descentralización puede promover el crecimiento (Recuadro 1).

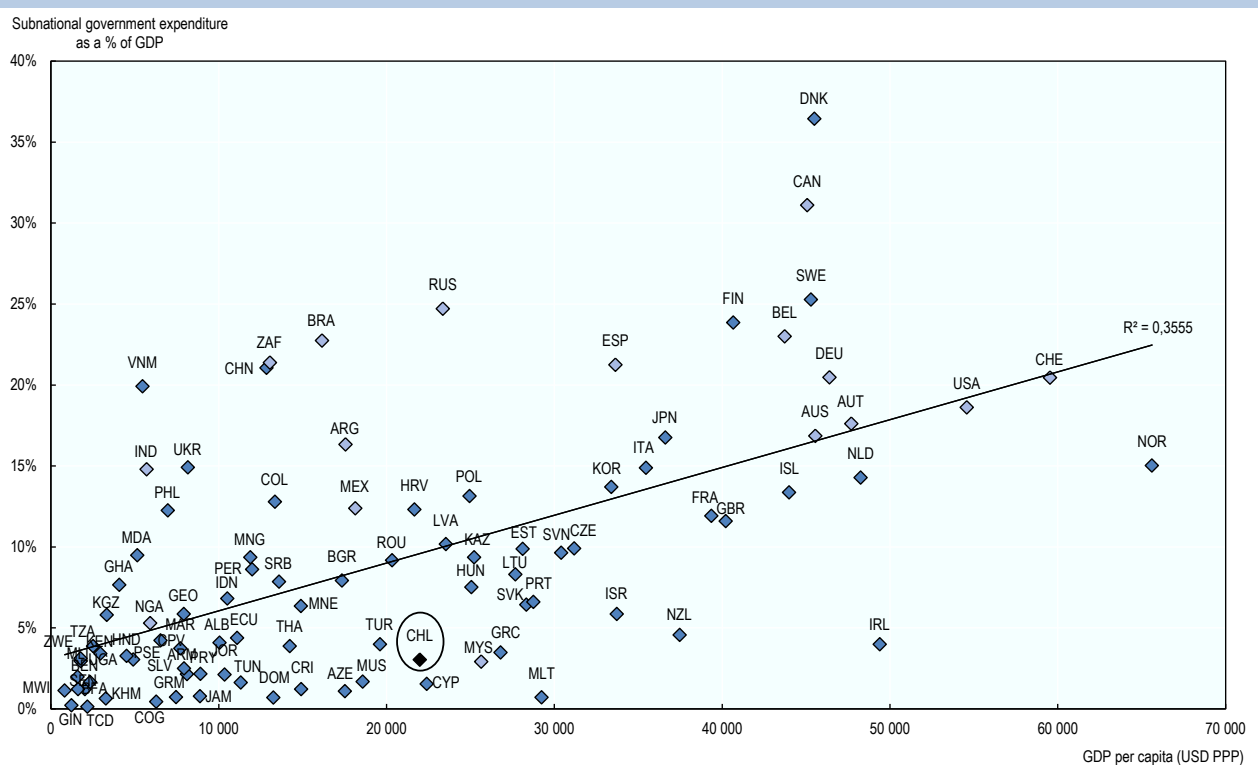
Recuadro 1. Descentralización, riqueza y crecimiento

Algunas evidencias empíricas sugieren que la descentralización y el crecimiento tienen una correlación positiva. Aunque la descentralización de gasto no esté necesariamente ligada al crecimiento, investigaciones recientes muestran que la descentralización de los ingresos tributarios contribuye al crecimiento. Un aumento de 10 puntos porcentuales de los ingresos fiscales sub-centrales se asocia con un 2% de incremento en el PIB per cápita a largo plazo. La descentralización de los impuestos parece fomentar el desarrollo de una economía sub-nacional y base fiscal.

También muestran que una descentralización balanceada es conducente con el crecimiento. Cuando diversas funciones están descentralizadas en un grado similar, están mejor preparados para coordinar políticas, aprovechar economías de escala y coordinar ámbitos de acción entre diferentes funciones.

Otro estudio muestra que los países de mayor crecimiento tienden a ser más descentralizados. Si se compara el nivel de descentralización del gasto, medido por la participación en el PIB o en el gasto público del PIB per cápita, parece haber una correlación positiva (Figura 2.). Esto significa que gran parte de los países descentralizados parecen tener el PIB per cápita más alto mientras que los más centralizados tienen los más bajos. Por supuesto, esto no es una regla de oro y hay varios contraejemplos. Además, el vínculo de causa a efecto entre la descentralización y el nivel de desarrollo puede no ser siempre claro, en particular en qué forma funciona la causalidad, y muchos otros factores socioeconómicos pueden desempeñar un papel importante.

Figura 2. Descentralización y riqueza: Comparando el nivel de gasto subnacional como % del PIB con el nivel de PIB per cápita



Fuente: COM/CTPA/ECO/GOV(2016)1 Descentralización y finanzas públicas: informe intermedio (OLIS documento); OECD/UCLG (2016), gobiernos sub-nacionales en el mundo: estructuras y finanzas.

Nota: Luxemburgo no está representado por ser un caso extremo debido su el alto PIB per cápita.

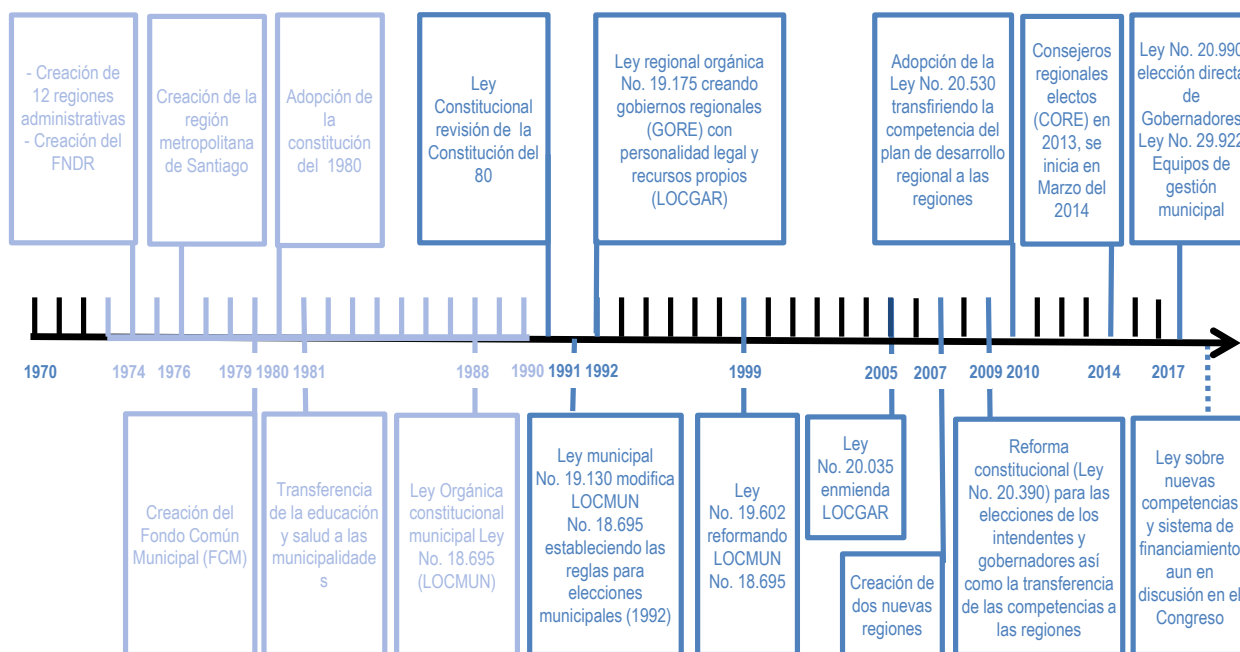
1. DISEÑANDO E IMPLEMENTANDO LA AGENDA DE DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL

Chile es un país unitario altamente centralizado

Chile es un país unitario altamente centralizado, a pesar de una historia caracterizada por varios esfuerzos por descentralizarse a través de los siglos e incluso un intento de federalismo. La reforma que transfirió, en los años 1980, varias tareas del gobierno central (educación y salud) y recursos asociados (impuestos y FCM), fue más bien una política de desconcentración de las responsabilidades del Estado a entidades locales, más que una verdadera política de descentralización. Las municipalidades se volvieron sinónimo de “agentes de servicios” – por lo general por parte del gobierno central – más que legítimos “gobiernos locales”.

Desde el retorno de la democracia ha habido progresos hacia la descentralización y regionalización, que fueron vistos como una manera de redemocratizar el país y reformar el Estado (Figura 3). Pero pese a las nuevas leyes orgánicas constitucionales de Municipalidades (1991) y de Administración y Gobierno Regional (1992), este progreso ha sido lento. La herencia centralista permanece fuertemente enraizada en la cultura político-administrativa, desacelerando y atrasando las iniciativas de descentralización. Estas iniciativas se han concentrado ciertamente en la descentralización “administrativa”, dejando de lado la descentralización política y la descentralización fiscal, que están íntimamente vinculadas.

Figura 3. Línea cronológica de la descentralización en Chile 1970-2017

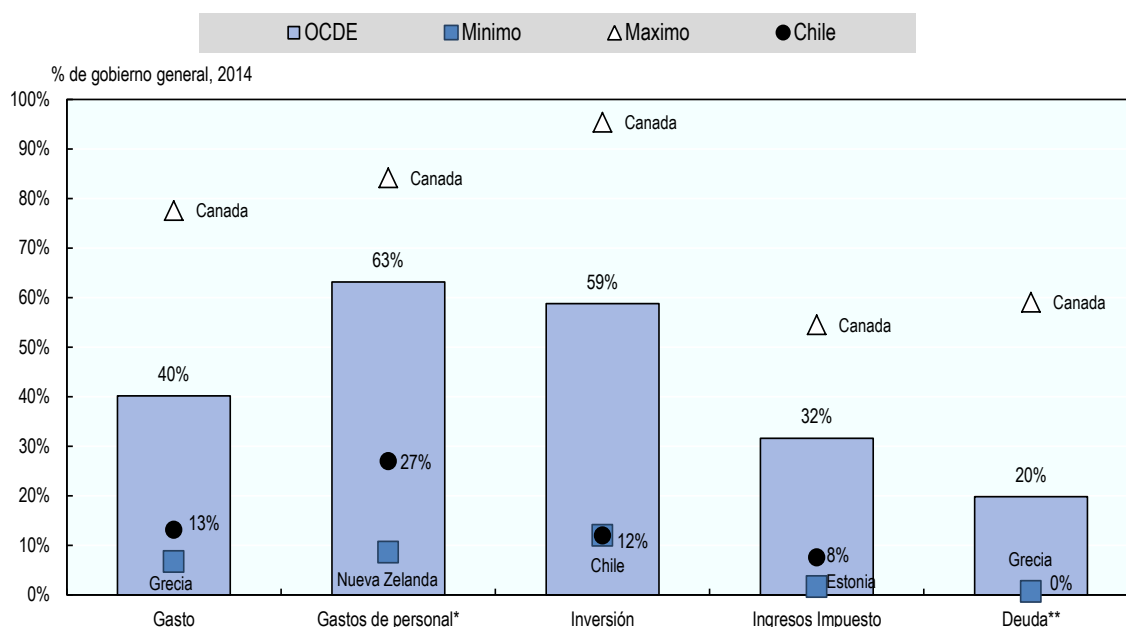


Fuente: diagrama creado por la OCDE

Chile está entre los países más centralizados de la OCDE, junto a Grecia e Irlanda. En el 2014, los gastos subnacionales gubernamentales en Chile representaron un 3.0% del PIB y un 13.1% de los gastos públicos, lo que contrasta con el promedio¹ de la OCDE que es del 16.6% y del 40.2% respectivamente (Figura 4).

Lo mismo se aplica a la inversión pública, en la que las municipalidades tienen un rol menor (12.0% de la inversión pública), lo que deja a Chile último entre los países de la OCDE. Las municipalidades chilenas tienen un acceso limitado a ingresos propios y dependen principalmente de las transferencias del gobierno central destinadas a financiar sectores o actividades específicos. Chile es el único país de la OCDE en el cual se prohíben los préstamos locales. El diseño e implementación de las políticas se define todavía principalmente a nivel central en los ministerios nacionales y agencias públicas en un proceso “desde arriba-hacia abajo”. Localmente, la política pública es llevada a cabo por las entidades territoriales desconcentradas del Estado, y es implementada parcialmente por las municipalidades, muchas veces de acuerdo a normas uniformes nacionales que no toman en cuenta las necesidades y situaciones locales.

Figura 4. Las municipalidades chilenas son actores sociales y económicos frágiles comparadas con la mayoría de los países de la OCDE



* No hay dato para Australia

** Deuda OCDE definición i.e, incluye, más to "deuda financiera", reserva de seguro y otras cuentas por pagar. No hay dato para Chile, Mexico o Nueva

Fuente: OECD (2016) Subnational government in OECD countries: key data (brochure) and “Subnational Government Structure and Finance”, estadísticas regionales OECD (database), <http://dx.doi.org/10.1787/05fb4b56-en>.

La descentralización se ha convertido en prioridad

En los últimos años, la descentralización se ha convertido en prioridad en la agenda política chilena. Por lo general, existe un creciente reconocimiento de la interdependencia entre la descentralización, el desarrollo regional y local, y el aumento de la productividad y el crecimiento. En 2009 se dieron pasos importantes para

¹ Estos datos fueron derivados de las cuentas nacionales del FMI y la OCDE, armonizados de acuerdo a los estándares del Sistema de Cuentas Nacionales (SNA 2008) y se refieren al “sector general gubernamental” (S.13). Los datos regionales financieros no están incluidos en los datos subnacionales gubernamentales (S.1313) pero aún son parte del sector central gubernamental (S.1311).

avanzar aún más en la agenda. Sin embargo, debido a la resistencia de varios actores, el gobierno en ese momento no pudo emprender una reforma de descentralización completa y comprehensiva. En lugar de esto, una actividad legislativa intensa tomó lugar a nivel municipal y regional que hizo que Chile avanzara incrementalmente hacia una mayor descentralización y regionalización.

El proceso dio un ímpetu decisivo en el 2014 cuando la Presidenta, Michelle Bachelet, puso la descentralización en el corazón del programa presidencial 2014-2018. En la estructura de la agenda presidencial de la descentralización, el gobierno estableció la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, que presentó un plan de acción detallado en octubre del 2014. Aunque el progreso fue lento hasta el 2016, recientemente ha empezado a acelerarse, volviéndose más concreto y marcando un cambio fundamental hacia la descentralización.

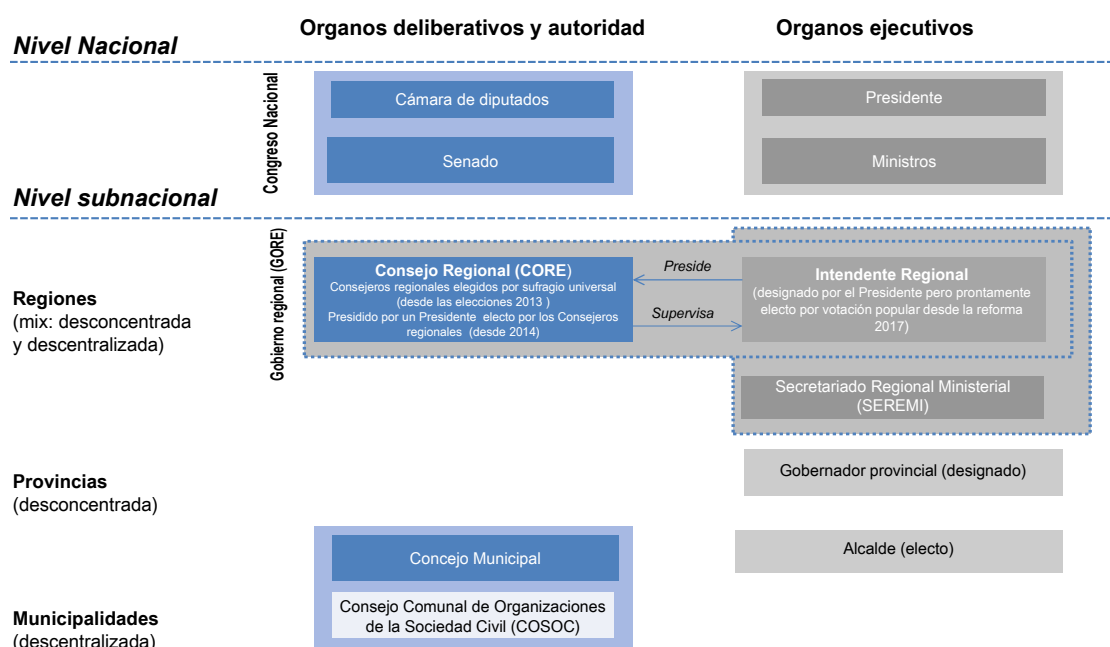
La agenda territorial tiene dos pilares principales: regional y municipal. El pilar regional busca, por un lado, volver a equilibrar el desarrollo y la competitividad regional a través del desarrollo de políticas territoriales adaptadas a las características, los medios y oportunidades de cada región, a la vez que apuntó a fortalecer a los actores regionales a través de un proceso de descentralización política y administrativa.

El proceso de transformación empezó en 1992 cuando una reforma constitucional estableció un sistema de gobierno regional (GORE), formado por un ejecutivo regional (el Intendente), nombrado por el Presidente de la República y un Consejo Regional (CORE) elegido de forma indirecta por los concejales municipales.

En 2009, una reforma constitucional permitió la elección directa del CORE por voto popular, con un mandato de cuatro años, que se hizo efectivo cuando los consejeros regionales asumieron sus cargos en marzo 2014.

Finalmente, el proceso dio un paso crucial en enero 2017, con la publicación de la ley N° 20.990 que dispone la elección popular del órgano ejecutivo del Gobierno Regional (la ley será efectiva cuando ocurran las primeras elecciones de los gobernadores regionales). Este proceso de regionalización debería completarse con la transferencia de nuevas responsabilidades y recursos financieros a los quince gobiernos regionales, pero los proyectos de ley aún se encuentran en proceso de preparación o siendo discutidos en el Congreso.

Figura 5. Organización actual del sistema de gobernanza multinivel chileno



Fuente: creada por la OCDE

A nivel municipal, un proceso de modernización y fortalecimiento del sistema municipal está en curso. Las 345 municipalidades forman la unidad básica de la estructura política y administrativa en Chile. Son reconocidas como entidades autónomas en la Constitución del 1833 que permitió la elección de concejos municipales locales por voto popular, un principio que se ha mantenido durante el tiempo, salvo durante la dictadura militar.

La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, aprobada en 1992, estableció las elecciones municipales restaurando así la autonomía municipal. Sin embargo, las municipalidades aún son regidas por la Constitución del 1980 y la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N° 18.695 (LOCMUN), que ha sido modificada varias veces desde su promulgación en 1988. Definidas como “corporaciones autónomas de derecho público”, las municipalidades son autónomas y poseen su propia personalidad jurídica y activos y recursos. Su propósito declarado es promover el desarrollo económico, social y cultural de la comuna, con la participación de la comunidad local.

La reforma municipal pretende proporcionar a las municipalidades las herramientas, capacidades, recursos económicos y legitimidad necesaria para mejorar su autonomía y rendimiento, además de reducir las disparidades municipales en términos financieros y de capacidad. El objetivo es reforzar su habilidad para cumplir con sus responsabilidades y entregar servicios públicos de manera más eficiente, transparente, responsable, participativa y equitativa.

Con esa finalidad, se firmó un convenio en noviembre 2014 entre la SUBDERE, la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM) y la Confederación Nacional de Funcionarios Municipales de Chile (ASEMUCH). Dentro de este marco, SUBDERE creó un Comité Técnico Asesor Municipal (CTAM), compuesto por expertos en temas municipales, incluyendo alcaldes, concejales y trabajadores municipales.

El CTAM desarrolló una serie de propuestas para una reforma completa del sistema municipal basada en cuatro líneas estratégicas: modernización, equidad, autonomía y responsabilidad. Asimismo, se creó un Comité Interministerial para la Modernización del Sistema Municipal, conformado por SUBDERE, el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES) y la Dirección de Presupuestos (DIPRES), para analizar las propuestas del CTAM.

El resultado fue una reforma importante, adoptada en mayo 2016, la Ley N° 20.922, que permite que los alcaldes, con el consentimiento de dos tercios del concejo municipal, puedan administrar al personal municipal con más libertad y flexibilidad, así como mejorar su profesionalismo y remuneraciones.

Confirmar la necesidad de una agenda gradual pero completa de descentralización

A pesar de avances importantes en esta materia, particularmente con respecto al personal municipal, queda mucho por hacer, especialmente sobre el segundo pilar dedicado a la modernización del sistema municipal. El objetivo inicial del gobierno consistía en diseñar una reforma completa de modernización como parte de la Agenda de Descentralización, y gradualmente abordar un amplio rango de temas: los poderes y responsabilidades municipales, recursos fiscales, las capacidades institucionales y humanas, los servicios públicos locales, el control democrático, la participación ciudadana a nivel local y los mecanismos para coordinar y consultar a través de, y entre, los niveles del gobierno. Al centro de esta agenda estaba el objetivo de transformar a las municipalidades chilenas en legítimos “gobiernos locales” empoderados y responsables.

Sin embargo, esta idea ambiciosa se ha vuelto progresivamente un proceso más cauto y paulatino, cada vez más desconectado de la Agenda de Descentralización, en vez de formar parte de una reforma completa y comprensiva de gobernanza multinivel. El proceso de regionalización se ha convertido en prioridad, lo que ha dejado a la reforma municipal en un segundo plano. Sin embargo, focalizarse en las reformas a nivel regional no debe hacerse a costa de la consideración minuciosa de la modernización que se requiere de manera urgente a nivel municipal.

Se debería adoptar un enfoque sistémico y multidimensional para evitar construir una estructura política desequilibrada (Figura 6). Las municipalidades y regiones son parte del mismo sistema de gobernanza multinivel, por lo que los pilares regionales y municipales del proceso de descentralización deberían estar estrechamente conectados. Efectivamente, la reforma regional ha tenido, y continuará teniendo, un gran impacto en las municipalidades y viceversa. Desde esta perspectiva, es esencial vincular la reforma regional y la reforma municipal, y reforzar a las municipalidades para que ocupen una posición fuerte en la estructura de gobernanza multinivel que está en evolución. De la misma manera, las reformas relevantes a los gobiernos subnacionales no se pueden diseñar ni implementar sin tomar en cuenta su fuerte impacto en el sistema general, en particular en el gobierno central tanto a nivel nacional (los ministerios centrales) como a nivel territorial (los SEREMIS y otras agencias “desconcentradas” regionales y locales).

La reforma municipal no sólo se trata de la modernización. Se le debería dotar de nuevo impulso para reafirmar sus ambiciosos objetivos iniciales los que se deberían llevar a cabo en estrecha coordinación con la reforma regional. A pesar del gran progreso que surgió como resultado de la Ley N° 20.922 sobre personal municipal, aún queda mucho por hacer en otras áreas de la gobernanza municipal para transformar a las municipalidades en verdaderos gobiernos locales. El objetivo central debe ser construir un programa exhaustivo de reforma de modernización municipal.

Existen aún diversos desafíos que deberían ser abordados de manera más integral, incluyendo una mejor definición de las responsabilidades municipales, un aumento en los recursos fiscales, mayor equidad y mejores mecanismos de coordinación a través y dentro de los niveles del gobierno. La necesidad de más políticas locales y una participación y un control ciudadano más fuertes son dos tendencias que requieren un mayor peso de las municipalidades en el sistema general de gobernanza multinivel. Al ser el nivel de gobierno más cercano de los ciudadanos, las municipalidades están particularmente bien posicionadas para realizar las políticas de desarrollo local y ser un vínculo esencial del “pacto social” que al parecer se encuentra debilitado en Chile.

Figura 6. Las municipalidades chilenas operan en un sistema de gobernanza multinivel que está experimentado profundos cambios



Fuente: diagrama creado por la OCDE

Para poder diseñar una agenda completa de descentralización municipal, es necesario adoptar una perspectiva de descentralización de “sistema abierto”, que vincule las tres dimensiones complementarias e interdependientes de la descentralización: lo político, lo administrativo y lo fiscal. Los resultados de la descentralización dependerán de cómo se conectan e interactúan los diferentes elementos de la reforma.

Es clave, en el proceso, encontrar el equilibrio entre estas tres dimensiones y construir capacidades. También es necesario diseñar un proceso de descentralización gradual siendo uno de los mayores desafíos el encontrar la secuencia correcta de reformas. La reforma de descentralización es también un proceso de aprendizaje. Ajustes permanentes son necesarios para corregir errores o potenciales incoherencias.

El primer paso de este proceso consiste en comenzar a reflexionar sobre los poderes y responsabilidades municipales. La asignación clara de responsabilidades es el punto de partida que determinará todo el proceso de descentralización. Considerando esto, se debería preparar un plan de acción que asegure la consistencia general entre las diferentes líneas de la reforma. Esto lo debería preparar y analizar un “Comité para la Descentralización” de carácter permanente, compuesto por los ministros relevantes, asociaciones gubernamentales subnacionales y actores claves (asociaciones gremiales, ciudadanos, universidades, etc.) con una secretaría coordinada por SUBDEREy basado en las recomendaciones del informe de la OCDE.

Formar un “Comité para la Descentralización” podría ayudar a construir una legitimidad más fuerte, anclar mejor la Agenda de Descentralización dentro del programa de reforma nacional y fomentar su sostenibilidad, una práctica ya empleada en distintos países que emprendieron ya reformas de gobernanza multinivel.

A nivel del gobierno central, se podría establecer un Comité Interministerial por la Descentralización Regional y Municipal, para conversar y priorizar las recomendaciones del informe de la OCDE, de acuerdo a decisiones políticas, un análisis más detallado de la viabilidad de las medidas propuestas en reformas (técnicas, jurídicas, financieras, políticas, etc.) y las posibles implicancias de su implementación.

El proceso de implementación de estas recomendaciones iniciales será tan esencial como la reforma en sí misma. Se deberían identificar los pasos necesarios para una ejecución exitosa de la reforma e incluir herramientas e indicadores para el monitoreo permanente y evaluación del progreso del plan de acción.

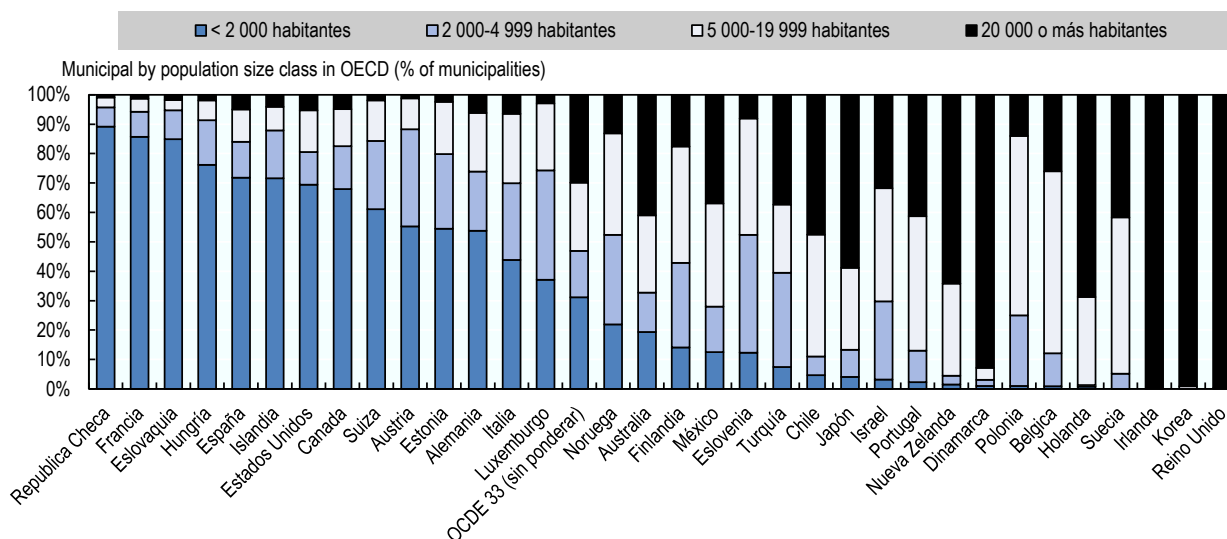
El plan de implementación se le asignará al “Comité por la Descentralización”.

Reconsiderando el principio de uniformidad para reconocer la diversidad extrema de las municipalidades en Chile

El proceso de descentralización es una oportunidad para reconocer la diversidad del panorama de las municipalidades chilenas y permitir el diseño y la implementación de políticas, programas y herramientas adaptadas a esta diversidad. Hacerlo requeriría reconsiderar el principio de la unidad, el cual ha sido una piedra angular de la estructura de Chile.

En comparación con otros países de la OCDE, las municipalidades chilenas son generalmente grandes, tanto en términos de su superficie como en cantidad de habitantes. Sin embargo, existen disparidades significativas entre las municipalidades: unas son muy pequeñas (el 5% tienen menos de 2.000 habitantes) y un gran porcentaje de ellas son pequeñas y de tamaño mediano, teniendo entre 5.000 y 20.000 habitantes (el 41% contrastado con el 23% en la OCDE en promedio), tal como lo muestra la Figura 7.

Figura 7. Tipo de municipalidades OCDE por tamaño de la población(% de municipalidades, 2015-2016)



Fuente: OCDE (2016) Gobiernos subnacionales en los países de la OCDE datos claves

Entre las municipalidades existe también una diversidad considerable. La mayoría de las municipalidades en Chile tiene una densidad baja: el 62% con menos de 50 habitantes por km² (Figuras 8 y 9). De acuerdo a la definición de la OCDE, el 92% del territorio chileno es rural. Aunque el territorio sea, en su gran mayoría rural, la población es en gran parte urbana: el 64.1% de los habitantes vive en zonas predominantemente urbanas o intermedias.

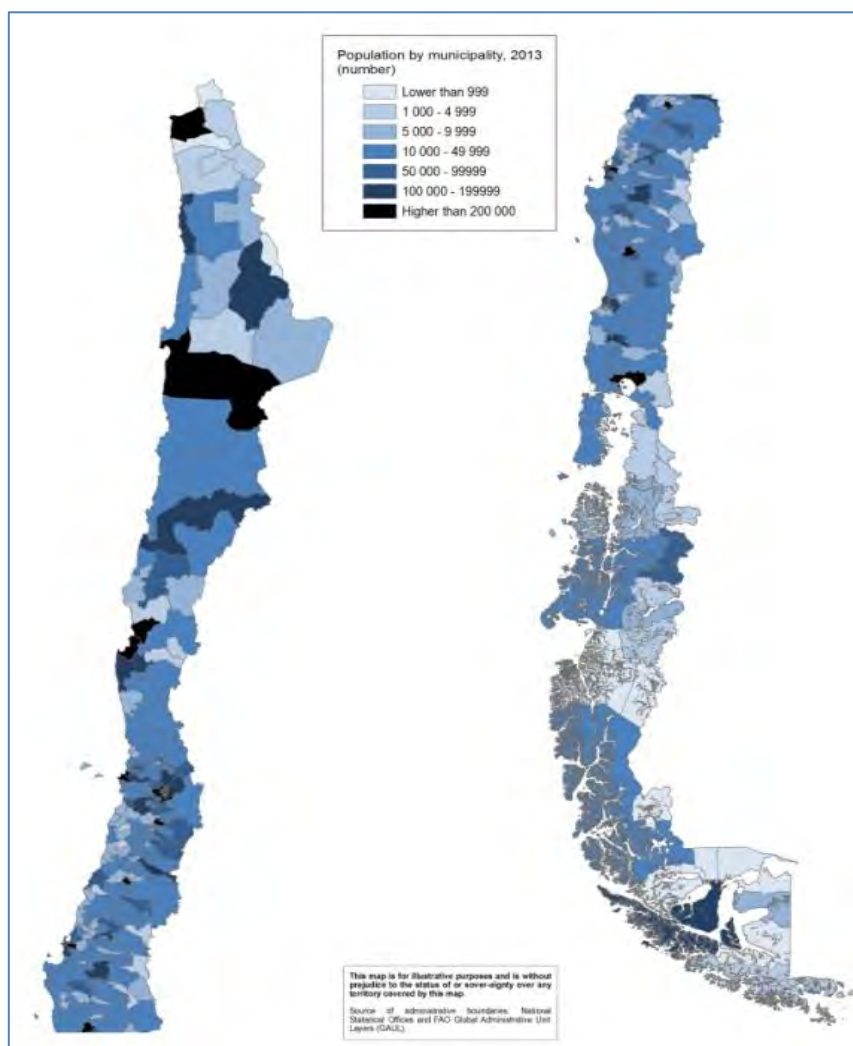
De igual forma, los 345 municipios son muy diversos en cuanto a características socioeconómicas y a sus niveles de recursos. Hay grandes disparidades entre las municipalidades urbanas y rurales, especialmente las municipalidades remotas y de baja densidad localizadas en áreas montañosas o en los numerosos territorios isleños con conexiones difíciles e inestables.

Las municipalidades urbanas también enfrentan problemas específicos, tales como las crecientes desigualdades internas dentro de áreas urbanas funcionales, especialmente en las tres áreas metropolitanas chilenas (Santiago, Valparaíso y Concepción).

Las municipalidades chilenas también demuestran tener niveles de pobreza extremadamente dispares, representando un rango desde 0.3% en Vitacura hasta casi 60% en Alto Biobío.

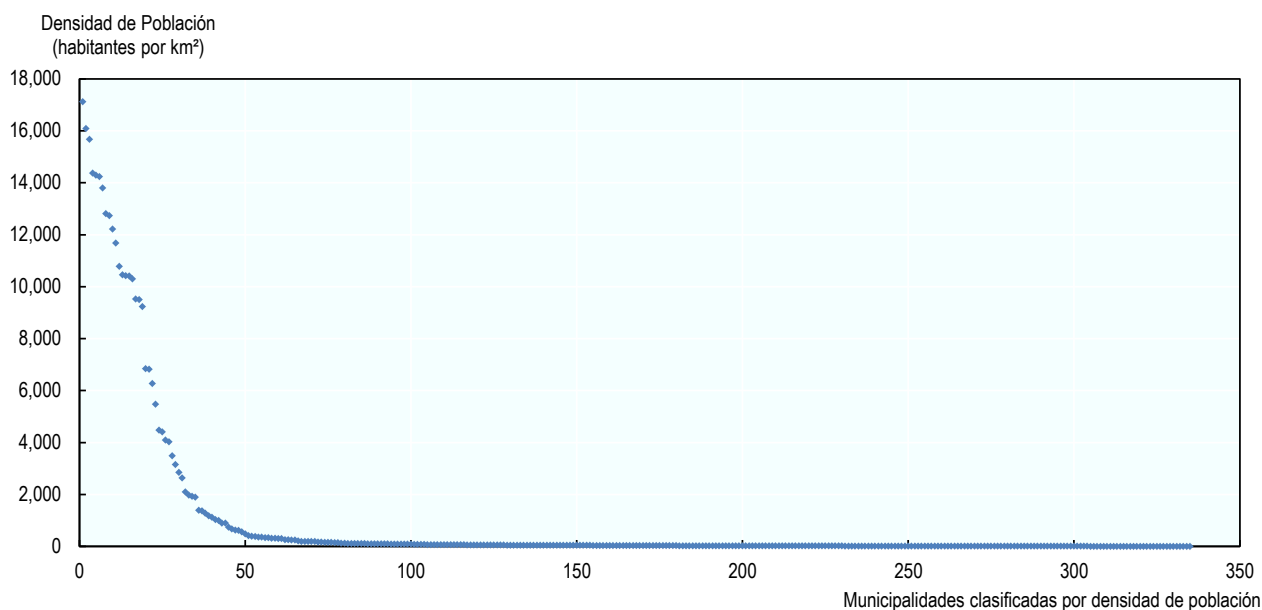
El 21% de las municipalidades chilenas tiene un nivel de pobreza superior al 30%.

Figura 8. Población por municipalidad



Fuente: basada en datos SINIM. Nota: el mapa tiene un propósito ilustrativo fuera del estatus de soberanía sobre cualquier territorio cubierto por este mapa.

Figura 9. Distribución de municipalidades en Chile por densidad, 2014



Fuente: basada en datos SINIM.

A pesar de esta diversidad, la organización administrativa (alcalde, concejos municipales, COSOC), las responsabilidades y el financiamiento de las municipalidades se basan en el principio de la uniformidad.

De acuerdo a la ley N° 18.695 (LOCMUN), existen varias competencias estatutarias que son comunes a todas las municipalidades, sin importar su tamaño o sus especificidades, las que están compuestas por seis funciones exclusivas y doce no exclusivas que son compartidas y que se pueden implementar directamente, o bien en conjunto con el gobierno central, la región o las provincias, además de las organizaciones externas públicas y privadas.

Las funciones compartidas incluyen la educación primaria y secundaria y la salud pública básica, y representan una parte importante de las actividades municipales. Regularmente, se dan nuevas tareas a las municipalidades en diversas áreas y por ello, hay quienes se refieren a veces a las municipalidades como “un supermercado de servicios”. Esta situación tiende a aumentar la carga sobre los municipios porque no disponen de adecuados recursos humanos, técnicos y financieros, afectando directamente la eficiencia y calidad de los servicios públicos municipales.

Adicionalmente, la libertad de las municipalidades para elegir los métodos de gestión de los servicios públicos está restringida por la LOCMUN. Pueden usar la fórmula de “corporaciones” en algunas áreas definidas, pero no la de “empresas públicas municipales”.

La dependencia del sector privado para la provisión de servicios es común. Normalmente esto toma la forma de concesiones, que se tienden a gestionar en el gobierno central directamente, no en las municipalidades mismas. Por lo general, en muchas municipalidades la responsabilidad de la provisión de servicios se comparte entre el sector público y el privado, a veces creando una situación particularmente compleja.

En algunas áreas, tales como educación, salud y empleo, existen algunos cuestionamientos y preocupaciones, cada vez mayores, sobre la continuación de este sistema de responsabilidad compartida entre el gobierno central y las municipalidades. Efectivamente, hoy en día se está analizando un proyecto

para “desmunicipalizar” la educación y generar un sistema articulado de “Servicios Locales de Educación”².

No obstante, la reestructuración de las responsabilidades municipales debería formar parte de una reflexión más amplia sobre la reasignación de funciones dentro de los distintos niveles del gobierno, particularmente en el contexto de una reforma de las responsabilidades regionales futuras. En esta reflexión se debería incluir a todas las partes interesadas. Se debería concebir una reducción en la cantidad y de las competencias compartidas y un aumento en las responsabilidades exclusivas “basadas en los territorios”.

Para avanzar aún más en el proceso de descentralización, Chile podría explorar otras maneras de abordar la diversidad y heterogeneidad de sus municipalidades. Recientemente ha habido progreso en esta área. Las regiones que son extremadamente remotas y las islas chilenas se benefician de un tratamiento especial. El uso creciente de delegaciones municipales también permite que se adapten las actividades municipales a las distintas necesidades de las comunidades locales.

A principios del presente siglo, la SUBDERE empezó a llevar a cabo varios estudios para mejorar la identificación de la diversidad territorial y así diseñar herramientas y programas específicos para cada lugar. Este nuevo enfoque hizo posible varios cambios en la legislación y en el diseño de programas específicos a los territorios. De esto resultó, en el 2012, la creación de una herramienta concreta para asignar fondos: una nueva tipología de municipalidades (Fondo de Incentivo al Mejoramiento de la Gestión Municipal, FIGEM) que permite la clasificación de las 345 municipalidades chilenas en cinco categorías de acuerdo a criterios espacial y socioeconómico. El Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM), que es considerado como una buena práctica dentro de la OCDE, se podría reforzar desde esta perspectiva para que sea utilizado como una herramienta clave en el proceso de descentralización.

Otros países con una gran diversidad territorial, como Colombia y Sudáfrica, usan esta forma de categorizar con distintos objetivos, incluyendo la asignación de responsabilidades e ingresos y la gestión financiera. Chile podría ser más proactivo en perseguir y reforzar un enfoque diferenciado de la gestión local.

También podría empezar a experimentar la descentralización asimétrica para promover políticas públicas territoriales. Por ejemplo, la asignación de competencias diferenciadas -así como ingresos- de acuerdo a las distintas categorías de municipalidades. La descentralización asimétrica podría ser una manera interesante para apoyar el desarrollo y la integración de las comunidades indígenas.

² El proyecto de Ley que crea el Sistema de Educación Pública y modifica otros cuerpos legales ([Boletín 10368-04](#)), está siendo discutido en segundo trámite constitucional en el Senado a la fecha de elaboración de este informe, habiendo aprobado el primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados el 13 de julio de 2016. Este proyecto, también denominado “NEP” o “Nueva Educación Pública”, tiene entre sus objetivos establecer Servicios Locales de Educación Pública a lo largo de todo Chile, los que tendrán por función administrar, apoyar y potenciar a los establecimientos educacionales públicos y sus comunidades educativas. El proyecto propone que estos servicios sean descentralizados y altamente especializados, con el objeto de asegurar la calidad y equidad del servicio educacional público en todo el territorio, superando así las falencias estructurales de la municipalización educativa y permitiendo, a su vez, al municipio colaborar con la educación pública desde una posición adecuada. El proyecto tiene actualmente suma urgencia para su discusión en el Congreso Nacional.

Recuadro 2. Recomendaciones claves para diseñar e implementar la agenda de descentralización municipal

1. Promover una agenda de descentralización comprehensiva para las municipalidades

- Adoptar una "perspectiva abierta" de descentralización vinculando tres dimensiones interdependientes y complementarias de descentralización (política, administrativa y fiscal).
- Diseñar una agenda descentralización comprehensiva, así como un proceso gradual y secuenciado correctamente.
- Comenzar por la reflexión sobre los poderes y las responsabilidades. Asignar claramente las responsabilidades es el punto de partida de todo proceso de descentralización.
- Sobre esta base, un plan de acción debe prepararse y discutirse en un "Comité Permanente de Descentralización", involucrando a ministros claves, gobiernos sub-nacionales, asociaciones y actores claves (asociaciones gremiales y ciudadanos, etc.) bajo la coordinación de la SUBDERE.
- A nivel de gobierno central, puede establecerse un Comité Interministerial sobre Descentralización Regional y Municipal.
- Preparar un plan de implementación que identifique los pasos necesarios para una ejecución exitosa de la reforma, e incluya todos los objetivos que deben ser monitoreados en permanencia para avanzar en el plan de acción. Esto debería ser responsabilidad del Comité de Descentralización.
- Vincular las agendas de descentralización municipal y regional. La Agenda Municipal de Descentralización debe ser parte de la reforma de gobernanza multinivel, incluyendo una reforma a nivel central. La agenda municipal no debería estar limitada a la modernización municipal, sino que debería apuntar a la creación de verdaderos "gobiernos locales".
- Implicar a las asociaciones municipales de representación política a niveles nacionales y regionales como socios en el proceso a través de participación y mecanismos de consultas.

2. Hacia más flexibilidad y métodos diferenciados

- Reconocer la diversidad y heterogeneidad de las municipalidades y diseñar e implementar políticas, programas y herramientas adaptadas a la diversidad de territorios. Para este objetivo la clasificación FIGEM y el servicio de información municipal (SINIM) pueden ser revisados y fortalecidos.
- Reducir la cantidad de competencias compartidas y fomentar el incremento de responsabilidades exclusivas.
- Crear incentivos para promover el uso de asociaciones municipales en una cooperación horizontal para la provisión de servicios e inversión coordinada.
- Darles a las municipalidades la posibilidad de delegar algunas tareas a los niveles superiores de gobierno (provincias o regiones) a través de convenios ad hoc por un periodo dado.
- Asignar responsabilidades a las municipalidades de manera diferenciada, acorde con sus características y capacidades, basada en una categorización municipal. Municipalidades con mayores capacidades podrán tener mayores responsabilidades que las más pequeñas. Chile podría experimentar una descentralización asimétrica a través de proyectos pilotos.
- Evaluar la eficiencia de las delegaciones municipales para determinar la posibilidad de poner a prueba su reconocimiento y funcionamiento.
- Implementar descentralización asimétrica como una forma efectiva para apoyar el desarrollo y la integración de comunidades indígenas.

2. MEJORANDO EL SISTEMA FINANCIERO MUNICIPAL

Intervención pública limitada y altamente centralizada

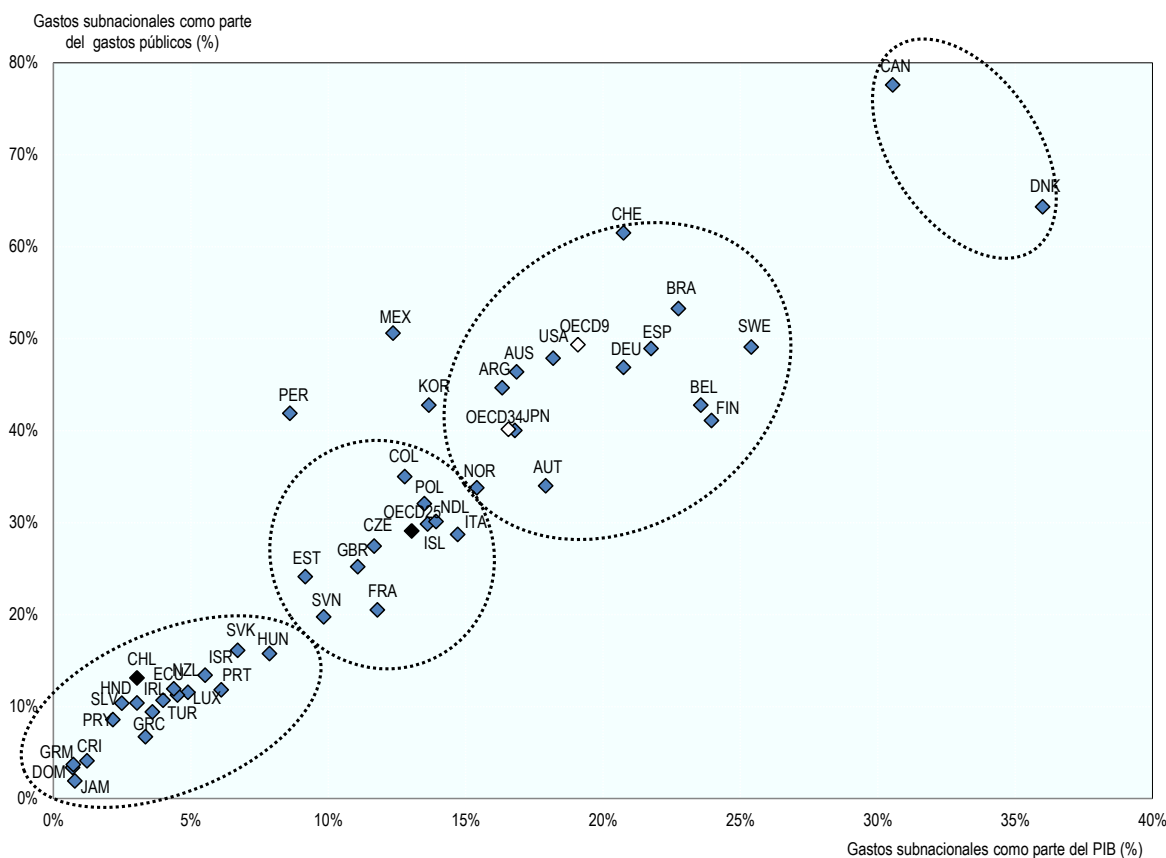
La elección del modelo de desarrollo de Chile determina las posibilidades y condiciones bajo las cuales se llevan a cabo las responsabilidades locales. Como resultado, la estructura económica de Chile es conservadora respecto del compromiso fiscal público y la participación del gobierno local. Esto se refleja en el bajo nivel de muchos indicadores de finanzas públicas tanto a nivel nacional como subnacional.

A nivel nacional, el ingreso y gasto público total de Chile están entre los más bajos de todos los países de la OCDE. La debilidad del sector público en Chile se refleja también en las cifras de inversión pública. Destacando la gestión estricta de las finanzas públicas, Chile tiene uno de los balances fiscales más sanos

de todos los países de la OCDE. La deuda pública es baja comparada con los países de la OCDE y es la más baja de América Latina. El uso del sector privado para cumplir con las necesidades de la población (educación, salud, protección social, etc.) disminuye la importancia del sector público.

A nivel subnacional³, todos los indicadores fiscales reflejan la debilidad del sector municipal y enfatizan hasta qué punto Chile es un país centralizado. El sector local tiene un rol limitado, especialmente comparado con muchos otros países latinoamericanos o de la OCDE, carece de los recursos necesarios y de una verdadera autonomía para actuar. Como porcentaje del gasto público total y del PIB y el gasto público municipal es muy bajo, lo que refuerza la percepción de Chile como país altamente centralizado (Figuras 4 y 10). Esto también es el caso cuando comparamos con los países federales y unitarios de América Latina.

Figura 10. Gastos de los gobiernos subnacionales como % de total del gasto público y como % del PIB en la OCDE y países latinoamericanos selectos, 2014 (2013 para los países de América Latina)



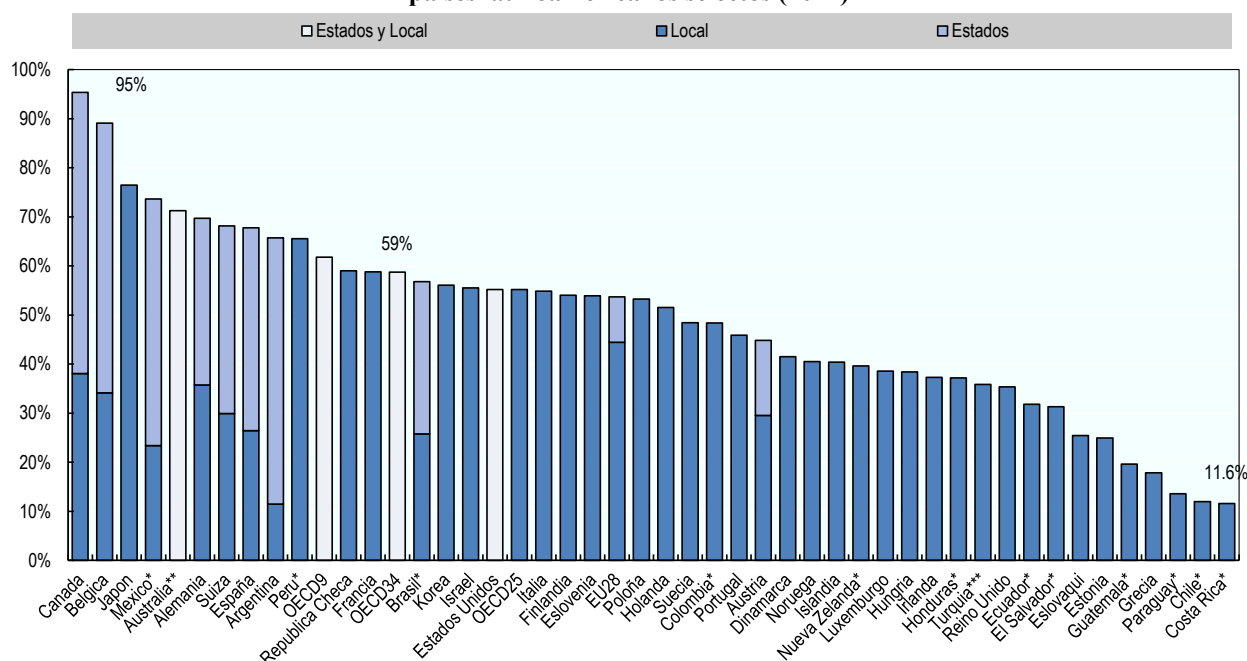
Fuentes: autores basado en datos OCDE (2016a) y “Subnational Government Structure and Finance”, OECD Regional Statistics (database), <http://dx.doi.org/10.1787/05fb4b56-en> y OECD/UCLG (2016). Nota: 2013 para Chile, México y Nueva Zelanda, 2012 para Australia y 2011 para Turquía. Los promedios OCDE se ponderan.

El bajo nivel de inversión pública local en Chile también indica hasta qué nivel la acción pública es centralizada. La inversión local en Chile está en el último rango entre todos los países de la OCDE. Chile contrasta fuertemente con el promedio de los países de la OCDE e incluso, entre numerosos países latinoamericanos donde los gobiernos subnacionales tienen un rol clave en la inversión pública (Figura 11).

³Se incluyen las cuentas regionales en el sector central gubernamental.

Tal como sucede con el gasto total, y en directa correlación, los ingresos públicos subnacionales en Chile se encuentran dentro de los más bajos.

Figura 11. Inversión de los gobiernos subnacionales como % de la inversión pública en los países de la OCDE y países latinoamericanos selectos (2014)

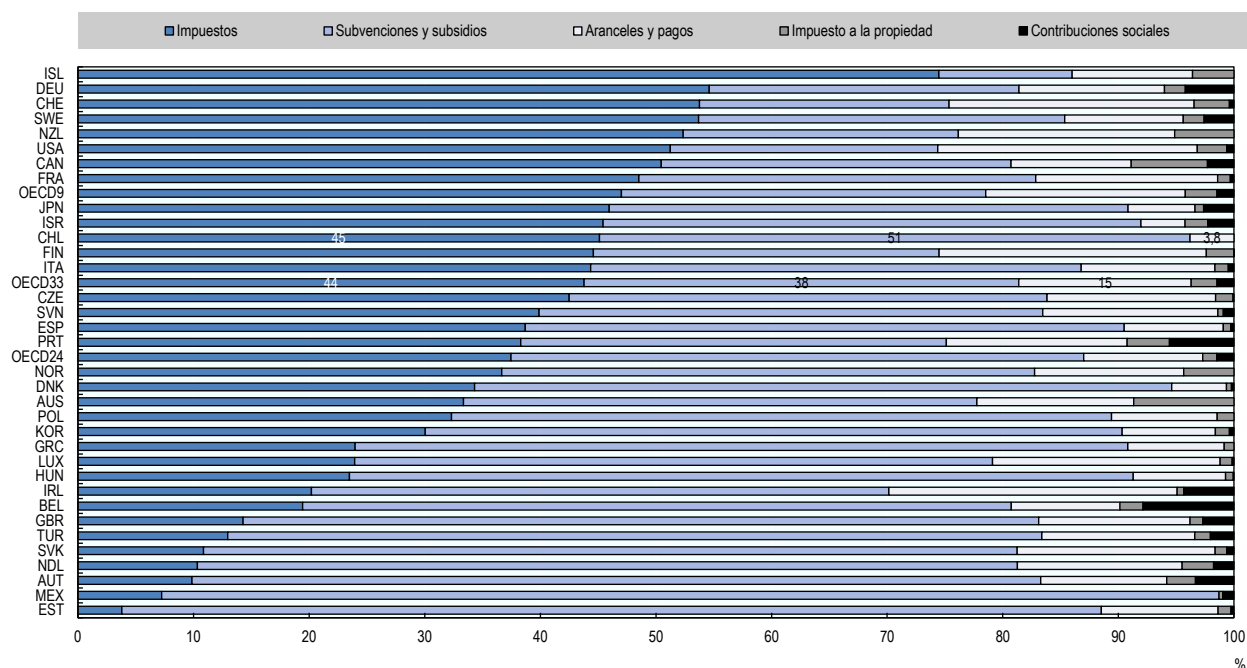


Fuentes: Elaboración de la OCDE basada en la OCDE (2016), Gobiernos subnacionales en los países de la OCDE: Datos clave (folleto) y "Estructura y finanzas del gobierno subnacional", Estadísticas regionales de la OCDE (base de datos), <http://dx.doi.org/10.1787/05fb4b56-es> y OCDE / CGLU (2016) Subnacionales en todo el mundo: estructura y finanzas. Nota: 2013 para los países de América Latina y Nueva Zelanda; 2012 para Australia; Y 2011 para Turquía. Los promedios de la OCDE se ponderan.

En cuanto a los ingresos municipales, la porción de transferencias y subvenciones (51% de los ingresos municipales) refleja un alto nivel de dependencia del gobierno central, muy por sobre el promedio de la OCDE (38%). La proporción de los ingresos fiscales (el 45%) es levemente superior al promedio de la OCDE (Figura 12). Sin embargo, los ingresos fiscales locales alcanzan sólo un 1.4% del PIB (promedio de la OCDE: 7%) y el 7.6% de los ingresos fiscales públicos (promedio de la OCDE: 31.6%). Hasta ahora, la contribución de otras fuentes de ingresos es marginal (es decir, aranceles y tasas, ingresos de la propiedad, tales como, ventas de activos y rentas y contribuciones sociales).

Finalmente, las municipalidades no pueden pedir préstamos, pero recurren a deuda flotante a corto plazo y otras formas de deuda "fantasma".

Figura 12. Estructura de los ingresos subnacionales (% , 2014)



Fuentes: Elaboración de la OCDE basada en la OCDE (2016), Gobiernos subnacionales en los países de la OCDE: Datos clave (folleto) y "Estructura y finanzas del gobierno subnacional", Estadísticas regionales de la OCDE (base de datos), <http://dx.doi.org/10.1787/05fb4b56-es> y OCDE / CGLU (2016) Subnacionales en todo el mundo: estructura y finanzas.

Nota: 2013 para los países de América Latina y Nueva Zelanda, 2012 para Australia y 2011 para Turquía. Los promedios de la OCDE se ponderan.

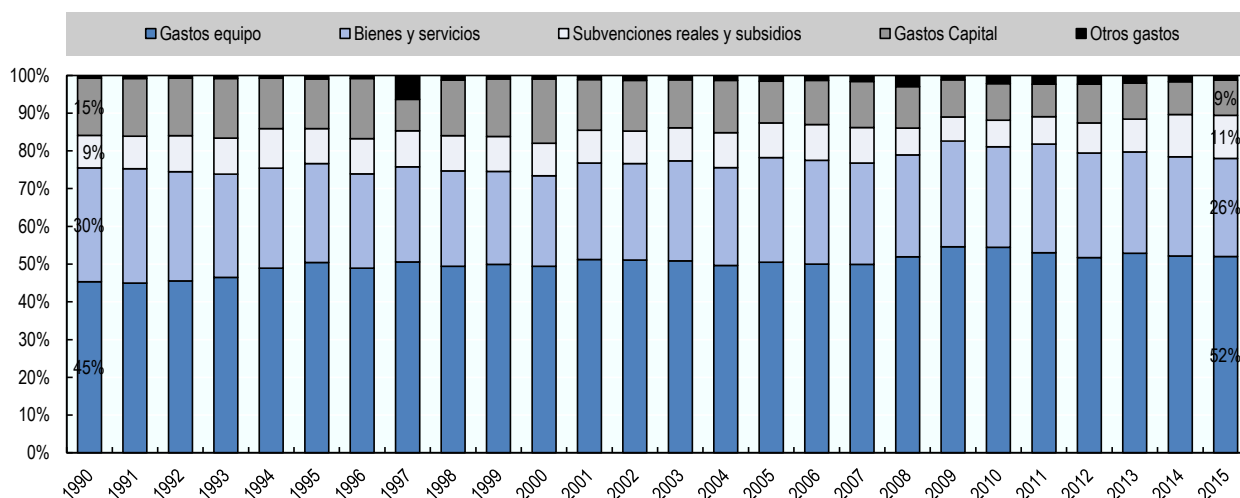
Aumento inestable de los presupuestos municipales durante un largo período caracterizado por un aumento en los costos de personal y de transferencias del gobierno central

Un análisis de los presupuestos municipales en el período 1990-2005, basado en datos de la DIPRES, muestra un aumento en gastos municipales per cápita (un 4.9% más alto en el 2015 que en el 1990 en términos reales), como parte del gasto general del gobierno (del 9.8% al 14.0%) y como porcentaje del PIB (del 2.1% al 3.5%). En términos reales, este crecimiento es significativo y ha sido más alto que para el gobierno en general. Sin embargo, considerando la expansión económica sostenida del PIB y las grandes necesidades sociales, este repunte se puede considerar vacilante y modesto.

Los cambios que ocurrieron durante este período de 25 años fueron inestables y de intensidades variables. Tras una baja en gastos entre el 2000-2006, los últimos años ha habido un aumento significativo, en particular desde el 2010. Esta expansión se debe, en particular, a un aumento en gastos de personal, especialmente en los sectores de educación municipal y salud (las municipalidades son los responsables de pagar a los profesores y al personal médico). La proporción de los gastos de personal en el total de los gastos municipales creció de un 45% en el 1990 a 52% en 2015 (Figura 13).

En contraste, la proporción de gastos de capital en los gastos municipales cayó de un 15% en el 1990 a un 9% en el 2015. Le evolución turbulenta que han experimentado los gastos municipales entre el 1990 y el 2015 fue acompañada por un cambio en la composición de los recursos municipales, caracterizado por una caída en ingresos fiscales como parte de los ingresos totales y la importancia creciente de transferencias e ingresos de operación.

Figura 13. Cambio en la composición del gasto municipal 1990-2015 (% del total de gastos)



Fuente: creada por los autores basado en datos OCDE (2016) - Estadísticas fiscales, Estado de operaciones del gobierno general, municipalidades, 1990-2015, moneda nacional. Transacciones que afectan el patrimonio neto.

Una compleja arquitectura presupuestaria refleja en parte el desglose de las responsabilidades municipales

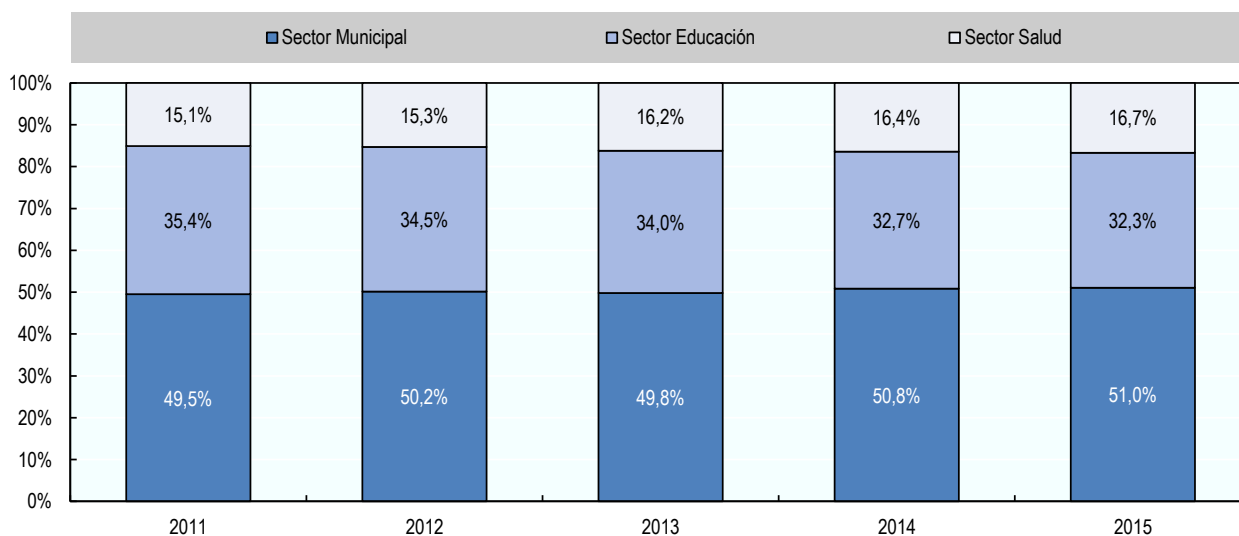
Las municipalidades tienen responsabilidades amplias, a veces exclusivas, a veces compartidas, incluyendo las dos mayores competencias que son particularmente sensibles política, social y económicamente: la educación primaria y secundaria y los servicios de salud pública. En los sectores de educación y salud, las transferencias directas a las municipalidades por parte de los ministerios no cubren los costos en muchas municipalidades rurales. Como resultado, las municipalidades tienen que complementar el financiamiento nacional con recursos locales.

Adicionalmente, el gobierno central tiende a aumentar regularmente las tareas asignadas a las municipalidades, las cuales no son lo suficientemente compensadas con recursos adicionales.

Al final, las municipalidades tienen un amplio espectro de funciones que no pueden realizar por importantes restricciones y limitaciones económicas, o bien las realizan aumentando sus déficits y “deudas fantasmas”.

La atribución de las responsabilidades se refleja parcialmente en una arquitectura presupuestaria que se divide en tres presupuestos/sectores: el sector municipal (la gestión interna, actividades municipales, servicios comunitarios, programas sociales, programas recreacionales y programas culturales), que representan un 51% del total gasto e ingreso municipal; el sector educacional, que representa un 32% de los gastos; y el sector de salud, representando el 17% (Figura 14). Cada sector tiene su propio sistema financiero en cuanto a los gastos e ingresos. Debido a que estos presupuestos no son consolidados a nivel municipal, entender y evaluar las finanzas municipales es particularmente complejo. No hay 345 presupuestos municipales, sino más de 1000, lo que da una impresión de “municipalidades fragmentadas” económicamente.

Figura 14. Cambios en el peso de los gastos locales por sector (2011-2015) (% del total de los gastos)



Fuente: Elaboración de la OCDE en base a SINIM. Evolución presupuestaria. Nota: Datos no consolidados.

Las corporaciones municipales añaden una complejidad adicional al sistema. Estos entes administran y gestionan los servicios de educación y salud, y no los departamentos o servicios municipales. Por falta de un enfoque consolidado a nivel municipal, los compromisos financieros reales permanecen poco claros. Esta situación es insatisfactoria con respecto a la transparencia financiera y democrática, también con respecto a la comparabilidad de datos presupuestarios.

Evolución de las finanzas en educación, salud y en “el sector municipal” en años recientes

Basándonos en datos del SINIM del 2011 al 2015, la distribución de los compromisos financieros de los gobiernos locales entre los tres sectores, ha cambiado significativamente tanto para los gastos como para los ingresos. Los gastos en el sector educacional han disminuido, en cambio estos han aumentado en el sector de la salud. El "sector municipal" es el más dinámico. Sin embargo, su crecimiento se debe en gran parte a transferencias al sector educación y especialmente salud, para cubrir déficits estructurales y también a las transferencias al FCM (Figuras 15 y 16). Generalmente, las transferencias representan la tercera parte de los gastos totales del sector municipal.

Figura 15. Cambio en el desglose de las transferencias de gastos del sector municipal (2011-2015) (en millones de pesos actuales)

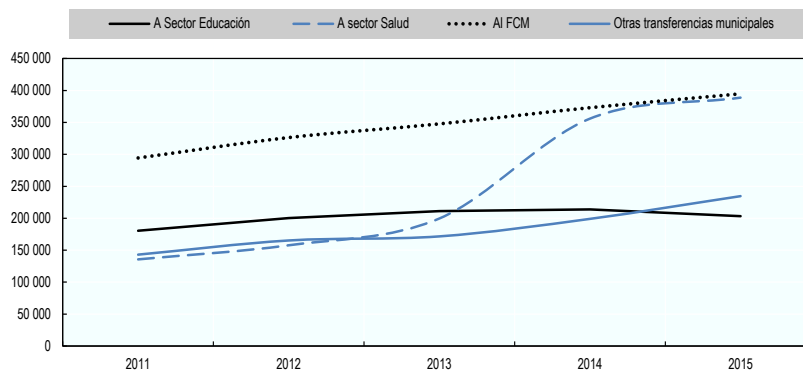
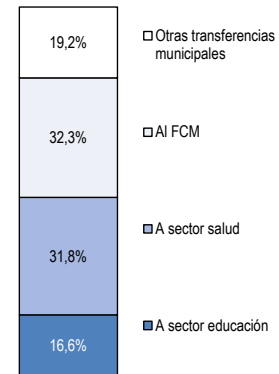


Figura 16. Cambio en la estructura de las transferencias de gastos en el sector municipal (2011-2015) (%)



Fuente: Elaboración de la OCDE en base a SINIM. Evolución presupuestaria. Nota: Datos no consolidados.

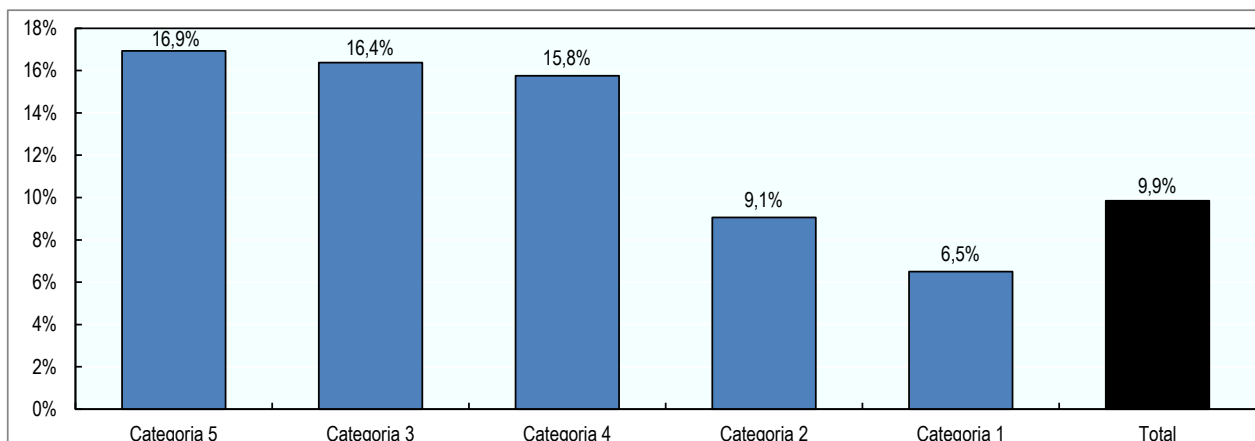
En los sectores de educación y salud, los gastos en personal suman gran parte de los gastos generales (79% y 75% respectivamente), aunque parecen haberse desacelerado desde el 2010, quizás mostrando la eficiencia de las reglas prudenciales relativamente estrictas que fueron diseñadas para mantener estos costos bajo control.

La inversión municipal es muy baja, representando 9,9% de los gastos para el sector municipal, 3,2% para educación y 1,6% para salud de acuerdo a los datos de la DIPRES. Es interesante notar que en el sector municipal hay una diferencia marcada en la propensión a invertir entre municipalidades, que tiene una relación inversa con el tamaño de la población. Por ejemplo, la inversión representa tan solo el 6,5% de los gastos en las municipalidades grandes (Figura 17).

A pesar de la enorme necesidad de enfrentar los desafíos del desarrollo sostenible, la protección ambiental, el crecimiento económico y la equidad social, en estos ámbitos las municipalidades tienen poco espacio para la inversión.

En definitiva, sobrecargadas por el peso de los gastos actuales y con una falta de ingresos propios, las municipalidades no pueden generar autofinanciamiento para la inversión. Esta situación se hace todavía más difícil por la falta de transferencias de capital y subsidios, y por el hecho de que no se permita que las municipalidades adquieran préstamos.

Figura 17. Inversión por categorías FIGEM de municipalidades (% de gastos totales, 2015)

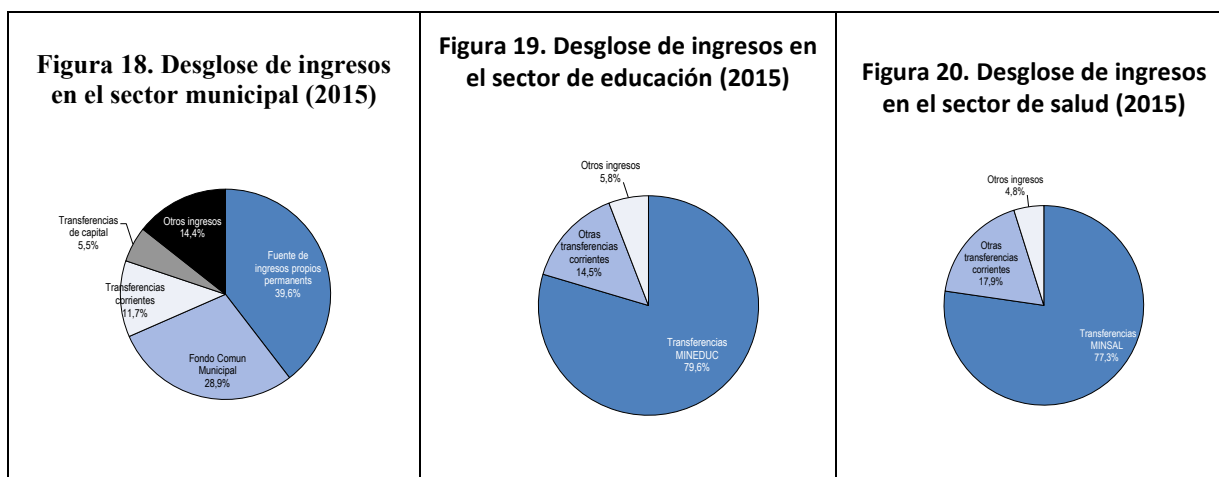


Fuente: Elaboración de la OCDE en base aado en SINIM, Evolución presupuestaria (SINIM: <http://www.sinim.gov.cl/>).

Los ingresos varían considerablemente de un sector a otro. En los sectores de educación y salud, el porcentaje correspondiente a transferencias es extremadamente alto y ha aumentado en años recientes (el 95% de los ingresos totales en el 2015). Las fuentes principales de estas transferencias son los ministerios (MINEDUC y MINSAL con un 80% y 77%, respectivamente), pero la porción de las transferencias desde el sector municipal también se ha incrementado (Figuras 19 y 20).

En el sector municipal hay una mayor diversidad de fuentes de ingresos que consta de los impuestos permanentes de fuentes propias (alrededor del 40% de los ingresos del sector municipal, incluyendo los impuestos territoriales, impuestos del registro de vehículos, impuestos de patentes, pagos por aseo, multas y otros derechos y concesiones), el FCM (el 30%), transferencias corrientes (el 12%), transferencias de capital (el 5%) y otros ingresos (Figura 18).

En total, en 2015, la estructura de los ingresos municipales fue más dependiente de las transferencias corrientes, mientras que la parte de los ingresos fiscales disminuía. Las tres áreas - el sector municipal, educación y salud – dependen cada vez más de transferencias corrientes y de capital, mientras que el poder de los impuestos municipales es débil. Esta situación genera fuertes desequilibrios fiscales y revela una dependencia creciente del financiamiento del gobierno central.



Fuente: Elaboración de la OCDE cálculos en base abasados en SINIM, Evolución presupuestaria.

Estos cambios recientes dan cuenta de una descentralización a paso lento y dicen poco respecto al fortalecimiento de la política chilena. La voluntad reciente del gobierno central de usar la política fiscal para estimular la actividad económica puede además crear una paradoja para la descentralización. La confirmación de esta tendencia, sin modificaciones de la distribución institucional del poder y de los recursos en el sistema de gobernanza multinivel, podría agudizar la concentración de la capacidad de intervención del gobierno central. La limitación a los riesgos financieros subnacionales de Chile pone en riesgo el compromiso de descentralización de las autoridades políticas nacionales y de la administración central con el proceso. Sin la emancipación política de las regiones y/o sin el fortalecimiento operativo y financiero de las municipalidades, el riesgo es aún mayor.

Las deficiencias de los recursos municipales

No se puede abordar la pregunta de saber si las municipalidades tienen suficientes recursos sin tratar los temas de competencias, gastos y necesidades de inversión. Aparte de la cuestión de la asignación – o redistribución – de las responsabilidades, cosa que se plantea dentro de la estructura del programa de descentralización, existe un desafío creciente por adaptarse a los cambios técnicos y sociales actuales, y apoyar un desarrollo territorial de verdad.

Para alcanzar a sus pares o simplemente mejorar sus stocks de capital público– necesario para perseguir los objetivos de crecimiento económico sostenible e inclusión – Chile necesita acelerar la inversión pública en infraestructura, particularmente en áreas urbanas. Las municipalidades pueden tener un gran rol al respecto si tienen más flexibilidad en cuanto al uso de recursos.

El análisis de los ingresos municipales está enfocado en tres diagnósticos: la fragmentación y rigidez del sistema de transferencias, lo inefectivo de los impuestos existentes y la capacidad limitada de recaudar otros recursos.

El sistema de transferencias es complejo y rígido, dejando poca flexibilidad a las municipalidades para maximizar esta fuente de ingresos. Adicionalmente, está fragmentado entre transferencias de los sectores educación, salud y municipales. Incapaz de cubrir las necesidades municipales, especialmente en los sectores de la educación y la salud, el sistema actual requiere que las municipalidades complementen las transferencias del gobierno central con sus propias transferencias. El municipio está claramente interviniendo y sustituyendo la falta de apoyo central.

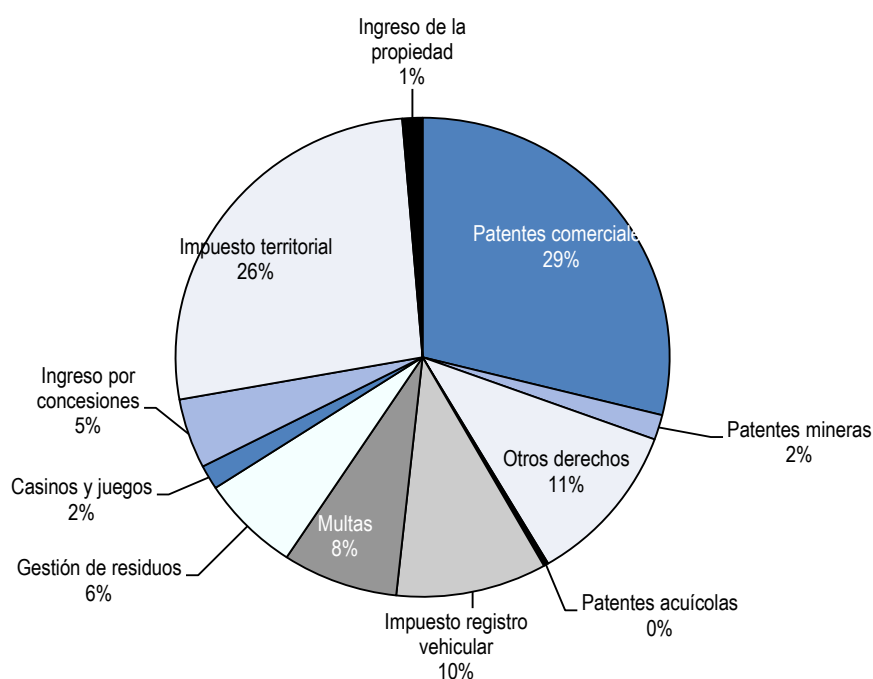
Mientras tanto, el "sector municipal" se caracteriza por un nivel bajo de transferencias (corrientes y de capital), las que son asignadas y distribuidas entre numerosos ministerios. Las transferencias de capital, incluyendo el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), son escasas y carecen de flexibilidad. Además, no cubren las necesidades de inversión municipal en términos de cantidad ni calidad. Muchas veces hay una falta de coordinación entre los sectores y las fuentes de financiamiento de capital (regiones y ministerios sectoriales), que lleva a disfunciones e inconsistencias. Asimismo, a menudo debido al carácter competitivo y los procedimientos complejos, el sistema de financiamiento puede poner en desventaja a las municipalidades con menos capacidades. Tal subordinación financiera mantiene a las municipalidades dependientes tanto política como administrativamente del nivel central. Un proceso de descentralización y modernización exigiría aliviar esta estructura burocrática y vertical.

El sistema tributario deja poca flexibilidad a los gobiernos locales y no está en sintonía con los objetivos de descentralización. El poder municipal para actuar sobre dos aspectos de la autonomía tributaria local es limitado o simplemente no existe: su capacidad para influenciar las bases tributarias; sus prerrogativas para fijar las tasas de impuesto. Además, la mayor parte de los ingresos tributarios municipales se transfieren al FCM.

El impuesto territorial (el mayor impuesto antes de que se transfiera al FCM y el segundo mayor tras la transferencia, Figura 21), parece más un impuesto nacional que se distribuye a las municipalidades a partir de un mecanismo de distribución que utiliza la distribución territorial del valor neto (después de las

exenciones) de la riqueza patrimonial, que un verdadero impuesto local de fuentes propias. Una parte significativa del recurso se redistribuye, vía el FCM, en nombre de los principios de la redistribución. Las municipalidades no pueden fijar la tasa y el impuesto territorial incluye una lista larga y extremadamente precisa de las exoneraciones totales o parciales proveídas por el gobierno central que deterioran de forma substancial su eficacia. En el 2014, casi dos tercios de las propiedades, de las cuales el 80% eran propiedades agrícolas, se beneficiaron con una exención. Esto resulta en la pérdida de más de un tercio de la recaudación potencial de impuestos en propiedades no agrícolas (el 35%) y un quinto en propiedades agrícolas (el 21,6%).

Figura 21. Desglose de ingresos permanentes propios en 2015 (%)



Fuente: Elaboración de la OCDE en base a SINIM, Evolución presupuestaria.

El alto porcentaje de exenciones es un tema políticamente sensible. El impuesto no es sólo un instrumento financiero, es también un vínculo esencial entre los ciudadanos y la comunidad. En este sentido, la alta proporción de exenciones ejemplifica y a la vez, refuerza la debilidad de la noción de “consentimiento a los impuestos” (*"consent to taxation"* en inglés), tal como en muchos otros países latinoamericanos. La desaparición del vínculo fiscal diluye el “acuerdo fiscal”, un pre-requisito para el funcionamiento apropiado de una sociedad moderna y desarrollada.

Más allá de este tema fundamental, las exenciones de los impuestos territoriales chilenos enfrentan dos dificultades pragmáticas:

- 1) ¿Cómo compensar el deficit presupuestario? (la contribución del presupuesto nacional estando lejos de poder cubrir la pérdida).
- 2) Las exenciones revelan claramente la dualidad de la estructura municipal chilena, dado que pocas municipalidades son realmente efectivas recaudando impuestos.

Las municipalidades tienen poco margen de maniobra en la gestión de las patentes de actividades comerciales, que otorgan para establecer y realizar una actividad comercial en un lugar definido. Esto obliga a los comercios a pagar un impuesto que es fijado anualmente por cada municipalidad, el que difiere según la naturaleza de la actividad. La tasa fijada por la municipalidad puede variar entre un 2,5-5 % y se aplica al valor del capital de la empresa, y queda registrado en el Servicio de Impuestos Internos. El sistema de licencias comerciales presenta diversas interrogantes respecto de la forma en que es diseñado e implementado. Otros escollos tienen que ver directamente con la naturaleza local del impuesto e incluyen competencia horizontal de impuestos, especialmente en las áreas metropolitanas, y de concentración de riqueza y los permisos reflejan la concentración geográfica de la actividad económica. Si se incluyen las capitales regionales, casi el 80% de los ingresos de las patentes municipales están concentrados en las municipalidades pertenecientes a la categoría 1 del FIGEM, la mayoría de las cuales están localizadas en la Región Metropolitana.

El impuesto de registro de vehículos, que se aplica a todo dueño de un vehículo motorizado, es el tercer impuesto más importante. En este caso, las municipalidades tampoco tienen flexibilidad para fijar este impuesto, ya que la tasa está determinada nacionalmente sin variación local y más de dos tercios de los ingresos generados son redistribuidos por transferencia por el FCM.

Por otra parte, la tasa de derechos de aseo o de gestión de residuos, cuyo pago se puede desasociar o vincular al impuesto de patentes comerciales, es un recurso concentrado en las grandes municipalidades urbanas y es una de las únicas fuentes de ingresos para la cual las municipalidades pueden fijar la tasa. La recolección, sin embargo, tiene fallas y muchos ciudadanos no pagan este impuesto, quizás porque no saben de su existencia, provocando de este modo una acumulación de deuda.

Finalmente, debido a limitaciones regulatorias, las municipalidades chilenas rara vez cobran, directa o indirectamente, por los servicios públicos. Cuando lo hacen, las contribuciones de los usuarios tienden a ser modestas. Muy pocas municipalidades reciben ingresos de las concesiones, porque los concesionarios frecuentemente operan en sus territorios, pero tienen contratos con el gobierno central (ej. los puertos, las calles, la minería, etc.). Del mismo modo, los ingresos por impuesto de propiedad son limitados. Las diez municipalidades más grandes del país cuentan con más de la mitad de sus ingresos generados por sus propiedades.

Las municipalidades no pueden adquirir préstamos, pero están endeudadas “de facto”

La regla de oro en Chile es prohibir el endeudamiento por parte de las municipalidades, salvo cuando es autorizado explícitamente por el Ministerio de Hacienda y sólo después de aprobar una ley específica. Sin embargo, las municipalidades usan rutas indirectas y poco ortodoxas las cuales, *de facto*, han llevado a que contraigan deudas de corto, mediano y largo plazo.

Se emplean tres técnicas: operaciones de arriendo y sub-arriendo retroactivo, deuda comercial y pagos atrasados, que se refiere a deuda flotante; y la deuda previsional como resultado de no pagar las contribuciones a la seguridad social, particularmente en los sectores de la educación y salud. Esto ha suscitado muchas señales de alarma.

De acuerdo a SINIM, plataforma que entrega la información presupuestaria que proporcionan los municipios a SUBDERE, la deuda flotante representa alrededor del 1% de los ingresos municipales, con casi el 40% concentrado en diez municipalidades. La deuda previsional también es muy concentrada. A partir del 31 de diciembre del 2015, de las 80 municipalidades y corporaciones municipales que tienen tal deuda, seis poseen el 50% de ésta. Las corporaciones municipales representan el 83% del total de la deuda ajustada.

Se pueden explorar diferentes alternativas para mejorar el financiamiento municipal

La idea de consolidar y expandir los recursos financieros municipales abre una variedad de alternativas posibles con el fin tanto de optimizar como diversificar los recursos de financiamiento existentes. Desde esta perspectiva, se podría seguir una manera gradual y asimétrica. De hecho, es necesario reconocer que diferentes modelos financieros (particularmente de crédito) pueden ser buenos y óptimos en ciertas situaciones y no en otras, dependiendo del comportamiento presupuestario de las municipalidades (descentralización fiscal asimétrica).

La relevancia y eficiencia del complejo sistema chileno de transferencias intergubernamentales debería ser evaluado en conjunto, por ejemplo, tomando en cuenta los tres sectores. Las transferencias del gobierno central se deberían coordinar mejor a nivel nacional, al menos entre los ministerios contribuyentes más grandes, y también a nivel regional. El funcionamiento del FNDR se debería revisar y la proporción de transferencias destinadas para usos específicos se debería reducir a favor de las transferencias de propósito general, basado en una fórmula. En particular, algunas transferencias de capital se podrían distribuir como subvenciones generales en vez de subsidios específicos, al menos a las municipalidades más grandes.

El sistema fiscal local se podría mejorar aumentando la capacidad para generar ingresos fiscales propios. Esto implicaría fortalecer la base tributaria local, i.e, consolidando bases tributarias de diferentes impuestos municipales (por ejemplo, impuestos territoriales, impuestos comerciales, cobrto de aseo y otros, así como reforzar la autonomía municipal en materia fiscal.

El proceso de descentralización debería presentar la posibilidad de empoderar a la autoridad municipal en materia fiscal. Esto podría tener dos formas: i) ofrecer rebajas de impuestos para promover políticas sociales o familiares que contribuyan también al desarrollo económico local; ii) extender la capacidad para fijar las tasas de impuestos.

Un uso más extensivo de las contribuciones de los usuarios, ingresos sobre propiedades, concesiones y estrategias de asociaciones público-privado (APP) son otra manera de diversificar los recursos y mejorar el sistema local financiero, en particular para aumentar la inversión. Dada la práctica limitada de estos instrumentos de financiamiento por parte de los municipios chilenos, hay espacio para mejoras sustanciales.

En particular, las municipalidades deberían tener la posibilidad de cobrar más por los servicios que prestan en una variedad de áreas. Para ello se necesitaría establecer un marco legal y un sistema de tarificación apropiados, que permitan cobrar a los usuarios de acuerdo a su capacidad financiera, evitando así la exclusión de las familias más vulnerables. Cuando son bien diseñados, los sistemas de tarificación pueden reconciliar la efectividad económica y la equidad social.

Asimismo, los ingresos de la propiedad se podrían aprovechar de mejor modo gracias a técnicas mejoradas de gestión de activos. Chile podría mirar experiencias internacionales para desarrollar su propio modelo de compañías municipales, flexibilizando el marco legal de las iniciativas municipales públicas. El uso del dominio público también podría generar más ingresos a través del desarrollo de un instrumento de financiamiento territorial. Una mejor explotación de las concesiones municipales es otro camino para explorar.

Chile podría concebir la “municipalización” de varios contratos de concesiones. Esto podría entregar a las municipalidades el derecho de estar estrechamente involucradas en las concesiones que operan en sus jurisdicciones y facilitar el desarrollo de “concesiones municipales” convirtiéndolas en una herramienta estratégica para el desarrollo local. Finalmente, también se podría concebir apoyar a las municipalidades grandes en el desarrollo de las APPs.

Extender la capacidad de endeudamiento de manera prudente para las municipalidades más competentes

Sin poner en duda los principios de la buena gestión financiera en Chile, es legítimo preguntar si las fuertes restricciones sobre el uso de los préstamos municipales se justifican desde un punto de vista económico, social y territorial. Es necesario invertir en nueva infraestructura pública y en mantención de la ya existente para alcanzar las metas de desarrollo sostenible, la protección del medioambiente, el crecimiento económico y la inclusividad. El sistema financiero actual no provee las condiciones adecuadas que permitirían una mejora de la infraestructura local y acelerar el desarrollo económico. Usar crédito para financiar inversión parece económicamente y socialmente legítimo (ej. una mejor distribución de recursos a través del tiempo, mejor justicia intergeneracional y la necesidad financiera que resulta de la falta de ahorros locales y transferencias de capital para la inversión).

Anticipándose a reformas que fortalezcan la descentralización fiscal, lo que mejoraría la solvencia municipal, Chile necesita reflexionar sobre las condiciones bajo las cuales los préstamos constituirían un método financiero ventajoso para las municipalidades. En años recientes hubo intentos por cambiar esta situación, autorizando el uso de préstamos municipales, en particular bajo la iniciativa de SUBDERE, pero no se lograron llevar a cabo. Se necesita abordar una vez más este tema. Parece particularmente apropiado examinar formas menos restrictivas de acceder al crédito para las ciudades más capaces, las cuales podrían ser autorizadas a tomar préstamos de manera controlada y a través de estrictas reglas prudenciales.

Hay diferentes caminos para explorar, que incluyen la implementación de reglas prudenciales apropiadas, un control del mercado de préstamos (ej. la contratación de préstamos con Hacienda o el Banco Estado) y también la adaptación de mecanismos de préstamo a la diversidad de las necesidades y capacidades municipales, en lugar de usar una solución única solamente basada en lo jurídico. Para evaluar la capacidad crediticia, se podría establecer un mecanismo interno o externo para la calificación crediticia de las municipalidades.

Invirtiendo en capital humano y en los ciudadanos para un “pacto fiscal”

Junto con mayores responsabilidades, una estructura organizacional y financiera más compleja, y una gama más amplia de responsabilidades (incluyendo el acceso al crédito) las municipalidades se enfrentan a un mayor riesgo legal y financiero. La descentralización fiscal requiere una inversión significativa en capital humano, apoyo central, la capacitación reforzada de los gestores financieros municipales y seleccionar autoridades expertas en gestión financiera y técnicas de endeudamiento.

Esto se podría lograr con la Academia de Capacitación Municipal y Regional. La asistencia técnica se puede proveer a través de las universidades, por medio de acuerdos. Independientemente de las habilidades profesionales o de gestión, esta capacitación debe salvaguardar la ética y el espíritu del servicio público.

Para mejorar el financiamiento municipal se debe involucrar mucho más a los ciudadanos en el proceso de descentralización fiscal a través de un “pacto fiscal” con la sociedad, en particular para lograr el consentimiento para cobrar impuestos. Además de comunicar y explicar las reformas fiscales, su aceptación social debe estar respaldada por la sensibilización de los ciudadanos, los que deben creer y participar en el desarrollo de las reformas mucho antes de que éstas sean implementadas.

En un contexto de mayor descentralización fiscal es necesario establecer un marco de responsabilidad fiscal más fuerte y transparente

Chile tiene un marco fiscal estricto que exige un equilibrio presupuestario de la cuenta corriente y de capital a nivel municipal. Compuesta por tres presupuestos diferentes (para los sectores municipal, de educación y de salud), el marco presupuestario y contable municipal es particularmente complejo. Para analizarlo de forma completa, sería necesario incluir a las corporaciones municipales, además de

información acerca de las asociaciones municipales. Hay mucho que hacer con respecto a la transparencia financiera y democrática, y para mejorar la comparabilidad de datos presupuestarios.

Uno de los mayores obstáculos para la salud fiscal es la incongruencia estructural entre las obligaciones de gasto y la asignación de recursos, especialmente en los sectores de educación y salud. Esta incongruencia es una causa común de déficits, de la deuda flotante y las deudas previsionales de las municipalidades, lo que ha sido motivo de preocupación y necesita ser tomado en cuenta para asegurar la sostenibilidad fiscal de largo plazo. Cualquier regla fiscal sería inefectiva si existe un problema estructural de responsabilidades no financiadas. Las municipalidades tienen total autonomía para estimar sus propios ingresos en el proceso presupuestario. Sin embargo, no existen mecanismos de supervisión que permitan verificar que la estimación realizada sobre los ingresos propios es correcta e imparcial.

Unidades de control municipal llevan a cabo el control interno, pero existen grandes disparidades en el rol y la capacidad de estas unidades entre las distintas municipalidades. El Concejo Municipal también es responsable de supervisar la ejecución del presupuesto, pero su rol efectivo es limitado. El control externo lo realizan las oficinas regionales de la Contraloría General. Sin embargo, debido al gran número de entidades sujetas a auditoría, este proceso sólo incluye un examen formal de las cuentas declaradas para asegurar que cumplan con las normas y los estándares mínimos.

La disciplina fiscal es el corolario necesario de la reforma de descentralización fiscal. Mediante reglas fiscales adecuadas se puede, por un lado, alcanzar la mayor eficiencia potencial derivada de una mayor autonomía local y por otro, alcanzar los objetivos de sostenibilidad financiera a largo plazo. Es por esta razón que las reformas de descentralización fiscal necesitan proveer una definición y aplicación de un marco presupuestario contable y de reporte sólido. Estos necesitan basarse en estándares comunes para todos los niveles de gobierno, lo que facilitaría el monitoreo, control y transparencia de las operaciones financieras.

El fortalecimiento de la descentralización fiscal también requiere reconsiderar el rol del Estado en el ejercicio de los controles presupuestarios y financieros de los gobiernos subnacionales. Finalmente, la descentralización fiscal necesita establecer, y reforzar, los mecanismos para la coordinación de temas fiscales a través de todos los niveles del gobierno.

Chile podría beneficiarse con un marco fiscal más comprehensivo presentando un presupuesto municipal consolidado (de los sectores y corporaciones), asegurando que existan los recursos suficientes para financiar las responsabilidades descentralizadas, realizando una estimación precisa y transparente de los ingresos en el presupuesto, y desarrollando una regla actualizada de equilibrio presupuestario.

El marco fiscal también debería incluir provisiones sobre endeudamiento municipal respecto tanto a prácticas existentes, las que deberían ser más transparentes (deuda flotante, deudas previsionales y contratos de arriendo), como a un aumento potencial en el acceso al crédito. Si Chile decide permitir que las municipalidades emitan deudas, el gobierno debería desarrollar reglas fiscales claras para “el endeudamiento responsable” que asegure estabilidad económica y sólida gestión fiscal.

También debería incluir auditorías y controles regulares, además de mecanismos para asegurar cumplimiento y sanciones en caso de incumplimiento de las reglas.

En todas estas áreas –equilibrio presupuestario, endeudamiento subnacional, límites al crecimiento de impuestos y gastos, y medidas para el cumplimiento de las reglas fiscales subnacionales– Chile podría aprender de la experiencia de otros países de la OCDE.

Finalmente, es clave tanto que las reglas fiscales se comuniquen de forma clara y comprehensiva a los funcionarios públicos y a los ciudadanos, como la necesidad de mejorar los recursos humanos y las habilidades técnicas y éticas.

Recuadro 3. Recomendaciones claves para mejorar el sistema de financiamiento municipal y el marco de responsabilidad fiscal

1. Mejorar el sistema de financiamiento municipal

- Mejorar el sistema de transferencias intergubernamentales:
 - Desarrollando un método comprehensivo y coordinado de sistema de transferencias.
 - Revisando el fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR).
 - Reduciendo la proporción de transferencias asignadas a fines definidos y ampliando las transferencias con propósitos generales.
 - Utilizando un sistema piloto de transferencias generales para las municipalidades más grandes basado en una fórmula.
- Mejorar el sistema de impuestos locales para aumentar las fuentes de ingreso propias. Para ello:
 - Consolidar las bases impositivas municipales: examinar el modo para reducir la cantidad y niveles de exenciones e introducir compensación; revisar los valores de los bienes raíces; mejorar la calidad de los mapas de uso de suelo; revisar el sistema de patentes comerciales; mejorar la recolección de impuestos de manejo de desechos; establecer un impuesto a la compra de propiedades.
 - Otorgar mayor capacidad de decisión a las autoridades municipales en cuanto a impuestos, tanto en lo referido a exenciones fiscales como a las tasas impositivas.
- Diversificar recursos municipales: establecer tarifas y cobros a usuarios; aumentar los impuestos a los bienes raíces y explorar la creación de “compañías municipales”; aprovechar el uso del espacio público y desarrollar mecanismos de financiamiento basados en el uso del suelo; explotar mejor las concesiones municipales y fomentar las APPs en las municipalidades más grandes.
- Expandir la posibilidad de endeudamiento para las municipalidades con mayores capacidades, basado en reglas prudenciales estrictas, mecanismos de clasificación, diferenciación y control del mercado fuente del crédito.
- Reforzar la formación de los gestores financieros y funcionarios municipales en la gestión financiera y de la deuda, en particular a través de la Academia de Capacitación Municipal y Regional, la que debería ser fortalecida, y mediante acuerdos con universidades. Involucrar a los ciudadanos en el proceso de descentralización fiscal (“pacto fiscal”).

2. Reforzar el marco de responsabilidad fiscal

- Presentar una cuenta de resultados consolidada a nivel municipal, incluyendo todos los sectores y corporaciones, e información de las asociaciones municipales.
- Introducir medidas para evitar mandatos no financiados o sub-financiados.
- Hacer una estimación más precisa y transparente de los ingresos que se espera recolectar durante el año.
- Reforzar el rol del Contralor General en este proceso (evaluación nacional consolidada, líneas guías).
- Mejorar las reglas actuales sobre equilibrio presupuestario.
- Mejorar y definir las reglas de endeudamiento municipal y mecanismos de monitoreo de las deudas existentes en la eventualidad que se permita adquirir deuda en algunas municipalidades.
- Reforzar el control interno y externo y la rendición de cuenta.

3. DISEÑANDO MECANISMOS DE COMPENSACIÓN MÁS APROPIADOS PARA LA EQUIDAD Y EL RENDIMIENTO TERRITORIAL

En América Latina, más que en el resto del mundo, las desigualdades sociales se combinan con desigualdades territoriales. Chile no es una excepción de esta regla. La diversidad de sus territorios y la manera en que el país utiliza su territorio aumentan las disparidades geográficas.

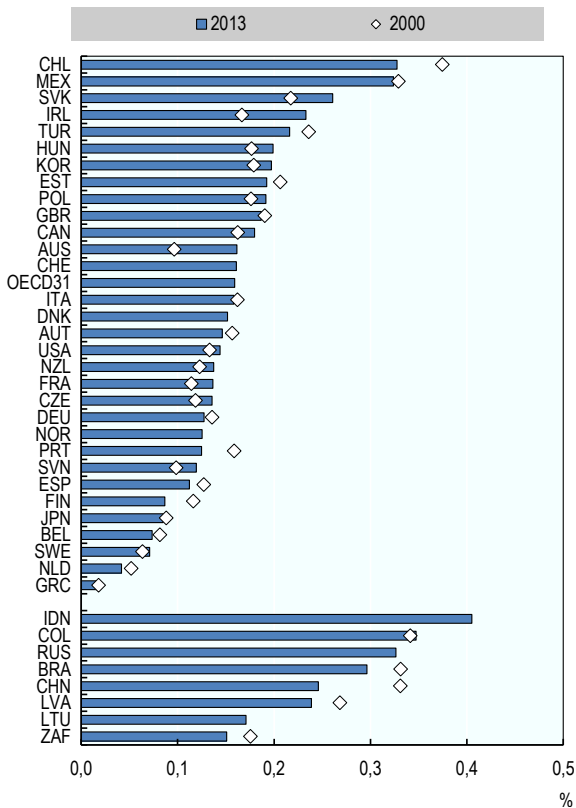
Chile se caracteriza por fuertes disparidades interregionales e intermunicipales

Chile registra el segundo nivel más alto de concentración regional del PIB entre los países de la OCDE (un índice de concentración de 55 en comparación con el promedio de la OCDE de 39). Chile, junto a México, la República Eslovaca e Irlanda, muestran la mayor disparidad de PIB per cápita entre regiones TL3 en el año 2013, de acuerdo al índice Gini de países de la OCDE (Figuras 22 y 23). El alto nivel de desigualdad regional no sólo es dominado por Santiago y las regiones mineras, sino también por el bajo rendimiento de una amplia variedad de regiones. Del mismo modo, las disparidades regionales son altas cuando se considera el bienestar o indicadores multidimensionales.

Las disparidades regionales se sobreponen a las disparidades intermunicipales. Con 345 estructuras político-administrativas locales, hay tantas situaciones como municipalidades, especialmente debido a la diversidad de sus densidades de población, geografía y tamaño. Aunque las disparidades entre municipalidades están determinadas en parte por la región en la cual están localizadas, cada caso es único y depende del nivel de sus recursos y gastos, lo cual puede variar de forma significativa dependiendo de las circunstancias locales.

Un proceso de descentralización mal diseñado puede agudizar esta situación y llevar a un aumento de las disparidades entre municipalidades. De hecho, existe el riesgo de que sólo las municipalidades más sólidas financiera, técnica y administrativamente, se beneficien de verdad con una descentralización mayor. Existen varios ejemplos de efectos adversos de la descentralización en América Latina, tales como un aumento de las brechas entre ingresos y las mayores disparidades en términos del acceso, alcance y calidad de la provisión de servicios locales.

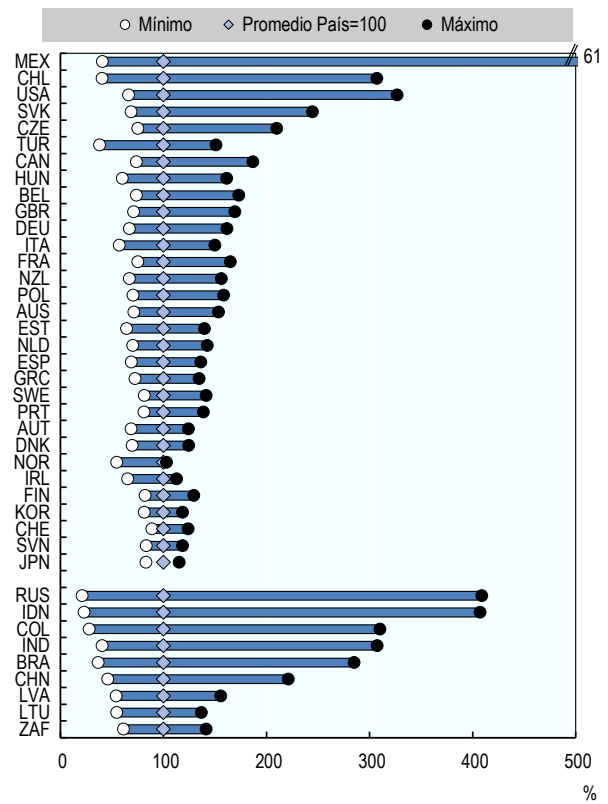
Figura 22. Índice Gini de desigualdad del PIB per cápita entre regiones TL3, 2000 y 2013



Fuente: OCDE (2016) Regions at a Glance 2016 <http://statlinks.oecdcode.org/042016031p1g038.xls>

Nota: en Chile, TL3 son las 54 provincias.

Figura 23. Variación regional en el PIB per cápita (como % del promedio nacional), 2013 (TL2)



Fuente: OCDE (2016) Regions at a Glance 2016 <http://dx.doi.org/10.1787/888933363233>

Nota: en Chile, TL2 son las 15 regiones.

Las disparidades regionales se superponen a las disparidades intermunicipales. Con 345 estructuras político-administrativas locales, hay tantas situaciones como municipalidades, especialmente debido a la diversidad de sus densidades de población, geografía y tamaño. Aunque las disparidades entre municipalidades están determinadas en parte por la región en la cual están localizadas, cada caso es único y depende del nivel de sus recursos y gastos, lo cual puede variar de forma significativa dependiendo de las circunstancias locales.

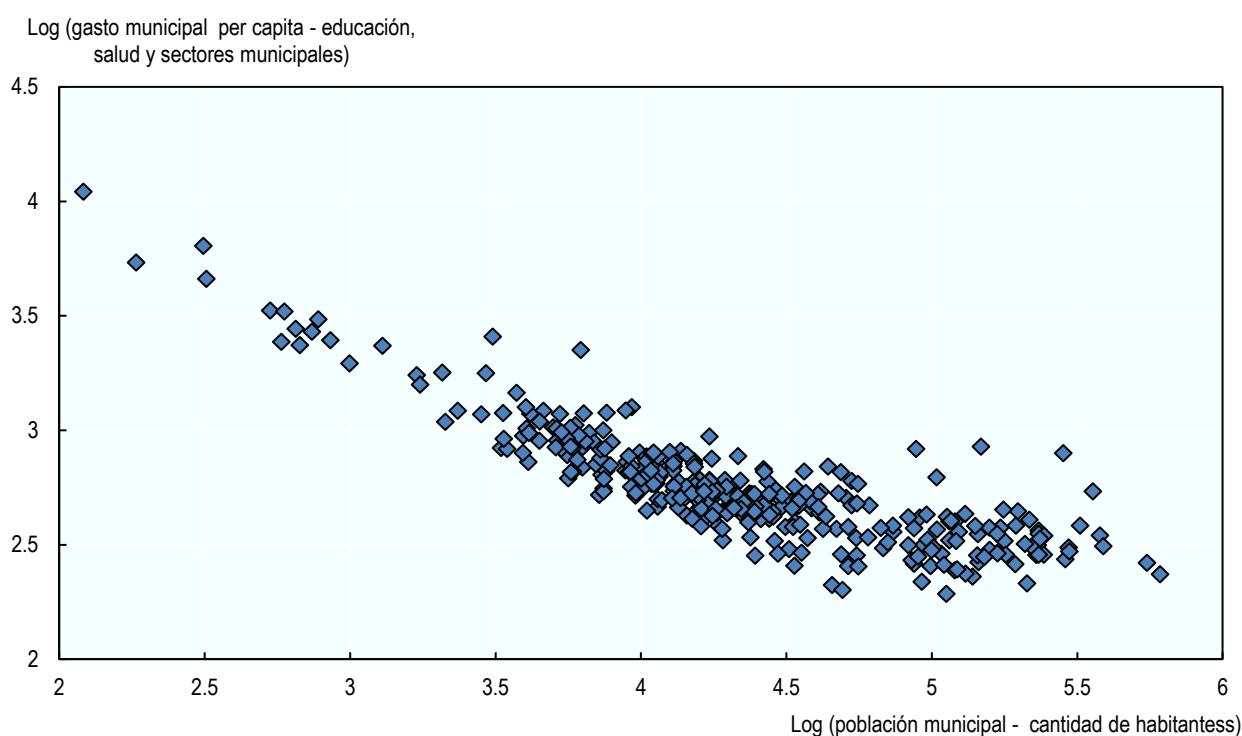
Un proceso de descentralización mal diseñado puede agudizar esta situación y llevar a un aumento de las disparidades entre municipalidades. De hecho, existe el riesgo de que sólo las municipalidades más sólidas financiera, técnica y administrativamente, se beneficien de verdad con una descentralización mayor. Existen varios ejemplos de efectos adversos de la descentralización en América Latina, tales como un aumento de las brechas entre ingresos y las mayores disparidades en términos del acceso, alcance y calidad de la provisión de servicios locales.

Identificando la magnitud de las disparidades intermunicipales y la diversidad de sus orígenes

Las disparidades fiscales entre municipalidades son amplias. La relación del presupuesto de gastos municipales va de 1 a 325 entre las municipalidades más pequeñas y las más grandes. Sin embargo, hay

una relación per cápita inversa entre el tamaño demográfico de la municipalidad y los principales indicadores financieros. Esta es una característica del sistema municipal chileno prominente y esencial. La relación no es lineal: el nivel de gasto per cápita disminuye con el aumento de la población hasta 90.000 y 100.000 habitantes. Más allá de este tamaño, el nivel de gasto por habitante es relativamente constante. Esta relación se ve en los tres sectores (sector municipal, educación y salud), pero en grados diferentes (Figura 24). La representación geográfica de los niveles de gastos per cápita revela diferencias significativas entre los territorios extremos (norte y sur), escasamente poblados y algunas áreas altiplánicas, y la mayor cantidad de municipalidades con los niveles más bajos de gasto per cápita. Esto significa que las intervenciones locales enfrentan restricciones estructurales en las zonas menos habitadas y aisladas, lo que aumenta el costo de los servicios.

Figura 24. Gasto local de los tres sectores per cápita y población (log-log scale) (2015)



Fuente: OCDE de datos SINIM.

El alto nivel de gasto per cápita en educación y salud en las municipalidades pequeñas y aisladas se explica por la manera en que son financiadas. Reciben transferencias significativas de los ministerios de Educación y Salud, además del FNDR, el que es complementado por la contribución del sector municipal. Por el contrario, en municipalidades con alta densidad de población, la contribución municipal tiende a sustituir las transferencias del gobierno central, educación o salud, absorbiendo de esta manera una porción alta de los ingresos propios del sector municipal.

Por eso, dependiendo de la municipalidad, la contribución municipal complementa o sustituye el financiamiento del Estado. La sustitución de los gastos en salud parece ser mayor que en educación, lo que significa que la gran mayoría de las municipalidades contribuyen de forma significativa al financiamiento del sector salud.

En cuanto al sector municipal, las disparidades fiscales son más amplias que las de los sectores de educación y de salud, debido a la estructura de recursos, más diversa, así como a una variedad más amplia

de preferencias locales. Los indicadores de dispersión de los gastos municipales son hasta dos o tres veces más altos que los de educación y salud. Pero una vez más, al igual que en educación y salud, las municipalidades más pequeñas tienen un nivel de gasto per cápita particularmente alto. Este tipo de relación sustenta la existencia de economías de escala. Las municipalidades más pequeñas, al tener pocos habitantes, tienen mayores costos.

Los gastos, dependiendo de su naturaleza, muestran una imagen fiscal aún más variada. Las disparidades más grandes se encuentran en algunas categorías muy fragmentadas de gastos, como el sector de la inversión municipal. La inversión municipal per cápita muestra una relación inversa con la población: cuanto más pequeña es la municipalidad, más alta es la inversión per cápita. Esta relación inversa entre el tamaño demográfico de una municipalidad y su inversión per cápita demuestra, una vez más, la presencia de costos de sub-densidad en la provisión de las instalaciones locales públicas.

Este es uno de los desafíos que se debería enfrentar para poder asegurar que todos los ciudadanos, en un país grande con ciudades y pueblos aislados, tengan igual acceso a la infraestructura y a los servicios públicos. La dispersión de la población hace todavía más difícil aprovechar las economías de escala y de este modo reducir los costos por unidad, o incluso los gastos per cápita. Se esperaría que los ahorros aumenten con una mayor población beneficiaria.

En cuanto a los ingresos del sector municipal, los indicadores de dispersión per cápita son significativos y más altos que los de los gastos. De hecho, las contribuciones del FCM son, por naturaleza, discriminatorias. Los ingresos con la menor dispersión incluyen el impuesto territorial y los impuestos de la licencia de conducir, mientras que aquellos con la mayor dispersión incluyen las patentes comerciales.

Un análisis multidimensional de los gastos y recursos permite identificar grupos de municipalidades a nivel nacional (con efecto amplificador), pero también a nivel de la Región Metropolitana. En ésta existen fuertes disparidades fiscales, las que están principalmente determinadas por los ingresos municipales. Es posible distinguir un primer grupo de municipalidades con capacidad suficiente para garantizar cierto nivel de autonomía económica (las municipalidades ricas con tasas bajas de pobreza) y un segundo grupo compuesto de municipalidades más pobres fuertemente dependientes de los recursos externos, en particular del FCM.

La gobernanza de la Región Metropolitana, que se ve fragmentada, así como estructurada por estos grupos, es uno de los mayores desafíos técnicos, financieros y políticos del futuro. Será crucial encontrar mejoras institucionales adecuadas para permitir el desarrollo sostenible de la metrópolis, basado en más solidaridad e inclusividad.

El Fondo Común Municipal (FCM): un sistema de compensación eficiente que tiene, no obstante, efectos negativos en equidad y rendimiento territorial

En 1979 Chile implementó un mecanismo de compensación para reducir las disparidades fiscales intermunicipales: el Fondo Común Municipal. Diseñado para la redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades, es principalmente un sistema de “compensación” basado en la redistribución horizontal de los recursos intra municipales.

Los recursos del FCM vienen de las contribuciones automáticas de las municipalidades por la transferencia de una porción de sus ingresos fiscales (el impuesto territorial, las patentes comerciales, registro de vehículos, el impuesto por circulación de vehículos e ingresos por multas). Las municipalidades son contribuyentes netos cuando las contribuciones son más altas que las ayudas que reciben, o son receptores netos cuando las ayudas sobrepasan las contribuciones. La misión del FCM es inequívoca: disminuir las desigualdades intermunicipales y proveer recursos adicionales a las municipales con los ingresos fiscales más bajos para que puedan cumplir con sus competencias básicas.

Tabla 1. Fuente de ingreso del FCM

Concepto	Cuota	Contribuidor
Impuesto territorial	65%	Municipalidades de Santiago, Providencia, Las Condes, y Vitacura
	60%	Municipalidades restantes (341)
Patentes comerciales	65%	Municipalidades de Providencia, Las Condes, Vitacura
	55%	Municipalidad de Santiago
Permisos de Circulación	62.5%	Todas las municipalidades
Transferencia de vehículos	50%	Contribuyentes (todos quienes venden un vehículo)
Multas	50%	Infraactores a la Ley de Tránsito
Aporte Fiscal	218.000 UTM.	Estado

Fuente: creado por la OCDE basado en información entregada por SUBDERE.

Este mecanismo se ha vuelto crucial en el financiamiento de los presupuestos municipales. Redistribuye ingresos entre las municipales en forma significativa – representa el 29% de los ingresos totales del sector municipal y más del 42% de sus recursos propios permanentes. La arquitectura del Fondo se basa implícitamente en los dos pilares de las desigualdades territoriales: disparidades en términos de necesidades y en términos de recursos. La primera categoría representa el 35% de los fondos del FCM y la segunda el 65%. Esto implica que, en Chile, el 35% de las desigualdades municipales resultan de una mayor necesidad (por los costos más altos de un servicio dado) y el 65% restante resultan de recursos limitados (debido a las bases tributarias más débiles per cápita).

Este mecanismo de compensación horizontal entre las municipalidades es elogiado teniendo en cuenta el principio de solidaridad y refuerza el sentimiento de pertenencia a un mismo país. Tiene un rol estratégico en la redistribución de recursos de acuerdo a la justicia redistributiva, porque el sistema beneficia las municipalidades con mayor desventaja en términos de sus riquezas fiscales y/o limitaciones demográficas (tamaño pequeño) o limitaciones geográficas o climáticas (área grande).

Además, pretende apoyar a las municipalidades más vulnerables, especialmente las más pequeñas, de tal manera que cada municipalidad (a pesar de su tamaño o riqueza) sea capaz de cumplir con sus funciones constitucionales básicas.

De acuerdo a este estudio, el FCM logra verdaderamente este objetivo de forma efectiva. Las municipalidades más pequeñas o con menor densidad de población reciben más recursos per cápita. Varios estudios confirman el carácter redistributivo del FCM, pues reduce las desigualdades intermunicipales y asegura una mayor solidaridad política en el sistema municipal en Chile.

Sin embargo, el FCM ha sido continuamente criticado y sus mecanismos han sido modificados varias veces sin alterar de forma fundamental su enfoque básico. Hoy, este mecanismo (y sus efectos en el sistema general) está siendo cuestionados. Mejorar el actual sistema de “compensación”, buscando fomentar un cierto grado de equidad y al mismo tiempo, mitigar los potenciales efectos negativos de los arreglos redistributivos, están bajo consideración.

El FCM es un mecanismo discutido políticamente y económicamente. Los contribuyentes son pocos (sólo Providencia, Las Condes, Vitacura y Santiago para las patentes de actividades comerciales), mientras los beneficiarios, la mayoría de las municipalidades, son altamente dependientes de las contribuciones del FCM.

Los mayores contribuyentes netos apuntan a la naturaleza depredadora del impuesto, que se focaliza en unas pocas municipalidades que han sido identificadas como “ricas” y resulta en un efecto “Robin Hood”.

En este sentido, la prioridad del FCM es favorecer la solidaridad intermunicipal antes que la equidad o justicia territorial. La equidad territorial implicaría movilizar a todos los contribuyentes potenciales de acuerdo a su nivel de riqueza por habitante (posiblemente aplicando una escala progresiva) mientras que el mecanismo actual recauda recursos de una “fuente concentrada”.

Por eso, a pesar de los resultados significativos del FCM en términos de solidaridad, no es posible validar la aseveración que el mecanismo es efectivo con respecto al criterio de la equidad territorial.

La lógica general de este mecanismo y su *modus operandi* es cuestionable por diversas razones: la complejidad y falta de transparencia del algoritmo que se basa en algunas aproximaciones metodológicas (la falta de indicadores sobre desigualdad económica y el costo de la provisión de servicios son deficiencias importantes). El mecanismo es anticuado y fundamentalmente incompatible con los preceptos de equidad territorial; efectos contraproducentes y disuasivos (que incitan fundamentalmente a la “pereza fiscal” y una mayor dependencia); las prácticamente ineficientes medidas de su retorno redistributivo, y su escaso impacto en la reducción de desigualdades entre territorios profundamente arraigadas.

En general, este mecanismo debiese mantenerse, pero requiere ser reforzado y renovado para poder combinar los principios de solidaridad y equidad con la eficiencia económica. Se pueden explorar varios caminos para ayudar a lograr esto.

Cambiando los procedimientos operativos del FCM

La importancia financiera del FCM, su rol estratégico y los debates políticos y técnicos que crea, ubican este instrumento en el corazón de los temas relacionados a la modernización y cohesión del sistema municipal chileno.

El objetivo general de la reforma sería ampliar la base de las contribuciones municipales y hacerlo menos selectivo, además de evaluar de mejor modo la riqueza municipal para poder determinar los niveles de contribución y beneficio. El mecanismo horizontal se podría complementar con más mecanismos verticales de igualación, a través de subvenciones estatal, procedimiento que se inició en 2008.

La revisión del FCM se puede concebir de acuerdo a una perspectiva dual: una visión metodológica y pragmática a corto plazo y basada en el enfoque actual del FCM; y una reflexión política a mediano y largo plazo, que debería ser parte de una dinámica más ambiciosa de modernización y combinaría el trato de las desigualdades intermunicipales con la consolidación del poder regional.

El primer escenario involucra revisiones técnicas para modificar las reglas de asignación del FCM. Esto incluye una evaluación de la forma en la cual se miden las desigualdades – en términos de cargas y recursos – tanto para las necesidades como para ingresos. Asimismo, sugiere cambiar el algoritmo de distribución del FCM para poder integrar más “objetivos de equidad”, sin perjuicio de que los “objetivos políticos” continúan siendo esenciales.

La arquitectura del FCM (balance entre los cuatro ítems que evalúan las disparidades de cargas y recursos) y su criterio de asignación (relevancia de los indicadores de acuerdo al objetivo) deberían corresponder a los objetivos políticos que persigue el fondo, sin descuidar una mayor equidad territorial.

El segundo escenario forma parte de un firme compromiso a largo plazo con el proceso de descentralización, continuando con la tendencia a la regionalización, dentro de un plazo de diez años. Propone revisar los dos principios fundadores del FCM, que son la “igualación horizontal” y un diseño uniforme entre todas las municipalidades (por ejemplo, la misma regla se aplica a todas las municipalidades, sin importar su tamaño o entorno).

En base a esto, se podría considerar un híbrido de los dos pilares del FCM: i) al enfoque horizontal del mecanismo al que le podría dar mayor “verticalidad” a través de contribución de subvenciones del gobierno central; ii) el enfoque uniforme entre todas las municipalidades podría evolucionar hacia un

enfoque más regional, en el que los mecanismos de asignación sean ajustados de acuerdo a situaciones locales para reflejar de mejor modo las realidades territoriales y sociales.

El nuevo sistema de igualación podría combinar recursos recaudados a nivel nacional con una distribución diferenciada regional y localmente (por ejemplo, distribuidos de forma diferente entre los territorios). Este nuevo enfoque podría fomentar la cohesión política (a través de mayor coordinación y un proceso de aprendizaje de “co-gestión”), estrategias de desarrollo territorial económicamente sólidas, y una asignación más efectiva de los fondos públicos y las políticas públicas. Existen también riesgos y desafíos asociados con este nuevo enfoque, he ahí la importancia de un mecanismo bien diseñado y de una gobernanza compartida.

Recuadro 4. Recomendaciones claves para reformar los mecanismos de ecualización

1. Modificar las reglas de asignación del FCM (enfoque a corto plazo)

- Revisar la medición de desigualdades en términos de cargas (necesidades de gasto basadas en los costos de provisión de los servicios municipales) y de recursos (evaluación adecuada de los ingresos reales).
- Revisar el algoritmo de distribución del FCM. Esto es, su arquitectura general (reevaluando el peso relativo de cada parte) e indicadores (la elección de indicadores y los modos de cálculos).

2. Revisar el enfoque de intervención del FCM (enfoque a mediano y largo plazo)

- Desarrollar una ecualización vertical a través del presupuesto nacional.
- Adoptar una visión regional para diferenciar y adaptar los procedimientos de asignación de fondos del FCM.

4. MODERNIZANDO LA GESTIÓN DE LOS TRABAJADORES DEL SECTOR MUNICIPAL

Gracias a reformas realizadas en los últimos años respecto a sueldos y bonificaciones, a la gestión de los trabajadores del sector municipal y a su profesionalización, las municipalidades chilenas se rigen por las mismas reglas para la contratación que el gobierno central. Sin embargo, no tienen necesariamente las mismas condiciones de empleo. Por lo tanto, las municipalidades tienen una débil capacidad para cumplir su labor, debido a las dificultades que tienen para atraer y mantener una fuerza de trabajo altamente calificada. Los bajos sueldos, las oportunidades profesionales limitadas, bajas calificaciones, centralización y una gestión de personal débil, son sólo algunos de los factores que entorpecen el atractivo de las administraciones públicas municipales como empleadores.

El complejo sistema de empleo del sector municipal

La gestión de los empleos municipales es particularmente compleja. Similar a la complejidad que se observa en los temas presupuestarios expuestos anteriormente, existen tres categorías de “empleados municipales”: los que trabajan en el sector de educación (profesores, personal administrativo y técnico), sector de la salud (doctores, enfermeras, personal administrativo, etc.) y el sector municipal.

Mientras se encuentren dentro de la esfera municipal, están sujetos a regulaciones específicas. Por ejemplo, condiciones diferentes en términos de escalas de sueldos, carrera, sistemas de capacitación, movilidad, evaluación de rendimiento, etc.

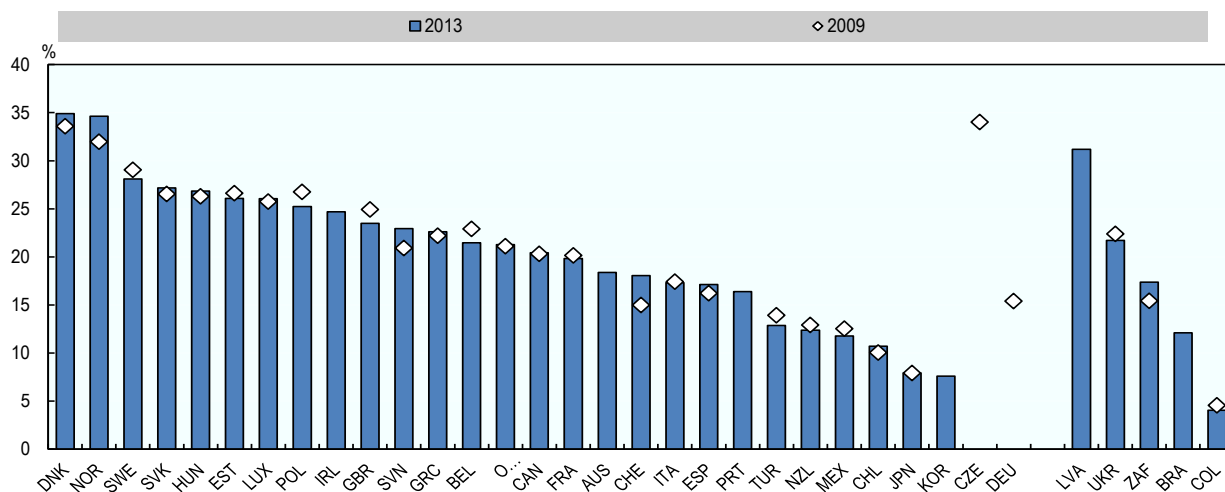
La relación laboral entre las municipalidades y los trabajadores de la educación y la salud se rige por otros marcos regulatorios. Sin embargo, uno de los temas principales para las municipalidades es que en ambos sectores las condiciones salariales se negocian a nivel ministerial entre el gobierno central y las asociaciones nacionales de profesionales, sin tomar en cuenta las particularidades de cada municipalidad.

Hasta hace poco, la estructura regulatoria mostraba poca flexibilidad en la gestión de la fuerza de trabajo municipal. Sumándose a las mejoras recientes en el reconocimiento y fortalecimiento de los funcionarios municipales, la Ley N° 20.922, publicada en mayo de 2016 y conocida como la Ley de Plantas Municipales, constituye un gran paso hacia la descentralización de la gestión del personal municipal. Entrega mayor libertad y flexibilidad al alcalde para gestionar al personal, de acuerdo a las necesidades municipales en términos de fuerza laboral y cualificaciones profesionales. La Ley, que entrará en régimen en 2018, otorgará a los alcaldes el poder de aumentar el número de funcionarios de planta, mejorar su remuneración y organización (nuevos cargos y grados), y aumentar la cantidad de personal *a contrata* desde el 20% de los gastos municipales al 40%.

Es necesaria una mayor planificación y gestión de los recursos humanos en las municipalidades

La Ley N° 20.922 busca enfrentar la falta de empleados municipales, tanto en términos de cantidad como de calidad. De hecho, Chile tiene una de las fuerzas de empleo público más pequeña entre los países de la OCDE, lo que refleja las decisiones que el país ha tomado con respecto al alcance, nivel y entrega de servicios públicos (Figura 25).

Figura 25. Empleo del Sector público como porcentaje del empleo total, 2009 y 2013



Fuente: OCDE (2015), Government at a Glance 2015, OECD Publishing, París.

No obstante, Chile es un país altamente centralizado, la proporción de trabajadores municipales con respecto al total de trabajadores públicos es significativa, ya que representan más de la mitad. Esto se explica por el hecho de que los trabajadores de la salud y de la educación son administrados a nivel municipal (aun cuando una gran parte de los equipos de salud y educación pertenecen al sector privado). Sin embargo, en términos de gasto público el gasto en personal municipal representa menos del 30% del total, lo que refleja diferencias significativas en términos del nivel de calificación y remuneración de los empleados públicos entre el gobierno central y las municipalidades. En suma, las municipalidades emplearon alrededor de 275 000 trabajadores, de los cuales un 43%, 25% y 32% son parte de los sectores de educación, salud y municipal, respectivamente.

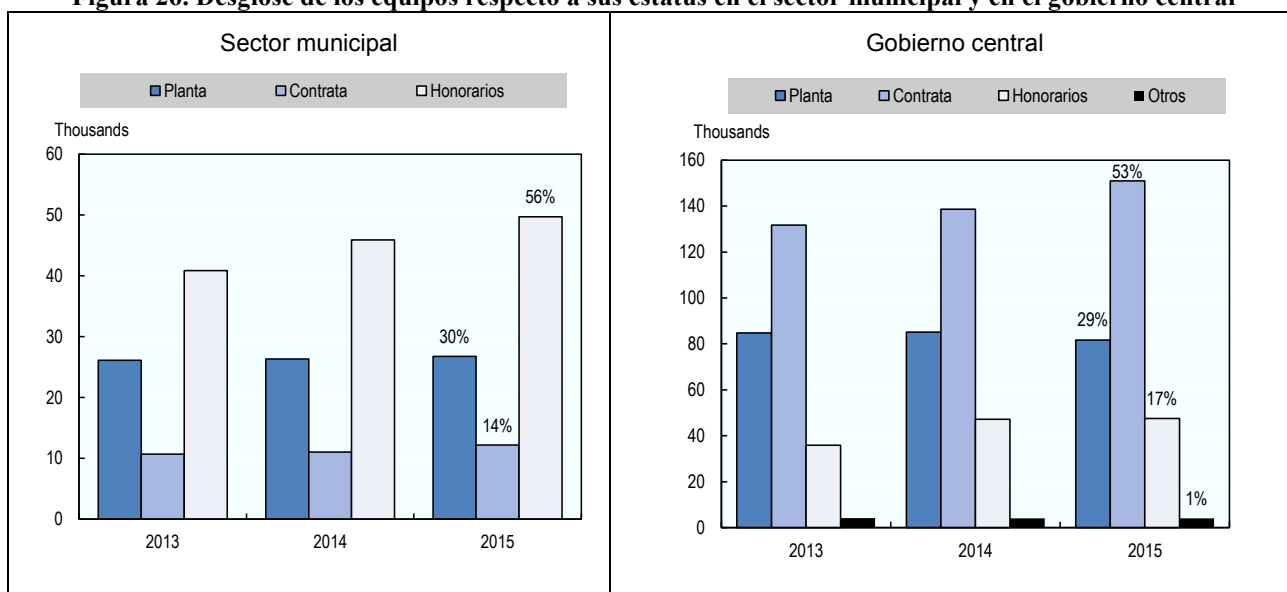
Tabla 2. Distribución de los empleados públicos en los diferentes niveles de gobierno en Chile, 2015

Sector	Personal	%
Gobierno central	236 736	46
Municipalidades	274 177	54
- Administración municipal	88 629	32
- Salud	68 712	25
- Educación	116 836	43

Fuente: cálculos OCDE basados en SINIM, Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM) www.sinim.gov.cl y Dipres (2016), *Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 2006-2015*, Dirección de Presupuestos.

Las municipalidades tienen en promedio 257 empleados, pero ello representa una gran heterogeneidad. 37% de ellas tienen menos de 100 empleados y 3% cuentan con más de 1.000 empleados. La gran mayoría de los empleados municipales son temporales. La proporción de trabajadores en el sistema de servicio civil (funcionarios de planta) es de 30%, la de trabajadores contratados durante un período fijo (contrata) es de 14%, mientras la proporción de trabajadores a honorarios alcanzó el 56% (comparado con el 17% en el gobierno central) (Figura 26). Esto confirma que, hasta ahora, ha habido muy poca flexibilidad a nivel municipal con respecto a los empleados de planta y contrata. Esta realidad ha llevado a las municipalidades a contratar un número creciente de empleados a corto plazo, lo que no es la mejor – ni más sostenible – forma de gestionar una municipalidad. Esto ha sido muy problemático para las municipalidades, dado que el control riguroso sobre la contratación ha limitado su habilidad de reestructurar y capacitar a su personal, generando también inseguridad laboral y un alto nivel de rotación de empleados. En los sectores de educación y salud la situación es diferente, dado que existe una mayor proporción de personal de planta y a contrata, lo que absorbe la mayoría de los recursos financieros que las municipalidades tienen para pagar sueldos.

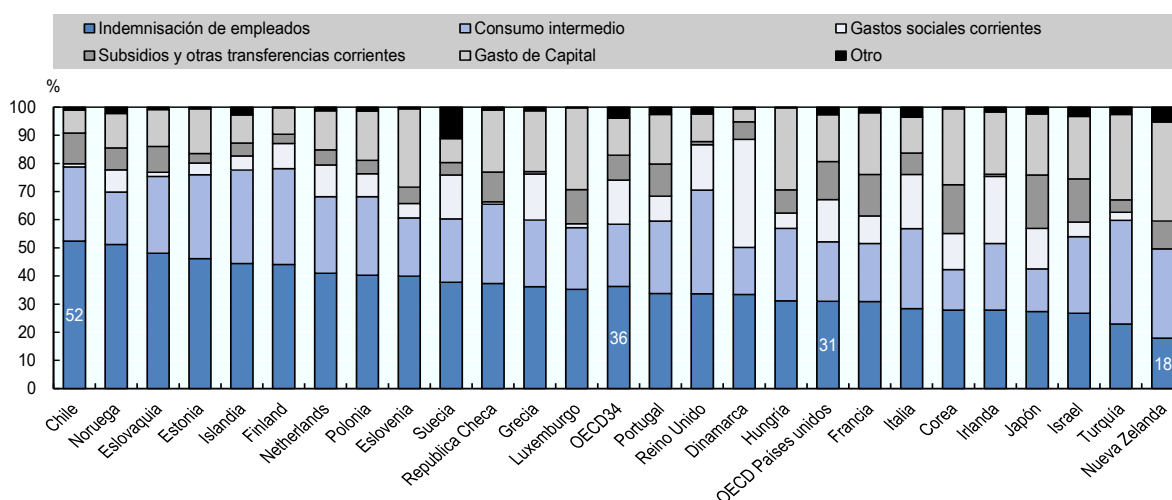
Figura 26. Desglose de los equipos respecto a sus estatus en el sector municipal y en el gobierno central



Nota: En el sector municipal los “honorarios” incluyen la categoría *Honorario a Programa* que se refiere a programa codirigidos con entidades públicas externas. Para el gobierno central “otros” se refiere a personas civiles clasificadas como *honorarios asimilados a grado, jornales permanentes* y aquellos que se rigen bajo el código del trabajo se reporta en DIPRES <http://www.dipres.gob.cl/594/w3-propertyvalue-23222.html>.
Fuente: OCDE basada en datos SINIM. www.sinim.gov.cl y DIPRES (2016), *Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 2006-2015*, Dirección de Presupuestos.

En general, los gastos en personal representan el 52% de los gastos municipales, la proporción más alta de la OCDE, mientras que Chile se encuentra entre los países más centralizados. Esto se explica en gran parte por los gastos en personal de educación y salud (Figura 27).

Figura 27. Estructura del gasto público a nivel subnacional, 2014



Nota: 1) Cifras 2013; 2) Cifras 2011. Otro (*) se refiere a impuestos pagados, cargas financieras (incluyendo interés), ajuste para el cambio en equidad neta de los hogares y fondos de pensiond.

Fuente: Gobiernos subnacionales en países de la OCDE: Folleto con datos claves y “Estructura y Financiamiento del Gobierno Subnacional”, Estadísticas Regionales OCDE (base de datos), <http://dx.doi.org/10.1787/05fb4b56-en>.

Los nuevos topes en personal municipal establecidos en la Ley N° 20.922 buscan dar más espacio a los gobiernos municipales para que puedan ajustar su fuerza laboral, con el fin de abordar de mejor manera sus necesidades. A este respecto, sería útil desarrollar una planificación estratégica de personal, basada en el desarrollo del Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM) como observatorio de personal municipal.

Las condiciones del empleo en el sector municipal siguen siendo críticas y necesita reforzarse

Las municipalidades no logran atraer y retener talento debido, en parte, a los bajos sueldos, particularmente a nivel de profesionales y ejecutivos, combinado con las limitadas oportunidades para el desarrollo y la capacitación profesional.

La brecha salarial aumentó con el desarrollo del programa para Altos Directivos Públicos en el gobierno central que no incluye a los administradores municipales. Las municipalidades sólo pueden contratar a personas con menos experiencia o empleados más jóvenes, pero que tienden a permanecer sólo durante períodos cortos de tiempo. Tras esta primera experiencia se van rápidamente a empleos más atractivos.

La reciente reforma mejorará esta situación para el personal profesional y directivo, pero no resulta suficiente, porque no contempla a los trabajadores no profesionales (por ejemplo, los auxiliares, empleados técnicos y administrativos) o empleados *a contrata*.

El empleo público municipal se podría hacer más atractivo con salarios más competitivos para todo el personal. Se debería planificar una reforma más completa del sistema salarial para apoyar los planes municipales de capital humano y sus funciones y responsabilidades centrales. Esta reforma se debería vincular a un nuevo programa de pagos para abordar las necesidades municipales futuras.

En primer lugar, Chile podría, adoptar una escala salarial similar para el nivel central y subnacional. Esto facilitaría también la movilidad de personal a través de los niveles del gobierno. En segundo lugar, el sistema de compensaciones podría ser reformado para mejorar la flexibilidad y justicia de la compensación y atraer a personas talentosas.

Además de atraer empleados, se necesita hacer los esfuerzos para retener a personas talentosas, particularmente en las áreas aisladas y desfavorecidas, a través del desarrollo de un enfoque de “asignación total” que considere todos los aspectos de la compensación (pago, beneficios, aprendizaje y desarrollo, condiciones y ambiente laboral). Esto se podría descentralizar parcialmente en las municipalidades.

Además, la contratación y promoción no van de la mano con las realidades de las municipales. El personal de planta en la educación, la salud y el sector municipal es contratado a través de un proceso público competitivo de acuerdo a las normas establecidas en el estatuto correspondiente. Sin embargo, para otro personal, la contratación y promoción parece depender de factores personales y políticos, y no por mérito.

Adicionalmente, hay límites a través y dentro de los niveles del gobierno (central, regional y municipal), porque el sistema es muy rígido con pocos puntos de encuentro entre un nivel y otro, pero también dentro de las municipalidades.

Si bien la contratación de personal de planta responde a un proceso de contratación y selección claro y definido a través de un sistema público de exámenes competitivos, la transparencia de dicho proceso parece insuficiente y podría fortalecerse usando medidas específicas (por ejemplo, comités de selección, entrevistas y procedimientos para la participación) y apoyo de entidades especializadas.

Además de esto, existe una brecha de competencias y habilidades en la fuerza laboral pública municipal. A pesar de importantes progresos en términos de opciones de capacitación para empleados municipales, incluyendo la Academia de Capacitación Municipal y Regional desarrollada por SUBDERE y las obligaciones impuestas a las municipalidades en este ámbito (ej. un plan de capacitación anual).

Del mismo modo, la capacitación no siempre aborda las necesidades profesionales y técnicas de la administración pública local. La capacitación no siempre es vista e implementada como se debería, por varias razones, incluyendo la falta de personal, falta de motivación de los alcaldes ante la alta rotación y falta de financiamiento. Como

resultado, las municipalidades aún enfrentan una brecha de competencias y habilidades en relación a sus tareas y desafíos de desarrollo futuro.

En un contexto de recursos financieros escasos y una enorme necesidad de personas altamente calificadas, las municipalidades chilenas necesitan desarrollar estrategias de capacitación enfocadas en aprendizaje y desarrollo en el centro de su estrategia de personal.

En este sentido, la capacitación debería ocurrir en los distintos niveles de la carrera profesional de un funcionario público, usando los métodos de capacitación y desarrollo nuevos y, al mismo tiempo, evaluando el costo-beneficio de la capacitación, desarrollando líderes y directivos municipales y fomentando la formación continua.

En cuanto a las competencias, Chile, como muchos países, hace hincapié en los diplomas y calificaciones formales para evaluar el empleo público. De acuerdo al SINIM, el nivel de profesionalización (las personas con diplomas) ha crecido en años recientes, llegando casi a un promedio de 30% en el 2015.

Sin embargo, existen disparidades importantes entre las municipalidades (entre un 2% a 68%). Puede que centrarse en los diplomas académicos para medir el nivel de profesionalismo no sea suficiente para evaluar el nivel de capacidades de una municipalidad, puesto que los títulos no garantizan que un empleado adquiera las competencias que son indispensables para un mejor rendimiento.

Por lo tanto, con el apoyo del gobierno central, las municipalidades también podrían comenzar un cambio hacia “la gestión de competencias” y flexibilizar la gestión de recursos humanos (RRHH). Las municipalidades chilenas podrían utilizar la experiencia acumulada de *Chile Valora* y la Academia de Capacitación Municipal y Regional de la SUBDERE en definir y certificar las competencias laborales municipales y desarrollo de evaluación para el perfil de los empleos.

La evaluación de rendimiento y gestión en las municipalidades es débil, no así a nivel central donde la Ley N° 18.833 estableció un sistema de evaluación. Esto contrasta con los sectores de educación y salud municipal donde la evaluación se realiza de acuerdo a normas nacionales, establecidas por administraciones de supervisión. En el sector municipal, el problema parece originarse en la falta de habilidades de gestión y de sensibilidad sobre la importancia de la gestión de desempeño dentro del grupo de dirección superior de la municipalidad.

El *Sistema de Alta Dirección Pública* (ADP) implementado a nivel central, no se ha extendido a las municipalidades, a excepción de los procesos de selección e inducción de los directivos del servicio de educación municipal, y los administradores municipales no están capacitados para ser directores.

Aunque existen algunas iniciativas en esta área, los esfuerzos han sido obstaculizados por estructuras y capacitación inadecuada de los cargos directivos. Por lo tanto, es necesario poner mayor énfasis en la evaluación de los funcionarios públicos para una mejora en todos los sectores.

Se debería establecer un sistema íntegro y de apoyo mutuo para generar efectos de sinergia. Los cambios necesitan formar parte de una estrategia de gestión de desempeño coherente que podría ser promovida por SUBDERE.

Finalmente, dado que los temas de desempeño y eficiencia se vuelven más urgentes en la gobernanza y gestión pública municipal, se necesita prestar más atención al rol, tareas y capacidades de los administradores municipales de nivel superior y nivel medio, cuyo papel es clave en el proceso de transformación. Extender el alcance del ADP al nivel municipal sería una manera de incrementar la capacidad gerencial.

La gestión de personal debería ser reforzada a través de más descentralización y profesionalización

Las reformas actuales sobre la gestión de personal van por buen camino. Sin embargo, es necesario profundizarlas para que la gestión y administración de los empleados públicos a nivel municipal sean una realidad y éstas puedan ajustar su personal para responder y adaptar efectivamente a sus necesidades y objetivos más críticos.

Las autoridades locales necesitan desarrollar una estrategia de gestión de recursos humanos y para eso parece necesario delegar algunas responsabilidades de gestión de personal a las municipalidades.

La delegación de la autoridad de gestión de personal, en el ámbito de los servicios de educación y salud municipal, presenta un gran desafío para las municipalidades chilenas ya que implica un gran cambio cultural. No todas las municipalidades tendrían la capacidad de asumir esta responsabilidad. Por lo tanto, la delegación se podría realizar de manera gradual y diferenciada de acuerdo a las capacidades municipales y el proceso de aprendizaje.

Una mayor descentralización de la gestión de personal involucraría establecer mecanismos reforzados de accountability. Descentralización o delegación no implica un retiro del Estado, sino lo contrario. Es necesario contar con valores compartidos y estructuras y procesos comunes a través de distintos niveles de gobierno.

Aún cuando podría parecer paradójico, la delegación de la autoridad de gestión de personal a las municipalidades necesita ir acompañada por el fortalecimiento de ciertas funciones centrales, incluyendo la supervisión de las administraciones públicas municipales. La Dirección Nacional del Servicio Civil podría jugar un rol clave en este sentido.

Descentralizar las funciones de gestión de personal también requeriría innovar y construir capacidades a nivel municipal. No todas las 346 municipalidades tienen la capacidad de asumir las funciones de gestión de personal. Tal como se indica arriba, podría ser implementada de manera gradual y diferenciada. Otra forma complementaria sería fomentar la creación de asociaciones municipales para organizar conjuntamente los servicios de back office, incluyendo la gestión de recursos humanos.

Esto permitiría la contratación de profesionales de gestión de personal, que faltan en varias municipalidades. Más allá de eso, es esencial profesionalizar la función de gestión de personal en los municipios. Esto puede incluir el establecimiento de una unidad de Gestión de Personal, basada en los estándares profesionales de personal, como parte de la estructura organizacional municipal. Tal unidad podría jugar un rol estratégico e integral al posibilitar el cambio, apoyar una mejor entrega de servicios públicos y modernizar el sistema municipal.

Recuadro 5. Recomendaciones clave para la modernización de la gestión de recursos humanos

1. Planificación y gestión de personal

- Desarrollar una planificación estratégica de personal con el apoyo de la Dirección Nacional del Servicio Civil y utilizando el SINIM de manera más estratégica.

2. Reforzar la capacidad de recursos humanos a nivel municipal

- Hacer más atractivos y competitivos los salarios del personal municipal, no profesional y del personal a contrata.
- Adoptar un pack de compensación total que incluya entrenamiento y mejores condiciones de trabajo, además de incentivos financieros.
- Reforzar transparencia en el reclutamiento y la promoción; desarrollar un proceso de contratación más sofisticado, creíble y transparente, creando órganos específicos que apoyen la profesionalización.
- Establecer una estrategia de formación enfocada en aprendizaje y desarrollo.
- Promover el desarrollo de competencias en las administraciones municipales y el uso de herramientas de gestión con marcos y perfiles de empleo.
- Desarrollar la evaluación de resultados.
- Invertir en la capacidad de gestión de las municipalidades a nivel de personal en “senior” y medios.

3. Reforzar la gestión de recursos humanos

- Delegar la responsabilidad de gestión de RRHH a las municipalidades (proceso gradual y asimétrico).
- Establecer un mecanismo de rendición de cuentas para monitorear la gestión de los recursos humanos a nivel municipal.
- Promover las asociaciones municipales para gestionar colectivamente el personal.
- Profesionalizar las funciones de gestión de RRHH a nivel municipal.

5. FORTALECIENDO LA CALIDAD Y EFICIENCIA DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES

El marco de gestión de los servicios municipales en Chile es complejo y poco claro

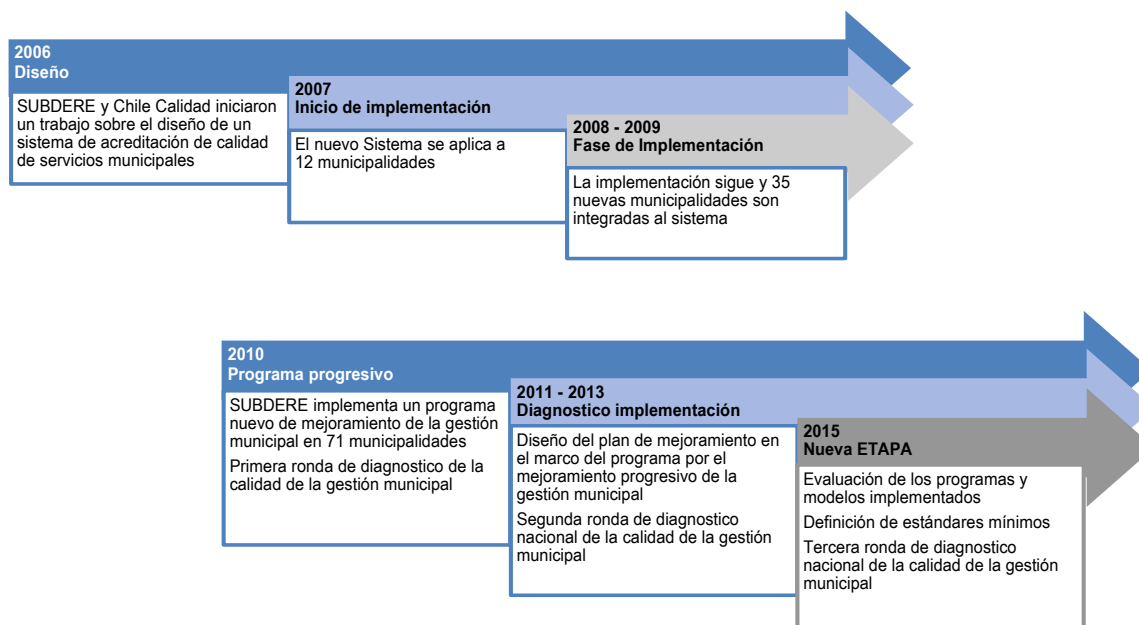
El panorama municipal en Chile varía mucho a lo largo del país y las diferencias en la gestión y provisión de servicios entre las municipalidades más ricas y las más pobres es muy grande. Estas diferencias no sólo se deben a las disparidades en términos de financiamiento o capacidades, sino que también son resultado de la fragmentación considerable de las responsabilidades dentro de la municipalidad y la falta de una evaluación de la gestión gubernamental comprehensiva.

Las municipalidades chilenas son responsables de una amplia gama de servicios a nivel local. Esto genera dos grandes desafíos: i) la fragmentación en la provisión de servicios municipales, que dependen de estrategias de gestión diferentes y específicas; especialmente para las responsabilidades compartidas ii) la heterogeneidad de las capacidades locales a lo largo del país, volviendo poco realista, y muchas veces imposible, la provisión uniforme de servicios.

SUBDERE ha desarrollado un marco robusto y completo para mejorar los servicios municipales a través de modelos de gestión, sistemas para certificar la calidad de los servicios municipales y el diagnóstico de la gestión local de la provisión de servicios (Figura 28). Aun así, los servicios municipales de educación y salud siguen pautas nacionales definidas por las líneas ministeriales independientemente del modelo de gestión promovido por SUBDERE.

Una mejor coordinación de la prestación de servicios en una perspectiva de "todo el gobierno" no significa que una institución sea la responsable de evaluar la prestación de todos los servicios prestados por los municipios, sino que debe existir una coordinación entre las diferentes instituciones.

Figura 28. Progreso de la gestión de los servicios municipales



Fuente: creado por la OCDE basado en información entregada por SUBDERE.

Asegurando estándares mínimos de servicios municipales para reducir las disparidades territoriales

Como parte de las reformas de descentralización, SUBDERE está transitando hacia un nuevo paradigma de gestión de desempeño y provisión de servicios a nivel local, y desarrollando un sistema para definir estándares mínimos en la provisión de servicios. Este nuevo sistema reconoce que es crucial mejorar la entrega de los servicios a nivel municipal para el proceso de descentralización y puede ayudar a reducir las disparidades territoriales. Los estándares mínimos también pueden, potencialmente, aumentar la responsabilidad municipal, haciendo a los gobiernos locales más transparentes y proactivos tanto con el gobierno central como con los ciudadanos. En definitiva, Chile debería perseguir los esfuerzos para definir estándares básicos de servicios para que todos los ciudadanos puedan recibir un servicio público de calidad (Figura 29). Sin embargo, este proceso se debería ver como un paso intermedio hacia una mayor autonomía municipal.

Figura 29. Servicios básicos para estándares mínimos

Servicios para la comunidad y la calidad de su medioambiente	Protección Social	Tramites Municipales
<ul style="list-style-type: none">• Áreas verdes• Alumbrado público• Recolección de residuos solidos	<ul style="list-style-type: none">• Nuevo Sistema de apoyo para la selección de beneficiarios de ayudas sociales ("Registro Social de Hogares")	<ul style="list-style-type: none">• Patentes comerciales• Permisos de circulación• Licencias de conducir

Fuente: SUBDERE

No obstante, en este nuevo sistema la definición de estándares mínimos es rígido y puede resultar en una carga excesiva para ciertas municipalidades. Las "cartas de servicios" (*service charters*) son instrumentos apropiados para promover la mejora continua de los servicios públicos y para hacer un compromiso claro con la calidad y los estándares que los ciudadanos pueden esperar.

Chile podría concebir la implementación de "cartas de servicio" a nivel subnacional para asegurar estándares mínimos, y a la vez asegurar flexibilidad y autonomía para las municipalidades al adaptar sus políticas a las preferencias locales.

Chile debería integrar estos estándares mínimos dentro de un modelo comprehensivo de gestión de servicios

La provisión de servicios es crucial, pero representa sólo una parte de la gestión municipal. Para asegurar que se logren los estándares mínimos, éstos deberían ser parte de una evaluación más completa del desempeño municipal, que integre elementos tales como la gobernanza, la participación ciudadana, la gestión de recursos, la planificación, etc.

Una evaluación comprehensiva del desempeño, basada en un modelo de gestión integrado, puede ayudar en la cuantificación de los resultados de las políticas gubernamentales. Además, dicho modelo también permite que las municipalidades y su personal puedan fijarse objetivos claros y al mismo tiempo facilitar el desarrollo de incentivos. Sin embargo, la evaluación de desempeño requiere por parte de todos los niveles del gobierno la capacidad y la voluntad de fijar y monitorear objetivos, y de comunicar el rendimiento de una forma que sea abierta y relevante para los ciudadanos. Definir indicadores de rendimiento adecuados que permitan promover el aprendizaje y orientar a los actores interesados hacia los resultados, es una pieza clave del modelo de gestión. El conjunto de indicadores necesita ser claro y medible.

Chile podría concebir integrar el sistema de indicadores al actual Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM) el cual podría proveer una plataforma o un punto de partida para una herramienta de este tipo. En el largo plazo, para lograr un sistema comprehensivo de servicios municipales, se podría crear una nueva plataforma independiente dedicada a este esfuerzo.

Fortalecer las capacidades locales y las herramientas de gobernanza multinivel es necesario para mejorar los servicios municipales

Desarrollar un sistema eficiente de gestión de resultados de funcionamiento a nivel local requiere del esfuerzo del gobierno central para proveer a las municipalidades de los recursos financieros, humanos y técnicos para usar el sistema de forma efectiva. Si no, los requerimientos de mejor desempeño pueden, rápidamente, convertirse en una carga para algunas municipalidades, particularmente para las pequeñas. Para asegurar que se logren los estándares mínimos, el nivel central debería reubicar los recursos, deseablemente vinculando esas asignaciones de recursos con mejoras de desempeño o con incentivos para las municipalidades para mejorar la prestación de servicios.

Una mayor cantidad de recursos financieros necesita estar acompañada de recursos humanos adecuados para gestionar los recursos adicionales. Tener la capacidad suficiente es crucial tanto al nivel municipal como al nivel central. Las municipalidades deberían aprovechar la Ley N° 20.922 que les da más flexibilidad en el proceso de contratación de personal profesional, lo que ayudará a que las municipalidades logren los estándares mínimos y mejoren su rendimiento general.

Los mandatos que se sobreponen entre sí y la débil coordinación vertical entre las instituciones en la provisión de servicios y evaluación de desempeño, pueden debilitar la eficacia del panorama institucional chileno. Mejorar la eficacia en la entrega de servicios requiere ajustes apropiados de gobernanza multinivel y de marcos institucionales y jurídicos que claramente definan los roles y responsabilidades de cada nivel relevante del gobierno.

Hacia la institucionalización de la gestión de los servicios públicos

El proceso de descentralización implica un ajuste del panorama institucional, el cual debería hacerse gradualmente. Para reducir los riesgos inherentes de un modelo comprehensivo de gestión de provisión de servicios, Chile necesita asegurar los ajustes y condiciones institucionales que ayuden a que el país mejore de forma eficiente la provisión de servicios públicos a nivel local.

En Chile, la gestión de servicios depende, en gran medida, de las prioridades políticas, y los programas muchas veces se discontinúan o remplazan cuando estas prioridades cambian. Una estructura institucional apropiada puede hacer que la gestión de servicios sea menos dependiente de las prioridades políticas. A largo plazo, la redefinición de responsabilidades es necesaria en un nuevo panorama institucional. Esto puede implicar la creación de una “Comisión Nacional de Servicios Municipales Garantizados para la Certificación de los Gobiernos Subnacionales”.

Recuadro 6. Recomendaciones claves para aumentar la calidad y eficiencia de los servicios municipales

1. Fortalecer la gestión de servicios municipales en Chile:

- Desarrollar Modelos de Gestión de Servicios Municipales (“Sistema de Servicios Municipales”) integrando todos los servicios municipales (educación, salud y sectores municipales)
- Favorecer la coordinación y coherencia a través de los distintos niveles de gobierno.

2. Asegurar estándares mínimos para los servicios municipales para reducir las disparidades territoriales

- Desarrollar el programa SEMUG, que hace más transparente a los municipios y su rendición de cuentas.
- SEMUG debería ser una fase intermedia hacia una herramienta más flexible y autónoma para gestión de servicio. La promoción de cartas de servicio puede ser considerada.

3. Integrar estándares en un modelo de gestión comprehensiva bajo SEMUG

- Integrar elementos como gobernanza, participación ciudadana, gestión de recursos, planificación etc. en el modelo de gestión.
- Diseñar, en coordinación con las otras partes interesadas, un conjunto de indicadores claros y medibles. SINIM puede ser un buen punto de partida, pero una plataforma nueva e independiente puede establecerse a largo plazo.

4. Crear las condiciones para mejorar los servicios municipales

- Proveer a las municipalidades con suficientes recursos financieros, técnicos y humanos, y con actividades de capacitación y entrenamiento, a modo de implementar de manera efectiva un sistema comprehensivo de gestión de servicios municipales, así como mecanismos de incentivos (orientados a un mejoramiento y resultados).
- Complementar una mejorada provisión de servicios con otras actividades como la gobernanza digital, innovación o simplificación administrativa.

5. Hacia la institucionalización de la gestión de servicios públicos

- Reforzar los mecanismos de coordinación a través de sectores (educación, salud, actividades municipales).
- Fortalecer el rol de la SUBDERE: es la institución con la pericia necesaria para apoyar a las municipalidades en la definición de estándares/indicadores, así como las mejoras de la gestión de desempeño.
- Establecer un organismo independiente – en la forma de una superintendencia o de una comisión nacional – que pueda supervisar los resultados de gestión municipal, en una etapa futura.

6. CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA, PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL DE CUENTAS EN EL NIVEL MUNICIPAL

El gobierno de Chile tiene un objetivo claro: usar la gobernanza participativa como un medio para construir una sociedad más inclusiva y democrática. Esto lo hace activamente a través de la promoción de prácticas de transparencia y la introducción de herramientas para promover una mayor participación ciudadana.

Chile tiene la estructura legal necesaria para lograr esto. Sin embargo, se está quedando corto con respecto a dos factores que permitirían una participación cívica más fuerte: la voluntad política, particularmente a nivel local; y una sociedad civil vibrante, la cual a pesar de una presencia fuerte en el papel, parece tener una capacidad limitada para influenciar la autoridad decisoria y hacer equipo con el gobierno. Además, las prácticas de gobernanza multinivel de Chile y la tipología de gestión que caracterizan a la administración municipal contribuyen al déficit aparente de la gobernanza participativa.

Existen instituciones, marcos y actores para promover una mayor participación, pero hay una falta de incentivos para involucrarse

El enfoque de Chile para promover la transparencia es relativamente flexible y racionalizado: se estableció un consejo nacional con capacidades de supervisión y sanción; las entidades gubernamentales junto a las autoridades locales fueron responsabilizadas del cómo, dónde y qué hacer con esta información disponible; y, mientras los canales de acceso pueden no estar totalmente alineados a las preferencias o capacidades ciudadanas, ha habido una inversión significativa para asegurar que la información esté disponible y sea accesible.

Esto es en contrasta con los marcos establecidos para institucionalizar la participación ciudadana, los cuales tienen un enfoque “de arriba hacia abajo” (top-down), están fragmentados y a veces son poco claros o inapropiados para el contexto.

El enfoque de arriba hacia abajo respecto a las prácticas participativas, fundamentado en el cumplimiento de la normativa legal, es insuficiente para asegurar su implementación, particularmente a nivel subnacional. El Consejo para la Transparencia puede sancionar el incumplimiento de la Ley de Transparencia. Sin embargo, no hay un mecanismo de sanción asociado con los mecanismos diseñados para promover una mayor participación, específicamente Ley N° 20.500 y el Instructivo Presidencial 007/2014.

Las investigaciones sugieren que cuando se promueve la gobernanza participativa con un enfoque marcadamente de arriba hacia abajo, se puede generar una participación enfocada en promover el propio interés o de corto plazo. En ella, los oficiales locales se acomodan con cualquier programa que esté siendo ofrecido para asegurar fondos, pero hay poco incentivo asociado a que adopten un enfoque de gobernanza participativa de largo plazo.

Introducir mecanismos de incentivos para hacer más atractivo el cumplimiento o más riesgoso el incumplimiento, particularmente con respecto a las prácticas de participación, podría ser valioso. Los incentivos financieros o las sanciones fiscales son muchas veces lo más eficiente. No obstante, sería importante asegurar que los mecanismos de incentivos no limiten los resultados premiando a las municipalidades que aplican la ley superficialmente, adoptando un enfoque de corto plazo o de promoción del propio interés para así acceder a fondos o “tachando la casilla” de la participación ciudadana.

Además, es importante entender qué, detrás de la falta de cumplimiento hay recursos limitados que podrían ser un factor. Evidencia que sugiere que otros factores también juegan un rol, incluyendo: una falta de conocimiento ciudadano con respecto a la Ley N° 20.500 y el derecho de participar; un conocimiento limitado de las ventajas de largo plazo de la gobernanza participativa por parte de los funcionarios públicos y ciudadanos; la percepción de una amenaza respecto de los poderes establecidos, y/o una falta de capacidad de recursos humanos.

Otra limitación puede ser el enfoque institucional del gobierno. Pareciera existir una gran estructura burocrática y administrativa dedicada a implementar la Ley N° 20.500 y pareciera que el gobierno está estableciendo unidades de supervisión para monitorear las unidades de supervisión. Esto arriesga la creación de una carga administrativa, de confusión, de superposición y de fragmentación significativa, que pueden afectar la eficacia de la ley. Las entidades también se encierran en sí mismas y pueden fragmentar la participación ciudadana por sector, en vez de promover un enfoque de participación en todos los niveles de gobierno que sea más amplio, multisectorial y socialmente transversal.

Los actores locales -ciudadanos, representantes, y organizaciones de la sociedad civil (OSC)- son fundamentales para una gobernanza participativa exitosa. En Chile, el grado de participación ciudadana en una municipalidad dependerá considerablemente del alcalde y cambiar -para bien o para mal- si otro alcalde asume el cargo.

Por eso, es importante asegurar que las prácticas de participación estén debidamente institucionalizadas. Los concejos municipales podrían ser más influyentes en la gobernanza participativa, particularmente porque una de sus responsabilidades es asegurar la participación comunitaria. Actualmente, sirven como una entidad asesora del alcalde más que ser una parte activa del desarrollo municipal. A través de esto los concejos traerían al frente la voz de la comunidad y de cada votante. Su capacidad actual para asegurar las prácticas participativas es limitada, como también lo es su habilidad de control y supervisión del poder ejecutivo local. El impacto relativo del Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC) de cada municipalidad depende de la municipalidad misma. En algunas localidades son altamente relevantes, dando opiniones y conclusiones, pero en otras, especialmente en las municipalidades más pobres, esto es más difícil y la posibilidad de influenciar directamente (o indirectamente) en temas críticos es limitada.

En general, y conforme a la tipología de la gestión municipal en Chile, resulta que la mayoría de los OSC son juntas vecinales que tienen poca capacidad o posibilidad de influir en las decisiones locales, políticas o de programación. Más bien se concentran en proyectos dentro de sus comunidades y son apoyadas económicamente por iniciativas que se centran mayormente en la infraestructura y las actividades sociales.

El resultado es que la actividad de las OSC está concentrada dentro de los confines de las fronteras de un barrio, más que a nivel de la municipalidad en sí. Esto fragmenta aún más las redes y la actividad de ellas. También puede impedir la construcción del concepto de “la unión hace la fuerza” requerido para abogar por los intereses de los ciudadanos y asegurar responsabilidad por parte del gobierno.

Las técnicas de transparencia son fuertes, pero podrían ser un mejor apoyo para construir responsabilidad

Una mayor transparencia puede contribuir a aumentar la confianza ciudadana en el gobierno. Sin embargo, parece que los chilenos están significativamente menos preocupados por la transparencia de su gobierno y más preocupados por la corrupción real o percibida.

Para cumplir con la gobernanza participativa y los objetivos del gobierno, se necesita hablar de forma más directa con los ciudadanos involucrados y construir confianza en el gobierno, cambiando la idea de “reforzar los mecanismos de transparencia” por la idea de “construir responsabilidad de forma activa”. Tal cambio requeriría reevaluar de qué manera el gobierno está siendo transparente: cómo se provee la información, qué tipo de información es provista y a quiénes, y los vínculos que hay entre los mecanismos de transparencia y las técnicas de responsabilidad, debido particularmente a que una mayor transparencia no se traduce automáticamente en mayor responsabilidad.

El cumplimiento de las leyes de acceso a la información está mejorando considerablemente a nivel local; un dato reciente indica que, en 2015, un 76.9% de las municipalidades en Chile cumplió con los requerimientos de la “transparencia activa”, lo que representó un aumento del 12.2% en relación al año 2012.

A pesar de estas mejoras, hay tres preocupaciones sobre cómo se provee la información y la naturaleza de la información en sí. En primer lugar, la multiplicidad de portales web de transparencia crea fragmentación y puede confundir a los usuarios. Segundo, la información disponible -muchas veces un enlace a una ley específica- es densa y no necesariamente fácil de usar. Y finalmente, hay pocos intentos de aumentar la responsabilidad usando mayor transparencia, especialmente cuando la información provista es densa y/o difícil de entender.

Existen otras preocupaciones con el enfoque de Chile. Uno es el alto nivel de énfasis e inversión dirigida para que la información esté disponible electrónicamente, cuando a) no se sabe cómo las personas acceden a la información; b) la información no es considerada fiable por los usuarios; y c) no está dentro del alcance práctico de muchos chilenos. Por consiguiente, el gobierno quizás no esté cumpliendo con las necesidades ciudadanas. Esto plantea la pregunta de la inclusividad.

La segunda preocupación se centra en la capacidad municipal para la implementación. A pesar de que ha mejorado el cumplimiento, en promedio, a nivel nacional, hay problemas de información no actualizada o simplemente no disponible a nivel local. Esto puede estar evidenciando una falencia en los recursos municipales necesarios para mantener datos actualizados, ya que esto requiere de tiempo del personal, como también puede reflejar una falta de voluntad política.

El gobierno quizás necesite reconsiderar cómo están gastando los recursos para la transparencia y lograr un mejor equilibrio entre proveer la información cualitativa y cuantitativa a la cual los ciudadanos exigen, con mayor apertura en comunicar la información que los ciudadanos quieren saber y cómo lo quieren saber.

Esto podría resultar en un enfoque más efectivo y eficiente hacia transparencia y ayudar a apoyar una mayor responsabilidad. Para ello, el COSOC podría cumplir un rol valioso a nivel local, creando una dimensión más inclusiva hacia el marco de transparencia. Se podría dar mayor consideración al libre acceso a los datos gubernamentales a modo de fortalecer la transparencia y responsabilidad, particularmente a nivel subnacional.

Ello ayudaría a las municipalidades a crecer en su capacidad para la colaboración con los niveles más altos del gobierno, contribuir a la construcción de responsabilidad y a la medición de desempeño, pero requeriría mejorar la recolección de datos a nivel subnacional y la capacidad de gestión.

Las prácticas actuales de transparencia necesitarán ser complementadas con mecanismos de rendiciones de cuenta más fuertes, particularmente al nivel local. Esto es especialmente importante si Chile desea lograr su objetivo de promover la supervisión ciudadana de las autoridades locales como medida para apoyar la responsabilidad, reforzar el tejido social y aumentar la inclusividad. Involucra la promoción de marcos de responsabilidad, la construcción de mejores sistemas de medición de desempeño apoyara los gobiernos locales para que publiquen los objetivos municipales con respecto a la provisión de servicios y la calidad de vida, idealmente tras haber involucrado a los ciudadanos en su identificación, establecimiento y consecución.

Se podrían hacer un mayores esfuerzos para asegurar el aporte ciudadano en las etapas tempranas del ciclo político o de planificación; y en usar mediciones de desempeño como una herramienta de rendición de cuentas.

Se necesita reforzar la capacidad participativa de todos los actores, especialmente a nivel local

Las ambiciones de Chile con respecto a la participación ciudadana – los procesos que crean una fuerte colaboración entre los ciudadanos y todos los niveles del gobierno – no están alineados con su estructura de gobernanza multinivel, lo que limita la autonomía municipal en la toma de decisiones, la priorización de programas y la gestión de recursos. Su enfoque de arriba hacia abajo tampoco está alineado completamente con el enfoque más de abajo hacia arriba (bottom-up) y el carácter fluido de la participación ciudadana, la que por naturaleza requiere de una actividad descentralizada y de un grado de flexibilidad para elegir y ajustar el método participativo aplicado, de acuerdo a los objetivos, las circunstancias y las capacidades.

Las prácticas participativas de Chile tienden a reforzar las formas de interacción o de participación de “informar” y “consultar” (Figura 30). Si bien esto puede ser beneficioso, tiene un impacto público limitado porque la comunicación es generalmente un intercambio “de sentido único”, ya sea desde el gobierno a los ciudadanos (informar) o desde los ciudadanos al gobierno (consultar), en vez de un diálogo en los dos sentidos. También tiende a ocurrir una vez que una decisión ha sido tomada y no para tomar una decisión.

El énfasis de Chile en tales mecanismos limita la participación, colaboración y empoderamiento activo de los ciudadanos en el proceso de las políticas públicas; y es conforme a los estilos o tipos de gestión de la administración municipal y el enfoque de gobernanza multinivel asociado.

La tendencia de los oficiales chilenos de posicionar la participación como una herramienta para mejorar la provisión de servicios y no para apoyar los procesos estratégicos, políticos y de planificación, también reflejan estos estilos o tipos de gestión. La participación ciudadana tiene un enfoque de arriba hacia abajo y hacia adentro, poniendo énfasis en los concejos formales y unidades de supervisión a nivel nacional y local, como también en programas y capacitaciones gubernamentales, en vez de mirar para afuera, anticipando y respondiendo al cuándo y cómo de la participación ciudadana y asegurando su capacidad para hacerlo. Esto podría ser una razón por la cual, al parecer, hay poco espacio para la “voz” ciudadana en el diseño e implementación de política o programas.

También se puede vincular a un sistema de gobernanza y gestión donde la planificación de desarrollo estratégico no es un componente fuerte del portafolio municipal y podría explicar, al menos parcialmente, por qué las consultas, muchas veces, aparecen demasiado tarde en el proceso de planificación.

Se necesita más esfuerzo para crear espacio para las demandas ciudadanas. Esto puede implicar mejor de la comunicación en las fases iniciales de la planificación para que su expresión no llegue a la fase de “amenaza”. Una manera de hacer esto, es incorporar tempranamente a los actores interesados al proceso.

Ciertamente esto es antiético en el contexto de la actual estructura de gobernanza multinivel porque puede poner en riesgo los planes gubernamentales. Sin embargo, también puede constituir confianzas y evitar sufrir los costos innecesarios al “deshacer” un proyecto de modo tardío cuando influencia ciudadana es suficientemente fuerte.

El uso completo de la participación ciudadana requiere que las organizaciones gubernamentales sean transparentes sobre lo que hacen y receptivas a lo que les dicen los ciudadanos.

Para que Chile progrese, en sus prácticas de participación necesitará considerar un enfoque amplio hacia la construcción de capacidades, y enfocarse en todos los actores principales, es decir, en los funcionarios públicos y los ciudadanos, incluyendo las OSC y también los políticos. El resultado podría ser una relación más fuerte, de “colaboración” entre el gobierno y los actores no gubernamentales. A futuro, sería importante para Chile continuar aumentando la creación de capacidad en asuntos innovadores además de aumentar los incentivos que aborden cualquier reticencia a la implementación de mecanismos participativos. Oportunidades continuas de aprendizaje, por ejemplo, en foros regulares para el intercambio de mejores prácticas, son una manera de abordar esto.

Chile ha hecho un buen trabajo en la identificación y promoción del desarrollo de herramientas participativas claves tales como las páginas webs sobre transparencia, mejor acceso a la información, presupuestos participativos, concejos ciudadanos, etc.

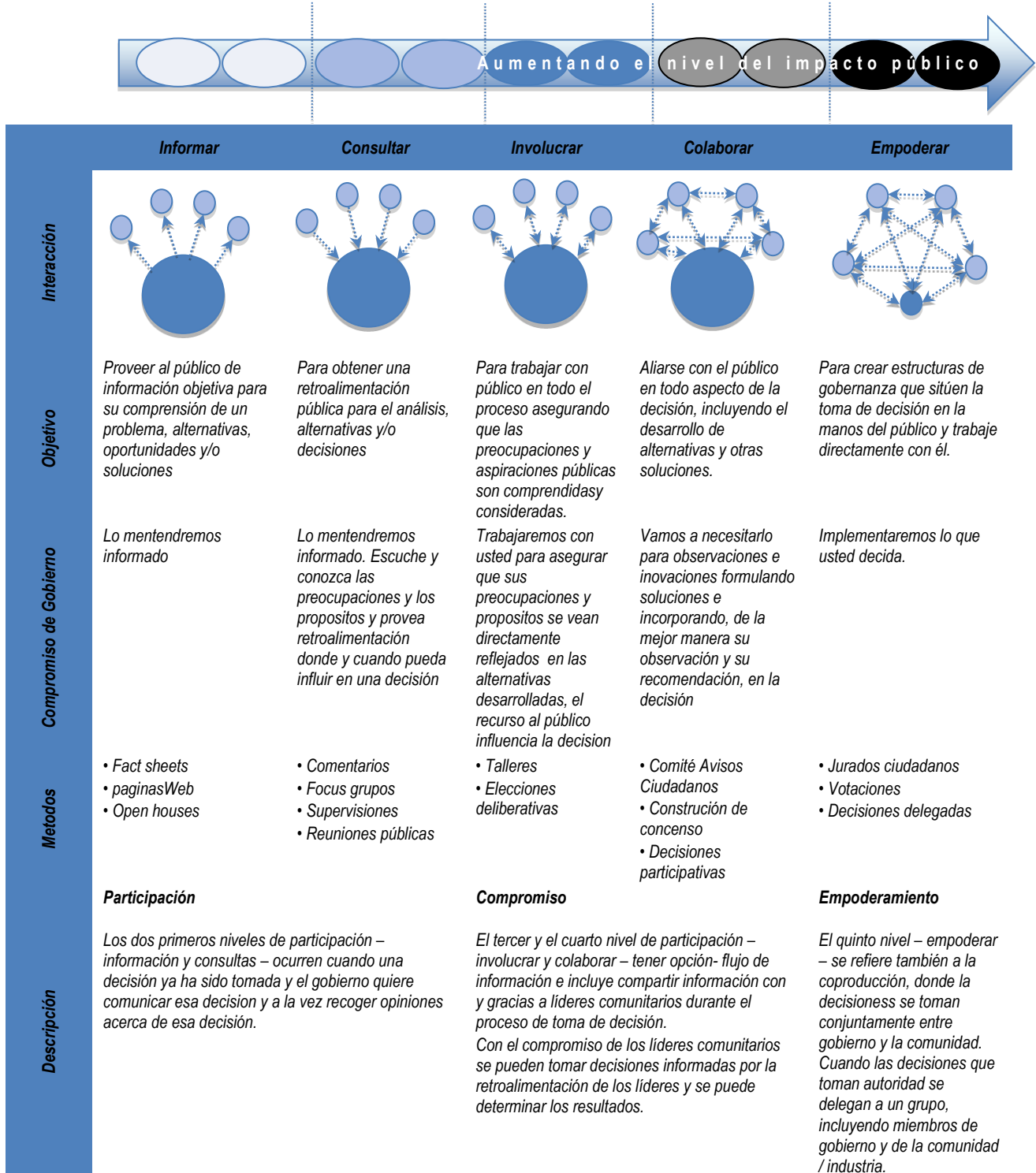
Sin embargo, en la práctica pareciera haber un mayor énfasis en aplicar tales herramientas a un proyecto o programa específico más que considerar la participación ciudadana como una política pública poderosa para identificar, priorizar y apoyar la realización de ambiciones más amplias de desarrollo municipal.

La evidencia sugiere que las municipalidades que consideren la participación ciudadana como una actividad transversal y que apliquen una perspectiva más orientada a la política pública -en otras palabras, eligiendo un enfoque para comprometerse con los ciudadanos- son más exitosas en sus prácticas participativas.

Para que la gobernanza participativa se integre firmemente en la gobernanza local, las municipalidades necesitarán más apoyo o un mayor incentivo para usar las prácticas de participación como palanca de política pública de manera transversal e integrada, más que como herramienta para la implementación de un proyecto.

Sin embargo, las prácticas participativas necesitan ser apoyada por las prácticas de gobernanza multinivel. Esto puede ser uno de los mayores desafíos de Chile. Si los gobiernos locales son débiles, es menos probable que puedan producir fuertes resultados participativos, especialmente si la expectativa es que usen mecanismos complejos y costosos.

Figura 30. El espectro del compromiso público con la ciudadanía



Fuente: Adaptado de IAP2 (2007), IAP2 Spectrum of Public Participation, Asociación Internacional para la Participación Pública, Louisville, CO, disponible en: http://c.ygcdn.com/sites/www.iap2.org/resource/resmgr/Importado_IAP2%20Spectrum_vertical.pdf (se accede el 4 de agosto de 2016); Oficina del Auditor General de Victoria (VAGO) (2015), Participación Pública en la Toma de Decisiones del Gobierno: Guía de mejores prácticas, Oficina del Auditor General de Victoria, Melbourne, Victoria, Australia, disponible en: <http://www.audit.vic.gov.au/publications/20150130-Public-Participation-BPG/20150130-Public-Participation-BPG.pdf> (se accede el 11 de agosto de 2016)

A nivel local hay una dependencia marcada en los mecanismos participativos normativos (mandatados legalmente). Esto levanta varias preocupaciones. Primero, los oficiales locales pueden esconderse detrás de la ley y los requerimientos legales, incluyéndolos en las ordenanzas, pero no promocionando o apoyando su uso activamente. Segundo, los mecanismos estipulados como obligatorios pueden ir más allá de la capacidad de recursos de algunas municipalidades y, por lo tanto, ser limitados en cuanto a su inclusividad.

Finalmente, la gama de mecanismos participativos disponibles para los gobiernos y las OSC es extremadamente amplia. Aunque la identificación de prácticas claves en la ley puede indicar qué prácticas son percibidas por el gobierno como las más importantes o relevantes, deja poca opción para la innovación, experimentación o adaptación a circunstancias o contextos específicos.

Específicamente, con respecto a los mecanismos participativos, las municipalidades de Chile, al parecer se enfrentan a dos desafíos. Primero, tienen dificultad con la implementación de los mecanismos participativos requeridos por la ley. Segundo, y quizás más fundamentalmente, hay una dificultad en articular de forma clara lo que constituye un mecanismo participativo y lo que no.

Por eso, pautas adicionales quizás sean necesarias. Eso podría ayudar a racionalizar la extensa lista de mecanismos que las municipalidades incluyen como participativos (actualmente más de 40), a limitar la “fatiga de la consulta” y prevenir el “tacheo de casillas”, a través del cual las municipalidades incluyen mecanismos porque se les requiere (ej. los plebiscitos) o porque son sugeridos (ej. los presupuestos participativos), sin tener la capacidad suficiente para implementarlos.

Para avanzar, Chile quizás necesite reconsiderar cómo quiere proceder en reforzar la gobernanza participativa. Ya tiene desarrollada un sinnúmero de herramientas e instituciones que apoyan tal esfuerzo y no necesita necesariamente más. Sin embargo, quizás necesite usar más eficientemente las que tiene, porque la fuerte participación depende de la confianza en el gobierno. Un enfoque inicial para construir esta confianza puede ayudar.

Esto significa concentrarse en primer lugar en los mecanismos que apoyen una mayor responsabilidad o “accountability” (los que informan, consultan e involucran a los ciudadanos en el proceso decisorio) y luego proceder a formas más complejas de participación (las que necesiten mayor colaboración y empoderamiento).

Además, podría ser valioso elegir una manera de promocionar las prácticas participativas, quizás más matizada o personalizada, una que esté basada en la capacidad municipal más que en una ley demasiado general. En tal caso, las municipalidades con los recursos (financieros, humanos y de infraestructura) y las capacidades de emprender formas de participación más complejas serían animadas y apoyadas para hacerlo, mientras que las con menos potencial serían apoyadas en su progreso en la curva de aprendizaje participativa.

Recuadro 7. Recomendaciones para construir transparencia, responsabilidad y participación ciudadana

1. Fortalecer las instituciones, marcos y actores de la gobernanza participativa

- Simplificar la cantidad de cuerpos institucionales y hacer que sus actividades tengan un propósito más claro incluyendo la promoción y la integración de sectores cruzados que apunte a la participación ciudadana a un nivel nacional y asegurando la cantidad de consejos participativos en líneas ministeriales y agencias sectoriales.
- Fortalecer la gobernanza de la participación a nivel local a través de funcionarios electos y de organizaciones representativas, reforzando la capacidad de los concejos municipales y el rol de los COSOC; reduciendo la fragmentación de las redes de la sociedad civil, y apoyando su capacidad para ser abogados de sus comunidades y socios de los gobiernos locales.

2. Ajustar las técnicas de transparencia y construir mejores mecanismos de rendición de cuentas.

- Hacer que la información sea más accesible y más relevante para todos los ciudadanos y alinear mejor los mecanismos de transparencia con las preferencias y el comportamiento de los ciudadanos, asegurando que la información provista es la buscada.
- Mejorar las prácticas Gobierno Abierto de Datos. Por ejemplo, consultando regularmente las necesidades de los usuarios sobre publicación de datos, enviando notificaciones a los usuarios cuando se ponen a disposición nuevos conjuntos de datos, apoyando la capacidad municipal en materia de gobierno abierto en datos y ayudándole a construir la disponibilidad de datos.
- Apoyar una mayor rendición de cuentas a nivel local por parte de los oficiales electos, apoyando a las municipalidades en el diseño e implementación de sistemas de indicadores y el uso de información en cuanto a resultados; incluyendo tempranamente en el ciclo de los procesos de planificación a los ciudadanos, y considerar una iniciativa piloto donde los ciudadanos identifiquen objetivos para sus municipalidades y presenten éstas al alcalde al inicio de su periodo.

3. Mejorar el uso de prácticas de participación ciudadana a nivel local

- Entregar a los oficiales de gobierno en todo nivel una mejor comprensión del marco de la participación ciudadana y sus objetivos e implicaciones.
- Fortalecer la voz de la próxima generación a través de consejeros jóvenes, candidatos jóvenes, etc.
- Comunicar de mejor forma los planes que afectarán a la comunidad antes de finalizar los planes, creando un espacio para la voz ciudadana, identificando problemas potenciales y desarrollando soluciones que convengan a todas las partes.
- Apoyar la capacidad de la participación ciudadana, alineando los recursos y las necesidades de la comunidad, enfocándose en mejorar y compartir con los ciudadanos cuándo y por qué se usan o no sus aportes.
- Incluir un módulo de participación ciudadana en la formación que entrega la Academia de Capacitación Municipal y Regional, enseñando las prácticas y los mecanismos de participación, incluyendo los costos y beneficios.

7. FORTALECIENDO LA COORDINACIÓN ESTRATÉGICA ENTRE Y A TRAVÉS DE LOS NIVELES DEL GOBIERNO

La fragmentación institucional representa un desafío importante a nivel nacional y subnacional

En Chile las estrategias, políticas e inversiones territoriales tienden a ser definidas centralmente y a estar fragmentadas por sector. A nivel nacional, distintos ministerios son responsables de temas urbanos, rurales y regionales. En particular, mientras que la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) supervisa el desarrollo regional y rural, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU)

encabeza el desarrollo urbano. Esto resulta en una separación estricta de la gestión urbana de asuntos rurales y regionales, arriesgando una fragmentación en el desarrollo, coordinación y gestión territorial.

El impacto de la fragmentación institucional al nivel central muchas veces se repite a nivel subnacional, trayendo consigo una duplicación de tareas y líneas de responsabilidad o “accountability” complejas. El intendente, el gobierno regional (GORE), el representante a nivel regional de los ministerios de línea (SEREMI), los servicios públicos regionales y los concejos regionales tienden a trabajar de forma separada sin ningún incentivo claro para cooperar. El doble mandato del intendente (quien es a la vez representante del Estado y jefe del GORE) genera un problema de lealtades divididas (al nivel central y regional) y debilita la responsabilidad. La colaboración es muchas veces frágil y depende de una combinación de iniciativas ad hoc y de relaciones informales. La ausencia de una plataforma formal interinstitucional hace que la colaboración sea la excepción más que la regla.

Una mejor coordinación entre sectores y niveles de gobierno tanto a nivel nacional como subnacional puede ayudar a abordar la fragmentación institucional, asegurando que las políticas regionales contribuyan a perseguir objetivos comunes de desarrollo. Además, una mejor coordinación puede permitir limitar la duplicación de proyectos, ayudar a promover la sinergia entre las políticas y las inversiones, y asegurar que los proyectos e inversiones locales se refuercen mutuamente. Construir mayor coherencia podría implicar que la responsabilidad del desarrollo territorial -regional, urbano y rural- esté bajo la SUBDERE para facilitar la interacción entre los diferentes ministerios e instituciones.

La reforma de descentralización en curso podría representar una buena oportunidad para repensar y mapear la distribución de responsabilidades a nivel central y a través de los distintos niveles del gobierno. Si bien las reformas de descentralización muy a menudo se asocian con un aumento en la duplicación y superposición de las responsabilidades y servicios que genera gastos administrativos, Chile podría aprovechar esta oportunidad para evitar este riesgo y reducir el alcance de estas duplicaciones.

Reforzando el rol de las regiones para tener municipalidades más eficientes y fuertes

Los gobiernos regionales están en una posición clave y estratégica para coordinar verticalmente las prioridades de política con los gobiernos centrales y municipales, y horizontalmente en su jurisdicción. Sin embargo, dado la estructura institucional actual, los gobiernos regionales tienen autonomía limitada y actúan principalmente como vehículos para la transferencia de recursos desde el nivel central hacia las municipalidades. Su rol de agentes para canalizar efectivamente las exigencias locales y comunicar mejor las prioridades locales a nivel central necesita ser reforzado.

En un escenario en el cual las regiones tengan más autonomía para planificar, diseñar e implementar las políticas regionales, es crucial evitar que ocurra la descentralización mediante la centralización de decisiones a nivel regional. Por eso, las herramientas de coordinación son fundamentales para atenuar estos riesgos.

Las regiones pueden ser socios claves de las municipalidades para proveer el apoyo técnico, administrativo y financiero que mejor convenga a los desafíos locales. Las regiones pueden jugar un papel clave en la reducción de disparidades entre comunas dentro de sus límites administrativos, tanto mediante la construcción de capacidades como incentivando proactivamente proyectos que requieren una cooperación inter jurisdiccional, y teniendo un rol inclusivo particularmente con las municipalidades más débiles y rurales.

El marco para la planificación del desarrollo regional y local necesita estar mejor alineado y racionalizado

El marco de planificación que guía las estrategias de desarrollo e inversión al nivel nacional y subnacional en Chile es complejo. Para el desarrollo regional, urbano y rural, la coordinación y colaboración en la planificación de las políticas públicas son poco frecuentes, y la manera de abordar la gestión y el desarrollo territorial sigue siendo compartimentada con escaso diálogo y consultas locales.

La Estrategia Regional de Desarrollo (ERD) y el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) proveen la base para la deliberación, discusión y planificación comunitaria. Sin embargo, al no ser vinculantes y no estar financiados, su utilidad es limitada, particularmente dado el proceso anual de aprobación individual de proyectos. Las estrategias de desarrollo no han logrado todavía un nivel de madurez para ser el principio director que guía el desarrollo regional y local. La falta de una estrategia territorial a nivel nacional también los deja sin ancla en cuanto a los objetivos a nivel nacional. Con capacidades dispares, los desafíos vinculados al diseño e implementación de la planificación estratégica en regiones y municipalidades, varían dependiendo de la municipalidad.

Para que los instrumentos de planificación sean efectivos como instrumentos de coordinación, Chile debería racionalizar y simplificar sus herramientas de planificación e institucionalizar el diálogo entre los diferentes niveles del gobierno. Esto beneficiará el desarrollo de capacidades apropiadas, especialmente al nivel local. Sin embargo, si no se recompensa esta coordinación con políticas de desarrollo e inversión que beneficien a los gobiernos locales, es poco probable que ocurra el diálogo.

Se necesita mejorar la conexión entre la planificación y el proceso presupuestario para promover la coordinación

La planificación coordinada se ve limitada por un proceso presupuestario y mecanismos de financiación que no favorecen la coherencia entre los instrumentos de planificación. Las estrategias regionales y locales no están directamente vinculadas a fuentes de financiamiento, y su implementación está atada a la capacidad anual de los presupuestos regionales, que depende de transferencias desde el nivel central. El financiamiento subnacional sigue una lógica sectorial y los proyectos que componen una iniciativa integrada se evalúan de forma independiente, sin referencia a un plan maestro. Chile debería moverse hacia una asignación presupuestaria basada en programas que integren diversos proyectos complementarios alejándose así de una asignación proyecto por proyecto.

Los ciclos políticos no favorecen el establecimiento de instrumentos coordinados de planificación, ya que estos crean incentivos para que los actores nacionales y locales prioricen agendas de corto plazo. En Chile, el desafío es particularmente relevante porque el ciclo electoral de cuatro años se combina con mandatos presidenciales individuales. A nivel local el problema es todavía más agudo: las elecciones municipales se llevan a cabo en la mitad del mandato del Consejo Regional (que es electo simultáneamente al presidente) y a la designación por cuatro años del Intendente.

Las plataformas de diálogo deberían involucrar a los actores de todos los niveles de gobierno y sectores

Chile tiene una larga historia de comités ad hoc, interministeriales permanentes y/o asesores, para abordar los desafíos de corto y largo plazo. Recientemente, Chile ha instalado un nuevo foro para el diálogo, el Comisión Interministerial Ciudad, Vivienda y Territorio (COMICIVYT), para coordinar y validar a través de los ministerios involucrados en la planificación del uso del suelo y de infraestructura a través de los ministerios.

Este foro puede ayudar a clarificar los mayores desafíos de capacidad y evitar los efectos “cuello de botella” existentes que impiden la gestión efectiva de las políticas y/o de inversiones subnacionales y/o de inversiones.

Sin embargo, las municipalidades y actores locales muchas veces están infra-representados en estos foros. El diálogo intersectorial, se detiene a nivel regional. Para evitar la fatiga de la coordinación y una hiperinstitucionalización, la larga tradición de comités interministeriales en Chile podría ayudar a legitimar y reforzar la fundación institucional del COMICIVYT y CORECIVYT -la expresión regional del COMICIVYT- como la principal plataforma para abordar y definir los temas regionales y locales.

El CORECIVYT podría ser la única plataforma legítima para coordinar las políticas e inversiones con impacto regional o local. Para ello, las municipalidades o representantes municipales necesitan ser parte del Comité. Las asociaciones o representantes municipales que el comité representará debieran depender de las particularidades de cada región.

Se deberían fomentar y fortalecer los Convenios de Programación

Los Convenios de Programación en Chile pueden ayudar a abordar los desafíos de la gobernanza multinivel, asegurando que las políticas nacionales y prioridades regionales y locales sean consistentes. Los Convenios de Programación (CP) han sido usados mayormente para la planificación y financiamiento de grandes proyectos de infraestructura. Sin embargo, el cumplimiento limitado por parte de los actores involucrados ha deslegitimizado su alcance; las entidades centrales gubernamentales a veces han sido reacias a entrar en los CP, y las inversiones financiadas por estos contratos no han aumentado en años recientes.

El rol de las municipalidades en los CP es muy limitado y más marginal que sistemático. La gran mayoría de los contratos han sido firmados entre los ministerios y gobiernos regionales, principalmente para apalancar los recursos regionales para las actividades que ya se encuentran dentro de los planes sectoriales. Las municipalidades muchas veces se dejan afuera en tales arreglos, ya que no tienen los recursos necesarios para cofinanciar grandes inversiones, ni la capacidad para diseñar un contrato.

Chile debería apoyar e impulsar el desarrollo de los CP como instrumentos claves para fomentar la coordinación a través de los niveles del gobierno y a través de los sectores, progresando hacia “contratos territoriales”, con objetivos territoriales particulares y prioridades regionales para el desarrollo. Varios países de la OCDE han desarrollado tales herramientas, incluyendo Francia. El próximo paso es recalibrar el enfoque desde arriba hacia abajo o “top-down”, que ha sido dominante en la estructura actual, con un componente desde abajo- hacia arriba o “bottom-up” más fuerte.

La colaboración entre municipalidades para el desarrollo e inversión local se encuentra en sus primeras etapas

Mientras la colaboración entre municipalidades ha tomado mucho tiempo en integrarse en la gestión local, Chile ha hecho progresos sustanciales promoviendo la coordinación intermunicipal de manera voluntaria. Desde el 2009, las municipalidades pueden formar organizaciones sin fines de lucro con su propio capital, permitiendo que adquieran compromisos financieros, compitan por fondos y reciban subvenciones o subsidios del gobierno central.

En cuanto a los propósitos de la inversión, las asociaciones municipales han tenido un impacto positivo. Comparado con las municipalidades que no están asociadas, las municipalidades que forman parte de una asociación han visto aumentar un 46.6% el volumen de iniciativas con una recomendación favorable (RS del Sistema Nacional de Inversiones). Las asociaciones municipales también parecen tener un impacto positivo en las capacidades locales.

Sin embargo, la experiencia de las asociaciones municipales varía enormemente a lo largo del país y su alcance es aún limitado. Varias razones explican esto. Primero, el mayor motor para las asociaciones municipales hasta ahora ha sido político. Las asociaciones resultan de una voluntad política en común para abordar temas o proyectos que no son necesariamente importantes en la agenda de prioridades locales. Su fortaleza muchas veces depende de vínculos personales entre las autoridades locales, que son frágiles y pueden desaparecer en cada elección. La falta de incentivos económicos puede, hasta cierto punto, explicar por qué las asociaciones no han prosperado como esperado.

Chile debería diseñar incentivos específicos que apoyen a las asociaciones municipales

Los incentivos económicos y no económicos para incitar la creación de las asociaciones municipales son muy limitados en Chile. Como las organizaciones privadas, éstas dependen del aporte voluntario de sus miembros, lo que las hace extremadamente dependientes de los fondos competitivos que se asignan desde del gobierno central.

Chile podría concebir dar un estatuto público a las asociaciones para así asegurar su funcionamiento y sostenibilidad en el largo plazo, al menos para algunos servicios críticos (como la recolección y eliminación de residuos) y para localidades más retrasadas.

Mejorar la estructura de incentivos podría incluir también una mejor promoción del intercambio de información, la consultoría y asesoría técnica, y ofrecer pautas específicas sobre cómo manejar tal colaboración. El gobierno chileno podría también considerar proveer incentivos financieros para apoyar los planes asociativos horizontales entre municipalidades. Por ejemplo, definiendo líneas específicas presupuestarias, a través del FNDR u otro financiamiento, dedicado exclusivamente a financiar los proyectos de asociaciones municipales o las inversiones en conjunto.

Dada la fuerte heterogeneidad del panorama municipal en Chile, el gobierno también podría fomentar las asociaciones de municipalidades con diferentes capacidades. Las municipalidades pequeñas se pueden beneficiar enormemente con tales arreglos. Por ejemplo, promover las asociaciones entre municipalidades con diferentes capacidades, podría finalmente, traducirse en un mayor desarrollo productivo para territorios frágiles.

Chile tiene aún un vacío significativo de gobernanza metropolitana

La brecha de gobernanza metropolitana en Chile tiene dos caras. Por un lado, no existen incentivos especiales para que las municipalidades colaboren en temas metropolitanos y, por otro lado, la gestión urbana a nivel central está altamente fragmentada. La lógica impulsada por los sectores de los diferentes ministerios e instituciones, combinada con las deficiencias de coordinación entre sí y la falta de una estructura de gobernanza urbana, hacen que sea extremadamente complejo lograr coherencia y sinergia territorial entre las diferentes políticas y los actores de un área urbana dada.

Chile es consciente de la necesidad de diseñar una estructura de gobernanza metropolitana para fomentar más cohesión y desarrollo armonioso de las áreas metropolitanas. Sin embargo, barreras políticas fuertes han impedido que el gobierno avance en ese ámbito. La gobernanza metropolitana, sin considerar la forma que tome, implica un reequilibrio del poder entre los funcionarios públicos, ministerios y representantes electos, cosa que también desacelera la implementación de tales reformas.

Aun así, la Ley de Aporte al Espacio Público recientemente aprobada es un hito importante hacia la mejora de la administración y gestión de los espacios públicos en Chile. Los proyectos pilotos sobre la gestión metropolitana por parte de los GORE también representan un importante paso hacia adelante.

Chile debería desarrollar entidades de gobernanza metropolitana flexibles y adaptadas a las características locales

El modelo de gobernanza urbana implementado en Chile debería responder de forma efectiva a un panorama urbano heterogéneo. Los desafíos enfrentados por Santiago, un área metropolitana grande, son diferentes a los de las áreas urbanas de una sola municipalidad como Puerto Montt.

Por eso, Chile podría considerar la adopción de un modelo de gobernanza metropolitana flexible (no de “una solución única”) que responda apropiadamente a la estructura de las diferentes áreas urbanas funcionales.

Sin considerar su forma, la eficacia de cualquier institución metropolitana dependerá enormemente de sus responsabilidades y de cómo se le otorgan sus recursos financieros y administrativos. Sin poder de decisión en cuanto al uso de los recursos, cualquier nueva autoridad para la gobernanza urbana se encontrará con restricciones severas y su eficacia será limitada.

La decisión de cuál modelo de gobernanza es el más adecuado, necesita ser tomada con una perspectiva desde abajo-hacia arriba o “bottom-up”, para así limitar la resistencia local y construir legitimidad en todos los niveles del gobierno.

Reforzar el GORE reexaminando su rol en la gobernanza urbana y metropolitana, como está previsto en el actual proyecto de ley sobre Fortalecimiento de la Regionalización que se está tramitando en el Congreso, puede proveer un mecanismo para manejar el impacto de la fragmentación institucional, el ajuste incorrecto entre los recursos y competencias y la baja capacidad de algunas áreas urbanas funcionales compuestas por una sola municipalidad.

Mientras empoderar el GORE con las responsabilidades de gobernanza metropolitana puede ser una solución efectiva para algunas áreas urbanas, para otras puede ser necesaria la creación de una institución nueva e independiente.

Las disparidades internas, en términos de la posibilidad de recaudar ingresos, las necesidades de gastos y la capacidad para invertir, entorpecen y menoscaban la gestión de las áreas metropolitanas en Chile. Para atenuar las disparidades, se podría desarrollar un nuevo mecanismo de igualación dentro de las áreas metropolitanas para promover la solidaridad basado en un nuevo impuesto que se vincule a una competencia metropolitana. Mientras tanto, Chile podría promover los arreglos contractuales apuntando específicamente a las áreas metropolitanas comprometidas con mejorar su gobernanza. Los contratos de las ciudades pueden ayudar a asignar roles para las diferentes instituciones que participan en el desarrollo y gestión urbana de un territorio preciso y a abordar aún más los temas para mejorar la fragmentación.

Recuadro 8. Recomendaciones claves para fortalecer la coordinación dentro y entre los diferentes niveles de gobiernos

1. Construyendo un marco institucional multinivel coherente

- Gestionar la fragmentación institucional a nivel nacional: una coordinación interministerial más fuerte, fortalecer el rol de coordinación de SUBDERE, reflejado en la asignación de responsabilidades dentro y a través de niveles diferentes de gobierno. Reforzar la fundación institucional de COMICIVYT y su poder de toma de decisión y mejorar la información sobre su rol y alcance.
- Gestionar la fragmentación a nivel subnacional: fortalecer el rol del futuro gobernador electo de la región como un coordinador de políticas regionales: definir de mejor manera el rol del futuro delegado presidencial; institucionalizar las instancias coordinadoras con municipalidades a nivel regional a través de una plataforma institucionalizada de diálogo.
- Fortalecer las regiones (responsabilidades y recursos) para municipalidades más eficientes y fuertes: rol más fuerte de las regiones para coordinar de mejor manera el plan regional y municipal, y para apoyar a las municipalidades (técnicamente, financieramente, capacidad de construcción) y la cooperación intermunicipal, conservando la autonomía municipal.

2. Fortalecer la coordinación multinivel y el diálogo

- Asegurar la coordinación a través de instrumentos de planificación más coherentes a nivel local y regional: simplificar la planificación estratégica, fortalecer y alinear la planificación regional y municipal, mejorar el vínculo entre la planificación y el presupuesto.
- Integrar a los gobiernos subnacionales en una plataforma de coordinación (por ejemplo, CORECIVYT) y mecanismos permanentes de participación, así como consultas de asociaciones de gobiernos subnacionales a nivel nacional y regional.
- Establecer diálogo con actores claves (empresas, ciudadanos, universidades, etc.) e integrarlos en las definiciones y ejecución de la agenda municipal para gestionar las interdependencias y responsabilidades compartidas.
- Fortalecer el rol de las municipalidades en instrumentos de cofinanciamiento, en particular a través de un mayor desarrollo de los convenios de programación como instrumento clave para la coordinación entre niveles de gobierno y sectores.

3. Apoyar la colaboración entre municipalidades

- Promover la cooperación intermunicipal: entregar un estatus público a las asociaciones municipales para asegurar su financiamiento y sostenibilidad a largo plazo (a lo menos en algunos servicios críticos y áreas con atrasos) desarrollar incentivos financieros y no financieros para incitar la formación las asociaciones municipales.
- Mejorar la gobernanza de áreas metropolitanas a través de proyecto pilotos flexibles, mecanismos de financiamiento y equalización apropiados, así como arreglos contractuales.

AGRADECIMIENTOS

El informe fue preparado por el Centro para el Emprendimiento, las PYMES, el Desarrollo Local, y el Turismo de la OCDE, bajo la dirección de Lamia Kamal-Chaoui. Fue elaborado por un equipo coordinado por Isabelle Chatry, de la División de Política de Desarrollo Regional dirigida por Joaquim Oliveira Martins. El informe fue escrito por Isabelle Chatry, Oscar Huerta Melchor, María Varinia Michalun, Ana María Ruiz e Isidora Zapata, de la Secretaría de la OCDE. El grupo de trabajo también se benefició del apoyo de un experto internacional externo en finanzas locales Jean-Michel Uhaldeborde, profesor emérito de Economía en la Universidad de Pau y Pays de l'Adour (Francia).

La Secretaría de la OCDE también agradece a Francia por la participación del revisor par, Marie-Christine Bernard-Gélabert, Jefa Adjunta del Gabinete del Ministerio de Ordenación del Territorio, Ruralidad y Gobiernos Locales en el momento de la misión de estudio.

Dorothee Allain-Dupré, Chris Mac Donald y Karen Maguire de la División de Políticas de Desarrollo Regional (RDP) de la OCDE, así como Diana Figueroa Toledo y Paulo Santiago, de la Dirección de Educación de la OCDE, aportaron valiosos comentarios y contribuciones.

El equipo también agradece a Claire Charbit, de RDP por su apoyo durante la primera fase del proyecto; a Eric Gonnard, de la Unidad de Estadística de RDP, por su valiosa ayuda en la preparación de mapas y gráficos, así como a Noëlle Bru, profesora titular de Estadística de la Universidad de Pau y Pays de l'Adour, por su apoyo técnico en el tratamiento de datos (capítulo 3).

Del mismo modo, la OCDE agradece a las autoridades chilenas a nivel nacional y subnacional por su cooperación y apoyo durante el proceso de estudio. Se agradece especialmente al equipo local de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), en particular al subsecretario de Desarrollo Regional-SUBDERE, Don Ricardo Cifuentes Lillo; al Jefe de División de Municipalidades, Don Nemesio Arancibia Torres; a la jefa de División de Políticas y Estudio, Doña Viviana Betancourt; al jefe de División de Desarrollo Regional, Don Rodrigo Suazo Chávez; a Don Gastón Collao Tapia, jefe del Departamento de Finanzas Municipales y coordinador del equipo local compuesto también por Marcelo Catoni Contreras y Ruth Novoa Figueroa.

La OCDE también agradece a cada uno de los numerosos funcionarios de la SUBDERE por responder al cuestionario de la OCDE y comentar el informe, como, asimismo, por participar en las mesas de trabajo, tanto en la primera como segunda misión en Chile del equipo OCDE.

Además, la OCDE agradece a los ministerios que comentaron el reporte, en particular a la Secretaría General de la Presidencia y a la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

Especial mención a Don Felipe Delpin Aguilar, alcalde de la Municipalidad de la Granja y presidente de la Asociación Chilena de Municipalidades, quien acompañó al jefe de la División de Municipalidades de la SUBDERE a París, a la presentación y defensa de los principales hallazgos y recomendaciones del estudio.

La Secretaría agradece también a la Sra. Claudia Serrano, embajadora de Chile ante la OCDE, y a la Sra. Consuelo Herrera, asesora jurídica de la Misión Permanente de Chile ante la OCDE, por su apoyo, comentarios y orientación durante todo el proyecto.

La OCDE extiende su agradecimiento a las más de 170 partes interesadas de los ministerios y organismos centrales a nivel nacional y territorial, y de los gobiernos regionales y municipales, las asociaciones municipales, el mundo académico y las organizaciones de la sociedad civil con quienes se reunió el equipo de trabajo durante las dos misiones organizadas en julio de 2016 en las regiones Metropolitana y

Valparaíso) y diciembre de 2016 (en las regiones de Bío-Bío y Los Lagos, incluyendo los municipios de Concepción, Puerto Montt, Quillota y Calbuco).

El informe fue aprobado por los delegados del RDPC en mayo de 2017.

Por último, agradecemos al equipo de apoyo de RDP por su asistencia en la organización de misiones, así como a Pilar Philip y Joanne Dundon, quienes proporcionaron orientación para preparar la publicación; Andrew Brenner, que tradujo varias partes del informe y proporcionó apoyo editorial (versión inglés); Ernesto Vásquez y Erin Walton, quienes tradujeron las principales conclusiones y recomendaciones en español, y a Elizabeth Zachary y Jennifer Allain, quienes prepararon el manuscrito para su publicación.



Este documento resume las conclusiones principales y las recomendaciones del estudio OECD(2017), Making decentralisation work in Chile: Towards stronger municipalities (próxima publicación).