

Chile: ¿gestión local de clase mundial? El enfoque de calidad de la gestión municipal a las puertas de la OECD

Cristian Jara Jara*

1. Una singular invitación

En mayo de 2007, Chile recibió una tentadora invitación: ser miembro pleno de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE-OECD), un organismo que reúne a 30 de las economías más desarrolladas del planeta¹. La razón de esta invitación –que no se ha cursado a ningún otro país desde 1999, cuando se incorporó el último miembro pleno– está en sus excelentes resultados macroeconómicos, su buen desempeño fiscal y su experiencia en el área de los fondos de pensiones y seguridad social. Ser admitido implica haber demostrado un patrón de buena calidad de políticas públicas, no solo de orden económico. Sus beneficios son múltiples, entre ellos tener la oportunidad de comparar políticas públicas exitosas y buscar soluciones comunes a los problemas que afectan a los países desarrollados.

Estar con los mejores: ¿una oportunidad?

Es bueno estar con los mejores de la clase. Un foro de esta envergadura debería contribuir a desarrollar una perspectiva distinta de abordar los desafíos que el país requiere.

* Licenciado en Historia, Pontificia Universidad Católica; Magister en Ciencia Política Universidad de Chile, Doctor en Historia © Profesor Magister en Gerencia Pública Universidad Academia Humanismo Cristiano. Jefe Programa Mejoramiento de la Gestión Territorial-PMG-GT-SUBDERE. El artículo no representa la opinión oficial de la SUBDERE sobre el tema.

¹ La OECD u OCDE es la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico; es una organización intergubernamental que reúne a 30 economías de mercado y con sistemas políticos democráticos, que en su conjunto representan el 80% del PIB mundial. México es el único país iberoamericano admitido. En mayo de 2007, los países de la OCDE acordaron invitar a Chile, Estonia, Israel, Rusia y Eslovenia a iniciar las conversaciones para la membresía. De los 20 países que firmaron la Convención de la OCDE el 14 de diciembre de 1960, hoy los miembros de la OCDE suman 30: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Corea, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza, y Turquía. <http://www.oecd.org>

Quizá ayude a desterrar actitudes y conductas negativas profundamente arraigadas en nuestra cultura, que dañan y no contribuyen a formar una mentalidad de excelencia, como aquella supuesta forma provinciana de ver las cosas, que confunde la humildad con hacer notar ante todo nuestras debilidades, en vez de apreciar fortalezas y esforzarse en potenciarlas y en que sean reconocidas e imitadas. También muestra una tendencia a recluirnos en nuestra realidad, como si no fuera provechoso atender la experiencia de quienes con mayor sabiduría han sistematizado su saber, procuran no caer en los mismos errores, y no pierden el tiempo buscando soluciones a problemas ya resueltos. Es un desafío estar con los mejores sin deslucir. Es una oportunidad participar en una instancia en donde no constituya mérito “intentar” sino que “lograr resultados”. Pero para eso debemos acostumbrarnos a medir resultados y no solo procesos.

2. ¿En dónde deberíamos estar y por qué no estamos aún ahí?

Por segunda vez en su historia, se ha formado en Chile la convicción de estar a las puertas del desarrollo. La primera de ellas, como es sabido, emergió en virtud de la efímera riqueza del salitre. Sin embargo, resultaba al menos iluso pensar que un país con tan sólo un siglo de vida republicana iba a resolver su destino manejando a su arbitrio un monopolio natural que, en ese preciso momento histórico, resultaba estratégico para las potencias mundiales. La tecnología acabó con la ilusión y la supuesta riqueza, revelando una clase dirigente miope incapaz de advertir el entorno internacional en que se decidía su destino, e incluso incompetente para visualizar su propia realidad y el estado de su población, que se corroía en una crisis social. La depresión económica mundial del año treinta del siglo pasado terminó por colocar una lápida a estas “grandes expectativas” y a todo un modelo económico, construido sobre la base de la exportación del mineral. Chile volvió al camino difícil de tener que construir su propio proyecto colectivo, en vez de vivir cómodamente de sus rentas.

Sin duda son otros los tiempos, en esta ocasión Chile postula al “club de los ricos” seguro de tener auténticos méritos, como un estudiante aplicado y algo ansioso ante su examen de grado. Sin embargo, desde el punto de vista del interés de este artículo hay al menos cuatro materias que son inquietantes en el plano del desarrollo local...son nuestras debilidades.

a. La calidad de la política

La primera de ellas tiene que ver con la calidad de su política o “politics” como suelen precisar algunos científicos políticos, para distinguirla de las políticas públicas o “policy”. Últimamente, la política partidista se ha venido deteriorando y ya no ofrece la misma gobernabilidad que antaño. Existe certidumbre de que no se han logrado las reformas políticas que permitan construir la democracia que el país reclama, aquella que garantiza el desarrollo de una sociedad equilibrada desde

el punto de vista del ejercicio del poder político, en que todos los grupos que la conforman y desean representarla tengan la posibilidad de hacerlo².

Se observa que la “clase política” tiene una escasa capacidad para renovarse, sus partidos políticos tienen cada vez menos militantes y comienzan a fracturarse en tendencias internas. Los candidatos a ocupar cargos públicos surgen exclusivamente de listas decididas en cúpulas partidistas. Los partidos políticos no practican internamente la democracia que prometen a sus electores. La brecha que se está creando entre la clase política y la población representada es preocupante, particularmente en la población joven, que no se inscribe en los registros electorales y se margina del proceso político³.

En el plano de la política local, no se ha producido una descentralización política que garantice el funcionamiento de gobiernos locales más democráticos y más efectivos desde el punto de vista de los resultados de su gestión pública. La brecha entre lo que los candidatos prometen y lo que efectivamente pueden hacer desde la municipalidad se está ampliando y perjudica la credibilidad y confianza en la política como medio de solución de los problemas públicos. No se está construyendo una adecuada “gobernanza local”. De hecho, abundan noticias de municipalidades cuya principal autoridad se encuentra procesada por alguna denuncia de corrupción o aquellas en que la convivencia entre sus diversas fuerzas políticas en el seno del municipio no se caracteriza por la colaboración y concertación de intereses. Estas situaciones alejan a los vecinos de los municipios, restándoles legitimidad y además la colaboración de un voluntariado que puede hacer una contribución muy significativa.

b. La calidad de la competitividad

La segunda tiene que ver con la competitividad de su economía. A escala nacional y regional, surgen situaciones que pueden llegar a debilitar la competitividad económica que se ha logrado. Por ejemplo, las dificultades que han existido para poner en práctica una política de innovación y competitividad descentralizada, acordar una política energética que resuelva los déficits que se manifiestan en la matriz energética del país y manejar los crecientes conflictos ambientales, evitando que los afectados recurran a la justicia como único mecanismo de solución. Debilidades que son internas, que no surgen por amenazas externas, sino que son producto de nuestras propias incompetencias.

² Cfr. FLACSO, Agenda Democrática, 2º edición, Santiago 2007.

³ El año 2005 aproximadamente 3 millones de ciudadanos mayores de 18 años no están inscritos, lo que representaba el 27% del total de la población en edad de votar. En esa misma fecha, el 58 por ciento de los jóvenes que no estaban inscritos en los registros electorales manifestaban que no pensaban realizar ese trámite (44,9 por ciento) o era poco probable que lo hicieran (13,1 por ciento), según una encuesta de la Fundación Chile 21, realizada en abril de 2005. Cfr: www.servcl.cl, www.elecciones.gov.cl A su vez, según un estudio de la FLACSO, la representación de los votos de ambas coaliciones en relación a la población en edad de votar bajó de 75,5 en 1989 a 53,6 en 2005. Finalmente, Chile a nivel latinoamericano está ubicado entre los tres países con peor proporcionalidad; esto es, la diferencia entre los votos obtenidos y la representación de dichos votos en el Congreso. Cfr: FLACSO, Agenda Democrática, 2º edición, Santiago, 2007.

Lamentablemente, la comuna no se ha constituido todavía en la escala territorial donde lo público y privado convergen en un esfuerzo común de desarrollo económico. No está el municipio en condiciones de ofrecer una capacidad profesional para articular los emprendimientos de pequeña escala que demuestren la vitalidad y dinamismo que supuestamente debería exhibir el modelo económico a este nivel, y que constituyen en los países de la OCDE un importante “valor agregado” por la administración local al desarrollo de sus localidades. El trabajo conjunto con la empresa privada, así como con las universidades y los institutos tecnológicos para lograr generar innovaciones, tecnología y emprendimientos es parte del estándar europeo⁴.

c. La sustentabilidad ambiental

La tercera tiene que ver con la sustentabilidad ambiental, especialmente para garantizar “el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación”, como señala nuestra legislación. A escala comunal, estos problemas se agudizan debido a que las comunidades locales no tienen mayor gravitación en las decisiones de localización de inversiones, ni en su evaluación ambiental, especialmente si se trata de proyectos de gran impacto económico. Están conscientes de su vulnerabilidad, y de que no tienen la fuerza ni la capacidad organizativa para enfrentar intereses corporativos⁵. Desconfían además de la voluntad de las autoridades gubernamentales

⁴ El gobierno autonómico de La Rioja, la Comunidad autónoma con menor población de España, con 317.020 habitantes (año 2008) y que representa el 0,8% de la población total, generó el año 2007 una inversión de 117 millones de euros mediante su “II Plan Riojano de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica (I+D+i)”. La Rioja cuenta con una cátedra de innovación, tecnología y gestión del conocimiento, creada con la colaboración de la Federación de Empresarios de La Rioja (FER) y la Universidad de La Rioja (UR). <http://www.larioja.org>. Si bien se trata de un gobierno que en Chile sería de escala regional, la experiencia de La Rioja resulta de particular interés y el año 2007 expuso su experiencia a las municipalidades chilenas en el marco del Primer Seminario de Modernización Municipal, organizado por SUBDERE y la Municipalidad de Providencia.

A pesar de las dificultades, algunas municipalidades en Chile han logrado demostrar su interés por estos temas. Un ejemplo es la Municipalidad de Pudahuel. La comuna ha incrementado su población en un 41% desde el año 1992, llegando a tener 244.098 habitantes (INE – 2007) y presenta serios problemas ambientales. El año 2006 adquiere personalidad jurídica la Corporación para el Desarrollo Sustentable de Pudahuel, CODESUP. La Corporación es una organización privada sin fines de lucro que busca contribuir, mediante la cooperación público-privada, a la superación de los principales obstáculos y desafíos que el proceso de desarrollo económico y social presenta en la comuna. Entre sus socios se cuentan el Aeropuerto de Santiago, el Parque Científico Tecnológico de la Universidad de Chile, Minera Polpaico, Hidronor y diversas inmobiliarias. CODESUP no depende de la municipalidad, su alcalde participa en calidad de socio particular. Sus ingresos se generan por cuotas de sus socios. Entre sus iniciativas, CODESUP lleva a cabo un programa de *Diplomado en Gestión Comunal Sustentable*, organizado conjuntamente con la Diputación Provincial de Cáceres, Extremadura, España y realizado en la Universidad Academia de Humanismo Cristiano, que tiene por objetivo formar líderes entre los profesionales de la educación de la comuna. <http://www.codesup.cl/>

⁵ En relación a la trascendencia y perspectivas de los movimientos ciudadanos en Santiago, véase el interesante artículo de María Elena Ducci, “Las batallas urbanas de principios del tercer milenio”, Ediciones SUR, Santiago, 2004. Observa la inquietante tendencia a desarrollar un proceso de políticas implícitas en materia de gestión urbana. Una política “implícita” es aquella a través de la cual se toman las decisiones que verdaderamente afectan a las personas. Esta surge de negociaciones privadas en comités y comisiones de alto nivel, donde participan “aquellos que cuentan” y por medio de ellas se decide cómo se distribuyen los bienes y servicios entre los distintos grupos de la

para asumir su defensa o mitigar el problema, a menos que estén dispuestas a convertirlo en un conflicto que cause revuelo público.

Es un camino peligroso avivar la idea de que el crecimiento económico y la globalización de la economía tienen como víctima a las comunidades locales y que no existe un poder público que esté a su lado y no al frente de la mesa. No basta un discurso a favor de la sustentabilidad ambiental si no hay una demostración práctica de que lo local tiene más oportunidades de desarrollo en una economía liberal, de que existen estrategias que integran el emprendimiento económico y el medio ambiente, y que estas se encuentran al alcance de una comunidad organizada y con iniciativa. La formación de un liderazgo local que se juegue por el emprendimiento sustentable es lo que podríamos denominar un “resultado excelente” de una gestión municipal modernizada.

d. Creación de capital social

Una cuarta materia tiene que ver con la contribución de la escala municipal a la creación de “capital social” y que tangencialmente anunciamos en el párrafo anterior.

La contribución a este tema está estrechamente relacionada con las brechas de equidad territorial que nuestro modelo económico exhibe, pero que deberían estar crecientemente atenuadas por la acción de un modelo institucional más efectivo. El caso es que si bien hoy día existe una alta cobertura educacional y de salud, que nos distingue de países vecinos, solo algunas municipalidades están en condiciones de financiar servicios educacionales y de salud de calidad a sus vecinos, generalmente las de mayores recursos.

La mayor parte de las municipalidades administran escuelas y liceos que solo excepcionalmente están en condiciones de competir con la educación pagada⁶.

sociedad.

⁶ Un caso innovador es lo que está ocurriendo en la municipalidad de Peñalolén, en cuanto a poner las tecnologías de información al servicio de la comunidad. El Alcalde Claudio Orrego, quien además de ser biministro del gobierno del Presidente Lagos, fue jefe de la División de Modernización del Estado durante el gobierno del Presidente Frei y Vicepresidente de la empresa SONDA, ha posicionado estratégicamente a Peñalolén como la primera Comuna Digital de Chile.

El proyecto comuna digital ha logrado llevar a cabo iniciativas pioneras como el Concejo Municipal on line, Oficina de Información y Reclamos digital, portal de pago de trámites 100% en línea y votación vía Internet para invertir en proyectos presentados por los mismos vecinos, el presupuesto municipal. De particular importancia es que todos los colegios municipales forman parte del plan de desarrollo de informática educativa, mediante el cual acceden a capacitación y laboratorios nuevos.

La Asociación Iberoamericana de Centros de Investigación y Empresas de Telecomunicaciones dio el primer lugar a Peñalolén en la categoría comuna digital, entre otras 46 comunas y ciudades de Iberoamérica que competían. El liderazgo de la comuna ha sido reconocido además en el Primer Estudio de Digitalización Comunal, que realizó la Facultad de Ingeniería y Ciencias de la Universidad Adolfo Ibáñez. Adicionalmente, en agosto de 2008, la municipalidad ha organizado la primera “Feria Digital” que lleva a cabo una municipalidad en el país, y cuyo objetivo es lograr que la comunidad local se acerque, conozca y valore los beneficios que tiene el uso de las tecnologías de información

Últimamente se ha podido observar el lamentable estado en que se encuentran los establecimientos fiscales más emblemáticos que se encuentran nada menos que bajo la administración del municipio de Santiago, uno de los cinco municipios con más recursos.

Promover la estimulación precoz y una vida saludable es parte de los objetivos de segunda generación que requiere Chile⁷. La política de salud y la de educación solo recientemente han comenzado a articular sus esfuerzos en forma de sistema en la escala comunal para generar capital social desde la más temprana infancia, a través del sistema público “Chile crece contigo”.

e. Inequidad territorial: la pobreza en perspectiva territorial

De este modo, el lugar de origen constituye en Chile todavía un factor de inequidad gravitante. En cuatro materias fundamentales para el desarrollo local, los municipios de Chile presentan brechas importantes de gestión y resultados. Son estos los resultados que marcan la diferencia en los países desarrollados, y a los que apuntan de una manera sustantiva los modelos de gestión de calidad. Solo a título de ejemplo, los 4 objetivos fundamentales declarados en el modelo IWA 4: (1) Desarrollo institucional para un buen gobierno. (2) Desarrollo económico sostenible. (3) Desarrollo ambiental sustentable. (4) Desarrollo social incluyente.

Los municipios de Chile deberían estar en condiciones de asumir estos desafíos. En la década de los noventa fue un objetivo fundamental recuperar la democracia local, pero es inadmisibles que este siga siendo el objetivo hacia el Bicentenario de la República. Chile se merece municipios con gestión de excelencia, pero lamentablemente en un mundo de resultados los méritos no sirven de consuelo; para ello debe existir la voluntad de llevar adelante las transformaciones que permitan ir logrando resultados de calidad de manera creciente ¿Por qué los municipios de Chile no están en el lugar que deberían en materia de gestión? ¿Cuál es el obstáculo? ¿Cuáles son las asignaturas pendientes?

3. Nuestra descentralización inconclusa: ¿un desafío?...¿Hasta cuándo?

¿Cómo se puede pensar un cuarto de hora en un minuto y medio? Por muy ansiosos que estemos no podemos acortar el tiempo, menos el tiempo que hemos perdido. Hay temas en los que Chile realmente se toma su tiempo: el primer proyecto de ley sobre divorcio fue presentado hace unos cien años al Congreso Nacional; en el momento de ser promulgada la ley durante el gobierno del Presidente Lagos, Chile

en el mejoramiento de la calidad de vida. www.penalolen.cl.

⁷ Expresados en la necesidad de un SISTEMA de protección integral y no de un PROGRAMA de apoyo al desarrollo infantil, particularmente atendiendo a que antes de los 4 años de edad se estructuran las bases fundamentales de un individuo, como el lenguaje, los hábitos y habilidades sociales, el control emocional y las capacidades cognitivas, y por lo tanto, la familia, la Comunidad y las Políticas Públicas constituyen el entorno del desarrollo infantil.

era el único país occidental junto a Malta que no contaba con una ley de este tipo. La ley de divorcio tiene una importancia doblemente histórica, pues reemplaza una normativa que regía desde 1884 y además termina con una práctica engañosa. Por cierto, en el momento de aprobarse la ley hasta el mismo Presidente Lagos se apresuró en señalar que “Nadie está a favor del divorcio, pero había que reconocer esa realidad y legislar al respecto”.

Puede resultar sorprendente el ejemplo para referirse a la necesidad de descentralizar políticamente el país, pero curiosamente, ambos casos revelan mucho de la Política y la sociedad chilena, caracterizada por la enorme brecha entre lo que dice y piensa, y la dificultad para resolver problemas en los cuales existen posturas discordantes. La tendencia ha sido buscar soluciones intermedias que postergan las soluciones efectivas, hasta que la situación se vuelve insostenible y finalmente la presión obligue a corregir aquello que se eludió en su momento. Es paradójico que en un país con tradición legalista las fórmulas para sortear la ley superen a las fórmulas para facilitar su aplicación, y se promueva una cultura que admite cotidianamente prácticas fraudulentas.

El punto es que no se necesita una descentralización inoperante sino que efectiva; aunque incomode hay que reconocer que la forma como se practica el presidencialismo en Chile está ahogando la iniciativa local, y hace bastante tiempo ya lo sabemos y nos hemos comprometido supuestamente a impulsar la descentralización para resolverlo. Pero este compromiso nuevamente se ha convertido en una práctica fraudulenta para eludir la solución del problema, ya que el presidencialismo es practicado y alentado por la misma clase política que lo cuestiona y que lo considera una suerte de matriz histórica de la constitución del Estado y la sociedad. Ha sido una constante de todas las administraciones del siglo XX demostrar a sus electores que algo hicieron por descentralizarse, aunque la evidencia indicaba que la figura del Presidente de la República y su administración central seguía interviniendo en todos los asuntos del país, casi sin limitaciones⁸.

Tal como en el caso del divorcio no se trata de debilitar una institución para fortalecer otra, sino que de reconocer que ya es tiempo de decidir qué problema resuelve cada una.

Al iniciarse el siglo XXI el país sigue considerando un desafío “avanzar en la descentralización del municipio”, entendiéndose por tal legislar sobre cuestiones elementales en materia de autonomía y profesionalización de la administración municipal, que debieron haber sido resueltas hace décadas. Un rezago que al país le está costando muy caro, ya que ahora cuando lo necesitamos no podemos hacer en un minuto y medio lo que toma un cuarto de hora. ¿En qué estamos rezagados? Listemos al menos cinco temas claves:

⁸ Chile es uno de los países más presidencialistas y centralistas del continente, según publicación del BID. BID, *La Política Importa. Democracia y Desarrollo en América Latina*, Washington D.C. 2006. Ver especialmente capítulo IV. El equilibrio de poder entre el Ejecutivo y Legislativo. A la misma conclusión llega el PNUD al sostener que “Chile es uno de los países de América Latina con mayor concentración del poder en el ejecutivo”. PNUD. *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. 2004. p. 93

a. Falta distribuir competencias según escala territorial

Regularmente se piensa que nada es peor que crear instituciones sin atribuciones para resolver los asuntos que quedan bajo su responsabilidad. Pues en Chile se ha llegado a una fórmula más sofisticada, que consiste en el funesto hábito de legislar cada asunto en particular –o en forma sectorial según la organización de los ministerios–sin una mirada integradora, lo que redundará en que a la vuelta de algunos años varios organismos –que operan en diferentes escalas territoriales– cuentan con facultades concurrentes para decidir sobre un mismo asunto, de modo que ante un conflicto terminan anulándose entre sí sin poder resolver el problema, quedando supeditados a lo que establezca el gobierno central⁹.

Esta situación se repite en una multitud de ámbitos entre la municipalidad y los servicios públicos, lo que crea un estado de ánimo de incertidumbre frente a los resultados derivado de la falta de capacidad resolutoria en el cumplimiento de las funciones.

b. Falta otorgar mayor autonomía financiera

Las municipalidades no tienen capacidad para definir o alterar sus fuentes de ingresos propios, lo que las lleva a ser dependientes de diversas formas de transferencia de recursos del nivel central y a ser pasivas en los espacios de autonomía recaudatoria que poseen. Adicionalmente, se han transformado en operadores de programas diseñados en el nivel central –por ejemplo, el Programa Puente de Chile Solidario– y a veces hasta financistas de algunas iniciativas. Si bien la ley señala expresamente que ante nuevas funciones se imponen compensaciones, esto no ocurre en la práctica.

Las municipalidades que logran movilizar recursos propios y externos en beneficio de su programa de gobierno local son casos “notables”, la excepción y no la regla. Se ha impuesto un modelo de principal–agente incluso a nivel municipal en vez del modelo de “public choice” que caracteriza lo local y que da consistencia a la idea del ciudadano–cliente y el principio “value for money”, en el que el contribuyente paga a quien puede ofrecerle mejores servicios.

⁹ Las municipalidades tienen dos tipos de funciones: a. **Las privativas:** Llevar adelante el PLADECO; confeccionar el plan regulador comunal, promocionar el desarrollo comunitario, las disposiciones de transporte y tránsito en la comuna; aplicar disposiciones sobre construcción y urbanización, así como el aseo y ornato. b. **Las compartidas:** Que se ejercen en forma articulada con otros órganos del Estado, entendiendo que la responsabilidad en la ejecución de la función no es exclusiva. Entre estas encontramos la promoción del empleo y fomento productivo; turismo, deporte y recreación; urbanización y vialidad urbana y rural; transporte y tránsito; prevención de riesgos y prestación de auxilio en caso de emergencia o catástrofes; prevención en seguridad ciudadana; promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres; desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local. O sea, todas aquellas de las que hablamos cuando tratamos de definir un gobierno local confiable.

c. Falta otorgar recursos financieros

La proporción de recursos propios de libre disposición en los gobiernos regionales y locales es inferior a la de países con similar régimen de gobierno unitario, los cuales apenas superan el 10% de los recursos que maneja el sector público. El gobierno central administra el 90% de la recaudación fiscal, siendo solo un 9% autónomo municipal. Si se le suman las transferencias por educación y salud, que no son de libre disposición, la participación de los gobiernos locales en el gasto fiscal se eleva a un 14% y a un 3% del PIB.

La comparación con Colombia, también de régimen unitario, es desfavorable para Chile. Si se lo compara con un país municipalista, como España, la brecha es mayor. En España, el gobierno central concentra el 50% del gasto, las regiones el 35% y los municipios el 15%. El promedio de la OECD es 55% el Estado central, 25% las regiones-provincias y un 20% los gobiernos locales¹⁰.

d. Falta autonomía organizacional

Existen serias limitaciones para tener una dotación de personal de acuerdo a los tamaños y capacidades de las comunas. Existen grandes diferencias entre los municipios, en cuanto a la población que atienden y sus territorios, que no tienen un reconocimiento institucional equivalente en materia de flexibilidad de su organización¹¹.

El estatuto docente y el de la salud primaria constituyen serias limitaciones a su capacidad para organizar la gestión del municipio en un ámbito que está bajo su responsabilidad directa.

La última actualización de las plantas municipales es del año 1994. Desde entonces las necesidades de las comunas y los recursos administrados han ido creciendo y cambiando, generándose mayor necesidad de profesionales en el personal municipal. Las plantas en un 60% corresponden a cargos administrativos y auxiliares, y solo el 20% a directivos y profesionales.

Antes de definir un sistema de evaluación de la calidad debe llegarse a un nivel de profesionalización de la administración suficiente que posibilite la asignación de responsabilidades, la definición de los objetivos a conseguir y un sistema de medición de los resultados obtenidos¹².

¹⁰ Citado en Esteban Valenzuela, "Municipios al bicentenario". En: Ignacio Irrarrázaval et al., *Rompiendo cadenas del centralismo en Chile*. Libertad y Desarrollo, PUC, Santiago, 2008. Consultar también el sitio de la Unión Europea: www.ue.com

¹¹ Concretamente, el postergado proyecto de ley relativo a la modernización de los municipios y que se propone llevar a la práctica el artículo Art. N° 121 de la Constitución Política. Cfr. Nota 19

¹² La empresa PETQUINTA realizó un estudio destinado a caracterizar el perfil del funcionario municipal según edad, nivel educacional, experiencia laboral, nivel de salarios, motivación, entre otros elementos. En el trabajo cualitativo y respecto del perfil de los funcionarios municipales, se concluyó que en cada organización hay dos grandes tipos de funcionarios. Por una parte, aquellos desmotivados, con bajas capacidades, con escasa identificación con la comuna, que ven su trabajo

e. Falta participación ciudadana efectiva

El ciudadano no ha sido incorporado de manera cabal en la gestión del municipio. Es difícil que en estas condiciones funcione un enfoque orientado al cliente-ciudadano. El rezago se manifiesta en que el país no cuenta hoy día con un municipio emprendedor, que se preocupe por la gestión del desarrollo de su comuna. La población se ha acostumbrado a un municipalismo mínimo, básicamente proveedor de servicios sociales con un marcado énfasis asistencialista y de subordinación a las políticas gubernamentales.

La oferta gubernamental prácticamente copa los espacios que debería cubrir el municipio con sus propias respuestas originales y movilización del capital social territorial desde abajo. Actualmente en el nivel central se diseñan los programas para lo social, la seguridad vecinal y la vialidad local. Es incoherente con una democracia liberal moderna que la población no potencie su propia capacidad participativa y organizadora, a nivel vecinal, y espere todo del gobierno.

De acuerdo a lo anterior, con mucha dificultad se cumplen las condiciones mínimas para que los municipios puedan implementar un modelo de gestión de calidad y orientado a resultados, sin grandes tropiezos en el camino. Pavimentar este camino no tiene grandes misterios que resolver.

4. Iniciativas a desarrollar en el más breve plazo

a. Transferir facultades a los municipios de acuerdo a capacidades acreditadas

En el país hay 346 municipalidades con diversas capacidades de gestión, no se pueden transferir facultades a todas por igual, se deberían utilizar sistemas que conduzcan a las municipalidades a acreditar estándares de gestión que las habiliten para recibir mayores facultades y responsabilidades en materia de financiamiento y contratación de personal¹³.

en el municipio solo como la única alternativa que poseen, que en general son menos calificados, que realizan sus tÁreas aplicando el mínimo esfuerzo, abúlicos y acomodaticios. Por otra parte, se destaca la existencia de funcionarios mejor preparados, con mayor vocación de servicio, con mayor energía en el desarrollo de su trabajo, más creativos, comprometidos con el mejoramiento de la calidad de vida de la comuna, quienes realizan sus tÁreas más allá de lo que indican formalmente sus funciones. Sin embargo, para que predominen estos funcionarios por sobre los primeros deben cumplirse las condiciones mínimas para un desempeño adecuado, tanto a nivel de recursos materiales y económicos como a nivel de clima organizacional; incentivando la participación, mejorando las comunicaciones y a nivel de estructura; facilitando la innovación y la creatividad, desburocratizando los engranajes y formalidades que entran la realización de ideas innovadoras. PETQUINTA "Investigación caracterización del funcionario municipal", SUBDERE, 2004.

¹³ Ignacio Irrázaval, rompiendo cadenas...p. 42.

b. Modernizar el sistema de financiamiento

Queda de manifiesto que hoy es muy difícil construir un presupuesto de gestión que sea funcional a los compromisos de la campaña electoral. Por lo tanto, contribuir a generar herramientas para que exista mayor consistencia y cuenta pública respecto a las promesas de campaña y como estas se han incorporado al presupuesto municipal, es un asunto fundamental para fortalecer la confianza de la población en la efectividad de sus gobiernos locales. Entre las iniciativas que deberían llevarse a la práctica figuran: facilitar el endeudamiento responsable a quienes tengan las cuentas ordenadas, descentralizar rentas y desarrollar competencias recaudadoras en los municipios

c. Modernizar la contratación de personal

Permitir a los municipios que determinen su propia planta de personal, incluyendo personal municipal, docente y de atención primaria, considerando su permanencia y remuneraciones.

d. Fomentar la asociatividad de las municipalidades

Poner en práctica fórmulas de cooperación y complementariedad, especialmente en materia de capacidades profesionales, que permitan a los municipios abordar en conjunto y con escalas pertinentes problemas que requieren profesionales que los más pequeños no pueden financiar, por ejemplo en materias de planificación territorial, fomento productivo, gobierno electrónico, diseño de proyectos de inversión.

e. Fomentar la participación ciudadana y la orientación al cliente

Ampliar los espacios e instrumentos a través de los cuales los ciudadanos y sus organizaciones pueden contribuir a la gestión del municipio: consultas ciudadanas, defensoría ciudadana, rendición de cuentas, prospectiva y planificación participativa.

La política pública no es solo aplicación de la legislación

Lamentablemente las iniciativas anteriores –que suponen impulsar proyectos de ley– no van a cambiar mucho las cosas si mantenemos nuestros hábitos fraudulentos; el país tiene una multitud de leyes que son letra muerta y artículos que han costado años de trabajo legislativo negociar para que finalmente no se apliquen. La ley no puede ir más allá de sus posibilidades y no puede reemplazar a un ciudadano ausente; se requiere una contraparte ciudadana capaz de habilitar una *gobernanza local*, y en esto tenemos que pasar de los procesos a los resultados, lo que implica

cambiar la forma como los ciudadanos evalúan al municipio y la gestión de las autoridades¹⁴.

Una gestión basada en resultados implica en primer lugar que no es mérito intentar un resultado, lo que sirve es obtenerlos; sino se obtienen es que se han hecho mal las cosas. La principal conclusión de lo anterior es que los ciudadanos reclamen administraciones confiables, vale decir, aquellas que no son fraudulentas, que no los engañan prometiendo aquello que no están en condiciones de realizar, sino que cumplan con lo prometido e incrementen sus capacidades a medida que implementan el curso de acción comprometido.

Un paso para lograr lo anterior se encuentra en potenciar “*cómo se pueden hacer las cosas*”. Se trata de construir un sistema de evidencias a través de las cuales los ciudadanos estén en condiciones de examinar la inteligencia de las soluciones que les ofrece su administración. Nuevamente, “*no se puede pensar un cuarto de hora en un minuto y medio*”; si los ciudadanos desean administraciones inteligentes deberán serlo ellos primero.

No se obtienen resultados si se desconoce la forma de conseguirlos. No existen milagros, a menos que se esté dispuesto a dejarse engañar y pasar por alto toda clase de irregularidades. La administración debe dejar de ser una caja negra y hacerse comprensible entregando información del itinerario y los hitos que se compromete a cumplir para llegar al destino. El ciudadano exigente que hay que formar no es necesariamente el mismo consumidor o cliente que promueve el mercado, pues este a cambio de su dinero no tiene forzosamente que expresar interés por la forma como se elaboró el producto que compra, aunque le resulte sospechosamente barato. Un ciudadano exigente es aquel que confía en su municipio en la medida en que le demuestre resultados consistentes y proporcionales al incremento de sus capacidades; en otras palabras, en el que perciba que existe una inversión en calidad.

Cambiar la forma como los ciudadanos aprecian la labor de sus administraciones implica producir un cambio en el modo como observan y evalúan, y ello requiere entrenamiento y soportes, es decir, elaborar e implementar una política pública, dirigida al ciudadano, al funcionario y al político. Esta es la pieza que la ley nunca va a proporcionar y que depende de la convicción de que se deben hacer las cosas

¹⁴ Si bien hay múltiples definiciones sobre “gobernanza”, nos interesa destacar que el concepto describe el cambio que al final del siglo XX han experimentado las relaciones entre gobierno y sociedad en muchos Estados para poder reconstruir el sentido y capacidad de dirección de la sociedad. En consecuencia, aplicada a lo local la gobernanza es “la práctica de todos los actores para lograr el desarrollo, consolidando un sistema institucional sólido que articule los niveles de gobierno, los intereses públicos y privados, que permita elevar las capacidades de autogestión local, aumentar la participación, el control social y generar nuevas fuentes para el desarrollo económico en el ámbito local”. Los resultados de la gobernanza se manifiestan en que aumenta la credibilidad y legitimidad del gobierno local, se fortalece el compromiso cívico con el desarrollo local, se mejora la captación de recursos fiscales, aumenta la inversión social, se ofrecen servicios más equitativos y efectivos y se mejora el diseño e implementación de las políticas públicas. Al respecto: Luis Aguilar, *Gobernanza y Gestión Pública*, FCE, México 2006. p.84 y ss.

bien y sin trampas, la misma que supuestamente está detrás de la expectativa de ser parte de la OECD.

5. Avances en la instalación de un sistema de gestión de calidad para el desarrollo local

Política de Mejoramiento de la Gestión Municipal – SUBDERE

La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior (SUBDERE) ha establecido cuatro líneas de acción principal con el objeto de estructurar una política global de mejoramiento de la gestión municipal. A saber: a) Mejorar la calidad y oportunidad de los servicios municipales, mediante un Sistema de Calidad de los Servicios Municipales, b) capacitar a los funcionarios municipales en áreas estratégicas (finanzas, planificación y ordenamiento del territorio), c) Generar competencias laborales mediante el levantamiento de perfiles laborales del mundo municipal, en un programa en que participa Chile-Califica, d) incorporar nuevas tecnologías a la gestión municipal, a través de la creación de una ventanilla de trámites municipales.

El Sistema de Acreditación de los Servicios Municipales – SUBDERE – Chilecalidad – AchM.

Desde mediados del 2006, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, el Centro Nacional de Productividad y Calidad (ChileCalidad)¹⁵ y la Asociación Chilena de Municipalidades vienen trabajando en forma conjunta en el diseño del Sistema de Acreditación de los Servicios Municipales. Chile-Calidad ha proporcionado su experiencia en la aplicación de modelos, herramientas y prácticas de gestión para brindar apoyo en la formación de contrapartes en los municipios que estén en condiciones de administrar el proceso. También apoya la capacitación a consultores necesarios para acompañar a los municipios en la implementación del sistema.

El Sistema de Acreditación para el mejoramiento continuo de la calidad de los servicios municipales comprende siete objetivos:

1. La definición de estándares de calidad asociados a procesos de gestión involucrados en la provisión de cada uno de los procesos seleccionados.

¹⁵ El Centro Nacional de Productividad y Calidad, ChileCalidad opera desde 1996 como un Comité de la Corporación de Fomento de la Producción, CORFO. Tiene como misión “promover en el país un movimiento por la mejora continua y la innovación en la gestión organizacional de empresas y servicios públicos, mejorando significativamente su calidad, productividad y relaciones laborales”. El directorio de ChileCalidad es de carácter tripartito y está compuesto por el Ministerio de Economía, el Ministerio del Trabajo, la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC). ChileCalidad ha desarrollado el “Modelo Chileno de Gestión de Excelencia”, en el cual se basa el Premio Nacional a la Calidad, que administra desde 1997.

2. La elaboración de una metodología de acreditación.
3. El diseño en la institucionalidad del sistema de acreditación, que es lo importante.
4. La definición de los incentivos asociados al cumplimiento de estándares, un asunto de mediano y largo plazo.
5. La elaboración de una metodología de acompañamiento y apoyo técnico para el cumplimiento de los estándares.
6. La instalación de una cultura de mejoramiento continuo en los gobiernos locales, instalada en los funcionarios.
7. El ingreso de cien municipios al Sistema de Acreditación en tres niveles de calidad, en el 2010.

a. Componentes del sistema

Los principales componentes del sistema son:

- Modelo de gestión de calidad de los servicios municipales: es un conjunto de prácticas definidas como claves para la gestión de una municipalidad de excelencia.
- Instrumento de autoevaluación: método para que el municipio pueda evaluar el estado de avance en que se encuentra su gestión al compararla con el modelo, identificando las brechas a mejorar.
- Sistema de acreditación de los servicios municipales: mecanismo de evaluación externo y de reconocimiento público a las municipalidades que alcancen determinados niveles de gestión en comparación con el modelo.
- Sistema de Apoyo y Reconocimiento: consiste en disponer consultores para los municipios que ingresan al Sistema de Acreditación, preparados para asesorar y capacitar tanto en el Modelo de Gestión de Calidad de los Servicios Municipales, como en la metodología para el desarrollo de Planes de Mejora. Asimismo, considera la entrega de reconocimientos a aquellas municipalidades que van alcanzando los distintos niveles de acreditación.

b. Modelo de Gestión de Calidad de los Servicios Municipales

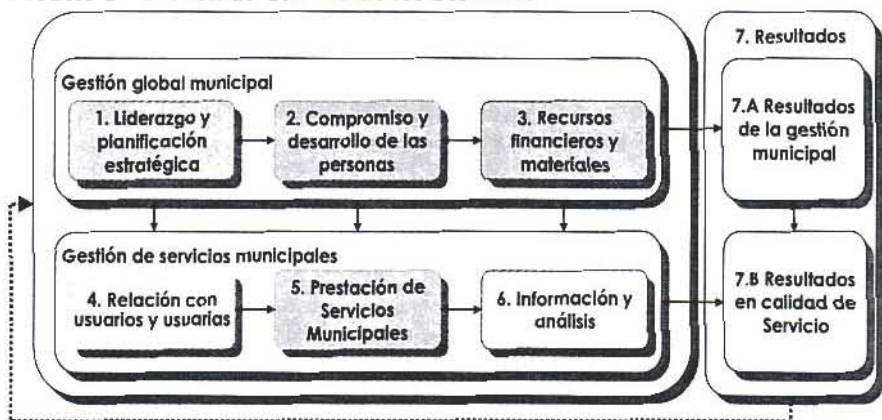
El Modelo de Gestión de Calidad de los Servicios Municipales es una aplicación específica del Modelo Chileno de Gestión de Excelencia a la gestión municipal¹⁶.

¹⁶ El Modelo Chileno de Gestión de Excelencia, versión 2007 disponible en <http://www.chilecalidad.cl>

Constituye una guía de apoyo a las municipalidades para alcanzar los niveles de excelencia que requiere el país en materia de servicios municipales de calidad.

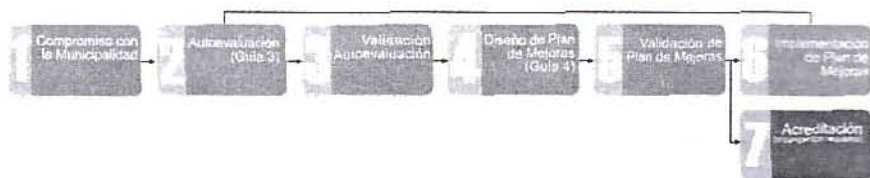
El modelo no es prescriptivo, es decir no obliga a la organización a desarrollar algún método en particular o algún proceso específico, sino que se preocupa de evaluar los resultados que consigue. El sistema entrega una puntuación a través de una sola cifra, que ofrece una imagen global de cuál es la situación o estado de la organización. A partir de esa evaluación –que establece una brecha con los óptimos del modelo– la institución genera planes de mejora en las áreas que tiene que enfrentar.

Modelo de Gestión de Calidad de los Servicios



c. Etapas del sistema

El proceso de acreditación de servicios municipales se desarrolla en siete pasos, los cuales se deben seguir en secuencia según la municipalidad vaya avanzando en el sistema:



d. Auto-evaluación:

El proceso se inicia con la auto-evaluación. Este es un método para que el municipio pueda evaluar el estado de avance en que se encuentra su gestión. Es un proceso de observación y escrutinio que hace el municipio y sus funcionarios que determina los auténticos resultados de la gestión más allá de las declaraciones institucionales. Se

logra identificar metas con respecto al modelo y un plan de mejoras que organiza todo un proceso de mediano y largo plazo para llegar a una situación óptima de acreditación. La auto-evaluación está basada en una escala de 0 a 500 puntos, donde el puntaje máximo corresponde al total de cumplimiento del modelo de gestión de referencia.

Los servicios municipales que son evaluados son los siguientes:

Desarrollo comunitario	Tránsito y Transporte
1. Desarrollo de organizaciones comunitarias 2. Gestión de subsidios y becas estatales y apoyo para la postulación a la vivienda 3. Intermediación Laboral 4. Entrega de subsidios y beneficios municipales	1. Entrega y renovación de licencias de conducir 2. Entrega y renovación de Permisos de circulación 3. Mantenimiento de la señalización vial
Servicios a la comunidad	Administración y finanzas
1. Entrega y supervisión de permisos de obras 2. Extracción y disposición de residuos domiciliarios 3. Control de zoonosis 4. Mantenimiento de áreas verdes 5. Mantenimiento del alumbrado público 6. Asco de vías públicas	1. Entrega de patentes municipales
	Servicios estratégicos 1. Otros servicios directamente relacionados con la estrategia de desarrollo comunal

Al proceso de auto-evaluación se han incorporado 15 municipios durante el 2007 y 15 más durante el 2008.

e. Sistema de acreditación

El sistema de acreditación es un mecanismo de evaluación externo y de reconocimiento público a las municipalidades que alcancen determinados niveles de resultados en su gestión. El sistema reconoce o acredita el nivel de gestión que tiene la municipalidad, entendido como la capacidad que tiene para prestar servicios de calidad. Para conocer el nivel de gestión de una municipalidad, el sistema evalúa dos aspectos: a. La capacidad global de gestión de la municipalidad. b. La capacidad de gestión de los servicios que entrega a la comunidad.

El sistema de acreditación reconoce tres niveles de gestión municipal: a. Nivel inicial, b. Nivel intermedio, c. Nivel avanzado. Cada uno de estos niveles tiene asociado un reconocimiento para la municipalidad, que tiene como propósito distinguir el esfuerzo realizado y motivar la búsqueda del nivel siguiente.

f. Institucionalidad

Contempla constituir una Comisión Nacional de Acreditación Municipal, organismo independiente desde el punto de vista técnico y decisonal, que depende administrativamente de SUBDERE. Tendrá tres niveles: Consejo de Acreditación, Secretaría Ejecutiva y Registro de Evaluadores.

La Comisión Nacional de Acreditación Municipal es la autoridad que entrega a los municipios los distintos niveles de acreditación municipal. Está compuesta por el Consejo de Acreditación, una Secretaría Técnica y un conjunto de evaluadores que apoyan el sistema.

El Consejo de Acreditación tiene a su cargo la administración de los procesos principales del sistema, como entregar la acreditación a las municipalidades que postulan, en base a los requisitos para alcanzar dicha distinción; el monitoreo, evaluación y mejora del sistema, así como del conjunto de sus instrumentos.

La Secretaría Ejecutiva depende del Consejo de Acreditación. Cuenta con un Secretario(a) Ejecutivo(a) y un equipo de profesionales de apoyo, todos ellos seleccionados por concurso público y ratificados por el Consejo de Acreditación. Tendrá la responsabilidad de apoyar el funcionamiento operativo del Consejo de Acreditación y del Sistema, cumpliendo las tareas de mantener informado al Consejo sobre el funcionamiento del sistema e instrumentos; coordinar el proceso de acreditación; comunicación con las municipalidades postulantes y con los evaluadores; presentar los informes de retroalimentación a las municipalidades; mantener el Registro de Evaluadores.

Los Evaluadores son personas naturales, evaluadas y acreditadas por la Secretaría Técnica y ratificadas por el Consejo. En el desempeño de sus funciones dependen directamente de la Secretaría Ejecutiva. Cuentan con conocimientos en el Modelo de Gestión de Calidad de los Servicios Municipales y experiencia demostrable en procesos de evaluación externa o auditorías de sistemas de gestión

Balance del sistema: avanzar en un entorno acotado

El modelo de calidad desarrollado por SUBDERE-ChileCalidad evalúa los resultados obtenidos por el municipio en la prestación de servicios representativos de su gestión, está limitado a evaluar algunos servicios, aquellos que son provistos por los funcionarios que trabajan directamente bajo la dependencia del alcalde, dejando fuera los que tienen estatutos funcionarios especiales, como son el área de salud y educación, y que a la vez son más complejos en la medida en que sobre sus resultados intervienen variables que resultan de más difícil control para el municipio¹⁷.

¹⁷ Respectivamente: Ley N° 18.883, Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales; Ley N° 19.378, Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal; Ley N° 19.070, Estatuto de los Profesionales de la Educación.

Su atención está puesta en la satisfacción del usuario y cliente que principalmente requiere pagar patentes y servicios, y para el cual se están desarrollando soluciones informáticas y administrativas que impactarán favorablemente en las prestaciones. Es una estrategia orientada a alentar al alcalde, el concejo municipal y sus funcionarios a apreciar las ventajas de incorporar el modelo y demostrar a los vecinos que la municipalidad logra resultados objetivos y comparables.

Se observa que la estrategia busca sortear las dificultades que se podrían presentar a un organismo central, como la SUBDERE, si promueve un programa para evaluar la calidad de los resultados de la gestión en materias que resultan conflictivas o en las cuales están implicados otros organismos de nivel central, como los ministerios de salud y educación. No es la idea que el sistema se transforme en un punto de conflicto donde debe existir cooperación. Además en áreas cuyos mejoramientos pueden ser lentos y desalentadores, sobre todo al principio cuando se requiere mostrar que la tarea es posible. Pensada de una manera progresiva, la estrategia concede el tiempo necesario para que otras iniciativas surtan efectos y se constituyan en ejes para mostrar experiencias exitosas y más exigentes¹⁸.

En todo caso, va a resultar ineludible que las cuestiones vinculadas a la calidad de la educación, la salud y ordenamiento territorial se incorporen al modelo en un plazo determinado. De hecho el modelo de IWA-4, indicado más arriba, los considera en el marco de lograr una administración territorial mejor integrada, interesada en evaluar la contribución del municipio a la gobernanza del territorio.

La incorporación de la dimensión “servicios estratégicos”, que incorpora la estrategia de desarrollo comunal y las declaraciones de los responsables del programa, apuntan en este sentido: *“una verdadera modernización del sistema municipal chileno debe contemplar, a lo menos, dos principios ampliamente complementarios. Por una parte, la modernización debe apuntar a lograr entregar mejores servicios a la ciudadanía, es decir en desarrollar un estilo de gestión enfocado en resultados y, por otro lado, la modernización entendida como descentralización del sistema político – administrativo, que se expresa mediante la conformación de una institucionalidad local potenciada con nuevas competencias traspasadas del aparato sectorial y con un esquema de gestión socioterritorial que permita hacer más participativas las decisiones al ciudadanizar las políticas públicas”*¹⁹

Al referirse específicamente al concepto de calidad de la gestión, se incorpora acertadamente la idea de que este debe apuntar al objetivo superior del desarrollo

¹⁸ Por ejemplo, aquellas que surjan merced a la aplicación del Fondo de Apoyo al Mejoramiento de la Gestión Municipal en Educación, que el año 2008 pone recursos a disposición de las municipalidades, para mejorar la gestión a través de programas dirigidos al Personal Docente y no Docente, la Participación de la Comunidad Educativa, la elaboración de Políticas Comunes de Educación y la Rendición de Cuentas. Los recursos permitirían financiar la compra de sistemas contables, capacitación, estudios de mercado de la educación municipal en la zona, asistencia técnica en gestión escolar, asistencia técnica en trabajo de unidades técnico-pedagógicas y equipos directivos. Se asignan por la SUBDERE en la medida en que el Ministerio de Educación, a través de su Seremi, aprueba los programas. <http://www.subdere.gov.cl/1510/article-73047.html>

¹⁹ Carlos Haefner, *Hacia una Gestión Municipal de Calidad en Chile*, Departamento Desarrollo Municipal. División de Municipalidades. SUBDERE, 2007. p.2.

local. “...la Calidad de Servicio Municipal debe ser entendida como el resultado de un proceso integral de gestión, que involucra procesos administrativos, personas, recursos y objetivos. Su mejora es un imperativo político, económico y social, y tiene por finalidad identificar y satisfacer las expectativas y necesidades de los usuarios y usuarias, mantener la eficiencia, mejorar continuamente el desempeño global de la municipalidad, promover el desarrollo del territorio y garantizar la equidad en la entrega de sus servicios”²⁰.

Está claro que se avanza en un entorno acotado, y que va a resultar difícil imprimir un ritmo más intenso si no se resuelvan las debilidades descritas más arriba y que habilitarían al sistema municipal chileno para abordar desafíos equivalentes al estándar de la OECD.

En este sentido, resulta una señal equívoca el rechazo producido el 8 de julio pasado en la Comisión de Gobierno del Senado a la idea de legislar y dar curso al proyecto de modernización municipal presentado por el gobierno²¹. El proyecto de ley modifica diversos cuerpos legales en materia de modernización municipal y apunta a profesionalizar y dar mayor transparencia y control financiero a los municipios. Concretamente pretende perfeccionamientos en cuatro órdenes de materias dentro del ámbito municipal: transparencia, probidad, organización interna y administración de personal²².

Postergar la ley implica no solo un rezago desde el punto de vista de los objetivos de mejoramiento de la gestión enunciados; también perjudica en sus condiciones laborales a 16 mil trabajadores municipales que seguirán indefinidamente sin seguridad social y salud, derechos básicos que les corresponderían al obtener un cargo permanente. Se pierde también la oportunidad de perfeccionar el sistema de remuneraciones para que reconozca y premie los esfuerzos individuales y colectivos, así como las opciones de obtener ascensos que por años han sido postergados.²³

²⁰ *Ibidem*.

²¹ El proyecto de ley se inició el 24 de enero de 2005, mediante mensaje del Ejecutivo. El objetivo de la iniciativa es implementar el artículo 121 de la Constitución Política, que faculta a los municipios para crear o suprimir empleos y fijar las remuneraciones de su personal, y modernizar la organización interna del municipio acorde con las nuevas responsabilidades que se asignan a sus autoridades. El martes 8 de julio la Comisión de Gobierno del Senado rechaza la idea de legislar, a pesar de que el ejecutivo incluyó importantes modificaciones al proyecto original a partir de requerimientos de los funcionarios, alcaldes y senadores de la Comisión de Gobierno. La Comisión fijó un nuevo plazo para presentar indicaciones a esta iniciativa legal hasta el lunes 28 de julio. Durante el mes de agosto la Comisión continuó el estudio de las indicaciones formuladas a esta iniciativa legal.

²² Véase, Cámara del Senado, *Nuevo primer informe de comisión en Primer trámite constitucional*. En: *Boletín* N° 3768-06.

²³ Véase columna de opinión de Claudia Serrano, Subsecretaria de Desarrollo Regional, publicada por el diario *La Tercera*, el martes 15 de julio de 2008.

IWA – 4 – Municipios globales

La gobernanza local no es solo importante para sus propios habitantes, es importante también para los gobiernos regionales, nacionales y la gobernabilidad global²⁴. Al asegurar la calidad del gobierno local forzosamente se *incide* en las políticas públicas y en la relación de coordinación con el gobierno central, se obtiene “calidad global desde lo local”.

El IWA es la sigla de “Internacional Wokshop Agreement”, Taller de Acuerdo Internacional. Los documentos IWA son lineamientos particulares para la aplicación de la norma ISO 9001: 2000 en el mejoramiento continuo de los sistemas de gestión de calidad, aplicados de forma integral en sectores específicos (Administración Hospitalaria: IWA 1; instituciones educativas IWA 2; etc).

Estos lineamientos no agregan, cambian o modifican los requisitos de las normas, y la intención de su uso es para la mejor utilización de las normas. El 11 de febrero de 2005, el Technical Management Board de la ISO aprobó que la Dirección General de Normas de la Secretaría de Economía de México organizara un International Workshop Agreement (IWA) para elaborar las “Directrices para facilitar la aplicación de la Norma ISO 9001:2000 en Gobiernos Locales”. El gobierno de México ha sido el impulsor de esta iniciativa, en la que ha logrado el respaldo de los gobiernos de Egipto, Italia, Argentina, Suecia, España y Colombia.

El IWA-4 que es la primera norma emitida por la ISO para gobiernos; está vigente desde el año 2005 y corresponde actualizarla el año 2008, se organiza en 2 anexos.

El anexo A contiene el “sistema de gestión de la calidad”. Es un ejemplo puntual que facilita la aplicación de la norma al presentar un “mapa de procesos de la gestión de los gobiernos locales”, mediante el cual se busca su gestión integral.

Dicho anexo define tres tipos de procesos generales, que a su vez contienen procesos específicos:

- a. Procesos de gestión: son seis, a saber: legislativos y normativos, transparencia y combate a la corrupción, ordenamiento del territorio, participación y comunicación con los ciudadanos, comunicación intergubernamental, y procesos contables y financieros.
- b. Procesos operativos: son diez: provisión de servicios públicos, promoción de la salud, promoción de la calidad educativa, promoción de la vivienda digna, protección civil, seguridad pública, provisión de acceso a la justicia, promoción de apoyos sociales locales, desarrollo de valores ciudadanos y gestión ambiental.

²⁴ Carlos Gadsden, Secretario Internacional del IWA 4, currículo completo véase en nota 30.

- c. Procesos de apoyo. Son cuatro: gestión de competencias, recaudación responsable de los recursos económicos, procesos de provisión de recursos y gestión de la infraestructura.

Anexo A

Procesos típicos para la Gestión Integral de la Calidad en el Gobierno Local

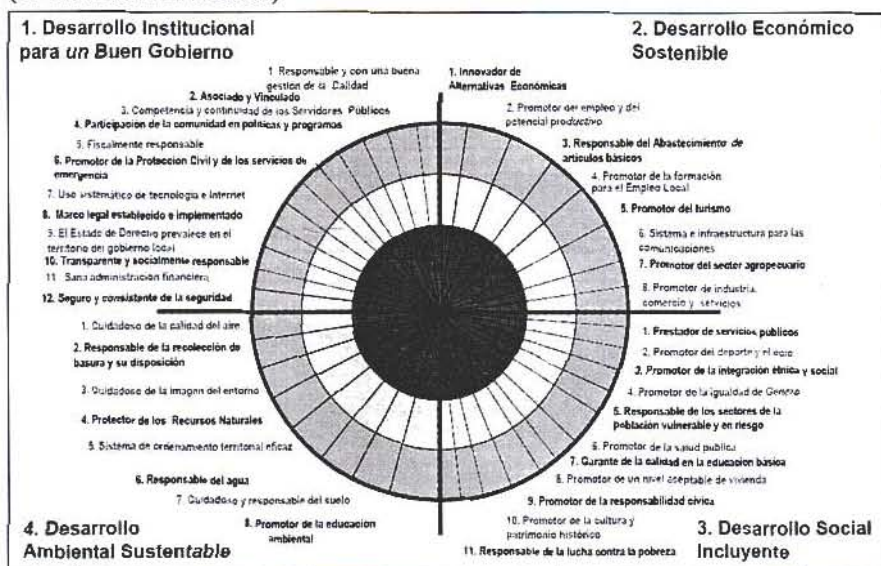


El anexo B contiene una herramienta integral de autodiagnóstico, que contiene 39 indicadores temáticos organizados en 4 cuadrantes. Se proponen como elementos mínimos que un gobierno local no puede dejar de tener y que configuran la “Agenda desde lo Local de la Calidad”. Los indicadores definen prácticas aceptables, no aceptables y no recomendables. Su medición busca lograr la confiabilidad del ciudadano en los procesos y servicios que le provee su municipio mediante el examen de indicadores que son comparables. La medición de los indicadores permite obtener un diagnóstico básico de la situación municipal, que sirve para elaborar el plan de desarrollo municipal, el presupuesto e informar a la ciudadanía. Por cierto, también pueden ser utilizados como información para generar la plataforma de gobierno, necesaria en la campaña política.

El IWA 4 supone un municipio familiarizado con el sistema de gestión de calidad ISO 9001:2000 en sus procesos administrativos y que planea avanzar en una aplicación específica a sus procesos estratégicos de gobierno para distinguirse, aspirando a un ser parte de un grupo de clase mundial. La organización internacional del IWA 4 propicia este tipo de asociación entre municipios “confiables” que se han determinado a contribuir significativamente a mejorar el nivel de vida de sus habitantes, combatiendo la pobreza y logrando ser económicamente competitivos con participación ciudadana, sin corrupción y cuidando el medio ambiente.

Anexo A

Sistema de diagnóstico para gobiernos locales confiables (39 indicadores básicos)



El taller internacional de acuerdo se realizó en Veracruz el 22 y 23 de mayo de 2005, con 83 participantes de 17 países. La norma fue publicada por primera vez en inglés el 7 de octubre de 2005, por la ISO en Ginebra. En junio de 2006 fue aprobado el texto en español en la reunión del STTG/TC 176 en Isla Margarita, Venezuela²⁵.

La declaración de Veracruz, del 23 de mayo de 2005 dio origen a un Consejo Mundial de la Calidad (WCQ), integrado por miembros de la ISO de todos los continentes, una Red Mundial de Gobiernos Confiables y una Alianza Iberoamericana entre 6 instituciones INLAC, FLACMA, FEMICA, OLG, AISO, y FUNDIBEQ. Esta plataforma está pensada para compartir procesos bajo proyectos conjuntos a nivel internacional y regional, y la posibilidad de reconocer la confiabilidad de los gobiernos en el contexto de los premios iberoamericanos y nacionales. El Consejo Mundial de la Calidad (WCQ) ha entregado el reconocimiento al municipio de Irapuato en el 2007, y a Querétaro, Hermosillo y Acapulco en 2008.

²⁵ Carlos Gadsden Carrasco, Directrices internacionales para la aplicación de la ISO 9001:2000 para Gobiernos Locales, Presentación a la Cámara de Diputados de México, 21 diciembre de 2006. www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/38159/152364/file/IWA%204%20presentacion.pdf

IWA 4 en Chile: los Seminarios de Gestión Municipal Integral (2007-2008)

A diferencia de lo que ocurre en el sector empresarial²⁶, y en la administración central²⁷, en Chile solo recientemente algunas municipalidades han comenzado a incorporar a sus procesos de gestión la norma de calidad ISO 9001:2000. Entre ellas, la municipalidad de Providencia, que inició su proceso el año 2005, y al 2008 cuenta con 21 servicios certificados; Ñuñoa, el año 2007, con 4 servicios; Vitacura, que el año 2007 licitó 6 servicios y aprobó la certificación para su Corporación Cultural, la Dirección de Aseo y Ornato y la Dirección de Tránsito y Transporte Público²⁸.

En Chile la aplicación de IWA 4 es una materia que solo últimamente comienza a ser explorada. La SUBDERE y la Municipalidad de Providencia, con la colaboración de la Asociación Chilena de Municipalidades, han organizado dos seminarios internacionales sobre el particular. El primero de ellos, convocado los días 13 y 14 de agosto de 2007, y el segundo el 28 y 29 de julio de 2008.

Al primer encuentro se convocó a los 345 municipios del país, además de expertos de España, EEUU, México, Colombia y Argentina.

Entre las ponencias del seminario se cuentan las siguientes: “Sistema de Gestión Integral en los Gobiernos Locales”, a cargo del Alcalde de Providencia, Cristián Labbé. La representante de Colombia, Myriam Cabuya, expuso el tema “En la ruta de la calidad en entidades públicas”, una experiencia de acción social de la

²⁶ CORFO a través del programa “Fomento a la Calidad” cuenta, desde el 2004, con una línea importante de financiamiento destinado a apoyar la certificación ISO de pequeñas y medianas empresas. El programa beneficia a empresas de Empresas con ventas netas de hasta 100.000 UF, con hasta el 50% del costo de la consultoría y la auditoría. En junio de 2004, estaban certificadas en ISO 9000, 725 empresas. En junio de 2007, lo estaban, 2353 empresas se habían certificado en Chile en ISO 9000. Se espera que para el año 2010 siete mil firmas cumplirán con dichos estándares. Fuente: Año 2004, Chilc-Innova/24-06-2004/Estudios, Estadísticas de innovación. Año 2007: Marcelo Sartori Cabeza, Bureau Veritas Certification.

En el gobierno central, el programa de mejoramiento de gestión (PMG), a cargo del Comité de Ministros de Modernización, integrado por Interior, Hacienda y SEGPRES, cuenta con un Programa Avanzado

²⁷ En el gobierno central, el Programa de Mejoramiento de Gestión (PMG), bajo la dirección del Comité de Ministros de Modernización, integrado por Interior, Hacienda y SEGPRES, y a cargo de la Dipres, como Secretaria Ejecutiva, cuenta con un Programa Marco Básico, en el que participan 178 servicios públicos acreditando mejoras en 11 sistemas de gestión ante una red de expertos del sector público. A partir del año 2005, se crea el Marco Avanzado, en el que se incorporan las 22 instituciones que ya habían logrado certificar todos los sistemas y etapas del Marco Básico, agregando la exigencia de certificar los sistemas del PMG bajo la Norma ISO 9001:2000. A partir del año 2009 se incorpora como exigencia para los servicios que superen la fase anterior, certificar un Programa Marco de Calidad, que contempla la implementación de un Sistema de Gestión de la Calidad en los servicios públicos, certificando procesos de provisión de bienes y servicios bajo norma ISO 9001:2000. http://www.dipres.cl/fr_control.html

²⁸ Entre los servicios certificados por estas municipalidades se encuentran, en el caso de Providencia: Otorgamiento de patentes municipales, licencias de conducir, permisos de circulación, certificados de recepción final recolección de residuos domiciliarios, barrido de calles, mantenimiento de arbolado, manejo de áreas verdes, entre otros: En el caso de Ñuñoa: otorgamiento de patentes comerciales, permisos de edificación, otorgamiento de licencias de conducir, atención a la comunidad en materias de seguridad ciudadana.

Presidencia de Colombia. Posteriormente, el congresista mexicano Carlos Madrazo disertó sobre “IWA 4: el nuevo estándar de calidad a nivel internacional de los gobiernos locales”.

En la tarde hubo paneles de casos comparativos. Entre estos se contaron: “Medición de la gestión municipal en Chile”, expuesto por Bettina Horst del Instituto Libertad y Desarrollo; “Estudio comparado con casos de EEUU”, el cual fue expuesto por Eugenio Gross, de Solnet Consultores; “CitiStat: Sistema de gestión modular para la acción municipal”, expuesto por Carlos Baltimore de Estados Unidos y Sergio Menichetti de la Fundación Jaime Guzmán.

Después del panel expuso Roberto Mario Medici, ingeniero argentino, sobre el tema “Actualidad y tendencias globales de los sistemas de gestión ISO”, con los resultados de la reunión de Beijing realizada ese año. Más adelante Ernesto Silva, de la Universidad del Desarrollo, disertó sobre “Gestión de calidad de sistemas de educación” y, finalmente, Antonio Ruiz, de España, con el tema “Experiencia en materia de calidad y excelencia en el ámbito de una administración regional”, el caso de la Comunidad Autónoma de La Rioja en España.

Al seminario asistieron más de 300 personas entre alcaldes, concejales y funcionarios municipales. Además de consultores, universidades y funcionarios de gobierno. El seminario permitió observar que en Chile existían dos propuestas para incorporar calidad y una gestión por resultados a los municipios. La que ha desarrollado SUBDERE y Chile Calidad, con la participación de la Asociación Chilena de Municipalidades, y que representa el “modelo chileno de calidad” y la que surge a partir de la aplicación de las normas ISO. En este sentido, fue de interés la explicación sobre el desarrollo de IWA-4, porque representa una aplicación específica de la norma ISO, desarrollada por México. La participación de Carlos Madrazo Limón permitió conocer de cerca esta propuesta. Madrazo se desempeñó, el año 2004, como vice Presidente de IWA-4 ²⁹.

El segundo encuentro contó con la presencia de Carlos Gadsden Carrasco, Secretario Técnico de IWA ³⁰ La reunión fue inaugurada por el Alcalde de Providencia,

²⁹ Carlos Madrazo es ingeniero y político del Partido Acción Nacional. En 1999 fue candidato a Gobernador del Estado de México. Desde 1997 es Vicepresidente de la Asociación de Municipios de México. Entre 2000–2006 fue Senador de la República por el Estado de México. Actualmente es Diputado Federal por el Distrito de Atizapán del Estado de México, donde ocupa la secretaría de la Comisión de Federalismo y Desarrollo Municipal. 2000–2005. <http://sitl.diputados.gob.mx/curricula.php?dipt=139>

³⁰ Carlos Gadsden Carrasco, Consultor en Desarrollo Organizacional y Calidad Total para cerca de 100 organizaciones y empresas. Consultor Senior y Director General de Organización de Servicios Interdisciplinarios, S.C. (OSI). Consultor de la Unidad para la Democracia de la OEA y Consultor Senior del Research Triangle Institute/ USAID /Innovación México. Ha participado en proyectos con la CEPAL, la FAO, la Diputación de Barcelona, el Forum of Federations, del Canadá; Overseas Development Administration, del Reino Unido; y la Fundación Ford, de los Estados Unidos. Asesor en federalismo de la Presidencia de la República (2003–2004). Primer Director General del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), de la Secretaría de Gobernación (2002–2003). El año 2003, Presidente de la Red Interamericana de Alto Nivel sobre Descentralización, Gobierno Local y Participación Ciudadana (RIAD) de la Organización de Estados Americanos (OEA).

Cristián Labbé, y el Subsecretario del Interior, Felipe Harboe, quien disertó sobre “Modernización del Estado de Chile”. Posteriormente, expuso el Director Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y alto consejero, el colombiano Alfonso Hoyos Aristizábal. Enseguida se inició el Panel “Visión integral de la Modernización del Estado-Enfoque Municipal”, en el que participaron la Universidad del Desarrollo, ChileCalidad y la fundación Libertad y Desarrollo.

Carlos Gasden expuso sobre el tema “Mejoramiento de procesos de gobiernos locales por medio de sistemas de calidad - IWA 4”, en el que planteó a este modelo como una forma de abordar los desafíos de las “ciudades globales”, entendiendo por tales no solo a las grandes metrópolis o aquellas ciudades altamente tecnológicas, sino que a todas aquellas que deben prestar servicios a los nuevos “ciudadanos globales”, aquellos que exigen organizaciones que les den confianza.

Luego, Hedi Edwards, expositor de Singapur, habló sobre la “Gestión de recursos humanos para lograr sistemas de excelencia en el servicio público y local. Posteriormente, SUBDERE, a través de Carlos Haefner, expuso sobre el tema “Modernización de las municipalidades en Chile”, en que reiteró la política y el modelo que propicia el gobierno. El martes 29 se llevarán a cabo dos talleres internacionales y un taller de la SUBDERE y ChileCalidad, además de un taller de empresas y organizaciones.

Conclusiones

La invitación de Chile a ser miembro de la OECD es un suceso “portador de futuro”, y como tal nos coloca en una perspectiva en la cual es pertinente examinar las oportunidades, desafíos, amenazas y debilidades de esta eventual nueva posición. La oportunidad de estar entre economías que tienen liderazgo mundial implica estar seguro de los logros obtenidos, sin desestimar los desafíos que implica avanzar en los siguientes escalones del desarrollo.

En materia de desarrollo local, Chile evidencia debilidades a causa de su inexplicable apego a un modelo institucional centralista que no reconoce límites ni escalas en sus actuaciones, que se propone controlarlo todo en un contexto internacional en que hace tiempo el gobierno y la administración pública dejaron de actuar de modo tan vertical y con la pretensión de ser el principal resorte del desarrollo.

Del mismo modo, el país se apega a un sistema político que ya exhibe síntomas de desgaste, con una clase política que se distancia de sus electores, especialmente de los más jóvenes y no logra motivarlos para acudir a las urnas. Un sistema que pierde gobernabilidad porque ha postergado las decisiones que pueden vitalizarlo, especialmente aquellas que lo hubieran dotado de mayor legitimidad en la comuna, que es la base de la convivencia democrática.

Aquí es donde se requieren ciudadanos que comiencen a evaluar a sus administraciones locales y al gobierno en un sentido global, con una perspectiva diferente y más inteligente, a través de los resultados que exhibe, es decir no por

las capacidades instaladas, sino por la utilización efectiva de éstas. Una fórmula que les va a abrir el camino para constituirse en actores significativos y reclamar el poder de decisión que les corresponde no por reivindicar el derecho a participar en lo público, sino por la necesidad que la sociedad tiene de organizar y contrapesar sus fuerzas para imprimir dirección a sus acciones, en un contexto en que la efectividad de las mismas está fundada en su interdependencia y complementariedad. Se trata de un esquema en que constituye un requisito construir mayor gobernanza local para avanzar a las etapas siguientes del desarrollo.

El desafío se funda en que bajo este esquema la calidad y la excelencia configuran el modo como se relacionan y articulan los diferentes actores. La alta complejidad de los problemas que tienen que resolverse con rapidez y oportunidad obliga a que la relación se organice en torno a la confianza. Proveer confianza es el principal bien público que sostiene la competitividad de la sociedad y es tarea de todos los actores cuidarla, demostrarla y verificar que se multiplique.

Precisamente, ese es el sentido de la invitación que ha recibido Chile: sus dirigentes tienen que ser capaces de interpretarla en el sentido correcto; no es el momento de hacer trampas, buscar el camino más corto, o postergar las decisiones que nos incomodan; es la oportunidad de superar uno de nuestros hábitos más nocivos.

Bibliografía

- Alberto Guillén, *IWA 4, una Guía para mejorar la gestión de la calidad en el gobierno local*, Ayuntamiento de Logroño, noviembre de 2005.
- Al Gore, *Crear una administración que funcione mejor y cueste menos*, Instituto Vasco de Administración Pública, Vitoria, 1994.
- Bettina Horst, *Modernización del Estado: Descentralización y Fortalecimiento de los Gobiernos Locales*, Marzo 2007 Serie Informe Económico, N° 177. Libertad y Desarrollo.
- Carlos Haefner, *Hacia una Gestión Municipal de Calidad en Chile*, Departamento Desarrollo Municipal. División de Municipalidades. SUBDERE, 2007.
- Carlos Gadsden Carrasco, *Directrices internacionales para la aplicación de la ISO 9001:2000 para Gobiernos Locales*, Presentación a la Cámara de Diputados de México, 21 de diciembre de 2006.
- www.diputados.gob.mx/camara/content/download/38159/152364/file/IWA%204%20presentacion.pdf
- Carlos Gadsden, *Informe y descripción del desarrollo del IWA 4*, Secretaría del ISO: IWA 4, febrero 14, 2006.
- FLACSO, *Agenda Democrática*, 2ª edición, Santiago 2007.

- Heidi Berner H. *Sistema de evaluación y control de gestión – presupuesto por resultados. La experiencia chilena*, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, División Control de Gestión, 2008.
- Ignacio Irrarázaval et al., *Rompiendo cadenas del centralismo en Chile*. Libertad y Desarrollo, PUC, Santiago, 2008.
- Luis Aguilar, *Gobernanza y Gestión Pública*, FCE, México 2006.
- María Elena Ducci, “*Las batallas urbanas de principios del tercer milenio*”. En DE MATTOS, Carlos; Ducci, María Elena; Rodríguez, Alfredo; Yáñez Warner, Gloria (editores). *Santiago en la Globalización ¿una nueva ciudad?*. Santiago de Chile: Ediciones SUR, 2004.
- OCDE – *La administración al servicio del público*, MAP 1988.
- PNUD. *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires, 2004.
- SUBDERE: *Sistema de Acreditación de los Servicios Municipales*: <http://www.subdere.gov.cl/1510/propertyvalue-29211.html>
- SUBDERE, *Guía N° 1: Sistema de Acreditación de los Servicios Municipales*.
- SUBDERE, *Guía N° 2: Modelo de Gestión de Calidad de los Servicios Municipales*.
- SUBDERE, *Guía N° 3: Instrumentos de Autoevaluación*.
- SUBDERE, *Guía N° 4: Plan de Mejoras: Metodología para el Diseño e Implementación*.
- SUBDERE – Municipalidad de Providencia, *Primer Seminario Internacional de Gestión Integral en los Gobierno Locales*, 13 y 14 de agosto de 2007, realizado en el Hotel Sheraton San Cristóbal. <http://www.subdere.gov.cl/1510/printer-71438.html>
- SUBDERE – Municipalidad de Providencia, *2º Seminario Internacional de Gestión Integral en los Gobierno Locales*, 28 y 29 de julio de 2008, realizado en el Hotel Sheraton y Club Providencia. Ponencias del Seminario en: <http://seminario2.providencia.cl>
- SUBDERE, “*Investigación caracterización del funcionario municipal*”, estudio realizado por la Consultora PETQUINTA para SUBDERE, 2004.
- Teresa Matus (coord.) *La Reforma Municipal en la Mira. Identificando los municipios prioritarios en la Región Metropolitana: Complejidad comunal versus condiciones para la calidad de la gestión municipal*, Fundación Ford,

Expansiva, Escuela de Trabajo Social, PUC. Santiago de Chile, octubre de 2007.