UMC
UNIVERSIDAD
MIGUEL DE CERVANTES

Konrad
Adenauer
Stiftung

MANUAL DE GESTIÓN MUNICIPAL

HACIA UN DESARROLLO DESCENTRALIZADO DE CHILE

EDITOR
JORGE MALDONADO ROLDÁN

SERIE 7

UMC
UNIVERSIDAD
MIGUEL DE CERVANTES

MANUAL DE GESTIÓN MUNICIPAL

Hacia un desarrollo descentralizado de Chile

Editor
Jorge Maldonado Roldán

Konrad
Adenauer
Stiftung

ESTA PUBLICACIÓN FUE REALIZADA GRACIAS AL APOYO
DE LA FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER-CHILE

MANUAL DE GESTIÓN MUNICIPAL
Hacia un desarrollo descentralizado de Chile

ISBN Nº 978-956-7803-15-6

EDITOR
JORGE MALDONADO ROLDÁN

UNIVERSIDAD MIGUEL DE CERVANTES
Mac Iver 370
Santiago Centro
Fonos: 22 927 3401 - 22 927 3403
admision@umcervantes.cl
www.umcervantes.cl

IMPRESIÓN
Gráfica Funny S.A.
grfunny@123.cl

CHILE 2016

ÍNDICE

PRESENTACIÓN 5
Jorge Maldonado Roldán

PARTE I - DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL
J. Emilio Graglia 9

CAPITULO I
DESARROLLO INTEGRAL 9

CAPITULO II
NUEVO MUNICIPALISMO PARA EL DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL 27

CAPITULO III
ANÁLISIS DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL 33

CAPITULO IV
DIAGNÓSTICO DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL 45

CAPITULO V
DECISIÓN DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL 63

CAPITULO VI
DIRECCIÓN DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL 79

CAPITULO VII
EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL 97

PARTE II - DESCENTRALIZACIÓN, MUNICIPIOS Y MODELOS DE GESTIÓN LOCAL EN AMÉRICA LATINA 115
Mario Rosales Ortega

PARTE III - DESCENTRALIZACIÓN Y GOBIERNOS LOCALES: LOS GRANDES DESAFÍOS EN CHILE 147
Gonzalo Duarte Leiva

PARTE IV - PARTICIPACIÓN CIUDADANA UN DESAFÍO EN LA GESTIÓN LOCAL 151
María Luisa España - Angélica Marín Díaz

PARTE V - ÉTICA PÚBLICA Y PROBIDAD ADMINISTRATIVA 159
Héctor Latapiat Cordero

PARTE VI - GESTIÓN PRESUPUESTARIA MUNICIPAL 189
Rogelio Zúñiga Escudero - Francisco Ossandon Meneses

ANEXO I 219
Clasificación y estructura del presupuesto sector público municipal

ANEXO II 249
Ejercicio práctico presupuesto municipal

PARTE VII - NUEVA LEY DE PLANTAS MUNICIPALES EN CHILE 257
Fabián Caballero Vergara

ANEXO III 269
Informe: Propuesta de Política de Estado y Agenda
para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile.
Hacia un país desarrollado y justo
Comisión Asesora Presidencial en
Descentralización y Desarrollo Regional

Presentación

JORGE MALDONADO ROLDÁN*

La Universidad Miguel de Cervantes (UMC) y su Instituto de Desarrollo Regional y Comunal (IDEC), presentan este **Manual de gestión municipal: hacia un desarrollo descentralizado de Chile**, como un nuevo aporte al análisis y reflexión de algunos de los temas cruciales para el país, en el espacio local.

Nuestra Universidad ha implementado un consistente programa de trabajo en materia municipal y regional, con plena conciencia que esto no solo resulta relevante desde el punto de vista del desarrollo integral de Chile, sino complementariamente respecto de las características, calidad y forma de la democracia que queremos construir.

Como se ha dicho tantas veces, son los municipios los que, a nombre del Estado, reciben las demandas ciudadanas de un modo directo. Y es justamente esa ciudadanía la que está cambiando de actitud, requiriendo soluciones más inmediatas de problemas que muchas veces se arrastran por demasiado tiempo. Esta situación, que en ocasiones dice relación con la deficiente gestión municipal, muchas veces tiene su origen en atribuciones municipales que no han ido acompañadas de recursos suficientes y mucho menos de capacidades efectivas traspasadas desde el Estado Central.

Esos temas que pueden parecer nimios desde un enfoque global, soy hoy de primera prioridad de la agenda pública. Esto es así, si sumamos la crisis de confianza en el sistema democrático que se manifiesta desde diversos ámbitos, con una muy baja credibilidad de la política y un cuestionamiento permanente a las estructuras de poder.

Chile debe enfrentar una verdadera revisión de su institucionalidad y dentro de ella, la descentralización es una tarea en la que urge avanzar. La capacidad de decisiones debe estar más radicada en las regiones y comunas, con los debidos resguardos que aseguren su buen destino y un mejoramiento real de la calidad de vida de las personas, las comunidades y las ciudades.

El presente manual busca ser un aporte en todas estas tareas urgentes.

---

* Vicerrector de Comunicación y Vinculación con el Medio, Universidad Miguel de Cervantes.

Parte 1 recoge algunos textos escogidos del documento "Desarrollo local y regional" del Dr. J. Emilio Graglia, publicación de la Asociación Civil Estudios Populares (ACEP) de Argentina. Ese documento comienza con los principios del desarrollo integral, bajo la concepción humanista de inspiración cristiana, lo que genera las bases valóricas de una acción local con sentido y de largo plazo. Posteriormente se agregan temas esenciales como la conceptualización del nuevo municipalismo y las bases del análisis, diseño, gestión y evaluación del desarrollo local y regional. Los textos escogidos dan no solo una visión teórica, sino eminentemente práctica de cómo generar desarrollo bajo el sustento de herramientas pertinentes, modernas y eficientes.

Parte 2 escrita por el profesor Mario Rosales Ortega, nos actualiza información sobre el modo en que la descentralización y los modelos de gestión local se aplican en América Latina. Esta visión regional permite disponer de elementos comparativos y buenas experiencias a replicar. En esta perspectiva, es posible apreciar los avances experimentados, indicándonos los caminos a seguir en los procesos nacionales, con una visión regional, prospectiva y pertinente.

Parte 3 nos entrega la visión de Gonzalo Duarte Leiva, que con su trayectoria y visión sobre el desarrollo regional y local, nos sintetiza su pensamiento sobre las tareas pendientes de la descentralización. Con gran asertividad indica los énfasis que ese proceso debe seguir en Chile, enfrentados a los cambios previsibles que experimentara la institucionalidad en el ámbito local.

Parte 4 escrito por María Luisa España y Angélica Marín Díaz, recoge los desafíos de la participación ciudadana frente a la gestión local. Como dijimos más arriba, el rol de los ciudadanos resulta cada día más relevante y la capacidad de canalizar los intereses e inquietudes de las personas y organizaciones, hará la diferencia entre una gestión exitosa y otra fracasada. Es probablemente desde aquí, que comienza a configurarse la necesidad de nuevas formas de entender y poner en práctica la democracia del futuro próximo.

Parte 5 que nos aporta el profesor Héctor Latapiat Cordero, hace hincapié en un tema esencial: la ética en la gestión pública en general y especialmente en su rol dentro del espacio local. Este tema es de primera prioridad ciudadana. Hoy importa tanto lo que se propone en la gestión local, como el modo de implementarlo y en esto, los estándares éticos adquieren una dimensión crucial. Las personas exigen de autoridades, directivos y funcionarios municipales que se comporten bajo los criterios que impone el servicio público y el bien común. Esta exigencia se traduce en prácticas, conductas y una cierta forma de entender el rol de lo público que en muchos casos ya existe en los funcionarios municipales y en otros, hay que promoverlo decididamente.

Parte 6 escrito por los docentes Rogelio Zúñiga Escudero y Francisco Ossandon Meneses, profundiza en la gestión presupuestaria municipal. Este tema, aunque complejo en su desarrollo, contribuye a mejorar los conocimientos de una materia decisiva en la gestión local. Conocer la estructura del presupuesto,

los clasificadores que considera y los criterios que abarca, son esenciales a la hora de diseñar el desarrollo comunal; todos los sueños, las aspiraciones y las expectativas que se proponen desde el municipio, intentando interpretar a los ciudadanos, finalmente debe tener una expresión de viabilidad en este documento que posibilita la concreción de esas esperanzas. El texto propone además un par de ejercicios (anexos 1 y 2) que ayudan al aprendizaje y administración de un presupuesto, colocado en situaciones concretas.

Parte 7 abordado por el dirigente gremial Fabián Caballero Vergara, nos permite conocer el sentido y alcance de la nueva Ley de Plantas Municipales, desde la perspectiva de los trabajadores del ámbito local. Como se comprenderá, el tema de las personas o de los "recursos humanos municipales" como suele llamarse, resulta un asunto de primera importancia, particularmente cuando existen planteamientos muy diversos respecto de cómo entender al Estado en su calidad de empleador.

Finalmente incorporamos un anexo 3, que presenta algunos de los aspectos de resumen del texto preparado por la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, denominado "Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile. Hacia un país desarrollado y justo", del día 7 de octubre de 2014. Este documento, producto del trabajo de un grupo de especialistas en materias de desarrollo regional y local, presenta reflexiones y propuestas en algunos de los aspectos más significativos respecto de cómo debe avanzar Chile en descentralización. Se trata de temas que seguirán debatiéndose, pero que señalan ya nuevos desafíos para el país, si institucionalidad y su democracia.

PARTE I
DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL*

CAPÍTULO I
Desarrollo integral

J. EMILIO GRAGLIA**

1. LOS VALORES DEL DESARROLLO INTEGRAL

Las políticas públicas deben orientarse a alcanzar una calidad de vida deseada como bien común. Si no lo hacen, los planes (programas y proyectos) y las actividades estatales (del gobierno y la administración pública) no merecen llamarse "políticas públicas" (Graglia, 2012).

Según el humanismo cristiano, el bien *común "no consiste en la simple suma de los bienes particulares de cada uno de los sujetos del cuerpo social. Siendo de todos y de cada uno es y permanece común, porque es indivisible y porque sólo juntos es posible alcanzarlo, acrecentarlo y custodiarlo, también en vistas al futuro"* (CDSI, 2005:115).

Sobre esa base, siempre de acuerdo con el humanismo cristiano, una sociedad que quiere positivamente estar al servicio del ser humano *"es aquella que se propone como meta prioritaria el bien común, en cuanto bien de todos los hombres y de todo el hombre"* (CDSI, 2005:115).

El bien común no es la simple suma de los bienes particulares, sino el bien de todos los hombres y de todo el hombre. Desde un punto de vista teórico, no hay dudas con respecto al discurso. Pero desde un punto de vista práctico, nos preguntamos: ¿cómo lo reconocemos en los hechos?.

---

* Textos escogidos de los Cuadernos de Trabajo N° 1, 2 y 3: Graglia, J. Emilio. *"Desarrollo local y regional"*, *"Análisis y diseño del desarrollo local y regional"* y *"Gestión y evaluación del Desarrollo Local y Regional"*. Reproducción autorizada por ACEP Asociación Civil Estudios Populares y Fundación Konrad Adenauer-Argentina, 2014. ISBN 978-987-21839-2-9, ISBN 978-987-21839-3-6 y ISBN: 978-987-21839-4-3, respectivamente.

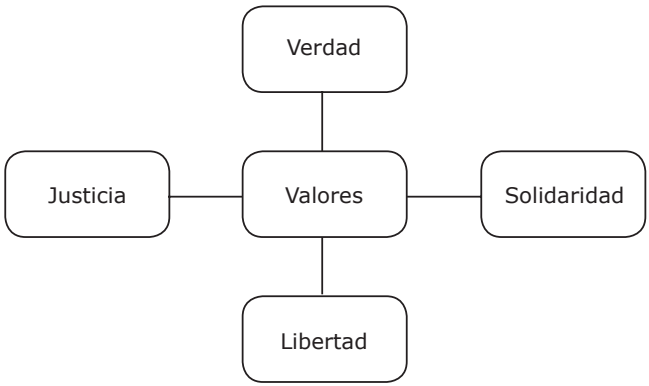
** Licenciado en Ciencia Política y abogado, Doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Córdoba, Doctor en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid y Doctor en Política y Gobierno por la Universidad Católica de Córdoba. Actualmente integra el Comité Académico de la Asociación Civil Estudios Populares y coordina la Red KAS de la Fundación Konrad Adenauer en Argentina.

El bien común de una nación *"es un bien superior, anterior a todos los bienes particulares o sectoriales"*, y su construcción *"se verifica en la promoción y defensa de los miembros más débiles y desprotegidos de la comunidad"* (CEA, 2005: Nº 7). De esa manera lo reconocemos.

Consecuentemente, la búsqueda del bien común es la búsqueda del desarrollo integral (Bergoglio, 2011). De esa manera, diseñar y gestionar políticas con el fin del bien común supone la formulación e implementación de planes (programas o proyectos) y actividades estatales que busquen el desarrollo integral del hombre en la sociedad.

¿Cuáles son esos valores y esas condiciones que posibilitan el desarrollo integral del hombre en la sociedad? La respuesta depende del marco teórico que se siga. De acuerdo con el nuestro, los valores del bien común y, consecuentemente, del desarrollo integral, son cuatro: 1) la verdad, 2) la libertad, 3) la justicia y 4) la solidaridad (CEA, 2005).

Valores del desarrollo integral



Fuente: Elaboración propia.

Posiblemente llame la atención que hablemos de valores, de la verdad, la libertad, la justicia o la solidaridad en relación con el desarrollo. Sencillamente, en coincidencia con Kliksberg (2008), sostenemos que sin valores no hay desarrollo que sea integral. Necesariamente, debemos reconciliar los valores provenientes de la ética con el desarrollo.

Según Kliksberg (2008), *"hay una sed de ética. Vastos sectores confluyen en la necesidad de superar la escisión entre ética y economía que caracterizó las últimas décadas. Una economía orientada por la ética no aparece como un simple sueño, sino como una exigencia histórica"* (2008:13).

Sobre esa base, Kliksberg (2008) concluye con una afirmación que hacemos nuestra: *"El precepto bíblico que ordena hacerse responsables los unos por los otros indica que frente a tanto sufrimiento de tantos no hay lugar a más postergaciones en este desafío decisivo"* (2008:13).

El tema de los valores es esencial y, a la vez, existencial con respecto al desarrollo del hombre y de los hombres. Como tan claramente dijo el Consejo Episcopal Latinoamericano (2007) en Aparecida (Brasil), sin valores no hay futuro *"y no habrá estructuras salvadoras, ya que en ellas siempre subyace la fragilidad humana"* (CELAM, 2007:177).

Reivindicamos los valores del humanismo cristiano respecto de las políticas para el desarrollo, sabiendo que un mundo global requiere una ética global, común o mínima (llamada "ética civil").

Como enseña Joan Carrera i Carrera (2003), esta propuesta pretende encontrar unos mínimos éticos compartidos por todos los hombres y mujeres del mundo.

El humanismo cristiano es, primero, un humanismo y luego, un humanismo cristiano. Con diferencias pero también con semejanzas respecto de otros humanismos no cristianos o no creyentes. Claramente, se puede ser humanista sin ser cristiano, pero no se puede ser cristiano sin ser humanista.

De acuerdo con Carrera i Carrera (2003), la aceptación de la ética mínima no debe suponer la disolución de la ética cristiana (que es una ética de máximos). Primero, porque *"los consensos conseguidos serán siempre provisionales"* y, segundo, porque *"para la ética civil son muy importantes los consensos pero también los disentimientos"* (2003:255).

Siempre según Carrera i Carrera (2003), esa tolerancia no debe significar la claudicación de los máximos de la ética cristiana, sino la posibilidad de proseguir el diálogo. La búsqueda del bien común y, consecuentemente, del desarrollo integral, requiere un diálogo que encuentre esos mínimos éticos.

1.1. El valor de la verdad

Un desarrollo integral no puede basarse en la mentira ni en la falsedad. Debe fundamentarse en la verdad, es decir, en la realidad de los dichos y los hechos de los actores, tanto políticos como sociales.

El primer y principal requisito del respeto a este valor es "no mentir", o sea, no ocultar la realidad ni falsearla.

Los candidatos no deben mentir en las propuestas de las campañas electorales. Los gobernantes no deben mentir en el ejercicio de la función pública. Los dirigentes empresariales y sindicales no deben mentir ni mentirse. Los habitantes y ciudadanos tampoco deben mentir ni dejarse mentir.

La mentira es la negación de la verdad como valor. No es fácil sostener la verdad, por supuesto. Pero, sin dudas, más difícil es sostener la mentira. Se puede ganar una elección sin engañar a los electores. Se puede gobernar una sociedad sin engañar a los gobernados.

La verdad *"es un valor fundamental que desde siempre la humanidad busca ansiosa. Tiene una dimensión objetiva que fundamenta la actividad del hombre, posibilita el diálogo, fundamenta la sociedad e ilumina sobre la moralidad de los comportamientos de los ciudadanos y de los grupos sociales"* (CEA, 2005: Nº 27).

Se trata de la verdad *"de la naturaleza del hombre, de la vida, de la familia, de la sociedad. Verdad, también, de los hechos acaecidos"* (CEA, 2005: Nº 27). Del respeto a este valor depende la probabilidad o la posibilidad del diálogo tanto político como intersectorial.

El diálogo no es un fin sino un medio en la búsqueda de la verdad. El diálogo entre los actores políticos (gobernantes y opositores), y entre estos y los actores sociales (dirigentes empresariales y civiles), implica decir la "verdad propia" y, sobre todo, escuchar las "verdades ajenas", buscando, entre todos, la "verdad común".

Dos grandes enemigos de la verdad son "el hablar imprudente" y "el silencio imprudente". San Gregorio Magno decía al respecto: *"Así como el hablar imprudente conduce al error, también el silencio imprudente deja en el error a los tendrían que ser instruidos"* (Regla Pastoral, II, 4).

No pocas veces la verdad (de los hechos o de los dichos) y el escándalo van juntos. Al respecto, San Gregorio Magno decía: "Debemos evitar el escándalo. Pero si el escándalo se produce por la verdad, antes que abandonar la verdad se debe permitir el escándalo" (*Homilías sobre Ezequiel*, VII, 5).

1.2. El valor de la libertad

Según el humanismo cristiano, el valor de la libertad "es respetado cuando a cada miembro de la sociedad le es permitido realizar su propia vocación personal, (…) dentro de los límites del bien común y del orden público y, en todos los casos, bajo el signo de la responsabilidad" (CDSI, 2005: 138).

Claramente, la libertad y la responsabilidad son el anverso y el reverso de una misma moneda. Se trata, pues, de una libertad responsable. Muchas veces se dice "mis derechos terminan donde empiezan los derechos de los otros". No está mal, pero mejor sería decir "mis derechos empiezan donde terminan los derechos de los otros".

Un desarrollo que sea integral debe asentarse en la libertad. No puede haber desarrollo sin ella. La libertad supone "estar libre de", por una parte, y, por la

otra, "ser libre para", o sea, no depender de otro u otros y, simultáneamente, poder realizarse en lo personal y en lo social.

La libertad en "sentido negativo o restringido" es la libertad "formal". Las constituciones de los Estados de derecho (tanto del Estado "liberal" de derecho como del Estado "social" de derecho) aseguran las libertades "formales". Un gobierno de facto niega las libertades "formales" porque prohíbe los derechos y las garantías constitucionales.

La libertad "en sentido amplio o positivo" es la libertad "real", es decir, la posibilidad de realización personal en la sociedad. Una persona sin acceso a la salud o la educación, la vivienda o el empleo, no es tan libre como otra persona con acceso a esos servicios o bienes públicos.

La pobreza impide u obstaculiza las "libertades reales". "La gran coartada", en términos de Kliksberg (2011), alega que los pobres son responsables de su situación. Pero la pobreza no es consecuencia de "malas decisiones individuales", sino de "desigualdades abismales y deficiencias fundamentales de organización social" (2011: 54).
La libertad "real" no va en contra de la libertad "en sentido negativo o restringido". Al revés, la libertad en "sentido amplio o positivo" no puede darse sin la libertad "formal". La posibilidad de realizarse personalmente en la sociedad presupone la vigencia de los derechos y las garantías del Estado de derecho, sin dudas.

1.3. El valor de la justicia

"La justicia social es una exigencia vinculada con la cuestión social, que hoy se manifiesta con una dimensión mundial; concierne a los aspectos sociales, políticos y económicos y, sobre todo, a la dimensión estructural de los problemas y las soluciones correspondientes" (CDSI, 2005: 139).

Un desarrollo que sea integral debe asentarse, también, en la justicia y, más precisamente, en la "justicia social". Tampoco puede haber desarrollo sin ella. No hablamos de la "administración de justicia" como un poder del Estado, sino de la justicia como un valor a conocer y reconocer en la convivencia social, política y económica.

La justicia social implica concretamente la disminución de la brecha de ingresos como indicador de desigualdad. Decía al respecto San Gregorio Magno: *"Dar lo necesario a los pobres es devolverles a ellos lo debido: no es beneficencia. Es el pago de una deuda de justicia y no la satisfacción de una obra de misericordia"*.

No puede haber justicia con un Estado injusto. Los Estados de derecho (a diferencia de los Estados autoritarios o totalitarios) son, por definición, legales. Pero no siempre son justos. Los Estados de derecho son justos cuando sus leyes respetan la dignidad humana y buscan el bien común.

Tampoco puede haber justicia con un mercado injusto. La economía "liberal" de mercado no es justa, por definición. Conforme a las leyes del mercado, los ricos pueden ser cada vez más ricos, mientras que los pobres son cada vez más pobres. El aumento de la desigualdad no es una falla sino una consecuencia de la economía "liberal" de mercado.

Esa ha sido una de las grandes contribuciones de la economía social de mercado. Como recuerda Friedrum Quaas (2008), desde el punto de vista ético de la lucha por la paz social, Alfred Müller-Armarck llamó a la economía social de mercado una "fórmula que intenta establecer un equilibrio racional entre los ideales de justicia, libertad y crecimiento".

Al mismo tiempo, la economía social de mercado *"es el intento de alcanzar los objetivos públicos orientados hacia el bienestar común con base en un orden estable y resolver los eventuales conflictos de la política económica por la vía pacífica"* (Quaas, 2008: 153).

El trabajo a favor de la justicia implica "ser creativos". En palabras del entonces cardenal Bergoglio (2005), es necesario *"proyectar utopías"* y, al mismo tiempo, *"hacerse cargo de lo que hay". "Ser creativos no es tirar por la borda todo lo que constituye la realidad actual, por más limitada, corrupta y desgastada que esta se presente"* (2005: 78).

1.4. El valor de la solidaridad

Junto al valor de la justicia, el humanismo cristiano coloca el valor de la solidaridad *"en cuanto vía privilegiada de la paz"* (CDSI, 2005: 140). No puede haber desarrollo sin la solidaridad entre las personas y los pueblos, que nace de la caridad, y presupone y trasciende la justicia.

Como dijo Juan Pablo II en el Mensaje para la Jornada Mundial de la Paz del año 2004: *"Por sí sola la justicia no basta. Más aún, puede llegar a negarse a sí misma si no se abre a la fuerza más profunda que es el amor"* (CDSI, 2005: 139). Para los fines del desarrollo integral, la justicia es necesaria pero insuficiente.

En contra del positivismo dominante en las ciencias jurídicas, debemos entender que ninguna legislación, ningún sistema de reglas o de estipulaciones "lograrán persuadir a hombres y pueblos a vivir en la unidad, en la fraternidad y en la paz; ningún argumento podrá superar el apelo de la caridad" (CDSI, 2005: 141).

En la XIII Jornada de Pastoral Social (organizada por la Comisión de Pastoral Social de la Arquidiócesis de Buenos Aires el 16 de octubre de 2010), el entonces cardenal Bergoglio[1] sostuvo que existe una tendencia, cada vez

1 El discurso del cardenal Jorge M. Bergoglio sj fue publicado por la Editorial Claretiana en el año 2011, bajo el título "Nosotros como ciudadanos, nosotros como pueblo: hacia un bicentenario en justicia y solidaridad".

más acentuada, a exaltar al individuo en contra del hombre como un ser en relación. *"Es la primacía del individuo y sus derechos, sobre la dimensión que mira al hombre como un ser en relación. Es la individualización de la referencia (…). Es la primacía de la razón sobre la inteligencia, 'ratio' sobre 'intellectio'. Esto ha sido calificado como el nuevo individualismo contemporáneo"* (Begoglio, 2011:29).

El gran enemigo de la solidaridad y del compromiso consiguiente es ese individualismo asocial y amoral *"que muchas veces tiñe el comportamiento de sectores o fragmentos de nuestra sociedad, que no se reconocen en un marco mayor, en un todo"* (Bergoglio, 2011:30).

Somos "ciudadanos en el seno de un pueblo". Ciudadanos es una categoría "lógica", mientras que pueblo es una categoría "histórica y mítica". El desafío de ser ciudadano comprende vivir y explicitarse en dos categorías de pertenencia*. "Se vive en sociedad y se depende de un pueblo"*, en palabras de Bergoglio (2011: 32).

Somos ciudadanos "citados al bien común". Se trata de un proceso, de una integración, de un trabajo lento, arduo y muchas veces doloroso. Se trata de un "hacerse pueblo". Ese pasaje de la primacía del individuo a la primacía del hombre como un ser en relación implica el recate de la solidaridad como uno de los valores principales.

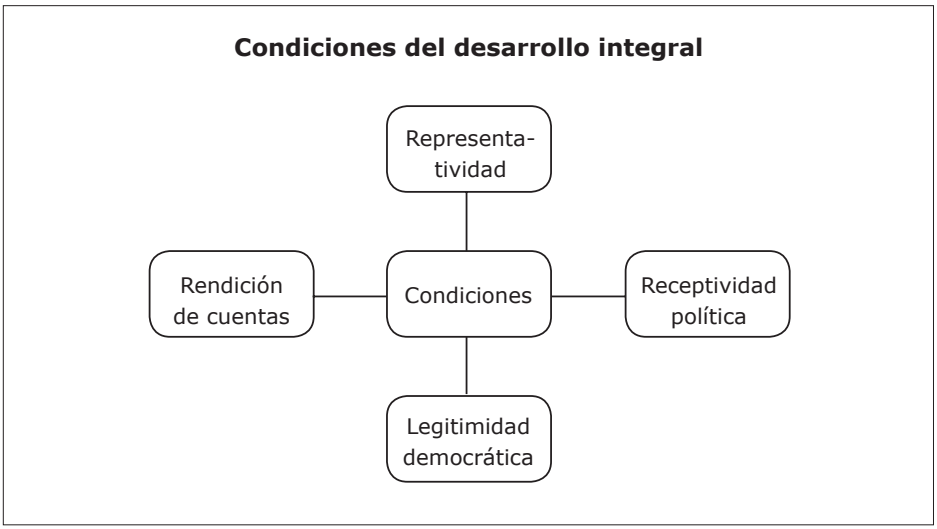
2. LAS CONDICIONES DEL DESARROLLO INTEGRAL

A la luz de esos valores (verdad, libertad, justicia y solidaridad), nos preguntamos ¿cuáles son las condiciones del bien común y, consecuentemente, del desarrollo integral? A diferencia de los valores, las condiciones varían según las épocas y los lugares, dependiendo de las ideologías y los contextos (Graglia, 2012).

Según García Delgado (2006), el desarrollo retorna al espacio público y al debate político y académico tras treinta años de implementación de una verdadera revolución conservadora "que destruyó el contrato social bienestarista y subsumió todas las dimensiones de lo social a la lógica de la maximización del interés individual" (2006:17).

El mismo García Delgado, junto con Chojo Ortiz (2006), han observado cuatro elementos o características centrales que debe tener el nuevo modelo de desarrollo: 1) que sea sustentable, 2) equitativo, 3) productivo y competitivo, y 4) consensual en la definición de un rumbo y visión estratégica.

Desde nuestro punto de vista, las condiciones del desarrollo democrático en general y, particularmente, en América Latina, pueden resumirse en dos variables principales: 1) la representación política, que, como veremos, se compone de la representatividad, la rendición de cuentas y la receptividad, y 2) la legitimidad democrática.



Fuente: Elaboración propia.

Uno de los elementos definitorios del concepto de representación política es su carácter multidimensional. Tal cual enseña Antonia Martínez (2004), los análisis se han centrado, en gran medida, en las características de los representantes y en la existencia de mecanismos eficaces de rendición de cuentas.

Sin embargo, cinco son las dimensiones que pueden encontrarse en el concepto de representación política: 1) la representación como autorización, 2) la representación como responsabilidad, 3) la representación descriptiva, 4) la representación simbólica y 5) la representación como actuación sustantiva (Martínez, 2004).

Sobre esa base, se han distinguido tres dimensiones de la representación política, que, como se dijo, es una de las condiciones del desarrollo democrático junto con la legitimidad democrática: "la representación como 'representatividad', la representación como 'rendición de cuentas' y la 'representación' como 'receptividad'" (Martínez, 2004).

De esa manera, una democracia es "representativa" si hay "representatividad", "rendición de cuentas" y "receptividad", es decir:

1. Si los gobernantes son elegidos por los gobernados mediante elecciones competitivas (representatividad);
2. Si los gobernados controlan las acciones y participan en las decisiones de los gobernantes (rendición de cuentas); y
3. Si los gobiernos tienen capacidad para resolver los problemas públicos y satisfacer las necesidades sociales (recepcitividad).

Respecto de la legitimidad democrática, se la entiende como la convicción de que tanto el régimen democrático como el sistema democrático son los más convenientes y apropiados para la sociedad, reflejándose en el apoyo (difuso y específico) de la opinión pública (Crespo y Martínez, 2005; Mateo Díaz, Payne y Zovatto, 2006).

De acuerdo con el profesor Luis F. Aguilar Villanueva (2010), la cuestión acerca de "la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos" se ha colocado en el centro de las disciplinas que estudian el gobierno y en el corazón de la preocupación ciudadana. Es el gran tema a considerar.

"En el pasado la ineficacia directiva de los gobiernos se atribuyó a los defectos y vicios del Sujeto gobierno (…). Sin embargo, en años recientes, se han resuelto razonablemente los dos problemas crónicos del sujeto gobierno: la legitimidad de su cargo y de su actuación" (Aguilar Villanueva, 2010: 6-7).

Actualmente, el "sujeto gobierno" es elegido, controlado por los otros poderes públicos y los otros órdenes de gobierno, sometido al escrutinio ciudadano, obediente de las leyes, respetuoso de las libertades políticas y civiles, abierto a la participación ciudadana, transparente y rendidor de cuentas (Aguilar Villanueva, 2010). Por lo tanto, en cuestiones de gobierno "el problema cognoscitivo y práctico se ha desplazado del sujeto/la institución gobierno hacia el proceso de gobierno, la gobernación, la gobernanza (Aguilar Villanueva, 2010: 8). En nuestros términos, de la representatividad ("sujeto gobierno") a la rendición de cuentas y a la receptividad ("proceso de gobernar").[2]

2.1. Representatividad

Uno de los factores de la representación política es la "representatividad" (Martínez, 2004). Por lo tanto, una democracia es "representativa" si los gobernantes (de los poderes ejecutivos y legislativos) son elegidos por los gobernados mediante elecciones competitivas (elecciones libres, sufragio universal y participación plena). La "representatividad" se fundamenta en el mandato representativo, que a la vez presupone la organización y el funcionamiento de los partidos políticos, las plataformas
y los sistemas electorales.

Según Antonia Martínez (2004), algunos de los factores que se han aducido para explicar el progresivo distanciamiento entre electores y partidos son la existencia de medios de comunicación de masas *"que les permitía emitir mensajes directamente al electorado"* por una parte y, por la otra, la existencia de mecanismos de financiación pública *"que hacía que los afiliados fueran menos necesarios como fuentes de ingresos"* (2004: 681). De acuerdo con la

2 La hipótesis según la cual "la legitimidad democrática depende de la receptividad política y no de la rendición de cuentas" ha sido investigada en la tesis "Receptividad política y legitimidad democrática: Argentina, Chile y Uruguay (2003-2010)", correspondiente al doctorado en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid (UCM).

profesora española, *"los electores, por su parte, habían adquirido niveles de educación más elevados y desarrollado nuevos intereses que los hacían más exigentes respecto a la oferta de los partidos"* (2004: 681).

Según Hans Blomeier (2006), el descrédito y la pésima imagen de los partidos políticos en América Latina obedecen a "la falta de democracia interna, la falta de renovación de sus cuadros dirigenciales, la corrupción y la ineficacia a la hora de gobernar", que afectan directamente a la democracia misma y redundan en abstencionismo electoral y político, desinterés de la ciudadanía por participar en la política y en sus organizaciones partidarias e imposibilidad de proyectar programas políticos de mediano y largo alcance. *"Sus efectos son el cortoplacismo y el personalismo excesivo en política"* (2006:10).

Blomeier (2006) concluye que los partidos se están transformando crecientemente en meros aparatos electorales, es decir, *"en estructuras sin contenido programático cuyo principal sostén es el intercambio de favores y de votos a cambio del acceso al aparato del Estado"* (2006:11).

De cara a la realidad latinoamericana, Daniel Zovatto (2006 a) ha dicho que no es posible tener instituciones políticas de calidad si no se fortalecen, democratizan, profesionalizan e institucionalizan los partidos políticos. En su opinión, y siguiendo en este punto a Lipset, *"nada contribuye tanto a la credibilidad y a la consolidación de la democracia como el prestigio y la institucionalización de un sistema de partidos y, a la inversa, nada erosiona más la vida democrática como el desprestigio y la parálisis de los partidos y su incapacidad para ofrecer respuestas eficaces a las demandas de la ciudadanía"* (2006 a: 35-36).

De acuerdo con el profesor argentino, de no resolverse adecuada y oportunamente la crisis de credibilidad que hoy atraviesa la mayor parte de los partidos en América Latina, *"la sostenibilidad de la democracia puede verse seriamente comprometida"* (Zovatto, 2006 a: 36).

Ahora bien, considerando los enfoques de Martínez (2004), Blomeier (2006) y Zovatto (2006 a), nos planteamos la paradoja descripta por Juan J. Linz (2004). Según este autor, en todas las sociedades donde la gente es libre para expresar sus preferencias *"existe un amplio consenso acerca de la legitimidad de la democracia como forma de gobierno"* y *"también hay un acuerdo considerable sobre los partidos políticos como esenciales para el funcionamiento de la democracia"*. Sin embargo, *"al mismo tiempo, en gran parte de los sistemas democráticos la opinión pública está caracterizada por una insatisfacción penetrante con, y desconfianza en, los partidos políticos"* (2004: 187).

Esa es la paradoja. De acuerdo con Linz (2004), *"ya no encontramos que las ideas críticas sobre los funcionarios de turno y los partidos estén acompañadas por un cuestionamiento radical de las instituciones democráticas básicas*

y por la adopción de alternativas ideológicas a la democracia liberal. En las democracias estables, no existen defensores políticamente significativos de un sistema político no democrático". Afortunadamente, dice Linz (2004), *"la ambivalencia hacia los partidos políticos que encontramos en nuestras sociedades democráticas, al menos por el momento, no ha llevado a su rechazo"* (2004: 215-216).

Finalmente, coincidimos con Linz (2004) al afirmar que *"algunos de los problemas con los partidos políticos son casi inherentes a su naturaleza y por lo tanto difíciles, si no imposibles, de corregir a través de la ingeniería institucional, que suele terminar a menudo como un mero entretenimiento"* (2004: 216).

La paradoja de Linz (2004) se resuelve, desde nuestro punto de vista, al observar que los partidos políticos son necesarios para que una democracia sea "representativa" y, por lo tanto, son una condición para el desarrollo democrático. Pero no la legitiman si funcionan bien ni la deslegitiman si funcionan mal. Lisa y llanamente, los partidos políticos no influyen como tampoco influyen los sistemas electorales (mayoritarios o proporcionales) sobre el apoyo de la opinión pública a la democracia.

2.2 Rendición de cuentas

Otro de los factores de la representación política es la "rendición de cuentas" (Martínez, 2004). Por lo tanto, una democracia es "representativa" si los gobernantes son elegidos por los gobernados mediante elecciones competitivas, pero también si los gobernados controlan las acciones y participan en las decisiones de los gobernantes. La "rendición de cuentas" se fundamenta en los poderes de los representados y se refleja en la accountability legal, política y social.

Según las definiciones conceptuales expresadas por Peruzzotti y Smulovitz (2002, citados en IDD-Lat, 2005: 131), el propósito de la accountability es ejercer control sobre los gobernantes y funcionarios públicos para que estos actúen respetando el marco legal y sean responsables en sus acciones, adecuándolas a las demandas de la sociedad. La accountability coadyuva a que las acciones gubernamentales se correspondan con las preferencias de la ciudadanía, base de un gobierno políticamente responsable.

Sobre base del supuesto de que se premia el control entre los poderes y la rendición de cuentas ante la sociedad, siguiendo la clasificación del IDD-Lat distinguiremos dos tipos de accountability, ambas integrantes de la "infraestructura ética" en términos de Villoria Mendieta (2000): 1) la "accountability legal y política" y 2) la "accountability social".

La "accountability legal" está orientada a garantizar que las acciones de los gobernantes y funcionarios públicos estén enmarcadas legal y constitucionalmente. De acuerdo con el IDD-Lat, "un gobierno será legalmente responsable

si es posible controlar que las acciones gubernamentales no infringen la ley y se ajustan al debido proceso".[3]

La "accountability política" es la capacidad del electorado para hacer que las políticas gubernamentales respondan a sus preferencias. Según el IDD-Lat, *"un gobierno es políticamente responsable si los ciudadanos tienen medios para castigar a administraciones irresponsables o a aquellas cuyas políticas no responden a las preferencias del electorado"*.[4]

Junto con la accountability legal y política se incluye la accountability social como mecanismo de control. En relación con la "accountability social", siguiendo a Leonardo Avritzer (2002, citado en IDD-Lat, 2005: 11), el IDD-Lat sostiene que son *"las acciones de una numerosa serie de asociaciones y movimientos ciudadanos o de los medios, orientadas a exponer actos gubernamentales incorrectos, a aportar nuevos temas a la agenda pública o a activar las agencias horizontales"*. O'Donnell (2004) destaca la propuesta de Smulovitz y Peruzzotti con respecto a esta accountability que, siendo vertical, no es electoral, llamándola "accountability societal vertical".

Para medir la "accountability legal y política", el IDD-Lat considera tres indicadores (los dos primeros para la "accountability legal" y el tercero para la "accountability política"): 1) la elección de los jueces de la Corte Suprema, 2) la actuación del ombudsman y 3) los mecanismos de democracia directa.

La "elección de los jueces de la Corte Suprema" guarda relación con los procedimientos seguidos e injerencia institucional de cada uno de los tres poderes de la República. De acuerdo con el IDD-Lat, este indicador "mide el grado de independencia de los tres poderes".[5]

A su vez, la "actuación del Ombudsman" (o del "Defensor del Pueblo", según se lo llama generalmente) como el segundo de los indicadores de "accountability legal" señala la posibilidad que tiene la ciudadanía de interponer denuncias o peticiones si se considera que sus derechos han sido violados.[6]

Finalmente, los mecanismos de democracia directa como el único indicador de "accountability política", guardan relación con la existencia y aplicación de procedimientos que permitan a la población expresarse para decidir cuestiones de políticas públicas (plebiscito, referéndum o consulta popular).[7]

---

3 Se trata de la "accountability horizontal" o "la institucionalización de la desconfianza", en términos de Guillermo O'Donnell (2004).

4 Daniel Zovatto (2006 b) ha concluido que la aplicación y el impacto de las instituciones de democracia directa han sido limitados y que la principal preocupación es cómo y cuándo utilizarlos.

5 Conforme al IDD-Lat, a los fines de la ponderación, se asignan 10 puntos si intervienen los tres poderes, 5 puntos si intervienen dos poderes y 0 puntos su interviene un poder solamente.

6 Con arreglo al IDD-Lat, a los fines de la ponderación se asignan 10 puntos por la existencia de la institución y 0

7 A los fines de la ponderación, se asignan 10 puntos si el país cuenta con mecanismos y los aplica, 5 puntos si el país cuenta con los mecanismos pero no los aplica y 0 puntos si el país no cuenta con los mecanismos.

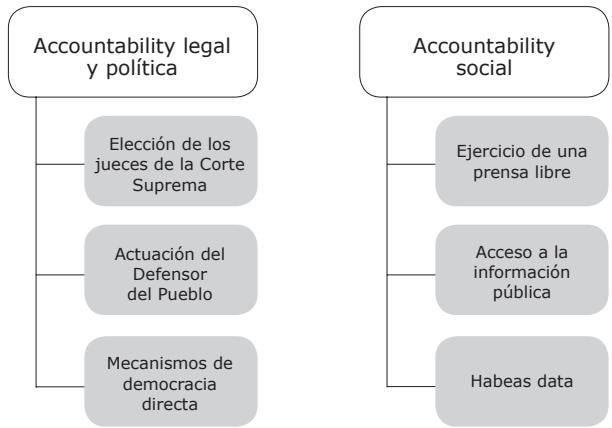
Como se ha dicho, junto la "accountability legal y política", el IDD-Lat también mide la "accountability social" a través de tres indicadores: 1) las condiciones para el ejercicio de una prensa libre, 2) el acceso a la información pública y 3) el "habeas data" personal.

Las "condiciones para el ejercicio de una prensa libre" son el primero de los indicadores de "accountability social" propuesto por el IDD-Lat. Según este indicador, se entiende la libertad de prensa como la posibilidad de uso de un medio que tiene la población para hacer denuncias.[8]

A su vez, el *"acceso a la información pública" es el segundo de los indicadores de "accountability social"* propuesto por el IDD-Lat. De acuerdo con este indicador, se obliga a las burocracias estatales (gubernativas o administrativas) a rendir cuentas respecto de la información que usan o difunden.[9]

Finalmente, el "habeas data" se refiere a una acción que garantiza el acceso de cualquier individuo a la información contenida en bases de datos públicas o privadas referida a su persona o propiedad y, además, la posibilidad de actualizar, corregir, remover o preservar la información con el objeto de proteger ciertos derechos fundamentales.[10]

Dimensiones e indicadores de "rendición de cuentas"



Fuente: Elaboración propia.

8 Conforme al IDD-Lat, a los fines de la ponderación se asignan 10 puntos para el país con menor puntaje en el "Índice de libertad de prensa" y para cada uno de los restantes proporcionalmente y, además, se asignan 10 puntos para el país con menor "cantidad de violaciones a la libertad de prensa (periodistas víctimas de la violencia)" y para cada uno de los restantes proporcionalmente. Se suman ambos puntajes y se divide por 2.

9 Con arreglo al IDD-Lat, a los fines de la ponderación se asignan 10 puntos si el país cuenta con legislación y 0 puntos si el país no cuenta con legislación al respecto.

10 Conforme al IDD-Lat, a los fines de la ponderación se asignan 10 puntos si el país cuenta con legislación y 0 puntos si el país no cuenta con legislación al respecto.

2.3. Receptividad política

Otro de los factores de la representación política es la "receptividad" (Martínez, 2004). Por lo tanto, una democracia es "representativa", también, si los gobiernos tienen capacidad para resolver los problemas públicos y satisfacer las necesidades sociales. La "receptividad" se basa en la eficacia directiva de los gobiernos (Aguilar Villanueva, 2010) y se refleja en la capacidad para generar políticas de bienestar y de eficiencia económica (Collier y Levitsky, 2000, citados en IDD-Lat, 2002: 24-25).

Según Collier y Levitsky (2000, en IDD-Lat, 2002: 24), los seis factores a considerar para una clasificación de las democracias son: 1) elecciones libres, 2) sufragio universal, 3) participación plena, 4) libertades civiles, 5) poder efectivo para gobernar y 6) igualdad socioeconómica y/o altos niveles de participación popular en las instituciones económicas, sociales y políticas, control en los procesos de toma de decisiones y todos los niveles de política.

Los primeros tres atributos son considerados requisitos básicos de una democracia. Los primeros cuatro atributos son los que consideran las definiciones que reconocen la democracia observando un "mínimo procedimental". Las definiciones que consideran un "mínimo procedimental expandido" requieren de los primeros cinco atributos. Finalmente, las "definiciones o concepciones maximalistas o multidimensionales" de democracia requieren de los seis atributos.

En términos del IDD-Lat, la representación como "receptividad" se refleja en el poder efectivo para gobernar (Collier y Levitsky, 2000, en IDD-Lat, 2002: 24), que a su vez se mide a través de la capacidad para generar políticas de bienestar y eficiencia económica.

Como una subdimensión del "poder efectivo para gobernar", el IDD-Lat mide su capacidad para generar políticas de bienestar, considerando estos cuatro indicadores: 1) el desempleo urbano, 2) los hogares bajo la línea de pobreza, 3) el desempeño en salud y 4) el desempeño en educación.

Respecto del primero, se considera la proporción de población desocupada y la económicamente activa.[11] En cuanto al segundo, se considera la proporción de hogares cuyos ingresos totales no superan el valor de una Canasta Básica Total (CBT), estableciendo si los ingresos de los hogares tienen capacidad de satisfacer, por medio de la compra de bienes y servicios, un conjunto de necesidades alimentarías y no alimentarías consideradas esenciales (vestimenta, transporte, educación, salud, etc.).[12]

---

11 Conforme al IDD-Lat, a los fines de la ponderación se asignan 10 puntos para el país con el valor de desempleo más bajo y para cada uno de los restantes proporcionalmente.

12 Con arreglo al IDD-Lat, a los fines de la ponderación se asignan 10 puntos para el país con el valor de los hogares bajo la pobreza más bajo y para cada uno de los restantes proporcionalmente.

Para el IDD-Lat, el desempeño en salud se cuantifica utilizando una variable de calidad y una variable de esfuerzo. La variable de calidad se mide a través de la tasa de mortalidad infantil, mientras que la variable de esfuerzo se mide mediante el gasto en salud. La tasa de mortalidad infantil es medida como la proporción de menores fallecidos antes de cumplir un año de edad por cada 1.000 nacidos vivos. A su vez, el gasto en salud es medido como el porcentaje del PBI destinado en un año dado.[13]

El desempeño en educación también se cuantifica utilizando una variable de calidad (la matriculación secundaria) y una variable de esfuerzo (el gasto en educación). La matriculación secundaria es medida como la relación entre jóvenes de todas las edades que asisten a escuelas de nivel medio y la población en edad escolar del país correspondiente. A su vez, el gasto en educación, a semejanza del gasto en salud, es medido como el porcentaje del PBI destinado en un año dado.[14]

Como otra subdimensión del "poder efectivo para gobernar", el IDD-Lat mide su capacidad para generar políticas de eficiencia económica, considerando estos cinco indicadores: 1) la libertad económica, 2) el PBI per cápita, 3) la brecha de ingresos, 4) la inversión sobre el PBI y 5) el endeudamiento sobre el PBI.

El primero de los indicadores se mide a través del puntaje en el Índice de Libertad Económica y considera 50 variables agrupadas en 10 factores generales.[15]

El Producto Bruto Interno (PBI) mide el valor total de la producción de bienes y servicios de un país. A su vez, el Producto Bruto Interno per cápita mide el valor total de la producción de bienes y servicios de un país, pero en relación con su distribución en la población.[16]

La brecha de ingresos compara los ingresos del quintil más alto y del quintil más bajo de la población (considerando los ingresos totales del hogar). Es uno de los indicadores más importantes en lo que respecta a la eficiencia de

---

13 Conforme al IDD-Lat, a los fines de la ponderación se asignan 10 puntos para el país con menor tasa de mortalidad infantil y para cada uno de los restantes proporcionalmente y, además, se asignan 10 puntos para el país con mayor gasto en salud sobre el PBI y para cada uno de los restantes proporcionalmente. Se suman ambos puntajes y se divide por 2.

14 Con arreglo al IDD-Lat, a los fines de la ponderación se asignan 10 puntos para el país con mayor tasa de matriculación secundaria y para cada uno de los restantes proporcionalmente y, además, se asignan 10 puntos para el país con mayor gasto en educación sobre el PBI y para cada uno de los restantes proporcionalmente. Se suman ambos puntajes y se divide por 2.

15 Política comercial, carga impositiva del gobierno, intervención del gobierno en la economía, política monetaria, flujos de capital e inversión extranjera, actividad bancaria y financiera, salarios y precios, derechos de propiedad, regulaciones y mercado negro. A los fines de la ponderación, se asignan 10 puntos para el país con mayor puntaje en el Índice de Libertad Económica y para cada uno de los restantes proporcionalmente.

16 Conforme al IDD-Lat, a los fines de la ponderación se asignan 10 puntos para el país con el valor de PBI per cápita más alto y para cada uno de los restantes proporcionalmente.

los sistemas democráticos para promover la equidad, constituyendo una muy buena medida de la desigualdad social.[17]

La inversión es el flujo de producto de un período dado que se usa para mantener o incrementar el stock de capital de la economía, lo que trae como consecuencia un aumento en la capacidad productiva futura de la economía.[18] El IDD-Lat entiende que el aumento en la inversión de un país indica "eficiencia económica".

Respecto del endeudamiento, se considera la deuda externa total.[19] Se considera que la disminución en el endeudamiento de un país también indica "eficiencia económica".

Dimensiones e indicadores de receptividad política

Fuente: Elaboración propia.

17 Con arreglo al IDD-Lat, a los fines de la ponderación se asignan 10 puntos para el país con el valor de la brecha de ingresos más bajo y para cada uno de los restantes proporcionalmente.

18 Conforme al IDD-Lat, a los fines de la ponderación se asignan 10 puntos para el país con mayor inversión sobre el PBI y para cada uno de los restantes proporcionalmente.

19 Con arreglo al IDD-Lat, a los fines de la ponderación se asignan 10 puntos para el país con menor endeudamiento sobre el PBI y para cada uno de los restantes proporcionalmente.

2.4. La legitimidad democrática, origen y desempeño de los gobiernos

En el año 1959, Seymour M. Lipset[20] hizo un análisis del conjunto de condiciones que debían darse para el advenimiento de una democracia y su posterior estabilización. Ese conjunto de condiciones se circunscribía al "nivel de desarrollo económico" y al "grado de legitimidad del sistema político". Más de medio siglo después de aquel análisis sociológico, la estabilidad de las democracias representativas sigue dependiendo, básicamente, de esas mismas condiciones.

La legitimidad implica la capacidad de un sistema político para generar y mantener la convicción de que las instituciones políticas existentes son las más convenientes o apropiadas para la sociedad (Lipset, 1959). En las democracias representativas, esa convicción se funda tanto en el origen como en el desempeño de los gobiernos (Aguilar Villanueva, 2010) y se refleja en el apoyo (difuso y específico) de la opinión pública a la democracia (Crespo y Martínez, 2005, Mateo Díaz, Payne y Zovatto, 2006).

Siguiendo a Linz (2004), entendemos que los gobernantes deben expresar y llevar a cabo la voluntad de los gobernados. Deberían ser "sensibles" a priori a las demandas de la ciudadanía. Como bien observa este autor, algunos encuentran perturbadora y desagradable la democracia dominada por las encuestas. *"Pero digámoslo de otro modo: los políticos deben expresar y llevar a cabo la voluntad del pueblo, o al menos de los que votaron por ellos. Deberían ser responsive. ¡Eso es la democracia! El perseguir sus propias preferencias más que las de los votantes ha sido la base de la crítica a la democracia elitista"* (Linz, 2004: 212-213).

Liderar, dice Juan J. Linz (2004), no significa ignorar, sino apelar a la gente y responsabilizarse por las decisiones y acciones que se toman e implementan. Luego, los ciudadanos pueden premiar o castigar a los líderes en la siguiente elección. Es una cuestión de creencias, no de referencias objetivas o contenidos morales. *"A pesar de que los políticos son objeto de una crítica constante, acertada o incorrecta, incluyendo a los que la misma gente ha votado, la idea de que los pocos elegidos tienen el derecho a gobernar como resultado del proceso democrático está menos cuestionada que en el pasado"* (Linz, 2004: 216).

Como bien dicen Mercedes Mateo Díaz, Mark Payne y Daniel Zovatto (2006), *"no hay que perder de vista que la consolidación del sistema democrático descansa también, entre otras cosas, sobre el apoyo de la opinión pública, apoyo que se va cimentando con el tiempo"* (2006: 297).

Sabemos que la opinión ciudadana puede ser alterada por la comunicación política gubernamental y que, a veces, el apoyo o la satisfacción pueden estar infundados. Sin embargo, aceptamos esa amenaza a nuestro enfoque teórico,

---

20 En "Some social Requisits of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy", que publicara en la *American Political Science Review*.

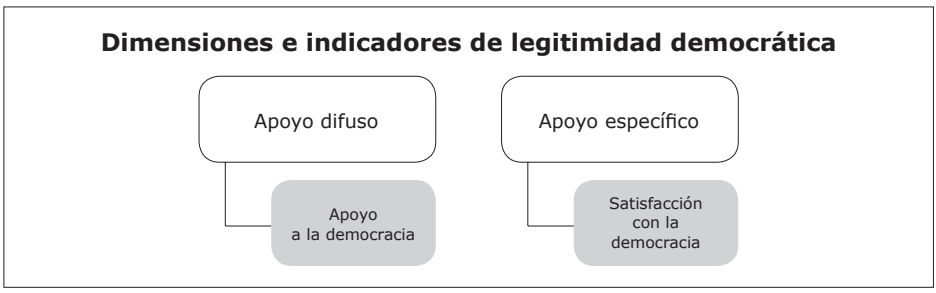
y lo hacemos desde una noción de la comunicación política que la distingue muy claramente del marketing político.

Al respecto, Crespo, Garrido, Carletta y Riorda (2011) sostienen que la comunicación política *"no se revela como una degradación de la política (más allá de algunas visiones en ese sentido) sino que, por el contrario, la revaloriza y al mismo tiempo representa la condición de funcionamiento del espacio público ensanchado de la democracia de masas y prácticamente sin fronteras"* (2011: 11). Desde ese punto de vista, que compartimos, la comunicación política gubernamental puede fortalecer las creencias sociales o ciudadanas sobre la democracia y contribuir a reflejar la "legitimidad democrática".

La convicción con respecto al origen y al desempeño de los gobiernos debe reflejarse en el apoyo de la opinión pública al "régimen democrático" y al "sistema democrático". Es decir, el "apoyo difuso" y el "apoyo específico" que planteara Easton en 1965 y que Pipa Norris en 1999 desagregara en apoyo difuso a la comunidad política, desempeño del régimen, apoyo a los principios básicos del régimen, apoyo a las instituciones del régimen y apoyo a los actores políticos (Mateo Díaz, Payne y Zovatto, 2006).

El "apoyo difuso" puede medirse a través del apoyo de la opinión pública a los principios de la democracia, mientras que el "apoyo específico" puede medirse mediante la satisfacción de la opinión pública con las realizaciones de la democracia. Tanto el "apoyo a la democracia" como la "satisfacción con la democracia" son indicadores que han sido medidos por la Corporación Latinobarómetro a partir del año 1996, lo que permite hacer comparaciones.

El primero (apoyo) mide la población que prefiere la democracia a cualquier otra forma de gobierno, es decir, la democracia como forma de gobierno en comparación con cualquier otra y, específicamente, con un régimen autoritario. El segundo (satisfacción) mide la población que está muy satisfecha o más bien satisfecha con el funcionamiento de la democracia en su país, es decir, no mide la democracia como forma de gobierno sino su funcionamiento. El apoyo difuso puede depender de la cultura política, mientras que el apoyo específico puede depender del proceso de diseño y gestión de políticas públicas y, sobre todo, de sus resultados.



Fuente: Elaboración propia.

CAPÍTULO II

Nuevo municipalismo para el desarrollo local y regional

1. UN NUEVO MUNICIPALISMO

1.1. De los servicios urbanos al desarrollo local

A escala local y regional, la realización del desarrollo integral del que hablamos requiere una redefinición del "municipalismo". El pensamiento y el sentimiento municipalistas se han caracterizado por la reivindicación de las autonomías municipales. Esa ha sido, es y será la bandera del municipalismo. Es decir, aumentar y mejorar las autonomías de los municipios, sus capacidades de decisión y de acción. La autonomía política para elegir y remover a sus autoridades, la autonomía económica y financiera para crear y disponer de sus recursos y la autonomía administrativa para designar a sus empleados, realizar las obras y prestar los servicios directamente o a través de terceros.

Sin embargo, todavía hay municipios que no son autónomos legal y constitucionalmente. Es decir, todavía hay municipios que no gozan del reconocimiento legal y constitucional de sus autonomías. A su vez, todavía hay municipios que gozan de esas autonomías según las leyes y constituciones tanto nacionales como subnacionales, pero no son realmente autónomos. Esta es, tal vez, la gran hipocresía del municipalismo latinoamericano. Los municipios tienen amplias competencias según las leyes y constituciones, pero no tienen los recursos necesarios y suficientes para atenderlas. Sobre todo, no tienen los recursos financieros y humanos.

Esa reivindicación no tiene que ver con la población ni con el territorio. La base y el punto de partida de la reivindicación municipalista no dependen de la cantidad de habitantes ni de la superficie del ejido o radio. Tampoco dependen de las formas de organización de los Estados nacionales o subnacionales. La reivindicación municipalista depende del "principio de inmediatez". Los municipios deben ser autónomos porque las administraciones y los gobiernos locales están cerca de los problemas y, por lo tanto, pueden y deben estar más cerca de las soluciones. A su vez, la reivindicación municipalista es el fundamento de la descentralización política, económica, financiera y administrativa.

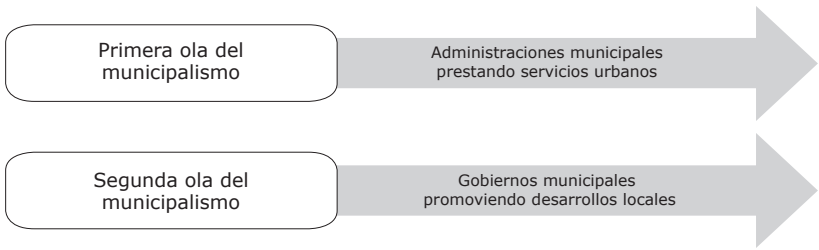
Con la lucha por las autonomías municipales como trasfondo, la evolución del municipalismo latinoamericano muestra dos grandes momentos (u olas) y un tercero al que nos estamos introduciendo. Con diferencias según los

diversos regímenes de cada país, en general se puede observar que en un primer momento las administraciones municipales se dedicaron solamente a la prestación de los servicios urbanos. Por ejemplo, el alumbrado, el barrido y la limpieza. También se puede observar que esos servicios se hicieron cada vez más complejos y complicados, incluyendo el transporte urbano de pasajeros, el tratamiento de aguas residuales y la recolección y disposición final de residuos, entre otros.

En una segunda etapa, los gobiernos municipales se consagraron, además, a la promoción del desarrollo local. De esa manera, se hicieron cargo de diversas materias concurrentemente con los gobiernos subnacionales o nacionales. Por ejemplo, se hicieron cargo de satisfacer las necesidades de vivienda, medioambiente e infraestructura de servicios (Pacharoni, 2004), empleo y crecimiento (Scandizzo, 2004), educación, salud y complemento de necesidades básicas insatisfechas (Cingolani, 2004), participación, confianza, acción colectiva y cooperación (Cáceres, 2004) de la localidad o de una región (Graglia y Riorda, 2006).

Vale la pena subrayar que el segundo momento no sustituye el primero. Es decir, la promoción del desarrollo local no sustituye la prestación de los servicios urbanos. Aquella se agrega a esta. Los municipios, sus administraciones y gobiernos siguen siendo responsables (primera y principalmente) de prestar eficiente y eficazmente los servicios en la localidad, pero también se hacen responsables de promover un desarrollo de la localidad. Las administraciones y los gobiernos municipales deben prestar los servicios de alumbrado, barrido y limpieza en su territorio, pero también promover el desarrollo del capital físico, de la actividad económica, del capital humano y del capital social de su territorio.

Primera y segunda olas del municipalismo



Fuente: Elaboración propia.

El paso de la primera a la segunda ola del municipalismo se ha caracterizado por un proceso incremental de transferencia de funciones de los gobiernos nacionales o subnacionales a los gobiernos municipales. Ese proceso no ha dependido de la forma de Estado, es decir, se ha dado en Estados federales

y en Estados unitarios sin mayores diferencias. Las transferencias de funciones de los niveles gubernamentales superiores (los gobiernos nacionales o subnacionales) a los niveles gubernamentales inferiores (los gobiernos municipales) se ha dado tanto explícita como implícitamente, por convenios o por abandonos.

Las "transferencias explícitas" se produjeron mediante convenios intergubernamentales de descentralización. En general se ha criticado (y se sigue criticando) la insuficiencia de los recursos económicos y financieros enviados en comparación con el incremento de las competencias y funciones transferidas. Al respecto, debe aceptarse que, muchas veces, esas descentralizaciones se concretaron
en medio de procesos de reforma del Estado reduccionistas y eficientistas (en términos de Kliksberg), buscando ajustar los gastos de los gobiernos nacionales o subnacionales más que reconocer las autonomías municipales.

Las "transferencias implícitas" no se causaron mediante convenios intergubernamentales de descentralización, sino por abandono de los gobiernos nacionales o subnacionales. Sobre todo a partir de crisis políticas, económicas y sociales, muchos gobiernos municipales se hicieron cargo de la atención de la emergencia social frente a la retirada de los gobiernos nacionales o subnacionales. No hubo convenios intergubernamentales de descentralización, sino abandono de funciones nacionales o subnacionales. Por supuesto, los gobiernos municipales se hicieron cargo de más competencias o funciones con iguales recursos económicos y financieros.

Explícita o implícitamente, por convenios o por abandonos, la consecuencia del paso de la primera a la segunda ola del municipalismo ha sido la ampliación de responsabilidades a cargo de las administraciones y los gobiernos municipales, sin los recursos necesarios y suficientes en muchos casos. Sobre todo, sin las transferencias ni los aportes de otras jurisdicciones. No pocas veces esto ha provocado situaciones de desfinanciamiento y, consecuentemente, de ingobernabilidad por acumulación creciente de demandas insatisfechas. Esa indeseable consecuencia debe tenerse muy en cuenta de cara a la tercera ola del municipalismo.

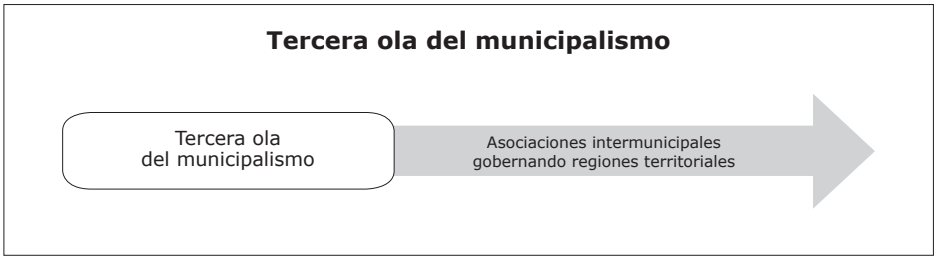
En las primeras décadas de este nuevo siglo, está claro que los gobiernos municipales no pueden prestar servicios urbanos ni (mucho menos) promover desarrollos locales sin autonomías (legales y reales). Está claro, también, que los procesos de transferencia de funciones de los gobiernos nacionales o subnacionales a los gobiernos municipales continuarán y se consolidarán los existentes, con los recursos necesarios y suficientes en el mejor de los casos. Ahora bien, se vislumbra una tercera ola del municipalismo. ¿Cuál será su principal característica? Desde nuestro punto de vista, el asociativismo intermunicipal (Giuliano, 2006).

Tanto en la primera como en la segunda etapa, los gobiernos municipales se relacionaron cooperando mutuamente en la prestación de servicios urbanos

y, también, en la promoción de desarrollos locales. Hay muchas experiencias sobre relaciones intermunicipales de cooperación recíproca. Sin embargo, hasta ahora hemos visto gobiernos municipales que se asociaban para ayudarse en el ejercicio de sus funciones dentro de sus respectivos ejidos o radios. Por ejemplo, dos o más municipios que se asociaban para realizar obras públicas de pavimentación, para iniciar o impulsar actividades conjuntas en la formación de los recursos humanos o en la gestión del turismo, etc.

1.2. La tercera ola del municipalismo

Más allá de la cooperación intermunicipal que conocemos, a los fines de prestar servicios o promover desarrollos dentro de sus respectivos ejidos o radios, la tercera ola que vislumbramos se caracterizará por asociaciones intermunicipales gobernando regiones territoriales. Esta será la característica principal del "nuevo municipalismo" o de la "tercera ola del municipalismo" (Graglia, 2008). Respecto de esta hipótesis de trabajo se imponen tres aclaraciones a sendas cuestiones: 1) ¿qué entendemos por asociaciones intermunicipales?, 2) ¿qué decimos al decir "gobernando"? y 3) ¿qué entendemos por "regiones territoriales"?.



Fuente: Elaboración propia.

Por "asociaciones intermunicipales" entendemos los entes, las mancomunidades, las agrupaciones o los consorcios (Giuliano, 2006) constituidos por gobiernos municipales. Sostenemos que los asociados deben ser gobiernos de municipios autónomos y reconocidos por los gobiernos nacionales o subnacionales. Esto independientemente del tamaño de sus poblaciones (pueden ser ciudades, municipalidades o comunas, etc.) y del alcance de sus regímenes legales, es decir, más allá de sus formas de organización y funcionamiento, de sus competencias (materiales y territoriales) y sus recursos financieros (propios o de otras jurisdicciones).

No las pensamos como simples asociaciones informales. Las pensamos como personas jurídicas de derecho público, con capacidad legal para elegir sus autoridades y sancionar sus normas de organización y funcionamiento, para contratar, realizar obras y prestar servicios públicos en virtud de delegaciones de los gobiernos nacionales o subnacionales y/o de los gobiernos municipales asociados. Las asociaciones intermunicipales de las que hablamos deben

constituirse a partir de las autonomías municipales y, sobre esa base, los gobiernos nacionales o subnacionales deben reconocerlas.

Al decir "gobernando", inicialmente no pensamos en el gobierno como "estructura" sino en el gobierno como "gestión" (Aguilar Villanueva, 2010), es decir, no pensamos en la institución gubernamental sino en la función gubernativa. No nos parece recomendable la creación de nuevos niveles de gobierno entre los gobiernos nacionales o subnacionales y los gobiernos municipales, ni en los Estados federales ni en los Estados unitarios. Sin embargo, reivindicamos funciones gubernativas de las asociaciones intermunicipales a escala regional (Graglia, 2008), dentro de un Estado nacional o de un Estado subnacional, cuidando que no se incrementen ni se empeore la burocracia generalmente existente.

Al decir "regiones territoriales" pensamos en espacios geográficos. Esos espacios pueden ser homogéneos o heterogéneos desde un punto de vista social o económico. Más allá de la homogeneidad o la heterogeneidad social o económica, lo importante es que esos espacios contengan los ejidos o radios de los municipios asociados, por una parte, y, por la otra, las zonas existentes "fuera" de dichos ejidos o radios pero "dentro" de la región a la que esos municipios pertenecen (si las hubiere). Hacemos esta distinción porque los regímenes legales (tanto nacionales como subnacionales) difieren en cuanto a las competencias territoriales de los municipios.

Básicamente hay dos sistemas: 1) el de "municipios colindantes" y 2) el de "municipios no colindantes". En el primero, los ejidos o radios de los municipios son limítrofes, es decir, "donde termina un municipio, empieza otro municipio". En el segundo, los ejidos o radios de los municipios no son limítrofes y, por lo tanto, puede haber zonas entre ellos que no pertenecen a ningún municipio. Las regiones territoriales de las que hablamos incluirían los ejidos o radios de los municipios asociados (primer sistema) más las zonas existentes "fuera" de dichos ejidos o radios pero "dentro" de la región a la que esos municipios pertenecen (segundo sistema).

Las "asociaciones intermunicipales gobernando regiones territoriales", características de la tercera ola del municipalismo, pueden ser una solución (o, por lo menos, parte de una solución) a la problemática de los conurbanos, donde la coordinación entre los gobiernos municipales integrantes de las áreas metropolitanas y de ellos con el Estado nacional y/o el Estado subnacional es imprescindible. Asimismo, son una solución a la problemática de las zonas que están fuera de los ejidos o radios municipales, donde los Estados nacionales o subnacionales no pueden ejercer sus funciones gubernativas con eficiencia y eficacia.

En la tercera ola del municipalismo, las administraciones y los gobiernos municipales seguirán prestando los respectivos servicios urbanos y promoviendo los respectivos desarrollos locales, pero además deberán encargarse del desarrollo de su región. Está claro que el desarrollo local es la base y el punto

de partida del desarrollo regional, pero también debe estar claro que este es el soporte de aquel. Para que se desarrollen las localidades debe progresar la región que las contiene, necesariamente. Hoy por hoy, trabajar a favor del desarrollo local implica trabajar a favor del desarrollo regional y viceversa.

En términos de desarrollo, lo local va indisolublemente ligado a lo regional (Graglia y Riorda, 2006). Atento a ello, los actores de este "nuevo municipalismo" deberán ser los gobiernos municipales, pero junto con los gobiernos subnacionales y nacionales. Sin retroceder en las respectivas autonomías, aumentándolas y mejorándolas pero al servicio del desarrollo local y regional. El "nuevo municipalismo" deberá caracterizarse por la coordinación intergubernamental. Las asociaciones intermunicipales deberán gobernar sus regiones en coordinación con los gobiernos subnacionales y nacionales correspondientes. Se deberá buscar una alianza estratégica para el desarrollo local y regional.

Para los gobiernos municipales y, también, para los gobiernos subnacionales y nacionales, será un cambio de fondo respecto de las relaciones preexistentes. Para los gobiernos municipales una cosa es prestar un servicio urbano o promover el desarrollo local con el apoyo subnacional o nacional y otra cosa es gobernar una región en asociación con otros gobiernos municipales y en coordinación con el gobierno subnacional y el gobierno nacional. Para un gobierno subnacional o nacional, una cosa es descentralizar una obra o un servicio a un gobierno municipal individualmente y otra cosa es descentralizar funciones y recursos a una asociación intermunicipal que gobierna una región.

Estos cambios deben suponer un gran acuerdo inicial entre los gobiernos municipales y los gobiernos subnacionales o nacionales. No se puede pensar este "nuevo municipalismo" en términos de ganar-perder, sino de ganar-ganar. Los primeros deberán asociarse con el propósito de gobernar las regiones que ellos componen, ampliando sus responsabilidades, mientras que los segundos deberán favorecer la constitución de asociaciones intermunicipales, reconocerles personería jurídica, competencias materiales y territoriales, transfiriéndoles recursos al efecto (a esos fines podrían crear nuevas regiones territoriales, subdividir o reorganizar las existentes si fuera necesario).

Finalmente, el "nuevo municipalismo" del que hablamos deberá caracterizarse por la concertación entre el sector gubernativo por una parte, y los sectores privados y ciudadanos por la otra. Hoy por hoy, cualquier política pública eficiente y eficaz supone que las diversas jurisdicciones gubernamentales trabajen concertadamente con los privados y los ciudadanos. La ejecución de políticas para el desarrollo local y regional debe ser concertada si busca ser exitosa. Para ejecutar planes (programas o proyectos) exitosamente, debe hacerse en concertación con los sectores privados. Esto supone, a su vez, diagnósticos participativos previamente elaborados.

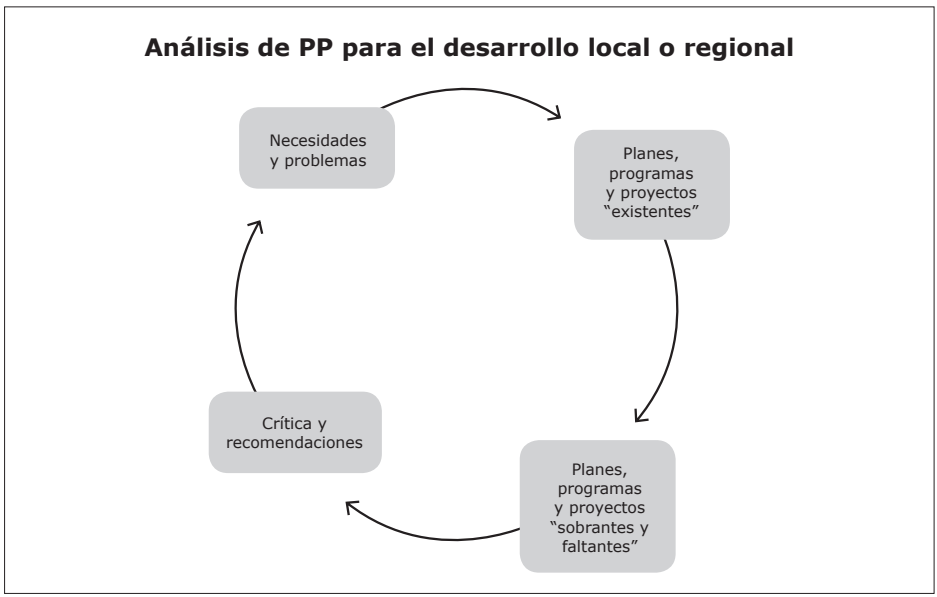
CAPÍTULO III

Análisis de políticas para el desarrollo local y regional

1. INTRODUCCIÓN

De acuerdo con el "modelo relacional" (Graglia, 2004), antes de diseñar una nueva política para el desarrollo local y regional deben analizarse las políticas existentes. A ese análisis lo denominamos "estudios de determinación" y se propone que los analistas sigan los cuatro pasos siguientes:

1. Identificación de necesidades y problemas locales y regionales;
2. Inventario de planes, programas y proyectos "existentes";
3. Detección de planes, programas y proyectos "sobrantes" o "faltantes", y
4. Análisis crítico y formulación de recomendaciones.



Fuente: Elaboración propia.

El análisis (o estudios de determinación) puede tener como objeto una política presente o una política pasada. Es decir, se puede analizar tanto una política que se está diseñando o se está gestionando "ahora" como una política que se ha diseñado o se ha gestionado "antes". Por ejemplo, se puede estudiar una política para el desarrollo del capital físico y la actividad económica o una

política para el desarrollo del capital humano y el capital social que se diseña o se gestiona (en el presente) o que ha sido diseñada o gestionada (en el pasado) por un gobierno municipal o una asociación intermunicipal en una localidad o una región.

En el primer caso (estudio de una política presente), las conclusiones del análisis pueden servir para decidir la ratificación (o la rectificación) de programas o proyectos integrantes de un plan que puso en marcha la presente gestión. Por ejemplo, en relación con un "plan para el desarrollo del capital físico" de una localidad o una región, se puede decidir la ratificación de los plazos de ejecución de los programas para la refacción y/o ampliación de viviendas existentes y para la construcción de nuevas viviendas, por una parte, y, por la otra, la rectificación de los plazos de ejecución de los programas para el tratamiento de aguas residuales y para la recolección y disposición de residuos.

En el segundo caso (estudio de una política pasada), las conclusiones del análisis pueden servir para decidir la continuidad (o la discontinuidad) de programas o proyectos integrantes de un plan que puso en marcha la gestión pasada. Por ejemplo, en relación con un "plan para el desarrollo del capital humano" de una localidad o una región, se puede decidir la continuidad de los programas para la refacción y/o ampliación de escuelas y para la construcción de nuevas escuelas, por una parte, y, por la otra, la discontinuidad de los programas para la atención primaria de la salud para la derivación de pacientes de los centros municipales a los hospitales de otras jurisdicciones.

El análisis de las políticas existentes debe ser considerado como un insumo para el diseño de nuevas políticas para el desarrollo local y regional.[1] Se recomienda firmemente no diseñar nuevas políticas sin analizar las políticas existentes. Esta recomendación es la base para que las políticas públicas puedan ser políticas de Estado.

Por ejemplo, antes de diseñar un nuevo "plan para el desarrollo de la actividad económica" de una localidad, se recomienda analizar los programas y proyectos existentes para aumentar el empleo y/o incrementar el crecimiento tanto de la demanda como de la oferta de la economía local. Asimismo, antes de diseñar un nuevo "plan para el desarrollo del capital social" de una región, se recomienda analizar los programas o proyectos existentes para mejorar la participación, la confianza o la acción colectiva y cooperación. Primero, "analizar lo existente" y, sobre esa base, diseñar (o rediseñar) nuevos planes, programas y/o proyectos a gestionar.

Como decía el entonces cardenal Jorge Mario Bergoglio con motivo de la VIII Jornada de Pastoral Social de la Arquidiócesis de Buenos Aires (2005) bajo el lema "La Nación por construir: utopía, pensamiento y compromiso":

1 Vale destacar que el análisis de políticas en general y, particularmente de políticas para el desarrollo local y regional, puede servir también a los fines de una investigación académica en el ámbito de las ciencias sociales. Muchos trabajos finales de grado, tesinas y tesis de posgrado se plantean estos análisis comparativos sin la pretensión de servir como insumos para el diseño de nuevas políticas.

"Es necesario proyectar utopías, y al mismo tiempo es necesario hacerse cargo de lo que hay. No existe el borrón y cuenta nueva. Ser creativos no es tirar por la borda todo lo que constituye la realidad actual, por más limitada, corrupta y desgastada que ésta se presente". El análisis de políticas públicas en general y, particularmente, de políticas para el desarrollo local y regional, puede servir a ese fin.

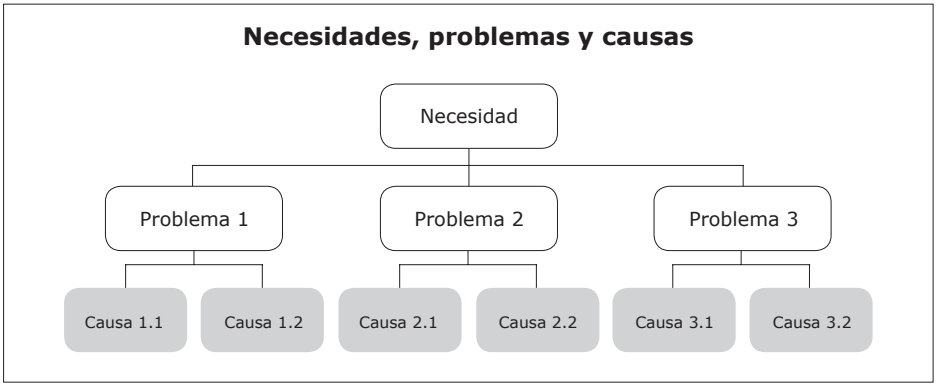
"Si vamos a tratar de aportar algo nuestra patria [nosotros decimos 'a nuestra localidad o a nuestra región'] no podemos perder de vista ambos polos: el utópico y el realista, porque ambos son parte integrante de la creatividad histórica. Debemos animarnos a lo nuevo, pero sin tirar a la basura lo que otros (e incluso nosotros mismos) han construido con esfuerzo" (Bergoglio, 2005: 78). Esta es, sin dudas, una clave metodológica, pero también una clave teórica del "modelo relacional". Diseñar y gestionar nuevas políticas para el desarrollo integral a escala local y regional (el "polo utópico"), pero a partir de la realidad de cada localidad o cada región (el "polo realista").

2. PASOS DEL ANÁLISIS

2.1. Necesidades a satisfacer y problemas a resolver

En el primer paso de la metodología que se propone, los analistas deben consultar a los gobernantes responsables de la decisión de las políticas para el desarrollo local y regional:

1. Cuáles son las "necesidades sociales a satisfacer" mediante la políticaque se analiza.
2. Cuáles son los "problemas públicos a resolver" que impiden u obstaculizan la satisfacción de esas necesidades y cuáles son las "principales causas a remover" que explican o justifican esos problemas.



Fuente: Elaboración propia.

El análisis debe describir cuáles son los sectores sociales beneficiarios, de qué materias se ocupa y en qué territorios se aplica la política que se analiza.

El análisis también debe describir cuál es la gravedad y cuál es la urgencia de cada una de las necesidades locales o regionales insatisfechas, cuál es la frecuencia y la incidencia de cada uno de los problemas locales o regionales irresueltos con sus principales causas. Es muy importante que el análisis diferencie los motivos que explican o justifican la presencia de los problemas, por una parte, y, por la otra, las consecuencias de esos problemas.

Los analistas pueden apelar a diversas metodologías. En general, se recomiendan las entrevistas a informantes clave y los grupos focales para los gobernantes provenientes de los poderes legislativos o ejecutivos (concejos deliberantes o departamentos ejecutivos municipales, por ejemplo) (García Pizarro, 2007). Si el contacto con los gobernantes responsables de la decisión fuera imposible o improbable, se sugiere el análisis de sus discursos (Graglia y Specchia, 2009). Esta dificultad suele presentarse cuando se trata de investigaciones académicas y de estudios de políticas pasadas.

Este primer paso del análisis o de los estudios de determinación es descriptivo. Los analistas, en consulta con los gobernantes responsables de la decisión, narran cuáles son las necesidades sociales, los problemas públicos y sus principales causas, sin interpretaciones ni críticas.

Por ejemplo, en la provincia de Córdoba (República Argentina), con el fin de analizar las políticas existentes para el desarrollo regional de cada uno de los departamentos del interior provincial, se hicieron consultas a las autoridades locales y provinciales integrantes de las comunidades regionales. Las consultas se hicieron mediante entrevistas a los legisladores provinciales y grupos focales a los intendentes municipales y presidentes comunales de los respectivos departamentos.

A partir de las consultas hechas por un equipo técnico de varias universidades de gestión tanto estatal como privada, las necesidades jerarquizadas según la urgencia fueron:

1. Desarrollo físico (vivienda, ambiente e infraestructura de los servicios de agua potable, red vial, red cloacal, gas natural y comunicaciones);
2. Desarrollo económico (crecimiento y empleo); y
3. Desarrollo humano (salud y educación).

Asimismo, se identificaron dos problemas que impedían u obstaculizaban la satisfacción de las necesidades de desarrollo físico, económico y/o humano:

1. La ineficiencia en la gestión de los recursos financieros. Se identificar-tres causas de este primer problema:
   a) la insuficiencia de ingresos propios de los gobiernos locales,[2]
   b) la insuficiencia de transferencias y aportes provinciales,[3] y

2 Este problema impedía u obstaculizaba la satisfacción de una necesidad de desarrollo del capital humano: la salud.

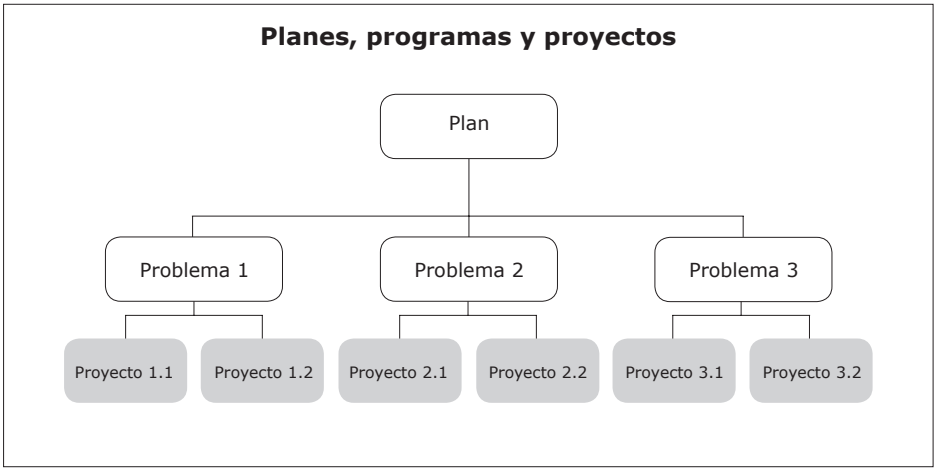
3 Este problema impedía u obstaculizaba la satisfacción de una necesidad de desarrollo del capital físico: la vivienda y de una necesidad de desarrollo del capital humano: la educación.

c) la insuficiencia de obra pública provincial y/o nacional).[4]

2. La incapacidad institucional de gestionar asociadamente. Se identificaron tres causas de este segundo problema:
   a) la falta de coordinación intergubernamental,[5]
   b) la falta de planeamiento de políticas públicas,[6] y
   c) la ineficiencia en la gestión de recursos humanos.[7]

2.2. Planes, programas o proyectos existentes

En el segundo paso, los analistas también deben consultar a los funcionarios dependientes de los gobernantes responsables de la decisión: cuáles son los planes, programas y proyectos existentes a los fines de satisfacer las necesidades, resolver los problemas o remover las causas establecidas en el primer paso.



Fuente: Elaboración propia.

El análisis supone (o presupone) que hay planes y que esos planes incluyen programas y proyectos. A partir de ese supuesto (o presupuesto), los analistas hacen esta consulta a los decisores políticos. En relación con el

4 Este problema impedía u obstaculizaba la satisfacción de una necesidad de desarrollo del capital físico: la infraestructura de servicios.

5 Este problema impedía u obstaculizaba la satisfacción de una necesidad de desarrollo del capital físico, el medioambiente, y de una necesidad de desarrollo del capital humano: la salud.

6 Este problema impedía u obstaculizaba la satisfacción de una necesidad de desarrollo de la actividad económica: el crecimiento.

7 Este problema impedía u obstaculizaba la satisfacción de una necesidad de desarrollo de la actividad económica: el empleo.

planeamiento, Alfredo Osorio (2003) sostiene que diversos autores coinciden en definir el plan como "una toma anticipada de decisiones destinada a reducir la incertidumbre y las sorpresas, y a guiar a la acción hacia una situación deseada, mediante una instrumentación reflexiva de medios" (2003:16). Según este autor, "existen múltiples coincidencias entre los autores en la descripción de los atributos del plan" (2003:19), entre ellos:

- Reflexión previa y concomitante con la acción para orientarla en el sentido pretendido.
- Enfoque racional de decisiones que se fundamenta en la selección y definición de objetivos y cursos de acción.
- Reducción del azar y la incertidumbre que genera su mínima expresión.
- Anticipación de decisiones y acciones presentes orientadas a actividades y resultados futuros.
- Selección de opciones y provisión y ordenamiento de medios para alcanzar un futuro elegido.
- Previsión y promoción de acciones para la construcción de futuros deseados.
- Previsión de la sucesión temporal de objetivos y estructuración de la acción.
- Establecimiento de hipótesis de las acciones que deberán hacerse para conquistar el futuro deseado.
- Intención de modificar voluntariamente los acontecimientos. Hacer que las cosas cambien intencionalmente, decidiendo cómo se desea que sea ese cambio.
- Apuesta, es decir, decisión de asumir riesgos para alcanzar los fines deseados.

Todo eso presupone el análisis y, por lo tanto, debe describir las principales características de esos planes y de sus programas o proyectos integrantes. En particular:

1. Cuáles son los objetivos (generales y particulares) tanto de los planes como de sus programas y proyectos integrantes.
2. Cuáles son los indicadores de esos objetivos (tanto de gestión como de resultados), los verificadores y factores externos.
3. Cuáles son los recursos asignados (tanto económicos y financieros como organizacionales y humanos).
4. Cuáles son los plazos previstos a los fines de la implementación (corto, mediano o largo).
5. Quiénes son los responsables (de las decisiones, ejecuciones y comunicaciones, del control de gestión y la evaluación de resultados).

Para inventariar los planes, programas y proyectos existentes, los analistas pueden apelar a diversas metodologías según los casos. Si bien pueden apelar a las entrevistas a informantes clave y los grupos focales, en general se recomienda la técnica del cuestionario. Es decir, se recomienda que los analistas preparen un cuestionario que sea sencillo y escueto. Este segundo paso de la metodología que se propone puede malograrse porque los cuestionarios son innecesariamente complicados o complejos. Vale subrayar que el

cuestionario no debe ser completado por los gobernantes consultados en el primer paso sino por los funcionarios dependientes de ellos. Por ejemplo, si se ha entrevistado al ministro o secretario de Medioambiente en el primer paso, ahora se debe suministrar el cuestionario a los directores y subdirectores dependientes de ese ministerio o de esa secretaría. Esta diversificación de las fuentes de consulta permite que los analistas tengan, por una parte, las necesidades sociales (locales o regionales) a satisfacer, los problemas públicos a resolver y las causas principales a remover identificados por los responsables de tomar las decisiones y, por la otra, los planes, programas y proyectos existentes inventariados por los responsables de ponerlos en marcha.

Si el contacto con los gobernantes responsables de la decisión fuera imposible o improbable, se sugiere el análisis de sus informes de gestión (Graglia, 2004). Como se ha dicho, esto suele suceder cuando se trata de investigaciones académicas y de estudios de políticas pasadas.

A semejanza del primero, este segundo paso del análisis es descriptivo. Los analistas, en consulta con los gobernantes responsables de la decisión, narran cuáles son los planes, programas y proyectos para satisfacer las necesidades, resolver los problemas y remover sus causas, sin interpretaciones ni críticas.

2.3. Planes, programas o proyectos "sobrantes" y "faltantes"

En el tercer paso de la metodología que se propone, los analistas deben relacionar las necesidades sociales (locales y regionales) a satisfacer, los problemas públicos a resolver y sus causas principales a remover (identificados en el primer paso) con los planes, programas y proyectos existentes para esos fines (inventariados en el segundo paso).

El análisis debe interpretar cuáles son las relaciones entre "lo que se debe hacer teóricamente": satisfacer las necesidades locales o regionales, resolver los problemas públicos y remover sus causas principales, y "lo que se hace real y efectivamente": diseñar y gestionar planes, programas y proyectos para esos fines.

Para relacionar adecuadamente "necesidades, problemas y causas" por una parte, con "planes, programas y proyectos" por la otra, se recomienda el trabajo de gabinete en equipos que deben ser multidisciplinarios, a partir de un "pensamiento estratégico" (Martínez, 2006).

A diferencia de los dos primeros pasos, el tercer paso del análisis no es descriptivo sino interpretativo. Muchas veces se asemejan los conceptos de "análisis" y de "descripción". Desde ese punto de vista, analizar una política pública en general y, particularmente, una política para el desarrollo local y regional, sería describirla, nada más.

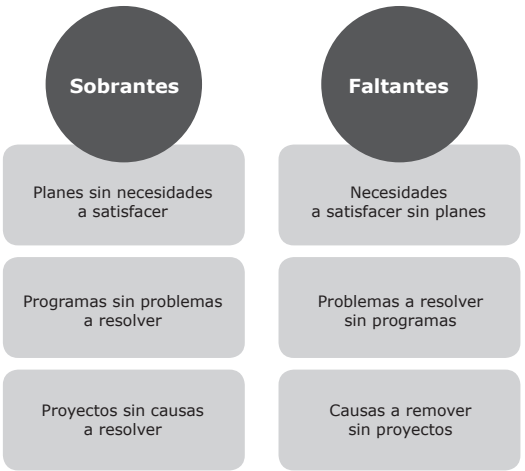
Desde nuestro punto de vista, los analistas deben describir y, sobre esa base, interpretar. La interpretación de las políticas supone los tres atributos que

Harold D. Lasswell (1971) requería en la concepción emergente de las ciencias de políticas: "Primero, *contextualidad:* las decisiones son parte integrante de un proceso social mayor. El segundo es la *orientación hacia problemas:* los científicos de políticas hacen suyas las actividades intelectuales relacionadas con el esclarecimiento de metas, tendencias, condiciones, proyecciones y alternativas. Tercero, *diversidad:* los métodos utilizados son múltiples y diversos" (Lasswell, 1971, en Aguilar Villanueva, 1996a:110).

A partir de los atributos de "contextualidad", "orientación hacia problemas" y "diversidad" propuestos por Lasswell (1971), los analistas deben buscar y encontrar relaciones y eso supone interpretaciones que descifren dos defectos probables de las políticas para el desarrollo local y regional que se analiza, si los hubiera:

1. **Planes, programas o proyectos "sobrantes":** se entiende que hay "sobrantes" cuando se detectan planes que no tienden a satisfacer necesidades locales o regionales, programas que no tienden a resolver problemas públicos o proyectos que no tienden a remover causas.
2. **Planes, programas o proyectos "faltantes":** se entiende que hay "faltantes" cuando se detectan necesidades locales o regionales sin planes que tiendan a satisfacerlas, problemas públicos sin programas que tiendan a resolverlos o causas sin proyectos que tiendan a removerlas.

Planes, programas y proyectos "sobrantes" y "faltantes"



Fuente: Elaboración propia.

Por ejemplo, en la provincia de Córdoba (República Argentina), al analizar las políticas existentes para el desarrollo regional de cada uno de los departamentos del interior provincial, se observaron planes, programas o proyectos faltantes pero no sobrantes.

Se pudo observar que, a los fines del desarrollo del capital físico de diversos departamentos del interior provincial, una necesidad a satisfacer era la construcción de nuevas viviendas, la refacción o ampliación de viviendas existentes, que el problema era la ineficacia en la gestión de los recursos financieros de las comunidades regionales y que la causa era la insuficiencia de las transferencias y aportes provinciales. A la vez, se pudo determinar que no había planes, programas ni proyectos provinciales a los fines de remover esa causa, remover ese problema y satisfacer esa necesidad. Por lo tanto, había planes, programas o proyectos "faltantes" al respecto.

También se pudo observar que otra necesidad a satisfacer era no la recolección sino la disposición de los residuos sólidos urbanos (RSU), que el problema era la incapacidad institucional de gestionar asociadamente y que la causa era la falta de coordinación intergubernamental (entre las municipalidades y comunas y entre el gobierno provincial y las comunidades regionales). Sin embargo, se pudo determinar que no había planes, programas y proyectos provinciales a los fines de remover esa causa, remover ese problema y satisfacer esa necesidad. Por lo tanto, había planes, programas o proyectos "faltantes" al respecto.

Vale subrayar que los analistas hacen sus interpretaciones sobre los defectos de las políticas que se analizan de acuerdo con la información dada por los gobernantes responsables de la decisión (en el primer paso) y por los funcionarios dependientes de ellos (en el segundo paso). El análisis detecta planes, programas o proyectos tanto "sobrantes" como "faltantes" en comparación con las necesidades, los problemas y sus causas identificados por los decisores políticos. Los analistas interpretan las políticas existentes, pero no diseñan nuevas políticas. Se trata del conocimiento *del* proceso y no del conocimiento *en el* proceso, según la distinción de Lasswell (1971).

2.4. Crítica y recomendaciones

Finalmente, los analistas deben examinar la congruencia de las políticas públicas en general y, particularmente, de las políticas para el desarrollo local y regional que se analizan. En general, se puede decir que una política para el desarrollo local y regional es congruente si no sobran ni faltan planes, programas o proyectos para satisfacer las necesidades físicas, económicas, humanas y sociales de la localidad o la región. Dicho en otros términos, si es capaz de atender los problemas irresueltos y remover las causas principales a los fines del desarrollo integral de la localidad o región. Obviamente, la "congruencia total" es imposible y se trata de una situación tan ideal como irreal.

Por ejemplo, una política de desarrollo físico de una localidad o región debería incluir planes, programas y proyectos para satisfacer las necesidades de vivienda, de medioambiente y de infraestructura de servicios. Una política para el desarrollo económico debería incluir planes, programas y proyectos para satisfacer las necesidades de empleo y de crecimiento. Una política

de desarrollo humano debería incluir planes, programas y proyectos para satisfacer las necesidades básicas, de educación y de salud. Una política de desarrollo social debería incluir planes, programas y proyectos para satisfacer las necesidades de participación, de confianza y de acción colectiva y cooperación.

Sin embargo, las políticas son imperfectas por definición y, por lo tanto, perfectibles, también por definición. El análisis debe criticar negativamente las incoherencias detectadas en el tercer paso (planes, programas o proyectos "sobrantes" o "faltantes") y, también, criticar positivamente las coherencias entre "lo que se debe hacer teóricamente" y "lo que se hace real y efectivamente". La crítica de la que hablamos no es la "crítica destructiva", sino la crítica "constructiva", o sea, la que sirve a los fines de mejorar la formulación y la implementación de las políticas públicas y, particularmente, de las políticas para el desarrollo local y regional

Para analizar la congruencia (o la incongruencia) de las políticas para el desarrollo local y regional en análisis, también se recomienda el trabajo de gabinete en equipos, que, insistimos, deben ser multidisciplinarios, a partir de un "pensamiento estratégico" (Martínez, 2006).

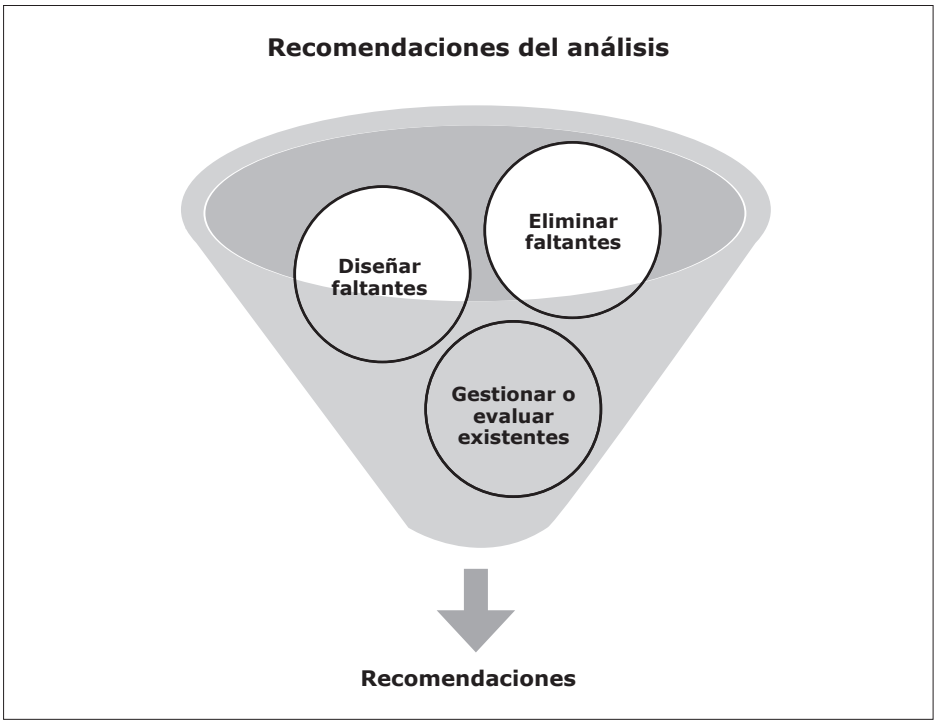
El cuarto paso del análisis no es descriptivo (a diferencia de los dos primeros) ni interpretativo (a diferencia del tercero), sino crítico. Los analistas hacen críticas y, sobre esa base, pueden y deben hacer recomendaciones que consideren a los fines del diseño de nuevas políticas.

Este enfoque metodológico que proponemos no es nuevo en el desarrollo del análisis de políticas públicas. En un artículo publicado en el año 1986 con el título "Entre el conocimiento y la política: tres caras del análisis de políticas", Douglas Torgerson (1986) planteaba la cuestión con una claridad casi insuperable. Al decir de este autor, en una concepción amplia del término, "el análisis de políticas incluye todas aquellas actividades dirigidas a desarrollar conocimiento que sea relevante para la formulación e implementación de las políticas públicas" (Torgerson, 1986, en Aguilar Villanueva, 1996a:198). Sostenemos, pues, que los analistas deben hacer recomendaciones; entre ellas:

1. La **eliminación de los planes, programas o proyectos "sobrantes":** si se hubieran detectado planes que no tienden a satisfacer necesidades locales o regionales, programas que no tienden a resolver problemas públicos o proyectos que no tienden a remover causas.
2. La **formulación de los planes, programas o proyectos "faltantes":** si se hubieran detectado necesidades locales o regionales sin planes que tiendan a satisfacerlas, problemas públicos sin programas que tiendan a resolverlos o causas sin proyectos que tiendan a removerlas.
3. La **implementación y/o la evaluación de los planes, programas o proyectos "existentes":** si no se hubieran detectado "sobrantes" ni "faltantes" pero los planes, programas o proyectos "existentes" no se han implementado (están diseñados pero no están gestionados) o no se

han evaluado (están gestionados pero no están evaluados), los analistas debe recomendar la implementación o la evaluación, respectivamente.

En síntesis, eliminar los sobrantes, diseñar los faltantes, gestionar o evaluar los planes, programas o proyectos existentes.



Fuente: Elaboración propia.

Vale subrayar que los analistas hacen sus críticas y recomendaciones de acuerdo con criterios personales y profesionales (que son inevitablemente subjetivos), pero siempre a partir de la información dada por los gobernantes responsables de la decisión y sus funcionarios dependientes que han sido consultados.

El producto del análisis (o de los estudios de determinación) debe ser el primer insumo del diseño de nuevas políticas para el desarrollo local y regional. El análisis se puede hacer sin un diseño *a posteriori,* pero el diseño no se debe hacer sin un análisis *a priori.*

CAPÍTULO IV

Diagnóstico de políticas para el desarrollo local y regional

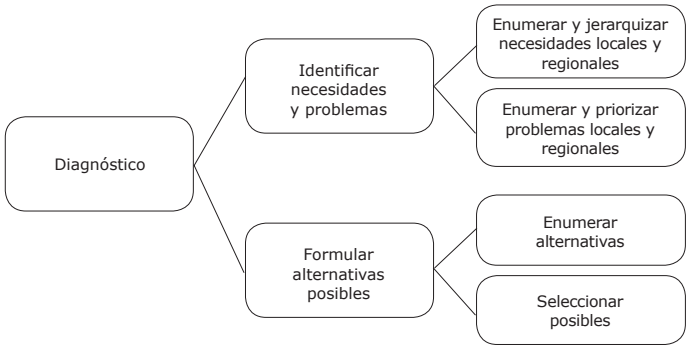
1. INTRODUCCIÓN

El análisis (o "estudios de determinación") y el diseño de las políticas públicas en general y, particularmente, de las políticas para el desarrollo local y regional, anticipan y configuran la gestión. A su vez, el diseño consta de dos fases principales: 1) el diagnóstico y 2) la decisión.

En la búsqueda del desarrollo local y regional, según el "modelo relacional" (Graglia, 2004), en el diseño, lo primero es el diagnóstico. En él se identifican las necesidades y los problemas locales y regionales y, sobre esa base, se formulan las alternativas posibles. Específicamente, las fases de este proceso son las siguientes:

1. Enumerar y jerarquizar las necesidades locales y regionales (según criterios de gravedad y urgencia);
2. Enumerar y priorizar los problemas locales y regionales (según criterios de frecuencia e incidencia);
3. Enumerar las alternativas a los fines de remover las causas de los problemas (fortalezas u oportunidades); y
4. Seleccionar las posibles (según criterios de capacidad real de intervención, efectividad (eficiencia y eficacia) y su factibilidad política (social y legal).

Diagnóstico de PP para el desarrollo local o regional



Fuente: Elaboración propia.

Los principales responsables del proceso de diagnóstico son los diseñadores integrantes del equipo de diagnóstico. A esos fines, deben realizar una investigación acción participativa (IAP), a partir de fuentes y mecanismos de consulta pluralistas e idóneos. Se distinguen, entre las fuentes de consultas, los actores políticos y sociales.

Los actores políticos son los gobiernos y sus administraciones públicas (nacionales, subnacionales o municipales) y las asociaciones intergubernamentales que ellos integran (la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la Región Centro en la República Argentina y las Comunidades Regionales en la provincia de Córdoba, por ejemplo).

Los actores sociales provenientes de los sectores privados (con y sin fines de lucro) son las empresas privadas (grandes, medianas o pequeñas) y las organizaciones civiles (asociaciones o fundaciones, gremios y sindicatos, universidades, etc.), mientras que los actores sociales provenientes del sector ciudadano son las personas individualmente consideradas (es decir, sin pertenencia al sector estatal ni a los sectores empresariales o civiles). Los propietarios de medios de comunicación social (Jacoby, 2011) y los directivos de partidos políticos (Zovatto, 2006a) son considerados actores sociales provenientes de los sectores privados con y sin fines de lucro, respectivamente.

Entre los mecanismos de consulta se destaca la observación directa de los diseñadores durante las fases del proceso de diagnóstico. Las entrevistas a informantes clave y los grupos focales son las mejores técnicas para entender la opinión tanto de los gobernantes y administradores públicos como de los dirigentes privados (empresariales y civiles). A su vez, la encuesta es la técnica preferible para conocer la opinión de la ciudadanía. Obviamente, el equipo de diagnóstico debe hacer las opciones metodológicas correspondientes según los casos, ordenando y facilitando las fases del proceso de diagnóstico.

Respecto de los grupos focales y, principalmente, las encuestas de opinión, según Linz (2004), la gente *"tiende a perturbarse por el hecho (o la percepción) de que los políticos estructuran sus campañas, sus posiciones, y quizás cada vez más sus políticas, sobre la base de encuestas de opinión pública y los 'focus groups'. Algunos encuentran perturbadora y desagradable a la democracia dominada por las encuestas. Pero digámoslo de otro modo: los políticos deben expresar y llevar a cabo la voluntad del pueblo, o al menos de los que votan por ellos. (…) ¡Eso es la democracia! El perseguir sus propias preferencias más que las de los votantes ha sido la base de la crítica a la democracia elitista"* (2004:212-213).

Sostenemos que se debe consultar a la ciudadanía, pero los ciudadanos no deben ser la única fuente de consulta. También se debe consultar a los gobernantes y administradores públicos y a los dirigentes privados (empresariales y civiles). Luego, el equipo de diagnóstico debe hacer la síntesis, nada más y nada menos, siendo un trabajo interdisciplinario que requiere "pensamiento

estratégico" (Martínez, 2006). Las consultas a diversos especialistas en capital físico, actividad económica, capital humano y/o capital social, de acuerdo con la política para el desarrollo local y regional que se diagnostica, pueden ser muy importantes, junto con el análisis de otras experiencias comparadas.

En el análisis (o estudios de determinación), los gobernantes y administradores públicos han sido consultados sobre las necesidades a satisfacer, los problemas a resolver y sus principales causas, por una parte y, por la otra, sobre los planes, programas o proyectos al respecto. Ahora, en el proceso de diagnóstico, se consulta a los mismos gobernantes y administradores públicos sobre la jerarquía de esas necesidades y la prioridad de esos problemas con sus principales causas. Además, se amplía la consulta a los dirigentes privados (empresariales y civiles) y a los ciudadanos. Metodológicamente, la consulta a los gobernantes y administradores públicos se puede hacer simultáneamente.

2. FASES DEL DIAGNÓSTICO

2.1. Enumerar y jerarquizar las necesidades locales y regionales

Inicialmente, los diseñadores deben definir cuatro cuestiones que son fundamentales a los fines del diagnóstico. Esta es una tarea inicial previa a la identificación de las necesidades y los problemas locales y regionales y a la formulación de las alternativas posibles.

1. La primera: el **sujeto** de la política para el desarrollo local y regional en diseño. Es decir, cuál es el gobierno responsable de decidir su puesta en marcha. ¿Se trata de una política nacional, subnacional o municipal para el desarrollo local y regional?
2. La segunda: el **objeto** de la política para el desarrollo local y regional en diseño. Es decir, cuál es la materia de la que se ocupa y cuál es el territorio en el que se aplica. ¿Se trata de una política para el desarrollo físico, económico, humano y/o social? ¿Se trata del desarrollo de una localidad o de una región?.
3. La tercera: las **fuentes de consulta,** o sea, el listado de los actores políticos y sociales a consultar respecto de las necesidades de la localidad o la región, los problemas que impiden u obstaculizan satisfacerlas y sus principales causas por una parte y, por la otra, las alternativas posibles.
4. La cuarta: los **mecanismos de consulta,** o sea, las técnicas de investigación social a utilizar para conocer y entender las posiciones de los actores tanto políticos (los gobernantes y administradores públicos) como sociales (dirigentes tanto de empresas privadas como de organizaciones civiles y ciudadanos).

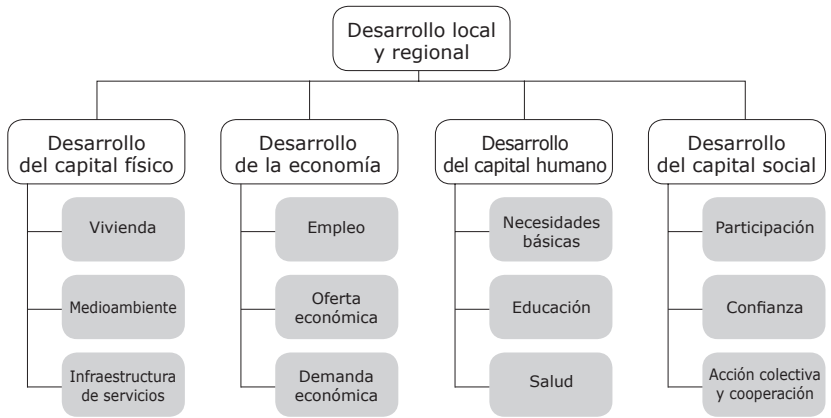
Definidas estas cuatro cuestiones, los diseñadores deben enumerar las necesidades locales y regionales, preguntando a los gobernantes y administradores públicos, a los dirigentes privados (empresariales y civiles) y a los

ciudadanos: ¿cuáles son las necesidades a satisfacer por el gobierno (nacional, subnacional o municipal) en relación con el desarrollo en una localidad o en una región determinadas? A partir de las respuestas específicas a esa pregunta genérica, los diseñadores deben ordenar y facilitar el proceso de diagnóstico enumerando las necesidades a satisfacer, es decir, listándolas de acuerdo con las fuentes y mecanismos de consulta.

Por ejemplo, si diseñásemos una política nacional, subnacional o municipal para el desarrollo de una o más localidades o regiones, las necesidades sociales a identificar podrían ser, entre otras:

1. el desarrollo del capital físico (incluyendo la vivienda, el medioambiente y la infraestructura de servicios);
2. el desarrollo de la actividad económica (incluyendo el empleo y el crecimiento de la oferta y la demanda);
3. el desarrollo del capital humano (incluyendo las necesidades básicas, la educación y la salud); y
4. el desarrollo del capital social (incluyendo la participación, la confianza y la acción colectiva y cooperación).

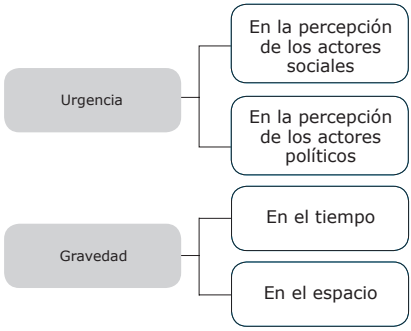
Necesidades locales y regionales



Fuente: Elaboración propia.

Luego de enumerar las necesidades locales y regionales, los diseñadores deben jerarquizarlas, analizando por una parte la gravedad (tanto en el tiempo como en el espacio) y, por la otra, la urgencia (tanto social como política). Ambos (gravedad y urgencia) son los criterios de jerarquización propuestos según el "modelo relacional".

Criterios para jerarquizar necesidades locales o regionales



Fuente: Elaboración propia.

La gravedad se analiza a partir de estadísticas (gubernamentales o no gubernamentales) y consultas a expertos. Por ejemplo, si se diseña una política para el desarrollo de la actividad económica, puede verse la desocupación y, también, el consumo de energía eléctrica, el patentamiento de automotores nuevos, las edificaciones, las pernoctaciones hoteleras y las expectativas económicas. Si se diseña una política de desarrollo humano, pueden considerarse las necesidades básicas insatisfechas (NBI), la alfabetización, la asistencia escolar y el nivel de instrucción alcanzado, la tasa de mortalidad infantil, el tipo de cobertura de salud y el personal de salud por habitante.

A su vez, la urgencia se analiza a partir de consultas a los actores sociales y, también, a los actores políticos.

Al respecto, la metodología propuesta supone que los diseñadores consideren cada una de las necesidades insatisfechas por separado y averigüen:

1. ¿Es grave en relación con otros períodos?
2. ¿Es grave en relación con otros lugares?
3. ¿Es percibida como urgente por los actores políticos?
4. ¿Es percibida como urgente por los actores sociales?

Por ejemplo, si se analiza el empleo en la ciudad de Córdoba en el año 2013, los diseñadores deben investigar: ¿la desocupación ha aumentado o disminuido en comparación con el año 2012? ¿Es mayor o menor en comparación con otras ciudades? ¿Cuán urgente es para los gobernantes y administradores públicos responsables de la política en diseño? ¿Cuán urgente es, tanto para los empresarios y gremialistas como para los ciudadanos? Partiendo de las respuestas, que pueden ser desde diferentes hasta contradictorias, los diseñadores deben hacer la síntesis, siempre citando las fuentes y los mecanismos de consulta.

Para cada pregunta se admiten tres opciones y a cada una de ellas se le asigna una valoración relativa: alta, media o baja.

Respecto de la **gravedad en el tiempo,** se considera "de alta gravedad" si las necesidades locales o regionales a satisfacer aumentaron en comparación con otro período, "de baja gravedad" si disminuyeron y "de gravedad media" si no aumentaron ni disminuyeron.

Respecto de la **gravedad en el espacio,** se considera "de alta gravedad" si las necesidades locales o regionales a satisfacer son mayores en comparación con otro lugar, "de baja gravedad" si son menores y "de gravedad media" si son iguales.

En cuanto a la **urgencia social,** se considera "de alta urgencia social" si las necesidades locales o regionales a satisfacer son percibidas como muy urgentes por los actores sociales, "de baja urgencia social" si son percibidas como poco urgentes y "de urgencia social media" si son percibidas como urgentes.

En cuanto a la **urgencia política,** se considera "de alta urgencia política" si las necesidades locales o regionales a satisfacer son percibidas como muy urgentes por los actores políticos, "de baja urgencia social" si son percibidas como poco urgentes y "de urgencia social media" si son percibidas como urgentes.

Puede haber necesidades de "alta gravedad" en el tiempo pero de "baja o media gravedad" en el espacio, o viceversa. Asimismo, puede haber necesidades "de alta urgencia social" pero de "baja o media urgencia política", o viceversa. Finalmente, puede haber necesidades de "alta gravedad" pero de "baja o media urgencia", o viceversa.

Se considera cada una por separado, asignándole una valoración en relación con cada uno de los criterios establecidos. No se comparan las necesidades locales o regionales a satisfacer entre ellas. El análisis de las valoraciones dará el orden de jerarquización que se busca.

Mientras más imprecisa sea la delimitación de necesidades locales o regionales a satisfacer, más largo será el listado de problemas irresueltos.

Es muy importante destacar que a los fines de la calidad de vida deseada como bien común de una localidad o una región, hay que satisfacer cada una de las necesidades locales o regionales. El orden de necesidades jerarquizadas debe entenderse como una orientación para la decisión gubernamental.

2.2. Enumerar y priorizar los problemas locales y regionales

Luego de enumerar y jerarquizar las necesidades locales y regionales, los diseñadores deben enumerar los problemas públicos que impiden u obstaculizan satisfacerlas. Metodológicamente, se recomienda a los diseñadores que consulten simultáneamente sobre las necesidades a satisfacer y los problemas a resolver. No vale la pena hacer dos grupos focales (con los mismos dirigentes empresariales o civiles, por ejemplo), dos entrevistas a informantes clave (con los mismos gobernantes o administradores públicos) o

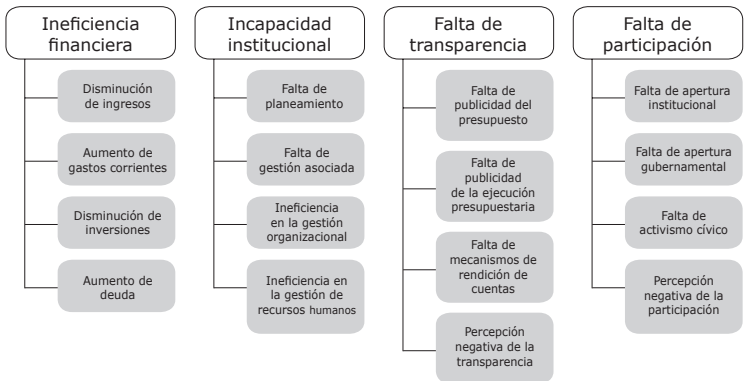
dos encuestas de opinión pública, consultando sobre las necesidades primero y sobre los problemas después.

Los diseñadores deben preguntar a los gobernantes y administradores públicos, a los dirigentes privados (empresariales y civiles) y a los ciudadanos: ¿cuáles son las dificultades que impiden u obstaculizan la satisfacción social de cada una de las necesidades locales y regionales identificadas? Por ejemplo: ¿cuáles son los problemas que impiden u obstaculizan el desarrollo del capital físico, de la actividad económica, del capital humano y/o del capital social? A partir de las respuestas específicas a esa pregunta genérica, los diseñadores deben ordenar y facilitar el proceso de diagnóstico enumerando los problemas a resolver.

Además de listarlos, los diseñadores deben estructurar los problemas, es decir, deben establecer cuáles son sus causas. Un problema estructurado es un problema con causas identificadas. No todas, sino las principales. Al respecto, es muy importante aclarar que las causas de los problemas no son el origen sino el motivo que explica o justifica su presencia actualmente. Asimismo, es muy importante diferenciar los problemas de sus consecuencias. Las consecuencias hacen visible el problema, pero no son el problema. Esta instancia del modelo relacional puede asemejarse al "análisis del problema" que propone la metodología del "marco lógico" (Ortegón, Pacheco y Prieto, 2005).

Por ejemplo, si diseñásemos una política nacional, subnacional o municipal para el desarrollo del capital físico, el desarrollo de la actividad económica, el desarrollo del capital humano y/o el desarrollo del capital social de una o más localidades o regiones, los problemas identificados podrían ser, entre otros: 1) la ineficiencia financiera, 2) la incapacidad institucional, 3) la falta de transparencia y 4) la falta de participación, con sus causas respectivas, que pueden ser propias o concurrentes.

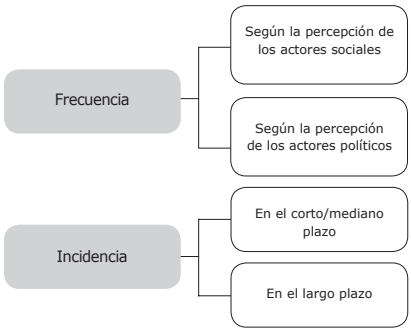
Problemas y causas locales y regionales



Fuente: Elaboración propia.

Luego de enumerar los problemas con sus causas, los diseñadores deben priorizarlos, analizando la "frecuencia" y la "incidencia", es decir, cuántas veces se presenta cada problema y, a su vez, cuánto influye su solución sobre la resolución de los demás problemas. Esos son los criterios de priorización propuestos.

Criterios para priorizar problemas locales o regionales



Fuente: Elaboración propia.

La frecuencia se analiza a partir de consultas a los actores políticos (gobernantes y administradores públicos) y, también, a los actores sociales (dirigentes tanto empresariales como civiles y ciudadanos), mientras que la incidencia se analiza a partir de estadísticas (gubernamentales y no gubernamentales) y consultas a expertos.

Según este criterio, la metodología propuesta supone que los diseñadores consideren cada uno de los problemas por separado y averigüen cuántas veces se presenta cada problema y, a su vez, cuánto influye su solución sobre la resolución de los demás problemas. Por ejemplo:

1. ¿Cuántas veces se presenta el problema "ineficiencia financiera" con sus causas? ¿Cuándo incide su solución sobre la resolución de la incapacidad institucional, sobre la falta de transparencia y sobre la falta de participación, respectivamente?.
2. ¿Cuántas veces se presenta el problema "incapacidad institucional" con sus causas? ¿Cuándo incide su solución sobre la resolución de la ineficiencia financiera, sobre la falta de transparencia y sobre la falta de participación, respectivamente?
3. ¿Cuántas veces se presenta el problema "falta de transparencia" con sus causas? ¿Cuándo incide su solución sobre la resolución de la ineficiencia financiera, sobre la incapacidad institucional y sobre la falta de participación, respectivamente?
4. ¿Cuántas veces se presenta el problema "falta de participación" con sus causas? ¿Cuándo incide su solución sobre la resolución de la ineficiencia financiera, sobre la incapacidad institucional y sobre la falta de transparencia, respectivamente?

Partiendo de las respuestas, que pueden ser desde diferentes hasta contradictorias, los diseñadores deben hacer la síntesis, siempre citando las fuentes y los mecanismos de consulta. Para cada pregunta se admiten tres opciones y a cada una de ellas se le asigna una valoración relativa: alta, media o baja.

1. Respecto de la **frecuencia según los actores sociales:** corresponde considerar "de alta frecuencia" el problema percibido por más de dos tercios de los actores sociales consultados, "de frecuencia media" el problema percibido por menos de dos tercios y más de un tercio y "de baja frecuencia" el problema percibido por menos de un tercio de los actores sociales consultados.
2. Respecto de la **frecuencia según los actores políticos:** corresponde considerar "de alta frecuencia" el problema percibido por más de dos tercios de los actores políticos consultados, "de frecuencia media" el problema percibido por menos de dos tercios y más de un tercio y "de baja frecuencia" el problema percibido por menos de un tercio de los actores políticos consultados.
3. Respecto de la **incidencia en el corto/mediano plazo:** corresponde considerar "de alta incidencia" el problema cuya solución resuelve completamente otro problema, "de incidencia media" el problema cuya solución resuelve parcialmente otro problema y "de baja incidencia" el problema cuya solución no resuelve otro problema en menos de cuatro años.
4. Respecto de la **incidencia en el largo plazo:** corresponde considerar " de alta incidencia" el problema cuya solución resuelve completamente otro problema, "de incidencia media" el problema cuya solución resuelve parcialmente otro problema y "de baja incidencia" el problema cuya solución no resuelve otro problema, en más de cuatro años.

Puede haber necesidades "de alta frecuencia social" pero de "baja o media frecuencia política", o viceversa. Asimismo, puede haber problemas de "alta incidencia" en el corto/mediano plazo pero de "baja o media incidencia" en el largo plazo, o viceversa. Finalmente, puede haber necesidades de "alta frecuencia" pero de "baja o media incidencia", o viceversa. Como puede verse, las variantes a considerar por el equipo de diagnóstico son muchas y diversas.

Se considera cada problema irresuelto por separado, asignándole una valoración en relación con cada uno de los otros problemas irresueltos. Pero a diferencia de lo que se vio para jerarquizar las necesidades insatisfechas, se comparan los problemas entre ellos. El análisis de las valoraciones dará el orden de priorización que se busca. Es muy importante destacar que a los fines de la calidad de vida deseada como bien común de una localidad o una región, hay que solucionar cada uno de los problemas con sus causas. El orden de problemas priorizados debe entenderse como una orientación para la decisión gubernamental.

2.3. Enumerar las alternativas

Un diagnóstico sin alternativas de solución es un diagnóstico inconcluso, poco o nada útil para la toma de decisiones. Luego de enumerar y jerarquizar las

necesidades locales y regionales por una parte y, por la otra, de enumerar y priorizar los problemas con sus causas que impiden u obstaculizar satisfacerlas, los diseñadores deben enumerar las alternativas. Se trata de enunciar los diferentes cursos de decisión y acción para remover la/s causa/s del o los problemas priorizados. Esta instancia del modelo relacional puede asemejarse a la "identificación de alternativas de solución al problema" que propone la metodología del "marco lógico" (Ortegón, Pacheco y Prieto, 2005).

Según el modelo relacional, primero se deben identificar (enumerar y priorizar) los problemas con sus causas y luego se deben formular las soluciones. Claramente, de poco o nada vale identificar los problemas con sus causas sin formular las soluciones alternativas. Sin embargo, la formulación de las soluciones alternativas debe retroalimentar la identificación de los problemas con sus causas. Si tenemos el problema con su causa pero no la solución alternativa, debemos revisar el problema con su causa. Es un camino de ida y de vuelta. A la vez, no pocas veces se encuentra primero la solución alternativa y luego se busca el problema con su causa.

Siempre se deben plantear dos o más soluciones alternativas. Un buen diagnóstico enumera por lo menos dos alternativas para remover una o más causas de uno o más problemas. No se puede admitir un diagnóstico que imponga "la" alternativa a adoptar. No hay una sola causa que motive el o los problemas ni un solo problema que impida u obstaculice la satisfacción de la o las necesidades locales o regionales. Tampoco puede haber una sola alternativa. La enumeración de varias alternativas requiere creatividad e innovación del y en el equipo de diagnóstico. La consulta a expertos puede ayudar a buscar y encontrar las otras alternativas.

Las alternativas suponen decisiones o acciones incompatibles, por definición. Las alternativas deben ser excluyentes y no compatibles o complementarias. Entre dos alternativas, si se tomara o realizara la primera, entonces, no se debería tomar o realizar la segunda y viceversa. Si las decisiones o acciones en consideración son compatibles o complementarias, es decir, si pueden o deben tomarse o realizarse conjuntamente, entonces, son partes de una misma alternativa y no dos alternativas distintas. De acuerdo con un enfoque incrementalista, consideramos que los diseñadores deben considerar "mantener la situación existente" como una alternativa.

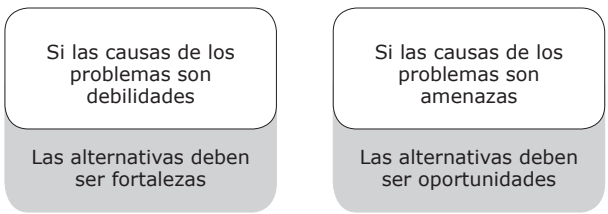
Por ejemplo, supongamos que el problema prioritario que impide u obstaculiza la satisfacción de una necesidad de desarrollo del capital humano como la atención primaria de la salud es la incapacidad institucional y que su principal causa es la ineficiencia en la gestión de los recursos humanos. En ese supuesto, contratar por una parte y, por la otra, capacitar al personal municipal a cargo de la prestación de los servicios, no son dos alternativas sino partes de una alternativa. Otra alternativa podría ser, por ejemplo, privatizar la prestación del servicio (completa o parcialmente). Es decir, si se privatiza no se contrata ni se capacita al personal municipal y viceversa.

Los diseñadores deben preguntar a los gobernantes y administradores públicos, a los dirigentes privados (empresariales y civiles) y a los ciudadanos: ¿cuáles son las alternativas para remover la/s causa/s de los problemas que impiden u obstaculizan la satisfacción de las necesidades locales y regionales?. A partir de las respuestas específicas a esa pregunta genérica, los diseñadores deben ordenar y facilitar el proceso de diagnóstico enumerando las soluciones alternativas, listándolas. Además, deben precisar si la/s causa/s a remover son debilidades o amenazas. Este punto es muy importante y se recomienda el análisis FODA.

Tanto las debilidades como las amenazas influyen negativamente, provocando el o los problemas que impiden u obstaculizan la satisfacción de las necesidades de desarrollo físico, económico, humano o social de una localidad o una región. Las debilidades son fuerzas internas, es decir, provienen de la organización estatal, de los gobiernos o las administraciones públicas (nacionales, subnacionales o municipales), mientras que las amenazas, a diferencia de las debilidades, no son fuerzas internas sino externas, es decir, no provienen de la organización estatal sino del entorno social (de los sectores privados, con o sin fines de lucro, o de la misma ciudadanía).

Desde nuestro punto de vista, si las causas son debilidades, las alternativas deben suponer fortalezas. En cambio, si las causas son amenazas, las alternativas deben suponer oportunidades. Tanto las fortalezas como las oportunidades influyen positivamente, solucionando el o los problemas. Las fortalezas son fuerzas internas, mientras que las oportunidades no son fuerzas internas sino externas. Tratar de solucionar debilidades estatales a partir de oportunidades provenientes del entorno social es erróneo. También es erróneo tratar de solucionar amenazas sociales con fortalezas provenientes de la organización estatal.

Enumeración de alternativas para remover causas de problemas locales o regionales



Fuente: Elaboración propia.

Por ejemplo, supongamos que el problema prioritario que impide u obstaculiza la satisfacción de una necesidad de desarrollo del capital físico como la vivienda es la ineficiencia en la gestión de los recursos financieros del

gobierno municipal. Si su principal causa fuese la disminución de los ingresos del gobierno municipal a ese fin, es decir, una debilidad, la alternativa debería ser una fortaleza (el aumento de esos ingresos). Pero si su principal causa fuese la disminución de las transferencias o aportes al gobierno municipal a ese fin, es decir, una amenaza, la alternativa debería ser una oportunidad (el aumento de esas transferencias o aportes).

Unas veces, una fortaleza organizacional maximiza una oportunidad del entorno o, al revés, una debilidad de la organización la minimiza. Por ejemplo, la eficiencia o ineficiencia en la gestión de los recursos municipales, puede maximizar o minimizar, respectivamente, el aumento de las transferencias de gobiernos subnacionales o nacionales. Otras veces, una debilidad organizacional maximiza una amenaza del entorno o, al revés, una fortaleza de la organización la minimiza. Por ejemplo, la ineficiencia o eficiencia en la gestión de los recursos municipales puede maximizar o minimizar, respectivamente, la disminución de los aportes de gobiernos subnacionales o nacionales.

Los problemas con sus causas pueden ser internos o externos. Consecuentemente, las soluciones alternativas también deben ser internas o externas. Por lo tanto, desde nuestro punto de vista, es clave descifrar su procedencia. Enumerar las alternativas a los problemas requiere un conocimiento y un entendimiento de la organización estatal y del entorno social. Conocer y entender el Estado y la sociedad posibilita aumentar las fortalezas y disminuir las debilidades de los gobiernos y las administraciones públicas (nacionales, subnacionales o municipales) para maximizar las oportunidades y minimizar las amenazas de los sectores privados (con y sin fines de lucro) y ciudadanos.

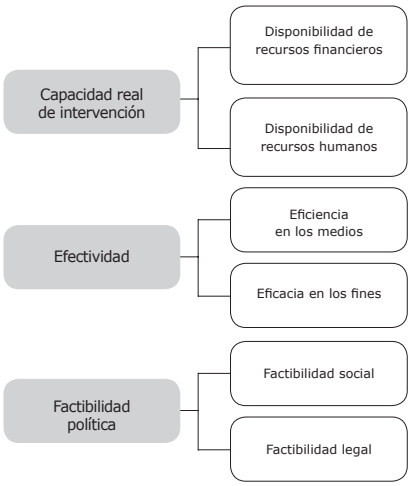
Sin dudas, se trata de un trabajo de prospectiva que pretende anticipar las consecuencias eventuales de la ejecución y comunicación de las diferentes alternativas. Es decir, con respecto a cada una de las alternativas enumeradas, los diseñadores deben preguntarse y preguntar a los actores y a los expertos cuáles son las fortalezas y debilidades de la organización estatal para ejecutarlas y comunicarlas y, también, cuáles son las oportunidades y amenazas del entorno social y económico para hacerlo. Entre los extremos de una organización fuerte y un entorno oportuno por una parte y, por la otra, de una organización débil y un entorno amenazante, la variedad es muy grande.

2.4. Seleccionar las posibles

Luego de enumerar las alternativas para remover las causas de los problemas, los diseñadores deben seleccionar las posibles. Un buen diagnóstico no puede incluir alternativas "imposibles". Las alternativas "imposibles" ni siquiera son alternativas. Pueden ser deseos y hasta buenos deseos, pero no sirven como base y punto de partida para la decisión, que es la fase subsiguiente al diagnóstico. Hablar de alternativas "posibles" es hablar de alternativas "estratégicas", porque lo estratégico es lo posible. A esos fines, metodológicamente, primero deben establecerse criterios de selección. Según el "modelo relacional", los criterios de selección de alternativas posibles pueden ser tres:

1. **Capacidad real de intervención:** este primer criterio depende de los recursos financieros (Scandizzo, 2006, 2007) y, también, de los recursos humanos (Martínez, 2006, 2007) tanto gubernamentales como administrativos. Más precisamente depende de la disponibilidad de dichos recursos. Dentro de los recursos financieros se incluyen los propios por una parte y, por la otra, los provenientes de otras jurisdicciones. Dentro de los recursos humanos se incluyen las plantas de personal, tanto político (funcionarios) como permanente (empleados).
2. **Efectividad:** este segundo criterio es la síntesis de la eficiencia y la eficacia (Delgadino y Alippi, 2006, 2007). Si un proyecto es eficiente y eficaz, se puede decir que es efectivo. La eficiencia se relaciona con el uso de los recursos, mientras que la eficacia se relaciona con el cumplimiento de los objetivos. Si una alternativa gasta menos recursos y alcanza más objetivos, es a la vez más eficiente y más eficaz, o sea, más efectiva. Sin dudas, la eficiencia (el uso de los recursos) debe estar subordinada a la eficacia; pero, finalmente, la ineficiencia causa la ineficacia (el incumplimiento de los objetivos).
3. **Factibilidad política:** este tercer criterio es la síntesis de la factibilidad social y la factibilidad legal. Si un plan (programa o proyecto) es factible social y legalmente, se puede decir que es factible políticamente. Una alternativa es factible socialmente si puede ser aceptada por la opinión pública (Mateo Díaz, Payne y Zovatto, 2006), mientras que es factible legalmente si puede ser aprobada por el poder que corresponda, sean los ejecutivos a través de decretos o los legislativos a través de leyes (nacionales o subnacionales) u ordenanzas municipales (Payne, 2006; Payne y Allamand Zabala, 2006).

Criterios para seleccionar alternativas locales o regionales



Fuente: Elaboración propia.

Respecto de las fuentes de consulta, desde nuestro punto de vista, la capacidad real de intervención, la eficiencia y la factibilidad legal se analizan a partir de estadísticas (gubernamentales y no gubernamentales) y de consultas a los actores políticos (gobernantes y administradores públicos). La eficacia y la factibilidad social también se analizan a partir de estadísticas (gubernamentales y no gubernamentales) y consultas, no a los actores políticos sino a los actores sociales (dirigentes privados tanto empresariales como civiles y ciudadanos). En todos los casos, las consultas a los expertos temáticos es recomendable y, a veces, imprescindible.

Establecidos los criterios, la metodología que se propone supone que los diseñadores consideren cada una de las alternativas por separado y averigüen:

1. ¿Es realizable con los recursos financieros y humanos disponibles?
2. ¿Es eficiente en el uso de los recursos y eficaz en el cumplimiento de los objetivos?
3. ¿Es factible socialmente y legalmente?

Es muy importante destacar que a los fines de la calidad de vida deseada como bien común, hay que remover (completa o parcialmente) cada una de las causas.

Partiendo de los datos e informaciones de las estadísticas y de las respuestas a las consultas a los actores (políticos y/o sociales) y a los expertos temáticos, que pueden ser desde diferentes hasta contradictorias, los diseñadores deben hacer la síntesis, siempre citando las fuentes y los mecanismos de consulta. Para cada pregunta se admiten tres opciones y a cada una de ellas se le asigna una valoración que puede ser: alta, media o baja. Se considera cada alternativa por separado, asignándole una valoración en relación con cada uno de los criterios establecidos. El análisis de las valoraciones dará el orden de selección que se busca.

1. Respecto de la **capacidad financiera de intervención,** corresponde considerar "de alta capacidad" las alternativas con recursos financieros (tanto propios como de otras jurisdicciones) y humanos (tanto funcionarios de la planta política como empleados de la planta permanente) suficientes. A su vez, las alternativas "de capacidad media" son aquellas que tengan recursos financieros pero no humanos o recursos humanos pero no financieros. Finalmente, las alternativas "de baja capacidad" son aquellas que no tengan los recursos financieros ni humanos o que estos sean insuficientes.
2. En cuanto a la **efectividad,** corresponde considerar "de alta efectividad" las alternativas que sean eficientes en el uso de los recursos y eficaces en el cumplimiento de los objetivos. A su vez, las alternativas "de efectividad media" son aquellas que tengan eficiencia en el uso de los recursos pero sean ineficaces o que tengan eficacia en el cumplimiento de los objetivos pero sean ineficientes. Finalmente, las alternativas "de baja efectividad" son aquellas que tengan ineficiencia e ineficacia tanto en el uso de los recursos como en el cumplimiento de los objetivos.
3. Respecto de la **factibilidad política,** corresponde considerar "de alta factibilidad política" las alternativas que sean aceptadas por la opinión

pública y puedan aprobarse mediante decreto del Poder Ejecutivo. A su vez, las alternativas de "factibilidad política media" son las que tengan aceptación de la opinión pública pero deban aprobarse por ley u ordenanza o que puedan aprobarse por decreto pero tengan rechazo de la opinión pública. Finalmente, las alternativas "de baja factibilidad política" son aquellas que tengan rechazo de la opinión pública y deban aprobarse por ley u ordenanza.

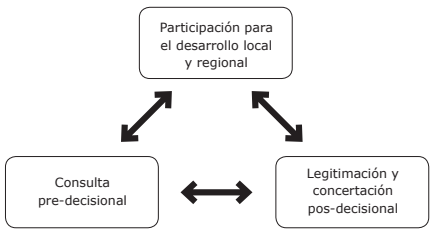
Una alternativa con máximas posibilidades de realización sería aquella con recursos financieros y humanos suficientes, eficiente en el uso de los recursos y eficaz en el cumplimiento de los objetivos, aceptada por la opinión pública y aprobable por decreto (nacional, subnacional o municipal). Contrariamente, una alternativa con mínimas posibilidades de realización sería aquella sin recursos suficientes o con recursos insuficientes, ineficiente e ineficaz en el uso de los recursos y en el cumplimiento de los objetivos, rechazada por la opinión pública y aprobable por ley (nacional o subnacional) u ordenanza (municipal).

En medio se observa una ilimitada diversidad de combinaciones. Por ejemplo: a) una alternativa con alta capacidad de intervención pero sin eficiencia y/o eficacia (baja o media efectividad) o sin factibilidad social y/o política (baja o media factibilidad política); b) una alternativa con alta efectividad pero sin recursos financieros y/o humanos (baja o media capacidad de intervención) o sin factibilidad social y/o legal (baja o media factibilidad política); o c) una alternativa con alta factibilidad política pero sin recursos financieros y/o humanos (baja o media capacidad de intervención) o sin eficiencia y/o eficacia (baja o media efectividad).

3. LA PARTICIPACIÓN SECTORIAL Y CIUDADANA EN EL DIAGNÓSTICO

Para que no fallen en la búsqueda del desarrollo local y regional, las políticas deben ser democráticas, es decir, participativas. La "participación política" es un componente del desarrollo local y regional, mientras que la "participación en grupos y organizaciones" es un indicador de "capital social".

La participación como supuesto del diseño democrático



Fuente: Elaboración propia.

En 2005, la Conferencia Episcopal Argentina preguntaba: ¿cuál es el grado de participación del argentino en la vida social y, particularmente, en la defensa y el progreso de la sociedad política? La respuesta sigue siendo actual: "Hay muchos signos positivos. En general, parece satisfactorio el índice de los votantes y aumenta la participación en la sociedad civil. Pero también hay señales negativas. Se exigen derechos, pero no siempre se conocen ni se cumplen los deberes. Que el pueblo no interviene en el gobierno sino por sus representantes es un principio que muchas veces se interpreta mal. Se piensa que los deberes del ciudadano se agotan en el acto eleccionario" (CEA, 2005:20).

Independientemente de la vocación política (que no pocas veces brilla por su ausencia, lamentablemente), reivindicamos la participación electoral (Mateo Díaz y Payne, 2006), pero también la participación de los actores sociales y ciudadanos en el diseño y la gestión de políticas democráticas (Nazareno, 2004).

Según el "modelo relacional", la participación sectorial y ciudadana debe predominar en el diagnóstico. Los actores sociales deben intervenir en la identificación de las necesidades locales y regionales y los problemas que impiden u obstaculizan su satisfacción. También deben intervenir en la formulación de las alternativas posibles. No son los equipos técnicos y profesionales, sino los actores sociales (empresariales, civiles y ciudadanos), junto con los actores políticos (gobernantes y administradores públicos), quienes deben diagnosticar las necesidades, los problemas y las soluciones. La misión de los técnicos y profesionales debe ser la de facilitadores del diálogo intersectorial.

Pero la participación sectorial y ciudadana no debe concluir sino iniciar en el diagnóstico. Los actores deben intervenir, también, en la gestión y en la evaluación de sus resultados. Sostenemos el requerimiento de participación sectorial y ciudadana en la ejecución de los planes (programas o proyectos) y en los estudios de impacto.

Respecto de la ejecución, los gobernantes que decidieron los planes (programas o proyectos) para el desarrollo local y regional deben negociarlos con dirigentes privados buscando su legitimación (o implantación social). A su vez, los administradores públicos que operan las actividades deben concertarlas con los dirigentes empresariales y civiles buscando su eficacia. La negociación y la concertación son clave para una gestión asociada del desarrollo local y regional. Esa gestión asociada puede institucionalizarse en consejos o comisiones intersectoriales o no institucionalizarse, pero indefectiblemente debe ser legitimada y concertada.

En el diagnóstico de las políticas para el desarrollo local y regional, la participación supone la consulta previa a la decisión gubernamental. El diagnóstico participativo es un diagnóstico consultivo. Ese es el sentido y alcance de la participación en el diseño. Pero en la gestión, la participación supone la legitimación y la concertación posteriores a la decisión gubernamental. Debe saberse que ambas son posibles (o más fáciles) en la gestión si se ha

consultado en el diagnóstico y, luego, se ha decidido consecuentemente. Pero son más difíciles (o imposibles) si no se ha consultado en el diagnóstico o, luego, no se ha decidido consecuentemente.

Los dirigentes de empresas privadas u organizaciones civiles que fueron consultados y cuyas respuestas fueron atendidas antes de la decisión gubernamental, pueden asociarse en la gestión. Pero si no fueron consultados o fueron consultados y no fueron atendidas sus respuestas, ¿por qué se asociarían en la gestión después de la decisión gubernamental? En síntesis, la participación sectorial y ciudadana requiere "consultar" antes para "asociarse" después de decidir. Este planteo nos acerca al enfoque incrementalista y al "ajuste mutuo partidario" de Lindblom (1979, en Aguilar Villanueva, 1996).

Vale conocer y entender que los dirigentes privados (empresariales o civiles) sostienen intereses sectoriales, sean los intereses de sus empresas o los intereses de sus organizaciones. Son grupos de interés o lobbies (Lachmann, 2008). Pero también los gobernantes y administradores públicos tienen intereses sectoriales. Ellos defienden los intereses de sus gobiernos o de sus administraciones públicas. Todos deben ser responsables social y políticamente del bien común o bienestar general de la sociedad local o regional. Pero no igualmente responsables. La responsabilidad principal es de los gobernantes y administradores públicos del Estado nacional, subnacional o municipal.

Al respecto, Pasquino (2000), perfilando "la democracia exigente" en la posmodernidad, sostiene que la democracia "continúa siendo un régimen político muy exigente, puesto que actividades y contenidos, funcionamiento y futuro, y su propia naturaleza, exigen la intervención activa de los ciudadanos. Podrán delegar conscientemente y retirar su confianza a equipos gobernantes. Lo que marcará la diferencia será la propensión de los ciudadanos a mostrarse exigentes consigo mismos y con sus gobernantes, y la disponibilidad de instrumentos culturales e institucionales a través de los cuales se hacen valer los criterios en una democracia exigente" (2000:80-81).

Como se sostiene en el Índice de Desarrollo Democrática de América Latina, la ciudadanía es un concepto relacionado con el respeto de los derechos del ciudadano, pero también con sus obligaciones en la vida social y política. "Es por medio de la participación en la vida comunitaria que los individuos pueden lograr el cumplimiento de sus responsabilidades dentro de la sociedad de la que forman parte. Esa participación no solo funciona como medio para el fortalecimiento de la cohesión social y el desarrollo de las virtudes ciudadanas, sino que además puede ser utilizada como mecanismo de control social y puente para canalizar demandas sociales y políticas" (IDD-Lat, 2009:115-116).

De esa manera, la participación sectorial y ciudadana es la base y el punto de partida para la "construcción de ciudadanía" que abarque tres frentes (IDD-Lat, 2009):

1. **La ciudadanía civil,** "en la que el marco jurídico institucional es el que más ayuda para definir derechos y responsabilidades y los Estados, aún

los más débiles, tienen a su cargo la tarea de ponerla en vigencia y extenderla a todo el territorio de cada nación" (IDDLat, 2009:120).

2. **La ciudadanía política,** "cuya vigencia y extensión se ve fuertemente afectada por la escasa calidad institucional y la pobre eficacia política de los sistemas vigentes en la región. (…) gran parte de los partidos políticos, lejos de contribuir al proceso de construcción de ciudadanía, extienden y profundizan sistemas clientelares (…)" (IDD-Lat, 2009:120-121).
3. **La ciudadanía social,** "que presenta los mayores problemas para su establecimiento en sociedades signadas por la desigualdad, por la inducción de políticas estatales desde factores de poder económico, y por la mayoritaria incapacidad de los sistemas económicos nacionales para generar riqueza y abundancia para todos los sectores" (IDD-Lat, 2009:121).

Frecuentemente, este presupuesto no se observa en las políticas para el desarrollo local y regional, por desinterés del sector estatal, de los sectores privados o ciudadanos. Pero la responsabilidad principal de consultar y asociarse es de los gobernantes y administradores públicos.

CAPÍTULO V

Decisión de políticas para el desarrollo local y regional

1. INTRODUCCIÓN

Como se dijo, el análisis (o "estudios de determinación") y el diseño de las políticas públicas en general y, particularmente, de las políticas para el desarrollo local y regional, anticipan y configuran la gestión. A su vez, el diseño consta de dos fases principales: 1) el diagnóstico y 2) la decisión.

En la búsqueda del desarrollo local y regional, según el "modelo relacional" (Graglia, 2004), en el diseño lo segundo es la decisión. En ella se adoptan las alternativas políticas y, sobre esa base se planean los objetivos y las actividades. La decisión puede ser considerada como la bisagra entre el diagnóstico y la gestión.

A partir de las alternativas diagnosticadas para resolver los problemas que impiden u obstaculizan la satisfacción de las necesidades locales o regionales, los gobernantes deben decidir los planes, programas y proyectos a gestionar (ejecutar, comunicar y controlar). Específicamente, las fases de este proceso son las siguientes:

1. valorar los criterios del diagnóstico,
2. determinar la agenda del gobierno,
3. planear los objetivos y
4. planear las actividades a gestionar.

Muchos especialistas consideran que diseño y planeamiento son sinónimos. De esa manera, diseñar es planear y planear es diseñar. Nosotros creemos que pueden serlo en un sentido amplio. Pero en un sentido restringido, el planeamiento es parte de la decisión y, a su vez, la decisión es parte del diseño.

Decisión de PP para el desarrollo local o regional

Fuente: Elaboración propia.

En la decisión, el protagonismo corresponde a los gobernantes, principalmente. En principio, ellos son los responsables de valorar los criterios del diagnóstico y de determinar la agenda del gobierno. Luego, ellos son los responsables de encargar a los diseñadores el planeamiento de las políticas públicas en general y, particularmente, de las políticas para el desarrollo local y regional, es decir, la preparación de los planes y de los programas y proyectos integrantes. Finalmente, ellos son los responsables de autorizar su puesta en marcha. Obviamente, los diseñadores son responsables desde el punto de vista profesional del planeamiento que se les encarga.

El planeamiento de los objetivos y las actividades corresponde a los diseñadores, que pueden (o no) ser los mismos que diagnosticaron las necesidades, los problemas y las alternativas. A veces, los equipos "de diagnóstico" y "de planeamiento" coinciden y otras veces son diferentes, dependiendo de los planes, programas y proyectos.

La valoración de los criterios del diagnóstico y la determinación de la agenda del gobierno son de naturaleza "política", pero suponen una perspectiva técnica de los gobernantes. A su vez, el planeamiento de los objetivos y las actividades es de naturaleza "técnica", pero supone una perspectiva política de los diseñadores (Arnoletto, 2004) en cuanto a las políticas públicas en general y, particularmente, a las políticas para el desarrollo local y regional. Esta perspectiva "técnica" o conocimiento de "lo técnico" diferencia a un gobernante de un "puntero". Aquella perspectiva "política" o entendimiento de "lo político" diferencia a un técnico de un "tecnócrata".

En sentido restringido, los gobernantes que deciden son los ejecutivos. Por ejemplo, en el régimen federal de la República Argentina, el intendente o el gobernador (en los casos de políticas municipales o provinciales, respectivamente) junto con los funcionarios políticos: ministros, secretarios o directores municipales o provinciales. Pero, en sentido amplio, también incluimos a los legisladores del o los partidos del gobierno, los concejales municipales o los legisladores provinciales, según el régimen argentino. No incluimos a los administradores públicos, es decir, a los jefes administrativos de planta permanente, porque ellos no deciden los planes (programas o proyectos) gubernamentales.

Como se ha dicho, al gobierno corresponde la "decisión política" de los planes y los programas y proyectos integrantes (Aguilar Villanueva, 2010). Si no lo hacen, no gobiernan. Luego, si lo hacen correctamente "gobiernan bien" (García Pizarro, 2007). Pero ¿pueden los gobernantes ignorar a los administradores públicos? Los gobernantes no deben ignorar a los administradores públicos, sino consultarlos. Cuando las autoridades o los funcionarios desconocen a los jefes administrativos de planta permanente, gobiernan mal. En general, y particularmente con respecto a las políticas para el desarrollo local y regional, el gobierno debe ser "relacional" respecto de la administración pública (García Pizarro, 2007).

A diferencia del diagnóstico, la decisión no es un proceso participativo. Pero, al decidir, los gobernantes deben saber que no pueden desatender las conclusiones de un diagnóstico participativo "gratuitamente". Es decir, si se ha consultado a gobiernos y administraciones públicas de otras jurisdicciones, a dirigentes privados (empresariales y civiles) y a ciudadanos, los gobernantes no están formalmente obligados a decidir según los problemas identificados y las alternativas formuladas en el diagnóstico participativo. Pueden decidir en contra. Pero no pueden hacerlo sin costos o, por lo menos, sin la posibilidad real y efectiva de pagarlos.

2. FASES DE LA DECISIÓN

2.1 Valorar los criterios del diagnóstico

Como se ha dicho, los gobernantes deben valorar los criterios del diagnóstico, es decir, apreciarlos o estimarlos desde un punto de vista "político". Mediante el examen de estadísticas (gubernamentales y no gubernamentales) y la consulta a expertos temáticos y, sobre todo, a los actores políticos y sociales correspondientes, en el diagnóstico se han identificado las necesidades locales y regionales y los problemas que impiden u obstaculizan su satisfacción. Asimismo, se han enumerado las alternativas de solución (dos o más) y, sobre esa base, se han analizado las posibilidades de cada una a partir de tres criterios de selección.

De esa manera, a partir del diagnóstico, el gobernante tiene varias alternativas que son más o menos posibles según la "capacidad real de intervención", la "efectividad" y la "factibilidad política". El diagnóstico le permite saber si las alternativas tienen los recursos financieros (propios y de otra jurisdicción) y humanos (plantas de personal político y permanente) suficientes, si son eficientes en el uso de los recursos y eficaces en el cumplimiento de objetivos y, finalmente, si son aceptadas por la opinión pública y si son aprobables por decreto (nacional, subnacional o municipal) o requieren una ley (nacional o subnacional) o una ordenanza (municipal).

Pero en el diagnóstico no se toman decisiones. En el diagnóstico se analizan alternativas de solución a los problemas que impiden u obstaculizan el desarrollo físico, económico, humano y/o social de una localidad o una región. Sobre esa base, el diagnóstico informa si la capacidad de intervención, la efectividad y la factibilidad política de cada una de las alternativas son "altas", "medias" o "bajas". Siempre de acuerdo con las fuentes consultadas y los mecanismos utilizados. Nada más… y nada menos. Por lo tanto, puede decirse que condiciona pero no determina la decisión de los planes y de los programas y proyectos integrantes.

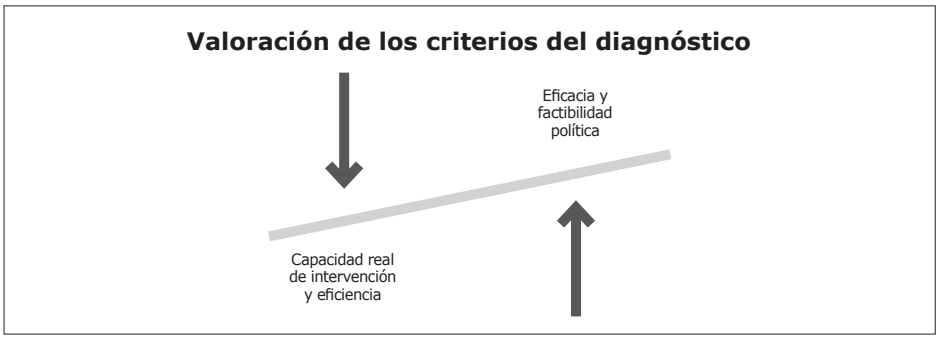
Ahora es el turno de los gobernantes. Para ellos, no todos los criterios de selección valen (o pueden valer) igual. La decisión supone apreciar o estimar políticamente los criterios de selección de las alternativas posibles. Dicha

apreciación o estimación corresponde a los gobernantes y no a quienes intervinieron en el diagnóstico. Según la ideología de los gobernantes y, también, del entorno social, político y económico, los tiempos y espacios de cada gobierno, los criterios de selección pueden valer desigualmente. Para unos puede valer más la capacidad de intervención; para otros, la efectividad; y para otros, la factibilidad.

Un primer grupo de gobernantes puede decir: "Si no tenemos los recursos financieros y humanos suficientes, poco o nada importan la efectividad o la factibilidad política". Un segundo grupo puede decir: "Si no tenemos eficiencia y eficacia, poco o nada valen la capacidad real de intervención o la factibilidad política". Y un tercer grupo puede decir: "Si no tenemos factibilidad social y legal, poco o nada valen la capacidad real de intervención o la efectividad". El primer grupo va a privilegiar las alternativas que tengan mayor capacidad de intervención; el segundo, las que tengan mayor efectividad; y el tercero, las que tengan mayor factibilidad.

Atento a ello, se recomienda que los gobernantes valoren políticamente cada uno de los criterios de selección de alternativas posibles. A esos fines, deben estar asistidos profesionalmente por el equipo técnico que hizo el diagnóstico, proporcionándoles información y análisis. Sobre esas bases, los gobernantes deben definir:

1. ¿Cuánto vale la disponibilidad de recursos financieros?
2. ¿Cuánto vale la disponibilidad de recursos humanos?
3. ¿Cuánto vale la eficiencia?
4. ¿Cuánto vale la eficacia?
5. ¿Cuánto vale la factibilidad social?
6. ¿Cuánto vale la factibilidad legal?



Fuente: Elaboración propia.

Sin dudas, la ideología de los gobernantes influye sobre las respuestas a esas preguntas. Un gobernante con una ideología "neoliberal" puede valorar más la capacidad de intervención y la eficiencia, mientras que otro gobernante de ideología "popular o populista" puede valorar más la eficacia y la factibilidad política. Además, influye su plataforma electoral (o, por lo menos, debería

influir). Ambas influencias no deben ser subvaloradas, pero tampoco sobrevaloradas.

Por ejemplo, supongamos que se diseña una política subnacional o municipal para el desarrollo del capital físico y, más precisamente, de la infraestructura de servicios de una localidad o una región. Supongamos que uno de los problemas es la ineficiencia en la gestión de los recursos financieros y que una de sus causas es el déficit de la empresa subnacional o municipal a cargo de la prestación del servicio de transporte de pasajeros. Supongamos que las alternativas son dos. La primera (A1) supone aumentar el precio del boleto con privatización del servicio. La segunda (A2) supone subsidiar el precio del boleto sin privatización del servicio.

Considerando esas dos alternativas, supongamos que con respecto a la "capacidad real de intervención", la primera alternativa supera a la segunda: el gobierno subnacional o municipal no dispone de los recursos para subsidiar. Respecto de la "efectividad", la primera alternativa también supera a la segunda: la privatización supone una gestión más eficiente y más eficaz. Sin embargo, respecto de la "factibilidad política", la segunda alternativa supera a la primera: la opinión pública se opone al aumento del boleto y la privatización supone una ley subnacional o una ordenanza municipal con dos tercios de los votos de los legisladores o los concejales.

¿Qué hacer? Depende, obviamente, de la valoración política de los criterios del diagnóstico de alternativas posibles. Veamos.

Si un gobernante entiende que la capacidad de intervención y/o la efectividad valen más que la factibilidad política, entonces, debe adoptar la primera alternativa (A1) y descartar la segunda (A2), es decir, aumentar el precio del boleto con privatización del servicio. Pero si otro gobernante entiende que la factibilidad política vale más que la capacidad de intervención y/o la efectividad, entonces, debe adoptar la segunda alternativa (A2) y descartar la primera (A1),es decir, subsidiar el precio del boleto sin privatización del servicio.

El gobernante debe valorar los criterios del diagnóstico desde el punto de vista de la "oportunidad política". ¿Cuál es la alternativa más oportuna desde el punto de vista político? ¿Una alternativa con alta capacidad de intervención y una alta efectividad pero con baja factibilidad política o una alternativa con baja capacidad de intervención y baja efectividad pero con alta factibilidad política? Como puede observarse, el criterio es político y este depende, principalmente, del entorno. Si no se está en un año electoral o a inicios de un mandato, la alternativa más "oportuna" puede ser la primera. Pero si se está a fines de un mandato o en un año electoral, la alternativa más oportuna puede ser la segunda.

Más allá de esas especulaciones, en la teoría, la "oportunidad política" debería subordinarse a la búsqueda del bien común de la sociedad local o regional (Roos, 2008). Es decir, una alternativa debería ser considerada como más

oportuna que otra si se orientara más y mejor al bien común. Pero lamentable y frecuentemente, en la práctica la política se convierte en politiquería y la oportunidad política se transforma en oportunismo político. No se considera el bien común de la localidad o la región, sino el interés partidario del gobierno o los gobernantes de turno. De esa manera, la valoración de los criterios del diagnóstico suele ser errónea.

2.2. Determinar la agenda gubernamental

Después de valorar los criterios del diagnóstico, los gobernantes deben determinar la agenda del gobierno. Esta es una instancia fundamental en el proceso de diseño y gestión de políticas, una bisagra. La agenda gubernamental es el puente entre el diagnóstico de necesidades, problemas y alternativas por una parte y, por la otra, el planeamiento de objetivos y actividades. En términos procesuales, el diagnóstico es el insumo de la agenda gubernamental y esta es el insumo del planeamiento. Si la agenda gubernamental no considera el diagnóstico, el diagnóstico no vale la pena. Si la agenda gubernamental no es considerada por el planeamiento, el planeamiento no vale la pena.

El diagnóstico informa sobre las alternativas de solución a los problemas que impiden u obstaculizan el desarrollo físico, económico, humano y/o social de una localidad o una región. Sobre esa base, los gobernantes valoran los criterios de selección de las alternativas posibles (la capacidad real de intervención, la efectividad y la factibilidad política), viendo el entorno y considerando la oportunidad. A partir de esa valoración política, los gobernantes deben determinar cuáles son las alternativas a preparar, como planes, programas o proyectos y, consiguientemente, desechar la o las otras. Esto es, ni más ni menos, determinar la agenda del gobierno.

Desde este enfoque, la agenda gubernamental es "el conjunto de alternativas adoptadas por los gobernantes para remover (completa o parcialmente) las causas de los problemas que impiden u obstaculizan la satisfacción de las necesidades locales o regionales". En un planteo idealista, la agenda gubernamental debería coincidir con la agenda social. Las alternativas adoptadas por los gobernantes deberían responder a las necesidades locales y regionales, los problemas que impiden u obstaculizan satisfacerlas y sus principales causas. El origen de la agenda gubernamental debería ser la agenda social y el destino de la agenda social debería ser la agenda gubernamental.

Sin embargo, muchas veces ambas agendas se diferencian. Por un lado va la agenda gubernamental y por otro lado viene la agenda social. Es decir, los responsables de tomar decisiones no aceptan las conclusiones del diagnóstico participativo, porque no quieren o porque no pueden. Pues bien, si la agenda gubernamental no coincide con la agenda social, tarde o temprano se pone en marcha un proceso de ingobernabilidad. "Gobernabilidad denota la posibilidad o probabilidad de que el gobierno gobierne a su sociedad, mientras su opuesto, ingobernabilidad, significa la posibilidad o probabilidad de que el gobierno deje de gobernar a su sociedad, no la gobierne" (Aguilar Villanueva, 2010:23).

De acuerdo con Aguilar Villanueva (2010), las causas de fondo de la gobernabilidad y de la ingobernabilidad pueden ser dos:

1. La primera causa es "de origen social" y consiste en la disposición o indisposición de la sociedad a aceptar, obedecer y reconocer que un gobernante o un determinado equipo de gobierno posean el derecho a dirigir y a mandar, a exigir obediencia.
2. La segunda causa es "de origen gubernamental" y consiste en la capacidad o incapacidad del gobierno de dirigir a su sociedad.

En la "perspectiva social", la explicación de la gobernabilidad o la ingobernabilidad se centra más en la disposición o la indisposición de la sociedad con respecto al gobierno. En la "perspectiva gubernamental", en cambio, la explicación se centra más en la capacidad o la incapacidad del gobierno con respecto a la sociedad. El enfoque social o "desde el lado de la sociedad" no es el central en la literatura politológica sobre el tema, en la que el enfoque gubernamental o "desde el lado del gobierno" es el dominante (Aguilar Villanueva, 2010). Al respecto, sostenemos que tanto la indisposición de la sociedad como la incapacidad del gobierno parten del divorcio entre la agenda gubernamental y la agenda social.

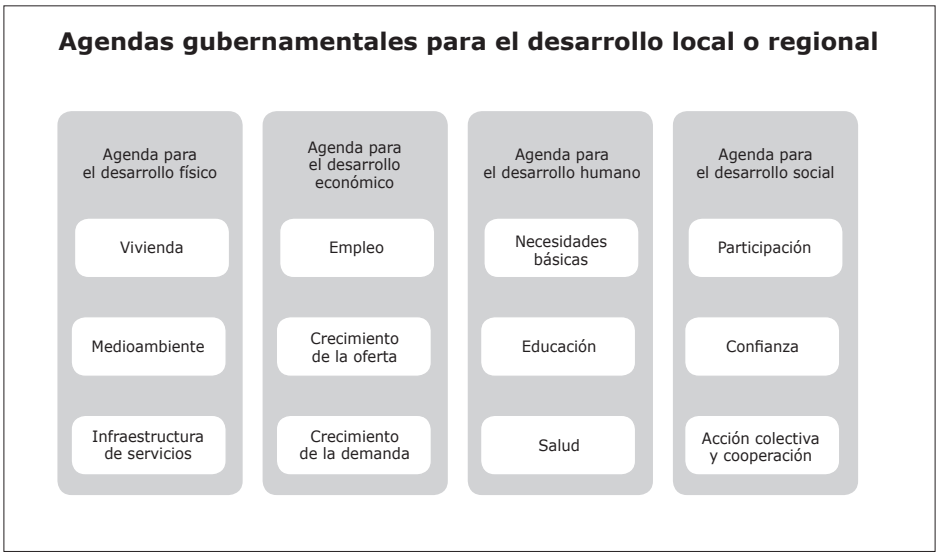
Procurando no caer en la ingobernabilidad, según el "modelo relacional", los gobernantes deben determinar incrementalmente las alternativas políticas integrantes de la agenda gubernamental, es decir, buscando "salir del paso", en términos de incrementalismo. "Salir del paso" no supone irracionalidad o arbitrariedad. Irracional o arbitrario sería adoptar alternativas imposibles, sin recursos financieros y humanos suficientes, ineficientes e ineficaces, ilegítimas e ilegales. Pero entre las alternativas posibles, deciden los gobernantes, razonablemente, según el entorno y su criterio político de oportunidad.

La determinación de la agenda gubernamental tiene corolarios y estos también corresponden a los gobernantes. Viendo las dos alternativas del ejemplo que se ha dado, es decir, "aumentar el precio del boleto con privatización del servicio" o "subsidiar el precio del boleto sin privatización del servicio", y considerando: a) que el gobierno no dispone de los recursos para subsidiar, b) que la privatización supone una gestión más eficiente y más eficaz y c) que la opinión pública se opone al aumento del boleto y la privatización supone una ley o una ordenanza con dos tercios de los votos de los legisladores o los concejales, la adopción de una o de otra no es inocuo.

Por ejemplo, si la agenda gubernamental privilegia la capacidad real de intervención y/o la efectividad por encima de la factibilidad política (primera alternativa), los gobernantes no pueden sorprenderse si el plan, el programa o el proyecto carecen del apoyo ciudadano o la sanción normativa necesarios. En cambio, si la agenda gubernamental privilegia la factibilidad política por encima de la capacidad real de intervención y/o la efectividad, los gobernantes no pueden sorprenderse si el plan, el programa o el proyecto carecen de los recursos financieros y humanos suficientes para su realización, son ineficientes o ineficaces.

Es muy importante destacar que la agenda gubernamental trata de remover las principales causas de los problemas que impiden u obstaculizan el desarrollo físico, económico, humano y/o social. Se puede hablar, entonces, de diversas agendas para el desarrollo local y regional, principalmente de estas cuatro:

1. **Agenda gubernamental para el desarrollo físico:** que incluya las alternativas políticas para remover las principales causas de los problemas que impiden u obstaculizan la satisfacción de las necesidades de vivienda, medioambiente e infraestructura de servicios.
2. **Agenda gubernamental para el desarrollo económico:** que incluya las alternativas políticas para remover las principales causas de los problemas que impiden u obstaculizan la satisfacción de las necesidades de empleo y crecimiento de la oferta y la demanda de la economía local y regional.
3. **Agenda gubernamental para el desarrollo humano:** que incluya las alternativas políticas para remover las principales causas de los problemas que impiden u obstaculizan la satisfacción de las necesidades de educación, salud y complemento de necesidades básicas insatisfechas.
4. **Agenda gubernamental para el desarrollo social:** que incluya las alternativas políticas para remover las principales causas de los problemas que impiden u obstaculizan la satisfacción de las necesidades de participación, confianza, acción colectiva y cooperación.



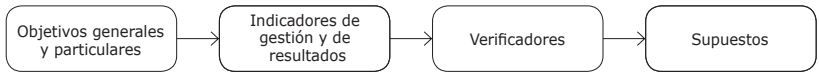
Fuente: Elaboración propia.

Una agenda para el desarrollo local y regional (nacional, subnacional o municipal) debe incluir estas agendas. A esos fines, una o más alternativas políticas pueden remover una o más causas de uno o más problemas, según las circunstancias de cada lugar y de cada momento.

2.3. Planear los objetivos

Para preparar los planes, programas y proyectos gubernamentales, el equipo de planeamiento debe prever o anticipar los objetivos, junto con sus indicadores, verificadores y supuestos. Entre las alternativas diagnosticadas, los gobernantes han adoptado unas y desechado otras según sus valoraciones y determinaciones políticas. Cada una de las alternativas adoptadas políticamente debe ser preparada como proyecto. Los proyectos que busquen remover causas de un mismo problema deben incluirse en un mismo programa. Asimismo, los programas que busquen solucionar problemas de una misma necesidad deben incluirse en un mismo plan.

Planeamiento de objetivos, indicadores, verificadores y supuestos



Fuente: Elaboración propia.

Los objetivos generales de cualquier plan para el desarrollo de una localidad o una región deben ser "satisfacer necesidades locales o regionales", mientras que los objetivos particulares deben ser "resolver los problemas que impiden u obstaculizan satisfacerlas". Se puede decir, pues, que para satisfacer las necesidades hay que resolver los problemas, mientras que para cumplir los objetivos generales y particulares generales hay que cumplir los objetivos particulares. Sobre esa base, los objetivos de los programas deben coincidir con los objetivos particulares del plan que integran, mientras que los objetivos de los proyectos deben ser remover las causas principales de cada uno de los problemas identificados.

Los objetivos de los proyectos, programas o planes deben ser a corto plazo (menos de un año), a mediano plazo (entre uno y cuatro años) y a largo plazo (más de cuatro años), respectivamente, dependiendo del mandato legal de los respectivos gobiernos nacionales, subnacionales o locales. Los objetivos (generales y particulares) de los planes y los objetivos de los programas y proyectos integrantes deben prever **indicadores.** Como se ha dicho, los objetivos sin indicadores son deseos, tal vez buenos deseos, pero no sirven para el diseño de los planes ni de los programas o proyectos integrantes. A su vez, debemos diferenciar los indicadores de gestión y los indicadores de resultados:

1. **Indicadores de gestión:** sirven para analizar y, eventualmente, corregir los procesos de ejecución y de comunicación en las fases de la gestión. Son imprescindibles a los fines del control de gestión (tanto de lo ejecutado como de lo comunicado).
2. **Indicadores de resultados:** sirven para medir la satisfacción social y la aprobación ciudadana respecto de las políticas diseñadas y gestionadas a esos fines, en términos de percepción sectorial y ciudadana. Son imprescindibles a los fines la evaluación (o estudios de impacto).

Luego, los indicadores deben ser verificables. Atento a ello, los diseñadores también deben prever los verificadores. Es decir, los instrumentos a través de los cuales se van a comprobar los indicadores, quiénes serán los responsables de hacerlo y cómo lo harán. En general, podemos decir que el monitoreo y la supervisión pueden servir para verificar los indicadores de ejecución y, a su vez, los reportes de las oficinas de información administrativa (OIAs) y de los medios de comunicación social (MECOS), para verificar los indicadores de comunicación. Las encuestas de opinión (y también los grupos focales y las entrevistas a informantes claves) pueden servir para verificar los indicadores de resultados.

El planeamiento requiere prever los objetivos de los planes y los objetivos de sus programas o proyectos integrantes con sus respectivos indicadores, verificadores y supuestos. Los supuestos (o factores externos) son las condiciones necesarias y suficientes para que se cumplan los objetivos de los planes y de sus programas o proyectos integrantes. Son circunstancias que deben darse para que los objetivos puedan lograrse, pero escapan a las decisiones y acciones de los gobernantes y administradores públicos, es decir, no dependen de ellos. En general, las políticas de otras jurisdicciones pueden ser vistas y consideradas como supuestos o factores externos.

Por ejemplo, en el caso del Plan Provincial para el Desarrollo Regional de la Provincia de Córdoba, se incluyeron tres planes: 1) el plan provincial para el desarrollo del capital físico, 2) el plan provincial para el desarrollo de la actividad económica y 3) el plan provincial para el desarrollo del capital humano. Los objetivos generales del plan provincial para el desarrollo del capital físico son: 1) gestionar la refacción, ampliación y/o construcción de viviendas sociales a través de las comunidades regionales; 2) gestionar el tratamiento de aguas residuales, la recolección y la disposición de residuos en coordinación con las comunidades regionales; 3) planear la inversión pública mediante obras públicas provinciales y/o nacionales de infraestructura vial y de provisión de agua potable, gas natural, energía eléctrica y cloacas; y 4) planear la inversión pública mediante obras públicas provinciales y/o nacionales de mejoras en las comunicaciones (telefonía e internet) y el transporte interurbano. En línea con sus objetivos particulares, el plan provincial para el desarrollo del capital físico abarca los siguientes programas:

1. Programa de financiamiento provincial a las comunidades regionales para la refacción y/o ampliación de viviendas existentes.
2. Programa de financiamiento provincial a las comunidades regionales para la construcción de nuevas viviendas.
3. Programa de coordinación provincia-municipios para el tratamiento de aguas residuales.
4. Programa de coordinación provincia-municipios para la recolección y la disposición de residuos.
5. Programa de inversión pública para la infraestructura vial.
6. Programa de inversión pública para la provisión de agua potable.
7. Programa de inversión pública para la provisión de gas natural.
8. Programa de inversión pública para la provisión de energía eléctrica.

9. Programa de mejoras en las comunicaciones (telefonía e internet).
10. Programa de mejoras en el transporte interurbano

Los objetivos generales del plan provincial para el desarrollo de la actividad económica son: 1) gestionar la generación de empleo privado en cada una de las regiones y 2) gestionar el crecimiento económico de cada una de las regiones. En línea con sus objetivos particulares, este plan abarca los siguientes programas:

1. Programa de identificación de demanda laboral a escala regional.
2. Programa de formación y capacitación de oferta laboral regional.
3. Programa de identificación de fortalezas y oportunidades a escala regional.
4. Programa de concertación intersectorial del crecimiento económico regional.

Los objetivos generales del plan provincial para el desarrollo del capital humano son: 1) gestionar el mantenimiento, la refacción y/o la ampliación de los edificios escolares provinciales y 2) gestionar la mejora de los servicios municipales de atención primaria de la salud. En línea con sus objetivos particulares, este plan abarca los siguientes programas:

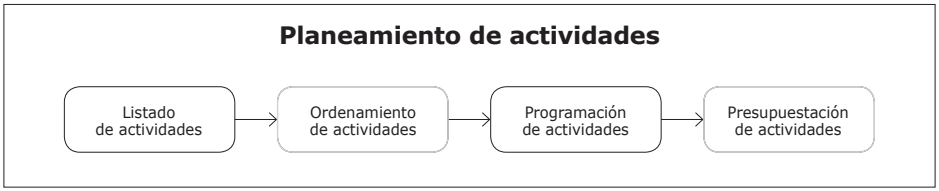
1. Programa de mantenimiento de edificios escolares a cargo de las comunidades regionales.
2. Programa de refacción o ampliación de edificios escolares a cargo de las comunidades regionales.
3. Programa de revisión del Fondo de Financiamiento de la Descentralización Provincial para la atención primaria de la salud.
4. Programa de derivación de pacientes de los centros de atención primaria de la salud (CAPS) a los hospitales provinciales.

2.4. Planear las actividades

Junto con los objetivos de los planes y de los programas y proyectos integrantes, el equipo de planeamiento debe prever (o anticipar) las actividades, es decir, los cursos de acción a implementar. Se puede decir que las actividades son los medios, mientras que los objetivos son los fines. En el método racional-exhaustivo, primero se aíslan los fines y después se buscan los medios para lograrlos. Pero, siguiendo el método de comparaciones sucesivas limitadas de Lindblom (1979, en Aguilar Villanueva, 1996b), sostenemos que los objetivos alimentan las actividades y, a su vez, las actividades retroalimentan los objetivos.

Las actividades definen cómo se van a realizar los planes y sus programas y proyectos integrantes, quiénes y cuándo lo harán (responsables y plazos). Es decir, cómo, quiénes y cuándo se van a ejecutar, comunicar y, finalmente, controlar (analizar y corregir si fuera necesario) tanto la ejecución como la comunicación. Prever o anticipar las actividades requiere la realización de una serie de trabajos a cargo del equipo de planeamiento en consulta con diversos especialistas, según la política para el desarrollo local o regional en diseño (desarrollo del capital físico, desarrollo de la actividad económica, desarrollo del capital humano o desarrollo del capital social). En particular, el equipo de

planeamiento debe listar las actividades, ordenarlas y programarlas lógica y cronológicamente y, finalmente, presupuestar los recursos financieros (propios y/o de otras jurisdicciones) y humanos (tanto de la planta política como de la planta permanente).



Fuente: Elaboración propia.

Listar las actividades consiste en hacer un inventario completo de las acciones que implica la realización de los planes y de sus programas y proyectos integrantes. Considerando que la gestión supone, básicamente, ejecución, comunicación y control de gestión, el equipo de planeamiento debe listar tres tipos de actividades, a saber:

1. **Actividades de ejecución:** entre las actividades a ejecutar en la gestión, el planeamiento debe diferenciar las actividades de "implantación" (tanto social como legal), por una parte, y las de "operación" (coordinada y concertada), por la otra.
   a) **Actividades de implantación:** se debe planificar cómo y quiénes implantarán social y legalmente las actividades proyectadas. Es decir, anticipar las formas y los responsables de los procesos de legitimación y de legalización.
   b) **Actividades de operación:** también se debe planificar cómo y quiénes operarán las actividades proyectadas. Es decir, anticipar las formas y los responsables de los procesos de coordinación intergubernamental y de concertación intersectorial.
2. **Actividades de comunicación:** entre las actividades a comunicar en la gestión, se deben diferenciar las actividades de "información" (o comunicación personalizada), por una parte, y las de "divulgación" (o comunicación masiva), por la otra.
   a) **Actividades de información:** se debe planificar cómo y quiénes informarán las actividades proyectadas o ejecutadas, es decir, cómo y quiénes se encargarán de informar lo proyectado y lo ejecutado a través de las oficinas de información administrativa (OIAs).
   b) **Actividades de divulgación:** también se debe planificar cómo y quiénes divulgarán las actividades proyectadas o ejecutadas, es decir, cómo y quiénes se encargarán de divulgar lo proyectado y lo ejecutado a través de los medios de comunicación social (MECOS).
3. **Actividades de control:** entre las actividades de control, deben ser diferenciadas las actividades de control de lo ejecutado (tanto de la implantación como de la operación), por una parte, y de lo comunicado (tanto de la información como de la divulgación), por la otra.

a) **Actividades de control de la ejecución:** se debe planificar cómo y quiénes analizarán y corregirán, si fuera necesario, lo ejecutado si no se correspondiese o se desviase en relación con los indicadores de ejecución proyectados.
b) **Actividades de control de la comunicación:** también se debe planificar cómo y quiénes analizarán y corregirán, si fuera necesario, lo dicho o hecho por el gobierno o la administración pública si no se correspondiese o se desviase en relación con los indicadores de comunicación proyectados.

Después de listar las actividades, debe establecerse un orden lógico para cada una de ellas. Hay actividades deben ser ejecutadas, comunicadas o controladas con anterioridad o con posterioridad respecto de otras. Por ejemplo, si se trata de construir escuelas u hospitales a partir de créditos internacionales, primero se debe gestionar ese financiamiento y luego iniciar las construcciones. Asimismo, hay actividades que deben ser ejecutadas, comunicadas o controladas simultáneamente. Por ejemplo, si se trata de aumentar y mejorar los controles medioambientales, se puede incorporar nuevo personal y mientras tanto capacitar al personal existente.

Después de listar y ordenar las actividades según una secuencia lógica, el equipo de planeamiento debe programarlas. La programación supone la incorporación de la variable "tiempo". Para programar, es necesario establecer la duración (apreciada o estimada) de cada una de las actividades. Es decir, su fecha de inicio y su fecha de finalización. Como se ha dicho apriorísticamente, los proyectos deben programarse a corto plazo, los programas a mediano plazo y los planes a largo plazo. La duración de un proyecto no debería superar el año, mientras que la duración de un plan debería superar los cuatro años. Por lo tanto, la duración de un programa podría ir entre un año y cuatro años.

Finalmente, las actividades deben presupuestarse, es decir, hay que precisar todos los recursos para su realización, tanto financieros como humanos. A veces, el equipo de planificación descubre que los recursos necesarios son insuficientes. Entonces, debe revisarse la formulación de alternativas posibles y, tal vez, la identificación de problemas irresueltos. La revisión del diagnóstico supone que los gobernantes revisen la agenda gubernamental y se reinicie la preparación de los planes y los programas y proyectos integrantes, sus objetivos y actividades. Para evitar esta regresión, con la pérdida de tiempo y de esfuerzo consiguientes, se enfatiza la importancia del diagnóstico bien hecho.

En síntesis, para preparar el o los planes y los programas y proyectos integrantes, se debe anticipar cómo será su gestión, desde la ejecución (implantación y operación) y la comunicación (información y divulgación) hasta el control de la gestión (tanto de lo ejecutado como de lo comunicado). Es decir, se debe anticipar en qué orden se realizará cada una de las actividades, cuánto durará y cuánto costará cada una de ellas. Sin un listado ordenado, programado y presupuestado de las actividades a gestionar, no hay planes ni programas o proyectos y, por lo tanto, tampoco hay políticas para el desarrollo local y regional.

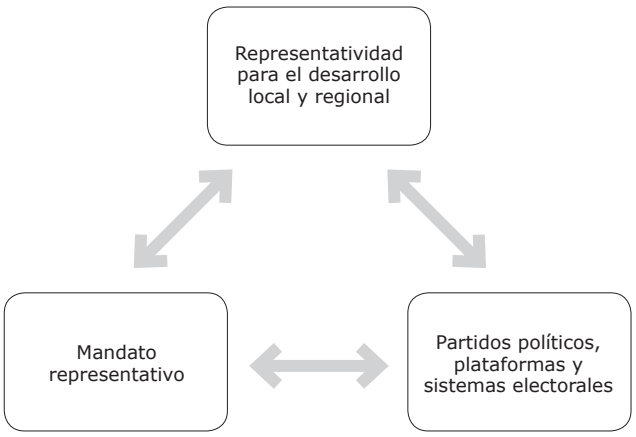
En el ejemplo del Plan Provincial para el Desarrollo Regional de la Provincia de Córdoba se prevé cómo y quiénes ejecutarán, comunicarán y controlarán la gestión de los planes provinciales para el desarrollo del capital físico, para el desarrollo de la actividad económica y para el desarrollo del capital humano, sus programas y proyectos integrantes.

3. LA REPRESENTATIVIDAD GUBERNAMENTAL EN LA DECISIÓN

Como se ha dicho, para que no fallen en la búsqueda del desarrollo local y regional, las políticas deben ser democráticas, es decir, participativas. A la vez, deben ser representativas. Según el "modelo relacional", la participación sectorial y ciudadana debe predominar en el diagnóstico de las necesidades, los problemas y las soluciones, mientras que en la decisión de los planes, programas y proyectos debe predominar la representatividad gubernamental. La participación y la representatividad se complementan. Atentos a ellos, se habla de un diseño participativo y representativo de las políticas para el desarrollo local y regional.

Uno de los factores de la representación política es la "representatividad" (los otros dos son la rendición de cuentas y la receptividad), según la profesora Antonia Martínez (2004). Por lo tanto, una democracia es "representativa" si los gobernantes (de los poderes ejecutivos y legislativos) son elegidos por los gobernados mediante elecciones competitivas (elecciones libres, sufragio universal y participación plena). La "representatividad" se fundamenta en el mandato representativo, que a su vez presupone la organización y el funcionamiento de los partidos políticos (Blomeier, 2006; Zovatto, 2006a).

La representatividad como supuesto del diseño democrático



Fuente: Elaboración propia.

Conforme a los factores a considerar para una clasificación de las democracias propuestos por Collier y Levitsky (2000, en IDD-Lat, 2002), el Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (IDD-Lat) considera tres "condiciones de base" para el desarrollo democrático:

- **Elecciones libres:** esta es la primera condición de base para la representatividad y, consecuentemente, para la legitimidad de origen, y supone, básicamente, la realización de elecciones "con una razonable competición política y con ausencia de fraude electoral".
- **Sufragio universal:** esta segunda condición supone que todos los ciudadanos puedan elegir libremente sus representantes. Este derecho no puede ser negado a minorías y/o sectores de la sociedad, es decir, se amplía la posibilidad de participación política a todo el electorado.
- **Participación plena:** esta tercera condición refiere a la libre competencia de las fuerzas políticas, con ausencia de proscripciones o prohibiciones de candidatos o partidos en los comicios. Se considera la competición política que se practica en elecciones libres.

Como bien ha enseñado Dieter Nohlen (1995), para poder ejercer libremente el sufragio, el elector debe tener oportunidad de elegir y gozar de la libertad de elección. "Sólo quien tiene la opción entre dos alternativas, por lo menos, puede ejercer verdaderamente el sufragio. Además debe tener libertad para decidirse por cualquiera de ellas; de lo contrario, no tendría opción. (…) Cuando estas condiciones están dadas, hablamos de elecciones competitivas" (1995:10). Más allá de las diferencias entre los sistemas electorales y de partidos políticos, las elecciones competitivas son la primera y principal condición de base.

Nohlen (1995) sintetiza claramente las funciones de las elecciones competitivas al decir que ellas "servirán siempre como instrumento de legitimación democrática del poder" (1995:17). Las elecciones competitivas sirven a los fines de legitimar el origen poder democrático.

Sin elecciones libres, sin sufragio universal y sin participación plena no hay elecciones competitivas y, consecuentemente, no hay representatividad ni legitimidad de origen. El fraude electoral, la restricción del sufragio y la proscripción política niegan la representatividad y deslegitiman el origen del poder democrático.

Vale recordar que la legitimidad democrática descansa sobre dos componentes. Por una parte, el "origen" de los gobiernos, que hace al "régimen político", y, por la otra, su "desempeño", que hace al "sistema político". Es decir, "la legitimidad de cargo" y "la legalidad de actuación y la sensibilidad política", respectivamente, en términos de Aguilar Villanueva (2010). La "representatividad" se vincula con el origen de los gobiernos, mientras que la "productividad" se vincula con su desempeño (o, más precisamente, con los resultados de su desempeño).

Ahora bien, el mandato representativo implica una plataforma electoral que los candidatos y sus partidos o alianzas propusieron y que los electores

votaron. Siguiendo a Gutenberg Martínez Ocamica (2007), sostenemos que *"entender al ciudadano de este tiempo, conocer lo que la gente quiere, ordenar esas demandas en una plataforma seria y responsable; ofrecer ese programa, dialogarlo con las personas integrándolas al proceso democrático, siendo capaces de traducir todo esto en un mensaje que logre representar el contenido, junto con la adhesión del elector, constituye gran parte de la tarea que los políticos deben afrontar"* (2007:9-10).

Las circunstancias pueden cambiar durante el mandato de un gobierno (nacional, subnacional o municipal), por supuesto. Una crisis económica a escala internacional, por ejemplo, puede modificar los planes de un gobierno nacional y, mucho más, de los gobiernos subnacionales o municipales. Sin embargo, entendemos que la inobservancia de la plataforma electoral, sin las explicaciones y justificaciones correspondientes, constituye una traición de los gobernantes al mandato representativo de los gobernados. No hablamos de las adaptaciones circunstanciales que supone la implementación de cualquier planeamiento, sino de los cambios estructurales que contradicen las propuestas electorales.

Actualmente, tanto los sistemas electorales como los partidos políticos están en discusión. Consecuentemente, está en discusión el mandato representativo. Respecto de las reformas electorales, Bernd Löhmann (2010) ha sostenido que en principio *"no hay nada llamativo en este fenómeno porque la democracia, a diferencia de los regímenes despóticos, es altamente dinámica. (…) Sin ir más lejos, el mero progreso tecnológico y el avance de las telecomunicaciones promueven una modificación de las leyes electorales con el fin de agilizar el proceso eleccionario o bien de regular la función de los medios masivos en tiempos de campaña"* (2010:10).

Pero, como también sostiene Löhmann (2010), no todas las reformas electorales fortalecen la representatividad de los gobiernos que toman decisiones. *"En muchos casos [las reformas electorales] favorecen los personalismos y la perpetuación en el poder del partido gobernante; o bien inducen a una atomización tal del espectro político que impide los consensos necesarios para garantizar la gobernabilidad; o, por el contrario, conllevan la desaparición de grupos minoritarios del espectro político que se quedan sin posibilidad de representación ni identidad partidaria"* (2010:11). Las tres situaciones que plantea Löhmann (2010) son negativas a los fines de la representatividad.

Más allá de la crisis de los partidos políticos y del debate con respecto al cumplimiento de las plataformas electorales y a las ventajas y desventajas de los diversos sistemas electorales, a los fines del desarrollo integral a escala local y regional es imprescindible que los decisores de las políticas surjan de elecciones competitivas. La "participación política no electoral" es la base del diagnóstico participativo, mientras que la "participación política electoral" es la base de la decisión de las políticas públicas en general y, particularmente, de las políticas para el desarrollo local y regional.

CAPÍTULO VI

Dirección de políticas para el desarrollo local y regional

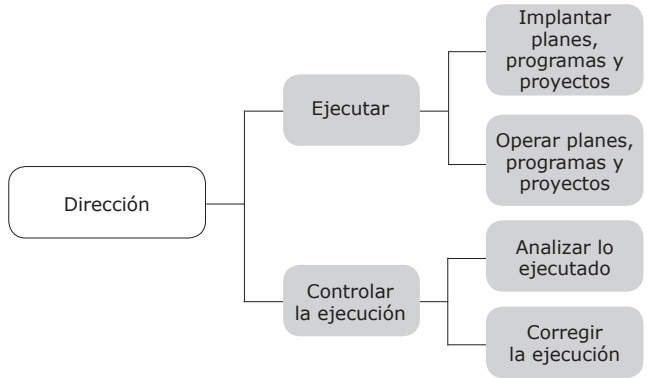
1. INTRODUCCIÓN

La gestión y la evaluación (o "estudios de impacto") de las políticas públicas en general y, particularmente, de las políticas para el desarrollo local y regional, realizan y perfeccionan el diseño. A su vez, la gestión consta de dos fases principales: 1) la dirección y 2) la difusión.

En la búsqueda del desarrollo local y regional, según el "modelo relacional" (Graglia, 2004), en la gestión, lo primero es la dirección. En ella se ejecutan los planes, programas y proyectos decididos y, sobre esa base, se controla la ejecución. Específicamente, las fases de este proceso son las siguientes:

1. implantar social y legalmente los planes, programas y proyectos decididos (legitimarlos y legalizarlos);
2. operar los planes, programas y proyectos decididos (en coordinación con otros gobiernos y otras administraciones y en concertación con los sectores privados);
3. analizar lo ejecutado (buscando fallas en la ejecución, tanto la inacción como la inercia); y
4. corregir la ejecución (si se hubieran detectado fallas tanto en la implantación como en la operación).

Dirección de PP para el desarrollo local o regional



Fuente: Elaboración propia.

Según Arnoletto (2005), la administración es un proceso que puede expresarse en forma generalizada como "funciones directivas": 1) planificación, 2) organización, 3) dirección y 4) control. A su vez, los directivos realizan "funciones continuas": 1) análisis de problemas y 2) toma de decisiones.

Al desarrollar la dirección de las actividades como una de las funciones directivas, Arnoletto (2005) sostiene que tanto el planeamiento como la organización son funciones secuenciales porque se realizan en forma periódica y en momentos significativos en la vida de la organización. *"La función de dirección, en cambio, abarca lo secuencial y lo continuo; el largo, mediano y corto plazo con la gestión del día a día"* (Anoletto, 2005:49). Según este autor, sería más adecuado llamarla *"función de gobierno"* (palabra que deriva del griego *kibernetes*, que era el timonel o piloto de los barcos), *"para comprender por vía de esa analogía todo lo que la función implica"* (2005:49).

En esa función de gobierno podemos reconocer dos aspectos diferentes y, a la vez, complementarios: la conducción (que tiene que ver con la construcción del futuro) y la dirección propiamente dicha (que es administrar los recursos disponibles). Entre ambos campos se juega "el manejo de la economía del poder" (Arnoletto, 2005:50).

Como se ha dicho al analizar los Estados (nacionales, subnacionales o municipales) como responsables principales del diseño y la gestión de políticas para el desarrollo local y regional, los planes, programas y proyectos gubernamentales valen poco o nada si no se accionan, es decir, si no se convierten en actividades. Esa conversión depende de la dirección. En esta fase, el protagonismo corresponde a los administradores públicos y, también, a los gobernantes. Se plantea un trabajo en equipo entre los responsables del gobierno y de la administración pública, más allá del partido político o la alianza electoral de origen.

Las relaciones de los jefes administrativos de planta permanente (también llamados "mandos medios": jefes de departamento, división o sección) con las autoridades y los funcionarios políticos suele ser dificultosa. Los gobernantes suelen acusar a los mandos medios de "inacción" o de "inercia" en la implementación de las actividades y estos a aquellos de "indecisión" o de "improvisación" en la toma de decisiones. Lamentablemente, no pocas veces todos tienen razón. Presuponiendo la buena voluntad de las partes, las dificultades provienen, mayoritariamente, de atribuciones, misiones y funciones confundidas entre unos y otros.

Los empleados públicos en general y particularmente los mandos medios (con sus sindicatos) deben entender que ellos no deciden los planes, programas y proyectos a implementar. A su vez, los gobernantes (con su partido o su alianza de origen) deben reconocer que el Estado precisa una administración pública idónea, con recursos humanos capacitados y formados, ingreso y carrera por concurso. Los mandos medios deben respetar a los gobernantes, pero los gobernantes deben ganarse ese respeto, acreditando conocimientos

y experiencias en los cargos que desempeñan, capacidad de preguntar y, sobre todo, de escuchar.

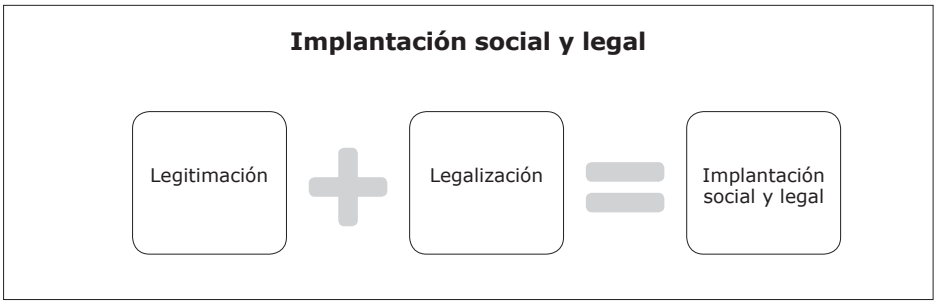
Se ha dicho que a la administración pública corresponde la "acción operativa" de las actividades. Más precisamente, a los administradores públicos compete la operación de las actividades planificadas y el análisis de las actividades ejecutadas (Aguilar Villanueva, 2010). Si no lo hacen, no administran. Luego, si lo hacen correctamente, "administran bien" (García Pizarro, 2007). Pero ¿pueden los administradores públicos ignorar a los gobernantes? No deben ignorarlos sino consultarlos. Cuando los jefes administrativos de planta permanente desconocen a las autoridades y a los funcionarios, administran mal. La administración pública debe ser "relacional" con respecto al gobierno (García Pizarro, 2007).

2. FASES DE LA DIRECCIÓN

2.1. Implantar los planes, programas y proyectos decididos

Los gobernantes deben implantar social y legalmente los planes, programas y proyectos decididos. La implantación es una función del gobierno más que de la administración pública. Hablamos, pues, de implantación "gubernamental" de las actividades proyectadas, subrayando la responsabilidad política del gobierno.

Se llama implantación social a la "legitimación" e implantación legal a la "legalización" de los planes, programas y proyectos gubernamentales. Al formular las alternativas posibles y al planificar los objetivos y las actividades, los equipos de diagnóstico y de planificación debieron prever y anticipar ambos procesos.



Fuente: Elaboración propia.

En general, puede decirse que un plan, un programa o un proyecto han sido legitimados si han sido aceptados por la opinión pública (Mateo Díaz, Payne y Zovatto, 2006) o, por lo menos, si no han sido rechazados. Para legitimar las actividades planificadas, los gobernantes deben negociarlas con los actores privados, empresariales y civiles. Muchas veces los gobernantes descuidan la

legitimación de los planes, programas o proyectos decididos y tratan de operarlos directa e inmediatamente. Sin embargo, la negociación intersectorial para la implantación social es tan importante como la determinación de la agenda gubernamental.

Entre las alternativas posibles provenientes del diagnóstico participativo, los gobernantes adoptan unas y desechan otras. Sobre esa base, el equipo de planeamiento prepara los planes, los programas y/o los proyectos gubernamentales, dependiendo de la amplitud de los objetivos y la extensión de los plazos. Pero se trata de decisiones del gobierno que aún deben ganarse la aceptación de la opinión pública. ¿Cómo hacerlo? Mediante negociaciones con dirigentes empresariales y civiles, según los objetivos y las actividades de cada proyecto, programa o plan, es decir, negociando con los grupos de interés (lobbyismo).

Werner Lachmann (2008) sostiene que por grupos de interés o lobbies "se entienden las asociaciones voluntarias de personas o corporaciones fundadas con el fin de influenciar a los representantes Legitimación Legalización Implantación social y legal políticos legítimos (especialmente el Legislativo y el Ejecutivo). Estas agrupaciones, también denominadas grupos de presión ('pressure groups'), quieren incidir en el proceso estatal de decisión, dando énfasis a sus intereses particulares. (…) El arco se tiende desde los sindicatos tradicionales, las asociaciones profesionales de empleadores, las federaciones campesinas, las asociaciones de contribuyentes, hasta grupos ideológicos, sociopolíticos y ambientalistas" (2008:215).

La "legitimidad" supone un grado de aceptación ciudadana que asegure o, por lo menos, facilite la operación de las actividades previstas en los planes, programas y proyectos gubernamentales, sin que sea necesario el uso de la fuerza. Atento a ello, cada uno de los planes y de sus programas o proyectos integrantes deberían ganarse la aceptación ciudadana. Eso no supone que solamente se puedan operar las decisiones aceptadas por la opinión pública. Un gobierno puede decidir la puesta en marcha de un plan, un programa o un proyecto a pesar del rechazo de la opinión pública, por supuesto. Sin embargo, esa debería ser la excepción y no la regla.

La aceptación ciudadana debe ser vista como un "punto de llegada" del proceso de diseño y gestión de políticas públicas. Como se ha dicho, las políticas públicas en general y, particularmente, las políticas para el desarrollo local y regional, buscan la satisfacción social y la aprobación ciudadana. Esos son sus fines. Pero también es considerada como un "punto de partida" que asegure o facilite la realización de las obras o la prestación de los servicios. De esa manera, se requiere un diagnóstico participativo antes de la decisión de los planes, programas y proyectos y, a la vez, una negociación intersectorial antes de la operación de las actividades.

Ahora bien, los planes, programas y proyectos pueden ser legítimos o ilegítimos, es decir, pueden ser aceptados o rechazos por la opinión pública; pero,

siendo gubernamentales, en un Estado de derecho también deben ser legales, sin excusas ni pretextos.

Se puede decir que los planes, programas o proyectos han sido legalizados si han sido aprobados por el Ejecutivo o el Legislativo (Payne, 2006, Payne y Allamanda Zavala, 2006). Para legalizar las actividades planificadas, los gobernantes deben acordarlas con los actores políticos, sobre todo si requieren aprobación legislativa.

La "legalidad" supone que el gobierno y la administración pública obren de acuerdo con las leyes vigentes. De esa manera, lo contrario de un poder legal es un poder arbitrario. Si bien todos los Estados (nacionales, subnacionales o municipales) producen normas jurídicas y se organizan de acuerdo con ellas, un Estado de derecho implica, además, sometimiento del gobierno y la administración pública a los contenidos y procedimientos legales vigentes. Esa es, ni más ni menos, la diferencia fundamental entre un Estado de derecho y cualquier otra forma de Estado autoritario o totalitario. No importa si se trata de un Estado federal o unitario o de un Estado liberal o social de derecho.

Como se ha dicho, para legalizar las actividades planificadas, los gobernantes deben acordarlas con los actores políticos. En cuanto a los acuerdos institucionales, deben diferenciarse los procedimientos formales e informales. Es importante conocer los procedimientos formales, pero también entender los procedimientos informales. Respecto de los "formales", estos se diferencian según la forma de gobierno, por una parte y, por la otra según la forma de Estado. A su vez, respecto de los "informales", deben entenderse las modalidades del gobierno por partidos, sobre todo si los planes, programas o proyectos gubernamentales requieren aprobación legislativa.

En sentido restringido, el gobierno es el Ejecutivo, pero en sentido amplio es el Ejecutivo y los legisladores del partido o la alianza que gobierna. Desde la aparición de los partidos políticos, la teoría de la división de poderes Ejecutivo-Legislativo ha sido sustituida por la práctica del equilibrio gobierno-oposición. De esa manera, la función política de los legisladores del partido o la alianza que gobierna no es controlar, sino gobernar, independientemente de las formas presidencialistas o parlamentaristas. Atento a ello, a los fines de la legalización, el Ejecutivo debe acordar institucionalmente los proyectos "hacia adentro" y "hacia fuera", o sea, con los legisladores del gobierno y de la oposición.

Se supone que la primera gestión política (es decir, el acuerdo con los legisladores que apoyan al gobierno) ha sido hecha con motivo de la determinación de la agenda gubernamental y que la segunda (o sea, el acuerdo con los legisladores que se oponen al gobierno) se hace aquí y ahora, si fuere necesaria. El propósito de estos acuerdos institucionales, a diferencia de las negociaciones con los grupos de interés, no es que el plan, programa o proyecto sea aceptado por la opinión pública, sino que sea aprobado por el Poder Legislativo. Se trata de la implantación legal o "legalización" y no de la implantación social o "legitimación".

Con el fin de negociar intersectorialmente (para legitimar) y de acordar institucionalmente (para legalizar) un plan, programa o proyecto gubernamental, se recomienda el llamado "análisis de involucrados" en términos de la metodología del marco lógico (Ortegón, Pacheco y Prieto, 2005).

Desde este enfoque, es imprescindible que los gobernantes, antes de operar los planes, programas o proyectos gubernamentales, los negocien con los actores sociales y los acuerden con los actores políticos. Las negociaciones intersectoriales y los acuerdos institucionales son clave para la implantación previa a la operación.

2.2. Operar los planes, programas y proyectos decididos

Como parte integrante del proceso de dirección de las políticas en general y, particularmente, de las políticas para el desarrollo local y regional, después de implantación social y legal, es decir, de la legitimación y legalización a cargo de los gobernantes, los administradores públicos deben operar administrativamente los planes, programas o proyectos decididos. A diferencia de la implantación, la operación es una función de la administración pública (Arnoletto, 2005) más que del gobierno. Hablamos, pues, de operación "administrativa" de las actividades planificadas, resaltando la responsabilidad técnica de la administración pública.

Con la operación de los planes, programas o proyectos decididos, se inicia la realización de las obras públicas y/o la prestación de los servicios públicos (Delgadino y Alippi, 2006), con el fin de solucionar el o los problemas irresueltos y, de esa manera, satisfacer la/s necesidad/es insatisfecha/s. Es decir, en el marco de una política local o regional para el desarrollo humano, por ejemplo, este es el momento de la construcción de nuevas escuelas o nuevos hospitales o de la refacción de las escuelas y los hospitales existentes en la localidad o la región. A la vez, es el momento de la prestación de los servicios de salud y de educación, por ejemplo.

Delgadino y Alippi (2006) sostienen que los servicios públicos son acciones que se efectúan para alguien. *"De la misma manera que cuando se desarrolla el proceso de fabricación de un bien decimos que estamos frente a un proceso de 'producción', cuando se produce un servicio lo llamamos 'servucción'. La 'servucción' tiene particularidades que la diferencian de la producción. (…) los servicios generalmente no se pueden almacenar, son intangibles, una vez prestado el servicio, si no es utilizado en ese momento, la oferta no se puede guardar"* (2006:155). Por lo tanto, no es lo mismo operar o realizar una obra que operar o prestar un servicio.

A los fines de la operación de las actividades planificadas (sean obras o servicios), los administradores públicos deben adecuar los presupuestos financieros, las estructuras orgánicas y las plantas burocráticas de acuerdo con los objetivos y las actividades de los planes y de sus programas o proyectos integrantes, suponiendo que son posibles.

Muchas veces, erróneamente, se observa el proceso inverso. Los objetivos y las actividades se ajustan a los presupuestos, las estructuras o las plantas preexistentes. El juicio a favor o en contra del déficit o el superávit de los presupuestos, el tamaño de la organización estatal o de la cantidad de empleados públicos, por ejemplo, depende de los objetivos y las actividades que se diseñen y gestionen. Sin embargo, debe reconocerse que déficit permanente, grandes organizaciones y plantas por una parte y políticas para el desarrollo local y regional mínimas por la otra es, claramente, una desproporción a reformar.

La adecuación de las estructuras orgánicas supone revisar puestos de trabajo y relaciones de autoridad de los cargos políticos (ley u ordenanza de ministerios, secretarías y direcciones generales) y, también, de los mandos medios (manual de misiones y funciones de jefaturas de departamento, división y sección). A su vez, la adecuación de las plantas burocráticas supone revisar los regímenes de ingreso y egreso del personal, los sistemas de promoción, capacitación y evaluación, el régimen de remuneraciones, los agrupamientos y categorías en uso. Ambas adecuaciones son necesarias a los fines de una operación efectiva de las actividades proyectadas.

A partir de las adecuaciones financieras, orgánicas y burocráticas a los objetivos de los planes, programas y proyectos decididos, las claves de la operación son dos:

1. La "coordinación administrativa y gubernamental"
2. La "concertación sectorial"

Fuente: Elaboración propia.

Sin coordinación administrativa y gubernamental y/o sin concertación sectorial, la operación de los planes y de sus programas o proyectos integrantes, fracasa.

A su vez, la coordinación, tanto administrativa como gubernamental, puede ser "horizontal" o "vertical".

Por "coordinación administrativa horizontal" se entiende la que se establece entre unidades administrativas de igual jerarquía, es decir, entre ministerios de un gobierno (municipal, subnacional o nacional), entre secretarías de uno

o varios ministerios, entre direcciones de una o varias secretarías o entre jefaturas de una o varias direcciones, por ejemplo. Por "coordinación administrativa vertical" se entiende la que se establece entre unidades de distinta jerarquía, es decir, entre un ministerio y las secretarías dependientes, entre una secretaría y las direcciones dependientes, entre una dirección y las jefaturas dependientes, por ejemplo.

La coordinación administrativa supone, como hipótesis mínima, coherencia y, como hipótesis máxima, colaboración. Consultar antes e informar después son reglas de oro a los fines de operar coordinadamente, superando las barreras debidas a la estructura de la organización y la resistencia a cualquier cambio, entre otras.

Por "coordinación gubernamental horizontal" se entiende la que se establece entre los gobiernos nacionales, entre los subnacionales o entre los municipales (Giuliano, 2010), mientras que por "coordinación gubernamental vertical" se entiende la que se establece entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales, entre estos y los gobiernos municipales o entre el gobierno nacional y los gobiernos municipales (Gill, 2010). También la coordinación gubernamental (tanto horizontal como vertical) requiere consulta e información, especialmente en el ejercicio de competencias concurrentes y también delegadas.

Muchos planes, programas o proyectos de desconcentración administrativa o de descentralización política han fracasado por falta de coordinación, consulta o información administrativa o gubernamental, sobre todo en el marco de un Estado supuestamente "federal" como el argentino (Giuliano, 2010; Gill, 2010).

Junto con la coordinación administrativa y gubernamental (horizontal y vertical), la otra clave de la operación administrativa es la concertación sectorial. Para que la operación sea efectiva, la administración pública debe concertar sus actividades con los sectores privados (con y sin fines de lucro). Dicha concertación es relativamente sencilla si los antecedentes son el diagnóstico participativo de las alternativas posibles y la implantación social de los planes, programas o proyectos decididos, pero se complica enormemente si los gobernantes han actuado a solas, sin consultas anteriores ni negociaciones posteriores a la decisión.

La concertación intersectorial requiere la asociación entre el Estado (nacional, subnacional o municipal) y el mercado. Edmundo Jarquín y Koldo Echebarría (2005), analizando el papel del Estado y la política en el desarrollo de América Latina, sostienen que dos extremos en la historia de la región han tenido efectos negativos sobre su desarrollo. En un extremo se cree que ha habido mucho Estado y en otro extremo se piensa que ha habido mucho mercado, "cuando un examen objetivo revela que, en términos de desarrollo, en la región hace falta más y mejor Estado, y hace falta más y mejor mercado" (2005:11).

Esa es la clave de la concertación entre el sector estatal y los sectores empresariales: más y mejores gobiernos y administraciones públicas junto con más y mejores empresas privadas. A lo que agregamos más y mejores organizaciones civiles junto con más y mejores ciudadanos.

2.3. Analizar lo ejecutado

Para controlar la ejecución de los planes, programas o proyectos decididos, los administradores públicos deben analizar lo ejecutado. El análisis de lo ejecutado es una función de la administración pública (Arnoletto, 2005) más que del gobierno. Hablamos, pues, de análisis "administrativo" de lo ejecutado, resaltando la responsabilidad técnica de la administración pública. Desde nuestro punto de vista, la dirección de las políticas para el desarrollo local y regional no concluye con la ejecución. Además, es indispensable controlarla. Dirigir es más que ejecutar. Es ejecutar y controlar lo ejecutado, analizándolo y corrigiéndolo.

La administración pública puede hacer este análisis de la ejecución directamente o por terceros. Es decir, con personal de la planta permanente o apelando a analistas contratados (provenientes de universidades o consultoras, por ejemplo). Por supuesto, ambas posibilidades tienen sus ventajas y desventajas, dependiendo de las características de cada administración pública. Nos parece preferible la primera opción, o sea, que el análisis de la ejecución esté a cargo de personal de la planta permanente, lo que requiere recursos humanos formados y capacitados para ese fin y, también, estructuras orgánicas con presupuestos adecuados (Martínez, 2006; Martínez, 2007).

A diferencia de otros enfoques metodológicos, el "modelo relacional" incluye el análisis de la ejecución (implantación y operación) como parte integrante de la dirección de las políticas en general y, particularmente, de las políticas para el desarrollo local y regional, y no como fase autónoma posterior.

Según el enfoque que se propone, en esta instancia no se analiza si hubo fallas en el diseño (en el diagnóstico o en la decisión) de la política. No se analiza cómo se han identificado las necesidades a satisfacer, los problemas a resolver y sus causas a remover ni se analiza cómo se han formulado las alternativas posibles. No se analiza cómo se ha determinado la agenda gubernamental ni se analiza cómo se han planeado los objetivos y las actividades. Tampoco se evalúan los resultados de la política. En esta instancia se analiza si se ha ejecutado (implantado y operado) según los planes, programas y proyectos decididos previamente.

El análisis de la ejecución significa que los administradores públicos (directamente o a través de terceros) analicen comparativamente, por una parte, "lo ejecutado", es decir, "lo implantado y lo operado"; y, por la otra, "lo planificado, programado y proyectado". Sobre esa base, las preguntas a responder son:

1. ¿El gobierno ha implantado social y legalmente los planes, programas y proyectos decididos?
2. ¿La administración pública ha operado coordinada y concertadamente los planes, programas y proyectos decididos?

Para saberlo, los administradores públicos deben examinar la ejecución, es decir, lo que el gobierno ha implantado social y legalmente y lo que la administración pública ha operado coordinada y concertadamente. ¿Cómo examinar la ejecución? Se recomiendan dos instrumentos: 1) el "monitoreo" y 2) la "supervisión". Tanto el monitoreo como la supervisión sirven a los efectos de verificar los "indicadores de ejecución" (implantación y operación). Por lo tanto, estos deben ser listados, ordenados, programados y presupuestados como "actividades de control de la ejecución" al preparar los planes, programas y proyectos gubernamentales.

El monitoreo y la supervisión son un conjunto de actividades diseñadas para seguir la ejecución de los planes, programas y proyectos gubernamentales. Ambos tratan de analizar y, sobre esa base, corregir tempranamente los desvíos de la ejecución, es decir, "chequear" si el gobierno implanta y la administración pública opera lo decidido. De esa manera, sirven para "retroalimentar" la ejecución. Claramente, los planteamos "durante" el proceso de la ejecución porque buscamos un análisis que sea el fundamento de los ajustes necesarios sobre la marcha. Monitorear o supervisar "a posteriori" (concluida la ejecución) vale la pena solamente a los fines de no cometer los mismos errores en el futuro.

Si el análisis fuera hecho directamente por la administración pública, el personal administrativo a cargo del monitoreo podría ser el mismo que ha ejecutado o está ejecutando las actividades planificadas. Pero la supervisión debería estar a cargo de otro personal administrativo (superior en la estructura organizacional o de otra jurisdicción).

Respecto de sus destinatarios, sostenemos que los informes del monitoreo y la supervisión de lo ejecutado deben ser puestos a consideración de los gobernantes que decidieron los respectivos planes, programas o proyectos, para que ellos puedan corregir la ejecución (implantación y/u operación) sifuera necesario.

Si el monitoreo o la supervisión demostrasen que no se ejecuta lo proyectado a los fines de resolver los problemas y satisfacer las necesidades, los analistas deben buscar las fallas en el proceso de ejecución. Esas fallas pueden ser principalmente dos: 1) la "inacción" y 2) la "inercia".

Fuente: Elaboración propia.

La "inacción" es una falla en el proceso de ejecución que se observa cuando el gobierno y/o la administración (nacionales, subnacionales o municipales) no se implantan social y legalmente y/o cuando no se operan coordinada y concertadamente las actividades planificadas.

A su vez, la "inercia" es otra falla en el proceso de ejecución que se observa cuando el gobierno y/o la administración implantan y/u operan actividades sin planes, programas o proyectos decididos a los fines del desarrollo físico, económico, humano o social de una localidad o una región.

En la "inacción" hay planes, programas o proyectos decididos, pero no hay actividades de implantación u operación. Es decir, se toman las decisiones gubernamentales pero no se legitiman o no se legalizan, no se realizan las obras o no se prestan los servicios previstos en el planeamiento. En la "inercia", en cambio, hay actividades de implantación u operación pero no hay planes, programas o proyectos decididos. Es decir, hay negociaciones con los actores sociales o acuerdos con los actores políticos, obras o servicios pero no hay planeamiento. La "inacción" es la decisión sin acción posterior, mientras que la "inercia" es la acción sin decisión anterior.

Como se ha dicho, tanto la "inacción" como la "inercia" son fallas en el proceso de ejecución que se deben detectar y corregir. Siendo ambas negativas, la segunda es el "mal menor" en comparación con la primera. Es decir, entre "no hacer" y "hacer inercialmente", es preferible lo segundo.

Vale la pena destacar que no pocas veces la "inacción" o la "inercia" son las consecuencias de la "indecisión" o la "improvisación". No se deciden los planes, programas y proyectos o se deciden improvisadamente y, por lo tanto, nada se hace o se hace según los usos y costumbres de la administración pública (inercialmente).

Para detectar las fallas en la ejecución (tanto la inacción como la inercia en la implantación y/o en la operación), recomendamos que los administradores

públicos apelen a la asistencia técnica y profesional de analistas externos (que pueden provenir de universidades o consultoras, por ejemplo). Los administradores públicos pueden conocer que los planes, programas o proyectos decididos no se han ejecutado o que se han ejecutado incorrectamente. Pero los analistas externos deben ser los encargados de detectar las fallas en la ejecución que lo expliquen. La intervención de externos contribuye a la imparcialidad en la detección de fallas.

2.4. Corregir la ejecución

Después de analizar lo ejecutado, los gobernantes deben corregir la ejecución, si fuera necesario. La corrección de lo ejecutado es una función del gobierno más que de la administración pública. Hablamos, pues, de corrección "gubernamental", subrayando la responsabilidad política del gobierno.

Sostenemos que la corrección corresponde a los mismos gobernantes que decidieron (o debieron decidir) la puesta en marcha de los planes y los programas o proyectos integrantes cuya ejecución se controla en esta instancia. "Quien decide también corrige la ejecución". La corrección de los rumbos de la ejecución (sea de la implantación social o legal o sea de la operación coordinada y concertada) no puede corresponder a los administradores públicos, sencillamente porque ellos no tomaron las decisiones. Obviamente, ellos serán los responsables de poner en marcha los ajustes que decidan los gobernantes.

Si en el análisis se hubieran detectado "fallas por inacción", los gobernantes deben decidir la corrección que corresponda en el proceso de ejecución.

Los gobernantes deberían decidir la corrección de la implantación social o legal cuando el análisis de lo ejecutado hubiera descubierto que:

1. Las actividades planificadas no legitimaron, es decir, no se negociaron con los dirigentes del sector privado y, por lo tanto, fueron rechazadas o no fueron aceptadas por la opinión pública. Por ejemplo, un gobierno local ha decidido la puesta en marcha de un plan de reforma de la administración municipal, pero no lo ha negociado con el o los gremios o sindicatos que agrupan a los empleados municipales y, como consecuencia de ello, se paralizan las actividades, con el inevitable malestar ciudadano.
2. Las actividades planificadas no se legalizaron, es decir, no se acordaron institucionalmente con los actores políticos y, por lo tanto, no fueron refrendadas por las autoridades competentes. Por ejemplo, un gobierno (nacional o subnacional) ha decidido la puesta en marcha de un plan de descentralización que requiere una ley y sendos convenios con los gobiernos municipales, pero no lo ha acordado con los legisladores ni con las autoridades municipales y, como consecuencia de ello, no se sanciona la ley ni se firman los convenios.

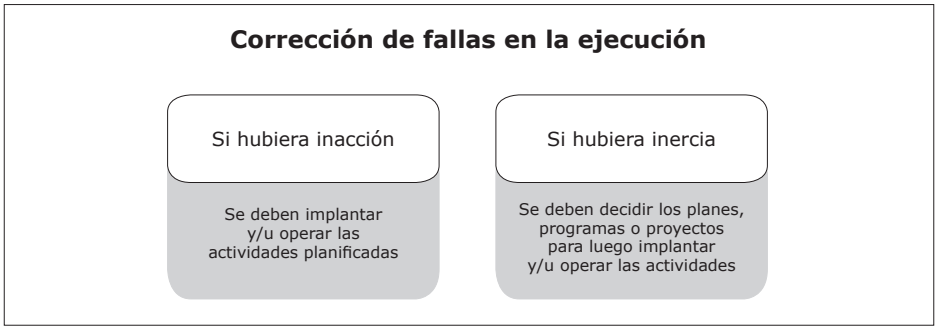
A su vez, los gobernantes deberían decidir la corrección de la operación administrativa, cuando el análisis de lo ejecutado hubiera descubierto que:

1. Las actividades se operaron sin la debida coordinación entre las dependencias de la misma administración pública (falta de coordinación administrativa, vertical u horizontal) o con otros gobiernos (falta de coordinación gubernamental, vertical u horizontal). Por ejemplo, el Ministerio de Trabajo de una administración (nacional o subnacional) pone en marcha un plan empleo juvenil sin consultar a la Secretaría de la Juventud de la misma administración o el gobierno (nacional o subnacional) pone en marcha un plan de desarrollo local sin consultar a los gobiernos municipales.
2. Las actividades se operaron sin la debida concertación con los sectores privados (con o sin fines de lucro), es decir, no se negociaron con los dirigentes provenientes de las empresas privadas o de las organizaciones civiles en relación con la política en operación. Por ejemplo, un gobierno (nacional, subnacional o local) pone en marcha un plan de desarrollo económico sin consultar a las organizaciones agropecuarias e industriales ni a las organizaciones del trabajo.

Las "fallas por inacción" deberían superarse implantando social y legalmente (legitimando y legalizando), por una parte, operando coordinada y concertadamente por la otra. Es decir, hacer ahora lo que no se hizo antes. Pero las fallas en la ejecución pueden no ser "por inacción" sino "por inercia".

Hay "fallas por inercia" cuando se ejecutan las actividades pero sin planes, programas o proyectos decididos previamente. Por ejemplo, una administración municipal que atiende al público por la mañana porque según los usos y costumbres el horario de atención no es por la tarde.

Las "fallas por inercia" deberían corregirse decidiendo los planes y los programas o proyectos integrantes primero, para que puedan ser ejecutados a continuación.



Fuente: Elaboración propia.

Según este enfoque metodológico, los gobernantes que oportunamente decidieron (o debieron decidir) los planes y los programas o proyectos integrantes deciden la corrección de la implantación o la operación, pero no del diagnóstico ni la decisión (porque estos no están en consideración).

Ahora bien, del análisis de lo ejecutado pueden derivarse, básicamente, dos conclusiones.

1. Que hay fallas en la ejecución (de "inacción" o de "inercia" en lo implantado y/o lo operado) y, por lo tanto, debe corregirse lo ejecutado (tanto la legitimación o la legalización como la coordinación o la concertación), como se ha dicho. Se ajusta lo ejecutado a los planes, programas y proyectos decididos, presuponiendo que se ha decidido correctamente.
2. Que se han implantado (social y legalmente) y se han operado (coordinada y concertadamente) los planes, programas o proyectos decididos y, por lo tanto, no hay fallas en la ejecución. En este segundo caso, se debería analizar, además, si hay satisfacción social y aprobación ciudadana respecto de las políticas (evaluación o "estudios de impacto").

Al analizar "lo implantado y operado" en comparación con "lo planeado, programado y proyectado", los analistas no consideran si los destinatarios están satisfechos y, por lo tanto, aprueban las políticas. Para saberlo se requieren otros estudios complementarios, específicamente la evaluación o "los estudios de impacto" de las políticas existentes. El control de lo ejecutado hace al "control de gestión", mientras que los estudios de impacto hacen a la "evaluación de resultados". Es posible que se ejecute correctamente pero que no se alcancen los resultados esperados en términos de percepción sectorial y ciudadana.

Si se han ejecutado los planes, programas o proyectos decididos y, además, los destinatarios están satisfechos y aprueban las políticas, nada a corregir. Pero si se han ejecutado los planes, programas o proyectos decididos y, a pesar de ello, los destinatarios están insatisfechos y desaprueban las políticas, entonces, las fallas no son de ejecución y, por tanto, los administradores públicos deben buscar las fallas en el diseño. Tal vez hubo "imprevisión" o "ceguera" en el diagnóstico de las necesidades, los problemas y las soluciones. Tal vez hubo "indecisión" o "improvisación" en la decisión de los planes, programas o proyectos.

Con el fin de detectar fallas en el diseño, recomendamos que los administradores públicos (de planta permanente) apelen a la asistencia técnica y profesional de analistas externos. Los administradores públicos pueden observar que se han ejecutado los planes, programas o proyectos decididos Se deben implantar y/u operar las actividades planificadas Se deben decidir los planes, programas o proyectos para luego implantar y/u operar las actividades Si hubiera inacción Si hubiera inercia mediante el análisis de la ejecución. Pero los analistas externos deben ser los encargados de detectar las fallas en el diseño que lo expliquen. La intervención de externos contribuye a la imparcialidad en el análisis. A partir de las recomendaciones de los analistas, los gobernantes pueden decidir la corrección del diagnóstico o de la decisión.

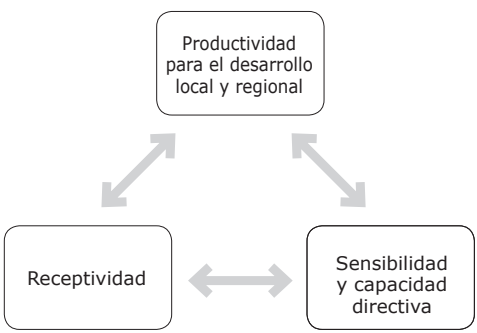
3. LA PRODUCTIVIDAD EN LA DIRECCIÓN

La "receptividad" es una de las condiciones del desarrollo integral en general y particularmente, a escala local y regional. La "receptividad" es uno de los factores de la representación política junto con la "representatividad" y la "rendición de cuentas", de acuerdo con el enfoque teórico de la profesora Antonia Martínez (2004). Por lo tanto, una democracia es "representativa" si es "receptiva", y lo es si los gobiernos (nacionales, subnacionales y municipales) tienen capacidad para resolver los problemas públicos y satisfacer las necesidades locales y regionales.

Al analizar la acción del representado, Antonia Martínez (2004) enseña que la representación se construye a partir de la relación entre ciudadanos y políticos y que uno de los escenarios se articula sobre las señales emitidas por los ciudadanos y las políticas instrumentadas, "correspondencia denominada como receptividad" (2004:687). Desde nuestro punto de vista, esa "correspondencia" es, a su vez, el resultado de la sensibilidad para interpretar las señales de los ciudadanos (Linz, 2004) y de la capacidad directiva para gestionar políticas públicas que respondan a las demandas y necesidades sociales (Aguilar Villanueva, 2011).

Para que no fallen en la búsqueda del desarrollo local y regional, la gestión de las políticas públicas en general y, particularmente, la dirección, deben ser productivas. La productividad es el reverso de la receptividad, es decir, de la sensibilidad para interpretar las demandas y necesidades de desarrollo físico, económico, humano y social de una localidad o una región y, a su vez, de la capacidad directiva para satisfacerlas mediante políticas de vivienda, medioambiente e infraestructura de servicios, de empleo y crecimiento económico, de complemento de necesidades básicas, educación y salud, de participación, confianza, acción colectiva y cooperativa.

La productividad como supuesto de la gestión democrática



Fuente: Elaboración propia.

Aguilar Villanueva (2011) ha analizado las particularidades de la administración o la gestión pública en comparación con la gestión de las empresas privadas o de las organizaciones no gubernamentales. Al respecto, sostiene que la cuestión "sobre el carácter distintivo y las particularidades de la Administración/Gestión Pública respecto de la gestión de las firmas privadas o de las organizaciones voluntarias no lucrativas, ha suscitado debates interminables, finos y rústicos, en los que intereses cognoscitivos o posiciones ideológicas y políticas han moldeado las posiciones, la discusión y las conclusiones" (2011:53-54).

Según el profesor mejicano, un gobierno tiene capacidad y eficacia directiva si sus logros técnicos se acompañan con el reconocimiento y la aceptación suficiente de la sociedad. La naturaleza dual de la administración pública "hace que sea gerencial, 'gestión pública', pero también un tipo de gerencia que cuida que los resultados no sean sólo objetos o realidades de beneficios públicos, sino objetos y realidades valoradas por los ciudadanos porque manifiestan cabal o satisfactoriamente los valores que son constitutivos del Estado Democrático de Derecho y los valores en los que los ciudadanos creen por su calidad y sus implicancias para la vida en sociedad" (Aguilar Villanueva, 2011:78).

A nuestros fines, para que las políticas para el desarrollo local y regional sean productivas, se requiere una administración pública (nacional, subnacional o municipal) que sea "administración", es decir, "gerencia técnica" y, a la vez, que sea "pública", es decir, "valorativamente comprometida" (Aguilar Villanueva, 2011:78).

Respecto de la administración pública, erróneamente, unos han sostenido que por ser "pública" puede ser ineficiente en los recursos y otros han sostenido que para ser "administración" puede ser ineficaz en los objetivos y resultados. Los primeros han sido autores de una administración del Estado sin conciencia fiscal y con gastos desproporcionados respecto de los recursos. Los segundos han sido cómplices de una administración del Estado sin compromiso social, indolente a las necesidades o a los problemas. El debate entre "la configuración jerárquico-burocrática de la administración pública" y "la nueva gestión pública (NGP)" es una muestra al respecto.

La productividad en la dirección de las políticas para el desarrollo local y regional depende de la eficiencia y la eficacia de la administración pública, principalmente en:

1. La operación coordinada y concertada de las actividades planificadas a los fines del desarrollo local y regional.
2. El análisis de lo ejecutado y lo comunicado.

Ahora bien, dicha productividad también requiere la eficiencia y eficacia del gobierno, principalmente en:

1. La implantación social y legal de las actividades planificadas a los fines del desarrollo local y regional.
2. La corrección de lo ejecutado y comunicado.

Sin esta relación virtuosa entre administración pública y gobierno, las políticas para el desarrollo local y regional no pueden ser productivas. Para que la administración pública pueda ser eficiente y eficaz en la operación coordinada y concertada de las actividades planificadas, el gobierno debe ser eficiente y eficaz en su implantación social y legal. A su vez, para que el gobierno pueda ser eficiente y eficaz en la corrección de la ejecución, la administración pública debe ser eficiente y eficaz en el análisis de lo ejecutado.

La llamada "reforma de la administración pública" se ha limitado, muchas veces, al ajuste de las estructuras orgánicas y los procedimientos administrativos, pero principalmente, al ajuste de las plantas de personal. A partir de una mirada restringidamente economicista, la "reforma de la administración pública" se ha limitado a la disminución de los gastos de personal mediante el despido de empleados públicos. Bajo la consigna de "desburocratizar la administración pública" se desguazaron las estructuras y los procedimientos para luego, argumentando sus limitaciones, abrir las puertas a la consultoría privada.

Pero la verdadera reforma administrativa del Estado o, mejor dicho, de los Estados (nacionales, subnacionales y municipales), debería orientarse a la adecuación tanto de las estructuras orgánicas como de los procedimientos administrativos, a la satisfacción de necesidades locales y regionales y la resolución de problemas públicos más que al ajuste en el presupuesto del sector estatal. La reforma que propiciamos requiere una clara y firme decisión política y, sobre esa base, una gestión estratégica de los recursos humanos. La formación y capacitación de los empleados públicos y jefes (de sección, división y departamento) debe ser priorizada por el gobierno.

Como bien ha dicho David Martínez (2007), la productividad de una organización es el efecto provocado tanto por los procesos como por los resultados. "La productividad de una organización debe ser definida en relación a sus funciones y objetivos, vale decir que los parámetros de productividad encuentran básicamente dos canales de definición que deben ser complementarios y equilibrados: el que puede definir la misma organización (porque conoce sus propios procesos y resultados) y el que puede definir la comunidad (por ser ella la receptora de los procesos y resultados de aquella)" (2007:148).

En la gestión de políticas públicas en general y, particularmente, de las políticas para el desarrollo local y regional, esa productividad del gobierno y de la administración pública en la dirección de las actividades planificadas debe complementarse con la transparencia en la difusión.

CAPÍTULO VII

Evaluación de políticas para el desarrollo local y regional

1. INTRODUCCIÓN

Según el "modelo relacional" de políticas públicas (Graglia, 2004) y, particularmente, de políticas para el desarrollo local y regional, el análisis y el diseño anticipan y configura la gestión, mientras que la gestión y la evaluación realizan y perfeccionan el diseño.

Antes de diseñar una nueva política para el desarrollo local y regional se deben analizar las políticas existentes. Ese análisis lo hemos denominado "estudios de determinación" y se ha propuesto que los analistas sigan los cuatro pasos siguientes: 1) identificación de necesidades y problemas locales y regionales; 2) inventario de planes, programas y proyectos "existentes"; 3) detección de planes, programas y proyectos "sobrantes" o "faltantes"; y 4) análisis crítico y formulación de recomendaciones. El análisis de las políticas existentes debe ser considerado como un insumo para el diseño de nuevas políticas para el desarrollo local y regional.

En el diseño, lo primero es el diagnóstico. En él se identifican las necesidades y los problemas locales y regionales y, sobre esa base, se formulan las alternativas posibles. Específicamente, las fases de este proceso son las siguientes: 1) enumerar y jerarquizar las necesidades locales y regionales (según criterios de gravedad y urgencia); 2) enumerar y priorizar los problemas locales y regionales (según criterios de frecuencia e incidencia); 3) enumerar las alternativas a los fines de remover las causas de los problemas (fortalezas u oportunidades); y 4) seleccionar las posibles (según criterios de capacidad real de intervención, efectividad (eficiencia y eficacia) y factibilidad política (social y legal).

A partir del diagnóstico, en la decisión se adoptan las alternativas políticas y, sobre esa base, se planean los objetivos y las actividades. La decisión puede ser considerada como la bisagra entre el diagnóstico y la gestión. A partir de las alternativas diagnosticadas para resolver los problemas que impiden u obstaculizan la satisfacción de las necesidades locales o regionales, los gobernantes deben decidir los planes, programas y proyectos a gestionar (ejecutar, comunicar y controlar). Específicamente, las fases de este proceso son las siguientes: 1) valorar los criterios del diagnóstico, 2) determinar la agenda del gobierno, 3) planear los objetivos y 4) planear las actividades a gestionar.

En la gestión, lo primero es la dirección. En ella se ejecutan los planes, programas y proyectos decididos y, sobre esa base, se controla la ejecución.

Específicamente, las fases de este proceso son las siguientes: 1) implantar social y legalmente los planes, programas y proyectos decididos (legitimarlos y legalizarlos); 2) operar los planes, programas y proyectos decididos (en coordinación con otros gobiernos y otras administraciones y en concertación con los sectores privados); 3) analizar lo ejecutado (buscando fallas en la ejecución); y 4) corregir la ejecución (si se hubieran detectado fallas tanto en la implantación como en la operación).

A partir del diseño (es decir, del diagnóstico y la decisión) y la ejecución de las políticas para el desarrollo local y regional, en la difusión, se comunican las actividades planificadas y/o ejecutadas y, sobre esa base, se controla la comunicación. Específicamente, las fases de este proceso son las siguientes:

1. Informar las actividades planificadas y/o ejecutadas (o sea, comunicarlas personalizadamente);
2. Divulgar las actividades planificadas y/o ejecutadas (o sea, comunicarlas masivamente);
3. Analizar lo comunicado (buscando fallas en la comunicación); y
4. Corregir la comunicación (si se hubieran detectado fallas tanto en la información como en la divulgación).

Finalmente, para evaluar los resultados o el impacto de las políticas para el desarrollo del capital físico, de la actividad económica, del capital humano y/o del capital social de una localidad o una región, se propone que los evaluadores sigan los pasos siguientes:

1. Medición de efectos "deseados" según los gobernantes y administradores públicos.
2. Medición de efectos "logrados" según los destinatarios de la/s políticas/s en evaluación.
3. Estudio comparativo entre resultados "deseados" según los gobernantes y administradores públicos y resultados "logrados" según los destinatarios.
4. Evaluación crítica y formulación de recomendaciones a los fines de mejorar el proceso de diseño y gestión de la/s política/s para el desarrollo local y regional.

Evaluación de PP para el desarrollo local o regional

Fuente: Elaboración propia.

La evaluación contrasta efectos "deseados" según lo planificado y decidido por los responsables "antes de la gestión" por una parte y, por la otra, los efectos "logrados" según lo percibido por los destinatarios "después de la gestión" de la/s política/s correspondientes. A diferencia de los controles de gestión, la evaluación analiza los resultados. El control de la ejecución analiza si se han ejecutado los planes, programas y proyectos decididos. A su vez, el control de la comunicación analiza si se conoce y entiende lo que se ha comunicado sobre los planes, programas o proyectos y las actividades. Ambos son controles de procesos y no de resultados.

2. PASOS DE LA EVALUACIÓN

2.1. Medición del impacto deseado

Los objetivos (generales y particulares) de los planes y los objetivos de los programas y proyectos integrantes deben prever "indicadores" y que debemos diferenciar los "indicadores de gestión" y los "indicadores de resultados".

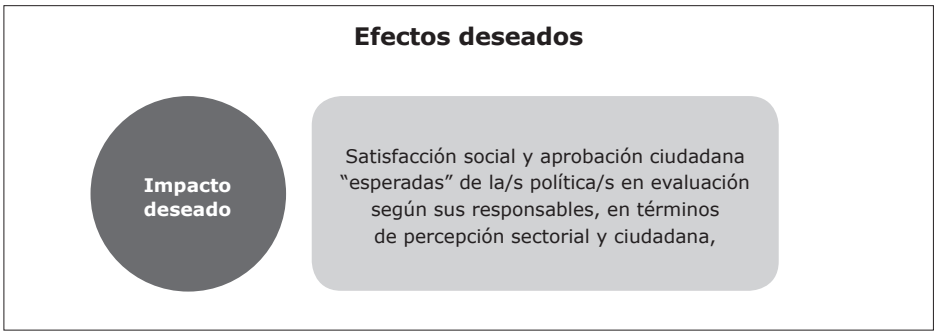
Los "indicadores de gestión" sirven para controlar los procesos de ejecución (implantación y operación) y de comunicación (información y divulgación) en las fases de la gestión. En general, tanto el monitoreo como la supervisión pueden servir a los fines de verificar Los indicadores de ejecución mientras que los reportes de las oficinas de información administrativa (OIAs) y de los medios de comunicación social (MECOS) para verificar los indicadores de comunicación.

Los "indicadores de resultados", en cambio, sirven para medir la satisfacción social y la consiguiente aprobación ciudadana respecto de las políticas diseñadas y gestionadas a esos fines, en términos de percepción sectorial y ciudadana. Estos indicadores son imprescindibles a los fines de la evaluación.

Se presupone que el equipo de planeamiento, en consulta con los gobernantes y administradores públicos responsables de la/s política/s en evaluación, ha previsto los "indicadores de gestión" y, también, los "indicadores de resultados". No hay evaluación sin planificación y no hay planificación sin objetivos con indicadores de resultados.

Según el "modelo relacional", en el primer paso de la metodología de evaluación de las políticas para el desarrollo local y regional, los evaluadores deben considerar el "impacto deseado". Es decir, los "resultados esperados" de la/s política/s en evaluación según sus responsables, en términos de percepción sectorial y ciudadana.

Para hacerlo, los evaluadores deben consultar lo planificado y decidido y, más precisamente, los "indicadores de resultados". Es decir: ¿cuáles fueron la satisfacción social y la aprobación ciudadana "esperadas" con respecto a las políticas en evaluación, en términos de percepción sectorial y ciudadana?



Fuente: Elaboración propia.

A los fines de medir la satisfacción con la democracia, Latinobarómetro considera cuatro categorías:

1. muy satisfecho,
2. más bien satisfecho,
3. no muy satisfecho o
4. nada satisfecho.

Al mostrar los resultados, Latinobarómetro suma los porcentajes de ciudadanos "más bien satisfechos" y "muy satisfechos" con la democracia.

Sobre esa base, es recomendable que el equipo de planeamiento prevea en relación con cada una de las necesidades de desarrollo local o regional (físico, económico, humano y/o social), qué porcentaje de los destinatarios estará "satisfecho" o "muy satisfecho" con la/s políticas/s a gestionar y, además, en qué plazo. Por ejemplo, en el marco de un plan para el desarrollo local o regional, se debe prever qué porcentaje de los destinatarios estará "satisfecho" o "muy satisfecho" con respecto a las políticas para el desarrollo del capital físico (viviendas, medio ambiente e infraestructura de servicios), de la actividad económica (empleo y crecimiento), del capital humano (necesidades básicas, educación y salud) y del capital social (participación, confianza, acción colectiva y cooperación), al año, a los dos años, a los tres años y a los cuatro años por lo menos. La cantidad de años varía según se trate de políticas a corto, mediano o largo plazo.

Este primer paso de la evaluación es descriptivo. No incluye interpretaciones ni críticas. Los evaluadores se limitan a considerar cuáles fueron la satisfacción social y la aprobación ciudadana "esperadas" de acuerdo con las previsiones del equipo de planeamiento y la decisión de los gobernantes y administradores públicos responsables de la/s política/s en evaluación, en términos de percepción sectorial y ciudadana (indicadores de resultados).

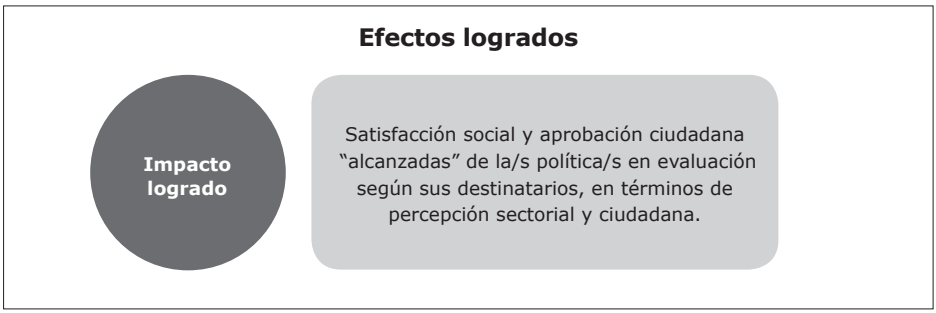
Si no hay "indicadores de resultados" planificados y decididos previamente, la evaluación no puede realizarse.

2.2. Medición del impacto logrado

Según el "modelo relacional", en el segundo paso de la metodología de evaluación de las políticas públicas en general y, particularmente, de las políticas para el desarrollo local y regional, los evaluadores deben medir el "impacto logrado". Esa es la otra base o el otro punto de partida, es decir, los resultados que los destinatarios (actores sociales de los sectores privados y ciudadanos) perciben de la puesta en marcha estas políticas. Para hacerlo, los evaluadores deben consultar a los destinatarios de la/s política/s en evaluación: ¿cuáles son los resultados logrados de la/s política/s para el desarrollo local o regional en evaluación?

Las encuestas de opinión y los grupos focales pueden servir para verificar los indicadores de resultados. Si se busca conocer la opinión de los ciudadanos en general, es recomendable la encuesta. En cambio, si se busca conocer la opinión de los usuarios de un servicio o los beneficiarios de una obra en particular, se recomiendan los grupos focales. No son opciones excluyentes, sino complementarias. Por lo tanto, se pueden hacer encuestas a los ciudadanos y grupos focales a los usuarios del servicio o los beneficiarios de la obra, comparando los resultados, dependiendo de los verificadores previstos en la planificación. Por ejemplo, al evaluar una política municipal de atención primaria de la salud o de pavimentación, se puede consultar a la ciudadanía en general (a través de una encuesta de opinión) o particularmente a los usuarios de los dispensarios o a los beneficiarios de los barrios correspondientes (mediante grupos focales).

Carlos Germano (2008) afirma que, a través de las encuestas cuantitativas, "el gobernante puede cuantificar la aprobación de su gestión en general, pero también medir su desempeño en áreas particulares: estándares de calidad de los servicios públicos (alumbrado, limpieza, deportes, cultura, turismo, entre otros), obras públicas realizadas, medidas gubernamentales, etcétera" (2008:47). Respecto de las encuestas cualitativas (grupos focales), Germano (2008) sostiene que son herramientas ideales para localidades (o regiones) "tendientes a recibir fuertes oleadas migratorias, con importantes cambios económicos recientes o con crecimientos poblacionales desmedidos" (2008:49).



Fuente: Elaboración propia.

La razón de ser de las políticas es "la búsqueda del bien común" y sus fines son la "satisfacción social" y la "aprobación ciudadana". Este es el núcleo del marco teórico del "modelo relacional" de análisis, diseño, gestión y evaluación de políticas públicas.

Las políticas públicas deben orientarse al bien común, es decir, al desarrollo integral del hombre en la sociedad y, consecuentemente, a la satisfacción social y la aprobación ciudadana. Las políticas para el desarrollo local y regional deben hacerlo a escala territorial, o sea, en relación con una localidad o una región.

Pues bien, en este segundo paso de la metodología de evaluación se debe medir esa satisfacción social y esa aprobación ciudadana que es consecuencia de la "receptividad política" y causa de la "legitimidad democrática". Este es, por lo tanto, un momento clave en el proceso de políticas públicas.

A esos fines, se debe consultar a los destinatarios (sean los ciudadanos en general o los usuarios o beneficiarios en particular) su opinión sobre las diversas políticas en evaluación. Siguiendo la metodología de Latinobarómetro, se recomienda preguntar: "En general, diría Ud. que está 'muy satisfecho', 'más bien satisfecho', 'no muy satisfecho' o 'nada satisfecho' con el funcionamiento de la política de (….) en la localidad de (…) o en la región de (…).

También siguiendo la metodología de Latinobarómetro, se recomienda mostrar los resultados de los ciudadanos, usuarios o beneficiarios "muy satisfechos" y "más bien satisfechos" sumados, siempre dependiendo de los indicadores de resultados previstos en la planificación.

A semejanza del primero, este segundo paso de la evaluación también es descriptivo. Tampoco incluye interpretaciones ni críticas. Los evaluadores se limitan a considerar cuáles son la satisfacción social y la aprobación ciudadana "alcanzadas" de acuerdo con la percepción de los destinatarios (actores sociales de los sectores privados y ciudadanos) de la/s política/s en evaluación, en términos de percepción sectorial y ciudadana (indicadores de resultados).

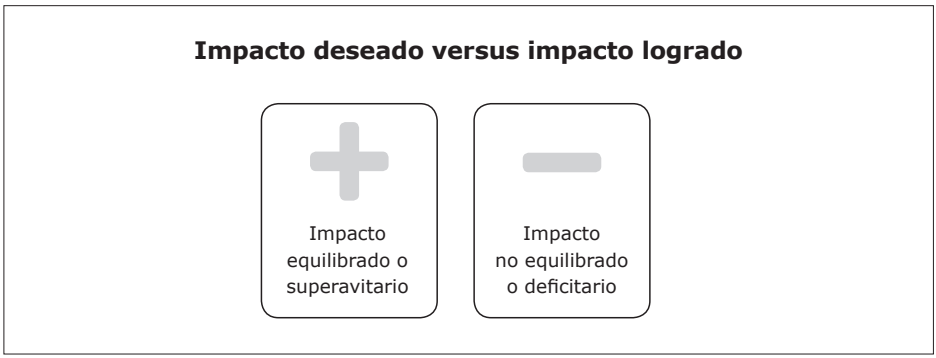
2.3. Comparación de los impactos (deseado y logrado)

Como se ha dicho, en el primer paso de la metodología propuesta, los evaluadores consideraron los objetivos y, especialmente, los "indicadores de resultados" previstos por el equipo de planeamiento y decididos por los gobernantes y administradores públicos en el diseño. Es decir, la satisfacción social y la aprobación ciudadana "esperadas" de la/s política/s para el desarrollo local y regional en evaluación, en términos de percepción sectorial y ciudadana. Luego, en el segundo paso, los evaluadores consultaron a los destinatarios de esa/s política/s la satisfacción social y la aprobación ciudadana "alcanzadas" de acuerdo con sus opiniones.

Según el "modelo relacional", en el tercer paso de la metodología, los evaluadores deben relacionar el impacto deseado (visto en el primer paso) con el impacto logrado (considerado en el segundo paso). Es decir, el equipo de evaluación debe establecer las relaciones entre los resultados que los planificadores, gobernantes y administradores públicos esperaban al poner en marcha estas políticas por una parte y, por la otra, los resultados que los destinatarios (actores sociales de los sectores privados y ciudadanos) perciben de la puesta en marcha estas políticas, siempre en términos de percepción sectorial o ciudadana.

Para relacionar el "impacto deseado" según los planificadores, gobernantes y administradores públicos con "impacto logrado" según los destinatarios, se recomienda el trabajo de gabinete en equipos multidisciplinarios a partir de un "pensamiento estratégico" (Martínez, 2006). No hay encuestas de opinión ni grupos focales como en los pasos anteriores, pero puede haber entrevistas a informantes clave. En esta instancia, los evaluadores trabajan "a puertas cerradas". Se recomienda la consulta a expertos temáticos, considerando la/s política/s en evaluación (desarrollo del capital físico, la actividad económica, el capital humano y/o el capital social). Pueden surgir dos situaciones:

- **Impacto deficitario o no equilibrado:** se habla de impacto "deficitario" o no equilibrado cuando el impacto "deseado" es menor que el impacto "logrado". Por ejemplo, en el marco de un plan de desarrollo del capital físico de una localidad o una región, los planificadores, gobernantes y administradores públicos esperaban que a los dos años de la puesta en marcha, más del 50% de los destinatarios estuviera "muy satisfechos" o "más bien satisfechos" con respecto al programa de medioambiente y, en particular, a los proyectos de "tratamiento de aguas residuales" y de "recolección y disposición de residuos". Sin embargo, las encuestas de opinión demuestran que apenas el 30% de los ciudadanos está "muy satisfecho" o "satisfecho" con el primero y el 20%, con el segundo.
- **Impacto equilibrado o superavitario:** se habla de impacto "equilibrado" cuando el impacto "deseado" por los planificadores, gobernantes y administradores es igual que el impacto "logrado", y de impacto "superavitario" cuando el impacto "deseado" es mayor que el impacto "logrado" por los destinatarios, usuarios o beneficiarios. Por ejemplo, en el marco de un plan de desarrollo del capital humano de una localidad o región, los planificadores, gobernantes y administradores públicos esperaban que a los dos años de la puesta en marcha, más del 30% de los destinatarios estuvieran "muy satisfechos" o "más bien satisfechos" con respecto al programa de educación y, en particular, a los proyectos de "mantenimiento de edificios escolares existentes" y de "construcción de nuevos edificios escolares". Las encuestas de opinión demuestran que el 30% de los ciudadanos está "muy satisfecho" o "más bien satisfecho" con el primero (impacto equilibrado) y el 50% con el segundo (impacto superavitario).



Fuente: Elaboración propia.

Como se ha dicho, los dos primeros pasos de la evaluación son descriptivos. Simplemente, los evaluadores consideran los resultados esperados según las previsiones del equipo de planeamiento y las decisiones de los gobernantes y administradores públicos por una parte y, por la otra, miden los resultados logrados según las percepciones de los destinatarios, usuarios o beneficiarios. Luego, el cotejo de ambos impactos que se hace en este tercer paso es interpretativo.

De esa manera, los evaluadores captan los alcances de la/s política/s para el desarrollo local y regional que se evalúan. Es decir, la lejanía o la cercanía entre las perspectivas del equipo de planeamiento y de los gobernantes y administradores públicos con respecto a lo "deseado" y la perspectiva de los destinatarios, usuarios o beneficiarios con respecto a lo "logrado". Por lo tanto, el déficit de impacto puede obedecer a una sobreestimación de lo deseado y/o a una subestimación de lo logrado.

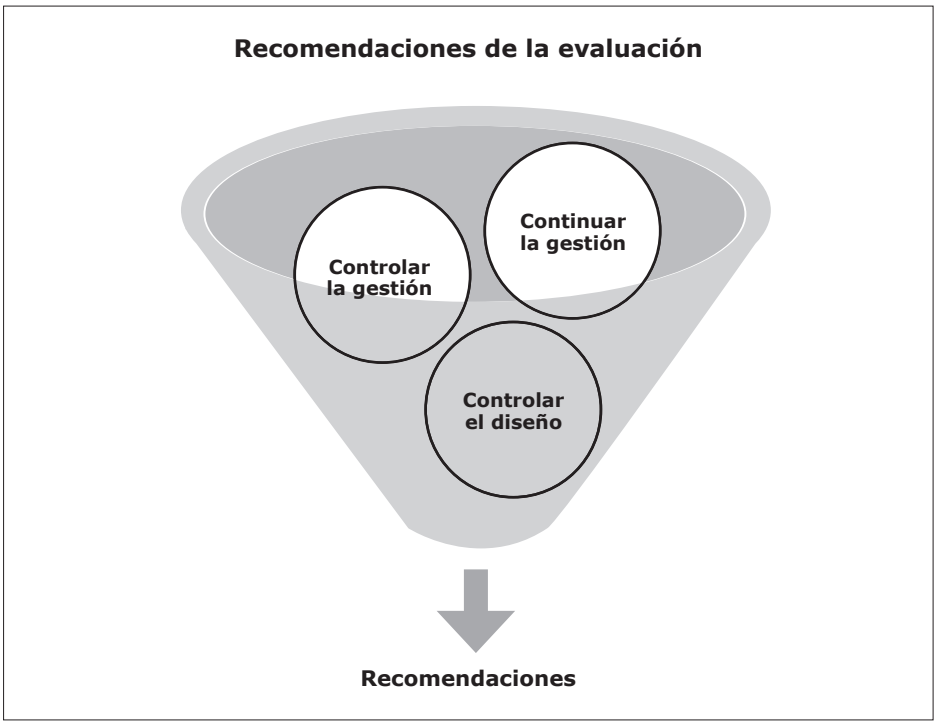
2.4. Crítica y recomendaciones

En el tercer paso de la metodología de evaluación de las políticas públicas en general y, particularmente, de las políticas para el desarrollo local y regional, los evaluadores relacionaron el impacto deseado con el impacto logrado (vistos y considerados en los dos pasos anteriores). Es decir, los evaluadores establecieron las relaciones (de déficit, equilibrio o superávit) entre, por una parte, los resultados que los gobernantes o administradores públicos esperaban al poner en marcha estas políticas y los resultados que los destinatarios (actores sociales de los sectores privados y ciudadanos) perciben de la puesta en marcha estas políticas, por la otra.

Según el "modelo relacional", en el cuarto paso de la metodología que se propone, los evaluadores deben concluir con respecto a la suficiencia o insuficiencia de la/s política/s para el desarrollo local y regional que se evalúan. Básicamente, las conclusiones pueden ser dos:

1. **Políticas con resultados suficientes:** si el impacto "logrado" según los destinatarios, usuarios o beneficiarios es igual o mayor que el impacto "deseado", la/s política/s en evaluación han sido "suficientes" para la satisfacción social y la aprobación ciudadana.
2. **Políticas con resultados insuficientes:** si el impacto "logrado" es menor que el impacto "deseado" por los planificadores, gobernantes y administradores, la/s política/s en evaluación han sido "insuficientes" para la satisfacción social y la aprobación ciudadana.

La evaluación debe ser crítica. De esa manera, puede contribuir a mejorar el proceso de diseño y gestión de las políticas públicas. Ahora bien, esa crítica puede ser tanto negativa como positiva. La evaluación debe criticar negativamente la insuficiencia de las políticas para el desarrollo local y regional. Es decir, la existencia de una brecha entre los resultados "deseados" según los gobernantes y administradores públicos y los resultados "logrados" según los destinatarios de la/s política/s en evaluación. Asimismo, la evaluación debe criticar positivamente la suficiencia entre lo "deseado" y lo "logrado" con respecto a los resultados.



Fuente: Elaboración propia.

Para evaluar la suficiencia o insuficiencia de las políticas para el desarrollo local y regional en evaluación, a semejanza de lo dicho en el tercer paso de la metodología que se propone, también se recomienda el trabajo de gabinete

en equipos multidisciplinares a partir de un "pensamiento estratégico" (Martínez, 2006). A diferencia de los dos primeros pasos y a semejanza del tercero, no hay encuestas de opinión ni grupos focales, pero puede haber entrevistas a informantes clave. En esta instancia, los evaluadores siguen trabajando "a puertas cerradas", recomendándose la consulta a expertos temáticos, considerando la o las políticas en evaluación.

Si el impacto "logrado" es igual o mayor que el impacto "deseado", es decir, si se trata de un impacto "equilibrado" o "superavitario" y, por lo tanto, de una política con resultados "suficientes", los evaluadores deben recomendar la **continuidad de la/s política/s en evaluación.** Si los resultados "logrados" según los destinatarios son iguales o mayores que los resultados "deseados" según los gobernantes y administradores públicos, no hay razones para recomendar la discontinuidad de la/s política/s en evaluación. No parece lógico discontinuar una política sin brechas entre lo "deseado" según los responsables y lo "logrado" según los beneficiarios.

Sin embargo, si el impacto "logrado" es menor que el impacto "deseado", es decir, si se trata de un impacto "deficitario" y, por lo tanto, de una política con resultados "insuficientes", los evaluadores deben recomendar un **control de lo ejecutado y de lo comunicado,** buscando fallas en la ejecución y/o en la comunicación. El déficit de impacto puede obedecer a la "inacción" o la "inercia" del gobierno o de la administración pública en la implantación (social y/o legal) o en la operación (coordinada y/o concertada). También puede obedecer al "secretismo" o la "demagogia" en la información personalizada o en la divulgación masiva.

Si no hubiera fallas en la gestión, los evaluadores deben recomendar un **control de lo diagnosticado y de lo decidido,** buscando fallas en el diagnóstico y/o en la decisión. Si no obedece a fallas en el proceso de gestión, el déficit de impacto puede obedecer a fallas en el diseño. Puede haber "imprevisión" o "ceguera" en la identificación de las necesidades sociales (locales o regionales) y los problemas públicos o en la formulación de las alternativas posibles. También puede haber "indecisión" o "improvisación" en la determinación de la agenda gubernamental o en el planeamiento de los objetivos y las actividades.

De esa manera, la evaluación de resultados y los controles tanto de gestión (ejecución y/o comunicación) como de diseño (diagnóstico y/o decisión) se requieren mutuamente. La evaluación suele darse después de los controles de gestión, pero, como se ha visto en las recomendaciones, también puede darse antes.

■ ■ ■

BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (2010). *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. México. Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (2011). "Las particularidades de la Gestión Pública", en *Escenarios públicos*. Córdoba. Cuadernos de Investigaciones del Instituto Provincial de Capacitación Municipal del Gobierno de la Provincia de Córdoba (Incam) (año I, número 1).

ARNOLETTO, Eduardo (2004). *La gestión organizacional en la administración pública.* Córdoba. EDUCC.

ANTONIETTI, Javier (2011). "Mística e imaginación al servicio del prójimo y del bien común", en *Unidos para promover el desarrollo integral y erradicar la pobreza.* Buenos Aires. Conferencia Episcopal Argentina (CEA).

ARROYO, Daniel (2006). "Desarrollo y políticas para el desarrollo local y regional. Nuevos desafíos para el Estado y la sociedad civil", en *El desarrollo en un contexto posneoliberal.* Buenos Aires. FLACSO Argentina y Ediciones CICCUS.

BEHRENS, Peter-Alberto (2011). "Editorial", en *Diálogo Político 2/2011: Política e Internet en América Latina.* Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer (KAS).

BELKE, Ansgar (2008 [2002]). "Políticas de empleo", en *Diccionario de Economía Social de Mercado: Política económica de la A a la Z.* Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer (KAS).

BELKE, Ansgar y BAUMGÄRTNER, Frank (2008 [2002]) "Empleo", en *Diccionario de Economía Social de Mercado: Política económica de la A a la Z.* Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer (KAS).

BERGOGLIO, Jorge M. (2005). *La nación por construir. Utopía, pensamiento y compromiso.* Buenos Aires. Editorial Claretiana.

_____ (2011). *Nosotros como ciudadanos, nosotros como pueblo. Hacia un Bicentenario en justicia y solidaridad 2010-2016.* Buenos Aires. Editorial Claretiana.

BLOMEIER, Hans (2003). "Editorial", en *Diálogo Político 2/2003: Globalización económica. Desafíos para un nuevo consenso.* Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer (KAS).

_____ (2006). "Editorial", en *Diálogo Político 4/2006: Partidos políticos en crisis.* Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer (KAS).

BOBBIO, Norberto (1991). *El futuro de la democracia.* Buenos Aires. FCE.

CÁCERES, Pamela (2004). "Capital social", *en Índice de Desarrollo Local para la Gestión*. Córdoba. EDUCC.

CARRERA I CARRERA, Joan (2003). "Mundo global, ética global", en *Crisis, rupturas y tendencias.* Córdoba. EDUCC.

CARRILLO FLÓREZ, Fernando (2006). "Instituciones democráticas de rendición de cuentas en América Latina", en *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*. Washington. BID y Planeta.

CASARETTO, Jorge (2011). "Unidos para promover una Patria de hermanos", en *Unidos para promover el desarrollo integral y erradicar la pobreza.* Buenos Aires. Conferencia Episcopal Argentina (CEA).

CASTILLO BLANCO, Federico (2007). "Prólogo", en García Pizarro, María (2007). *La planificación estratégica y el arte del buen gobierno.* Granada. Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM).

CINGOLANI, Mónica (2004) ."Capital humano", en *Índice de Desarrollo Local para la Gestión*. Córdoba. EDUCC.

CONFERENCIA EPISCOPAL ARGENTINA (CEA) (2005). *Carta Pastoral del Episcopado Argentino sobre la Doctrina Social de la Iglesia: una luz para reconstruir la Nación.* Buenos Aires. Conferencia Episcopal Argentina (CEA).

CONSEJO EPISCOPAL LATINOAMERICANO (CELAM) (2007). *Aparecida: Documento conclusivo.* Buenos Aires. Conferencia Episcopal Argentina (CEA).

COTTA, Mauricio (1994). "Representación política", en Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco (1994). *Diccionario de Política*. México. Siglo Veintiuno.

CRESPO, Ismael, GARRIDO, Antonio, CARLETTA, Ileana y RIORDA, Mario (2011). *Manual de comunicación política y estrategias de campañas. Candidatos, medios y electores en una nueva era.* Buenos Aires. Biblos.

CRESPO, Ismael y MARTÍNEZ, Antonia (2005). "La calidad de la democracia en América Latina", en *Studia Politicae 05*. Córdoba. EDUCC.

DELGADINO, Francisco y ALIPPI, Juan (2006). "Gestión del territorio, servicios públicos y ambiente", en *Contribuciones a la gestión pública.* Córdoba. EDUCC.

_____ (2007). "Diseño, gestión y regulación de servicios públicos locales", en *Contribuciones a la gestión pública 2.* Córdoba. EDUCC.

DICKERTMANN, Dietrich y PIEL, Viktor Wilpert (2002, 2008). "Economía social de mercado: principios económicos y modo de funcionamiento", en *Diccionario de Economía Social de Mercado: Política económica de la A a la Z.* Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer (KAS).

DOISTUA, Roberto (2000). *Políticas de ocio: cultura, turismo, deporte y recreación.* Bilbao. Universidad de Deusto.

ENSINCK, Oscar (2008). "La integración regional: los desafíos institucionales del MERCOSUR", en *Políticas municipales para el desarrollo local y regional 2.* Córdoba. EDUCC.

FARA, Carlos y SUTELMAN, Rubén (2008). "¿Cómo plantear una estrategia de comunicación desde el gobierno?", en *Manual de Marketing y Comunicación Política. Acciones para una Buena Comunicación de gobiernos locales.* Buenos Aires. ACEP/KAS.

GABISCH, Günter (2002, 2008). "Crecimiento", en *Diccionario de Economía Social de Mercado: Política económica de la A a la Z.* Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer (KAS).

GARCÍA DELGADO, Daniel (2006). "Introducción: el desarrollo en un contexto posneoliberal", en *El desarrollo en un contexto posneoliberal.* Buenos Aires. FLACSO Argentina y Ediciones CICCUS.

GARCÍA DELGADO, Daniel y CHOJO ORTIZ, Ignacio (2006). "Hacia un nuevo modelo de desarrollo. Transformación y reproducción en el postneoliberalismo", en *El desarrollo en un contexto posneoliberal.* Buenos Aires. FLACSO Argentina y Ediciones CICCUS.

GARCÍA PIZARRO, María (2007). *La planificación estratégica y el arte del buen gobierno.* Granada. Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM).

GARGANTINI, Daniela Mariana (2005). *Gestión local del hábitat.* Córdoba. EDUCC.

GERMANO, Carlos (2008). "Opinión pública y gestión de gobierno", en *Manual de Marketing y Comunicación Política. Acciones para una Buena Comunicación de gobiernos locales.* Buenos Aires. ACEP/KAS.

GILL, Martín (2010). "La reforma política debe estar unida a la reforma territorial", en *Federalismo argentino actual.* Córdoba. EDUCC.

GIULIANO, Diego (2006). "De mancomunidades, agrupaciones y consorcios", en *Políticas municipales para el desarrollo local y regional.* Córdoba. EDUCC.

_____ (2010). "La fatiga federal argentina", en *Federalismo argentino actual.* Córdoba. EDUCC.

GRAGLIA, J. Emilio (2004). *Diseño y gestión de políticas públicas. Hacia un modelo relacional.* Córdoba. EDUCC.

_____ (2008). "Políticas municipales para el desarrollo local y regional", en *Políticas municipales para el desarrollo local y regional 2.* Córdoba. EDUCC.

_____ (2010). "Federalismo real para el desarrollo integral", en *Federalismo argentino actual.* Córdoba. EDUCC.

_____ (2012). *En la búsqueda del bien común. Manual de políticas públicas.* Buenos Aires. ACEP/KAS.

GRAGLIA, J. Emilio y RIORDA, Mario (2005). "Estado idolatrado: una visión desde las políticas para el desarrollo local y regional", en *Idolatrías de Occidente.* Córdoba. EDUCC.

_____ (2006). *Desarrollo, municipalismo y regionalización: un triángulo virtuoso. El caso Córdoba.* Córdoba. EDUCC.

GRAGLIA, J. Emilio y SPECCHIA, Nelson Gustavo (2009). *Camino al Bicentenario. Los programas presidenciales en 25 años de democracia argentina.* Córdoba. EDUCC. *Índice de Desarrollo Democrático de América Latina* (IDD-Lat 2002-2011), en www.idd-lat.org.

Informes de la Corporación Latinobarómetro (1995-2011), en www.latinobarometro.org.

JACOBI, Ana (2011). "Medios de comunicación latinoamericanos: ¿quién nos informa acerca del informante?", en *Diálogo Político 2/2011: Política e Internet en América Latina.* Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer (KAS).

JARQUÍN, Edmundo y ECHEBARRÍA, Koldo (2006). "El papel del Estado y la política en el desarrollo de América Latina (1950-2005)", en *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*. Washington. BID y Planeta.

KLIKSBERG, Bernardo (2008 [2004]). *Más ética, más desarrollo.* Buenos Aires. TEMAS.

LACHMANN, Werner (2008 [2002]). "Grupos de interés", en *Diccionario de Economía Social de Mercado: Política económica de la A a la Z.* Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer (KAS).

LASSWELL, Harold D. (1971). "La concepción emergente de las ciencias de políticas", en Aguilar Villanueva, Luis F. (1996a). *El estudio de las políticas públicas.* México. Miguel Ángel Porrúa.

LINDBLOM, Charles E. (1979). "Todavía tratando de salir del paso", en Aguilar Villanueva, Luis F. (1996b). *El estudio de las políticas públicas.* México. Miguel Ángel Porrúa.

LINZ, Juan J. (2004 [2002]). "Los partidos políticos en las democracias contemporáneas: problemas y paradojas", en *Political Parties. Old Concepts and New Challenges.* Oxford. Oxford University Press.

LIPSET, Seymour Martin (1959). "Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política", en *Diez textos básicos de Ciencia Política* (1992). Barcelona. Ariel.

LISA, Mauricio (2007). "Desarrollo humano sustentable", en *Aportes para la gestión ambiental local.* Buenos Aires. Asociación Civil de Estudios Populares (ACEP) y Fundación Konrad Adenauer (KAS).

LÖHMANN, Bernd (2010). "Editorial", en *Diálogo Político 1/2010: Medios y poder.* Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer (KAS).

_____ (2010). "Editorial", en *Diálogo Político 2/2010: Reformas electorales.* Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer (KAS).

MARTÍNEZ, Antonia (2004). "La representación política y la calidad de la democracia", en *Revista Mexicana de Sociología.* México. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales.

MARTÍNEZ, David (2006). "Gestión de recursos humanos para organizaciones públicas", en *Contribuciones a la gestión pública.* Córdoba. EDUCC.

_____ (2007). "Gestión de recursos humanos para organizaciones públicas (segunda parte)", en *Contribuciones a la gestión pública 2.* Córdoba. EDUCC.

MARTÍNEZ NOGUEIRA, Roberto (2001). "Los ámbitos de participación: sociedad civil y gestión pública", en *Estado: el gran desaparecido.* Buenos Aires. Revista de la Universidad de Buenos Aires (UBA) (año I número 6).

MARTÍNEZ OCAMICA, Gutenberg (2006). "Introducción", en *Manual de campaña electoral.* Buenos Aires. Organización Demócrata Cristiana de América (ODCA) y Fundación Konrad Adenauer (KAS).

MATEO DÍAZ, Mercedes y PAYNE, Mark (2006). "Tendencias de participación electoral", en *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*. Washington. BID y Planeta.

MATEO DÍAZ, Mercedes, PAYNE, Mark y ZOVATTO, Daniel (2006). "El apoyo de la opinión pública a la democracia", en *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*. Washington. BID y Planeta.

MICHELS, Winfried (2002, 2008). "Política de vivienda: estados federados occidentales", en *Diccionario de Economía Social de Mercado: Política económica de la A a la Z.* Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer (KAS).

NAZARENO, Marcelo (2004). "Participación política", en *Índice de Desarrollo Local para la Gestión*. Córdoba. EDUCC.

NOHLEN, Dieter (1995). *Sistemas electorales y partidos políticos.* México. Universidad Nacional Autónoma de México.

O'DONNELL, G. (2004). "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política", en *Revista Española de Ciencia Política, Nº 11.* Madrid. Revista Española de Ciencia Política.

OSORIO, Alfredo (2003). *Planeamiento estratégico.* Buenos Aires. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

ORTEGÓN, Edgar, PACHECO, Juan Francisco y PRIETO, Adriana (2005). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas.* Santiago de Chile. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

PACHARONI, Víctor (2004). "Capital físico", en Índice de *Desarrollo Local para la Gestión*. Córdoba. EDUCC.

PASQUINO, Gianfranco (1994). "Corrupción política", en Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco (1994), *Diccionario de Política*. México. Siglo Veintiuno.

_____ (2000). *La democracia exigente.* Madrid. Alianza.

PAYNE, Mark (2006). "Sistemas de elección legislativa y gobernabilidad democrática", en Payne, Mark, Zovatto, Daniel y Mateo Díaz, Mercedes (ed.) (2006). *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*. Washington. BID y Planeta.

PAYNE, Mark y ALLAMAND ZAVALA, Andrés (2006). "Sistemas de elección presidencial y gobernabilidad democrática", en Payne, Mark, Zovatto, Daniel y Mateo Díaz, Mercedes (ed.) (2006). *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*. Washington. BID, IDEA y Planeta.

PETRINI, Joao Carlos (2006). "Familia y políticas familiares", en *Diálogo Político 3/2006: La familia en debate.* Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer (KAS).

PONTIFICIO CONSEJO "JUSTICIA Y PAZ" (2005). *Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia.* Buenos Aires. Conferencia Episcopal Argentina (CEA).

PRIESS, Frank (2002a). "Introducción", en *Relación entre política y medios. Propuestas alemanas en una perspectiva comparada.* Buenos Aires. TEMAS.

_____ (2002b). "Comunicación política en tiempos de crisis", en *Relación entre política y medios. Propuestas alemanas en una perspectiva comparada.* Buenos Aires. TEMAS.

PRZEWORSKI, Adam (1998). "Democracia y representación", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia Nº 10*. Caracas. CLAD.

QUAAS, Friedrun (2008 [2002]). "Economía social de mercado: introducción", en *Diccionario de Economía Social de Mercado: Política económica de la A a la Z.* Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer (KAS).

RESICO, Marcelo F. (2010). *Introducción a la Economía Social de Mercado.* Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer (KAS).

RIORDA, Mario (2004). "Transparencia", en *Índice de Desarrollo Local para la Gestión*. Córdoba. EDUCC.

ROOS, Lothar (2008 [2002]). "Doctrina social católica", en *Diccionario de Economía Social de Mercado: Política económica de la A a la Z.* Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer (KAS).

SCANDIZZO, Daniel (2004). "Actividad económica" y "Gestión de recursos financieros", en *Índice de Desarrollo Local para la Gestión*. Córdoba. EDUCC.

_____ (2006). "Lecturas de finanzas públicas", en *Contribuciones a la gestión pública.* Córdoba. EDUCC.

_____ (2007). "Redes de competitividad", en *Contribuciones a la gestión pública 2.* Córdoba. EDUCC.

SIEBKE, Jürgen (2002, 2008). "Distribución", en *Diccionario de Economía Social de Mercado: Política económica de la A a la Z.* Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer (KAS).

STEINER, Christian (2010). "Editorial", en *Diálogo Político 4/2010: Derechos humanos en América Latina*. Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer (KAS).

TORGERSON, Douglas (1986). "Entre el conocimiento y la política: tres caras del análisis de políticas", en Aguilar Villanueva, Luis F. (1996a). *El estudio de las políticas públicas.* México. Miguel Ángel Porrúa.

VILLORIA MENDIETA, Manuel (2000). *Ética pública y corrupción*. Madrid. Tecnos.

VON WUTHENAU, Celedonio (2011). "Internet y política en América Latina", en *Diálogo Político 2/2011: Política e Internet en América Latina.* Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer (KAS).

WEIGELT, Klaus (2002, 2008). "Economía social de mercado: imagen del hombre", en *Diccionario de Economía Social de Mercado: Política económica de la A a la Z.* Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer.

WESTERHOFF, Horst-Dieter (2008 [2002]). "Pobreza", en *Diccionario de Economía Social de Mercado: Política económica de la A a la Z.* Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer (KAS).

ZOVATTO, Daniel (2006a). "Regulación de los partidos políticos en América Latina", en *Diálogo Político 4/2006: Partidos políticos en crisis.* Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer (KAS).

_____ (2006b) "Instituciones de democracia directa en América Latina", en *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*. Washington. BID y Planeta. Konrad Adenauer en Argentina.

PARTE II
DESCENTRALIZACIÓN, MUNICIPIOS Y MODELOS DE GESTIÓN LOCAL EN AMÉRICA LATINA

MARIO ROSALES ORTEGA*

1. INTRODUCCIÓN

La historia de los municipios en América Latina hispana se inicia durante la Colonia, con la implantación de modelos de administración municipal traídos desde España. Pero es a inicios del siglo XIX, durante las luchas por la independencia, cuando en muchas naciones los Cabildos Abiertos juegan un rol central. Luego, la entidad municipal entra en letargo ya que, si bien existe y se extiende en los territorios nacionales, no logra fortalecerse como entidad real de gobierno local con goce de autonomía y gestión de recursos importantes.

En los países unitarios la lucha política se concentra en los Estados nacionales en construcción y es en torno a este sujeto institucional que se suelen dar las grandes batallas por el poder, buscando consolidar la organización de las nuevas naciones. En Chile, por ejemplo, recién en 1891 se promulga la interesante "Ley de Comuna Autónoma", que no llega a tener un efecto determinante. Hay que esperar hasta la segunda mitad del siglo XX para observar cambios reales. Las luchas sociales, las protestas contra el centralismo y, en especial, las resistencias contra las dictaduras militares y el autoritarismo central permiten cambios en la gestión local y es así que en el último cuarto del siglo XX emergen la descentralización y la valorización creciente de los municipios. La autonomía municipal se considera en las nuevas leyes, aunque menos en la práctica real.

* Cientista Social de la Universidad Católica de Lyon, Francia, Magister FLACSO, ex Secretario Ejecutivo de la ACHM, Experto del Observatorio Latinoamericano de la Descentralización de FLACMA/CGLU, Profesor de la Universidad Miguel de Cervantes

Gasto municipal en Europa y A. Latina Gasto Municipal como % Gasto del Gobierno General					
1	Dinamarca	43.4	1	Brasil	19.2
2	Suecia	41.3	2	Colombia	15.7
3	Finlandia	32.5	3	Chile	12.3
4	Italia	23.5	4	Perú	8.4
5	Reino Unido	22.5	5	Paraguay	6.7
6	Francia	18.9	6	Costa Rica	6.5
7	Alemania	14.6	7	El Salvador	5.7
8	Portugal	10.3	8	R. Dominicana	4.5
9	España	9.9	9	Honduras	4.3

Fuente: FMI. R. Dominicana Cuentas Nacionales.

Una simple mirada comparativa al cuadro anterior, permite ver la diferencia abismal entre los recursos de los municipios de los países de Europa y de A. Latina, aunque en el sur europeo la situación no difiere tanto de la media latinoamericana.

Examinaremos someramente la descentralización y las formas de gestión municipal en América Latina con atención preferente en Chile. Creemos que estamos en los albores de una nueva etapa donde los gobiernos locales deben ser determinantes en el nuevo equilibrio indispensable entre sector privado, el Estado y la sociedad civil.

2. EL MUNICIPIO ES EL AGENTE HISTÓRICO DEL DESARROLLO LOCAL

El municipio –con ese u otro nombre–, es la forma natural de autogobierno que se dan las comunidades que habitan en un territorio preciso. Según la tradición y la práctica latinoamericana, los componentes básicos de la institución municipal son un *territorio,* una *población,* una *cultura* y un *gobierno local.* Pero el territorio es mucho más que un espacio físico, pues constituye un medio ambiente complejo; la población trasciende la cantidad de habitantes pues se trata de una comunidad con relaciones sociales y políticas dinámicas; en tanto que la cultura representa la acumulación histórica del saber generado por la sociedad local actuando sobre su territorio.

Componentes de la institución municipal

- Un *territorio* o espacio físico, que posee las características particulares y exclusivas de una conformación geográfica única. Uno o varios climas; fuentes de agua y riquezas minerales; riquezas naturales vivientes como

flora y fauna locales. Este conjunto funciona sistémicamente, dando lugar a un *medio ambiente* específico con rasgos propios y equilibrios delicados, que es necesario respetar, preservar y valorizar.

- Una *población,* que más que una mera cantidad de personas, es una comunidad local con una *estructura social* compleja y dinámicas sociales, culturales y demográficas particulares, conformada por actores e instituciones variadas, que originan una sociedad con *identidades,* intereses y organización compleja. Las organizaciones y *relaciones de confianza* establecidas conforman el *capital social* del territorio.
- Una *cultura* en su sentido amplio, es decir, saber acumulado por la interacción constante entre la población y el territorio. La vida local ha generado un *idioma, dialecto* o sus variantes; se han creado formas de alimentación en base a los productos de la zona (*comida típica);* hay viviendas y construcciones adaptadas al clima existente (*patrimonio arquitectónico*); y se han desarrollado costumbres, hábitos y técnicas propias (*patrimonio cultural*). La cultura genera una *identidad*, que permite que los grupos humanos que allí habitan se distingan de otras comunidades, desarrollando una autovaloración positiva de sí mismos.
- Una *institucionalidad,* dentro de la cual operan formas locales de gobierno, compatibles con las usanzas y normas del país, que expresan *idiosincrasia* y *relaciones de poder,* representando a los diversos *actores y grupos sociales* del territorio.

En síntesis, el municipio es una entidad viva, asentada en un medio ambiente complejo y delicado, donde habita un conjunto humano creador de saber y cultura, que articula recursos materiales, capital social, humano y técnico para generar riqueza y lograr un desarrollo *endógeno* autogenerado, de modo de alcanzar niveles adecuados de progreso y bienestar. Igualmente, la sociedad local posee una historia, expresión del quehacer de sus actores en el tiempo, y una institucionalidad particular, que incluye al gobierno local. Incluso un municipio pequeño posee una realidad multidimensional, única y altamente compleja.

Municipio y principio de subsidiariedad

La alta complejidad de la vida local, sus particularidades únicas y la dinámica imprevisible de cada proceso territorial –más el hecho de que este se desarrolla en democracia– son recogidos por el *principio de subsidiariedad*,[1] que establece que aquello que la comunidad y su gobierno local pueden resolver por sí mismos debe ser realizado sin otra intervención del gobierno nacional que la de apoyar y complementar.

El principio de subsidiariedad –incorporado en varias constituciones europeas–, contiene varios enunciados que reivindican los derechos primarios de las comunidades y sus gobiernos locales para ocuparse de sus asuntos propios,

1 Originado en las Encíclicas Sociales de la Iglesia Católica y presente en las leyes de países de la Unión Europea.

evitando intervenciones tempranas o excesivas de los poderes nacionales o internacionales.

En este sentido, históricamente los municipios constituyen un genuino *agente de desarrollo local* avalado por sus múltiples intervenciones en favor de la población del territorio tanto para resolver sus problemas, como para proveerla de ciertos servicios básicos. En la actualidad sabemos que los gobiernos locales resuelven problemas, prestan servicios y, además, estimulan y facilitan el desarrollo local. Habiendo sido debilitados durante décadas, es conveniente devolverles competencias, recursos y autonomía para que ejerzan mejor sus tareas. Es decir, es necesario descentralizar en el sentido político, administrativo y fiscal del término.

El Principio de Subsidiariedad

El primer postulado del principio de subsidiariedad establece que *"el Estado interviene sólo cuando la sociedad no es capaz resolver sus necesidades por sí misma y sólo tanto como sea necesario"*..... con claridad el Estado no debe intervenir si la sociedad puede resolver un asunto por sí misma.

El segundo postulado del principio de subsidiariedad establece que *"cuando el Estado interviene, lo debe hacer el nivel más cercano a la población: el nivel local".* Muchas competencias que hoy se ejercen desde dependencias nacionales, han sido localmente asumidas por la sociedad desde sus orígenes.

El tercer postulado del principio de subsidiariedad establece que: *"cuando el gobierno de ámbito local no puede asumir las competencias que le son inherentes, lo hace un gobierno de ámbito mayor".* Evidentemente, no todos los municipios cuentan con las capacidades necesarias para impulsar los diferentes procesos de desarrollo desde los gobiernos locales y por tanto no logran asumir las competencias que la legislación establece.

Finalmente, el cuarto postulado del principio de subsidiariedad establece que: *"cuando interviene un ámbito superior de gobierno, éste debe crear las capacidades necesarias para que asuma las competencias el ámbito al que le corresponde".* Este postulado debe dar lugar al desarrollo de capacidades locales, es decir transferir fortalezas, conocimientos, instrumentos y recursos para desarrollar el capital social de la localidad para que asuma con creciente eficiencia las competencias que la ley le asigna.

Ugarte, Álvaro, *"El proceso de descentralización en el Perú".* INICAM, Lima, 2009

¿Solo descentralización administrativa o descentralización política con autonomía local?.

Lo esencial de la descentralización es su componente político, que consiste en devolver poder, recursos y autonomía de los gobiernos centrales a los gobiernos locales para el diseño y aplicación de políticas públicas concertadas

con los actores sociales y ciudadanos. Así, instituciones públicas y privadas junto con la población de los territorios, podrán enfrentar mejor sus problemas y avanzar en la construcción colectiva de un desarrollo humano sustentable, sumando sus energías, creatividad y recursos propios a los aportes nacionales. Empero, esto no siempre se entiende así.

Tras la propuesta de descentralización del Estado hay dos visiones diversas: la descentralización política o *devolución* del poder y la descentralización administrativa o *desconcentración.* Si bien en la práctica ambas formas se combinan y ajustan, en los procesos latinoamericanos prima claramente la visión administrativista de la desconcentración. Las lógicas divergentes de las dos ópticas descentralizadoras se aprecian mejor en el cuadro siguiente:

Tipos y estrategias de descentralización del Estado

Ámbito/Tipo	***Desconcentración administrativa (Desconcentración)***	***Descentralización política (Devolución)***
Modelo de política:	Principal agente	Elección pública local
Tipo de municipio:	Administración municipal	Gobierno local
Foco principal:	Provisión de servicios públicos locales	Servicios y gestión del desarrollo territorial
Planificación:	Priman el plan y los objetivos nacionales	Priman la estrategia y plan participativo local
Ejecución:	Estado nacional con administración local	Gobierno local con actores territoriales
Racionalidad institucional:	Leyes, normas y "nueva gestión pública"	Gobernanza mediante "buen gobierno local"
Direccionalidad:	Desde arriba hacia abajo	Desde abajo hacia arriba
Recursos:	Transferencias nacionales y tributos locales (impuestos y tasas por servicios)	Tributos locales, transferencias nacionales y aportes de los actores territoriales
Medios de control:	Leyes nacionales, indicadores de gestión y fuerte control central (Contraloría)	Leyes y procedimientos nacionales, ordenanzas municipales y control social local
Resultados y logros:	Servicios públicos locales conforme a las políticas y estándares nacionales	Buenos servicios, desarrollo territorial, ética cívica y conciencia ciudadana colaborativa
Relaciones entre actores:	Verticales: normativas, jerárquicas, con control central de proyectos e indicadores	Horizontales: coordinación pública-pública, alianzas público-privadas, participación social, cultura ciudadana
Participación:	Información y consulta a actores locales acerca de programas sectoriales y nacionales	Planes y proyectos elaborados, ejecutados y controlados por los actores locales y ciudadanos
Autonomía local	Administrativa, para ejecutar las políticas nacionales	Política, para decidir estrategias y proyectos locales con la comunidad

Elaboración: Mario Rosales

Los gobiernos nacionales latinoamericanos tienden a mantener la concentración política y territorial, resultante de sus procesos históricos, con claro dominio de las estructuras, tradiciones e instituciones centralizadas. Los quiebres de esta lógica –que abren espacios a los procesos de descentralización– se originan durante la década de 1980 y siguientes, tanto por la reacción democrática ante las dictaduras y gobiernos autocráticos que asolaron América Latina, como por la ineficiencia de las instituciones nacionales para prestar mejores servicios y resolver los problemas territoriales.

Enfatizar los componentes administrativos de la descentralización, como de hecho está ocurriendo, no ayuda a resolver los problemas de gobernanza territorial que parece ser el principal problema latinoamericano y mundial actual. Es cada vez más necesario que los gobiernos municipales dialoguen y se coaliguen con los actores territoriales, para desarrollar las capacidades locales y enfrentar en conjunto las dificultades movilizando sus iniciativas y recursos propios. Si bien el apoyo nacional es necesario, la iniciativa local es fundamental tanto por los mayores aportes posibles de movilizar, como porque de ese modo las soluciones implementadas serán el resultado de procesos democráticos que cuenten con la adhesión y colaboración ciudadana. Así, la política pública deja de ser un estándar nacional, deviene de la convicción cívica construida localmente y se traduce en conductas sociales colaborativas con políticas y acciones de desarrollo.

Aplicar sólo el enfoque administrativo desconcentrador mantiene a los territorios dependiendo de la voluntad de los gobernantes nacionales y no permite fortalecer la institucionalidad local, que es la base de la autonomía que permite desarrollar y movilizar las capacidades propias. Las recientes tecnologías de la información han generado la ilusión de que el centralismo puede todavía funcionar. Pero este supuesto es irreal. Las soluciones nacionales estandarizadas se muestran inadaptadas ante la especificidad, complejidad y variabilidad de los problemas en cada territorio. Las soluciones nacionales tienden a inmovilizar a los actores y ciudadanos a quienes se les hace creer que es posible que el territorio progrese solo con políticas y subsidios centrales. Al haber instituciones locales débiles desprovistas de recursos humanos, técnicos y financieros -con débil autonomía real- las demandas por intervenciones gubernamentales centrales continúan y la mayor parte de los problemas de las ciudades y localidades siguen sin ser efectivamente comprendidos y enfrentados por una población observadora y pasiva.

A la inversa, en la medida en que las autoridades locales toman conciencia de que la colaboración entre los múltiples actores territoriales permite diagnosticar, priorizar y movilizar mejor los recursos endógenos tras soluciones construidas y consensuadas "desde abajo", los medios humanos, financieros y técnicos complementarios que se piden a los niveles centrales serán los adecuados. Así, a la movilización de los recursos públicos, privados y comunitarios locales se adicionarán recursos centrales adaptados, aumentando las opciones de aplicar las soluciones correctas y efectivas.

Por su parte, las administraciones locales actuarán como gobiernos locales efectivos, tomando la iniciativa y adelantándose a los problemas. La población asumirá que la superación de las dificultades y el progreso local no dependen sólo de normas nacionales estándar que validen derechos ciudadanos generales. El progreso local más bien se logra con una combinación viva de culturas emprendedoras privadas y públicas traducidas en iniciativas locales para hacer efectivos esos derechos mediante políticas de desarrollo local cívicamente responsable, ambientalmente sustentable y económicamente sostenible.

¿Qué entendemos por descentralización?

Comité de Descentralización y Autonomía Local de la Ciudades y Gobiernos Locales Unidos

El concepto de descentralización genera acuerdo, pero no consenso. Definimos la descentralización como: *"proceso de reorganización del Estado y transferencia gradual de competencias originalmente realizadas por el gobierno central –acompañada de los recursos correspondientes– hacia otras esferas de gobierno (estados federales, gobiernos regionales o provinciales y gobiernos municipales)".* Existen diferentes tipos y formas:

Tipos de descentralización:

Descentralización política: delegación del poder político, autoridad y recursos hacia los niveles subnacionales de gobierno, que representa y debe rendir cuentas a la población local que asignó el poder.
Descentralización administrativa: transferencia desde el Estado central hacia sus extensiones administrativas locales -o a autoridades del gobierno local- de determinadas capacidades de planificación y gestión de asuntos concretos, sin perder la potestad de exigir rendición de cuentas hacia el nivel central de gobierno.
Descentralización fiscal: redistribución de recursos del gobierno central a los niveles subnacionales de gobierno y de la capacidad de decisión de usar estos recursos de manera eficaz mediante una gestión financiera transparente.

Formas de descentralización:

Devolución: descentralización política referida a la total transferencia de responsabilidades, toma de decisiones, recursos y generación de ingresos hacia una autoridad pública local autónomo, independiente respecto de su autoridad, con potestad legal reconocida dentro de los límites geográficos donde ejerce autoridad y desempeña funciones públicas.
Delegación: tipo de descentralización administrativa, referida a la redistribución de responsabilidades administrativas a las unidades del gobierno u organismos que no son dependencias de la autoridad central, respetando la rendición de cuentas al Estado central.
Desconcentración: el Comité de Descentralización y Autonomía Local de CGLU considera que la desconcentración no es un modo de descentralizar, y sólo es una dispersión territorial desde el poder central de ciertas transferencias administrativas de responsabilidades del gobierno central a las estructuras públicas locales, manteniéndose siempre la responsabilidad del gobierno local respecto y hacia el gobierno central.

En los difíciles y complejos tiempos de la globalización, del cambio técnico acelerado y de la dramática destrucción ambiental causada por la acción humana, emergen nuevos conflictos donde ciudadanos y actores sociales muy críticos cuestionan tanto al Estado como a las grandes empresas privadas. Al parecer, se ha llegado a los límites del modelo de crecimiento centralizador y excluyente. La devolución del poder, como esencia de la descentralización del Estado y de la democracia local efectiva, readquiere vigencia y urgencia.

En síntesis, para resolver los complejos problemas actuales no basta con regular el mercado y modernizar el Estado mejorando la gestión técnica y administrativa. Se requiere de una óptima gobernanza donde los actores institucionales públicos y privados, junto con la sociedad civil y los ciudadanos, colaboren regularmente entre ellos aunando voluntades, capacidades y recursos para la construcción cotidiana del futuro común. Sólo de este modo, parece posible detener el dramático deterioro ambiental, reducir las desigualdades y generar una cultura democrática responsable que permita convivencia y armonía entre los diversos territorios, regiones y estados.

3. HISTORIA RECIENTE: SITUACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Características, logros y debilidades de la descentralización

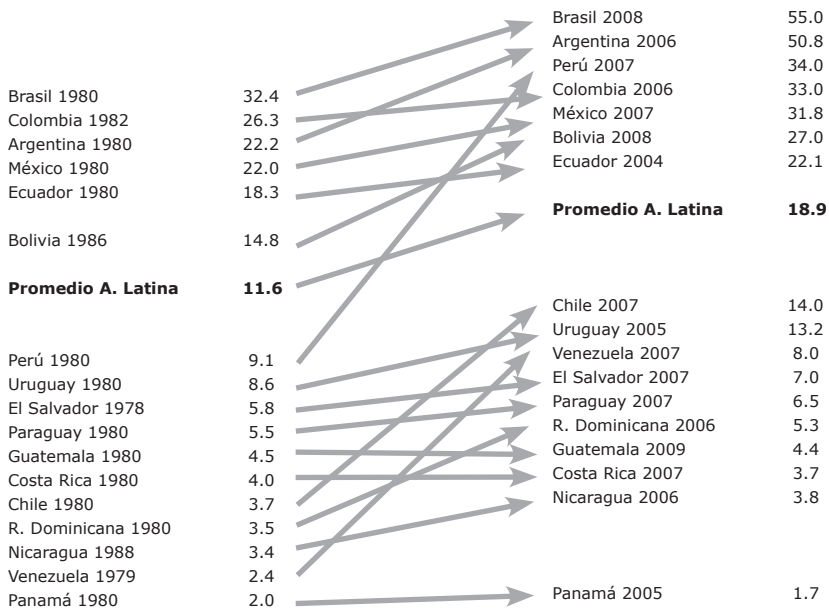
Desde la década de los 80, en diversos países de la región de América Latina se llevan a cabo interesantes y matizados procesos de descentralización del Estado con énfasis, profundidad y resultados variables. Las causales originales de estos procesos se expresan bien en la diversidad de los casos nacionales.

- En los países del Cono Sur –Argentina, Chile, Uruguay y Paraguay– y en Brasil, todos afectados por duras dictaduras, la descentralización se inicia con un claro énfasis democratizador, buscando restablecer la democracia mediante la elección de autoridades políticas nacionales y locales.
- En Colombia, la descentralización persigue fortalecer a las alcaldías municipales para reforzar la presencia del Estado y entregar servicios públicos en los territorios, contrarrestando le presencia de las guerrillas y otros grupos ilegales. En Bolivia, mediante la entrega de nuevas competencias y recursos a los municipios, se desea incorporar a los excluidos grupos indígenas, campesinos y pobres urbanos. En Perú y Ecuador la descentralización avanza y retrocede, aunque termina aplicándose luego de varios cambios de regímenes y políticas nacionales de diverso tipo.
- En América Central la descentralización se genera y contribuye a la superación de los agudos conflictos sociales que llevan a guerras civiles en Nicaragua, El Salvador y Guatemala. República Dominicana, Honduras, Costa Rica y Panamá entran al proceso descentralizador más tarde, con impactos y resultados menores.

- En México, al igual que en Argentina, la descentralización favorece claramente a los niveles intermedios de gobierno –estados o provincias–, en desmedro de los municipios que continúan siendo el eslabón débil y dependiente del sistema de gobiernos.
- Brasil logra el sistema de gobiernos (central, estadual, municipal) más equilibrado y con mayores grados de autonomía: el gobierno central realiza en la actualidad el 50% del gasto gubernamental total, los estados algo más del 30% y los municipios cerca del 20%.
- Chile inicia la descentralización administrativa en los 80, en dictadura, y se abre a la descentralización política los años 90. Pero desde el 2000 la descentralización se estanca.

Evolución de la Descentralización en A. Latina: 1980-2009

% Gasto de los Gobiernos indermedios y Locales en Gasto del Gobierno General



Fuentes datos: FMI, Banco Mundial, BID, CGLU. Elaboración: M. Rosales.

Si bien los procesos de descentralización política y fiscal se inician en los años 80 y continúan durante los 90, pierden fuerza en los inicios del nuevo milenio y ahora parecen estancados o incluso en retroceso. La banca internacional de desarrollo y la cooperación internacional apoyan a la descentralización en sus inicios, pero luego otros temas y prioridades toman su lugar en las agendas de desarrollo internacional.

Otro aspecto crítico es la pérdida de prioridad de la cooperación hacia América Latina por la mejora de sus economías y la reducción relativa de los niveles de pobreza por lo que la cooperación para el desarrollo –incluido el apoyo a la descentralización– prioriza a otros continentes como Europa del Este, Asia y África.

No obstante, entre los resultados positivos de las primeras décadas de la descentralización sobresalen varios aspectos:

- ***Descentralización política*.** La elección de alcaldes y concejales, se universaliza en la región, habiendo ahora más de 16 mil municipios con autoridades electas. Del mismo modo, se amplían los espacios territoriales para la participación ciudadana y de los grupos menos integrados de la sociedad –indígenas, mujeres, sectores pobres–, lo que permite una mejor expresión de sus demandas y una reducción de los niveles de pobreza y exclusión.
- ***Descentralización administrativa*.** Aumentan las competencias y tareas asignadas a los municipios, aunque la disponibilidad de recursos propios y transferencias financieras no ha estado a la altura de las nuevas funciones asignadas y de las demandas crecientes de la ciudadanía. Así, con contadas excepciones, tanto los medios financieros como los recursos humanos locales no logran satisfacer las necesidades de los municipios.
- ***Descentralización fiscal*.** Los recursos financieros se incrementan de modo dispar. Mientras Brasil logra que el 50% del gasto gubernamental sea realizado por los gobiernos intermedios y locales, en Panamá el 98% del gasto gubernamental central sigue centralizado y menos del 2% corresponde a las municipalidades. El promedio latinoamericano es mediocre: menos del 20% del gasto gubernamental total corresponde a los niveles descentralizados –intermedio y local– de administración o gobierno. No obstante, pese a las críticas por la gestión todavía deficiente, los municipios incrementan la inversión territorial, mejoran los servicios públicos y aumentan su cobertura y calidad, como se observa en las estadísticas del PNUD y en estudios de la CGLU.
- ***Asociativismo municipal*.** La mayor solidez de la entidad municipal incrementa el asociativismo. Asociaciones nacionales, regionales, temáticas y de desarrollo territorial han sido creadas con fines que van desde la defensa de los intereses municipales, la negociación de políticas y recursos con los gobiernos nacionales o estaduales, hasta la provisión en común de servicios en conjuntos de territorios o la elaboración y ejecución en común de proyectos de desarrollo. El movimiento municipalista juega un rol importante en la defensa de los intereses y autonomía municipal. Varios países poseen movimientos asociativos nacionales con buena capacidad de negociación y propuesta. No obstante, el movimiento asociativo municipal necesita modernizarse y para ello debe tanto mejorar su institucionalidad nacional, como fortalecer y desarrollar a las asociaciones subnacionales y territoriales.
- ***Gobernanza.*** El resultado cualitativo más importante de la descentralización es la apertura y mejora de la gestión municipal. Se evoluciona

progresivamente desde las formas tradicionales de caudillismo y paternalismo hacia sistemas locales mejor normados, sometidos a controles e indicadores de gestión y resultados alcanzándose, en muchos casos, formas modernas de gobernanza mediante la práctica extendida de las alianzas público-privada-sociales y de la participación de los actores locales y ciudadanos. Esta nueva realidad emergente se expresa en cientos de casos de gestión colaborativa exitosa, aunque las viejas formas caudillistas, paternalistas y burocráticas siguen todavia presentes y en muchos territorios son dominantes.

4. ESTILOS O MODELOS DE GESTIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES

Las etapas de desarrollo institucional de un gobierno local pueden distinguir cuatro situaciones o modelos[2] posibles:

1. ***Modelo clientelar pre burocrático***. Donde no existe institucionalidad estable y se suelen producir cambios radicales –que incluyen remociones de personal y reorganización– cuando hay cambio de una administración a otra, comenzando casi desde cero. Constituye el punto de partida de la forma de operar del municipio latinoamericano y está aún presente, en especial en muchos municipios rurales de territorios de menor desarrollo relativo.
2. ***Modelo burocrático***. Su estabilidad depende básicamente del respeto y aplicación de la ley y ordenanzas y su organización interna se basa en instrumentos tradicionales como los organigramas, reglamentos internos, los presupuestos actualizados (indexados) rutinariamente año a año, los controles internos (formales o informales) y el respeto a la jerarquía institucional. La gestión no incursiona en áreas que formalmente no competen al municipio y este opera limitado por los recursos humanos y financieros con que cuenta o se endeuda.
3. ***Nueva gestión pública***. Incorpora un conjunto de herramientas de gestión derivadas de la experiencia del sector privado y otorga una importancia central a la eficiencia, es decir, al uso racional y ordenado de los recursos disponibles. Recurre a diversas formas de gestionar los servicios públicos que incluyen al sector privado, como la licitación, externalización o privatización. No asigna gran importancia a los mecanismos participativos de gestión -como el plan, el presupuesto o la ejecución participativa de los proyectos- y tiende a operar dentro de los marcos legales y la distribución formal de competencias establecida entre los diversos niveles de gobierno.
4. ***Buen gobierno local***. El dinamismo de su acción proviene del liderazgo de sus autoridades, de equipos técnico-profesionales dedicados y de su capacidad de concertar acuerdos con los actores públicos y privados presentes en el territorio. Además del buen uso de los medios financieros disponibles, obtiene y moviliza recursos adicionales a través de la

2 Adaptado de una propuesta de Saúl Barrera, ex director ejecutivo del Servicio de Administración Tributaria de Municipalidad, SAT, de Lima y de los conceptos de buen gobierno local.

coordinación con otros niveles de gobierno, de las alianzas público privadas y de la participación ciudadana. La gestión no se limita al marco establecido por la ley o la distribución de competencias, operando en base a una visión estratégica del desarrollo del territorio y a las demandas, aspiraciones y aportes de la ciudadanía.

En la realidad estas formas o estilos de gestión suelen combinarse, aunque la tendencia de largo plazo es la evolución progresiva desde el primer modelo hacia el último. Óptimamente, un gobierno local efectivo debiera tener un piso mínimo de acción y un techo ideal, que opera combinando los tres últimos modelos, en especial, mejorando la gobernanza democrática.

El modelo del Buen Gobierno en el debate conceptual

Los especialistas suelen distinguir entre gobierno, gobernabilidad y gobernanza. De modo esquemático, el gobierno es el sujeto político que maneja el Estado determinando las políticas públicas; la gobernabilidad se refiere a la mayor o menor capacidad del gobierno en relación a la sociedad para aplicar sus políticas, generar consensos e impulsar el desarrollo; en tanto, la gobernanza dice relación con los rasgos o habilidades que debe poseer el gobierno para generar la gobernabilidad. Es decir, puede haber mal gobierno con la consiguiente ingobernabilidad o puede haber un buen gobierno que de estabilidad y gatille los dinamismos de progreso presentes en la sociedad.

Dado los niveles de abstracción de la discusión sobre estos temas, el movimiento municipalista ha optado por utilizas el concepto de "*buen gobierno local*" para referirse a la buena gobernanza. En este sentido, gobernanza y buen gobierno pueden ser entendidos como conceptos sinónimos y se refieren a los atributos del gobierno democráticos y colaborativos que permiten la gobernabilidad.

Por su parte, el mundo académico ha trabajado detalladamente el concepto de buen gobierno local y, en lo sustancial, hay gran coincidencia entre esos debates y la discusión de la realidad política latinoamericana. En lo central el concepto de "*buen gobierno local*" se refiere a la capacidad de los sistemas sociales complejos para autodirigirse sin que medie un mando férreo central, sino sobre la base de construir consensos articulando los roles, tareas y recursos de muy diversos actores públicos, privados y sociales.

Entre varias otras definiciones, Bob Jessop[3] entiende al buen gobierno como una *"Heterarquía que se auto organiza".* O, más claramente, como la *"autorregulación de sistemas complejos en entornos turbulentos por dificultades para dirigir estos sistemas desde fuera".* Por su parte Gerry Stoker,[4] afirma:

3 "El Ascenso del "Buen Gobierno" y los riesgos de fracaso: el caso del desarrollo económico". U. de Lancaster, R. Unido.

4 "El Buen Gobierno como Teoría: Cinco propuestas". Gerry Stocker. Departamento de Administración Pública de la Universidad de Glasgow, Reino Unido.

"*El "buen gobierno" se refiere a la puesta en práctica de estilos de gobernar en los que han perdido nitidez los límites entre los sectores público y privado. La esencia del "buen gobierno" es la importancia primordial que atribuye a los mecanismos de gobierno que no se basan en el recurso a las autoridades ni en las sanciones decididas por éstas".* Stoker enumera un conjunto de atributos adicionales:

1. *"El "buen gobierno" se refiere a un conjunto de instituciones y agentes procedentes del gobierno, pero también de fuera de él;*
2. *El "buen gobierno" reconoce la pérdida de nitidez de los límites y las responsabilidades tocante a hacer frente a los problemas sociales y económicos;*
3. *El "buen gobierno" identifica la dependencia de poder que existe en las relaciones entre las instituciones que intervienen en la acción colectiva;*
4. *El "buen gobierno" se aplica a redes autónomas de agentes que se rigen a sí mismas;*
5. *El "buen gobierno" reconoce la capacidad de conseguir que se hagan las cosas, que no se basa en el poder del gobierno para mandar o emplear su autoridad. Considera que el gobierno puede emplear técnicas e instrumentos nuevos para dirigir y guiar"*

Por su parte Morelia Brito,[5] describe el buen gobierno del modo siguiente:

"Definiremos el "Buen Gobierno" local como aquel que se caracteriza por aprovechar el aprendizaje social y estimular la eficiencia adaptativa en su comunidad, al vincularse con ella a través de dispositivos y herramientas que perfeccionan la democracia a ese nivel, incrementando su calidad" "Para ello, el "Buen Gobierno" local enriquece su quehacer incorporando, como prácticas regulares, rutinas gubernamentales y estilos de gestión que":

- *"Privilegian la transmisión y recepción de información entre gobierno y ciudadanos;*
- *Le permiten establecer una interacción permanente con las comunidades y sus organizaciones sociales;*
- *Abren cauces para la participación y la concertación entre los agentes locales públicos y privados;*
- *Favorecen el asociativismo y el arraigo ciudadano a su territorio, fomentando la construcción de un sólido tejido social y de redes de compromiso cívico.*
- *Vehiculan los cambios institucionales propuestos por la misma sociedad para aprovechar y beneficiarse de las potencialidades territoriales".*

En todos estos enunciados existe coincidencia en que en sociedades nacionales y locales cambiantes y de complejidad creciente, el Estado no puede actuar de manera solitaria, unilateral, autoritaria y normativa. Es menester

5 Universidad de Zulia. Ponencia "Buen Gobierno Local y Calidad de la Democracia" presentada al Primer Congreso de Ciencia Política, Salamanca, España, 2002.

aunar las voluntades de los diversos actores públicos y privados presentes en el territorio, consensuar objetivos comunes de desarrollo y trabajar cada uno por ellos de manera coordinada o, al menos, no contradictoria.

¿Qué se observa en el Buen Gobierno Local latinoamericano?

En los casos que hemos analizado, se verifica la existencia de una metodología observable para hacer buen gobierno local, que abarca tanto los componentes internos como externos del quehacer municipal. Estas modalidades conforman un estilo –o modelo– cuyo rasgo central es la búsqueda sistemática del aunamiento de voluntades y del logro de acuerdos conjuntos de acción, más que la imposición del punto de vista público sobre otros privados o sociales. Abundantes ejemplos latinoamericanos indican que muchos gobiernos municipales practican este estilo. En el caso chileno la modalidad del buen gobierno articulador se observa, a menudo, en los espacios locales.

El buen gobierno se caracteriza por sus formas participativas, distinguiendo los elementos que dicen relación con la gestión interna de aquellos otros que se refieren más al accionar de la municipalidad hacia la sociedad en su conjunto. Si bien ambos deben ser concordantes, no siempre esto ocurre, lo que da lugar a las inevitables contradicciones y conflictos presentes en la vida institucional y social de municipalidades y comunas.

En la *gestión de la administración interna*, los componentes que hemos observado y valorado como cruciales son:

- El *liderazgo democrático* de las autoridades locales (alcaldes y concejales) y las *buenas relaciones en el seno del Concejo* municipal. El alcalde concertador y "escuchador" por sobre la autoridad local autocrática y paternalista. También el funcionamiento de la democracia en el Concejo municipal, evitándose situaciones de fuga de energías y legitimidad por conflictos exacerbados.
- *Existencia de equipos profesionales de trabajo* (COTEA, delegación de funciones). La capacidad de gestión de la municipalidad depende de la calidad de sus operadores técnico-políticos que deben aunar capacidades profesionales con habilidades políticas y sociales.
- *Política de desarrollo de los recursos humanos* (motivación, involucramiento, capacitación, recompensas). El principal capital de una municipalidad son su personal. En la medida que se cuenta con buenos técnicos, gestores, negociadores y articuladores los recursos que no se tienen se puede obtener de muy diferentes fuentes públicas, privadas y sociales.

La *gestión participativa del desarrollo local* propiamente tal, incorpora los siguientes elementos destacados:

- Capacidad de *coordinación pública – pública.* Los alcaldes y municipalidades emprendedoras poseen grandes habilidades para identificar recursos en ciertos "nichos" del Estado y se dan la maña para obtenerlos.

Es común observar a los buenos gestores municipales armar "redes" de contactos en las instituciones gubernamentales y, luego, recurrir a ellas con regularidad.

- La municipalidad estimula y articula *alianzas público – privadas - sociales*. Ciertas municipalidades han descubierto la gran cantidad de recursos y oportunidades existentes en el mundo privado y han desarrollado las destrezas para movilizar estos recursos combinando la lógica del emprendimiento social con la colaboración ye responsabilidad compartida con los actores.
- *Asociativismo municipal*, para vincular la acción de varios gobiernos locales entre sí "sumando" territorios. El asociativo gremial permite defender los intereses municipales, el asociativismo de servicios apoyarse mutuamente, el de desarrollo articular varias municipalidades en planes o programas de desarrollo comunes.
- Incentivo a la *participación comunitaria* de las organizaciones sociales. Aunque la participación como política general no se reduce a lo que se logra hacer con las organizaciones sociales, aquí se genera la mayor tradición participativa. No obstante, no se debe reducir la participación al ámbito exclusivo de las organizaciones comunitarias.
- *Involucramiento ciudadano* en el diseño y ejecución de las políticas públicas. El argumento central de la gestión participativa es que es virtualmente imposible tener éxito en las políticas públicas sin involucramiento o participación de la ciudadanía en sus múltiples y muy variadas formalidades: comunidad educativa, salud preventiva, reciclamiento y manejo de los desechos, cuidado del ambiente, reproducción de la cultura y la identidad, control ciudadano de los espacios públicos, transparencia y rendición de cuentas, respecto de las normas del tránsito y la convivencia social, pago de tributos y control social de la gestión pública, entre muchas otras dimensiones.

El resultado de la gestión participativa de un buen gobierno local es, por una parte, logros o resultados visibles y observables, que incluyen ciertos mitos o creencias socialmente difundidas (somos el municipio más emprendedor, somos la capital del turismo, somos una comuna sustentable). Además:

- La generación de un *clima o ambiente de confianza* entre los actores locales, eficaz ayuda para generar legitimidad y obtener la gobernabilidad.
- *Emergencia de una institucionalidad* "ad hoc" o propia del proceso de desarrollo en marcha que articula a los actores en torno a ciertas prácticas y compromisos, que consolidan, dan estabilidad y hacen permanente el proceso de desarrollo.
- *Las comunidades aprenden a enfrentar sus problemas a partir de iniciativas y medios locales*, sin perjuicio de conseguir nuevos apoyos y recursos externos. De este modo, más que esperar el regalo de peces (o subsidios), se ha aprendido a pescar.

No obstante, la situación entre los diversos tipos de municipios -urbanos o rurales, grandes y pequeños, ricos o pobres- es muy dispar. La descentralización

ha favorecido más a los gobiernos locales de las grandes ciudades y ciudades intermedias, que cuentan con mayores recursos humanos y financieros propios, pero no lo ha sido del mismo modo para los municipios urbanos con barriadas pobres.

De manera parecida, la descentralización y la modernización municipal han sido más efectivas en las ciudades grandes e intermedias que en los territorios rurales. En este sentido, los mayores recursos y autonomía de los gobiernos locales de territorios ricos contrastan con la situación de los municipios más débiles, rurales y de localidades alejadas.

La descentralización –aunque favorable para la mayor parte de los territorios–, refleja claramente las inequidades sociales y territoriales existentes, lo que hace indispensables políticas nacionales de desarrollo de capacidades y compensaciones territoriales.

En suma, la situación de los gobiernos o administraciones locales dista de ser pareja. Junto con gestiones locales notables en municipalidades con liderazgos potentes, se observa a municipios donde predomina el autoritarismo o el paternalismo, las normas no se aplican debidamente, el control es insuficiente o se elude y la participación no se practica. Aunque hay que recordar que, comparativamente, las entidades públicas nacionales y sectoriales de centrales muestran las mismas heterogeneidades y falencias. Los déficits de gobernanza y efectividad afectan al conjunto del Estado, así como a las culturas institucionales privadas.

En suma, los resultados de la descentralización en América Latina son tan diversos como los territorios donde se aplica. Mucho ha cambiado y, aunque muchos problemas se mantienen, es innegable que los municipios de América Latina de hoy son muy distintos a los de hace 30 años, lo que se refleja tanto en los indicadores como en las prácticas.

La situación mejorada y a la vez dispar muestra los logros y carencias de la descentralización siendo crecientemente influida por el acontecer planetario donde la globalización acelera los cambios tecnológicos en la gestión, producción y consumo los que afectan severamente las sociedades locales, aumentando las inequidades y posibilitando nuevos conflictos. Parece claro que los tiempos están cambiando y que las soluciones también deben hacerlo.

5. EL OBJETIVO DEL BUEN GOBIERNO LOCAL ES FACILITAR EL DESARROLLO TERRITORIAL

Según el estado actual del saber, el desarrollo se entiende como *humano* –centrado en la satisfacción de las necesidades de las personas desde las más

simples hasta las de autorrealización–[6] y *sustentable*,[7] esto es, que se efectúe sin destruir los equilibrios ambientales naturales y que se sostenga en las capacidades productivas propias de los territorios.

Las actividades productivas de origen externo -a veces de enclave como la minería extractiva, el gran monocultivo forestal, las zonas de libre comercio o el comercio de alto estándar- si bien generan grandes volúmenes de producto y valor agregado no resuelven necesariamente los problemas de las comunidades locales de modo estable y sostenible. Por el contrario, estas modalidades productivas suelen destruir lo más preciado del patrimonio territorial: la cultura local, el medio ambiente y las redes sociales colaborativas.

La construcción de un desarrollo humano y sustentable -con respeto del saber local, del medio ambiente y que preserve los *bienes comunes*-[8] necesita de una dosis alta de desarrollo de las capacidades territoriales que les permitan atenuar a la denominada economía moderna, salvaguardando el patrimonio social, cultural y ambiental propios.

Por ello se origina y gana fuerza el enfoque del *desarrollo económico local* (DEL), o simplemente *desarrollo territorial*, posible en espacios como comunas, agrupaciones de comunas con características compatibles, cuencas geográficas, ciudades o espacios mixtos. No obstante, lo general del concepto da lugar a visiones que hacen del territorio casi sinónimo de región (CORFO) dejando de lado a las municipalidades como actor público clave del desarrollo territorial, reduciendo su accionar al "fomento productivo" o a la intermediación laboral prolongación de las políticas sectoriales nacionales.

Lo esencial del concepto de desarrollo territorial es que valoriza las capacidades *endógenas* propias de los territorios, a partir de las cuales pueden desatarse procesos productivos liderados por actores territoriales, aprovechando ventajas comparativas existentes o las ventajas competitivas construidas. La *innovación* juega aquí un rol central en la medida en que la mejora de los procesos productivos permite abaratar costos, ampliar las escalas de producción y enviar los bienes producidos a nuevos mercados nacionales e internacionales. Empero por innovación no se debe entender el simple reemplazo de la tecnología local por otra más sofisticada de origen externo. Cada día cobra más valor *la innovación entendida como la recuperación y mejora del saber productivo local tradicional respetuoso del ambiente y de los procesos naturales*, evitando el uso de pesticidas, de monocultivos y de otros manejos agresivos.

---

6 Recordando la clásica clasificación de Abraham Maslow.

7 El concepto desarrollo humano sustentable ha sido desarrollado extensamente por el PNUD con sus informes mundiales anuales sobre el desarrollo humano que se publican todos años desde 1990 y que ha dado lugar también a informes nacionales con desagregación hasta la escala comunal.

8 Los bienes comunes son bienes de todos que no se intercambian en el mercado: calles, aire, agua, semillas tradicionales, tierras comunales o públicas, remedios tradicionales, software libre, en fin, todo aquello que se comparte y entiende como patrimonio común o de todos. Las relaciones de mercado tienden a transformar en mercancía los bienes comunes y los nuevos productos originados en la investigación -como los medicamentos- que son objeto de patentes que obligan a pagar por su uso. Ver: "*El gobierno de los bienes comunes*" de Elinor Ostrom, premio Nobel de economía 2009.

Ejemplos latinoamericanos icónicos de desarrollo territorial

El desarrollo económico local o desarrollo territorial se pone en boga en América Latina desde los años 90 a partir de la observación de experiencias productivas locales de Italia y España y, también, de ejemplos latinoamericanos icónicos. Mencionemos algunos:

- ***Rafaela, Argentina*.** Ciudad de 100 mil habitantes donde funcionan centenas de empresas ligadas originalmente a la agroindustria, pero también de producción de autopartes y piezas de exportación para la industria automotora argentina y brasileña. Históricamente se liga la cultura emprendedora endógena de Rafaela a la inmigración de campesinos del norte de Italia a fines del siglo XIX. La ciudad presenta un elevado nivel de ingreso, baja desocupación, entrega buenos servicios y seguridad a sus habitantes. Con alta capacidad resiliente, Rafaela ha sorteado con éxito las crisis que han sacudido la Argentina en años recientes. Es vista como un ejemplo de desarrollo territorial de raíz endógena a escala mundial. Las empresas cuentan con el apoyo de la intendencia municipal y de una vasta red de instituciones *meso* de apoyo al desarrollo territorial, incluidos los gremios empresariales, institutos de formación y el BID.
- ***Villa El Salvador, VES, en Lima, Perú*.** Distrito municipal de más de 400 mil habitantes ubicado en el desértico Cono Sur de Lima originado en masivas invasiones de migrantes pobres de origen campesino en 1971. Con notable visión y capacidad organizativa los recién llegados se organizan en la Comunidad Urbana Autogestionaria de Villa El Salvador (CUAVES) y ordenan el territorio en áreas de vivienda, servicios públicos, circuito de playas, parque industrial y área de preservación ecológica. La organización y el cabildeo de VES atraen el apoyo del estado central, de la Iglesia Católica y de ONGs. Durante los años 80 se crea la municipalidad de Villa El Salvador y esta transforma el parque industrial -donde no se llega a instalar industria alguna- en el parque de los pequeños industriales y artesanos de VES, que hasta entonces trabajaban en sus casas, muchos de modo informal, lo que se constituye en todo un éxito. Hoy el distrito de VES es un lugar de producción, comercialización y venta al menudeo de una amplia variedad de productos que van desde alimentos, zapatos, artículos de cuero, muebles y madera hasta productos metalmecánicos. Constituye prueba viva de que el desarrollo económico local endógeno es del todo factible incluso en localidades de mucha pobreza inicial. El gobierno local y el movimiento social muy activos supieron atraer atraído apoyos nacionales e internacionales.
- ***Almolonga, Guatemala.*** Pequeño municipio indígena de montaña, de 14 mil habitantes, con grandes ventajas comparativas como clima benigno, agua abundante y tierras que permiten hasta tres cosechas anuales. Los emprendedores campesinos exportan su producción de hortalizas hacia el resto del país, a Centroamérica e incluso a México. Solo las iglesias protestantes tienen presencia activa ayudando a reducir

los elevados índices de alcoholismo del pasado. Empero hay carencia de otros apoyos públicos o privados importantes, la tradición campesina sigue siendo machista y tradicional y los jóvenes prefieren migrar a la capital o fuera del país, de preferencia a EEUU. En Almolonga algo falta.

- ***Comuna de Santiago de Chile.*** Desde los inicios de los 90 e impulsado por la municipalidad se lleva a cabo el *Programa de Repoblamiento* destinado a revertir la fuga de habitantes y degradación de barrios. Aprobado por la *Convención* (ciudadana) *de Santiago* el proceso se pone en marcha bajo el liderazgo municipal con la ejecución por la (público-privada) *Corporación de Desarrollo de Santiago* y la construcción de los primeros departamentos es iniciada por la cooperativa *Habitacoop*. En casi todos los barrios se llevan a cabo actividades de modernización y mejoramiento en acuerdo con los ciudadanos y actores locales que se organizan en *Comités de Adelanto*. Hasta el 2012 en la comuna se han construido más de 120 mil departamentos y la población ha pasado de 190 mil habitantes en 1992 a cerca de 350 mil en la actualidad. La comuna recupera población, se reactiva económicamente y muchos barrios recobran dinamismo y se especializan (barrio universitario *República*, barrio comercial *Franklin,* barrio de restaurantes y librerías *Lastarria*). Las políticas públicas fueron negociadas con los actores locales, diseñadas por la municipalidad y apoyadas por los gobiernos centrales.
- ***Puerto de La Libertad, El* Salvador.** Con 36 mil habitantes y a 20 minutos de la capital nacional esta pequeña ciudad fue durante decenios el principal puerto de El Salvador. Al crearse otro puerto principal más moderno en una localidad lejana, La Libertad entra en crisis. No obstante, la administración municipal en alianza con el gobierno nacional (ambos de movimientos políticos antagónicos) más los actores locales (empresarios, comerciantes, organizaciones sociales) inician el proceso transformador para ser una ciudad turística aprovechando su tradición de restaurantes de comida costera y hotelería. La Libertad es ahora capital turística del país, los dinamismos económicos han vuelto y la alcaldía ha aprovechado el auge para reforzar sus políticas sociales y de participación de la población. Incluso la gestión del moderno relleno sanitario concesionado al municipio por el gobierno central ha servido para generar ingresos adicionales por venta de servicios ambientales a una asociación regional de municipios. Varias alcaldías cercanas desarrollan ahora políticas inspiradas en La Libertad.

Los casos mencionados prueban que el desarrollo territorial de base endógena es factible y que depende de la capacidad de los actores locales y nacionales para construir alianzas y colaborar en el enrrumbamiento del desarrollo. Componentes de estos pactos o alianzas público-privada-sociales son: la presencia de actores dispuestos a colaborar entre sí, la generación de políticas y actividades públicas de apoyo adaptado a los acuerdos locales, la existencia de liderazgos políticos creativos y el involucramiento activo de los ciudadanos.

Adicionalmente, y este es un factor esencial, se requiere la presencia de un nivel *meso*[9] de apoyo, es decir, de organizaciones intermedias que complementen los esfuerzos de los actores *micro,* las empresas que son las que efectúan las acciones productivas propiamente tales. Las políticas nacionales *macro* estables también ayudan, como lo demuestran los casos citados de Chile y El Salvador. Por el contrario, la falta del sector *meso* pueden hacer trastabillar todo el proceso el cual se estanca o incluso diluye, lo que parece ser el caso de Almolonga, en Guatemala, donde hay condiciones *micro*, pero falta apoyo *meso*. Es decir, de la red de instituciones intermedias de apoyo al desarrollo territorial como municipios, universidades, ONGs, gremios locales, entidades de formación y de asistencia técnica y financiera, como si se observa con variantes en todos los demás casos.

6. MUNICIPALIDADES Y DESCENTRALIZACIÓN EN CHILE

"La administración local de cada comuna o agrupación de comunas… reside en una municipalidad, que estará constituida por el alcalde, su máxima autoridad, y por el concejo. Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna." Art. 118 Constitución

Chile posee 16,5 millones de habitantes y una extensión territorial de 756 mil kilómetros cuadrados. Por historia y conformación geográfica es uno de las naciones más centralizadas de América Latina. El país nace y se estructura como tal en torno a su capital, Santiago, y la zona central colindante, las que concentran hasta ahora la mayor parte de la población, actividades económicas y poder político. El inhóspito norte desértico y el extremo sur frío, lluvioso y desmembrado, atraen poca población facilitando la hegemonía del centro.

Históricamente las tempranas luchas por el poder en la emergente república se saldan con el predominio de las fuerzas concentradoras y Chile se organiza bajo un régimen unitario fuertemente presidencial. Solo en 1891 se abre un breve paréntesis, plasmado en la *"Ley de la Comuna Autónoma"* de carácter descentralizador, la que termina por no aplicarse y ser reemplazada.

El país está ahora organizado con un gobierno central, 15 gobiernos regionales (con intendente designado) y 345 municipalidades. La descentralización administrativa se inicia durante los años 80 bajo la dictadura militar y la

9 El alemán Jorge Meyer-Stamer ("*El método Paca*", 2000) y el español Francisco Alburquerque distinguen 4 niveles de análisis y acción del desarrollo territorial. El nivel *macro* o de las políticas económicas nacionales de los gobiernos centrales, el nivel *micro* donde se sitúan las empresas productivas propiamente tales, el nivel *meso* conformado por la red de instituciones de apoyo al DEL, tanto a las empresas (asistencia técnica y financiera), como a las familias (servicios de educación, salud, sociales). Añaden el nivel *meta* que incluye los valores y comportamientos responsables, austeros, colaborativos, innovadores y de trabajo arduo indispensables para el éxito de los emprendimientos y su organización en clusters de mutuo apoyo.

descentralización política tiene lugar en el periodo democrático (1990-2015). Según la Constitución vigente las municipalidades solo son "*administraciones locales*", aunque con autonomía para gestionar sus bienes y ejecutar sus competencias. Aprueban ordenanzas locales, pero no pueden crear impuestos, ni contratar créditos.

Evolución de la descentralización en Chile

Luego de décadas de centralismo bajo la Constitución de 1925, la dictadura militar se apodera del poder de 1973 hasta 1989 y prohíbe la elección democrática de los alcaldes y regidores, aunque valora formalmente a las municipalidades al traspasarles la administración de la educación pública básica y media, de la salud primaria y la ejecución de algunos programas sociales. Pero sin elecciones de autoridades locales, se trata de un intento apenas desconcentrador ya que los alcaldes son designados por el gobierno central y las municipalidades carecen totalmente de autonomía. En todo caso, el conjunto de los municipios chilenos incrementa su gasto del 3.7% del gasto gubernamental total en 1981 al 9.1% en 1989.

Evolución del Gasto Municipal como % del Gasto del Gobierno General

Periodo de gobierno militar		Reestablecimiento de la democracia		
1981	1989	2000	2007	2012
3.7	9.1	13.4	14.0	12.3

FMI, DIPRES Ministerio de Hacienda

Durante la década de los 90 el país recupera la democracia y en 1992 se llevan a cabo las primeras elecciones municipales, las que continúan realizándose cada cuatro años. El 1993 se crea la Asociación Chilena de Municipalidades, ACHM, y las entidades locales reciben nuevas competencias y recursos aumentando estos progresivamente hasta llegar al 14.0% del gasto del gobierno general en el año 2007.

La primera década de la democracia chilena en los años 90 está marcada por la democratización y fortalecimiento de la gestión municipal. Aprovechando la autonomía mayor de que gozan las autoridades locales electas, así como sus mayores recursos financieros –que suben del 9.1% en 1989 al 13.4% del gasto gubernamental total el 2000– varias ciudades llevan a cabo exitosas e innovadoras transformaciones de sus territorios. Ciudades grandes e intermedias, como Santiago, Iquique, Coquimbo o Pucón, y variados municipios pequeños, transforman sus prácticas y se modernizan mostrando que la voluntad política y la motivación permiten superar algunas limitaciones legales siendo claves para lograr gobiernos locales sustentados en la colaboración público-privada y con una mayor participación ciudadana.

Sin embargo, desde el 2000 en adelante el proceso descentralizador se estanca y la proporción del gasto público ejecutado por las municipalidades desciende, estabilizándose en torno al 12.3% del gasto gubernamental total los últimos años. El debate nacional cambia desde la descentralización política a la mejora administrativa y los temas de la descentralización política con autonomía y la descentralización fiscal son reemplazados por la calidad, los indicadores de desempeño y los controles centrales. Gana fuerza en el Estado nacional el concepto de que la asignación de nuevas competencias y recursos se debe hacer en base al modelo principal-agente donde la administración nacional debe delegar competencias sobre la base de contratos y contratos de cumplimiento. Como durante la dictadura militar, la incipiente descentralización política se estanca focalizando las políticas en la simple desconcentración administrativa.

Las municipalidades chilenas poseen estabilidad administrativa, ejecutando adecuadamente la mayor parte de las competencias que les asignan las leyes. Incluso, pese a sus medios limitados, las administraciones locales aportan importantes recursos propios a la educación municipal básica y media y a la salud pública primaria preventiva administrados por las municipalidades complementando los aportes estructuralmente insuficientes del gobierno central. Normalmente las nuevas autoridades locales recién electas no pueden alterar radicalmente la gestión municipal dada la detallada regulación legal, la estabilidad del personal municipal y la actitud ciudadana no habituada a cambios abruptos en la prestación de servicios locales.

Luego de una elección democrática, cuando asume un nuevo alcalde y su Concejo municipal, la municipalidad continúa trabajando con el mismo personal de planta, presta los servicios públicos regularmente y continúa ejecutando los programas y proyectos programados. Sin embargo, las nuevas autoridades pueden ajustar o cambiar el plan de desarrollo, actualizar los programas sociales o lanzar nuevas iniciativas para mejorar la gestión municipal e impulsar el desarrollo local.

Pero los municipios también muestran fallas de funcionamiento. Según los concejales una de ellas es el "centralismo local" ya que los alcaldes concentran el poder ejecutivo y la toma de decisiones frente a Concejos municipales poco influyentes, de manera similar al "presidencialismo" nacional, hecho que se agrava por la reelección indefinida de muchos alcaldes lo que permite la ley. Además, dada la carencia de recursos financieros suficientes, las administraciones locales no logran llenar la totalidad de los cargos profesionales y técnicos y el personal municipal de calidad suele marcharse al sector privado o a la administración pública regional o nacional. De este modo, las municipalidades chilenas son verdaderas escuelas de formación de personal público.

Las limitaciones y deficiencias de las diversas municipalidades se incrementan en función de su menor tamaño y recursos limitados. Para contrapesar la diversa dotación de medios financieros, las municipalidades más ricas del país transfieren a un Fondo Común Municipal (FCM), una parte importante de sus

ingresos propios para ser redestinados a los municipios más carenciados.[10] Empero, las diferencias de ingresos, gastos, inversiones y calidad técnica del personal municipal siguen siendo abismantes y contribuyen al mantenimiento e incremento de las desigualdades territoriales.

Tanto las municipalidades como sus asociaciones enfrentan limitaciones y deficiencias, siendo la principal la precariedad de sus recursos humanos y financieros y, muy ligado a lo anterior, la falta de autonomía política real para tomar decisiones de desarrollo territorial en conjunto con los actores locales y ciudadanos. La causa principal de la situación parece estar en la obcecada resistencia de la institucionalidad política chilena y de la cultura administrativa dominante a la descentralización en cualquiera de sus modalidades. En el seno del poder público nacional –fundamentalmente en el Ministerio de Hacienda y en el Parlamento– se suele reconocer informalmente el centralismo reinante criticando a los municipios por sus bajas capacidades y a los alcaldes por ser eventuales competidores electorales de cuidado para los diputados y senadores en ejercicio.

La Asociación Chilena de Municipalidades y el movimiento municipalista

El movimiento asociativo municipal chileno resurge desde 1992, año de la primera elección democrática de alcaldes y concejales post dictadura. Durante 1992 y 1993 se crean 15 organizaciones –siendo la principal la Asociación Chilena de Municipalidades– y 5 capítulos regionales de la misma. En 2012 las asociaciones se incrementan a 57, de las cuales la principal es la ACHM, más 12 asociaciones regionales, 33 territoriales (mancomunidades) y 19 temáticas o especializadas (varias de estas últimas son a la vez territoriales y temáticas).[11]

La ACHM es una institución nacional reconocida que ofrece servicios de capacitación regulares para autoridades locales y funcionarios municipales en las diversas regiones del país.[12] Su tarea principal es representar y negociar con el gobierno central y el parlamento las políticas públicas que afectan los intereses municipales, intentando impulsar la agenda descentralizadora.

El movimiento asociativo municipal chileno refleja la concentración del país. La Asociación Chilena de Municipalidades poseía en 2012 un presupuesto superior a los 2 millones de dólares anuales –financiado principalmente con las cuotas de los municipios afiliados–, una planta de personal profesional

10 Las comunas de mayores ingresos destinan parte de su recaudación de impuestos inmobiliarios, patentes comerciales y permisos de circulación para constituir el Fondo Común Municipal cuyos medios son redistribuidos a los municipios más pobres y carenciados conforme a un procedimiento establecido por ley.

11 Estudio realizado por el IMCA y la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, SUBDERE.

12 Las "*Escuelas de Temporada*" para alcaldes, concejales y funcionarios municipales funcionan desde la fundación de la ACHM. Tanto en verano como en primavera se organizan varias escuelas o cursos simultáneos en localidades del centro, norte y sur del país para asegurar la participación masiva de los diversos estamentos municipales en los procesos de formación. Está práctica es pagada por los municipios participantes, aunque la ACHM aporta con los profesores y materiales, y ha contribuido eficazmente al desarrollo y permanencia de un "espíritu municipalista y descentralizador".

holgada y oficinas amplias en la capital, Santiago. Mientras que la ACHM es una entidad estable que se autofinancia con cierta facilidad, el resto de las asociaciones son más bien redes livianas de municipios, con fines acotados y recursos escasos, perviviendo con dificultad ya que los aportes de sus miembros son insuficientes debiendo obtener recursos externos mediante proyectos que negocian y ejecutan. Las asociaciones regionales interactúan con los denominados gobiernos regionales impulsando proyectos y representando a las municipalidades frente al sector público y a la sociedad civil regional. Las asociaciones municipales territoriales y temáticas operan en base a proyectos y alianzas con otras instituciones, particularmente las del Estado central desconcentrado que operan en cada región.

El movimiento asociativo municipal se ha desarrollado de manera importante, aunque dispar. A su cabeza la ACHM posee solidez institucional, financiera y política. Las asociaciones regionales eran hasta hace poco los "capítulos regionales" de la ACHM, aunque esto cambia al promulgarse en 2012 una ley que otorga de personalidad jurídica propia a las diversas asociaciones, lo que fortalece su autonomía y operación. Por su parte, las asociaciones "temáticas" se especializan en un tema eje que las reúne[13] y las territoriales reúnen con fines de prestación de servicios o de desarrollo a municipios colindantes.

La negociación para generar el consenso político es el medio que ha predominado para administrar a las asociaciones y lograr acuerdos entre las diversas "bancadas políticas". Las asociaciones más grandes generalmente eligen a sus directorios mediante acuerdos donde cada grupo político pesa en función de los municipios donde influye. Durante los 90, primera década de la democracia en Chile, este método permite que las asociaciones expresen de manera bastante fiel y equilibrada la distribución del poder político, En la ACHM hay espacio para las regiones, los municipios grandes y pequeños y, también, para concejales y mujeres. No obstante, la obligación de lograr consensos previos presiona para establecer programas comunes mínimos, con lo que suelen quedar afuera los aspectos más críticos de la descentralización.[14]

Como las directivas solían ajustarse anualmente por efecto de los acuerdos políticos que permiten a los diversos grupos rotarse en la dirección, se hizo lo propios con la dirección ejecutiva y algunos cargos operativos claves con la consiguiente inestabilidad para la gestión de largo plazo de la ACHM. No obstante, la aprobación de la ley que otorga a las asociaciones municipales personalidad jurídica propia, está permitiendo avanzar hacia una mayor estabilidad organizacional e institucional de las asociaciones.[15]

---

13 Municipios puerto, turísticos, rurales, mineros, sustentables y otros.

14 Acontece que las demandas más descentralizadoras son impulsadas por los grupos de alcaldes y concejales no afines con el gobierno nacional en ejercicio, en tanto que los partidarios del régimen nacional tienden a limitar sus demandas descentralizadoras para no complicar al gobierno nacional.

15 Por primera vez en años la secretaría ejecutiva de la ACHM está siendo ejercida sin cambios y de modo continuo, lo que es un avance importante para lograr estabilidad y sostenibilidad.

6. CASO: REPOBLAMIENTO Y RECUPERACIÓN DE BARRIOS EN SANTIAGO DE CHILE[16]

Resumen

Entre 1940 y 1990 la comuna de Santiago –centro del gran Santiago y capital política de Chile– se deteriora, pierde población y su infraestructura de servicios queda subutilizada, con un alto costo económico y social por la migración de sus habitantes. La Municipalidad y la Corporación privada de Desarrollo de Santiago, CORDESAN, lideran desde 1990 un proceso de recuperación de barrios y repoblamiento mediante colaboración y alianzas entre la municipalidad, la sociedad civil, la empresa privada y el gobierno central. La estrategia permite construir 97 mil nuevas viviendas entre 1990 y 2008, para retener y atraer población a las nuevas viviendas, mejorando el entorno urbano con beneficios económicos, sociales y ambientales. El repoblamiento y renovación de barrios tiene un positivo impacto y genera nuevos dinamismos económicos en los barrios de la comuna, derivados tanto de la construcción masiva de viviendas como de la creación de un barrio universitario, la reactivación del comercio, los servicios y el sostenimiento de las empresas y administraciones públicas existentes en el territorio.

La estrategia del repoblamiento

A inicios de los 90, la zona céntrica de la capital chilena –la comuna de Santiago– está deteriorada y pierde población, en especial en sus barrios más antiguos. Sus habitantes disminuyen de 450 mil en 1952, a 231 mil en 1992 (Carrasco, 1997).[17] Las casas se habilitan como bodegas, se arriendan por piezas o quedan deshabitados. Por su parte, el conjunto de la aglomeración metropolitana de Santiago –con 34 comunas– crece llegando a 6 millones de habitantes, los que se establecen en nuevos asentamientos urbanos en las

16 Caso sistematizado por Mario Rosales en base a visitas de terreno, entrevistas e información secundaria el año 2001 con apoyo de la Federación Canadiense de Municipios y la Fundación Friedrich Ebert. Actualizado en 2010 y 2012.

17 Carrasco, Gustavo: "*Despoblamiento, deterioro, cambio de rol. Comuna de Santiago 1930-1990*" Boletín INVI No 30, mayo 1997. Según Carrasco los sectores más pobres de la ciudad que residían en los "conventillos" en torno al centro de Santiago se desplazan por "las erradicaciones masivas de fines de los 50"; programación de renovación urbana a inicios de los 60; erradicaciones de asentamientos irregulares en los 60 y 70 (por ejemplo: asentamientos informales al borde del rio Mapocho), demolición de casonas por terremoto del 85, instalación de bodegas, talleres, comercio, industrias, estacionamientos y servicios.

comunas periféricas, con altos costos de urbanización por la extensión de los servicios. Un nuevo residente en la comuna de Santiago ahorra al Estado US$ 6.124 dólares (Valenzuela, 2004) al evitarse las inversiones por extensión de la ciudad ya que la comuna centro de Santiago cuenta con buena infraestructura, variado transporte, completos equipamientos y servicios, áreas verdes, comercio, universidades e institutos técnicos, además de ser la sede de la banca privada, empresas y el gobierno nacional.

A comienzos de los 90, la Municipalidad –con un nuevo alcalde: Jaime Ravinet– decide revertir el despoblamiento utilizando la "*Estrategia de Desarrollo Urbano*", elaborada por la Universidad Católica, aunque sin consulta a la comunidad, y la *Corporación Privada de Desarrollo*,[18] presidida por el propio alcalde, que lidera un proceso de trabajo mancomunado entre empresas, universidades, bancos, comercio y cooperativas de vivienda. Para actualizar la "Estrategia de Desarrollo…" se realiza la Convención de Santiago, que permite a 16 mil dirigentes en cientos de reuniones analizar los problemas y proponer soluciones. Así, se reestructura y valida la propuesta de desarrollo base del "Programa de Repoblamiento". Las primeras acciones llevadas a cabo para operacionalizar el programa de Repoblamiento son:

- Construcción del *Parque Los Reyes*, con recursos municipales y de la cooperación española, que transforma la ribera sur del Río Mapocho –donde hubo asentamientos precarios– en una gran área verde, valorizando la zona norponiente donde se inicia el repoblamiento;
- La Corporación de Desarrollo de Santiago, CORDESAN, genera un *Banco de Terrenos* –catastro de los inmuebles y terrenos a precios de mercado– y una *Bolsa de Demanda*, con los nombres de las familias dispuestas a adquirir un departamento en la comuna;
- Por petición de la Municipalidad, el Ministerio de Vivienda crea un *Subsidio de Renovación Urbana* que otorga alrededor de 8 mil dólares (UF 200) a cada familia que compre vivienda en la comuna, monto que se adiciona al ahorro que debe aportar cada familia que postula a un crédito hipotecario para adquirir una vivienda en Santiago;
- La banca privada otorga *créditos hipotecarios* de hasta 25 años plazo, para financiar la parte del costo de la vivienda no cubierto por el ahorro familiar y el subsidio estatal;
- La Municipalidad y CORDESAN, realizan una fuerte campaña de mejoramiento de la imagen de la comuna y difunden las ventajas y beneficios de vivir en ella;
- La Cooperativa de vivienda "*Habitacoop*", socia estratégica del programa, inicia la construcción de los primeros departamentos para familias postulantes, más adelante las *constructoras privadas* se incorporan a la construcción masiva de nuevas viviendas.

18 La Corporación público privada de Desarrollo de Santiago, CORDESAN, fue creada por ley para enfrentar los estragos del terremoto que azotó la ciudad en 1985.

De este modo, se genera una positiva dinámica donde las empresas compran terrenos y viejas casas para construir viviendas al conocer la demanda existente. La Municipalidad y CORDESAN -que se constituye en un espacio de concertación público privado- facilitan el proceso, entregan información y articulan acuerdos con los agentes privados, estimulando la organización de los usuarios y sus familias y realizando inversiones para ordenar y recuperar los barrios.

Acciones paralelas que facilitan el proceso de repoblamiento

Destacan, también, los *Comités de Adelanto* creados en 20 barrios de la comuna, que facilitan la participación de los diversos actores involucrando a los ciudadanos, organizaciones barriales y a los diversos agentes privados presentes en los barrios. Así se generan acciones de ordenamiento en los barrios basados en demandas de los actores y en diversas alianzas territoriales, tales como:

- *Reubicación y formalización del comercio ambulante* en el barrio Franklin y centro de Santiago. La municipalidad negocia con las organizaciones de comerciantes y avala a éstos para que adquieran –mediante créditos bancarios– locales en varios centros comerciales especialmente construidos para su reubicación;
- Transformación del antiguo terminal ferroviario de la ciudad en el *Centro Cultural "Estación Mapocho"*, de carácter privado y autónomo, que funciona inicialmente con aportes públicos, pero que debe progresivamente autofinanciar su operación;
- *Erradicación de servicios conflictivos* (cárcel, antiguo terminal de buses del centro) donde empresas privadas establecen acuerdos con la municipalidad y el gobierno para construir nuevas oficinas, a partir de la recuperación de las estructuras de los edificios antiguos;
- Alianza entre la municipalidad y varias universidades y centros de formación, para crear el *Barrio Universitario "República",* a partir de la recuperación del patrimonio arquitectónico existente en esa zona de antiguos palacios y viviendas históricas de familias tradicionales;
- Del mismo modo, la municipalidad ayuda a valorizar el entorno de *barrios clásicos* ("Londres", "Concha y Toro"*)* estimulando a los propietarios privados para invertir y renovar sus bienes inmuebles manteniendo el estilo histórico tradicional;
- *Programa de mejoramiento de pasajes*, basado en acuerdos con los vecinos para mejorar el espacio común y las fachadas de las casas, con aportes conjuntos de la municipalidad y los propietarios de las viviendas favorecidas;
- *Reconstrucción y pintado de fachadas antiguas* en las principales arterias de la ciudad, contribuyendo la municipalidad con el diseño y los dueños de los inmuebles con la inversión;
- *Remodelación y peatonización del centro de Santiago,* en acuerdo y con aportes económicos de los comerciantes establecidos en el sector que se agregan a los recursos municipales.

Comuna de Santiago:
permisos de edificación de nuevas viviendas 1990-2008

Año	Viviendas edificadas por año	Acumulado viviendas construidas
2008	17.000	97.223
2007	11.530	80.223
2006	14.794	68.693
2005	10.996	53.899
2004	8.738	42.903
2003	4.715	34.165
2002	3.055	29.450
2001	3.610	26.395
2000	2.472	22.785
1999	1.189	20.313
1998	3.600	19.124
1997	5.012	15.524
1996	2.521	10.512
1995	4.658	7.991
1994	1.122	3.333
1993	948	2.211
1992	779	1.263
1991	314	484
1990	170	170

Datos: CORDESAN. Elaboraciób: M. Rosales.

El Repoblamiento de Santiago es evaluado como un exitoso proceso de intervención iniciado en la década de los 90 para enfrentar el deterioro y la pérdida de población de la comuna, que ha permitido reactivar la economía generando nuevos dinamismos en comuna central de la urbe santiaguina.

Evolución posterior al año 2000

Si bien los gobiernos municipales posteriores al año 2.000 continúan aplicando el modelo sin grandes variaciones esto constituye más bien una debilidad, ya que se han constatado severas falencias como la expulsión de población de menores ingresos, lento repoblamiento y efectos negativos de la construcción masiva de departamentos de altura en el paisaje y las dinámicas sociales urbanas.

Contra lo esperado el Censo del año 2002 arroja una disminución de la población de la comuna de Santiago, que baja de 230 mil a 200 mil personas. Si se considera a las 26 mil viviendas construidas hasta el 2001 –las que pueden albergar a 68 mil habitantes–ello implica que el proceso de pérdida de población no se revierte y que la construcción masiva de vivienda desplaza a habitantes antiguos, sea por demolición de sus viejas casas o por el incremento de los costos de vivir en Santiago.[19]

19 Los 68 mil potenciales nuevos habitantes esperados hasta el año 2001 en realidad se reducen a la mitad si se considera que el 50% de los nuevos departamentos son habitados por familias de la propia comuna.

En los años siguientes al del Censo de 2002, la construcción de vivienda se incrementa, llegándose el 2008 a un record de 97 mil nuevos departamentos construidos desde los inicios del proceso, con un potencial de acogida de más de 200 mil habitantes, de los cuales la mitad deben provenir de fuera de la comuna.

La municipalidad afirma que la construcción masiva de departamentos –vendidos en su casi totalidad y que se encuentran habitados– están revertiendo la pérdida de población, aunque esto sólo podrá ser verificado empíricamente con los datos de nuevo Censo de 2012. En suma, la construcción masiva de vivienda de altura, en barrios con predominio anterior de casas de un piso, sumado a las profundas transformaciones del entorno, están generando dinámicas sociales complejas donde barrios enteros están cambiando al ser, de hecho, refundados.

En este sentido, la mera continuidad del modelo de repoblamiento por los alcaldes posteriores al iniciador más que una virtud puede constituir un defecto. Si bien la construcción masiva de departamentos y la recuperación de barrios y espacios urbanos continúa, la dinámica generada necesita ser revisada, tanto por su efecto negativo de transformación radical de los barrios intervenidos, como por el desplazamiento de población antigua de la comuna.

Fortalezas

- Constitución de *alianzas público-privadas* entre el gobierno local, el gobierno central, las empresas constructoras privadas, banca comercial, universidades y organizaciones barriales para construir viviendas e intervenir barrios antiguos de la comuna de Santiago;
- *Participación ciudadana* como contraparte de las acciones municipales –iniciada en la Convención de Santiago (1990)– y continuada a través de la ejecución de obras de mejoramiento de barrios, pasajes y fachadas de casas y edificios;
- *Movilización de recursos privados en gestión y financiamiento del programa* (banca comercial, constructoras, familias). Al 2008 la inversión en vivienda se estima en más de US 3 mil millones (el municipio de Santiago posee un presupuesto anual de US 110 millones.
- *Plan de Repoblamiento,* como estrategia de desarrollo de la comuna y Corporación (público-privada) de Desarrollo de Santiago, CORDESAN, que actúa como coejecutora;
- *Emulación positiva entre los barrios* y sus organizaciones y *efectos multiplicadores hacía en las comunas colindantes*, que replican la estrategia;
- Desde el año 2000 *el proceso continúa bajo nuevas autoridades municipales* -de distinto signo político al alcalde iniciador- cuando concluye el último periodo de Jaime Ravinet.

Debilidades

- *Dificultad para sostener la participación* en ciertos barrios, al aplicarse la política de que no hay intervención municipal sin involucramiento activo y aportes de los actores barriales;
- *Cambios drásticos en el paisaje urbano,* con pérdida de antiguas edificaciones y alteración en las dinámicas urbanas tradicionales;
- Parte importante de las *familias de bajos ingresos tiende a abandonar la comuna de Santiago*, al incrementarse el valor de las viviendas y los arriendos;
- Construcción masiva de departamentos de pequeño tamaño en edificios de altura, en relación a las antiguas casas anteriores, con *impactos negativos en el paisaje urbano* y *en las dinámicas sociales de los barrios afectados*.

Resultados

- Repoblamiento y renovación de la comuna de Santiago mediante la construcción de *80 mil nuevos departamentos, con una inversión privada superior a los US$ 3 mil millones, incremento de 30 mil personas* de población comunal (estimaciones pre-Censo 2012), mejora de barrios e infraestructura urbana y dinamización de la actividad económica y de servicios.
- *Ordenamiento y revalorización del espacio urbano con impactos ambientales positivos* por efecto de la menor población que se traslada al centro de la ciudad desde la periferia (reducción del número de viajes en la urbe); disminución relativa de la contaminación y congestión vehicular; formalización del comercio ambulante; incremento de áreas verdes; y ampliación de las áreas peatonales.
- *Fuerte participación y aportes de la comunidad, sociedad civil y empresa privada*, a través de la Corporación de Desarrollo; de la 1ª y 2 ª Convención de Santiago; de los Comités de Adelanto barriales; y del involucramiento de los agentes privados para intervenir el espacio urbano;
- Diseño y aplicación de un *modelo de ordenamiento*, que transforma la comuna de Santiago y produce efectos multiplicadores en comunas colindantes y otras ciudades del país.
- *Reactivación de las dinámicas económicas y poblacionales positivas* en la comuna de Santiago.

■ ■ ■

BIBLIOGRAFÍA

Alburquerque, Francisco. "El Enfoque del Desarrollo Económico Local". OIT, B. Aires, 2004.

Brito, Morelia. Universidad de Zulia. Ponencia "Buen Gobierno Local y Calidad de la Democracia" presentada al Primer Congreso de Ciencia Política, Salamanca, España, 2002.

CGLU, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos: "Local Governments in the World: Basic Facts on 82 selected Countries". DEXIA, Barcelona, 2007.

CGLU, Comisión de Descentralización. "Los procesos de descentralización en la encrucijada…". Barcelona, www.cities-localgovernments.org/committees/DAL 2010.

Daughters, Robert y Harper, Leslie: "Fiscal and Political Decentralization Reforms". En "The State of State Reform in Latin America" BID, Stanford University Press, Washington, 2007.

Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones: "Agenda Municipal Latinoamericana". FLACMA, Quito, 2002.

Jessop, Bob. "Ascenso del "Buen Gobierno" y los riesgos de fracaso: el caso del Desarrollo Económico". Universidad de Lancaster, Reino Unido.

Meyer-Stamer, Jorge. "Evaluación Participativa de la Ventaja Competitiva, PACA". http://www.mesopartner.com/uploads/media/mp-wp1_PACA-espanol_01.pdf 2000.

Quintero, Rafael: "Asociativismo Municipal en América Latina: Gobiernos Locales y Sociedad Civil". FLACMA-DIFD-GTZ. Quito, 2006.

Rosales, Mario. "Descentralización del Estado y Finanzas Municipales en América Latina". Editorial U. Bolivariana, Santiago, 2012.

Rosales, Mario. "El Buen Gobierno Local", Universidad Bolivariana de Chile. Santiago, 2005.

Rosales, Mario. "Descentralización del Estado y Tareas del Municipalismo" http://analisispublico.administracionpublica-uv.com/wp-content/uploads/2012/10/04.pdf

Rosales, Mario y Urriola, Rafael. "Casos de Desarrollo Económico Local y Buen Gobierno en A. Latina". En: "Hacia un modelo integrado de desarrollo económico local y cohesión social" http://www.urb-al3.eu/uploads/noticias/paper_III_DR.pdf 2012.

Stocker, Gerry. "El Buen Gobierno como Teoría: Cinco propuestas". Departamento de Administración Pública de la Universidad de Glasgow, Reino Unido.

Vásquez Baquero, Antonio. "Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina". CEPAL, Santiago de Chile. 2000.

PARTE III
DESCENTRALIZACIÓN Y GOBIERNOS LOCALES: LOS GRANDES DESAFÍOS EN CHILE

GONZALO DUARTE LEIVAZ*

Los políticos y técnicos que se desarrollan en el ámbito de la gestión local, sin duda aspiran a construir una sociedad en que la democracia constituya una forma de gobierno crecientemente apreciada por los habitantes de nuestras comunas. El objetivo compartido es desarrollar una sociedad y un Estado moderno que sean capaces de solucionar los problemas de nuestros habitantes en una lógica basada en la solidaridad y la colaboración.

El mundo está cambiando, cada día es más urbano y se hace más pequeño, la revolución de los medios de comunicación acerca a los ciudadanos, pero también aumenta la brecha del conocimiento.

Los cambios tecnológicos, introducirán en los próximos años ciclos muy intensos de transformaciones, que se traducirán en cambios radicales en la vida cotidiana de las personas. El proceso de avance científico va acompañado de un proceso social y cultural que no siempre son concordantes. La transformación tecnológica, impacta fuertemente los más diversos ámbitos en particular los del trabajo y de las comunicaciones.

Los viejos paradigmas de orden social y laboral están en crisis y la demanda de un régimen de seguridad social reflejado en un estado asistencial, deja paso a un régimen de riesgo y flexibilidad que tiene efectos políticos, sociales y culturales.

Los cambios en la relación con el medio ambiente, son desafíos de una magnitud no imaginada en el pasado reciente. El mundo se fractura, la modernización y la competencia que la acompaña, van frecuentemente de la mano con la exclusión y la marginación tanto nacional como local. Todos debemos asumir una disposición de aprendizaje y cambio, ante la gestión de una realidad que cada día se hace crecientemente más compleja.

---

* Sociólogo de la Universidad de Chile, Ex Diputado de la Republica, Ex Presidente de la Asociación Chilena de Municipalidades, Ex Alcalde de La Florida, Ex Vicepresidente de la Unión Internacional de Asociaciones Locales IULA y Vicepresidente de la Federación Mundial de Ciudades Unidas. Experto del Observatorio Latinoamericano de la Descentralización de FLACMA/CGLU, Profesor de la Universidad Miguel de Cervantes.

La predisposición actual frente al Estado, no es del todo irracional. Las quejas por su impersonalidad, su indiferencia y su excesiva interferencia, la percepción de sus costos crecientes y el deterioro cada vez mayor de los servicios, son generalizadas.

Sin embargo, también los ciudadanos esperan que el Estado resuelva los principales problemas de la sociedad. Para ello los gobiernos sub-nacionales en la Región y el gobierno Municipal, constituyen agentes que pueden colaborar a enfrentar esta crítica contradicción, dando paso a un nuevo concepto de Estado, más cercano a los ciudadanos.

Cabría precisar, que el Estado es la organización de los hombres y mujeres en sociedad, para poder satisfacer las necesidades que ellos no podrían lograr fuera de ese marco, en forma individual, y buscando por tanto el bienestar general de todos los integrantes de la comunidad. La asignación de los recursos derivados de la carga tributaria y otros ingresos fiscales, debe procurar, la satisfacción de las necesidades públicas.

En este sentido, según cada uno se identifique con una visión de un Estado con una presencia activa o fuerte en la sociedad, o la de uno prescindente o ausente, que deje a cargo del mercado las variables económicas, o las pautas de crecimiento y desarrollo de la sociedad, serán las valoraciones que sustenten acerca de la obtención, administración y distribución de los recursos fiscales

Para algunos la alternativa será dejar al mercado y al ciclo económico, la tarea de corregir las distorsiones de nuestros sistemas sociales y económicos.

Para otros, la tarea es impulsar un nuevo Estado y nuevas políticas públicas, como medios efectivos que contrapesen el ciclo económico, aseguren la gobernabilidad y preserven la democracia, profundizándola cada vez más.

Este debate cruza la discusión política actual. Dar respuesta a este dilema es una opción en que se necesita tomar partido. Creo que satisfacer las demandas ciudadanas, no puede ser una tarea entregada simplemente a las fuerzas del mercado. Debemos asumir la responsabilidad colectiva de construir un nuevo equilibrio entre mercado y estado que debe dar respuestas a los habitantes de hoy, esto exige reinventar el Estado, re encantar a la gente en suma, hacer las cosas mejor y más cerca del ciudadano.

El nuevo Estado requiere poner el acento en la calidad más que en la cantidad. Hay que hacer las cosas mejor con los mismos recursos, para lo cual es esencial acercarse a la gente. Un Estado cercano a la gente es por definición un Estado descentralizado; los estudios internacionales nos muestran que ha mayor descentralización hay mayor credibilidad ciudadana.

De aquí emerge o recupera toda su fuerza el municipio moderno. Este, es la estructura pública más cercana a la gente, son por tanto, la instancia de participación ciudadana por excelencia.

Una alternativa es dejar al mercado, al individualismo creciente y a las fuerzas del mercado, la tarea de corregir las distorsiones de nuestros sistemas sociales y económicos. La otra, es un nuevo equilibrio con un nuevo Estado y nuevas políticas públicas, como medios efectivos que contrapesen el ciclo económico, aseguren la gobernabilidad y preserven la democracia, profundizándola cada vez más.

El nuevo Estado requiere poner el acento en la calidad más que en la cantidad, hay que hacer las cosas mejor con los mismos recursos, para lo cual es esencial acercarse a la gente.

Un primer elemento esencial para impulsar una efectiva modernización del Estado, es dotar a los gobiernos regionales de las capacidades de autonomía de gestión que les permitan desempeñar sus tareas.

Si se adopta la definición del Estado de Chile como uno de carácter descentralizado, debemos impulsar de manera gradual pero sostenida los elementos básicos de autonomía administrativa, financiera y política, en particular elementos tales como definir el rango y la modalidad de la autonomía política y las normas básicas acerca de la responsabilidad política.

La descentralización fiscal, por su parte, requiere habilitar un marco constitucional para ella, estableciendo un régimen patrimonial y tributario que garantice niveles mínimos de capacidad financiera.

Respecto de las competencias de gobierno y administrativas, es necesario trabajar para definir aquellas que compartirá con el gobierno nacional y las que serán de responsabilidad de los gobiernos regionales.

Una nueva organización del Estado con una región con representatividad democrática y con competencias administrativas pero sin recursos para gestionarlas es una tarea que se debe resolver mediante, una Ley de Rentas Regionales, que permita incrementar los recursos disponibles a nivel sub-nacional.

En este contexto político concreto se desarrolla el momento municipal actual, debiendo hacerse cargo de estos requerimientos, abriendo aún más la administración municipal a la óptica ciudadana, aumentando los grados de responsabilidad de sus autoridades y funcionarios, precisando y ampliando los ámbitos de transparencia y fiscalización de la actividad de los municipios, en suma, relevando la gestión municipal como una actividad de clara incidencia en el bienestar de los ciudadanos.

Los efectos negativos de la sociedad actual están a la vista de todos: exclusión de los menos competitivos, fractura social, indiferencia ante los derechos fundamentales de la persona y los pueblos. Un gobierno sin rostro parece conducir al mundo. La libre circulación de los capitales no va acompañada de la libre circulación de los trabajadores.

Ante esta crisis, el municipio vuelve a ser el espacio pertinente para construir las respuestas que la realidad actual exige y que nos permite reflexionar sobre las acciones a seguir, para abrir camino a un futuro mejor. Esto es lo que nos obliga en certeza a asumir al municipio como la respuesta para la construcción de una sociedad con fuerte énfasis comunitario y esencialmente centrado en el ser humano.

El municipio ha adquirido importancia como el lugar de respuesta en la búsqueda de la ciudadanía. El fenómeno de la urbanización a escala mundial convierte nuestro planeta y en particular nuestro continente en una vasta red de municipios grandes y pequeños que se enfrentan a este proceso.

La ciudad concentra los aspectos tanto positivos como negativos de la globalización: crecimiento económico y apertura, pero también exclusión, desempleo, droga y miseria son parte de la cotidianidad de los alcaldes.

El municipio aparece como el lugar en el cual el individuo puede encontrar su referente y su identidad; es el marco en el que se relacionan los actores locales y en donde la sociedad civil puede debatir, concebir y construir su desarrollo. Esa es mi convicción y mi práctica.

Finalmente debemos buscar generar estrategias y propuesta para que el municipio sea articulador y promotor del desarrollo, impulsar un nuevo municipio que se constituya en un articulador y promotor del desarrollo local. Concebir al gobierno local como un servidor de la comunidad, como un agente que reconstruye la credibilidad y confianza de los ciudadanos en la autoridad pública, que da prueba de honestidad y transparencia, en el espacio más próximo a los habitantes.

Al tiempo de demandar más competencias, recursos y autonomía para los gobiernos locales también debemos comprometer, más responsabilidad, trasparencia y eficiencia de los alcaldes y sus municipios.

El municipio como alternativa de futuro, nos desafía a demostrar su capacidad, permitiendo mejores servicios a igual o menor costo que el Estado central. Es necesario alentar la mejora de la calidad y la eficacia en función de costos menores.

Frente a un Estado que debe concentrar sus recursos escasos en lo esencial; focalizar adecuadamente sus acciones en la población que efectivamente lo requiere, constituye una ventaja comparativa fundamental del municipio, podemos desarrollar la capacidad de articular los recursos públicos y privados en el logro de los objetivos de un desarrollo endógeno focalizado en la ciudadanía con énfasis en el valor de lo humano y en la generación de comunidad territorial.

PARTE IV
PARTICIPACIÓN CIUDADANA UN DESAFÍO EN LA GESTIÓN LOCAL

MARÍA LUISA ESPAÑA*
ANGÉLICA MARÍN DÍAZ**

1. INTRODUCCIÓN

La gestión municipal moderna, tiene un desafío para los próximos años, en marcado en la invitación del actual gobierno de Chile. Este es, potenciar un Gobierno Local que apueste a mejorar sus mecanismos democráticos desde la inclusión y la transparencia de sus procesos de gestión, estableciendo una vinculación activa y permanente con la sociedad civil (organizada y no organizada), ampliando los espacios para que la ciudadanía participe en la gestión inclusiva del territorio.

En un Gobierno Local democrático, la vinculación entre este y la comunidad es fundamental para aportar a la transparencia y asegurar el funcionamiento de los mecanismos de rendición de cuentas de los/as alcaldes y sus equipos de trabajo. Cuando los/as ciudadanos/as se involucran, el valor de la gestión y su concreción pasa a ser el "valor del ciudadano". Desde ahí, es posible crear un espacio para instalar la construcción de la identidad de la comuna.

Es necesario apostar por una relación que se construye entre la autoridad, la gestión y la ciudadanía, que sea inclusiva y transparente. Para lograr lo anterior, el desafío desde la gestión municipal en esta materia, es la inclusión tridireccional: Por una parte, incluir al ciudadano/a en el quehacer del municipio, como un socio estratégico de gestión y futuro; a socios intermedios públicos y privados como el segundo incumbente y, por otra parte, incorporar la participación institucional, donde la participación ciudadana es un instrumento de gestión, y que ésta sea vista como una ventaja para el desarrollo del Plan de Desarrollo Comunal PLADECO, carta de navegación de la gestión de un municipio.

---

* Orientadora en Relaciones Humanas y Familia, Magíster en Políticas Sociales y Gestión Local, Diplomada en Desarrollo Económico Local. Directora del Instituto de Desarrollo Regional y Comunal (IDEC), de la Universidad Miguel de Cervantes.

** Psicología. Universidad de Chile. Magíster © Políticas Sociales y Gestión Local Universidad Arcis, Terapia Familiar en Instituto Chileno de Terapia Familiar. Diplomada Preparación y evaluación de proyectos. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social ILPES. Mediación con perspectiva de género Universidad Blas Cañas y Sernam.

Coherente con lo que hemos señalado y a propósito del plan con que el actual gobierno se presentó ante la ciudadanía, se definen en ese documento las bases de la nueva Constitución de la República. En ese punto, se establece el "derecho a la participación política y social" como una cuestión esencial y se dice: *"La nueva Constitución debe garantizar el derecho a la participación política y social en las diferentes áreas de la vida nacional como garantía del orden político e institucional y como derecho incluyente de los grupos históricamente excluidos de los espacios de toma de decisiones públicas… El Estado reconoce el derecho a la participación ciudadana en la generación de políticas, definición de prioridades y gestión de las mismas. El ejercicio de este derecho deberá compatibilizarse con el buen servicio de los órganos administrativos. La ley arbitrará los mecanismos e instrumentos para hacer efectivo el derecho".*[1]

2. MARCO DE REFERENCIA

La palabra participación proviene del latín tardío. Deriva de participatio, participationis, vocablo derivado del verbo participo, participas, participare, participavi, participatum, cuyo significado es hacer participar, hacer partícipe, repartir, comunicar. Este verbo está compuesto por el sustantivo pars, partis que significa parte, porción, y el verbo capio, capis, capere, cepi, captum que significa agarrar, tomar. Este verbo deriva de la raíz indoeuropea *kap– que señala agarrar, capturar. A ambas bases se le añade el sufijo –tio(n) que indica acción y efecto.

Por medio de la participación, compartimos con otros las decisiones que afectan la propia vida y la de la sociedad a la que pertenecemos. *"El acto de participar conduce a la persona a desarrollar una conciencia de sí misma, de sus derechos y de su pertenencia a un grupo o comunidad"* (¿Qué entendemos sobre participación?, p: 38).
Son características de la participación, la capacidad de tomar decisiones en libertad y la autodeterminación. La participación, puede ser promovida con varios grados de incidencia, tales como:

- A nivel individual, en que el sujeto reconoce sus derechos a participar y ser tomado en cuenta;
- A nivel grupal, en que el sujeto se siente parte de un grupo y comparte las responsabilidades de lo que sucede en éste a nivel más amplio, como la escuela, la comunidad y/la sociedad.

Por su parte, Zambrano y otros (2007), plantea que la participación *"es una condición inherente al ser humano, el que se construye en la alteridad y en la participación con los otros"* (p.376). Los mismos autores, citando a Ferullo (2006), ven la participación no sólo como un instrumento para solucionar

1 www.michellebachelet.cl/programa/

problemas, sino como una necesidad fundamental del ser humano. Participar sería ejercer el poder de actuar y transformar la realidad. Señala que favorece el desarrollo de diversos recursos y activa mecanismos que vinculan el espacio privado con el público, a través del diálogo, la cooperación y el intercambio.

Siguiendo a Zambrano y otros (2007), el concepto de participación se usa en dos sentidos, uno relacionado con "ser parte de" y "tomar parte de", cita a Rosa y Encina (2004), para relevar que esto significa ser parte activa de un proceso. Aquí, el elemento central es el poder.

En un segundo sentido, se ve la participación como un elemento de transformación en que todos los participantes pueden ejercer un rol protagonista. Sería la acción orientada a la autogestión, en la solución de problemas de manera colaborativa, ayuda mutua y solidaridad.

Otro elemento a dimensionar, es la definición de Palma (1998) en la cual la participación es una situación que surge (o que surgiría) en el encuentro de dos dinámicas.

- Una, es la capacidad de participar "referido a las actitudes y a las habilidades que los sectores, llamados a incorporarse en una empresa común, han desarrollado a través de las prácticas y de la reflexión sobre éstas que han acumulado con anterioridad , y que ellos traen, como aporte a la realización de esta empresa" (p. 20).
- La segunda, es la oportunidad de participar, "espacio, incorporado e inscrito en el diseño de las políticas o en la organización de la red, que permite el adecuado ejercicio de la capacidad de participación que aporta el grupo concreto que se incorpora en esa acción colectiva" (p. 20).

Entonces, la participación se da cuando se ha provocado una adecuación entre las dos dinámicas, o sea que las capacidades de participar del grupo incorporado, son consideradas cuando se planifican las oportunidades, lo que abre la forma de funcionamiento de la red, proyecto o política. A esta participación, el autor le llama participación sustantiva la que se contrapone a la participación funcional, en que la política no considera en la construcción de sus mecanismos de participación (oportunidades) las habilidades y capacidades de los sujetos participantes.

3. TIPOS Y NIVELES DE PARTICIPACIÓN

Se propone una tipología de participación según a quien se convoca: a) a la ciudadanía; b) a profesionales y/o funcionarios del MOP u otra reparticiones y; c) a socios estratégicos.

- **Participación Ciudadana:** "Se entenderá como un proceso de cooperación mediante el cual el municipio y la ciudadanía identifican y deliberan conjuntamente acerca del desarrollo y gestión de la comuna,

, la protección del territorio que este administra y las personas que en el habitan , con metodologías y herramientas que fomentan la creación de espacios de reflexión y diálogo colectivos, encaminados a la incorporación activa de la ciudadanía".

- **Participación Institucional (PI),** es importante poner el énfasis en que son las prácticas cotidianas de los funcionarios/as las que mayor peso tendrán sobre la generación y calidad de los espacios de participación, del incremento o decremento de la legitimidad y de la resolución (democrática o no) de los conflictos. Supone la coparticipación de los funcionarios/as municipales en la toma de decisiones, así como la asunción de facultades de gestión y control, de cada unidad competente en relación a un tema determinado cuya responsabilidad emerge desde las normas institucionales. Esta participación facilita el trabajo interno en un municipio o le permite hacer un trabajo intersectorial con otras instituciones del estado.
- **Participación con socios estratégicos:** se denominará socio estratégico a organizaciones o individuos que tengan una relación directa con el desarrollo de la comuna, o que eventualmente serán beneficiados por acciones que realice el municipio o/y otra institución del estafo en la comuna, estos sujetos son del ámbito privado. Lo anterior, no permite que sean parte de un proceso regular de participación ciudadana con la comunidad, por lo que requieren otros mecanismos para su involucramiento.
- Finalmente, se plantea la **Atención Ciudadana,** que si bien no es sinónimo de participación ciudadana, comparte con ésta en que en ambas existe una interacción entre ciudadanos y el municipio. Se refiere a los modos instituidos para atender de manera directa a los particulares, específicamente para orientarlos en trámites y servicios, y para recibir, canalizar y responder sus sugerencias, quejas o denuncias.

Por otra parte, se plantean tipos de participación según el momento del ciclo del desarrollo de una política local en la cual ésta se va a realizar. A saber:

- **Participación Temprana,** se propone integrar a la ciudadanía desde la fase de idea de una política local o proyecto, velando por la incorporación de sus opiniones mayoritarias a las definiciones básicas de diagnóstico y diseño. Se facilita la generación de una idea colectiva, teniendo presente las expectativas, sueños, prioridades de las y los ciudadanos y la necesidades y urgencias del municipio.
- **Participación de Control y Seguimiento,** se convierte en un instrumento de control social y técnico, dado que abre la posibilidad de que la ciudadanía organizada en Consejos de control ciudadano y mesas técnicas de trabajo, co establezcan con el municipio los criterios y parámetros para controlar y hacer seguimiento del cumplimiento a un proyecto, una política local o al plan de desarrollo comunal denominado PLADECO, en tanto estos estén en su etapa de desarrollo.
- **Participación de Fiscalización,** integra a la ciudadanía en la concreción de las metas de la política o de los resultados finales de un proyecto,

una vez instalada, e insta a que la ciudadanía revise cómo operan los resultados y beneficios, así como propenda a la mejora continua de la misma. Se incentiva el diálogo ciudadano con los funcionarios/as y las autoridades, bajo el acompañamiento del concejo municipal y del Cosoc.

4. NIVELES DE PARTICIPACIÓN

Es posible distinguir al menos cuatro niveles de participación, a saber:

- Información: Las autoridades municipales generan espacios para mantener a la ciudadanía informada respecto de las actividades que realizan en la común. Pueden informar también acerca de sus definiciones estratégicas y los recursos disponibles para la gestión del municipio.
- Consulta: Las autoridades municipales abren espacio de consulta a la opinión de la ciudadanía sobre determinadas materias a modo de audiencias públicas, cabildos, plebiscitos, etc. (ley 20.500).
- Decisión: Si la consulta es vinculante, los ciudadanos participan también en la toma de decisiones. Puede tratarse de una participación acotada a una decisión particular o extenderse a un amplio rango de acciones y decisiones de la gestión local, como ocurre por ejemplo, cuando se dan procesos de planificación participativa.
- Control social: Las autoridades municipales rinden cuentas a la ciudadanía respecto de los compromisos establecidos y esta última posee algún margen de facultades para vetar a las autoridades en caso de incumplimiento, tales como la promoción de mociones de censura o la solicitud de remoción de una autoridad. (ley 20.500).

A modo de resumen, presentamos el Cuadro 1: Tipo y niveles de Participación Institucional, participación ciudadana, participación con socios estratégicos y atención ciudadana:

¿Que?	¿Para qué?	¿A quiénes?
Participación Ciudadana	Abrir espacios para la incidencia e involucramiento de la ciudadanía y socios intermedios en la concreción de la política local o de proyectos comunales. Información y consulta Decisión-	Grupos de la comunidad, sujetos sociales colectivos.
Participación Institucional	Generar identidad de equipo, con motivaciones compartidas y apoyos trasversales. Información, Consulta, Decisión. Control social.	Funcionarios /as municipales Instituciones del Estado denominadas socios intermedios públicos.
Participación con socios estratégicos	Acordar acciones participativas que favorezca la obtención de soluciones. Información y consulta Decisión	Empresas o individuos Empresas o individuos con negocios beneficiados o afectados por acciones comunales.
Atención ciudadana	Orientar y responder demandas individuales con intereses particulares. Información	Atender sujetos sociales individuales, ciudadanos/as.

5. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA POSIBLES DE IMPLEMENTAR EN LA GESTIÓN MUNICIPAL

- **Información Relevante:** Poner en conocimiento público la información relevante acerca de las políticas, planes, programas, acciones y presupuesto, asegurando que ésta sea oportuna, completa y ampliamente accesible a los ciudadanos y comunidades (Atención Ciudadana).[2]

- **Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC):** El Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC), es una instancia de participación conformada por miembros de la sociedad civil, que tiene por objeto asegurar la participación de las organizaciones comunitarias de carácter territorial, funcional, de actividades relevantes y de interés público en el progreso económico, social y cultural de la comuna.

- **Las audiencias públicas:** El Alcalde, previo acuerdo del Concejo Municipal, podrá citar a audiencias públicas para conocer la opinión de la comunidad local sobre proyectos de desarrollo o sobre cualquier materia de interés en el ámbito local. Estas audiencias públicas se efectuarán en sesión extraordinaria del Concejo, en el día y hora que se señale, en una sala con la capacidad suficiente para contener al menos a 100 vecinos.

- **Oficina de Partes, Reclamos y Sugerencia:** En la municipalidad existirá una oficina de partes, reclamos y sugerencias que recibirá las presentaciones que realicen los vecinos, individual o colectivamente, las que deberán ser entregadas en la oficina de partes del municipio.

- **Los plebiscitos comunales:** Los plebiscitos comunales se regirán por las normas establecidas en la Ley 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades y serán convocados por el Alcalde con acuerdo del concejo, a requerimiento de los dos tercios de los integrantes en ejercicio del mismo y a solicitud de los dos tercios de los integrantes en ejercicio del COSOC, ratificada por los dos tercios de los concejales en ejercicio, o por iniciativa de los ciudadanos inscritos en los registros electorales de la comuna. La organización, competencia de este mecanismo de participación ciudadana, serán determinados en un reglamento.

- **Las Organizaciones Comunitarias son personas jurídicas de derecho privado y no constituyen entidades públicas:** Estas tienen un ámbito territorial determinado, esto es, la Unidad Vecinal en el caso de la Junta de Vecinos, o comunal en caso de las demás Organizaciones

2 La atención ciudadana no es sinónimo de participación ciudadana, si bien tienen un elemento en común. La atención ciudadana se refiere a los medios instituidos en el gobierno para atender de manera directa a los particulares, específicamente para orientarlos en trámites y servicios y para recibir, canalizar y responder sus sugerencias, quejas o denuncias. El elemento común que tiene con la participación ciudadana es que en ambos casos se da una interacción de ciudadanos con la administración pública. La atención ciudadana se refiere a los medios instituidos en el gobierno para atender de manera directa a los particulares

Funcionales. Las Uniones Comunales de Juntas de Vecinos y la Uniones Comunales de Organizaciones Comunitarias Funcionales, podrán agruparse en Federaciones y Confederaciones.

- **Información Pública Local:** Todo ciudadano tiene el derecho a informarse de las decisiones que adopte la autoridad comunal. Para ejercer este derecho podrá asistir libremente a las sesiones del Concejo Municipal, del Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil y podrá acceder a la información de Transparencia activa disponible en la página Web del municipio.

- **Consejos Escolares:** Es la instancia en la cual se reúnen y participan padres, madres y apoderados, estudiantes, docentes, asistentes de la educación, sostenedor u otro miembro que integre la comunidad educativa. En cada establecimiento deberá existir un Consejo Escolar, el que tendrá carácter informativo, consultivo y propositivo, salvo que el sostenedor decida darle el carácter resolutivo.

- **Consejo de Desarrollo Local de Salud (Comités de Salud dependientes del DASM):** Instancia de organización social, en que se integra la comunidad de manera organizada, basada en representantes vecinales, donde se dé la oportunidad de aprendizaje y adquirir mayores conocimientos de salud, en favor de nuestros usuarios y vecinos del sector, pudiendo lograr beneficios para todos los usuarios, tanto para vecinos como para el equipo de salud, para un actuar unificado basado en la promoción y prevención de salud.

Estos mecanismos genéricos señalados deben evaluarse en la práctica, y producto de aquello se podrá ir incorporando modificando u incorporando otras acciones participativas que se ajusten a las capacidades de las comunidades y sujetos involucrados.

6. SUJETOS SOCIALES

En este documento nos referimos a los sujetos sociales, desde la base de que el ser humano es, a la vez, un sujeto individual, con características propias físicas y psicológicas, con ideas particulares y con motivaciones y expectativas propias; pero es, a la vez, un sujeto social, pues su vida transcurre la mayor parte del tiempo en interacción con otros seres humanos y con las instituciones culturalmente creadas, que le imponen valores, límites, ideologías, etcétera. La influencia del individuo para con la sociedad y de ésta sobre él, son recíprocas; y así se conforma un ser en donde es difícil diferenciar lo que le es innato de lo que es socialmente adquirido.

Distinguiremos sujetos sociales, individuales (ciudadano), colectivos (comunidad) e institucionales, haciendo una tercera distinción, de sujeto social institucional público.

- **Sujetos sociales individuales:** Ciudadanos particulares o personas físicas que participan por medios institucionales (peticiones, cartas, quejas, acceso a información pública, etcétera) o no institucionales (marchas, medidas de presión), incluyendo al sujeto del ámbito empresarial que actúa por motu proprio. Por tratarse de personas en lo particular, estos sujetos varían ampliamente. Suelen participar por casos específicos que los afectan directamente. En general, a ellos están dirigidos los mecanismos de atención ciudadana.

- **Sujetos sociales colectivos:** Son las agrupaciones de personas o de instituciones en torno a intereses en común, sean del ámbito social u privado (incluya aquí a las empresas con intereses propios de sus negocios). Ejemplos de sujetos sociales, son las instituciones de educación superior, las cámaras empresariales, las organizaciones de la sociedad civil y los colegios de profesionales, organizaciones territoriales y funcionales, entre otros. En general, a ellos están dirigidos la mayoría de los mecanismos de participación ciudadana.

- **Sujeto social institucional público.** Los denominaremos socios intermedios, son los otros municipios y sus autoridades, las intendencias, gobiernos regionales y sus autoridades, otros ministerios y sus representantes en regiones.

7. AGENTES DE DESARROLLO TERRITORIAL

El Agente de desarrollo, es un mediador capaz de observar, analizar, comprender y traducir las lógicas y racionalidades de los otros agentes, incorporar propuestas de concertación y de ofrecer el diseño de las actuaciones necesarias. Es, también, un emprendedor territorial, con capacidad de intervenir sobre los principales aspectos de gestión, tanto en la empresa como en las instituciones (públicas y/o sectoriales) y con capacidad de gobernar el sistema de instituciones característico de un modelo de desarrollo que adecúe la economía territorial a las exigencias del contexto.

Los agentes de desarrollo son portadores de acciones de cambio que expresan incidencia y compromiso sobre el proceso de desarrollo territorial, más allá de su inserción sectorial e independientemente de su residencia. Es tanto un analista (capacidad diagnóstica), como un activista (capacidad de acción). Son personas cuyos comportamientos permiten una elevada influencia sobre la dirección, modalidad y naturaleza del desarrollo del territorio, ya sea en un rol técnico - político, de acción emprendedora o de manager de funcionarios de la administración pública.

En esta acción participativa, definiremos a los Agentes de desarrollo territorial, como los profesionales en el terreno de la acción, que instalan la relación y el vínculo con los sujetos sociales, deben abordarlos en el campo político, económico, social y cultural, siendo portadores de propuestas que tienden a capitalizar mejor las potencialidades locales, son el municipio en el barrio.

PARTE V
ÉTICA PÚBLICA Y PROBIDAD ADMINISTRATIVA

HÉCTOR LATAPIAT CORDERO*

1. INTRODUCCIÓN

Los principales objetivos que se espera lograr con la lectura de este texto son los siguientes:

- Valorar y considerar la relación directa que tiene su comportamiento organizacional, en el marco de respeto de las normas que lo regulan, con los valores morales, que son parte de su personalidad moral.
- Tomar conciencia de que, a partir de la libertad personal se deciden las acciones ejecutar, solo depende de cada cual ser probo o corrupto.
- Comprender y aplicar de forma integral en la gestión municipal, las normas generales que regulan el principio de probidad.
- Entender y visualizar, en el ejercicio de la propia vida organizacional, las conductas específicas que está obligado a ejecutar, aquellas que tiene prohibido llevar a cabo y las incompatibilidades sobrevinientes que le podrían afectar.
- Internalizar cuáles son las responsabilidades, sanciones y consecuencias a las que está expuesto en el ejercicio de un cargo determinado, verificando si se comete algún acto irregular y/o se infringe el principio de probidad.
- Luego de las reflexiones sobre cada tema, exista una mejor preparación para detectar en el ejercicio de su función pública y en su vida social, aquellas situaciones en las que el principio de probidad está siendo o podría ser infringido, y la forma en la que debería reaccionar al respecto.

Para lograr efectivamente los objetivos antes indicados, los contenidos que incluye el presente capítulo, son descritos y explicados teniendo en cuenta las siguientes premisas:

- Los preceptos incluidos en la normativa que regula el principio de probidad, directa o indirectamente, tienen implícitos o explícitos valores morales que deben ser respetados para lograr la protección del mismo.

---

* Administrador Público y Licenciado en Ciencias Políticas. Magister en Ciencias de la Educación. Doctor © en Didáctica de las competencias. Docente y Director de Administración del Instituto Latinoamericano de Altos Estudios Sociales.

- Los valores morales, para que efectivamente junto con otros elementos de la personalidad moral, se manifiesten y condicionen positivamente el comportamiento, deben ser adquiridos e internalizados "viviéndolos", no solo aprendiendo su significado o definición a través del razonamiento, sino que estos sean internalizados y aprehendidos viviéndolos a través de las emociones y los instintos que es desde donde ellos nacen, se desarrollan y se expresan.
- Las diversas normas que comprende la ética pública dado su componente valórico, para aprehenderlas e internalizarla hay que vivirlas, cualquier texto con el que se pretenda tratar el tema con la intensión de influir en el comportamiento de los lectores, necesariamente debe ser redactado de forma que sus planteamientos estén dirigidos directamente a éstos. Esa es nuestra intención.

Considerando que en muchos casos no todos entendemos lo mismo ante un determinado concepto, en este texto se describe con mayor detalle y en lenguaje sencillo el significado de muchos de ellos, de manera de homologar el sentido de los términos que se utilizan, la mayoría de los cuales son muy técnicos y por venir desde la esfera legal, no son de muy fácil comprensión y aplicación en la gestión del día a día de en la práctica municipal.

Por otra parte, el contenido que se expone, tiene su respaldo en las normas específicas y generales que regulan la probidad de los funcionarios municipales, en las normas que sobre la misma materia rigen para el resto de los funcionarios de la administración del Estado, y en la jurisprudencia que ha derivado de la misma. Asimismo también incluye como complemento, sugerencias y recomendaciones sobre la base de la experiencia socio profesional latinoamericana en buenas prácticas que se conoce sobre el tema.

2. MARCO CONCEPTUAL Y NORMATIVO GENERAL

2.1. Marco conceptual

El diccionario de la Real Academia de la Lengua define probidad como "honradez" y a su vez, dice que honradez es "Rectitud de ánimo, integridad en el obrar", es decir si se actúa en forma íntegra, recta y justa en el sentido moral, se es honrado y probo a la vez. De lo contrario, si no se actúa de dicha forma, se caería en la categoría de funcionario corrupto. De acuerdo al diccionario, una persona en esa condición, sería aquella "que se deja o ha dejado sobornar, pervertir o viciar". Concretamente, lo que se habría hecho es, violar o pasar por sobre los valores morales implícitos en las normas que regulan el actuar de un funcionario público local.

En términos prácticos, desde la perspectiva moral, la probidad constituye una virtud que "debería" ser practicada por todos, si ello así sucediera, la corrupción no existiría.

Corrupción, en un sentido figurado, significa inmoralidad o abuso producido por un acto intencional que altera el estado de las cosas no materiales, echándolas a perder. Un ejemplo de ello, es cuando en una institución se diseñan, formalizan y ponen en operación, las bases de licitación, administrativas y de especificaciones técnicas que aseguran la participación transparente, en igualdad de condiciones, y amplia de parte de contratistas de obras o servicios, lo que aseguraría contar con la mayor cantidad de oferentes que cumplan los requisitos técnicos y de solvencia económica que permitan obtener al municipio la mejor calidad, el mejor plazo y el más bajo costo. Dicho proceso sería "echado a perder", si en alguna de sus etapas un funcionario municipal, es impulsado a actuar por sobre el principio de probidad para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa.

En este contexto, el concepto de "ética pública", corresponde a toda aquella normativa que establece lo que se debe hacer o no hacer en el ejercicio de la función pública, cuyos preceptos tienen implícitos o explícitos los valores morales que deben ser respetados para lograr una actuación integra, recta y justa, y por lo tanto, dentro del marco del principio de probidad.

2.2. Marco normativo

La probidad administrativa en Chile, está regulada por una ley dictada el año 1999 y seis años después, dicho principio adquiere rango constitucional, al incorporarse en la carta fundamental que establece que, *"El ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones".*

La probidad por lo tanto, constituye un deber "integral global" de todo funcionario público, cualquiera sea su rango jerárquico o el ámbito nacional, regional, provincial o comunal en el que se desempeñe.

Según la normativa, el principio de probidad administrativa obliga a los funcionarios públicos a "Observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular".

La primera parte expuesta en el precepto anterior (observar una conducta funcionaria intachable), significa que todas sus acciones deben enmarcarse en las normas que regulan el accionar público. En la práctica ello implica que toda acción asignada al cargo que desempeña un funcionario municipal, y aquellas que lleve a cabo fuera del ejercicio de éste pero que puedan comprometer la imagen o la gestión de su municipalidad, no puede ni debe ser merecedora de ningún tipo de reproche o reconvención de sus usuarios, superiores, iguales o subalternos, ni provocarle ningún cargo de conciencia, especialmente si se declara, siente y piensa que es una persona honrada.

Lo anterior se logra, desde el punto de la ética pública, al actuar las veinticuatro horas de todos los días del año, dentro del marco de los deberes que

como funcionario le fija la ley y correctamente en su vida social, asumiendo que su accionar en la comunidad debe constituir un testimonio de ética pública. Y desde el punto de vista de la moral, lo central es respetar día a día, entre muchos otros, los siguientes valores morales: integridad, imparcialidad, transparencia, honestidad, verdad, respeto, eficiencia, eficacia, responsabilidad, lealtad, colaboración, compromiso, competencia, empatía, etc.

Por su parte, el segundo planteamiento normativo sobre los deberes que como funcionario se deben desempeñar en forma honesta y leal en el marco de su función o cargo, esto se logra, si se está comprometido de forma sincera con los valores y principios de la Constitución y las leyes y, especialmente, con los derechos esenciales de las personas, los cuales, para su mejor conocimiento, comprensión y toma de consciencia respectiva, se detallan más adelante.

Dese de la perspectiva moral, desempeñar en forma honesta y leal una función o cargo en la Municipalidad, se logra fácilmente si se cumplen las obligaciones que le corresponden y no defrauda la confianza que la institucionalidad le ha depositado al permitirle ejercer un cargo público. Lo segundo, es cumplir de manera honesta, los deberes que se tienen con la comunidad, considerando lo que el honor como persona y funcionario, le demanda la norma expuesta previamente. Esta virtud se logra si se cumple lo que exigen las normas de fidelidad, honor y gratitud, y que debe demostrar en el ejercicio cotidiano del cargo o función que desempeña en la Municipalidad.

Todo ello se logra al estar consciente que la lealtad en el campo público, se debe tener con los principios y valores que lo regulan, no con personas. Por ejemplo, si su jefatura o un colega lleva a cabo una acción que viole o trasgreda valores y principios que como tales deben respetar, ninguno de ellos puede pedir, exigir que se acepte, calle o se encubra la acción corrupta realizada.

Respecto de la preeminencia del interés general por sobre el particular, el privilegio o superioridad del primero en relación al segundo, se logra al ejecutarse todas las acciones con imparcialidad, evitando que ciertos actos beneficien o privilegien los intereses privados. En lo moral, esto se manifiesta en el recto y correcto ejercicio del cargo que se ostenta, en la imparcialidad de sus decisiones, y en la rectitud con que se cumplen las normas, los planes y los programas, tras el logro logro del bien común por sobre el personal. En lo operativo, ello se consigue si, al adoptar o recibir decisiones y previo a la acción, primero se ponderan los intereses de todos los involucrados, ordenando y actuando en función del interés general, empleando los medios efectivos de diagnóstico, decisión y control, para concretar dentro del orden jurídico, una gestión eficiente y eficaz.

En síntesis, se es probo o corrupto si, en el ejercicio de un cargo, se respetan o no los valores morales que se encuentran implícitos o explícitos en las normas que regulan la gestión pública.

La normativa establece inhabilidades, incompatibilidades, obligaciones, deberes y prohibiciones para prevenir conductas irregulares o trasgresiones al principio de probidad previas al ingreso, y durante el desempeño de la función pública municipal.

Las inhabilidades e incompatibilidades funcionarias son impedimentos o frenos que deben ser verificados por la municipalidad, durante el proceso previo a la postulación o ingreso a la función pública de una determina persona, en cualquier calidad jurídica, con o sin remuneración, y si ella se produce durante el ejercicio del cargo, es decir tiene el carácter de sobreviniente, es la autoridad o funcionario quien debe informarlo de manera inmediata a quien corresponda en cada caso.

Una parte de las incompatibilidades establecidas para ser candidato, para ejercer el cargo de Alcalde o Concejal, como así también para postular o ejercer un cargo como funcionario, están destinadas a conocer conductas irregulares o trasgresiones al principio de probidad concretos, que el interesado haya llevado a cabo con anterioridad, y que lo excluyen de la posibilidad de volver en lo inmediato a la función pública. El resto de las inhabilidades e incompatibilidades, refieren a situaciones futuras en las que se presume que la autoridad o funcionario podrían caer en la tentación de favorecer su interés particular, por sobre los intereses generales de la municipalidad y el bien común

Las obligaciones y deberes establecidos por el ordenamiento jurídico para proteger la función pública y prevenir la falta de probidad durante su ejercicio, se han impuesto para que las conductas de los funcionarios municipales, aseguren y garanticen el cumplimiento oportuno y eficaz de sus funciones y tareas. Uno de los deberes globales es la obligación de consagrarse al ejercicio de la función que cada cual tiene, tanto si se trata de una autoridad o de un funcionario, lo que significa que, en cualquiera de dichos roles, se debe obligadamente velar por la eficiente e idónea administración de los medios públicos y por el debido cumplimiento de la función pública.

Al contrario de los deberes y obligaciones, en cuyo caso la normativa determina qué es lo que debe hacer y cómo hacerlo, las prohibiciones son sobre aquellas conductas que Usted necesariamente debe abstenerse de llevar a cabo en el ejercicio de su cargo para no cometer actos irregulares, o comprometer el cumplimiento del principio de probidad.

Finalmente, y para aquellos casos en que se han trasgredido algunas de las normas reseñadas, la normativa ha regulado los procedimientos para detectar si en una determinada acción u omisión dolosa o culposa que ha producido alguna clase de daño, existe algún tipo de responsabilidad, delimitar su gravedad, comprobar su veracidad, identificar quién o quiénes son los involucrados, y proponer las penas o medidas disciplinarias y reparaciones que procedan.

3. PREVENCIÓN DE LA FALTA DE PROBIDAD ANTES DEL INGRESO A LA MUNICIPALIDAD

3.1. Inhabilidades para ingresar como funcionario

Las inhabilidades específicas directamente relacionadas con el principio de probidad administrativa, implican que si se está en alguna de las siguientes situaciones, se imposibilita ingresar a cargos como funcionario en la Administración del Estado:

a) Un primer caso se refiere a que si se fue funcionario y se dejó de serlo debido a que fue calificado un año en lista 4 o por dos años consecutivos en lista 3. En esos casos, sólo transcurridos 5 años es posible volver a ingresar al servicio público. Similar situación ocurre si se cesó en un cargo, por haberse aplicado la medida disciplinaría de destitución, ya que para poder volver a postular a un cargo, deben necesariamente haber transcurridos 5 años y haber sido aceptada su solicitud de rehabilitación efectuada al Presidente de la Republica y al Ministro del Interior, quienes para ello deben dictar el Decreto Supremo respectivo.
b) También se estaría inhabilitado para ingresar a la función pública, si se ha sido condenado por crimen o simple delito, es decir, por haberse realizado una acción u omisión socialmente peligrosa, no atentatoria contra de la vida de las personas, prohibida por la ley y sancionada penalmente, independientemente de que la pena aplicada, haya sido privativa o restrictiva de libertad o multa.
c) Asimismo, si se ha sido condenado por cohecho, uso de información privilegiada, negociación incompatible y tráfico de influencias, fraude al fisco o malversación de caudales públicos, también se está inhabilitado para ejercer funciones o cargos públicos, debido a que la pena que se aplica en estos casos, es la privación del derecho a ejercerlos.
d) De igual forma, si una persona que quiere ingresar a una municipalidad, tiene vigente por sí o por terceros, contratos o cauciones ascendentes a doscientas unidades tributarias mensuales o más, también se configuraría un conflicto de interés que no permitiría que ingrese a ocupar un cargo en ella (o a permanecer en la misma si el conflicto se produce una vez ingresado).
e) Tampoco se podrá ingresar a una municipalidad si se tiene pendiente con ella algún litigio, (querella, juicio, proceso, demanda o recurso), a menos que se refieran al ejercicio de derechos propios, de su cónyuge, hijos, adoptados o parientes hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad inclusive, es decir, que dicho litigio sea por derechos como por ejemplo: a la vida, a la salud, al libre tránsito, a la libertad de conciencia y de religión, a la libertad de pensamiento y de opinión, etc.
f) En el caso que una persona sea director, administrador, representante o socio titular del diez por ciento o más de los derechos de cualquier clase de sociedad, no podrá ingresar a alguna municipalidad que tenga vigente con esta, algún litigio, contrato o caución por doscientas unidades tributarias mensuales o más.

g) Del mismo modo, si se es cónyuge, hijo, adoptado o pariente hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad inclusive, respecto de las autoridades y de los funcionarios directivos de la municipalidad a la que se postula por un cargo hasta el nivel de jefe de departamento o su equivalente, inclusive, esto supone ser parte de un conflicto de interés y por lo tanto, no se podrá ingresar a ella.
h) Por último, tampoco pueden asumirse las funciones de Subsecretario, jefe superior de Servicio o directivo superior de un órgano u organismo de la Administración del Estado, hasta el grado de jefe de división o su equivalente, si tuviese dependencia de sustancias o drogas estupefacientes o sicotrópicas ilegales, a menos que justifiquen su consumo por un tratamiento médico. Dicha dependencia implica que se tendría una necesidad irresistible de consumirlas y ante la posibilidad de satisfacer dicha necesidad, su fuerza de voluntad podría no ser suficiente, como para resistirse a llevar a cabo por sí o por injerencia de terceros, acciones que pudieran dañar el bien común.

3.2. Inhabilidades para ser candidato a alcalde o concejal

La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, establece las siguientes inhabilidades e incompatibilidades para ser candidato a alcalde o concejal, es decir, impide o frena la posibilidad de postularse a ellos en una elección popular, cuyo triunfo implicaría al candidato ingresar a la Administración del Estado.

a) No puede ser candidato a alcalde ni a concejal, quien es titular de alguno de los siguientes cargos:
    a) Ministro de Estado
    b) Subsecretario
    c) Secretario Regional Ministerial
    d) Intendente
    e) Gobernador
    f) Consejero Regional
    g) Parlamentario
    h) Miembro del consejo del Banco Central o
    i) Contralor General de la República

b) Tampoco puede ser candidato a alcalde ni a concejal, quien es miembro o funcionario de los diferentes escalafones del:
    a) Poder Judicial
    b) Ministerio Público
    c) Contraloría General de la República
    d) Tribunal Constitucional
    e) Tribunal de Defensa de la Libre Competencia
    f) Tribunal de Contratación Pública
    g) Tribunal Calificador de Elecciones
    h) Un tribunal Electoral Regional

c) De igual forma esta inhabilidad para ser candidato afectaría a una persona que tiene los cargos de consejero del Consejo para la Transparencia, o

miembros de las Fuerzas Armadas y de Orden, y Seguridad Publica.

d) Igualmente está prohibido ser candidato, si a la fecha de inscripción de su candidatura se tiene vigente o suscrito, por sí o por terceros, algún contrato o caución ascendentes a doscientas unidades tributarias mensuales o más, con la respectiva municipalidad.
e) Tampoco se podrá ser candidato si, a la fecha indicada anteriormente, se tiene algún litigio pendiente con la municipalidad, a menos que se refieran al ejercicio de derechos propios, de su cónyuge, hijos, adoptados o parientes hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad inclusive.
f) Igual prohibición regirá si se es director, administrador, representante o socio titular del diez por ciento o más de los derechos de cualquier clase de sociedad, cuando ésta tenga contratos o cauciones vigentes ascendentes a doscientas unidades tributarias mensuales o más, o litigios pendientes, con la municipalidad en la que se intenta ser candidato a alcalde o concejal.
g) Tampoco se podrá ser candidato a alcalde o a concejal, si una persona se halla condenada por crimen o simple delito que merezca pena aflictiva. Si una persona se encuentra procesada por crimen o simple delito, una vez electo y **que** la sentencia se encuentre ejecutoriada, independiente de los resultados de la misma, ella tiene la obligación o el deber moral de darla a conocer al Concejo tan pronto tenga conocimiento de ella, dada la relevancia que una situación de esta naturaleza tiene para una persona que ocupa un cargo de elección popular en representación de la comunidad.
h) Finalmente, no se podrá ser alcalde o concejal, si se tiene dependencia de sustancias o drogas estupefacientes o sicotrópicas ilegales, salvo que su consumo lo realice como consecuencia de un tratamiento médico, el que deberá ser debidamente justificado.

4. PREVENCIÓN DE LA FALTA DE PROBIDAD DURANTE EL EJERCICIO DEL CARGO DE FUNCIONARIO, DE ALCALDE Y DE CONCEJAL

4.1. Incompatibilidades del funcionario municipal para desempeñar su cargo

Estas incompatibilidades persiguen evitar que a través del uso de las funciones y facultades o autoridad que se tienen como funcionario municipal en el ejercicio de su cargo, eventualmente pueda favorecerse a sí mismo, aun cuando ello sea sólo una posibilidad. No obstante, una vez producida cualquier incompatibilidad sobreviniente, debe abstenerse de tomar todo tipo de decisión en que ella pueda tener influencia, y poner de inmediato en conocimiento de su superior jerárquico la implicancia que le afecta.

a) Si un funcionario de una determinada municipalidad, en ella no podrán desempeñarse personas que se encuentren ligadas a él, por matrimonio, por parentesco de consanguinidad hasta el tercer grado inclusive, por afinidad hasta el segundo grado, o adopción. Cuando entre ese

funcionario y esas personas se produzca relación jerárquica, quien sea subalterno, deberá ser destinado a otra función en que esa relación no se produzca, de manera que no exista la incompatibilidad señalada.

b) Asimismo, es necesario tener en cuenta, que todos los empleos a que se refiere el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, son incompatibles entre sí, por lo cual sólo podrá desempeñarse y ser remunerado en uno de ellos.
c) Además, debe considerarse que todos los empleos indicados en la letra anterior, también son incompatibles con todo otro empleo o toda otra función que se preste al Estado, aun cuando como empleado o funcionario se encuentre regido por normas distintas de las contenidas en el Estatuto antes señalado.
d) Se incluyen en esa incompatibilidad las funciones o cargos de elección popular, por lo cual, si una persona ha sido electa en cualquiera de ellos, está afecto a la misma.
e) También es incompatible un empleo regido por el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, con cualquier cargo remunerado por funciones docentes que se quisieran prestar en establecimientos dependientes o vinculados a la municipalidad donde se encuentra prestando sus servicios.
f) Sin embargo, es posible postular y ser nombrado para un empleo incompatible, en cuyo caso, al asumir el nuevo empleo, por el sólo ministerio de la ley, la persona cesará en el cargo anterior.
g) Lo dispuesto en los incisos precedentes, también será aplicable a los cargos de jornada parcial, en los casos que, en conjunto, excedan de cuarenta y cuatro horas semanales.

No obstante lo dispuesto de las letras b) a la g) anteriores, el desempeño de los cargos a que se refiere el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, serán compatibles con los cargos que una persona desempeñe:

a) Como docente, con un máximo de doce horas semanales, en establecimientos que no sean dependientes o no estén vinculados a la municipalidad en la que se desempeña.
b) En el ejercicio de funciones a honorarios, siempre que se efectúen fuera de la jornada ordinaria de trabajo.
c) En el ejercicio de un máximo de dos cargos de miembro de consejos o juntas directivas de organismos estatales, y
d) Con la calidad de subrogante o suplente en una municipalidad.

La compatibilidad de remuneraciones antes indicadas, salvo en el caso de la letra d), no lo libera al funcionario de las obligaciones propias de su cargo, debiendo prolongar su jornada para compensar las horas que no haya podido trabajar por causa del desempeño de los empleos compatibles.

En síntesis, un funcionario municipal tiene el derecho a ejercer libremente cualquier profesión, industria, comercio u oficio conciliable con su posición en la Administración del Estado, siempre que con ello no se perturbe el fiel y oportuno cumplimiento de sus deberes funcionarios. Todo ello, sin perjuicio

de las prohibiciones o limitaciones establecidas por ley. Pero hay que tener en cuenta, que esas actividades deberán ser desarrolladas siempre fuera de su jornada de trabajo y con recursos privados.

4.2. Incompatibilidades del alcalde para desempeñar su cargo

También la normativa vigente establece las siguientes inhabilidades e incompatibilidades, para quien se desempeñe en el cargo de Alcalde, a saber:

a) El cargo de alcalde será incompatible con el ejercicio de cualquier otro empleo o función pública retribuido con fondos estatales, con excepción de los empleos o funciones docentes de educación básica, media o superior, hasta el límite de doce horas semanales, las que en todo caso, deberán ser debidamente compensadas, prolongando su jornada laboral. Por otra parte, también es incompatible que él o la cónyuge del alcalde, sus parientes consanguíneos hasta el tercer grado inclusive, por afinidad hasta el segundo grado y las personas ligadas por adopción, se desempeñen en calidad de director o ejerciendo funciones de administración, en las corporaciones o fundaciones municipales.
b) También está inhabilitado un alcalde para tomar parte en la discusión y votación de asuntos en que él o sus parientes, hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, tengan interés.
c) Asimismo, si un alcalde se encuentra desempeñando su cargo, será causal de inhabilidad sobreviniente, si por sí o como representante de otra persona natural o jurídica, celebre algún contrato u otorgue cauciones en favor de la municipalidad de la cual es su autoridad edilicia, o tenga litigios pendientes con ésta, en calidad de demandante.
d) En todo caso si un alcalde estima estar siendo afectado por alguna causal de inhabilidad, tiene el deber de darla a conocer al Concejo, tan pronto tenga conocimiento de su existencia, como por ejemplo, una vez dictada la sentencia sobre un eventual proceso por crimen o simple delito, en el cual se pudiera haber hallado cuando fue candidato a alcalde, o una vez electo.

La causal de inhabilidad sobreviniente que afecte a un alcalde, debe ser declarada por el tribunal electoral regional respectivo, a requerimiento de a lo menos dos concejales de su municipalidad.

4.3. Incompatibilidades del concejal para desempeñar su cargo

También la normativa vigente establece incompatibilidades para desempeñar el cargo de concejal, es decir, evita o impide ejercer una función determinada o dos cargos a la vez.

a) Si se asume el cargo de concejal, éste es incompatible con el de miembro de los consejos económicos y sociales provinciales, y consejos comunales de organizaciones de la sociedad civil.
b) Así también, el cargo de concejal es incompatible con el de:
    - Ministro de Estado
    - Subsecretario

- Secretario Regional Ministerial
- Intendente
- Gobernador
- Consejero Regional
- Parlamentario
- Miembro del Consejo del Banco Central
- Contralor General de la República
- Miembros de las Fuerzas Armadas, de Carabineros o de la Policía de Investigaciones.

c) Por su parte el cargo de concejal es incompatible con el de miembro o funcionario de los diferentes escalafones del:
   - Poder Judicial
   - Ministerio Público
   - Tribunal Constitucional
   - Tribunal Calificador de Elecciones
   - Tribunal Electoral Regional

Las tres letras anteriores señalan incompatibilidades del cargo de concejal, respecto de cargos o funciones externos a cualquier municipalidad; las siguientes se refieren a cargos y empleos al interior de la municipalidad, o de los otros entes en que ésta participa:

a) El cargo de concejal es incompatible, con todo empleo, función o comisión que se desempeñe en la misma municipalidad.
b) Asimismo, con su desempeño en las corporaciones o fundaciones en que la municipalidad tenga participación, salvo en el caso que un concejal ocupe un cargo profesional no directivo en educación, salud o servicios municipalizados, en cuyo caso el alcalde deberá respetar la autonomía en el ejercicio de sus funciones como concejal, especialmente la referidas a la facultad de fiscalización.

Las siguientes incompatibilidades descritas en las letras f), g), h) e I), son las mismas que aplican para ser candidato a concejal.

a) Es incompatible desempeñar el cargo de concejal, si tiene vigente o suscrito, por sí o por terceros, algún contrato o caución ascendentes a doscientas unidades tributarias mensuales o más, con la respectiva municipalidad.
b) Tampoco podrá desempeñar el cargo señalado si tiene algún litigio pendiente con la municipalidad, a menos que se refieran al ejercicio de sus derechos propios, de su cónyuge, hijos, adoptados o parientes hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad inclusive.
c) Igual prohibición regirá si se es director, administrador, representante o socio titular del diez por ciento o más de los derechos de cualquier clase de sociedad, cuando ésta tenga contratos o cauciones vigentes ascendentes a doscientas unidades tributarias mensuales o más, o litigios pendientes, con la municipalidad en la cual una persona se desempeña como concejal .
d) Tampoco se puede ejercer el cargo de concejal si una persona se halla condenado por crimen o simple delito que merezca pena aflictiva. No

así, si sólo se encuentra en proceso para determinar sus eventuales responsabilidades. En todo caso si se estima estar siendo afectado por alguna otra causal de inhabilidad, se tiene el deber de darla a conocer al Concejo tan pronto tenga conocimiento de su existencia. Esto por ejemplo, una vez dictada la sentencia sobre un eventual proceso por crimen o simple delito, en el cual se pudiera haber hallado cuando se fue candidato a concejal o una vez electo ocupo dicho cargo.

e) Es incompatible que, durante el desempeño como concejal, una persona actúe como abogado o mandatario en cualquier clase de juicio contra la respectiva municipalidad.
f) Finalmente, también el desempeño del cargo como concejal, será incompatible, *a contar del 6 de diciembre de 2016,* si se tiene, respecto del alcalde, la calidad de cónyuge, hijos, adoptados o parientes hasta el segundo grado de consanguinidad o de afinidad inclusive.

Sin perjuicio de las anteriores incompatibilidades, para los concejales no se aplica aquella establecida en el Estatuto Administrativo, referida a que todos los *empleos a que se refiere éste, son incompatibles entre sí, y que lo son también con todo otro empleo o toda otra función que se preste al Estado, aun cuando el cargo de concejal,* se encuentre regido por normas distintas de las contenidas en él, y el mismo corresponda a funciones o cargos de elección popular. En consecuencia, el ejercicio del cargo como concejal es compatible con el desempeño de la generalidad de los empleos de la Administración del Estado, salvo en el caso que se perciba la asignación por el desempeño de funciones críticas, lo que le impone la obligación de servir la plaza con dedicación exclusiva.

Es importante tener presente que como concejal, se pierde el cargo si se incurre en alguna de las incompatibilidades que fueron descritas precedentemente.

4.4. Obligaciones del funcionario en el ejercicio de su cargo

a) Desempeñar personalmente las funciones del cargo en forma regular y continua, sin perjuicio de las normas sobre delegación, en otras palabras, se deben ejecutar las funciones y tareas de forma ordenada de acuerdo a las normas y sin interrupción de manera de optimizar el funcionamiento de la Administración Municipal.
b) Orientar el desarrollo de sus funciones al cumplimiento de los objetivos de la institución y a la mejor prestación de los servicios que a ésta correspondan, es decir ser eficaz en lograr los resultados que se esperan, para lo cual se debe conocer cuál es el objetivo del cargo o de las funciones que tiene asignado ejecutar, de manera que cada acción que desarrolle guiada por un propósito determinado. No se debe realizar el trabajo por el solo hecho de hacerlo, sino sabiendo qué persigue específicamente de él su jefatura, unidad o municipalidad.
c) Realizar las labores con esmero, cortesía, dedicación y eficiencia, contribuyendo a materializar los objetivos de la municipalidad. Se debe

poner cuidado, atención, rapidez, buen trato, entrega y máximo rendimiento al utilizar los recursos asignados para ello.

d) Cumplir la jornada de trabajo y realizar los trabajos extraordinarios que ordene el alcalde. Por una parte, hay que considerar que como todo funcionario municipal, se está sujeto al deber de asistir y permanecer en su puesto durante toda la jornada de trabajo establecida en su municipalidad y, durante ella, desarrollar con eficiencia y eficacia las funciones y tareas asignadas al cargo que ocupa; y por otra, cuando se deban cumplir tareas impostergables y el alcalde lo ordene, se deberá desempeñar las tareas normales a continuación de la jornada ordinaria, de noche o en días sábado, domingo y festivos.
e) Cumplir las destinaciones y las comisiones de servicio que disponga el alcalde. En el primer caso, se tiene la obligación de prestar servicios en funciones propias del cargo que ocupa y de la misma jerarquía, en cualquier localidad de la comuna o agrupación de comunas, si ello implica un cambio de la residencia habitual, la persona deberá ser notificada con treinta días de anticipación, a lo menos, de la fecha en que deba asumir sus nuevas labores. Por su parte, en el caso que la persona sea designada por el alcalde en comisión de servicio, ello procede siempre y cuando las funciones a realizar sean distintas a las que se tienen asignadas por su cargo y no signifiquen el desempeño de funciones o tareas de menor jerarquía, que se encuentren dentro del ámbito de los conocimientos que se posean, y que se requieren para ejecutarlas. Otros requisitos para dichas comisiones, son que se cumplan en la misma municipalidad, en el país o en el extranjero y que en cualquiera de los casos, tengan una duración máxima de tres meses en el mismo año calendario. Cabe hacer presente que, en períodos eleccionarios locales, la decisión del alcalde de destinarlo o designarlo en comisión de servicio, sólo se puede hacer efectiva desde treinta días antes de una elección municipal, y en el caso que en dicho período la persona se encuentre cumpliendo una, ésta quedará suspendida y deberá reintegrarse para desarrollar las funciones y tareas del cargo en el que se encuentra designado o nombrado.
f) Otra obligación que se tiene, es la de obedecer las órdenes impartidas por el superior jerárquico. En el caso que se estime que dicha orden es ilegal, se deberá representar por escrito y si éste reitera la orden en igual forma, esta deberá ser cumplida, en cuyo caso la persona queda exenta de toda responsabilidad y ella recaerá en dicho superior. Se debe tener presente, que tanto la representación, como la reiteración de la orden ilegal no sólo deben ser hechas por escrito, sino que también se debe enviar copia de ambas a la jefatura superior correspondiente, dentro de los cinco días siguientes contados desde la fecha de la última de estas comunicaciones. Si se trata de una orden impartida por el alcalde, las copias se deben remitir al respectivo Consejo de Desarrollo Comunal. Al respecto, se debe considerar que, si bien al seguir el procedimiento indicado, se queda libre de responsabilidad por haber hecho un acto corrupto o ilegal, esto debería constituir un conflicto de valor de acuerdo a la personalidad moral de cada uno.

g) Asimismo, en el desempeño de su cargo un funcionario tiene también la obligación de observar o respetar estrictamente el principio de la probidad administrativa regulado por la normativa vigente; como ya se señaló anteriormente.
h) Otra obligación que se tiene en el desempeño de su cargo, es la de guardar secreto en los asuntos que revistan el carácter de reservados en virtud de la ley, del reglamento, de su naturaleza o por instrucciones especiales. Si bien de acuerdo a la Constitución Política de Chile que se encuentra vigente, son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen aquellos, cuando gestione información que ha sido catalogada como reservada, se tiene la obligación de mantenerla en tal calidad.
i) Observar una vida social acorde con la dignidad del cargo. Respecto de esta obligación, es menester recordar que la calidad de funcionario municipal obliga, tanto al correcto desempeño de las actividades propias del cargo, como a un comportamiento en su vida social conforme a dicho rol. Un concejal tiene el deber de resguardar el prestigio de la municipalidad y la confianza depositada en él por sus jefaturas, compañeros de trabajo y la comunidad.
j) Proporcionar con fidelidad y precisión los datos que la municipalidad le requiera relativos a situaciones personales o de familia, cuando ello sea de interés para la municipalidad, debiendo ésta guardar debida reserva de los mismos. Se tiene la obligación de entregar información veraz, exacta y clara cuando hayan cambiado las circunstancias personales o familiares, que por ejemplo signifiquen alguna incompatibilidad sobreviniente, dejar de percibir algún beneficio al que tenía derecho en forma previa al cambio indicado, etc.
k) Denunciar ante el Ministerio Público, o ante la policía si no hubiere fiscalía en la comuna en que tiene su sede la municipalidad, con la debida prontitud, los crímenes o simples delitos, y al alcalde los hechos de carácter irregular o las faltas al principio de probidad de que tome conocimiento. Considerando la importancia que tiene contar con un instrumento que permita a todos los funcionarios que prestan servicios en el ámbito municipal y, enfrentar y disminuir los actos de corrupción, esta obligación se trata en extenso en el N° 4.7 de este texto.
l) Rendir fianza cuando en razón de su cargo tenga la administración o custodia de fondos o bienes. Cuando se tenga la responsabilidad descrita, para asegurar el correcto cumplimiento de los deberes y obligaciones asociadas a ella, se debe necesariamente rendir caución de acuerdo a las modalidades, el monto y las condiciones establecidas en la normativa respectiva.
m) Justificarse ante su superior jerárquico de los cargos con publicidad que se le formulen en su contra, lo que debe realizar dentro del plazo que éste le fije, atendidas las circunstancias del caso. Es decir, un funcionario debe defenderse para, si es el caso, probar su inocencia, exponer las razones que demuestran que las acciones ejecutadas o las actitudes por las cuales se le imputa son correctas y correspondía realizarlas. De lo contrario se tendría que reconocer el error y el eventual daño

causado, arrepintiéndose sinceramente, comprometiéndose a no repetir lo obrado y a reparar el perjuicio causado. En el caso que los cargos comprometan el prestigio de la municipalidad, el superior jerárquico deberá ordenar que se publiquen los descargos en el mismo órgano de comunicación en que aquéllos se formularon, haciendo uso del derecho de rectificación y respuesta que confiere la ley respectiva.

n) Otra obligación que se tiene como funcionario, directivo, profesional o técnico hasta el nivel de jefe de departamento o su equivalente, es la de presentar sus declaraciones de intereses y de patrimonio, la primera de las cuales debe contener las actividades profesionales y económicas en que participe, mientras que la segunda los bienes y derechos de quien sea titular o su cónyuge, cuando se esté casado bajo régimen de sociedad conyugal. Dada la importancia que tienen estas declaraciones que persiguen elevar el rango de probidad y transparencia en los distintos órganos de la Administración del Estado, se deben presentarlas con estricto acuerdo a las instrucciones que regulan tanto la oportunidad y los contenidos con que deben presentarse y/o actualizarse, como las sanciones por no presentarlas, los procedimientos para hacerlo, etc. Es importante recordar que cualquier incumplimiento de las obligaciones antes descritas, constituirá una falta administrativa que será sancionada con algunas de las medidas disciplinarias que más adelante se describen.

4.5. Deberes especiales del alcalde y jefes de unidades en el ejercicio de sus cargos

El alcalde o jefe de cualquier unidad orgánica municipal, tiene las siguientes obligaciones especiales:

a) Ejercer el control jerárquico permanente del funcionamiento de las unidades y de la actuación del personal de su dependencia, para verificar que lo que se está ejecutando corresponda a lo programado, decidido y/o a lo que indica la normativa. Entre otros aspectos, su rol jerárquico permanente debe ejercerlo sobre:
    a. La eficiencia en el cumplimiento de los fines establecidos, es decir obtener el mejor o máximo rendimiento utilizando un mínimo de recursos para conseguir los propósitos municipales.
    b. La eficacia en el logro de los objetivos programados, en otras palabras, alcanzar los objetivos programados o establecidos.
    c. La legalidad de las actuaciones, al a llevar a cabo la tares y funciones con estricto apego a la constitución, las leyes, los reglamentos, las resoluciones, etc.
    d. La oportunidad de la ejecución de las acciones previamente programadas, esto es, que se cumplan los plazos establecidos en los instrumentos de planificación municipal, instructivos, órdenes, etc.
    e. El cumplimiento de los planes y de la aplicación de las normas dentro del ámbito de sus atribuciones, sin perjuicio de las obligaciones propias del personal de su dependencia.

b) Por otra parte, y como una manera de complementar y hacer más efectibvas las acciones de control jerárquico descritas anteriormente, también como un deber especial, se pueden adoptar, entre otras, las siguientes medidas para prevenir eventuales actos irregulares de sus subordinados:
    a. Procurar que se establezcan medios de control preventivos, como por ejemplo la aplicación de los principios de control interno a la mayor cantidad de posible procesos y procedimientos en aplicación, de manera de precaver o evitar de antemano eventuales acciones que puedan transgredir el principio de probidad, esto es aplicable especialmente a las jefaturas, debido a que el alcalde cuenta con las unidades de contraloría o control interno.
    b. Informar personalmente y en lo posible en un taller de discusión abierta, a sus subordinados, sobre las normas de probidad vigentes y las consecuencias personales e institucionales por no cumplirlas. (Este texto podría servir para ello).
    c. Ordenar y supervigilar, que los programas de capacitación de la municipalidad en general o de cada unidad orgánica en particular, incluyan todos los años cursos de capacitación en ética pública y probidad, de manera que estas materias sean conocidas e internalizadas por todas las persona que trabaja para la municipalidad, para que de esta forma pasen a formar parte de una cultura organizacional virtuosa que los distinga por actuar bajo la tradición ética de los principios, por sobre el relativismo ético.
c) Asimismo, y además de ejercer el control jerárquico, el alcalde o de jefe de unidad orgánica municipal, tiene el deber especial de desempeñar sus funciones:
    a. Con ecuanimidad, es decir, dando un trato igualitario e imparcial a todo el personal de su dependencia.
    b. De acuerdo a instrucciones claras y objetivas de general aplicación.
    c. Velando permanentemente para que las condiciones de trabajo permitan una actuación eficiente de los funcionarios, en otras palabras, cuidando que todo el personal de una cierta dependencia, tenga una remuneración equivalente a la importancia relativa que tiene su trabajo para la municipalidad, disponga de un lugar adecuado de trabajo, cuente con los equipos, bienes muebles e instalaciones que le permitan desempeñar sus funciones de la mejor forma posible.
d) Otra obligación dispuesta por las normas e instrucciones que buscan elevar los rangos de probidad y transparencia que tiene el alcalde, jefatura o concejal, es la presentación de las declaraciones de intereses y de patrimonio, ya descrita anteriormente para el caso del funcionario.

4.6. Prohibiciones del funcionario en el ejercicio de su cargo

Todo funcionario municipal está afecto, por el ordenamiento que lo rige, a un conjunto de prohibiciones que éste le ha impuesto, lo que implica que en

la práctica, debe abstenerse de llevar a cabo en el ejercicio de su cargo las siguientes acciones o conductas:

a) La primera de ellas es que debe abstenerse de arrogarse facultades, atribuciones o representación de las que no esté legalmente investido, o no le hayan sido delegadas. Dicho de otra manera, no puede ejercer poder ni derechos, ni ocupar el lugar de otro para ejercerlos, si su cargo no tiene asignadas o conferidas tales atribuciones.
b) Intervenir, en razón de sus funciones, en asuntos en que se tengan intereses, su cónyuge, sus parientes consanguíneos hasta el tercer grado inclusive o por afinidad hasta el segundo grado, y las personas ligadas por adopción. Esto es, el funcionario no puede, en el ejercicio de las actividades asignadas a su cargo, tomar decisiones, ejecutar acciones, dar órdenes, influir en base a su posición jerárquica, sugerir, recomendar, respaldar acciones, etc., que favorezcan la obtención de beneficios de cualquier tipo, para su esposa o esposo, personas adoptadas o para sus parientes consanguíneos o por afinidad en los grados antes indicados.
c) Actuar en juicio ejerciendo acciones civiles en contra de los intereses del Estado o de las instituciones en que se forme parte, salvo que se trate de un derecho que ataña directamente al funcionario, a su cónyuge o a sus parientes hasta el tercer grado de consanguinidad o por afinidad hasta el segundo grado y las personas ligadas a él por adopción. Solo pueden ejercerse acciones civiles en contra de cualquier institución del Estado incluida la municipalidad donde se trabaja, cuando el juicio sea por derechos como tales como: a la vida, a la salud, al libre tránsito, a la libertad de conciencia y de religión, a la libertad de pensamiento y de opinión, etc.
d) Intervenir en los tribunales de justicia como parte, testigo o perito, respecto de hechos de que hubiere tomado conocimiento en el ejercicio de sus funciones, o declarar en juicio en que tenga interés el Estado o sus organismos, sin previa comunicación a su superior jerárquico. Esta es una prohibición que deja de ser tal, si cumple con la condición de comunicar en forma previa a su jefatura, entre otros antecedentes, las circunstancias por la que actuará en un determinado juicio, la información que conoció en el ejercicio de su cargo, las partes que intervienen en el mismo y sobre la calidad en que lo hará.
e) Someter a tramitación innecesaria o dilación, los asuntos entregados a su conocimiento o resolución, o exigir para estos efectos documentos o requisitos no establecidos en las disposiciones vigentes. En otros términos, le está prohibido que en el ejercicio de su cargo actúe en forma "burocrática" en el significado peyorativo del término. Esto significa que en términos prácticos no puede haber demora más allá del tiempo establecido para la ejecución de cualquier procedimiento, tardarse sin justificación la realización de determinada tarea, retrasar sin causa razonable la toma de decisiones, requerir más de los antecedentes necesarios y estipulados para actuar, por su cuenta poner más requisitos que los legales o reglamentarios, etc.
f) Solicitar, hacerse prometer, o aceptar donativos, ventajas o privilegios de cualquier naturaleza para sí o para terceros. Al respecto, la letra y el

sentido de esta prohibición busca, por una parte, resguardar la imparcialidad en la toma de decisiones con las cuales se podría beneficiar a aquellos que han accedido a sus requerimientos o le han hecho regalos o beneficios por iniciativa propia para que, independiente del valor de los mismos, un funcionario se sienta comprometido; y por otra, no dar margen para posibles justificaciones que constantemente se escuchan en el ámbito municipal para, principalmente, aceptar donativos, como por ejemplo debido a la dificultad que existiría para rechazarlos.

Por otra parte y si bien la normativa establece que se exceptúan de esta prohibición los donativos oficiales y protocolares, y aquellos que autoriza la costumbre como manifestaciones de cortesía y buena educación, dada la experiencia que sobre la materia se conoce y la realidad de nuestros países de Latinoamérica y el Caribe muestran. Tras el logro evitar la corrupción en la institucionalidad pública, se requiere que cada municipalidad en un proceso participativo, considerando la cultura de la comunidad en que se encuentra inserta, la cuantía de los recursos de que dispone para satisfacer directamente las necesidades colectivas y las buenas o malas experiencias que a tenido sobre la materia, defina y establezca tanto una interpretación más estricta de los términos indicados, como los criterios, parámetros y procedimientos por los que se guiará para actuar frente a las excepciones que define la ley. Un ejemplo, es la prohibición de que dichos donativos pasen a la propiedad personal del funcionario o autoridad y que de acuerdo a su naturaleza, se determine el destino de éstos en cada caso. Lo anterior con el fin de que, por una parte, estas excepciones con el tiempo no se transformen en la regla general, y por otra, disminuir el relativismo y la ambigüedad de los mismos para que, a lo menos en el ámbito municipal, no constituyan una tentación para que a través de interpretaciones subjetivas, antojadizas e interesadas, se abran las puertas al quebrantamiento del principio de probidad.

g) Ejecutar actividades, ocupar tiempo de la jornada de trabajo o utilizar personal, material o información reservada o confidencial de la municipalidad para fines ajenos a los institucionales. La primera parte de esta prohibición se justifica en que la jornada de trabajo por la cual, con los recursos de todos, se le paga a un funcionario la remuneración mes a mes, es el tiempo durante el cual debe prestar efectivamente sus servicios para los cuales se encuentra vinculado a la municipalidad, sumado a aquel en que se encuentra a disposición de su jefatura sin trabajar, debido a causas que no dependen de ese funcionario; no obstante dicha inactividad no lo autoriza para trabajar en objetivos ajenos a los de dicha municipalidad. Asimismo, si es plenamente justificado que se prohíba el uso de su propia jornada de trabajo para propósitos ajenos a los municipales, con mayor razón que se prohíba que utilice otro personal, respecto del cual se podría suponer, se tiene algún vínculo de jerarquía, lo que agravaría su conducta y la sanción correspondiente. En cuanto al uso de materiales para ejecutar actividades que no persigan fines municipales, la normativa vigente establece categóricamente que los recursos con que cuenta la municipalidad, deben destinarse en forma

exclusiva al logro de los objetivos fijados en su ley orgánica. Se debe tener en cuenta que la prohibición descrita, no especifica ni la cantidad ni la naturaleza de los materiales que se usen, por lo cual en la práctica se deben incluir todos aquellos que la municipalidad pone a disposición de cualquier funcionario, de acuerdo a las funciones que implica su cargo,, En esto caben todos los materiales de oficina, los de mantenimiento de la infraestructura, los jardines, las áreas verdes, los bienes muebles, los vehículos, etc.

h) Una prohibición que en períodos eleccionarios asume una mayor importancia, es la que se tiene para realizar cualquier actividad política dentro de la Administración del Estado o usar su autoridad, cargo o bienes de la municipalidad para fines ajenos a sus funciones, independiente que ella sea para favorecer o perjudicar a determinada tendencia, incluida la suya o la de cualquier autoridad de la municipalidad. Cabe especificar que la prohibición se refiere a la actividad política contingente, es decir, a negar la posibilidad de ejecutar acciones para, por medio de hacer participar a otras personas vinculadas o no por una ideología común, intentar obtener, retener o ejercitar el poder, con el fin de tomar de decisiones para alcanzar ciertos objetivos conforme a un determinado ideario político. En consecuencia, cualquiera sea el cargo y/o posición jerárquica de una persona dentro de la municipalidad, todo funcionario de la Administración del Estado, está impedido de ejecutar, dentro del horario en que debe desempeñar su empleo, ninguna de las actividades de carácter político antes indicadas, por lo cual no puede, entre otras acciones:
    - Hacer propaganda política en cualquier forma o medios de difusión, ni acción alguna destinada a ganar adeptos para su "causa".
    - Iniciar o tener injerencia en el desarrollo de campañas políticas.
    - Participar en reuniones o proclamaciones políticas.
    - Imponer u obligar a otros funcionarios o personas para que participen en campañas políticas.
    - Utilizar su posición jerárquica dentro de la municipalidad para beneficiar o perjudicar a ninguna tendencia o partido político.
    - Asimismo, y aun cuando los concejales municipales no son funcionarios públicos en el estricto sentido del término, tampoco, en el desempeño de dicho cargo, pueden realizar actividades políticas.
i) Tal cual le está prohibido utilizar su cargo en actividades político contingentes, un funcionario tampoco debe usar los bienes o recursos municipales asignados o recibidos en administración para ejecutar sus funciones, para realizar o financiar actividades de dicho carácter. Por lo cual no debe, entre otras acciones:
    - Ordenar, gestionar o interceder para que se financie ninguna otra publicidad y difusión, que no sea la estrictamente necesaria para el logro de los objetivos de la municipalidad, como por ejemplo la de dar a conocer a los usuarios la mejor forma de acceder a los bienes y servicios que presta dicha entidad edilicia.

- Contratar personal bajo cualquier modalidad para la ejecución de actividades políticas contingentes.
- Utilizar los bienes muebles o inmuebles municipales o fiscales, para reuniones políticas o instalar en ellos medios publicitarios directos, indirectos o simbólicos de propaganda de cualquier partido político o preferencia ideológica.

Todo funcionario de su municipalidad, tiene la obligación de denunciar al alcalde los hechos de carácter irregular o las faltas al principio de probidad de que tome conocimiento, tal cual se describe en el N° 11 del presente texto.

j) Organizar o pertenecer a sindicatos en el ámbito de la Administración del Estado; dirigir, promover o participar en huelgas, interrupción o paralización de actividades, totales o parciales, en la retención indebida de personas o bienes, y en otros actos que perturben el normal funcionamiento de los órganos de la Administración. El fin último de esta prohibición, es coherente con la obligación del alcalde de velar tanto por el funcionamiento regular y continuo de la municipalidad, como por el eficiente y oportuno cumplimiento de las actividades que le corresponden a ésta, aun cuando el solo hecho de organizar o pertenecer a una entidad destinada a promover la defensa de los derechos de los funcionarios, no implica alterar dicho funcionamiento. Su un funcionario municipal participa directamente o colabora para que se interrumpa la prestación de servicios o la entrega de bienes que tiene que realizar "su" municipalidad para satisfacer las necesidades colectivas de la comunidad, estaría dejando de cumplir la obligación legal que tiene al respecto.

k) Atentar contra los bienes de la municipalidad, cometer actos que produzcan la destrucción de materiales, instrumentos o productos de trabajo o disminuyan su valor o causen su deterioro. Todo funcionario tiene prohibido llevar a cabo acciones que son ilícitas, que dañen el patrimonio municipal y cuyos efectos perturbarían, al igual que la prohibición anterior, el debido funcionamiento y el logro de los objetivos municipales.

l) Incitar a destruir, inutilizar o interrumpir instalaciones públicas o privadas, o participar en hechos que las dañen. Las acciones que se prohíben son de la misma naturaleza que en las de la letra anterior, es decir son ilícitas, por lo cual deben estar vedadas, porque además en este caso, dañan el patrimonio del país, alteran su funcionamiento y perjudican la convivencia nacional.

m) Realizar cualquier acto atentatorio a la dignidad de los demás funcionarios, o sea, cualquier acción que trasgreda el valor interno e insustituible que tiene una persona por el solo hecho de ser tal. Se considerarán como acciones de este tipo el acoso sexual y la discriminación arbitraria. Un cargo municipal debe desempeñarlo con la más estricta imparcialidad, otorgando a las personas, sin discriminaciones, las prestaciones que la ley asigna entregar a su municipalidad. Para estos efectos, existe acoso sexual si cualquier otra persona, realiza en forma indebida, por cualquier medio, requerimientos de carácter sexual, no consentidos por

quien los recibe, y que amenazan o perjudican la situación laboral o las oportunidades en el empleo de quien es acosado. Asimismo se está discriminando, cuando se realizan distinciones, exclusiones o preferencias, basadas en motivos de raza, color, sexo, edad, estado civil, sindicación, religión, opinión política, nacionalidad, ascendencia nacional u origen social, que tengan por objeto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación, lo que en la práctica se materializa, entre otras acciones cuando:

- Se establecen como un requisito para postular a una oferta laboral alguna de las condiciones indicadas en el párrafo anterior.
- Se exige a una persona que postula a un empleo, no tener obligaciones de carácter económico, financiero, bancario o comercial, o la respectiva certificación lo acredite.

n) Otro deber u obligación que se tiene en el marco del cumplimiento del principio de transparencia, si ocupa el cargo de alcalde, concejal o de funcionario directivo, profesional o técnico hasta el nivel de jefe de departamento o su equivalente, es la de presentar sus declaraciones de intereses y de patrimonio, en las oportunidades, plazos y con los contenidos que establece la normativa vigente.

4.7. Obligación de denunciar trasgresiones al principio de probidad

Como se anunció en la letra k) del N° 3 de este texto, donde se describió la obligación que se tiene, de denunciar los hechos irregulares y las faltas al principio de probidad de que tome conocimiento, a continuación, considerando la eficacia que puede representar esta disposición si todos quienes tengan antecedentes fundados sabe que cuenta con la debida protección para realizarla, se describe en detalle quienes están obligados a hacer la denuncia, los requisitos de la misma, la protección que se tiene si se realiza, los deberes de quien la recibe y las consecuencias para el denunciante de que ella sea infundada.

Como una forma de fortalecer la efectividad de la obligación descrita en tanto un instrumento de control de la corrupción, e independiente de la posición jerárquica y rol que cumpla el funcionario y de la envergadura de los hechos denunciados, es necesario que todos los involucrados, sea el alcalde, directivo, jefaturas o autoridad, otorguen la debida transparencia y difusión a la denuncia, para que a través de estas acciones todo el personal de la municipalidad esté informado oficial y objetivamente, y esté consciente de la existencia y funcionamiento de este mecanismo de control y de las consecuencias que trae actuar en forma indebida, de manera que enfrenten y eviten de mejor forma caer en situaciones que trasgredan la ética pública y a la probidad administrativa.

Asimismo, la difusión y transparencia de los hechos debidamente valorados, debe permitir a quien corresponda, dar en forma oportuna e informada, las explicaciones públicas que procedan a una comunidad cada vez más empoderada, las que de ser tardías resultan inútiles y más que justificar las

situaciones producidas, dañan tanto a quien las emite, como a la institución a la que pertenece.

a. Personas obligadas a denunciar

Tal cual se indicó anteriormente, todos los funcionarios de una municipalidad, están obligados a denunciar ante el alcalde, los hechos irregulares y las faltas al principio de probidad que tomen conocimiento en el ejercicio de sus cargos. Como una forma de proteger de manera más efectiva a los funcionarios que de buena fe denuncien, la obligación mencionada está acompañada de los siguientes derechos:

- Si se realiza la denuncia, no se podrá ser objeto de las medidas disciplinarias de suspensión del empleo o de destitución, desde la fecha en que el alcalde tenga por presentada la denuncia y hasta noventa días después de haber terminado la investigación sumaria o sumario, llevado a cabo como consecuencia de la misma.
- La persona denunciante, no podrá ser trasladada de localidad o de la función que desempeña, sin su autorización por escrito, durante el lapso a que se refiere la letra anterior.
- Tampoco el funcionario podrá ser objeto de precalificación anual, si a quien se denunció, es su superior jerárquico, durante el mismo lapso a que se refieren las letras anteriores, salvo que expresamente se solicite aquello, en caso contrario regirá su última calificación para todos los efectos legales.

Como se aprecia, las disposiciones precedentes garantizan que ningún funcionario sea perseguido, hostigado, discriminado ni mal calificado por el hecho de haber efectuado alguna denuncia.

b. Requisitos de la denuncia

Los principales requisitos y exigencias que debe cumplir la denuncia, para que efectivamente su aplicación sea útil como un instrumento de control que protege debidamente el principio de probidad y a quien la realiza, es que sea formal; efectuada en forma responsable; fundada en hechos objetivos, respaldados y comprobables; y que tenga la posibilidad que sus principales antecedentes sean secretos.

Quien realiza la denuncia deberá incluir como requisitos de la misma los siguientes antecedentes:

- Su identificación y domicilio, en otras palabras: nombre completo y RUT y nombres de la comuna y calle donde vive y N° de su casa o departamento.
- La narración circunstanciada o pormenorizada de los hechos, en otros términos, se debe redactar, entre otros, una descripción breve, clara y real sobre: La irregularidad o hecho corrupto que denuncia; sus posibles

causas; la cronología de los acontecimientos que la provocaron; las consecuencias negativas que para la municipalidad ésta ha tenido; las circunstancias, hechos y situaciones que a su juicio prueban y fundamentan su denuncia. Si esto no se realiza, la denuncia se tendrá por no presentada.
- La individualización de quienes los hubieren cometido y de las personas que los hubieren presenciado o que tuvieren noticia de ellos, en cuanto le constare al denunciante. Es decir, se deben detallar los antecedentes de identificación de quien o quienes llevaron a cabo la irregularidad, de los testigos y de quienes estaban informados de lo sucedido.
- Los antecedentes y documentos que le sirvan de fundamento, cuando ello sea posible. Como por ejemplo, fotos, videos, correos electrónicos, declaraciones escritas, oficios, informes, etc.
- La denuncia deberá formularse por escrito y ser firmada por el denunciante. Si éste no pudiere firmar, lo hará un tercero a su solicitud.

Asimismo, se debe tener presente que para efectos de la tranquilidad laboral del denunciante, se podrá solicitar en el mismo texto de la denuncia, que sean secretos, respecto de terceros, su identidad o los datos que permitan determinarla, así como la información, antecedentes y documentos que entregue o indique con ocasión de la denuncia. En cuyo caso quedará prohibida la divulgación, en cualquier forma, de dicha información. La infracción de esta obligación dará lugar a las responsabilidades administrativas que correspondan.

c. Los deberes de quien recibe la denuncia

La autoridad que recibe una denuncia, tendrá desde la fecha de recepción de la misma, un plazo de tres días hábiles para resolver si la tendrá o no por presentada. En lo formal, ésta disposición le otorga un plazo más que razonable para verificar si la denuncia acompaña los datos de identificación del denunciante y la narración pormenorizada de los hechos. Si en dicho lapso no hay pronunciamiento sobre la procedencia de la denuncia, ella se tendrá por presentada. Al respecto el alcalde tiene el deber de resolver en el plazo indicado y debe tener en cuenta que aun cuando en la práctica se presenten casos que dada su magnitud, consecuencias, características de los involucrados, etc., se requeriría un mayor análisis técnico y político sobre sus eventuales consecuencias, el plazo establecido es el mismo.
Efectos de la denuncia infundada

Aun cuando los requisitos para denunciar irregularidades o de faltas al principio de probidad detallados anteriormente, asegurarían la presentación de denuncias debidamente fundadas y respaldas, y de esta forma también evitarían falsos testimonios que puedan servir para deliberadamente perseguir, agraviar, injuriar o acosar laboralmente a algún funcionario, la normativa vigente se ha puesto ante la situación de que algún funcionario efectúe "…denuncias de irregularidades o de faltas al principio de probidad de las que haya afirmado tener conocimiento, sin

fundamento y respecto de las cuales se constate su falsedad o el ánimo deliberado de perjudicar al denunciado", en cuyo caso se considerará como una contravención al principio de probidad y la sanciona con la medida disciplinaria de destitución que debe aplicar el alcalde.

4.8. Determinación de responsabilidades ante faltas administrativas

Tipos de responsabilidad del funcionario

En lo personal o individual el concepto de responsabilidad se refiere al compromiso u obligación de tipo moral, que surge producto de una determinada acción u omisión dolosa o culposa que ha producido alguna clase de daño, llevada a cabo por un individuo al que, de acuerdo a su conciencia y juicio moral, debería traerle aparejada la auto obligación de reparar el error cometido y compensar los eventuales males ocasionados.

Por su parte, determinar responsabilidades en el ámbito público, significa en general, detectar a través del procedimiento que proceda, si en una determinada acción u omisión dolosa o culposa que ha producido alguna clase de daño, existe algún tipo de responsabilidad, delimitar su gravedad, comprobar su veracidad, identificar quién es o son el o los involucrados, y proponer las penas o medidas disciplinarias y reparaciones que procedan.

De acuerdo con la normativa vigente existen cuatro tipos de responsabilidad: civil, penal, política y administrativa.

La responsabilidad civil se origina cuando un funcionario público, ejerciendo una función pública, incurre en una acción u omisión dolosa o culposa que produce un daño al patrimonio de la Administración del Estado o de un particular.

La responsabilidad penal se configura cuando un funcionario público, actuando en el ejercicio de una función pública, lleva a cabo actos u omisiones constitutivos de un delito.

La responsabilidad política por su parte, es aquella que afecta a las más altas autoridades, por los actos u omisiones que suponen un eventual abuso en el ejercicio del poder y que se castiga con la privación de éste.
La responsabilidad administrativa es aquella en que incurre el funcionario público que incumple una obligación o infringe una prohibición establecida para el correcto ejercicio de su cargo o función y que se sanciona con una medida disciplinaria, es decir, mediante una acción dirigida al empleado por la comisión de errores o desviaciones de las reglas de conducta, con el fin de que enmendé su conducta impropia.

Características de la responsabilidad administrativa.

Lo que distingue y caracteriza a la responsabilidad administrativa del resto de responsabilidades antes definidas, es que se origina en una falta administrativa,

da lugar a la imposición de una sanción de la misma naturaleza, se hace efectiva a través de un procedimiento administrativo, es independiente de las otras responsabilidades y por último, que corresponde a una forma de control de los actos de la administración.

a. **La primera característica es que la responsabilidad administrativa se origina en una falta administrativa.**
   Lo que significa, que ella nace como consecuencia de que un funcionario público, no cumple alguna de las obligaciones o deberes establecidos para velar por el correcto ejercicio de su cargo o función, y que ello tiene como consecuencia que se le aplique una sanción a través de una medida disciplinaria conforme a la gravedad de la falta.
b. **La segunda característica de la responsabilidad administrativa, es que ella da lugar a la imposición de una sanción administrativa.**
   Significa que si se incurre en alguna infracción al principio de probidad administrativa, como por ejemplo no cumple una obligación o deber, infringe una prohibición, actúa aun cuando está afecto a una incompatibilidad, etc., se hace merecedor a que se le aplique una medida disciplinaria conforme a la gravedad de la falta cometida y a las circunstancias atenuantes o agravantes que determine la investigación o sumario administrativo respectivo. Al respecto, existen cuatro tipos de sanción administrativa o medidas disciplinarias: la censura, la multa, la suspensión del empleo y la destitución. Las medidas disciplinarias antes señaladas, se aplicarán tomando en cuenta la gravedad de la falta perpetrada, y las circunstancias atenuantes o agravantes que arroje el mérito de los antecedentes.
   - **Censura,** consiste en la reprensión por escrito que se hará y de la cual se dejará constancia en su hoja de vida, mediante una anotación de demérito de dos puntos en el factor de calificación correspondiente.
   - **Multa,** es la privación de un porcentaje de su remuneración mensual, la que no podrá ser inferior a un cinco por ciento ni superior a un veinte por ciento de ésta. En todo caso se mantendrá la obligación de servir su cargo en el marco de las incompatibilidades, obligaciones y prohibiciones que tiene como funcionario municipal, incluida la obligación de cumplir sus funciones en forma regular y continua y durante toda la jornada laboral.
     De la medida disciplinaria de multa impuesta, se dejará constancia en su hoja de vida, mediante una anotación de demérito en el factor de calificación correspondiente, de acuerdo a la siguiente escala: Si la multa no excede del diez por ciento de la remuneración mensual, la anotación será de dos puntos; si la multa es superior al diez por ciento y no excede del quince por ciento de la remuneración mensual, la anotación será de tres puntos; y si la multa es superior al quince por ciento de la remuneración mensual, la anotación será de cuatro puntos.
   - **Suspensión,** consiste por una parte, en privar a un funcionario temporalmente de su empleo con goce de un cincuenta a un

setenta por ciento de las remuneraciones, y por otra, de dejarlo sin poder hacer uso de los derechos y prerrogativas inherentes al cargo. De dicha suspensión, se dejará constancia en la hoja de vida del funcionario, mediante una anotación de demérito de seis puntos en el factor correspondiente.

- **Destitución,** es la decisión del alcalde de poner término a los servicios del funcionario municipal. La medida disciplinaria de destitución procederá sólo cuando los hechos constitutivos de la infracción llevados a cabo por un funcionario, vulneren gravemente el principio de probidad administrativa, y en los siguientes casos:
  - Cuando se ausente de la municipalidad por más de tres días consecutivos, sin causa justificada.
  - Cuando se infrinja la prohibición de organizar o pertenecer a sindicatos en el ámbito de la Administración del Estado; dirigir, promover o participar en huelgas, interrupción o paralización de actividades, totales o parciales, en la retención indebida de personas o bienes, y en otros actos que perturben el normal funcionamiento de los órganos de la Administración.
  - Si atenta contra los bienes de la municipalidad, comete actos que produzcan la destrucción de materiales, instrumentos o productos de trabajo o disminuyan su valor o causen su deterioro.
  - Cuando se incite a destruir, inutilizar o interrumpir instalaciones públicas o privadas, o participe en hechos que las dañen.
  - Si realiza cualquier acto atentatorio a la dignidad de los demás funcionarios, como el acoso sexual y la discriminación arbitraria que se describieron anteriormente.
  - Si se es condenado por crimen o simple delito.
  - Cuando se efectúen denuncias de irregularidades o de faltas al principio de probidad de las que haya afirmado tener conocimiento, sin fundamento y respecto de las cuales se constatare su falsedad o el ánimo deliberado de perjudicar a quien haya denunciado. En todo caso se debe tener en cuenta que, desde treinta días antes del acto eleccionario las medidas disciplinarias expulsivas como es la destitución, sólo podrán decretarse previo sumario instruido por la Contraloría General de la República.

c. La tercera característica de la responsabilidad administrativa es que ella se hace efectiva a través de un procedimiento administrativo.

En la práctica de la gestión municipal, si el alcalde estima que determinados hechos llevados a cabo por cualquier funcionario municipal, pudieran constituir una falta administrativa que pudiera originar en aquel responsabilidad administrativa susceptible de ser sancionada con una medida disciplinaria, dictará un decreto municipal (acto administrativo) para ordenar la instrucción de una investigación sumaria, cuyo objetivo será verificar la existencia de los hechos, la

individualización de eventuales responsables y la participación que hayan tenido, para cuyos efecto designará a un funcionario que actuará como investigador. El alcalde también dará la instrucción de una investigación en los casos que dispone expresamente la ley.

Como resultado de una investigación sumaria no podrá aplicarse la sanción de destitución, excepto en los casos descritos anteriormente.

Si en el transcurso de la investigación se constata que los hechos revisten una mayor gravedad se pondrá término a este procedimiento y se dispondrá, por el alcalde, que la investigación prosiga mediante un sumario administrativo.

La legislación vigente también regula en esta materia el plazo, el término y la interrupción de la prescripción de la acción disciplinaria de la municipalidad.

d. La cuarta característica de la responsabilidad administrativa es que ella es independiente de las otras responsabilidades antes detalladas.

Significa que los hechos que dan lugar a la responsabilidad administrativa, no necesariamente originan también responsabilidad civil, penal o política, por lo cual tampoco el inicio, término o resultados de un procedimiento para determinar cualquiera de ellas, está condicionado por el resto de las mismas.

e. La quinta característica de la responsabilidad administrativa es que ella es una forma de control de los actos de la administración.

En conjunto las incompatibilidades, obligaciones y prohibiciones impuestas para evitar la corrupción y el hecho de que su incumplimiento conduzca la necesidad de determinar eventuales responsabilidades administrativas y aplicar las sanciones que procedan, tiene efectos inhibitorios, persuasivos y demostrativos, que ejercen su influencia en los diversos tipos de control administrativo que existen.

Este control, según el ámbito de cobertura al interior de la municipalidad, vista esta como un sistema, representa uno de los controles de más amplia cobertura, debido a que en la práctica opera sobre la cantidad y calidad de los recursos disponibles en la municipalidad, sobre la eficiencia, eficacia y probidad de las etapas de planificación, ejecución, monitoreo y evaluación del proceso de gestión y en la calidad, cantidad y focalización de los resultados intermedios y finales obtenidos.

Asimismo también efecto en el control según su oportunidad, debido a que sirve en el control ex ante o previo, en el concomitante o concurrente y en el ex post.

También opera en control interno, cuando las autoridades y jefaturas ejercen el control jerárquico permanente del funcionamiento de las unidades orgánicas de la municipalidad y el alcalde sobre esta misma. Y si todos los funcionarios de una municipalidad cumplen con la obligación que tienen de denunciar los actos irregulares y aquellos que trasgreden el principio de probidad, este control interno pasaría a ser un control institucional integral que conduciría a la municipalidad a vivir permanentemente una cultura de la probidad.

Asimismo, la influencia indicada se hace presente tanto en el control legal, cuando ofrece la oportunidad de verificar la conformidad de las actuaciones funcionarias con el cumplimiento del principio de legalidad, como, al controlar el mérito cuando se verifica la oportunidad, la conveniencia, la eficacia y la eficiencia de las actuaciones.

5. CONCLUSIÓN GLOBAL

El solo establecer incompatibilidades, obligaciones, prohibiciones y sanciones para asegurar una actuación proba en el ejercicio de la función pública, a la luz de los hechos cotidianos que se conocen, no parece suficiente.

Es necesario que la capacitación en ética pública y probidad administrativa de los funcionarios municipales, y en el fortalecimiento de su personalidad moral, deje de ser el estudio y comprensión de los contenidos legales y/o teóricos sobre las mismas, sino que considerando que ambos temas se enmarcan en la disciplina transversal de las transversales, esto es, la formación moral, los procesos de aprendizaje y aprehensión de las mismas, se deben realizar con una didáctica de la formación de competencias, que permita a los participantes "vivir" la ética pública, la probidad y los valores morales respectivos.

■ ■ ■

BIBLIOGRAFÍA

Ley Orgánica, jurisprudencia, presentaciones e informes de la Contraloría General de la República.

Informe de la Comisión Nacional de Ética Pública (1994).

Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

Estatuto Administrativo Para Funcionarios Municipales.

Estatuto Administrativo de los Funcionarios Públicos.

Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Manual de Transparencia y Probidad de la Administración del Estado.
Apuntes y presentaciones de clases sobre ética pública y probidad administrativa.

PARTE VI
GESTIÓN PRESUPUESTARIA MUNICIPAL

ROGELIO ZÚÑIGA ESCUDERO*
FRANCISCO OSSANDON MENESES**

1. OBJETIVO GENERAL

El objetivo del presente módulo es dar cumplimiento a lo solicitado por la Universidad Miguel de Cervantes (UMC) referido al desarrollo de la materia denominada "Gestión Presupuestaria Municipal", en forma esquemática y resumida.

El diplomado de gestión municipal de la UMC, capacita a los participantes para comprender la gestión municipal en su conjunto y colaborar en forma integral con su administración, desde la perspectiva de la modernización del Estado, en un contexto eficaz y eficiente de políticas públicas a nivel local.

En términos específicos, este texto mostrará una serie de antecedentes generales necesarios para comprender mejor la gestión local, sus propósitos, en el contexto de un progresivo proceso de descentralización. Posteriormente se detallará una serie de modelos que circunscriben la gestión pública, sus competencias, su interrelación y un mapa de intervención. Igualmente se explicitaran consideraciones presupuestarias generales, para desde ahí, vincular la planificación municipal con los instrumentos básicos: el Plan de Desarrollo Comunal y el Presupuesto Municipal, su complementariedad, su estructura, tipos, materias, clasificaciones y consideraciones. Para finalizar el texto explicitará los sistemas de control y administración presupuestaria. Se cierra el texto con las conclusiones sobre la utilización de estos instrumentos.

Complementariamente se agregan dos anexos que buscan materializar y presentar esquemáticamente la estructura presupuestaria, además de realizar un ejercicio práctico, que vincula el marco teórico expuesto y la realidad

---

* Ingeniero Comercial, ingeniero civil mecánico, Master en administración de negocios del Instituto de Empresas de Madrid, jefe de finanzas del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, del Ministerio de Salud, Administrador Municipal de Peñalolén, Ex Secretario General de la Corporación Municipal de Peñalolén.

** Contador Auditor, Universidad Tecnológica Metropolitana. Magister en Políticas Públicas, Universidad Complutense. Diplomado en Control de Gestión, Gestión de Riesgo, Gestión de Calidad. Ex Auditor Ministerial, Ministerio de Salud. Ex Director Central Nacional de Abastecimiento. Ex Director Corporación de Salud y Educación Municipalidad de Quinta Normal.

presupuestaria municipal, con el cual finaliza el módulo. Los anexos indicados son:

- Anexo N° 1: Clasificación y Estructura del Presupuesto del Sector Público y Municipal.
- Anexo N° 2: Ejercicio Práctico Presupuesto Municipal.

2. ANTECEDENTES GENERALES Y MODELOS

Las municipalidades son una de las instituciones más relevantes en la estructura político administrativa del país. Su representación territorial, la conformación de sus autoridades por intermedio de mecanismos democráticos, su estructura legal y administrativa, le confieren la calidad de gobiernos locales y por ende, la responsabilidad en la representación, formulación, ejecución de políticas, planes y programas tanto nacionales como locales. Lo anterior, con el objetivo de lograr mejoras sostenibles en las condiciones de vida, especialmente la de los grupos más vulnerables.

Por su condición, las municipalidades cumplen un doble propósito. Por una parte se constituyen en actores fundamentales en su rol de gobierno local y por lo tanto, en su relación con la ciudadanía, las diferentes autoridades y los grupos de interés. Por otra parte, son los responsables de proveer servicios e implementar un conjunto de políticas y programas, velando por el cumplimiento de la normativa legal que le es aplicable, en el ejercicio de sus funciones.

De igual forma y como parte del proceso de desarrollo del país, del fortalecimiento de sus instituciones democráticas y de las políticas de descentralización, los Gobiernos Locales cumplen un rol estratégico, gracias a su capacidad de abordar en forma eficiente políticas públicas a nivel local y por ende, intentar dar solución a las demandas que enfrenta su población y el país.

Modelo de valor público

Para enfrentar la misión de gobernar, desde la óptica del reconocer las demandas de la población, compatibilizarlas con las estrategias de desarrollo de la comuna y vincularlas con las capacidades institucionales, las municipalidades se enfocan a buscar un modelo de valor público, que ordene los ámbitos de intervención dándoles sentido.

El modelo adscrito (ver figura 1) y sobre el cual se concentra posteriormente el modelo educativo y de formación propuesto por la Universidad, reconoce cuatro ámbitos de intervención desde donde la organización genera valor para la institución, la localidad y sus habitantes.

Figura 1: Modelo de Valor Público

El modelo establece que el gobierno local, debe orientar sus esfuerzos a:

a) Generar las condiciones económicas para el desarrollo de la comuna, su institución y las personas. Desde esta óptica, es necesario resaltar la administración de los recursos, sus ingresos y el propiciar e incentivar un clima de inversión que genere condiciones que viabilicen su implementación. El objetivo es impulsar el desarrollo económico en la comuna, que mejore las condiciones de vida de la población y que sea sostenible en el tiempo.
b) Los gobiernos locales, desarrollan su accionar en un territorio en que se establecen relaciones y se integra con las demandas a veces contrapuestas entre sí. La gestión del ambiente urbano es uno de los ejercicios de conducción más preponderantes, pues incide directamente en la población, no sólo en el desarrollo de proyectos específicos, sino de los ámbitos normativos, de identidad, reconocimiento y representación.
c) La vida de la comuna, su accionar permanente, su diversidad en la realidad temporal o estructural, lleva a la institución a convertirse en el actor preponderante que debe integrar la mayoría de los servicios o necesidades comunes, ya sea para proveerlos directamente o para representar las necesidades de la comuna ante terceros. Por ello, una adecuada gestión de los servicios que entregan, como de las necesidades sociales propias de grupos o personas, es uno de los ámbitos de mayor responsabilidad e incidencia en la evaluación de la gestión de los Gobiernos Locales.
d) Por último, el desarrollo institucional y la capacidad de lograr mejores estándares de eficiencia, son una exigencia permanente. El cómo es capaz de desarrollar políticas locales más efectivas, de proponer y ejecutar estrategias en condiciones de mayor eficiencia y efectividad, son un desafío permanente que involucra a toda la institución y su relación con la ciudadanía.

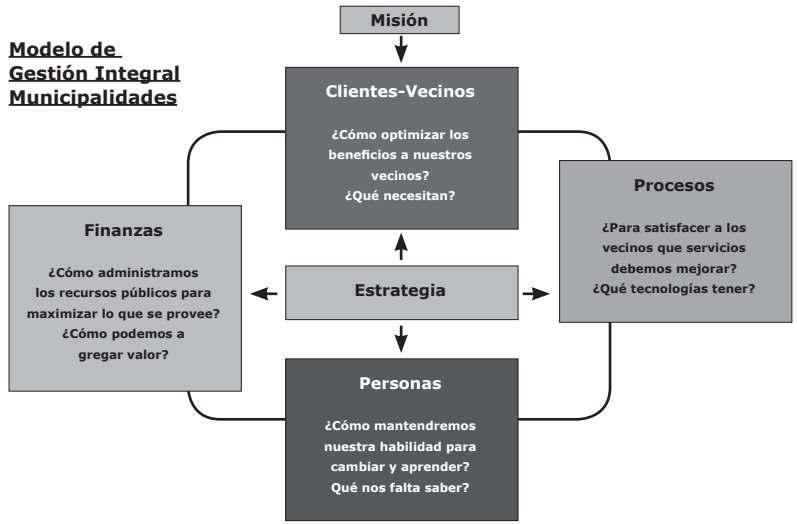
En resumen, el modelo de valor público local, orienta su gestión a concentrar su accionar en estos cuatro ámbitos, los que en su mix, definen la identidad del municipio y del gobierno local.

No obstante lo anterior, el reconocer los ámbitos en que la institución debe desenvolverse, son un punto de partida que requiere establecer la forma, el cómo y el qué debe impulsarse, para lograr el objetivo que persigue la institución.

Modelo de Gestión

Para lograr implementar el modelo de valor público, a nivel de la gestión institucional, se plantea su vinculación con el modelo de gestión integral de las municipalidades, el cual se viene desarrollando desde hace un tiempo y que nos parece representar una buena síntesis, del enfoque de intervención que se desea realizar.

Figura 2: Modelo de gestión integral de municipalidades



Este modelo de gestión, se orienta a integrar las declaraciones estratégicas fundamentales con los ámbitos de gestión críticos: (1) gestión de la demanda y del beneficio a los vecinos, (2) gestión de procesos, con enfoque de productos y servicios que garanticen calidad y mejora, (3) gestión de recursos y el uso eficiente en su captación y gestión y (4) gestión de personas, como factor clave en una institución que se relaciona desde sus recursos con la comunidad y desde sus propias habilidades.

En resumen, la institución no puede dejar de preguntarse desde dónde construye la gestión y es capaz de cumplir con los objetivos que le dan origen,

sean estos legales o funcionales. Para eso, la relación con las personas, sus procesos, sus recursos y su relación de valor con la comunidad, son claves.

Modelo de Competencias con base al modelo de valor público y de gestión municipal

Tomando en consideración los antecedentes que se deben tomar en cuenta en el ámbito de las competencias, se plantea desarrollar un enfoque basado en las siguientes elementos:

1. Como parte de la importancia que tienen los gobiernos locales y el rol estratégico que cumple su institucionalidad, se plantea que el proceso de modernización y fortalecimiento de los municipios debe considerar como principio básico, su condición de institución política. Esto implica que debe relacionarse con la ciudadanía y administrar eficientemente la relación entre las expectativas que tienen la población y la capacidad de la institución de entregar resultados. Este ejercicio básico, es el fundamento de gobernar y lo que define primariamente su condición de Gobierno Local.

2. Para lo anterior y con el objetivo de lograr los mejores resultados en esa doble dimensión, hacia la ciudadanía y hacia la institución, el modelo de gestión de competencias organizacionales, considera cuatro ejes básicos:

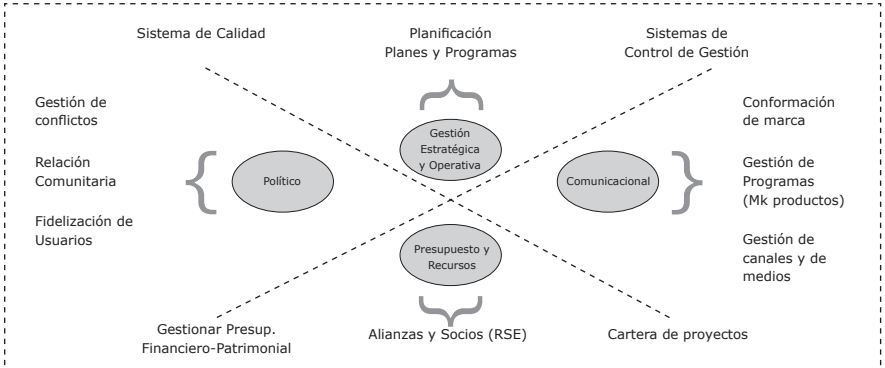
- **Gestión de la Identidad:** En el entendido que la institución debe reconocer, su territorio, su población, su historia, sus relaciones y forma de convivencia. Con todo ello, debe definir estrategias de relación, de comunicación, de contenido o atributos. Esto se resume en la *"construcción de marca",* como valor público. Esto supone lo que la institución y sus representantes se juegan en cada una de sus decisiones y acciones. Tiene que ver con responder a las preguntas: ¿cómo son? o ¿cómo quieren ser vistos?.
- **Gestión del Liderazgo:** Una institución altamente expuesta y exigida como los municipios, requieren de recursos humanos comprometidos, innovadores y colaborativos. Necesita verdaderos líderes y equipos de trabajo afiatados e involucrados. Lo fundamental, es que se logre instalar estilo de gestión transversal y por ende, que acerque el problema a la solución.
- **Gestión de los Resultados:** La evaluación de una institución y un gobierno, se sustenta en parte en los resultados que es capaz de mostrar. Desde esta perspectiva, el modelo busca instalar una relación entre: planificación - presupuesto – programación - ejecución y control. La integración operativa de estos componentes, permitirá disminuir la exposición al riesgo y maximizar los logros de cara a la ciudadanía.
- **Gestión de la Calidad:** El fundamento es que la institución es responsable de desarrollar, mantener y mejorar su operación, para ello se plantea la instalación de un enfoque de calidad y mejora continua, que basado en los procesos, equipos y sistemas, permita asegurar los resultados de la gestión de forma permanente.

Figura 3: Modelo de gestión municipal

En consideración a lo anterior y a modo de resumen, el modelo de valor público y de gestión, orienta su intervención a los ámbitos de la gestión urbana, ambiental, social, económica y sus estrategias de gestión. Se busca propiciar el liderazgo, la identidad, el enfoque de resultados y el modelo de calidad que debe sustentarlo.

Lo anterior, se denomina *"modelos de contorno"*, es decir, los que constituyen y le dan sentido y que deben complementarse con el enfoque operativo y curricular. Este se estructura en cuatro ámbitos básicos, que se constituyen en elementos ordenadores de la propuesta de formación e intervención: Planificación y Operación, Comunicación, Presupuesto y Recursos, Político y Relación con la Comunidad.

Figura 4: Mapa de intervención: cuadrantes de gestión



En síntesis, el modelo enfatiza que la institución se juega en cada momento, su definición estratégica, la relación con la ciudadanía, la gobernabilidad y sustentación del proyecto y la eficiencia y sostenibilidad de sus resultados. Por ello debe propiciar la formación de habilidades y conocimientos que permitan tener recursos humanos preparados, identificados y con clara orientación a los resultados esperados por la institución.

3. CONSIDERACIONES PRESUPUESTARIAS GENERALES

El presupuesto es un elemento clave de la gestión pública, independiente del tipo de organismo o nivel de gobierno al que nos estamos refiriendo.

El fenómeno presupuestario abarca distintos aspectos de la acción pública, entre éstos nos interesa destacar los aspectos políticos, legales, de gestión y económicos.

El presupuesto es un acto político en virtud del cual la colectividad acuerda, a través de sus representantes, las prioridades en materia de producción de bienes y servicios públicos y la forma de financiarlos.

El presupuesto público establece el marco de gastos e ingresos del sector público, con la asignación de prioridades y su correlación con los recursos correspondientes.

El presupuesto público persigue reflejar los gastos y los ingresos *previstos* para la totalidad del sector o para una parte de este, utilizando habitualmente el intervalo de un año. Está asociando los montos que como máximo se destinarán a las distintas partidas de gastos, así como las previsiones de recaudación y la estimación de los fondos provenientes de otras fuentes de ingresos.

El presupuesto público constituye, asimismo, un documento político que recoge la declaración de intenciones de un Gobierno, cuantificados monetariamente, para un ejercicio anual

El presupuesto público sintetiza desde la perspectiva económica y financiera el plan de actuación que presidirá la gestión gubernamental en un período, y debiese responder a las siguientes preguntas:

- ¿Qué hacer?: ¿Qué políticas se van a llevar a cabo?.
- ¿Quién puede gastar y hasta qué límite?: Clasificación orgánica del gasto.
- ¿Para qué se hará el gasto?: Clasificación funcional y por programas del presupuesto.
- ¿Cómo se hará el gasto?: Clasificación económica del gasto público.
- ¿Cómo se va a recaudar y conseguir el resto de ingresos necesarios?: Clasificación económica de los ingresos necesarios.

Marco Regulatorio

Además de la Constitución Política, destacan otras leyes que regulan el proceso presupuestario:

- Ley N° 1.263 Orgánica de Administración Financiera del Estado.
- Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.
- Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República (Decreto N° 2.421)
- Ley N° 18.675 Orgánica Constitucional de Municipales.
- Decretos Municipales que regulen su funcionamiento.
- Leyes y Decretos relacionados con Transito, Alcoholes, Estatuto Funcionarios, Juzgados de Policía Local, Rentas Municipales.

Etapas del Ciclo Presupuestario

1. Etapa formulación presupuestaria
- Definición y trasmisión de directrices generales.
- Elaboración de planes, programas y presupuesto.

2. Etapa discusión y aprobación
- Análisis, revisión, verificación de cálculos, establecimiento de estándares y prioridades.
- Primera priorización del presupuesto. (Alcalde y Comité Presupuestario)
- Conformación del proyecto de presupuesto.
- Presentación del proyecto de presupuesto al Concejo Municipal o sectores educación y salud.
- Informe del proyecto de presupuesto para opinión del Cesco.
- Aprobación del proyecto por Alcalde y Concejo.

3. Etapa: Ejecución-Ejercicio del presupuesto
- Ejecución presupuestaria
- Programa de caja
- Análisis y justificación

4. Etapa: Evaluación, Control y Auditoria

Control Interno:
- Controles jerárquicos
- Controles Operacionales referente a documentación, registro, autorización, división de tareas, supervisión y acceso
- Controles estructurales
- Estados financieros
- Balances de gestión
- Cumplimiento de programas y metas
- Unidad de control
- Dirección de Presupuesto (Dipres)

Control Externo:

- Contraloría General de la República
- Subsecretaria Desarrollo Regional y Administrativo
- Ministerios de Educación, Salud y Desarrollo Social.
- Tesorería General de la República.
- Servicio de Impuestos Internos.

Actores institucionales involucrados en las diferentes etapas del proceso

- Alcalde
- Administrador Municipal
- Unidad de Planificación
- Unidad de Finanzas
- Unidad de Control
- Comité Técnico
- Unidades o Corporaciones encargadas del Presupuesto. Educación y Salud

Instrumentos Utilizados

- Plan de Desarrollo Regional
- Pladeco
- Pladem
- Plan de Salud
- Plan Regulador

Tipos de gastos

- **De operación**. Se asocia a los gastos en que incurre la institución para operar un servicio, y que no se entrega directamente al ciudadano.
- **De servicio**. Asociado a la prestación directa que se hace a la comunidad, alumbrado público, mantención de jardines, prestaciones sociales.
- **De transferencia**. Se asocia a recursos que son ejecutados por terceros, en ayuda a la comunidad ó como contraprestación de un ingreso.
- **De inversión.** Se refiere a los gasto que se imputan a un bien directo, para su estudio, diseño, conformación, administración y control.

Consideraciones Presupuestarias

- Se deben explicitar las dotaciones o autorizaciones máximas relativas al personal u otras partidas relevantes.
- Con su apertura, se decreta y se constituyen los saldos de arrastres.
- Los presupuestos anuales con el programa caja, permiten evaluar la política financiera.
- Las normas sobre traspasos, incrementos o reducciones y demás modificaciones presupuestarias deben ser establecidas.
- La Ley establece que la administración financiera de las instituciones

incluye los procesos de contabilidad (Contabilidad) y de administración de fondos (Tesorería).

Tipos de presupuestos

1. Presupuesto participativo

Es un instrumento político-técnico (transferencia de poder sobre necesidades y recursos), cuyo enfoque, es de asignación y gestión expectativas, en base a la participación y la decisión colectiva. En el proceso destaca:

- Ámbito y tipo de decisión a presentar (proyecto, recursos, características)
- Procesos en detalle, norma y regula la participación (como, quienes, cuando, donde).
- Responsable de aplicación.
- Validación política y social (Concejo, agrupación social, etc.)
- Proceso de difusión y comunicación (simple, acotada y accesible),
- Sistemas de participación e información (clara y representativa)
- Resultados, validación y reforzamiento.

2. Presupuesto base cero

- Es de aplicación público y privada
- Exige justificar detalladamente la totalidad de sus peticiones presupuestarias (ingreso y gasto).
- El procedimiento debe identificar todas las actividades en grupos de decisión que son evaluados y ordenados según su prioridad: variables-objetivos-supuestos.
- Es útil ante la desmedida y continua elevación de los gastos, precios, las exigencias de actualización, de cambio y por el aumento continuo de costos en todos los niveles.
- Resulta muy costoso y con información extemporánea, pero que sirve para evitar vicios, repeticiones y obsolescencia

3. Presupuesto por resultado

- El presupuesto, como se realiza en la actualidad, no logra consolidarse en un instrumento de gestión que promueva una provisión adecuada de los bienes públicos.
- Es parte de una visión integrada de planificación y presupuesto.
- Plantea el diseño de acciones en función a la resolución de problemas críticos que afectan a la población y que requiere de la participación de diversos actores.
- Presupuesto capaz de contribuir al logro de los propósitos del Estado.
- Se articula entre propósitos, objetos, estrategias, resultados, impacto, indicadores y recursos.

4. INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN MUNICIPAL

El concepto de planificación

La planificación busca maximizar los resultados que puedan obtenerse con determinados recursos, y también, adecuar los procedimientos utilizados a las condiciones existentes, buscando la eficiencia.

Por lo tanto, la planificación se propone intervenir en una realidad en particular, y alterar sus características actuales y orientar su trayectoria futura, de conformidad con algún modelo ideal. Por su condición de técnica, es decir, de procedimientos para actuar, la planificación es neutra, no es buena ni mala en un sentido ético. En cambio puede ser eficaz o ineficaz; puede o no conducir a la obtención de los objetivos deseados.

Por planificación entenderemos al proceso de "calcular" anticipadamente las acciones que se realizarán en un período de tiempo determinado, para conseguir algunos resultados que estiman deseables.

La planificación comunal

La planificación comunal cada día es más relevante, especialmente porque buena parte del éxito o fracaso de la descentralización del Estado se encuentra relacionado con la capacidad de administrar eficientemente recursos y atribuciones en el nivel local. De esto se deriva el impacto que tendrá una adecuada planificación del desarrollo comunal.

Se plantea, entonces, la necesidad de definir y caracterizar la planificación comunal, entendiéndola como una metodología útil, eficaz y estratégica aplicada por las instancias municipales de planificación.

Lamentablemente es generalizada percepción de inutilidad que los actores municipales, incluyendo los que toman decisiones, tienen del Pladeco. En definitiva, un proceso que por definición debe ser estratégico es sobrepasado por la coyuntura y la improvisación.

Primero, ocurre frecuentemente que el proceso de planificación logra identificar necesidades de gran relevancia para el desarrollo comunal, pero el financiamiento de dichas iniciativas recae sobre otras instituciones públicas.

Segundo, se da la inexistencia de equipos profesionales y técnicos en los municipios, especialmente los más pequeños, preparados para hacer el monitoreo de las grandes iniciativas y para velar que se cumpla el Pladeco.

Tercero, hay una escasa relación del proceso de planificación con la ciudadanía, lo que inhibe e imposibilita el necesario control social del mismo.

Para que la planificación comunal sea efectiva debe cumplir con las siguientes condiciones:

- **Informada:** De manera que recoja el análisis de las tendencias históricas y de las proyecciones futuras de la comuna y su entorno significativo.
- **Participativa:** Debe considerar opiniones e intereses de los integrantes de la comuna, con el fin de priorizar acciones y problemas, y construir en forma conjunta la imagen de la comuna que se pretende alcanzar.
- **Estratégica:** Que las orientaciones de largo, mediano y corto plazo deben revisarse permanentemente, por los factores internos del municipio y los externos.
- **Concertada:** Que potencie los distintos recursos y capacidades disponibles en los espacios comunales, en pro de proyectos de desarrollo y de bien común.

Plan de desarrollo comunal

Concepto de Plan de Desarrollo Comunal

Según lo señalado por la Ley Nº 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, en sus artículos 6 y 7, el Plan de Desarrollo Comunal es el principal instrumento de planificación y gestión con el que cuenta la organización municipal en nuestro país. Su propósito es contribuir a una administración eficiente de la comuna y promover iniciativas y proyectos destinados a impulsar el progreso económico, social y cultural de sus habitantes. Entre sus principios orientadores destacan la participación democrática, la coherencia interna y externa del instrumento de planificación, la flexibilidad del plan para adaptarse a un entorno cambiante, su enfoque estratégico del desarrollo y, a la vez, su condición de instrumento operativo para guiar las decisiones de las autoridades comunales.

En los términos que lo define la Ley y de acuerdo a sus propias características técnicas, el Plan de Desarrollo Comunal es un instrumento para la toma de decisiones, cuyo propósito y alcance estará bien definido en la medida que:

- Permita anticipar situaciones futuras y admita la posibilidad de efectuar ajustes periódicos a las políticas y programas originalmente previstos.
- Contribuya al debate comunal, estimulando la participación ciudadana en torno a las principales propuestas e iniciativas de desarrollo.
- Constituya una "guía para la acción", que facilite la coordinación de las acciones del sector público y oriente las acciones del sector privado.
- Permita vincular las decisiones cotidianas del municipio, con los objetivos estratégicos de desarrollo a mediano y largo plazo.
- Sea una eficaz herramienta de gestión, respaldado por políticas y programas coherentes que permitan derivar en presupuestos anuales bien fundamentados.
- La vigencia mínima del Plan de Desarrollo Comunal es de cuatro años, sin que necesariamente deba coincidir con el período de desempeño de las autoridades municipales electas por la ciudadanía. Su ejecución

deberá someterse a evaluación periódica, dando lugar a los ajustes y modificaciones que correspondan.

El Plan de Desarrollo Comunal, debe ser un instrumento sencillo y orientador, que permita:

- Traducir los lineamientos y objetivos estratégicos en un programa plurianual de acciones, articulado y coherente.
- Superar el carácter contingente de la acción municipal, situándola en una perspectiva de largo plazo, como un "proyecto de comuna" socialmente consensuado.
- Argumentar la propuesta comunal al momento de demandar recursos de inversión ante las autoridades regionales y/o sectoriales.
- Hacer frente a los conflictos que se presenten, guiándose por los objetivos y políticas previamente definidos.

Principales Materias que abarca el Plan De Desarrollo Comunal

Desarrollo económico

La Ley no otorga a las municipalidades atribuciones concretas en esta materia. Sin embargo, la cercanía del municipio a los agentes productivos locales genera un espacio interesante para la articulación y puesta en marcha de múltiples iniciativas relacionadas con el desarrollo de la capacidad productiva de bienes y servicios en la comuna.

Desarrollo social

El desarrollo social siempre estará asociado al desarrollo de las organizaciones de base y a la participación ciudadana, como condición necesaria para resolver los problemas del presente e impulsar las soluciones de fondo para lograr un futuro mejor. Es decir, se trata de mejorar la calidad de vida de las personas. En este ámbito, los temas específicos que deberían ser abordados son:

- **Organización comunitaria**, con propuestas que busquen ampliar la capacidad operativa del municipio en los diversos programas (culturales, deportivos, de cooperación solidaria, protección ambiental, etc.).
- **Asistencia social**, señalando los programas que guiarán la acción municipal en apoyo a los sectores más postergados de la población.
- **Vivienda social** para la población de escasos recursos, definiendo acciones complementarias y de apoyo a los programas del SERVIU.
- **Deporte y recreación**, en coordinación con el Ministerio del Deporte y otras instituciones públicas y privadas relacionadas con estos temas, definiendo programas específicos.
- **En cuanto a los servicios traspasados de Educación y Salud**, el Pladeco debe pronunciarse solo a nivel de propuestas generales y políticas orientadoras.

Ordenamiento Territorial

El ordenamiento territorial se refiere a la correspondencia que debe existir entre la forma de funcionamiento de las actividades productivas, la organización social y la forma en que se ha ido estructurando el espacio construido y las redes de enlace en la comuna y debería establecer orientaciones acerca de:

- Jerarquía y roles de los centros poblados de la comuna.
- Zonificación general (zonas urbanas, industriales, áreas agrícolas, etc.).
- Ejes de crecimiento y áreas de expansión urbana.
- Áreas protegidas y áreas con restricciones de uso.

Seguridad Ciudadana

Se deben visualizar cuáles son los problemas más graves en materia de seguridad que aquejan a la comuna y proponer pautas de solución que permitan conjugar voluntades en torno a una propuesta general.

Servicios Públicos

Se debe proponer y aplicar un conjunto coherente de políticas destinadas a asegurar la prestación de servicios modernos y eficientes con cobertura suficiente para atender las necesidades de toda la población, en áreas tales como telecomunicaciones, transporte público, distribución de energía, distribución de agua potable, evacuación de aguas servidas, recolección de basuras y conservación de áreas verdes.

Medio Ambiente

Se debe pronunciar y dictar normas acerca de la protección del patrimonio natural y la calidad del medio ambiente tanto en las zonas urbanas como en las rurales. De la misma forma, debe definir programas para la prevención de riesgos frente a eventuales amenazas naturales, para el control de la contaminación y de las plagas que afecten a la población.

Estructura Básica del Plan de Desarrollo Comunal

Situación Actual y Perspectivas

El diagnóstico corresponde al estudio de los problemas y potencialidades más importantes para llevar adelante una propuesta de desarrollo económico y social en un territorio determinado. Este instrumento trata de explicar las causas que originan dicha situación y anticipar sus implicaciones en los objetivos que orientan la propuesta de desarrollo.

Se recomienda incluir en el diagnóstico los problemas comunales, agrupados según el siguiente formato:

- Características y distribución territorial de la población.

- Características y organización de las actividades económicas.
- Distribución territorial de las actividades productivas; flujos de personas y bienes.
- Organización de los espacios urbanos y rurales; intensidad de uso del suelo.
- Características ambientales de la comuna.
- Análisis de la evolución de la inversión pública y privada en la comuna.
- Organización administrativa y capacidad de gestión de la municipalidad.
- En la etapa de diagnóstico corresponde identificar las oportunidades de desarrollo que se vislumbran para la comuna, al igual que las opciones reales de intervención pública y privada en un horizonte de mediano y largo plazo.

Objetivos

Los objetivos describen los propósitos que persigue un determinado plan. Se refieren a lo que se pretende lograr en las diferentes dimensiones del desarrollo económico, social, cultural, territorial, etc.

- Los objetivos deben reflejar aspiraciones de la comunidad, teniendo como marco de referencia las posibilidades y limitaciones identificadas en el diagnóstico. A saber,
- **Viabilidad**, en función de las capacidades y las limitaciones previsibles.
- **Pertinencia**, verificando que correspondan a materias propias del Pladeco.
- **Consistencia**, tanto respecto a objetivos similares de otros niveles de planificación, como a las definiciones esenciales del proyecto político nacional.

Los objetivos del Plan de Desarrollo Comunal, pueden ser agrupados en tres grandes bloques:

- **Objetivos vinculados con el mejoramiento de las condiciones de vida**. Entre otros, los que se refieren a: organización social y participación; salud; vivienda y saneamiento básico; educación y cultura; recreación y deporte; seguridad ciudadana; prevención de riesgos; calidad ambiental.
- **Objetivos que expresan la voluntad de lograr un crecimiento estable**. Incluyen modernización y desarrollo de empresas locales; empleo; productividad; aprovechamiento y protección adecuada de los recursos naturales.
- **Objetivos que remiten a los problemas de organización territorial**. Incluyen protección y recuperación de ciertas áreas geográficas y lugares de importancia ecológica, productiva y/o cultural; integración territorial; vialidad estructurante y redes de servicio público.

Lineamientos Estratégicos

Los lineamientos Estratégicos del Pladeco, corresponden a conjuntos temáticos y proposiciones que expresan en términos generales cómo se pretende lograr la situación deseada a largo plazo.

En cuanto a su contenido, los lineamientos estratégicos remiten a:

- Los desafíos y prioridades, relacionados con el desarrollo socio-económico de la comuna.
- Los desafíos y prioridades en materia de organización, participación y desarrollo social y las principales iniciativas que caracterizarán la gestión municipal.
- El conjunto de acuerdos básicos relativos al ordenamiento territorial deseable.
- Las directrices para el mejoramiento de los servicios de salud y educación que administra la comuna.
- Los criterios y prioridades que deberán tenerse en cuenta en todo lo relacionado con la protección del patrimonio natural.

Políticas

Las políticas expresan la posición del municipio respecto a determinados temas que se consideran de importancia para el desarrollo de la comuna. Su propósito es orientar la toma de decisiones al interior de la administración municipal e inducir las decisiones de los agentes privados y las organizaciones sociales.

Dado que su principal razón de ser es asegurar la consistencia deberán permanecer vigentes, a lo menos, durante los cuatro años de vigencia del plan.

Programas y Proyectos

Los programas expresan secuencias correlacionadas de proyectos y acciones que responden a objetivos de desarrollo preestablecidos. Dichas secuencias deben especificar: metas, procedimientos, instituciones involucradas, instancias de coordinación, fuentes de financiamiento y etapas de ejecución.

Los proyectos, por su parte, son el resultado de la sistematización de los elementos que permiten concurrir a la solución de un problema determinado. Un proyecto debe incluir: especificaciones técnicas, responsables, plazos de ejecución y recursos necesarios.

Plan Plurianual de Inversiones

Para la elaboración de un plan plurianual de inversiones, será necesario analizar escenarios alternativos a partir de hipótesis mínimas y máximas de evolución probable de la inversión que se materializa en el territorio de la comuna. Tras examinar los escenarios posibles, será necesario elegir como marco de referencia aquel que más se aproxime a los propósitos que inspiran el Pladeco vigente o en elaboración.

Resulta relativamente sencillo estimar tendencias mínimas y máximas en el caso de la inversión financiada por el Fondo Común Municipal y otros recursos

propios del Municipio, ya que su volumen es relativamente similar de un año a otro.

Más difícil es la proyección de los aportes provenientes del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, las Inversiones Sectoriales de Asignación Regional y las Inversiones Regionales de Asignación Local, ya que estas dependen de la capacidad de gestión municipal para elaborar y negociar exitosamente proyectos específicos con los organismos técnicos regionales y del apoyo del Consejo Regional.

Presupuesto municipal

Consideraciones previas sobre el Presupuesto Municipal

El sistema de administración financiera del Estado se encuentra regulado en el Decreto Ley Nº 1.263, de 1975, conocido como Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado. Este sistema incluye, fundamentalmente, los procesos presupuestarios, de contabilidad y de administración de fondos. Las municipalidades, en aquellas materias, se rigen por este decreto ley, tanto porque así lo dispone aquél texto cuanto porque su aplicación a estas corporaciones es reiterada por la Ley de Municipalidades.

En el caso de las municipalidades, los presupuestos se elaboran de acuerdo al *Clasificador de Ingresos y Gastos*, cuyo diseño, desagregación y definición del contenido de los conceptos de ingresos y gastos es determinado anualmente a través de la Ley de Presupuestos del Sector Público. Al respecto es necesario recalcar que los presupuestos municipales no forman parte del Presupuesto de la Nación y, por tanto, cada municipalidad cuenta con la autonomía suficiente para elaborar y aprobar el suyo.

Confección y aprobación del Presupuesto Municipal

En la elaboración del presupuesto municipal interviene el Alcalde, el que por ley es el responsable de la administración de los recursos financieros municipales.

Para la elaboración del presupuesto el Alcalde se asesora por la Secretaría Comunal de Planificación, la cual se encarga de coordinarse con los demás departamentos y unidades municipales, en especial con la Dirección de Administración y Finanzas.

Es obligación del Alcalde presentar, oportunamente y en forma fundada a la aprobación del Concejo, el presupuesto municipal. El incumplimiento reiterado y negligente de esta obligación por parte del Alcalde puede ser considerado causal de notable abandono de deberes.

El proyecto de presupuesto debiera iniciar su elaboración en el mes de junio, finalizando el primer semestre del año, observando el comportamiento

del presupuesto ejecutado del año en curso y preparando la información sobre los nuevos programas y proyectos que se consideran ejecutar durante el año venidero, con la estimación de cada uno de los gastos que demandarán dichos programas y proyectos. En esta etapa participan todas las unidades municipales, mediante la entrega de información respectiva a las unidades asesoras sobre los probables ingresos y gastos que cada unidad municipal generará de acuerdo a lo que se proyecta que será su accionar durante el año siguiente.

Todos los requerimientos emanados de las diversas unidades municipales, son recogidos por el departamento Secplan, como entidad coordinadora de la elaboración del presupuesto y debieran ser confrontados con la proyección del Plan de Desarrollo Comunal para determinar si las actividades, proyectos y programas planteados contribuyen a alcanzar los objetivos estratégicos que plantea el Pladeco. En definitiva, se tiene que evaluar si se incorpora o no en la propuesta de presupuesto que se va a presentar al Concejo Municipal para su sanción.

Posteriormente, a más tardar en la primera semana de octubre, de acuerdo a lo señalado por la Ley Orgánica de Municipalidades, se debe presentar al Concejo Municipal para su estudio y posterior aprobación, el proyecto. Además de la estimación de gastos e ingresos, debe incluir una memoria explicativa de cada uno de ellos, que dé cuenta de la base de información consideradas para la estimación los ingresos y gastos estimados para el año.

El presupuesto municipal debe incluir además los siguientes anexos informativos:

- Los proyectos provenientes del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, de las Inversiones Sectoriales de Asignación Regional, del Subsidio de Agua Potable, y de otros recursos provenientes de terceros, con sus correspondientes presupuestos.
- Los proyectos presentados anualmente a fondos sectoriales, diferenciando entre aprobados, en trámite, y los que se presentarán durante el transcurso del año, señalándose los ingresos solicitados y gastos considerados.
- Los proyectos presentados a otras instituciones nacionales o internacionales.

El plazo para estudio y aprobación del presupuesto por parte del Concejo, se extiende desde octubre hasta el 15 de diciembre, fecha en la que finalmente debe ser aprobado. Si no se logra la aprobación antes de esta fecha, la Ley Orgánica de Municipalidades establece que prevalece la propuesta presentada por el Alcalde.

El Concejo sólo puede aprobar presupuestos debidamente financiados, correspondiéndole especialmente al jefe de la unidad de control o al funcionario que cumpla esta tarea. Existe entonces, la obligación de representar los déficit que advierta en el presupuesto presentado por el Alcalde, como asimismo los pasivos contingentes derivados, entre otras causas, de de-

mandas judiciales y las deudas con proveedores, empresas de servicio y entidades públicas, que puedan no ser servidas en el marco del presupuesto anual. El Concejo debe examinar trimestralmente el programa de ingresos y gastos, introduciéndole las modificaciones correctivas que correspondan, a proposición del Alcalde.

Si el Concejo desatiende las representaciones que pueda haber formulado el jefe de la unidad encargada del control o quién cumpla dicha tarea y no introduce las rectificaciones pertinentes, el Alcalde que no proponga las modificaciones correspondientes o los concejales que las rechacen, serán solidariamente responsables de la parte deficitaria que arroje la ejecución presupuestaria anual al 31 de diciembre del año respectivo. Existe acción pública para reclamar el cumplimiento de esta responsabilidad.

El Concejo, al aprobar el presupuesto, debe velar porque en él se indiquen los ingresos estimados y los montos de los recursos suficientes para atender los gastos previstos. El Concejo no puede aumentar el presupuesto de gastos presentado por el Alcalde, sino sólo disminuirlo, y modificar su distribución, salvo respecto de gastos que se encuentren establecidos por ley o por convenios celebrados por el municipio. Con todo, el presupuesto deberá reflejar las estrategias, políticas, planes, programas y metas del municipio, aprobadas por el Concejo a proposición del Alcalde.

El presupuesto municipal, una vez aprobado por el Concejo Municipal, debe ser promulgado mediante decreto alcaldicio.

La ejecución del presupuesto municipal, le corresponde al Alcalde a través de la Dirección de Administración y Finanzas. Durante el período presupuestario, pueden hacerse modificaciones, para corregir los desvíos tanto de ingreso como de gastos, a través de las modificaciones presupuestarias.

Algunas modificaciones para que se puedan efectuar, se requiere el acuerdo del Concejo Municipal y en otras, solo basta un decreto alcaldicio para su tramitación.

Finalmente, el control de la ejecución presupuestaria recae en la Unidad de Control Municipal, la cual tiene como su función, controlar la ejecución del presupuesto, comparando entre lo proyectado, lo ejecutado y lo devengado. Esta unidad de control a su vez tiene que informarle trimestralmente al Concejo Municipal de la ejecución del presupuesto.

Extracto clasificación y estructura del presupuesto sector público y municipal

Estructura Presupuestaria

Teniendo presente que las clasificaciones del Presupuesto del Sector Público se aplican en forma integral a todos los organismos de dicho sector

y la necesidad de desagregar y definir el contenido de los conceptos de ingresos y gastos que deberán observarse para la ejecución presupuestaria e información pertinente. Y que, en términos generales, es conveniente que dichas clasificaciones mantengan una estructura básica permanente, sin perjuicio de las modificaciones posteriores que procedan, y según lo dispuesto en los artículos 16, 24 y 70 del D.L. Nº 1.263, de 1975, se determina que para los efectos de la Ley de Presupuestos del Sector Público las siguientes clasificaciones presupuestarias:

Clasificación Institucional

Corresponde a la agrupación presupuestaria de los organismos que se incluyen en la Ley de Presupuestos del Sector Público, como sigue:

- **Partida:** Nivel superior de agrupación asignada a la Presidencia de la República, al Congreso Nacional, al Poder Judicial, a la Contraloría General de la República, Ministerio Público, a cada uno de los diversos Ministerios y a la Partida "Tesoro Público" que contiene la estimación de ingresos del Fisco y de los gastos y aportes de cargo fiscal.
- **Capítulo:** Subdivisión de la Partida, que corresponde a cada uno de los organismos que se identifican con presupuestos aprobados en forma directa en la Ley de Presupuestos.
- **Programa:** División presupuestaria de los Capítulos, en relación a funciones u objetivos específicos identificados dentro de los presupuestos de los organismos públicos.

Clasificación por objeto ó naturaleza

Corresponde al ordenamiento de las transacciones presupuestarias de acuerdo con su origen, en lo referente a los ingresos, y a los motivos a que se destinen los recursos, en lo que respecta a los gastos. Contiene las siguientes divisiones:

- **Subtítulo:** Agrupación de operaciones presupuestarias de características o naturaleza homogénea, que comprende un conjunto de ítems.
- **Ítem:** Representa un "motivo significativo" de ingreso o gasto.
- **Asignación:** Corresponde a un "motivo específico" del ingreso o gasto.
- **Sub-Asignación:** Subdivisión de la asignación en conceptos de "naturaleza más particularizada".

Clasificación por grado de afectación presupuestaria

Corresponde a las instancias previas al devengamiento en la ejecución del presupuesto, que las entidades públicas deberán utilizar e informar con el objeto de conocer el avance en la aplicación de los recursos presupuestarios.

- **Preafectación:** Corresponde a las decisiones que dan cuenta de intenciones de gasto y sus montos y que no originan obligaciones con terceros, tales como la identificación de iniciativas de inversión, distribución regional de gastos, procesos de selección, solicitud de

cotizaciones directas o a través de los sistemas de la Dirección de Compras y Contratación Pública, llamados a licitación y similares.

- **Afectación:** Corresponde a las decisiones que importan el establecimiento de obligaciones con terceros sujetos a los procedimientos de perfeccionamiento que, en cada caso, correspondan, tales como adjudicaciones de contratos o selección de proveedores de bienes y servicios comprendidos en convenios marco suscritos por la Dirección de Compras y Contrataciones Públicas.
- **Compromiso Cierto:** Corresponde a las decisiones de gasto que, por el avance en su concreción, dan origen a obligaciones recíprocas con terceros contratantes, tales como la emisión de órdenes de compra por la contratación del suministro de bienes o servicios o la ejecución de obras, según corresponda. Se incluyen en esta etapa las obligaciones de carácter legal y contractual asociadas al personal de planta y a contrata.
- **Compromiso Implícito:** Corresponde a aquellos gastos que por su naturaleza o convención, no pasan previamente por alguna de las etapas de afectación antes establecidas y se originan en forma simultánea al devengamiento, como es el caso de los servicios básicos, peajes, permisos de circulación de vehículos y similares.

Ingresos Presupuestarios

Los recursos financieros de las municipalidades pueden ser clasificados de diversa manera. De acuerdo a su origen, se clasifican en recursos propios y recursos externos.

Recursos propios son aquellos que por disposición legal, corresponden a las municipalidades. El principal texto legal que se refiere a los ingresos municipales es la Ley de Rentas Municipales (Decreto Ley Nº 3.063, de 1979, cuyo texto refundido y sistematizado se encuentra actualmente contenido en el Decreto Supremo Nº 2.385, de 1996, del Ministerio del Interior).

Sin embargo, además de dicha ley, existen leyes especiales que establecen otros recursos que también deben ingresar al patrimonio municipal, a modo de ejemplo, se pueden citar: Ley sobre Registro de Marcas; el D.F.L. Nº 458, de 1976, Ley General de Urbanismo y Construcciones; Ley Nº 18.700, Orgánica Constitucional Sobre Votaciones Populares y Escrutinios; Ley Nº 19.925, sobre Expendio y Consumo de Bebidas Alcohólicas. Incluso, existen algunas leyes especiales que benefician a municipalidades en particular, como ocurre con los ingresos que perciben las municipalidades de Arica, Puerto Varas, Coquimbo y Viña del Mar por la explotación de casinos de juego en sus comunas.

La Ley Nº 19.995, que Establece las Bases Generales Para la Autorización, Funcionamiento y Fiscalización de Casinos de Juego, autoriza el funcionamiento de hasta 24 casinos de juego en el territorio nacional, previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que ella establece; uno en cada región del país y el resto a ser distribuidos a nivel nacional, no pudiendo autorizarse la

instalación de más de tres casinos de juegos en una misma región. Con todo, en la Región Metropolitana no se podrá autorizar la instalación de casinos de juegos. Conforme a dicha normativa se establece un impuesto con tasa del 20%, sobre los ingresos brutos que obtengan las sociedades operadoras de casinos de juego, del cual un 50% se incorporará al patrimonio de la municipalidad correspondiente a la comuna en que se encuentre ubicado el respectivo casino de juego, para ser aplicado por la autoridad comunal al financiamiento de obras de desarrollo.

Los casinos de juegos que se encontraban en operación al momento de la publicación de la citada ley, continuarán rigiéndose por las normas legales, administrativas y contractuales que les son propias, hasta la fecha en que el respectivo contrato de concesión o su prórroga o renovación, vigentes a esa misma fecha, se extinga definitivamente por cualquier causa. En todo caso, cualquier nuevo contrato de concesión o las prórrogas o renovaciones de los contratos vigentes a la fecha de vigencia de la ley, sólo podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de 2015.

Se entiende por recursos externos aquellos que obtienen las municipalidades como consecuencia de una postulación a ellos y, en consecuencia, sólo eventualmente, en el caso que se los otorguen, pasan a engrosar los recursos municipales. Estos ingresos no siempre deben incorporarse al presupuesto municipal.

Consideraciones sobre estructura presupuestaria

Fondo Común Municipal

El Fondo Común Municipal (FCM) es un mecanismo de redistribución solidaria de recursos financieros entre las municipalidades del país, tendiente a garantizar el cumplimiento de los fines de las municipalidades y el adecuado funcionamiento de ellas.

Este Fondo está ideado para beneficiar a las municipalidades de menores recursos, en especial, aquellas que tienen escasas posibilidades de acceder a otros ingresos propios permanentes y, en consecuencia, para éstas constituye la fuente esencial de ingresos municipales.

En otras palabras, puede decirse que el Fondo Común Municipal (FCM) es un caudal de recursos que se constituye con el aporte de todas las municipalidades del país y que luego se distribuye, anualmente entre ellas mismas, de acuerdo a las normas establecidas en el artículo 38 de la Ley de Rentas Municipales y su reglamento (Decreto Supremo Nº 1.824, de 1997, del Ministerio del Interior). Cabe destacar que la decisión sobre el gasto de estos recursos es autónoma por parte de cada municipalidad en cuanto no se entregan "amarrados" a un destino determinado.

La Ley de Municipalidades dispone que el Fondo Común Municipal se integra

con los siguientes aportes que deben realizar todas las municipalidades del país y el Fisco:

- Un 60% del impuesto territorial, salvo el caso de las municipalidades de Santiago, Providencia, Las Condes y Vitacura, que aportarán el 65%.
- Un 67,5% de los permisos de circulación de vehículos
- Un 55% de la recaudación por concepto de patentes municipales que efectúe la Municipalidad de Santiago
- Un 65% de la recaudación por concepto de patentes municipales que efectúen las municipalidades de Providencia, Las Condes y Vitacura
- El 0,75% sobre el precio de venta en la transferencia de vehículos con permiso de circulación.
- El aporte fiscal que conceda para un determinado año la Ley de Presupuestos de la Nación.

Multas e Intereses

Las multas del Juzgado de policía Local son un componente importante para muchos municipios y su monto depende de la fiscalización del comercio e industria así como de las infracciones de tránsito que se registren.

Endeudamiento

Frente al endeudamiento, hay que dejar establecido, que la única posibilidad de endeudamiento que poseen las municipalidades es mediante solicitudes de financiamiento municipal a través de una operación de leasing o de leaseback. Estas operaciones requieren de previa autorización del Ministerio de Hacienda, quién podrá otorgarla siempre que las municipalidades cumplan los siguientes requisitos: a) que no presenten déficit operacionales; b) que los flujos operacionales y de caja permitan el pago de los compromisos en el plazo de la operación; c) que presenten una situación sin deuda respecto de los pagos previsionales, aportes al Fondo Común Municipal y compromisos con proveedores; d) acuerdo del Concejo.

Cabe recordar que la regla general en materia de endeudamiento, dispone que es materia de ley la autorización para que el Estado, sus organismos y municipalidades puedan contratar empréstitos, recursos que en todo caso deben estar destinados a financiar proyectos específicos. Asimismo es materia de ley la celebración de cualquier clase de operación que pueda comprometer en forma directa o indirecta el crédito o la responsabilidad financiera del Estado, de sus organismos o de las municipalidades (artículo 63, números. 7 y 8 de la Constitución Política de la República).

Ingresos de Transferencias

Las municipalidades, además de los recursos anteriores, pueden acceder a fuentes externas de financiamiento para inversiones comunales. Estos recursos son administrados presupuestariamente a través de dos modalidades:

1. Como ingreso directo en el presupuesto municipal, en el caso de aquellas fuentes que se otorgan como partidas de ingreso municipal y que se devengan como gastos en inversión real. En estas situaciones, entre otros, se encuentra el Programa de Mejoramiento de Barrios y el Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal.
2. Como cuentas complementarias, en el caso de aquellos recursos que no ingresan al presupuesto municipal pero en que la municipalidad sirve de puente entre el organismo ejecutor y el administrador. En este caso y entre otros, deben considerarse los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), del Fondo Social Presidente de la República, del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), del Fondo Nacional para el Fomento del Deporte, los del Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes y el Programa de Seguridad Ciudadana.

Gastos en Personal

Son aquellos gastos referidos a los ingresos o remuneraciones obtenidos por el personal que trabaja en las municipalidades. Se trata de sueldos, viáticos, aguinaldos, honorarios y diversas contraprestaciones que se les paga por sus servicios personales.

Los cuatro tipos de contratos existentes en las municipalidades son:

- **Planta:** El contrato es indefinido, la remuneración es de acuerdo al grado.
- **Contrata:** El contrato es por un período determinado, su remuneración es de acuerdo al grado.
- **Honorarios:** Contrato por tiempo definido, sueldo es pactado pudiendo ser asimilado a grado.
- **Código del Trabajo:** Contrato por tiempo definido. Los componentes del sueldo son de acuerdo a esa ley.

Limitaciones para los gastos anuales en personal

- Cada municipalidad tiene una dotación de personal de planta definida por ley, la cual incluye los grados y escalafones.
- El gasto máximo anual en personal no debe ser superior al 35% de los Ingresos Propios.
- El gasto anual en personal a contrata no debe ser superior al 20% de lo que se gasta anualmente en personal de planta.
- El gasto anual en personal a honorarios no debe ser superior al 10% de lo que se gasta anualmente en personal de planta.

Gastos de Transferencias

A diferencia de las compras de bienes o contratación de servicios donde la municipalidad aporta una cantidad de dinero por algo específico, sea tangible o no, en el caso de las transferencias se efectúan aportes sin que exista una prestación en bienes o servicios de quienes las reciben. Las transferencias

se dividen en dos grupos: transferencias al sector privado y transferencias al sector público.

Transferencias al Sector Privado

Son aportes en dinero o especies destinadas a apoyar actividades que se realicen en beneficio de la comunidad o destinadas a resolver directamente situaciones de asistencia social a personas naturales que se encuentren en graves dificultades. También se consideran transferencias algunas devoluciones por pagos equivocados o en exceso que se haya efectuadas a la municipalidad así como ciertas recaudaciones de tributos locales pero que, por ley, deben ser enviados a otros organismos (SENAME).

- **Transferencias Destinadas a Personas Naturales.** Corresponden a aportes tanto en dinero como en especies, destinados a personas naturales que por su condición destacada o condición social, merecen un estímulo o ayuda de parte de la municipalidad.
- **Transferencias Destinadas a Instituciones.** Las transferencias a Instituciones del sector Privado están constituidas fundamentalmente por las subvenciones a personas jurídicas sin fines de lucro que apoyen, desarrollen o colaboren en actividades propias del municipio. Las municipalidades que administran la educación y salud a través de Corporaciones de derecho privado, deben imputar en esta cuenta los aportes que realicen para contribuir al financiamiento de estos servicios.
- **Otros Gastos de Transferencias.** En esta cuenta se imputan las transferencias que, a diferencia de las anteriores, no tienen como propósito la asistencia directa a la comunidad como por ejemplo, las devoluciones, el pago a los concejales por la asistencia a las sesiones del Concejo o la Sala Cuna.

Transferencias al Sector Público

Estas transferencias son establecidas por ley, siendo por ellas en su mayoría obligatorias:

- Transferencias al Fondo Común Municipal del 67,5% de los Permisos de Circulación
- Transferencias al Servicio Nacional de Menores (SENAME) del 18% de la recaudación obtenida por las multas pagadas en el juzgado de policía local.
- Aportes al Fondo de Descontaminación Ambiental, para las municipalidades de la región metropolitana.
- Transferencias a los sectores de educación y salud en aquellos municipios que administran directamente a través de departamentos municipales estos servicios traspasados.
- Pago de las cuotas en su calidad de socios de la Asociación Chilena de Municipalidades.

Sistema de control y administración presupuestaria

Control del Presupuesto Municipal

- El Control Jerárquico ejercido por el Alcalde.
- El artículo 29, letra b), de la Ley 18.695, entrega a la Dirección de Control del municipio la función de controlar la ejecución financiera y presupuestaria municipal.
- El Concejo tiene la obligación de examinar trimestralmente el programa de ingresos y gastos, introduciendo las modificaciones correctivas a que hubiera lugar, a proposición del Alcalde (artículo 81°, inciso primero de la Ley 18.695).
- Según lo dispuesto en la letra c) del artículo 21° de la Ley N°18.865 a la Secretaria Comunal de Planificación y Coordinación (SECPLAC) le corresponde evaluar el cumplimiento de los planes, programas, proyectos y del presupuesto municipal e informar sobre estas materias al Alcalde y al Concejo.

Los municipios deberán remitir los siguientes informes presupuestarios, a CGR en forma separada, uno por la gestión municipal y otros por cada uno de los servicios incorporados:

- INFORME 1: Informe del Presupuesto Inicial.
- INFORME 2: Informe de Actualización Presupuestaria.
- INFORME 3: Informe Analítico Presupuestario de Iniciativas de Inversión.

Las municipalidades deberán enviar mensualmente a este Organismo Contralor los siguientes estados contables:

- Balance de Comprobación y de Saldos.
- Informe Analítico de Variaciones de la Ejecución Presupuestaria.
- Informe Analítico de Variaciones de la Deuda Pública.
- Informe Analítico de Variaciones de la Ejecución Presupuestaria de Iniciativas de Inversión.

Administración de las Modificaciones Presupuestarias

- Ley 18695. Art/21 de ley citada dispone que, son funciones de la Secretaría Comunal de Planificación, asesorar al alcalde en la elaboración del proyecto de presupuesto municipal y evaluar su cumplimiento, informando al Concejo, al menos, semestralmente.
- Art/27 misma norma señala que la unidad de administración y finanzas tiene como función, asesorar al alcalde en la administración financiera de los bienes municipales, debiendo colaborar con la Secretaría Comunal de Planificación en la elaboración del presupuesto municipal. Por tanto, alcalde y unidades asesoras deben actuar directamente en procesos de administración financiera, manteniendo unidad y coordinación entre ellos, con el objeto de cuidar la sanidad y equilibrio de las finanzas públicas, los principios financieros que son aplicables al ámbito municipal. Así, dentro de las funciones de la Secretaría Comunal de Planifica-

ción se encuentra la de solicitar las modificaciones presupuestarias, por ser función de asesoría, sin desmedro que, sea el alcalde quien formule la proposición al concejo para aprobar las modificaciones. Procede que el Secretario Comunal de Planificación dicte el decreto modificatorio del presupuesto municipal, si existe delegación de atribuciones y previa aprobación del Concejo.

5. ANÁLISIS Y CONCLUSIONES SOBRE APLICACIÓN DE INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN DE LA GESTIÓN MUNICIPAL

De acuerdo a los antecedentes recabados en el desarrollo de este módulo, se pudo constatar varios problemas que ocurren con la elaboración y posterior aplicación de los instrumentos de planificación de la gestión municipal, a saber:

- Falta de articulación entre los instrumentos de planificación, generalmente son elaborados de forma aislada, sin considerar que tienen que estar relacionados entre sí. De esta forma el Pladeco y el Presupuesto Municipal, debe estar en concordancia con lo que plantea el Plan Regulador Comunal como instrumento rector del territorio comunal. De igual manera el presupuesto municipal necesariamente debe contener aquellos proyectos e iniciativas que plantea el Pladeco para que sean financiadas con recursos de este presupuesto.
- Por otra parte, existe una carencia de participación real de la ciudadanía, en el proceso de elaboración de los instrumentos de planificación, o si ocurre, esta solo se manifiesta para dar cumplimiento con la formalidad de participación ciudadana.
- Una vez que entran en vigencia los instrumentos de planificación, no son considerados como una guía para la gestión, en especial en el caso del Pladeco y Presupuesto Municipal, rara vez se consulta, comúnmente ocurre que la gestión municipal se realiza siguiendo la coyuntura y las exigencias del momento.

6. CONCLUSIONES

Los diversos instrumentos de la gestión municipal deben necesariamente estar en sintonía entre sí, de esta forma los Planes de Desarrollo Local, deben estar en concordancia con los Planes Reguladores Comunales y a su vez el Presupuesto Municipal debe ser la expresión de lo que plantea tanto el PLADECO como el Plan Regulador. De esta forma dichos instrumentos contribuirán a una gestión local más eficiente, oportuna y de mayor impacto territorial. De la misma forma estos instrumentos locales deben estar en sintonía con la escala regional, en particular, con la Estrategia de Desarrollo Regional.

Sin embargo, la experiencia muestra que al PLADECO no se le da toda la importancia que tiene para la gestión municipal. La principal explicación de

esto se encuentra en el propio funcionamiento del aparato público. Desde un punto de vista político, el PLADECO aún incide débilmente en la captación de recursos regionales y sectoriales, apareciendo más rentable la comunicación directa con las autoridades pertinentes para lograr la aprobación de recursos, que la existencia de un Plan técnica y socialmente consensuado.

Por otro lado, para que la comunidad se sienta partícipe de la gestión que desarrolla su municipio, es imprescindible que sean incorporados en los procesos de planificación que desarrolla la municipalidad, lo que actualmente sucede en muy pocas municipalidades del país. La realidad nos indica que más bien son excepciones. Por lo tanto, los instrumentos de planificación utilizados en la gestión municipal usualmente son elaborados a puertas cerradas, sin considerar la participación de los vecinos. De esta forma los Pladecos y Presupuesto Municipal incorporan solo la opinión de los integrantes de los equipos técnicos municipales o bien de consultoras externas que participan del proceso, del Alcalde y Concejo Municipal.

Esta exclusión de la comunidad de los procesos de planificación del desarrollo comunal, genera que quienes son los usuarios finales de la gestión del municipio se sientan distante de la gestión municipal y finalmente no .valoren los proyectos y acciones que elabora la municipalidad.

Esta exclusión de la comunidad de la gestión municipal, obedece muchas veces al estilo de liderazgo de los alcaldes, con algunos sesgos autoritarios, y a la visión tanto del alcalde como del Concejo Comunal, en el sentido que una mayor participación de los vecinos en la gestión de los municipios implica pérdida del poder de decisión que normalmente les corresponde a dichas autoridades. Sin embargo, si se quiere que la comunidad valide el accionar del municipio, se requiere la voluntad para ir incorporándolo gradualmente en los procesos de planificación y de decisión que desarrolla dicha institución.

Para que los municipios se adapten a estos nuevos requerimientos, que se originan por la asignación de nuevas atribuciones que se les traspasan del gobierno central, además de responder de mejor forma a las nuevas demandas que le imponen una ciudadanía más exigente, empoderada y consciente de sus derechos, además del creciente cambio que vive la sociedad a raíz de la evolución de la tecnología, la que se ha transformado en una herramienta para las demandas ciudadanas; se hace necesario que la estructura que dichas instituciones tienen, la cual se caracteriza por su rigidez, porque obedecen a normativas legales, se puedan flexibilizar, de tal forma que tengan la capacidad de adaptarse a las particularidades que presenta cada municipio, ya que la realidad es muy diferente de un municipio a otro, ya que depende del territorio en el cual esté inserto, de las características de la comunidad a la cual le corresponde atender.

■ ■ ■

BIBLIOGRAFÍA

Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales, IULA/CELCADEL 1993. El Municipio como Promotor del Desarrollo Económico Local. Cuaderno de Desarrollo Local, Nº 13. Quito, Ecuador

Constitución Política de la República de Chile.

Decreto Ley Nº 3.063, 1979. Ley de rentas municipales.

Decreto Ley Nº 1.263, 1975. Orgánica de la administración financiera del Estado.

Dirección de Presupuestos (DIPRES) 2015. Instrucciones para ejecución de ley de presupuestos del sector público.

Estatuto Administrativo de Funcionarios Municipales.

Ley de presupuestos del sector público 2015.

Ley Orgánica Constitucional de bases generales de la administración del Estado.

Ley 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Ministerio de Planificación y Cooperación 2002. Metodología para la elaboración de Planes de Desarrollo Comunal.

MONTECINOS, E. 2006. Descentralización y Participación Ciudadana en la Gestión Municipal Chilena.

Revista Chilena de Ciencia Política. Instituto de Ciencia Política Pontificia Universidad Católica de Chile.- MONTECINOS, E. 2007. El Presupuesto Participativo en Chile y las condiciones previas para su desarrollo: Entre nueva izquierda y liberales.

ANEXO I

Clasificación y estructura del presupuesto sector público y municipal

I. ESTRUCTURA PRESUPUESTARIA

Teniendo presente que las clasificaciones del Presupuesto del Sector Público se aplican en forma integral a todos los organismos de dicho sector y la necesidad de desagregar y definir el contenido de los conceptos de Ingresos y Gastos que deberán observarse para la ejecución presupuestaria e información pertinente. Y que, en términos generales, es conveniente que dichas clasificaciones mantengan una estructura básica permanente, sin perjuicio de las modificaciones posteriores que procedan, y según lo dispuesto en los artículos 16, 24 y 70 del D.L. Nº 1.263, de 1975, se determina que para los efectos de la Ley de Presupuestos del Sector Público las siguientes clasificaciones presupuestarias:

1.1. Clasificación Institucional

Corresponde a la agrupación presupuestaria de los organismos que se incluyen en la Ley de Presupuestos del Sector Público, como sigue:

- **Partida:** Nivel superior de agrupación asignada a la Presidencia de la República, al Congreso Nacional, al Poder Judicial, a la Contraloría General de la República, Ministerio Público, a cada uno de los diversos Ministerios y a la Partida "Tesoro Público" que contiene la estimación de ingresos del Fisco y de los gastos y aportes de cargo fiscal.
- **Capítulo:** Subdivisión de la Partida, que corresponde a cada uno de los organismos que se identifican con presupuestos aprobados en forma directa en la Ley de Presupuestos.
- **Programa:** División presupuestaria de los Capítulos, en relación a funciones u objetivos específicos identificados dentro de los presupuestos de los organismos públicos.

1.2. Clasificación por objeto ó naturaleza

Corresponde al ordenamiento de las transacciones presupuestarias de acuerdo con su origen, en lo referente a los ingresos, y a los motivos a que se destinen los recursos, en lo que respecta a los gastos. Contiene las siguientes divisiones:

Subtítulo: Agrupación de operaciones presupuestarias de características o naturaleza homogénea, que comprende un conjunto de ítems.
Ítem: Representa un "motivo significativo" de ingreso o gasto.
Asignación: Corresponde a un "motivo específico" del ingreso o gasto.
Sub-Asignación: Subdivisión de la asignación en conceptos de "naturaleza más particularizada".

1.3. Clasificación por Monedas

Corresponde a la identificación presupuestaria en forma separada, de ingresos y gastos en moneda nacional y en monedas extranjeras convertidas a dólares.

1.4. Clasificación por Iniciativas e Inversión

Corresponde al ordenamiento, mediante asignaciones especiales, de los estudios, proyectos y programas, a que se refieren las iniciativas de inversión, de acuerdo a lo establecido en el inciso 5o del a artículo 19 bis del Decreto Ley Nº 1.263, de 1975.

Dichas asignaciones especiales corresponderán al código y nombre que se le asigne en el Banco Integrado de Proyectos (BIP). No obstante lo anterior, en el caso de los estudios y proyectos de inversión de las Fuerzas Armadas, corresponderán al código y nombre que se le asigne en el Ministerio de Defensa y en el caso de otros estudios y proyectos de inversión en los que se establezca un mecanismo de evaluación distinto del señalado en el inciso 4o del artículo 19 bis del Decreto Ley Nº 1.263, de 1975, las asignaciones especiales corresponderán a aquellas que asigne el organismo evaluador correspondiente.

1.5. Clasificación por Grado de Afectación Presupuestaria.

Corresponde a las instancias previas al devengamiento en la ejecución del presupuesto, que las entidades públicas deberán utilizar e informar con el objeto de conocer el avance en la aplicación de los recursos presupuestarios.

- **Preafectación:** Corresponde a las decisiones que dan cuenta de intenciones de gasto y sus montos y que no originan obligaciones con terceros, tales como la identificación de iniciativas de inversión, distribución regional de gastos, procesos de selección, solicitud de cotizaciones directas o a través de los sistemas de la Dirección de Compras y Contratación Pública, llamados a licitación y similares.
- **Afectación:** Corresponde a las decisiones que importan el establecimiento de obligaciones con terceros sujetos a los procedimientos de perfeccionamiento que, en cada caso, correspondan, tales como adjudicaciones de contratos o selección de proveedores de bienes y servicios comprendidos en convenios marco suscritos por la Dirección de Compras y Contrataciones Públicas.

- **Compromiso Cierto:** Corresponde a las decisiones de gasto que, por el avance en su concreción, dan origen a obligaciones recíprocas con terceros contratantes, tales como la emisión de órdenes de compra por la contratación del suministro de bienes o servicios o la ejecución de obras, según corresponda. Se incluyen en esta etapa las obligaciones de carácter legal y contractual asociadas al personal de planta y a contrata.
- **Compromiso Implícito:** Corresponde a aquellos gastos que por su naturaleza o convención, no pasan previamente por alguna de las etapas de afectación antes establecidas y se originan en forma simultánea al devengamiento, como es el caso de los servicios básicos, peajes, permisos de circulación de vehículos y similares.

II. INGRESOS PRESUPUESTARIOS

Los recursos financieros de las municipalidades pueden ser clasificados de diversa manera. De acuerdo a su origen, se clasifican en recursos propios y recursos externos.

Recursos propios son aquellos que por disposición legal, corresponden a las municipalidades. El principal texto legal que se refiere a los ingresos municipales es la Ley de Rentas Municipales (Decreto Ley Nº 3.063, de 1979, cuyo texto refundido y sistematizado se encuentra actualmente contenido en el Decreto Supremo Nº 2.385, de 1996, del Ministerio del Interior).

Sin embargo, además de dicha ley, existen leyes especiales que establecen otros recursos que también deben ingresar al patrimonio municipal, a modo de ejemplo, se pueden citar: Ley sobre Registro de Marcas; el D.F.L. Nº 458, de 1976, Ley General de Urbanismo y Construcciones; Ley Nº 18.700, Orgánica Constitucional Sobre Votaciones Populares y Escrutinios; Ley Nº 19.925, sobre Expendio y Consumo de Bebidas Alcohólicas. Incluso, existen algunas leyes especiales que benefician a municipalidades en particular, como ocurre con los ingresos que perciben las municipalidades de Arica, Puerto Varas, Coquimbo y Viña del Mar por la explotación de casinos de juego en sus comunas.

La Ley Nº 19.995, que Establece las Bases Generales Para la Autorización, Funcionamiento y Fiscalización de Casinos de Juego, autoriza el funcionamiento de hasta 24 casinos de juego en el territorio nacional, previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que ella establece; uno en cada región del país y el resto a ser distribuidos a nivel nacional, no pudiendo autorizarse la instalación de más de tres casinos de juegos en una misma región. Con todo, en la Región Metropolitana no se podrá autorizar la instalación de casinos de juegos. Conforme a dicha normativa se establece un impuesto con tasa del 20%, sobre los ingresos brutos que obtengan las sociedades operadoras de casinos de juego, del cual un 50% se incorporará al patrimonio de la municipalidad correspondiente a la comuna en que se encuentre ubicado el respectivo casino de juego, para ser aplicado por la autoridad comunal al financiamiento de obras de desarrollo.

Los casinos de juegos que se encontraban en operación al momento de la publicación de la citada ley continuarán rigiéndose por las normas legales, administrativas y contractuales que les son propias, hasta la fecha en que el respectivo contrato de concesión o su prórroga o renovación, vigentes a esa misma fecha, se extinga definitivamente por cualquier causa. En todo caso, cualquier nuevo contrato de concesión o las prórrogas o renovaciones de los contratos vigentes a la fecha de vigencia de la ley, sólo podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de 2015.

Se entiende por recursos externos aquellos que obtienen las municipalidades como consecuencia de una postulación a ellos y, en consecuencia, sólo eventualmente, en el caso que se los otorguen, pasan a engrosar los recursos municipales. Estos ingresos no siempre deben incorporarse al presupuesto municipal.

2.1. Ingresos propios.

Los recursos propios que considera la Ley de Rentas Municipales, para efectos de su explicación, los clasificaremos en: ingresos propios permanentes, y otros ingresos propios.

Subtitulo 03 Tributos sobre el Uso de Bienes y la Realización de Actividades:

Comprende los ingresos de naturaleza coercitiva, asociados a la propiedad que ejerce el Estado sobre determinados bienes y a las autorizaciones que otorga para la realización de ciertas actividades, que por su naturaleza requieren ser reguladas.

Subtitulo 03 Ítem 01 Patentes y Tasas por Derechos:

Son entradas, provenientes de la propiedad que el Estado ejerce sobre determinados bienes, por la autorización para el ejercicio de ciertas actividades, por la obtención de ciertos servicios estatales y comprende las siguientes asignaciones:

> **Subtitulo 03 Ítem 01 Asignación 001 Patentes Municipales.** Esta materia se desarrolla en los artículos 23 y siguientes de la Ley de Rentas Municipales. El reglamento de estos artículos se encuentra contenido en el Decreto Supremo Nº 484, de 1980, del Ministerio del Interior. Dicho cuerpo legal señala: "El ejercicio de toda profesión, oficio, industria, comercio, arte o cualquier otra actividad lucrativa secundaria o terciaria, sea cual fuere su naturaleza o denominación, está sujeta a una contribución de patente municipal".
>
> Esta patente grava la actividad que es ejercida por un mismo contribuyente en un lugar determinado con prescindencia de la clase o número de giros o rubros distintos que comprenda. El valor por doce de meses

es de un monto equivalente entre el dos y medio por mil y el cinco por mil del capital propio de cada contribuyente y no puede ser inferior a una UTM ni superior a ocho mil UTM.

Se encuentran exentas de pagar patente municipal las personas jurídicas sin fines de lucro que realizan acciones de beneficencia, de culto religioso, culturales, de ayuda mutua a sus asociados, artísticas o deportivas no profesionales y de promoción de intereses comunitarios.

El producto de todas estas patentes está establecido en beneficio exclusivo de las municipalidades, salvo respecto de la Municipalidad de Santiago que debe aportar al Fondo Común Municipal el 55% de lo que recaude por estos conceptos y las Municipalidades de Providencia, Las Condes y Vitacura que deben aportar el 65%.

Subtitulo 03 Ítem 01 Asignación 002 Derechos de Aseo: Las municipalidades cobrarán un derecho trimestral por el servicio domiciliario de aseo por cada vivienda o unidad habitacional, local, oficina, kiosco y sitio eriazo. Cada municipalidad fijará anualmente la tarifa de acuerdo al costo real de sus servicios de aseo domiciliario. Esta materia se encuentra tratada en los artículos 6º a 9º, ambos inclusive, de la Ley de Rentas Municipales. Para los efectos de dicha ley, se consideran "residuos sólidos domiciliarios a las basuras de carácter doméstico generadas en viviendas y en toda otra fuente cuyos residuos presenten composiciones similares a los de las viviendas". En realidad, este ingreso tiene por propósito financiar, a lo menos en parte, el servicio de aseo domiciliario en la comuna antes que generar recursos municipales.

Las condiciones generales mediante las cuales se fija la tarifa indicada, el monto de la misma, el número de cuotas en que se divide dicho costo, así como las respectivas fechas de vencimiento y los demás aspectos relativos al establecimiento de la tarifa, deben consignarse en las ordenanzas locales correspondientes, cuya aprobación requiere el acuerdo de la mayoría absoluta de los concejales en ejercicio.

El cobro puede ser practicado directamente por las municipalidades o pueden contratar, vía licitación pública, a un tercero para que lo practique. Las municipalidades pueden convenir con el Servicio de Impuestos Internos la emisión y despacho de las boletas de cobro.

Subtitulo 03 Ítem 01 Asignación 003 Otros Derechos
Subtitulo 03 Ítem 01 Asignación 04 Derechos de Explotación
Subtitulo 03 Ítem 01 Asignación 999 Otras

Los derechos municipales (concesiones, permisos o pagos de servicios).

Las municipalidades, en el contexto de sus funciones legales, están habilitadas para entregar a un tercero, en concesión o permiso, un servicio,

establecimiento o bien de la municipalidad o bajo su administración, para que lo explote o use bajo las condiciones que le imponga la municipalidad. Por aquella explotación o uso, el tercero debe pagar un derecho a beneficio municipal.

Este asunto se encuentra tratado en el Título VII de la Ley de Rentas Municipales: "Llámense derechos municipales las prestaciones que están obligadas a pagar a las municipalidades, las personas naturales o jurídicas de derecho público o privado, que obtengan de la administración local una concesión o permiso o que reciban un servicio de las mismas, salvo exención contemplada en un texto legal expreso". Entre otros servicios, concesiones o permisos, las municipalidades pueden cobrar derechos por lo siguiente:

- Por los servicios que se presten u otorguen por intermedio de la unidad de obras municipales relativos a urbanización y construcción.
- Por las ocupaciones de la vía pública, con mantención de escombros, materiales de construcción, andamios y cierres u otro tipo de ocupación.
- Por las instalaciones o construcciones varias en bienes nacionales de uso público.
- Por los permisos que se otorgan para la instalación de publicidad en la vía pública.
- Por el examen de conductores y otorgamiento de licencia de conducir.
- Por la transferencia de vehículos con permisos de circulación.
- Por autorización para desarrollar el comercio ambulante.

En algunos casos los derechos pertinentes se encuentran establecidos en la propia ley y, en aquellas situaciones en que ello no ocurre, la municipalidad está habilitada para establecerlos en una ordenanza.

Subtitulo 03 Ítem 02 Permisos y Licencias

Corresponde a los ingresos provenientes del cobro por autorizaciones de carácter obligatorio para realizar ciertas actividades y comprende las siguientes asignaciones:

Subtitulo 03 Ítem 01 Asignación 001 Permisos de Circulación: Es un impuesto de beneficio municipal que se aplica a los vehículos que transitan por las calles, caminos y vías públicas en general. Los vehículos se agrupan en dos categorías:

- Vehículos Particulares
- Otros Vehículos

Esta materia se encuentra desarrollada en los artículos 12 a 22 de la Ley de Rentas Municipales. La norma dispone que "Los vehículos que transitan por las calles, caminos y vías públicas en general, estarán gravados con un impuesto anual por permiso de circulación, a beneficio exclusivo de la municipalidad respectiva...", conforme a la tasa que establece esta misma disposición y que está relacionada con el tipo de vehículo y "sobre su precio corriente en plaza". El pago de este impuesto

puede efectuarse en dos cuotas, en cualquier municipalidad del país, y autoriza la circulación del vehículo en todo el territorio nacional.

A pesar que la ley señala que este impuesto lo es "a beneficio exclusivo de la municipalidad respectiva", la verdad es que sólo el 37,5% queda a entero beneficio municipal, pues el restante 62,5% debe ser enterado por todas las municipalidades, sin exclusiones, al Fondo Común Municipal como se señaló en su oportunidad.

Subtitulo 03 Ítem 01 Asignación 002 Licencias de Conducir y similares
Subtitulo 03 Ítem 01 Asignación 999 Otros

Subtitulo 03 Ítem 03 Participación en Impuesto Territorial

Es el tributo que se aplica a los bienes raíces, tanto agrícolas como no agrícolas. Este tributo se calcula sobre la base del avalúo fiscal del predio y es recaudado directamente por la Tesorería General de la República en los meses de abril, junio, septiembre y noviembre, remitiendo el 40% a cada municipio; el 60% restante pasa a formar parte del Fondo Común Municipal. No obstante, recordamos que atendido a que el aporte al FCM de las comunas de Santiago, Providencia, Las Condes y Vitacura por concepto de impuesto territorial asciende al 65%, estas municipalidades sólo reciben un 35% en directo beneficio.

Subtitulo 03 Ítem 99 Otros Tributos: Otros Tributos no especificados en las categorías anteriores.

Subtitulo 04 Imposiciones Previsionales

Comprende los ingresos que perciben los organismos públicos y los fondos de seguridad social, constituidos por los aportes que de acuerdo a la legislación previsional vigente corresponde enterar tanto a los empleadores como a los trabajadores, según corresponda, ya sean del sector público o privado.

Subtitulo 05 Transferencias Corrientes

Corresponde a los ingresos que se perciben del sector privado, público y externo, sin efectuar contraprestación de bienes y/o servicios por parte de las entidades receptoras. Se destinan a financiar gastos corrientes, es decir, que no están vinculadas o condicionadas a la adquisición de un activo por parte del beneficiario. Otros Ítems:

- **Subtitulo 05 Ítem 01 Del Sector Privado:** Corresponde a las donaciones voluntarias de particulares, instituciones privadas sin fines de lucro, fundaciones no gubernamentales, empresas y otras fuentes.
- **Subtitulo 05 Ítem 02 Del Gobierno Central:** Corresponde a los recursos provenientes de organismos incluidos en la Ley de Presupuestos del

Sector Público, clasificados como gastos en el subtítulo 24 ítem 02, para efectos de consolidación.

- **Subtitulo 05 Ítem 03 De Otras Entidades Públicas:** Comprende las transferencias de otras entidades que en la Ley de Presupuestos del Sector Público no tienen la calidad superior que identifica a sus organismos y/o que constituyen fondos anexos con asignaciones globales de recursos.
- **Subtitulo 05 Ítem 04 De Empresas Públicas No Financieras:** Comprende las transferencias de empresas del Estado creadas por ley, y aquellas en que el Estado, sus instituciones o empresas tengan aporte de capital igual o superior al cincuenta por ciento, que producen bienes y servicios no financieros.
- **Subtitulo 05 Ítem 05 De Empresas Públicas Financieras**
- **Subtitulo 05 Ítem 06 De Gobiernos Extranjeros:** Corresponde a las donaciones provenientes de Gobiernos Extranjeros.
- **Subtitulo 05 Ítem 07 De Organismos Internacionales:** Se refiere a las donaciones provenientes de organismos internacionales.

Subtitulo 06 Rentas de la Propiedad

Comprende los ingresos obtenidos por los organismos públicos cuando ponen activos que poseen, a disposición de otras entidades o personas naturales. Otros Ítems:

Subtitulo 06 Ítem 01 Arriendo de Activos No Financieros

Considera el producto del arriendo de activos producidos por el hombre, como edificios, maquinarias, equipos, software, existencias, objetos de valor, etc.; y el producto del arriendo de activos no producidos, es decir, no obtenidos por medio de un proceso productivo, como la renta de la propiedad proveniente de los arrendamientos de terrenos, activos del subsuelo y otros activos de origen natural.

Subtitulo 06 Ítem 02 Dividendos
Subtitulo 06 Ítem 03 Intereses
Subtitulo 06 Ítem 04 Participación de Utilidades
Subtitulo 06 Ítem 99 Otras Rentas de la Propiedad

Subtitulo 07 Ingresos de Operación

Comprende los ingresos provenientes de la venta de bienes y/o servicios que son consecuencia de la actividad propia de cada organismo del sector público, o ventas incidentales relacionadas con las actividades sociales o comunitarias habituales de los ministerios y otras reparticiones de gobierno. Dichos ingresos incluirán todos los impuestos que graven las ventas del organismo, como asimismo cualquier otro recargo a que estén sujetas. Otros Ítems:

Subtitulo 07 Ítem 01 Venta de Bienes: Incluye elementos tangibles sujetos a transacción, producidos y/o comercializados por el respectivo organismo.

Subtitulo 07 Ítem 02 Venta de Servicios: Comprende los servicios sujetos a tarifas tales como los pasaportes, entradas a parques o instalaciones culturales y recreativas del gobierno, inclusive aquellos servicios que no dan origen a un ticket o documento, como es el caso de la revisión de antecedentes o la validación de expedientes.

Subtitulo 08 Otros Ingresos Corrientes

Corresponde a todos los otros ingresos corrientes que se perciban y que no puedan registrarse en las clasificaciones anteriores. Otros Ítems:

Subtitulo 08 Ítem 01 Recuperaciones y Reembolsos por Licencias Médicas

Subtitulo 08 Ítem 02 Multas y Sanciones Pecuniarias.

Corresponden a ingresos provenientes de pagos obligatorios por parte de terceros, por el incumplimiento de las leyes, normas administrativas u obligaciones.

Subtitulo 08 Ítem 03 Participación Del Fondo Común Municipal.

Comprende el ingreso por concepto de la participación que se determine del "Fondo Común Municipal", en conformidad a lo dispuesto en el artículo 38 del DL. Nº 3.063, de 1979. Comprende las siguientes asignaciones:

- Subtitulo 08 Ítem 03 Asignación 001 Participación Anual
- Subtitulo 08 Ítem 03 Asignación 002 Compensaciones Fondo
- Común Municipal
- Subtitulo 08 Ítem 03 Asignación 003 Aportes Extraordinarios.

Subtitulo 08 Ítem 04 Fondos De Terceros

Comprende los recursos que recaudan los organismos del sector público y que en virtud de disposiciones legales vigentes deben ser integrados a terceros.

Subtitulo 08 Ítem 99 Asignación 99 Otros

Otros Ingresos Corrientes no especificados en las categorías anteriores.

Subtitulo 09 Aporte Fiscal

Subtitulo 09 Ítem 01 Libre

Aporte complementario que otorga el Estado a través de la Ley de Presupuestos y sus modificaciones, destinado al financiamiento de gastos de los organismos públicos.

Subtitulo 09 Ítem 02 Servicio De La Deuda Interna

Aporte complementario que entrega el Estado, cuando corresponda, destinado a financiar intereses y amortizaciones de la deuda interna de los organismos públicos.

Subtitulo 09 Ítem 03 Servicio De La Deuda Externa

Aporte complementario que entrega el Estado, cuando corresponda,

destinado a financiar intereses y amortizaciones de la deuda externa de los organismos públicos.

Subtitulo 10 Venta de Activos No Financieros

Corresponde a ingresos provenientes de la venta de activos físicos de propiedad de los organismos del sector público, así como de la venta de activos intangibles, tales como patentes, marcas, programas informáticos, la información nueva o los conocimientos especializados, cuyo uso esté restringido al organismo que ha obtenido derechos de propiedad sobre la información. Comprende los siguientes ítems:

Subtitulo 10 Ítem 01 Terrenos
Subtitulo 10 Ítem 02 Edificios
Subtitulo 10 Ítem 03 Vehículos
Subtitulo 10 Ítem 04 Mobiliario y Otros
Subtitulo 10 Ítem 05 Máquinas y Equipos
Subtitulo 10 Ítem 06 Equipos Informáticos
Subtitulo 10 Ítem 07 Programas Informáticos
Subtitulo 10 Ítem 99 Otros Activos No Financieros

Subtitulo 11 Venta de Activos Financieros

Corresponde a los recursos originados por la venta de instrumentos financieros negociables como valores mobiliarios e instrumentos del mercado de capitales, que no se hubieren liquidado al 31 de diciembre del año anterior. Comprende los siguientes ítems:

Subtitulo 11 Ítem 01 Venta ó Rescate de Títulos y Valores
Subtitulo 11 Ítem 02 Venta de Acciones y Participaciones de Capital
Subtitulo 11 Ítem 03 Operaciones de Cambio
Ingresos producidos por la conversión de moneda nacional y extranjera.
Subtitulo 11 Ítem 99 Otros Activos Financieros

Subtitulo 12 Recuperación de Préstamos

Corresponde a los ingresos originados por la recuperación de préstamos concedidos en años anteriores, tanto a corto como a largo plazo.

Subtitulo 12 Ítem 01 De Asistencia Social
Subtitulo 12 Ítem 02 Hipotecarios
Subtitulo 12 Ítem 03 Pignoraticios
Subtitulo 12 Ítem 04 De Fomento
Subtitulo 12 Ítem 05 Médicos
Subtitulo 12 Ítem 06 Por Anticipos a Contratistas
Subtitulo 12 Ítem 07 Por Anticipos por Cambio De Residencia
Subtitulo 12 Ítem 09 Por Ventas a Plazo
Subtitulo 12 Ítem 10 Ingresos por Percibir

Subtitulo 13 Transferencias para Gastos de Capital

Corresponden a donaciones u otras transferencias, no sujetas a la contraprestación de bienes y/o servicios, y que involucran la adquisición de activos por parte del beneficiario.

Subtitulo 13 Ítem 01 Del Sector Privado
Subtitulo 13 Ítem 02 Del Gobierno Central
Subtitulo 13 Ítem 03 De Otras Entidades Públicas
Subtitulo 13 Ítem 04 De Empresas Públicas No Financieras
Subtitulo 13 Ítem 05 De Empresas Públicas Financieras
Subtitulo 13 Ítem 06 De Gobiernos Extranjeros
Subtitulo 13 Ítem 07 De Organismos Internacionales

Subtitulo 14 Endeudamiento

Comprende los recursos provenientes de la colocación de valores, la obtención de préstamos y los créditos de proveedores, aprobados por las instancias públicas que correspondan.

Subtitulo 14 Ítem 01 Endeudamiento Interno
Corresponde a la colocación de bonos públicos en el país, obtención de préstamos del sector privado y público, y créditos de proveedores, a corto y largo plazo.

Subtitulo 14 Ítem 02 Endeudamiento Externo
Corresponde a los recursos originados en la colocación de bonos y otros títulos públicos en el exterior y de la obtención de préstamos de gobiernos extranjeros y de organismos e instituciones internacionales, a corto y largo plazo.

Subtitulo 15 Saldo Inicial de Caja

Corresponde a las disponibilidades netas en cuenta corriente bancaria y en efectivo de los organismos públicos, además de los fondos anticipados y no rendidos, excluyendo los depósitos de terceros, tanto en moneda nacional como extranjera, al 1° de enero.

III. CLASIFICADOR DE GASTOS

Subtitulo 21 Gastos En Personal

Comprende todos los gastos que, por concepto de remuneraciones, aportes del empleador y otros gastos relativos al personal, consultan los organismos del sector público para el pago del personal en actividad.

Subtitulo 21 Ítem 01 Personal de Planta

Subtitulo 21 Ítem 01 Asignación 001 Sueldos y Sobresueldos: Sueldo base y asignaciones adicionales, no asociados a desempeño

individual o colectivo, asignados a los grados de las dotaciones permanentes o especiales vigentes.

Subtitulo 21 Ítem 01 Asignación 002 Aportes del Empleador: Constituyen los aportes que deben efectuar los organismos del sector público, en su calidad de empleadores, a las instituciones correspondientes.

Subtitulo 21 Ítem 01 Asignación 003 Asignaciones por Desempeño: Considera las asignaciones adicionales al sueldo base, asociadas a desempeño institucional, individual y colectivo, asignadas a las dotaciones permanentes.

Subtitulo 21 Ítem 01 Asignación 004 Remuneraciones Variables: Por trabajos extraordinarios, comisiones de servicio en el país y en el exterior y otras remuneraciones.

Subtitulo 21 Ítem 01 Asignación 005 Aguinaldos y Bonos: Para el cumplimiento de la normativa legal, cuando sea procedente.

Subtitulo 21 Ítem 02 Personal A Contrata

Subtitulo 21 Ítem 02 Asignación 001 Sueldos y Sobresueldos

Subtitulo 21 Ítem 02 Asignación 002 Aportes del Empleador

Subtitulo 21 Ítem 02 Asignación 003 Asignaciones por Desempeño

Subtitulo 21 Ítem 02 Asignación 004 Remuneraciones Variables

Subtitulo 21 Ítem 02 Asignación 005 Aguinaldos y Bonos

Subtitulo 21 Ítem 03 Otras Remuneraciones

Subtitulo 21 Ítem 03 Asignación 001 Honorarios a Suma Alzada - Personas Naturales: Honorarios a profesionales, técnicos o expertos en determinadas materias y/o labores de asesoría altamente calificada, de acuerdo con las disposiciones vigentes.

Subtitulo 21 Ítem 03 Asignación 002 Honorarios Asimilados a Grados

Subtitulo 21 Ítem 03 Asignación 003 Jornales: Remuneraciones a trabajadores afectos al sistema de jornal.

Subtitulo 21 Ítem 03 Asignación 004 Remuneraciones Reguladas por el Código del Trabajo: Corresponde incluir en este ítem las remuneraciones brutas de los vigilantes privados de la ley Nº 18.382, y personal la ley Nº 18.460 y la ley Nº 18.593.

Subtitulo 21 Ítem 03 Asignación 005 Suplencias y Reemplazos: Gastos de los funcionarios de planta designados como suplente, dentro de un mismo Servicio.

Subtitulo 21 Ítem 03 Asignación 006 Personal a Trato y/o Temporal: Personal que preste servicios transitorios y/o temporales no comprendidos en asignaciones anteriores.

Subtitulo 21 Ítem 03 Asignación 07 Alumnos en Práctica: Gastos para personal que preste servicios en forma transitoria, como parte de su formación técnica o profesional.

Subtitulo 21 Ítem 03 Asignación 999 Otras: Otras Remuneraciones no especificadas en las categorías anteriores.

Subtitulo 21 Ítem 04 Otros Gastos en Personal

Subtitulo 21 Ítem 04 Asignación 001 Asignación de Traslado: Asignación por cambio de residencia y otros similares pagados a las dotaciones permanentes y al personal a contrata.

Subtitulo 21 Ítem 04 Asignación 002 Dieta Parlamentaria: Comprende la aplicación del artículo 59 de la Constitución Política de la República de Chile.

Subtitulo 21 Ítem 04 Asignación 003 Dietas a Juntas, Consejos y Comisiones: Son las retribuciones por concepto de asistencia a Juntas, Consejos, Comisiones y Concejos Municipales.

Subtitulo 21 Ítem 04 Asignación 004 Prestaciones de Servicios en Programas Comunitarios: Comprende la contratación de personas naturales sobre la base de honorarios, para la prestación de servicios ocasionales y/o transitorios, ajenos a la gestión administrativa interna de las respectivas municipalidades, que estén directamente asociados al desarrollo de programas en beneficio de la comunidad, en materias de carácter social, cultural, de rehabilitación o para enfrentar situaciones de emergencia.

Subtitulo 22 Bienes y Servicios de Consumo

Comprende los gastos por adquisiciones de bienes de consumo y servicios no personales, necesarios para el cumplimiento de las funciones y actividades de los organismos del sector público. Asimismo, incluye los gastos derivados del pago de determinados impuestos, tasas, derechos y otros gravámenes de naturaleza similar, que en cada caso se indican en los ítems respectivos.

Subtitulo 22 Ítem 01 Alimentos y Bebidas

Son los gastos que por estos conceptos se realizan para la alimentación de funcionarios, alumnos y demás personas, con derecho a estos beneficios de acuerdo a normativa vigentes.

Subtitulo 22 Ítem 01 Asignación 001 Para Personas: Son gastos por concepto de adquisiciones de alimentos destinados al consumo de seres humanos.

Subtitulo 22 Ítem 01 Asignación 002 Para Animales: Son los gastos por concepto de adquisiciones de alimentos para animales.

Subtitulo 22 Ítem 02 Textiles, Vestuario y Calzado

Son los gastos por concepto de adquisiciones y/o confecciones de textiles, acabados textiles, vestuarios y sus accesorios, prendas diversas de vestir y calzado.

Subtitulo 22 Ítem 02 Asignación 001 Textiles y Acabados Textiles: Son los gastos por concepto de adquisiciones y/o confecciones de hilados y telas de cualquier naturaleza.

Subtitulo 22 Ítem 02 Asignación 002 Vestuario, Accesorios y Prendas Diversas: Son los gastos por concepto de adquisiciones y/o confecciones de uniformes, elementos de protección para el vestuario, prendas para uso agrícola ó industrial.
Subtitulo 22 Ítem 02 Asignación 003 Calzado: Son los gastos por concepto de adquisiciones y/o confecciones de calzado de cualquier naturaleza.

Subtitulo 22 Ítem 03 Combustibles y Lubricantes

Son los gastos por concepto de adquisiciones de combustibles y lubricantes para el consumo de vehículos, maquinarias, equipos de producción, tracción y elevación, calefacción y otros usos. Considera las siguientes asignaciones:

Subtitulo 22 Ítem 03 Asig. 001 Para Vehículos
Subtitulo 22 Ítem 03 Asig. 002 Equipos de Producción, Tracción y Elevación
Subtitulo 22 Ítem 03 Asig. 003 Para Calefacción
Subtitulo 22 Ítem 03 Asig. 999 Para Otros

Subtitulo 22 Ítem 04 Materiales de Uso ó Consumo

Son los gastos por concepto de adquisiciones de materiales de uso o consumo corriente, tales como materiales de oficina, materiales de enseñanza, productos químicos y farmacéuticos, materiales y útiles quirúrgicos y útiles de aseo, menaje para casinos y oficinas, insumos computacionales, materiales y repuestos y accesorios para mantenimientos y reparaciones, para la dotación de los organismos del sector público. Considera las siguientes asignaciones:

Subtitulo 22 Ítem 04 Asignación 001 Materiales de Oficina, Comprende:

- Productos de Papeles, Cartones e Impresos y, en general, todo tipo de formularios e impresos y productos para el uso o consumo de oficinas.
- Materiales y Útiles Diversos de Oficina y, en general, toda clase de artículos de naturaleza similar para el uso o consumo de oficinas.
- Materiales y Útiles Diversos de Impresión, no incluidos anteriormente, necesarios para el uso o consumo en unidades de impresión de los Servicios Públicos.

Subtitulo 22 Ítem 04 Asignación 002 Textos y Otros Materiales de Enseñanza: Gastos por concepto de adquisiciones de materiales enseñanza y en general productos necesarios para el uso de los establecimientos de educación en general.
Subtitulo 22 Ítem 04 Asignación 003 Productos Químicos: Gastos por concepto de adquisiciones de productos químicos inorgánicos y orgánicos.

Subtitulo 22 Ítem 04 Asignación 004 Productos Farmacéuticos: Gastos para productos bacteriológicos, antibióticos, alcaloides, productos apoterápicos, medicamentos preparados para uso interno y externo, productos para cirugía, materiales de curación y otros medicamentos y productos farmacéuticos.

Subtitulo 22 Ítem 04 Asignación 005 Materiales y Útiles Quirúrgicos: Gastos por concepto de adquisiciones de útiles menores médico-quirúrgicos, tales como jeringas, agujas, gasas, vendajes, material de sutura, guantes para cirujano, tela emplástica, material radiográfico y otros necesarios de naturaleza similar.

Subtitulo 22 Ítem 04 Asignación 006 Fertilizantes, Insecticidas, Fungicidas y Otros: Son los gastos por concepto de adquisiciones de abonos naturales de origen animal o vegetal, salitre y otros productos semejantes, como DDT, naftalina, clordano, y otros productos químicos para combatir plagas, insectos, plantas dañinas, etc.

Subtitulo 22 Ítem 04 Asignación 007 Materiales y Útiles de Aseo: Gastos por concepto de adquisiciones de todo producto destinado a ser usado en el aseo de las reparticiones del sector público.

Subtitulo 22 Ítem 04 Asignación 008 Menaje para Oficina, Casino y Otros: Gastos para adquisiciones de artículos tales cuchillería, batería de cocina, platos, vasos, botellas, azucareros, bandejas, alcuzas y demás artículos de esta naturaleza.

Subtitulo 22 Ítem 04 Asignación 009 Insumos, Repuestos y Accesorios Computacionales: Gastos para insumos necesarios para el funcionamiento de los equipos informáticos.

Subtitulo 22 Ítem 04 Asignación 010 Materiales para Mantenimiento y Reparaciones de Inmuebles: Son los gastos por concepto de adquisiciones de artículos refractarios, vidrios, ladrillos, cemento, yeso, cal, baldosas, mosaicos, bloques y pastelones de cemento, codos, cañerías y fitting, materiales para pintar y barnizar, materiales de cerrajería, maderas, artículos eléctricos, productos aislantes y de impermeabilización, pegamentos, colas, anticorrosivos, desincrustantes, explosivos, papeles decorativos y, en general, todo artículo de naturaleza similar necesario para la mantención y reparación de las reparticiones de los organismos del sector público.

Subtitulo 22 Ítem 04 Asignación 011 Repuestos y Accesorios para Mantenimiento y Reparaciones de Vehículos: Son los gastos por concepto de adquisiciones de neumáticos, cámaras, baterías, rodamientos, ejes, piñones, diferenciales, materiales eléctricos, pistones, bloques, motores, bujías, faroles, espejos, vidrios y, en general, todo material de esta naturaleza necesario para la mantención y reparación de vehículos motorizados.

Subtitulo 22 Ítem 04 Asignación 012 Otros Materiales, Repuestos y Útiles Diversos para Mantenimiento y Reparaciones: Son los gastos por concepto de adquisiciones de herramientas, materiales, repuestos y otros útiles necesarios para la mantención, seguridad y reparación de bienes inmuebles, instalaciones, maquinarias y equipos no incluidos en los rubros anteriores.

Subtitulo 22 Ítem 04 Asignación 013 Equipos Menores: Son los gastos por concepto de adquisiciones de equipos e implementos menores diversos para uso institucional.

Subtitulo 22 Ítem 04 Asignación 014 Productos Elaborados de Cuero, Caucho y Plásticos: Son los gastos por concepto de adquisición de productos elaborados de cuero, caucho y plásticos, tales como pieles, cueros, curtidos y por curtir, bolsas, correas, monturas y otros productos de talabartería (a excepción de calzado, carteras y otras prendas de vestir), artículos de caucho tales como mangueras, cojines, etc. (a excepción de neumáticos y cámaras para vehículos motorizados), bolsas de polietileno y artículos de plásticos varios.

Subtitulo 22 Ítem 04 Asignación 15 Productos Agropecuarios y Forestales: Son los gastos por concepto de adquisición de productos agropecuarios y forestales necesarios para la confección y mantenimiento de jardines, campos deportivos, y otros de similar naturaleza.

Subtitulo 22 Ítem 04 Asignación 016 Materias Primas y Semielaboradas: Son los gastos por concepto de adquisición de materias primas y semielaboradas de origen agropecuario, forestal, minero e industrial que requieran los organismos del sector público.

Subtitulo 22 Ítem 04 Asignación 999 Otros: Son los gastos por concepto de adquisición de otros materiales de uso o consumo no contemplados en las asignaciones anteriores.

Subtitulo 22 Ítem 05 Servicios Básicos

Son los gastos por concepto de consumos de energía eléctrica, agua potable, derechos de agua, compra de agua a particulares, gas de cañería y licuado, correo, servicios telefónicos y otros relacionados con la transmisión de voz y datos. Considera las siguientes asignaciones:

Subtitulo 22 Ítem 05 Asignación 001 Electricidad

Son los gastos por concepto de consumos de energía eléctrica del alumbrado público.

Subtitulo 22 Ítem 05 Asignación 002 Agua

Son los gastos por concepto de consumos de agua potable, derechos de agua, compra de agua a particulares y otros análogos, destinados al regadío de parques y jardines de uso público, así como el gasto asociado a los consumos de grifos.

Subtitulo 22 Ítem 05 Asignación 003 Gas

Subtitulo 22 Ítem 05 Asignación 004 Correo

Subtitulo 22 Ítem 05 Asignación 005 Telefonía Fija

Subtitulo 22 Ítem 05 Asignación 006 Telefonía Celular

Subtitulo 22 Ítem 05 Asignación 007 Acceso a Internet

Son los gastos por servicios de Internet, referidos a cobros fijos o variables.

Subtitulo 22 Ítem 05 Asignación 008 Enlaces de Telecomunicaciones

Son los gastos por contratación de líneas de comunicación con redes o bases de datos públicos y privados, a través de microondas,

radiofrecuencia, fibra óptica, satélite, etc. Incluye tanto los gastos de instalación como el costo fijo o variable determinado en el contrato.

Subtitulo 22 Ítem 05 Asignación 999 Otros

Subtitulo 22 Ítem 06 Mantenimiento y Reparaciones

Son los gastos por servicios que sean necesarios efectuar por concepto de reparaciones y mantenimiento de bienes muebles e inmuebles, instalaciones, construcciones menores y sus artículos complementarios.

Subt. 22 Ítem 06 Asig. 001 Mantenimiento y Reparación de Edificaciones

Son los gastos por concepto de mantenimiento y reparación de edificios para oficinas públicas, escuelas, centros asistenciales y otros análogos. Incluye también los gastos por los servicios adquiridos, para el mantenimiento y reparación de instalaciones como las eléctricas, ascensores, elevadores, agua, gas, aire acondicionado, telecomunicaciones, de radio y televisión.

Subt. 22 Ítem 06 Asig. 002 Mantenimiento y Reparación de Vehículos

Son los gastos por concepto de mantenimiento y reparación de automóviles, autobuses, camiones, jeep, motos, vehículos de tres ruedas, de equipos ferroviarios, marítimos y aéreos, y de equipos de tracción animal y mecánica.

Subt. 22 Ítem 06 Asig. 003 Mantenimiento y Reparación de Mobiliarios y Otros

Son los gastos por concepto de mantenimiento y reparación de mobiliario de oficinas y viviendas, muebles de instalaciones militares, policiales, educacionales, sanitarias y hospitalarias, de aduanas, puertos y aeropuertos, etc.

Subt. 22 Ítem 06 Asig. 004 Mantenimiento y Reparación de Máquinas y Equipos de Oficina

Son los gastos por concepto de mantenimiento y reparación de máquinas calculadoras, contables, relojes de control, máquinas de cálculo electrónico, equipos de aire acondicionado, reguladores de temperatura, calentadores, cocinas, refrigeradores, radios, televisores, aspiradoras, enceradoras, grabadoras, dictáfonos, escritorios, muebles metálicos, kardex, sillas, sillones, muebles de casino, de enseñanza, tales como pizarrones, bancos escolares, etc. Incluye, además, mantenimiento y reparación de máquinas de escribir y otras.

Subt. 22 Ítem 06 Asig. 005 Mantenimiento y Reparación de Maquinarias y Equipos de Producción

Son los gastos por concepto de mantenimiento y reparaciones de maquinarias y equipos agropecuarios, de maquinarias y equipos industriales, de equipos petroleros, de maquinarias y equipos de servicios productivos, de equipos para tratamiento de aguas, de equipos de refrigeración, etc.

Subt. 22 Ítem 06 Asig. 006 Mant. y Reparación de Otras Maquinarias y Equipos

- Equipos Médicos, Sanitarios y de Investigación como rayos X, dentales, aparatos de medición, equipos de laboratorios, etc.
- Equipos Viales destinados a la construcción y/o mantenimiento de calles, caminos, construcción de puentes y otras obras.
- Equipos de Construcción dedicados a la construcción de edificios, obras de infraestructura, instalaciones adheridas a edificios y al suelo.

Subt. 22 Ítem 06 Asig. 007 Mantenimiento y Reparación de Equipos Informáticos

Son los gastos para reparación y mantenimiento de los equipos computacionales y los dispositivos de comunicación, equipos eléctricos, cableados de red e instalaciones eléctricas de exclusivo uso informático.

Subt. 22 Ítem 06 Asignación 999 Otros

Son los gastos por concepto de mantenimiento y reparación de otras máquinas y equipos no incluidos en las asignaciones anteriores.

Subtitulo 22 Ítem 07 Publicidad y Difusión

Subt. 22 Ítem 07 Asignación 001 Servicios de Publicidad

Son los gastos por concepto de publicidad, difusión o relaciones públicas en general, tales como avisos, promoción en periódicos, radios, televisión, cines, teatros, revistas, contratos con agencias publicitarias, servicios de exposiciones y, en general, todo gasto similar que se destine a estos objetivos, sujeto a la normativa del artículo 3o de la ley Nº 19.896.

Subt. 22 Ítem 07 Asignación 002 Servicios de Impresión

Comprende los gastos por concepto de servicios de impresión de afiches, folletos, revistas y otros elementos que se destinen para estos fines, reproducción de memorias, instrucciones, manuales y otros similares.

Subt. 22 Ítem 07 Asignación 003 Servicios de Encuadernación y Empaste

Comprende los gastos por concepto de servicios de encuadernación y empaste de documentos, informes, libros y similares.

Subt. 22 Ítem 07 Asignación 999 Otros

Son los gastos por concepto de otros servicios de publicidad y difusión no contemplados en las asignaciones anteriores.

Subtitulo 22 Ítem 08 Servicios Generales

Subt. 22 Ítem 08 Asignación 001 Servicios de Aseo

Son los gastos por concepto de contratación de servicios de limpieza, lavandería, desinfección, extracción de basura, encerado y otros análogos. Incluye, además, los gastos por convenios de extracción de basura domiciliaria, de ferias libres y barrido de calles y derechos por uso de vertederos de basura, de cargo de las Municipalidades.

Subt. 22 Ítem 08 Asignación 002 Servicios de Vigilancia

Son los gastos por concepto de contratación de servicios de guardias, cámaras de video, alarmas y otros implementos necesarios para

resguardar el orden y la seguridad, de las personas y valores que se encuentren en un lugar físico determinado.

Subt. 22 Ítem 08 Asignación 003 Servicios de Mantención de Jardines

Son los gastos por concepto de servicio de mantención de jardines y áreas verdes, de dependencias de los organismos del sector público y los de cargo de las Municipalidades.

Subt. 22 Ítem 08 Asig. 004 Servicios de Mantención de Alumbrado Público

Subt. 22 Ítem 08 Asig. 005 Servicios de Mantención de Semáforos

Subt. 22 Ítem 08 Asig. 006 Servicios de Mantención de Señalizaciones de Tránsito

Son los gastos por mantención de señalizaciones de tránsito en la vía pública, cuando este servicio se encuentre licitado.

Subt. 22 Ítem 08 Asignación 007 Pasajes, Fletes y Bodegajes

Son los gastos por concepto de movilización, locomoción, mudanzas, transportes, pago de permisos de circulación de vehículos y placas patentes para vehículos motorizados, peajes, embalajes, remesas de formularios, transporte de correspondencia, gastos de carga y descarga, de arrumaje y otros análogos.

Subt. 22 Ítem 08 Asignación 008 Salas Cunas y/o Jardines Infantiles

Son los gastos por concepto de contratación de servicios por estos conceptos, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes.

Subt. 22 Ítem 08 Asignación 009 Servicios de Pago y Cobranza

Son los gastos por concepto de contratación de servicios por el pago y/o recaudación de beneficios, y las notificaciones por mora.

Subt. 22 Ítem 08 Asignación 010 Servicios de Suscripción y Similares

Son los gastos por concepto de suscripciones a revistas y diarios, y suscripciones o contrataciones de servicios nacionales e internacionales de información por medios electrónicos de transmisión de datos, textos o similares.

Subt. 22 Ítem 08 Asignación 011 Servicios de Producción y Desarrollo de Eventos

Son los gastos por concepto de contratación de personas jurídicas, para la producción y desarrollo integral de eventos sociales, culturales y deportivos, que realizan en beneficio de la comunidad las municipalidades.

Subt. 22 Ítem 08 Asignación 999 Otros

Son los gastos por concepto de otros servicios generales no contemplados en las asignaciones anteriores.

Subtitulo 22 Ítem 09 Arriendos

Subt. 22 Ítem 09 Asignación 001 Arriendo de Terrenos

Son los gastos por concepto de arriendo de terrenos con fines de estacionamientos, acopio, etc.

Subt. 22 Ítem 09 Asignación 002 Arriendo de Edificios

Son los gastos por concepto de arriendo de edificios para oficina,

escuela, habitación, etc. Incluye, además, el pago de gastos comunes y las asignaciones para arriendo de locales para oficinas, garantías de arriendo, derechos de llave y otros análogos.

Subt. 22 Ítem 09 Asignación 003 Arriendo de Vehículos

Son los gastos por concepto de arriendo de vehículos motorizados y no motorizados para cumplimiento de las finalidades de la entidad, ya sean pactados por mes, horas o en otra forma. Incluye arrendamiento de animales cuando sea procedente.

Subt. 22 Ítem 09 Asignación 004 Arriendo de Mobiliario y Otros

Son los gastos por concepto de arriendo de mobiliario de oficinas y viviendas, muebles de instalaciones militares, policiales, educacionales, sanitarias y hospitalarias, de aduanas, puertos y aeropuertos, etc.

Subt. 22 Ítem 09 Asignación 005 Arriendos de Máquinas y Equipos

Son los gastos por concepto de arriendo de máquinas y equipos de oficina, agrícolas, industriales, de construcción, otras máquinas y equipos necesarios.

Subt. 22 Ítem 09 Asignación 006 Arriendo de Equipos Informáticos

Son los gastos por concepto de arriendo de equipos computacionales, periféricos, adaptadores, accesorios, medios de respaldo y otros elementos complementarios, ubicados in situ o remotos. Incluye el arriendo de líneas y dispositivos de comunicaciones.

Subt. 22 Ítem 09 Asignación 999 Otros

Son los gastos por concepto de arriendo de otros bienes no contemplados en las asignaciones anteriores.

Subtitulo 22 Ítem 10 Servicios Financieros y de Seguros

Subt. 22 Ítem 10 Asig. 001 Gtos. Financieros por Compra y Venta de Títulos y Valores

Son los gastos por concepto de prestaciones de servicios realizados por compra y venta de valores.

Subt. 22 Ítem 10 Asig. 002 Primas y Gastos de Seguros

Son los gastos por concepto de primas de seguro contra daños y otros accidentes a la propiedad como incendios, colisión de vehículos, etc.

Subt. 22 Ítem 10 Asig. 003 Servicios de Giros y Remesas

Son los gastos por concepto de servicios de giros y remesas de dinero y valores financieros

Subt. 22 Ítem 10 Asig. 004 Gastos Bancarios

Corresponde a los gastos bancarios, no vinculados a los de la deuda interna y externa.

Subt. 22 Ítem 10 Asig. 999 Otros

Son los gastos por concepto de otros servicios financieros y de seguros no contemplados en las asignaciones anteriores.

Subtitulo 22 Ítem 11 Servicios Técnicos y Profesionales

Subt. 22 Ítem 11 Asig.001 Estudios e Investigaciones

Son los gastos por concepto de estudios e investigaciones contratados

externamente, tales como servicios de análisis, interpretaciones de asuntos técnicos, económicos y sociales, contrataciones de investigaciones sociales, estadísticas, científicas, técnicas, económicas y otros análogos, que correspondan a aquellos inherentes a la institución que plantea el estudio.

Con este ítem no se podrán pagar honorarios a suma alzada a personas naturales.

Subt. 22 Ítem 11 Asig.002 Cursos de Capacitación

Corresponde incluir en este rubro los gastos por la prestación de servicios de capacitación o perfeccionamiento necesarios para mejorar la gestión institucional.

Subt. 22 Ítem 11 Asig.003 Servicios Informáticos

Son los gastos por concepto de contratación de consultorías para la mantención o readecuación de los sistemas informáticos para mantener su vigencia o utilidad.

Subt. 22 Ítem 11 Asig. 999 Otros

Otros servicios técnicos o profesionales no contemplados en las asignaciones anteriores.

Subtitulo 22 Ítem 12 Otros Gastos en Bienes y Servicios de Consumo

Subt. 22 Ítem 12 Asig.001 Gastos Reservados

Son los gastos que por su naturaleza se estiman secretos o reservados, y que están sujetos a las normas establecidas en la Ley Nº 19.863.

Subt. 22 Ítem 12 Asig.002 Gastos Menores

Son los gastos de cualquier naturaleza y de menor cuantía, y se mantienen en efectivo hasta el monto autorizado de acuerdo con las disposiciones legales vigentes.

Subt. 22 Ítem 12 Asig.003 Gastos de Representación, Protocolo y Ceremonial

Son los gastos por concepto de inauguraciones, aniversarios, presentes, atención a autoridades, delegaciones, huéspedes ilustres y otros análogos, en representación del organismo.

Subt. 22 Ítem 12 Asig.004 Intereses, Multas y Recargos

Son los gastos derivados de retrasos o incumplimiento de obligaciones, no incluidos en otros conceptos de gasto.

Subt. 22 Ítem 12 Asig.005 Derechos y Tasas

Son los gastos por concepto de pagos realizados en contrapartida a prestaciones obtenidas de un servicio, tales como gastos por derechos notariales, de registro, legalización de documentos y similares. Incluye las tasas municipales y otras que los organismos deban abonar en cumplimiento de sus funciones.

Subt. 22 Ítem 12 Asig.006 Contribuciones

Comprende el pago por el tributo que se aplica sobre el avalúo fiscal de las propiedades de acuerdo con avalúo y normas de la Ley Sobre Impuesto Territorial.

Subt. 22 Ítem 12 Asig.999 Otros

Son los gastos no considerados en otros ítem que puedan producirse

exclusivamente dentro del año y que constituyan una necesidad indiscutible e ineludible.

Subtitulo 23 Prestaciones de Seguridad Social
Subtitulo 23 Ítem 01 Prestaciones Previsionales

Son los gastos por concepto de jubilaciones, pensiones, montepíos, desahucios y en general cualquier beneficio de similar naturaleza, que se encuentren condicionados al pago previo de un aporte, por parte del beneficiario.

También, se imputarán a este ítem los desahucios e indemnizaciones establecidos en estatutos especiales del personal de algunos organismos del sector público; indemnizaciones y rentas vitalicias por fallecimientos en actos de servicio. Considera las siguientes asignaciones:

Subt. 23 Ítem 01 Asig. 001 Jubilaciones, Pensiones y Montepíos
Subt. 23 Ítem 01 Asig. 002 Bonificaciones
Subt. 23 Ítem 01 Asig. 003 Bono de Reconocimiento
Subt. 23 Ítem 01 Asig. 004 Desahucios e Indemnizaciones
Subt. 23 Ítem 01 Asig. 005 Fondo de Seguro Social de los Empleados Públicos
Subt. 23 Ítem 01 Asig. 006 Asignación por Muerte
Subt. 23 Ítem 01 Asig. 007 Seguro de Vida
Subt. 23 Ítem 01 Asig 008 Devolución de Imposiciones
Subt. 23 Ítem 01 Asig 009 Bonificaciones de Salud
Subt. 23 Ítem 01 Asig 010 Subsidios de Reposo Preventivo
Subt. 23 Ítem 01 Asig 011 Subsidio de Enfermedad y Medicina Curativa
Subt. 23 Ítem 01 Asig 012 Subsidios por Accidentes del Trabajo
Subt. 23 Ítem 01 Asig 013 Sub. Reposo Maternal, Artículo 196 Cód. del Trabajo
Subt. 23 Ítem 01 Asig 014 Sub. Cajas de Compensación de Asignación Familiar
Subt. 23 Ítem 01 Asig 015 Aporte Fondo de Cesantía Solidario Ley Nº 19.728

Subtitulo 23 Ítem 02 Prestaciones de Asistencia Social

Los entes previsionales imputarán a este ítem los pagos que efectúen por concepto de seguridad social no condicionadas al pago previo de un aporte, como las asignaciones familiares y maternales. Considera las siguientes asignaciones:

Subt. 23 Ítem 02 Asig 001 Asignación Familiar
Subt. 23 Ítem 02 Asig 002 Pensiones Asistenciales
Subt. 23 Ítem 02 Asig 003 Garantía Estatal Pensiones Mínimas
Subt. 23 Ítem 02 Asig 004 Ayudas Económicas y Otros Pagos Preventivos
Subt. 23 Ítem 02 Asig 005 Subsidio de Reposo Maternal y Cuidado del Niño

Subt. 23 Ítem 02 Asig 006 Subsidio de Cesantía
Subt. 23 Ítem 02 Asig 012 Aporte Familiar Permanente marzo

Subtitulo 23 Ítem 03 Prestaciones Sociales del Empleador

Corresponde a cualquier beneficio de seguridad social pagado por el empleador a sus empleados o ex-empleados. Incluye el aporte patronal a que se refiere el artículo 5º de la ley Nº 18.675. Considera las siguientes asignaciones:

Subt. 23 Ítem 03 Asig.001 Indemnización de Cargo Fiscal
Subt. 23 Ítem 03 Asig. 002 Beneficios Médicos
Subt. 23 Ítem 03 Asig. 003 Fondo Retiro Funcionarios Públicos Ley Nº 19.882
Subt. 23 Ítem 03 Asig. 004 Otras indemnizaciones

Subtitulo 24 Transferencias Corrientes

Comprende los gastos correspondientes a donaciones u otras transferencias corrientes que no representan la contraprestación de bienes o servicios. Incluye aportes de carácter institucional y otros para financiar gastos corrientes de instituciones públicas y del sector externo.

Subtitulo 24 Ítem 01 Al Sector Privado

Son los gastos por concepto de transferencias directas a personas, tales como becas de estudio en el país y en el exterior, ayudas para funerales, premios, donaciones, etc. Y las transferencias a instituciones del sector privado, con el fin específico de financiar programas de funcionamiento de dichas instituciones, tales como instituciones de enseñanza, instituciones de salud y asistencia social, instituciones científicas y tecnológicas, instituciones de asistencia judicial, médica, de alimentación, de vivienda, etc. Incluye, además, las transferencias a clubes sociales y deportivos, mutualidades y cooperativas, entre otras.

Subtitulo 24 Ítem 02 Al Gobierno Central

Son los gastos por concepto de transferencias que se efectúen a los organismos incluidos en la Ley de Presupuestos del Sector Público, clasificadas como ingresos en el subtítulo 05 ítem 02, para efectos de consolidación.

Subtitulo 24 Ítem 03 A Otras Entidades Públicas

Corresponde al gasto por transferencias remitidas a otras entidades que en la Ley de Presupuestos del Sector Público no tienen la calidad superior que identifica a los organismos, tales como municipalidades y fondos establecidos por ley.

Subtitulo 24 Ítem 04 A Empresas Públicas No Financieras

Comprende las transferencias a empresas del Estado creadas por ley, y aquellas en que el Estado, sus instituciones o empresas tengan aporte de capital igual o superior al cincuenta por ciento, que producen bienes y servicios no financieros.

Subtitulo 24 Ítem 05 A Empresas Públicas Financieras

Comprende las transferencias a empresas del Estado creadas por ley, y aquellas en que el Estado, sus instituciones o empresas tengan aporte de capital igual o superior al cincuenta por ciento, cuya actividad principal

sea la intermediación financiera o que realizan actividades financieras auxiliares muy relacionadas con la intermediación financiera.

Subtitulo 24 Ítem 06 A Gobiernos Extranjeros

Comprende los gastos por transferencias para cubrir compromisos adquiridos o para contribuir a situaciones de emergencia, a favor de gobiernos extranjeros.

Subtitulo 24 Ítem 07 A Organismos Internacionales

Comprende los gastos por concepto de contribución o cuotas que se deben efectuar a organismos e instituciones internacionales en los que se participe en condiciones de afiliado.

Subtitulo 25 Íntegros Al Fisco

Corresponde a los pagos a la Tesorería Fiscal. Incluye las entregas, que de acuerdo con los artículos 29 y 29 bis del DL. Nº 1.263 de 1975, deban ingresarse a rentas generales de la Nación. Comprende los siguientes ítems:

Subtitulo 25 Ítem 01 Impuestos

Subtitulo 25 Ítem 02 Anticipos y/o Utilidades

Subtitulo 25 Ítem 03 Excedentes de Caja

Subtitulo 25 Ítem 99 Otros Íntegros Al Fisco

Subtitulo 26 Otros Gastos Corrientes

Subtitulo 26 Ítem 01 Devoluciones

Comprende las devoluciones de gravámenes, contribuciones pagadas en exceso, retenciones, garantías, descuentos indebidos, reembolsos y otros.

Subtitulo 26 Ítem 02 Compensaciones Por Daños a Terceros y/o a la Propiedad

Son los gastos por concepto de pagos como compensación por daños a las personas o a las propiedades causados por organismos del sector público. Pueden ser tanto pagos para cumplimiento de las sentencias que se encuentren ejecutoriadas, incluidas las de origen previsional, dictadas por autoridades competentes de acuerdo con el artículo 752 del Código de Procedimiento Civil u otras disposiciones legales, como pagos de gracia acordados extrajudicialmente.

Subtitulo 26 Ítem 03, 2% Constitucional

Son los gastos por concepto de la creación o incremento de asignaciones en otros subtítulos, cuando existan las condiciones de emergencia nacional, en los términos establecidos en el número 22 del artículo 32 de la Constitución Política de la República de Chile.

Subtitulo 26 Ítem 04 Aplicación Fondos de Terceros

Para entrega de fondos recaudados a entidades beneficiadas de acuerdo con las disposiciones legales vigentes.

Subtitulo 27 Aporte Fiscal Libre

Para imputación de la entrega de fondos, incluidos en el "Programa de Caja", a los organismos del sector público, a través del Servicio de Tesorerías.

Subtitulo 28 Aporte Fiscal Para Servicio De La Deuda

Subtitulo 29 Adquisición De Activos No Financieros

Comprende los gastos para formación de capital y compra de activos físicos existentes.

Subtitulo 29 Ítem 01 Terrenos

Son los gastos por concepto de adquisición o expropiación de terrenos. Dichas adquisiciones o expropiaciones no deben corresponder ni ser parte integrante de un proyecto de inversión.

Subtitulo 29 Ítem 02 Edificios

Son los gastos por concepto de compra o expropiación de viviendas, edificios, locales y otros similares.

Subtitulo 29 Ítem 03 Vehículos

Son los gastos por concepto de adquisición de equipos empleados para transportar personas y objetos, e incluye la compra de automóviles, station wagons, furgones, buses, remolques y cualquier otro tipo de vehículos motorizados.

Subtitulo 29 Ítem 04 Mobiliario y Otros

Son los gastos por concepto de mobiliario de oficinas y de viviendas, muebles de instalaciones educacionales, hospitalarias, policiales, etc. Asimismo, incluye los gastos en otros enseres destinados al funcionamiento de oficinas, casinos, edificaciones y otras instalaciones públicas.

Subtitulo 29 Ítem 05 Máquinas y Equipos

Son los gastos por concepto de adquisición de máquinas, equipos y accesorios para el funcionamiento, producción o mantenimiento, que no formen parte de un proyecto de inversión. Considera las siguientes asignaciones:

Subtitulo 29 Ítem 05 Asignación 001 Máquinas y Equipos de Oficina

Subtitulo 29 Ítem 05 Asignación 002 Maquinarias y Equipos para la Producción

Subtitulo 29 Ítem 05 Asignación 999 Otras

Subtitulo 29 Ítem 06 Equipos Informáticos

Subt. 29 Ítem 06 Asig. 001 Equipos Computacionales y Periféricos

Son los gastos por concepto de equipos computacionales y unidades complementarias, tales como UPS, lectores de cinta, impresoras, lectoras-grabadoras de CD-ROM, etc.

Subt. 29 Ítem 06 Asig. 002 Equipos de Comunicaciones para Redes Informáticas

Son los gastos por concepto de adquisición de equipos de comunicaciones, tales como Router, Hub, Firewall, Balanceador de Carga (CSS), Scanner de Red, Patch Panel, etc.

Subtitulo 29 Ítem 07 Programas Informáticos

Subt. 29 Ítem 07 Asig. 001 Programas Computacionales

Son los gastos por concepto de adquisición de uso de software, tales como procesadores de texto, planillas electrónicas, bases de datos, etc.

Subt. 29 Ítem 07 Asig. 002 Sistemas de Información

Son los gastos por concepto de software diseñados específicamente o adecuados a las necesidades de la institución, a partir de un producto genérico, o la contratación de un servicio de desarrollo de software del que resulte un producto final, cuya propiedad intelectual pertenecerá a la institución.

Subtitulo 29 Ítem 07 Asig. 99 Otros Activos No Financieros

Son los gastos por concepto de adquisición de otros activos no financieros no especificados en las categorías anteriores.

Subtitulo 30 Adquisición de Activos Financieros

Comprende los gastos asociados a la compra de valores mobiliarios e instrumentos financieros que no se liquiden, vendan o rescaten al 31 de diciembre del año en curso.

Subtitulo 30 Ítem 01 Compra de Títulos y Valores

Comprende la estimación referencial por la compra de bonos y otros valores, previa autorización, según lo dispone el inciso segundo del artículo 3o del D.L. Nº 1.056, de 1975. Considera las siguientes asignaciones:

Subt. 30 Ítem 01 Asig.001 Depósitos a Plazo
Subt. 30 Ítem 01 Asig. 002 Pactos de Retrocompra
Subt. 30 Ítem 01 Asig. 003 Cuotas de Fondos Mutuos
Subt. 30 Ítem 01 Asig.004 Bonos o Pagarés
Subt. 30 Ítem 01 Asig. 005 Letras Hipotecarias
Subt. 30 Ítem 01 Asig. 999 Otros

Subtitulo 30 Ítem 02 Compra de Acciones y Participaciones de Capital

Son los gastos por concepto de aportes de capital de carácter no reintegrables, directos o mediante la adquisición de acciones u otros valores representativos de capital a empresas públicas o privadas nacionales u organismos e instituciones internacionales, previa autorización según lo dispone el inciso segundo del artículo 3o del D.L. Nº 1.056 de 1975.

Subtitulo 30 Ítem 03 Operaciones de Cambio

Gastos producidos por la conversión de monedas por traspasos entre los presupuestos en moneda nacional y extranjera.

Subtitulo 30 Ítem 99 Otros Activos Financieros

Son los gastos por concepto de compra de otros activos financieros no especificados en las categorías anteriores.

Subtitulo 31 Iniciativas de Inversión

Comprende los gastos en que deba incurrirse para la ejecución de estudios básicos, proyectos y programas de inversión, incluidos los destinados a Inversión Sectorial de Asignación Regional. Las asignaciones especiales con que se identifiquen los estudios básicos, proyectos y programas de inversión, de acuerdo a lo establecido en el inciso 5o del artículo 19 bis del decreto ley Nº 1.263 de 1975, corresponderán al código y nombre que se le asigne en el Banco Integrado de Proyectos (BIP).

Subtitulo 31 Ítem 01 Estudios Básicos

Son los gastos por concepto de iniciativas de inversión destinadas a generar información sobre recursos humanos, físicos o biológicos, que los permiten generar.

Subt. 31 Ítem 01 Asig. 001 Gastos Administrativos
Corresponde a los gastos en que incurre la institución que efectúa el proceso de licitación, como son publicaciones y servicios de impresión y fotocopiado.

Subt. 31 Ítem 01 Asig.002 Consultorías
Corresponde a los gastos para pagar a la empresa que se adjudique el desarrollo del estudio básico.

Subtitulo 31 Ítem 02 Proyectos
Corresponde a los gastos por estudios preinversionales de prefactibilidad, factibilidad y diseño, destinados a la toma decisión y llevar a cabo la ejecución futura de proyectos.

Subt. 31 Ítem 02 Asig.001 Gastos Administrativos
Corresponde a los gastos en que incurre la institución que efectúa el proceso de licitación, como son publicaciones y servicios de impresión y fotocopiado.

Subt. 31 Ítem 02 Asig 002 Consultorías
Corresponde a los gastos por contratación de personas naturales o jurídicas, que puedan actuar de contraparte técnica para validar los resultados del estudio, así como asesorías a la inspección técnica.

Subt. 31 Ítem 02 Asig 003 Terrenos
Corresponde al gasto por concepto de compra o expropiaciones de terrenos que son parte integrante de un proyecto de inversión.

Subt. 31 Ítem 02 Asig.004 Obras Civiles
Comprende los gastos directamente relacionados con la ejecución física de los proyectos, así como también servidumbres de paso, redes para conexiones informáticas y las inversiones complementarias necesarias para que el proyecto.

Subt. 31 Ítem 02 Asig. 005 Equipamiento
Corresponde al gasto por concepto de adquisición de mobiliario cuando formen parte integral de un proyecto.

Subt. 31 Ítem 02 Asig. 006 Equipos
Corresponde al gasto por concepto de adquisición de máquinas, equipos, hardware y software, cuando formen parte integral de un proyecto.

Subt. 31 Ítem 02 Asig.007 Vehículos
Corresponde al gasto por concepto de adquisición de vehículos, cuando éstos sean parte integrante de un proyecto de inversión.
Subt. 31 Ítem 02 Asig. 999 Otros Gastos
Corresponde a otros gastos asociados directamente a un proyecto de inversión no contemplados en los ítems anteriores.

Subtitulo 31 Ítem 03 Programas de Inversión

Son los gastos por concepto de iniciativas de inversión destinadas a incrementar, mantener o recuperar la capacidad de generación de beneficios de un recurso humano o físico.
Subt. 31 Ítem 03 Asig.001 Gastos Administrativos
Corresponde a los gastos en que incurre la institución que efectúa el proceso de licitación, como son publicaciones y servicios de impresión y fotocopiado.
Comprende asimismo, los gastos asociados directamente al programa, destinados al control y seguimiento de las actividades que desarrolla la empresa contratada para la ejecución del programa.
Subt. 31 Ítem 03 Asig.002 Consultarías
Corresponde a la contratación de personas naturales o jurídicas para actuar como contraparte técnica de los programas, porque la institución no cuenta con el personal.
Subt. 31 Ítem 03 Asig.003 Contratación del Programa
Son los gastos para pagar a la empresa que se adjudique el desarrollo del programa.

Subtitulo 32 Préstamos

Comprende los gastos realizados por otorgamiento de los siguientes préstamos:
Subtitulo 32 Ítem 01 De Asistencia Social
Corresponde a los recursos para préstamos de carácter asistencial otorgados para cubrir total o parcialmente gastos de esa naturaleza.
Subtitulo 32 Ítem 02 Hipotecarios
Corresponde a préstamos otorgados para el financiamiento de viviendas.
Subtitulo 32 Ítem 03 Pignoraticios
Corresponde a préstamos con prenda otorgados por la Dirección General de Crédito Prendario.
Subtitulo 32 Ítem 04 De Fomento
Comprende los préstamos otorgados con el fin de facilitar el desarrollo de determinadas actividades, como también para financiar estudios de pre y postgrado.
Subtitulo 32 Ítem 05 Médicos
Son recursos para otorgamiento de préstamos para cubrir total o parcialmente gastos de salud.
Subtitulo 32 Ítem 06 Por Anticipos a Contratistas

Recursos entregados a contratistas que, de conformidad a los reglamentos de contratación vigentes, para la ejecución de estudios de preinversión y proyectos de inversión.

Subtitulo 32 Ítem 07 Por Anticipos por Cambio de Residencia

Préstamos al personal, que por razones de trabajo deba cambiar su lugar de residencia.

Subtitulo 32 Ítem 09 Por Ventas a Plazo

Préstamos otorgados por ventas a plazo de bienes, servicios y activos no financieros.

Subtitulo 33 Transferencias De Capital

Comprende todo desembolso financiero, que no supone la contraprestación de bienes o servicios, destinado a gastos de inversión o a la formación de capital.

Subtitulo 33 Ítem 01 Al Sector Privado

Comprende las transferencias para gastos de capital a personas y entidades privadas tales como colegios, instituciones que prestan servicios y asistencia judicial, etc.

Subtitulo 33 Ítem 02 Al Gobierno Central

Corresponde a las transferencias para gastos de capital que se efectúen a los organismos incluidos en la Ley de Presupuestos del Sector Público.

Subtitulo 33 Ítem 03 A Otras Entidades Públicas

Corresponde al gasto por transferencias de capital remitidas a otras entidades que en la Ley de Presupuestos del Sector Público no tienen la calidad superior que identifica a los organismos, tales como municipalidades y fondos establecidos por ley.

Subtitulo 33 Ítem 04 A Empresas Públicas No Financieras

Comprende las transferencias de capital a empresas del Estado creadas por ley.

Subtitulo 33 Ítem 05 A Empresas Públicas Financieras

Comprende las transferencias de capital a empresas del Estado creadas por ley.

Subtitulo 33 Ítem 06 A Gobiernos Extranjeros

Corresponde a las transferencias de capital a gobiernos extranjeros.

Subtitulo 33 Ítem 07 A Organismos Internacionales

Corresponde a las transferencias de capital a entidades internacionales.

Subtitulo 34 Servicio de la Deuda

Desembolsos financieros, consistentes en amortizaciones, intereses y otros gastos originados por endeudamiento interno o externo.

Subtitulo 34 Ítem 01 Amortización Deuda Interna

Comprende las remesas o cuotas que se efectúen para extinguir o reducir la deuda pública interna, de acuerdo a las condiciones pactadas.

Subt. 34 Ítem 01 Asig..001 Rescate de Valores

Subt. 34 Ítem 01 Asig..002 Empréstitos

Subt. 34 Ítem 01 Asig..03 Créditos de Proveedores

Subtitulo 34 Ítem 02 Amortización Deuda Externa
Comprende las remesas o cuotas que se efectúen para extinguir o reducir la deuda pública externa conforme a las condiciones pactadas.
Subt. 34 Ítem 01 Asig.001 Rescate de Valores
Subt. 34 Ítem 01 Asig.002 Empréstitos
Subt. 34 Ítem 01 Asig.003 Créditos de Proveedores

Subtitulo 34 Ítem 03 Intereses Deuda Interna

Comprende los gastos financieros directos, comisiones, gastos bancarios y otros, generados por el endeudamiento interno.
Subt. 34 Ítem 02 Asig.001 Por Emisión de Valores
Subt. 34 Ítem 02 Asig.002 Empréstitos
Subt. 34 Ítem 02 Asig.003 Créditos de Proveedores

Subtitulo 34 Ítem 04 Intereses Deuda Externa

Comprende los gastos financieros directos, comisiones, gastos bancarios y otros, generados por el endeudamiento externo.
Subt. 34 Ítem 04 Asig.001 Por Emisión de Valores
Subt. 34 Ítem 04 Asig.002 Empréstitos
Subt. 34 Ítem 04 Asig.003 Créditos de Proveedores

Subtitulo 34 Ítem 05 Otros Gastos Financieros Deuda Interna

Comprende los gastos por concepto de cumplimiento de compromisos por operaciones complementarias del servicio del crédito.
Subt. 34 Ítem 05 Asig.001 Por Emisión de Valores
Subt. 34 Ítem 05 Asig.002 Empréstitos
Subt. 34 Ítem 05 Asig.003 Créditos de Proveedores

Subtitulo 34 Ítem 06 Otros Gastos Financieros Deuda Externa

Comprende los gastos por concepto de cumplimiento de compromisos por operaciones complementarias del servicio del crédito.
Subt. 34 Ítem 06 Asig.001 Por Emisión de Valores
Subt. 34 Ítem 06 Asig.002 Empréstitos
Subt. 34 Ítem 06 Asig.003 Créditos de Proveedores

Subtitulo 34 Ítem 07 Deuda Flotante

Corresponde a los compromisos devengados y no pagados al 31 de diciembre del ejercicio presupuestario, en conformidad a lo dispuesto en los artículos Nº 12 y Nº 19 del D.L. Nº 1.263 de 1975.

Subtitulo 35 Saldo Final De Caja

Estimación al 31 de diciembre del ejercicio presupuestario.

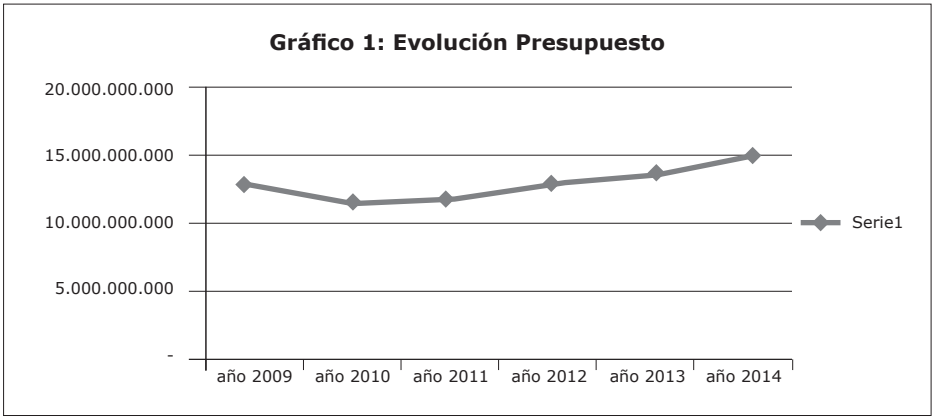
ANEXO II

Ejercicio práctico presupuesto municipal

El presupuesto para el periodo 2014, considera el comportamiento a septiembre 2013 y su proyección para el último trimestre del mismo periodo y depurado de las cuentas de transferencias extraordinarias alcanza un valor de M$14.579.070, lo anterior implica un crecimiento de un 6,4% respecto el presupuesto inicial 2013.

Dicho crecimiento corresponde a una actualización según IPC de un 2,4% y un impacto en conjunto de mejoras a las diferentes partidas de ingreso y deficiencia del gasto de un 4% a nivel global.

año 2009	año 2010	año 2011	año 2012	año 2013	año 2014
11.978.274.000	10.999.571.000	11.946.953.000	13.129.064.000	13.698.390.000	14.579.070.000



Estimación de Ingresos

La municipalidad presenta ingresos por un valor de M$14.579.070, de los cuales un 71%, es decir, M$10.297.182 corresponde a ingresos propios, su diferencia es de M$4.281.887 y corresponde a ingresos con aporte fiscal y otros ingresos programados. De acuerdo a ello para el año 2014 se esperan los siguientes ingresos:

03 Tributos sobre el uso de bienes y la realización de actividades, de acuerdo al Banco Central se espera para 2013 un crecimiento del PIB del 4,6%, con un IPC del 2,4%, para el periodo de enero a diciembre de 2013, un aumento de gasto público entorno al 3.9%. De acuerdo al crecimiento proyectado más la inflación esperada para esta cuenta se espera un crecimiento de un 4,3%, esto se traduce en un incremento de M$2.116.443.

De acuerdo a esto se estima para el año 2014 un total de **M$10.488.276** el cual se desglosa en las siguientes partidas:

03.01 Patentes y tasas por derechos, su estimación es un 5% por debajo del presupuesto inicial 2013 de **M$5.414.612**, compuesto por:

03.01.01 Patentes municipales, el promedio de ingresos por patentes municipales entre 2009 y hasta septiembre 2013 es de M$3.583.570. Para el año 2013 los ingresos a septiembre ascienden a M$3.699.868, en virtud de algunos elementos observados como lo es su comportamiento el cual decrece y el desempeño económico al cierre del año el total estimado para Patentes Municipales es de: **M$3.910.064**.

03.01.02 Derechos de aseo, el promedio de ingresos por derechos de aseo entre 2009 y hasta septiembre 2013 es de M$ 479.674. Para el año 2013 los ingresos a septiembre ascienden a M$407.167.El comportamiento de este flujo es estable los últimos años, se observa un ingreso permanente de M$520.000 actualizado a moneda 2013 y similar al año 2012.Sin embargo, el 2014 se plantean acciones de mayor fiscalización y control a los sobreproductores y una actualización en el costo asociado a los servicios. Luego el total por derechos de aseo es de: **M$699.782**

03.01.03 Otros derechos, el promedio de ingresos por otros derechos entre 2009 y hasta septiembre 2013 es de M$492.147. Para el año 2013 los ingresos a septiembre ascienden a M$541.263, el valor de esta cuenta esta dado por la corrección a los valores y el comportamiento histórico de la partida, tomando como base el cierre estimado de 2013 de M$620.00 que aumenta la diferencia el total por otros derechos de aseo es de: **M$649.760.**

03.01.04 Derechos de explotación, se estima un valor de **M$25.000**.

03.01.99 Otras, el promedio entre 2009 y hasta septiembre 2013 es de M$ 98.168. Para el año 2013 los ingresos a septiembre ascienden a M$73.289, sin embargo, su proyección resulta irregular lo que genera un mayor riesgo, por lo anterior se considera el real 2013 inflactado en un 10% asociado a los ingresos del último trimestre 2013 más la actualización del conjunto de estos según IPC, luego el valor estimado es de: **M$80.000**

03.02 Permisos y licencias, estima para el año 2014 un total de M$3.101.473 el cual se desglosa en las siguientes partidas.

03.02.01 Permiso de circulación, para el año 2013 los ingresos a septiembre ascienden a M$2.537.532, esto es un 11% por sobre el presupuesto inicial 2013, se estima un cierre cercano a los M$2.600.000,esta cuenta mantiene un índice de crecimiento, en base al aumento permanente del parque automotriz por sobre el crecimiento de su economía para el 2014 y el desarrollo potencial de acciones de trabajo con las automotoras, ambos componentes deberán impactar en una mayor recaudación, con lo que se estima un crecimiento de un 22% en relación al presupuesto inicial 2013. Luego el total por permisos de circulación es de: **M$2.808.980**

03.02.02 Licencias de conducir y similares, para el año 2013 los ingresos a septiembre ascienden a M$188.214.Se espera una baja por causa del cambio de normativa y su impacto esperado, la estimación de cierre es similar al 2010, se espera una caída por debajo de lo estimado a 2013. Luego el total por Licencias de conducir y similares es de: **M$211.600**

03.02.99 Otros, el promedio de ingresos entre 2009 y hasta septiembre 2013 es de M$56.230. Para el año 2013 los ingresos a septiembre ascienden a M$57.005. Luego el total por otros es de: **M$80.893**

03.03 Participación en impuesto territorial, Para el año 2013 los ingresos a septiembre ascienden a M$928.669.Considerando el cierre proyectado para el 2013 se estima un crecimiento de un 17,7% con respecto al presupuesto inicial 2013 el cual se descompone en un aumento de las contribuciones por efecto de la actualización y un crecimiento de la economía con su impacto en el desarrollo local lo que genera una revalorización de las propiedades y el suelo. Luego el total por Participación en impuesto territorial es de: **M$1.972.189.**

06 Rentas de la propiedad, Para el año 2013 los ingresos a septiembre ascienden a M$15.697 .Este valor se estima de acuerdo al comportamiento histórico de los ingresos percibidos en esta partida. Luego el total por Rentas de la propiedad es de **M$24.696**.

08 Otros ingresos corrientes, estima para el año 2014 un total de **M$3.666.098** el cual se desglosa en las siguientes partidas.

08.01 Recuperación y reembolsos por licencias médicas, para el año 2013 los ingresos a septiembre ascienden a M$59.591, la estimación se sostiene en la mantención de las políticas de gestión de licencias. Luego el total por Recuperación y reembolsos por licencias médicas es de: **M$61.320**

08.02 Multas y sanciones pecuniarias, para el año 2013 los ingresos a septiembre ascienden a M$704.584. Se estima un crecimiento de 14,6% asociado a la actualización de precios y la recuperación por el registro de multas de tránsito no pagadas y su interés asociado. Esto se concentra fundamentalmente en ingresos por patentes TAG. Luego el total por Multas y sanciones pecuniarias es de: **M$920.360.**

08.03 Participación del fondo común municipal lo que se estima este año corresponde al cierre 2013 inflactado de acuerdo a crecimiento gasto público, el total estimado por es de: **M$2.247.862**

08.04 Fondos de tercero, con un estimado de: **M$11.835.558**

08.99 Otros, Para el año 2013 los ingresos a septiembre ascienden a M$441.539. Luego el total por Otros es de: **M$424.719**

12 Recuperación de préstamos, se estima en ingresos por percibir de **M$400.000**. Para el año 2013 los ingresos a septiembre ascienden a M$74.352.Se espera un crecimiento de M$280.000.Esta estimación según acciones de recuperación que se encuentran en trámite de resolución.

Estimación Gastos

21. Gastos en Personal, considera para el año 2014 un total de **M$4.665.568** que implica un crecimiento de 10% respecto del presupuesto inicial 2013.

21.01 Personal de Planta, para el año 2013 los gastos a septiembre ascienden a M$2.403.332, la estimación se hace fundamentalmente en razón a la continuidad del personal y un aumento del 4% en las remuneraciones sobre lo que se proyecta para el 2013. Luego el total estimado es de: **M$3.298.413**.

21.02 Personal a contrata, para el año 2013 los gastos a septiembre ascienden a M$457.750, la estimación se hace fundamentalmente en razón a la normalización del personal y aplicación de concursos según estipula la ley, con ello se plantea un incremento del 4% con base al cierre 2013. Luego el total estimado es de: **M$560.122**.

21.03 Otras remuneraciones, incorpora honorarios a suma alzada, suplencias y reemplazos entre otros. Se considera un aumento del 3% para el personal contratado para el apoyo permanente en unidades como la social, tránsito y operaciones en el desarrollo de algunas de las funciones y programas que se plantean para el 2014. Luego el total considera un monto previsto de **M$177.000**.

21.04 Otros gastos en Personal, Presenta un incremento de un 31% respecto al presupuesto inicial 2013 el cual incorpora los compromisos derivados de los programas y prestaciones sociales y de funcionamiento para todo el periodo. Luego el total considera un monto previsto de **M$630.033**

22 Bienes y Servicios de Consumo, esta partida se contempla un gasto de continuidad respecto al presupuesto inicial 2013, en base a una mayor eficiencia en el gasto, iniciativas de disminución del gasto y de contemplar gasto real ajustado en un 2%, con lo anterior el monto para el periodo 2014 es de **M$5.285.615**.

22.01Alimentos y Bebidas, para el año 2014 se prevén fondos por un monto de **M$23.070**, fundamentalmente enfocado a la implementación de programas de acción social y cultural.

22.02 Textiles, vestuario y calzado, se estima una necesidad de **M$13.344**.

22.03 Combustibles y lubricantes, contempla una mantención del valor de combustible asociado a una actualización de la flota, lo que conlleva una mayor economía en el uso de los combustibles y una mayor eficiencia en el uso del mismo, se efectúa una proyección conservadora del gasto, por lo cual el monto previsto es de **M$92.000**.

22.04 Materiales de uso y de consumo representa las necesidades de materiales de oficina y mantenimiento que supone un principio de un manejo más eficiente de ellos, esta partida será priorizada por que se espera aumentar por el plan de ajuste, el cual debiera ser revisado al primer semestre. El monto previsto es de **M$109.000**.

22.05 Servicios Básicos, contempla electricidad (dependencias y alumbrado público), agua (consumo y destinados al regadío de parques y jardines de uso público), gas, correo, telefonía (fija y móvil) más acceso a internet. Este presupuesto tiene una estimación más bien conservadora del orden del 3%, de acuerdo a ello el total del periodo es de **M$1.782.000**. Esta partida será revisada en función del costo de la electricidad y el agua, en el caso de la electricidad se observara la puesta en marcha de programa de eficiencia energética y alumbrado público con sistemas dobles balam los que debería incidir en el consumo.

22.06 Mantenimiento y Reparaciones, se considera un monto de **M$105.500**

22.07 Publicidad y Difusión, se propone un monto de M$43.730.

22.08 Servicios Generales En aseo se estima un crecimiento de acuerdo a lo establecido en contratos y lo que actualmente se requiere en la comuna con una proyección del segundo trimestre. En alumbrado público se considera la incorporación par la mantención de 6.000 luminarias adicionales dado que se termina la garantía asociada a la inversión de la misma. Todas las partidas aumentan de acuerdo a contrato y se hace una estimación en materia de jardines y aseo por la incorporación de metros

cuadrados, estos serán revisados en caso de que estas nuevas áreas requieran presupuesto adicional.
La incorporación de nuevas áreas va asociado a un aumento en el cobro por derechos de aseo en función de la incorporación de predios no exentos de derechos de impuesto. De acuerdo a ello se propone un marco presupuestario de **M$2.568.371**,

22.09 Arriendos considera un monto de **M$474.500**, esto incorpora las rentas por conceptos como terreno, edificio, vehiculó, inmobiliario, equipos físicos e informáticos.

22.10 Servicios Financieros y de seguros, estima una cifra de **M$45.000** incorpora los gastos financieros por primas y gastos de seguros.

22.11Servicos técnicos profesionales, estima una cifra de **M$23.100** considera estudios, capacitación y servicios informáticos.
22.12 Otros Gastos en Bienes y servicios de consumo, esta cuenta considera gastos protocolares y ceremoniales, considera un valor de **M$6.000**.

24 Transferencias corrientes considera para el año 2014 un total de **M$3.604.268** el cual se desglosa en las siguientes partidas.
24.01 Al sector privado, considera **M$1.876.586**, contempla M$840.000 para educación y M$640.00 para salud, la diferencia se estructura en función de las transferencias contempladas en anexo para organizaciones, premios y otros.

24.03 A otras entidades públicas, considera **M$1.727.682** e incorpora entidades como la junta de auxilio escolar, servicios de salud, asociaciones fondo común de las municipalidades.

26 Otros gastos corrientes considera para el año 2014 un total de **M$17.477** el cual se desglosa en las siguientes partidas.

29 Adquisición de activos no financieros, considera para la continuidad un total de **M$53.170.**

31 Iniciativas de inversión, considera para el año 2014 un total de **M$439.589** el cual presenta las siguientes partidas.

31.01 Estudios básicos, se contemplan estudios de diseño y otros estudios con miras a lograr un incremento en la postulación de proyectos a fondos de tercero, considera un monto de M$56.012.

31.02 Proyectos, se considera la ejecución de proyectos, obras civiles, consultoría, gastos administrativos y todos aquellos derivados de la ejecución de estos, considera un monto de M$383.577.

33 Transferencias de capital, considera para el periodo un total de **M$10.000** lo que corresponde a trasferencias a otras entidades públicas.

34 Servicios de la deuda, considera para el periodo un total de **M$503.381**, compuesta por amortización de deuda y deuda flotante que corresponde a los montos históricos asociados.

PARTE VII
NUEVA LEY DE PLANTAS MUNICIPALES EN CHILE

FABIÁN CABALLERO VERGARA*

1. INTRODUCCIÓN

Unos de los debates que más consenso político ha generado desde el retorno al marco democrático en el año 1990, ha sido sin duda alguna el desafío por *descentralizar* las decisiones políticas y dotar de *autonomía* a las regiones, provincias y comunas. Los distintos gobiernos y los centros de pensamientos académicos y políticos, entre otros, han dedicado grandes esfuerzos de distinta índole, por mantener vigente y actualizados estos dos grandes debates en la agenda pública, con perspectiva de avanzar hacia las transformaciones que la estructura del Estado requiere respecto de la nueva concepción de sociedad y su estrecha relación a los organismos que la dirigen.

A ratos, los municipios han sido un aspecto teórico importante en éste debate, pero no lo suficiente para ser objeto de readecuaciones concretas; serias; profundas y estructurales, que den cuenta del rol fundamental que éstos cumplen en los desafíos de la descentralización y autonomía local. De hecho todas las iniciativas del ejecutivo y del parlamento en éste ámbito en los últimos años, siempre han tenido a la región como el elemento culmine y relevante en el tránsito a la descentralización, evitando avanzar hacia la autonomía de las localidades; comunidades y comunas.

Desde promulgación de la Ley N°19.280, el 16 de diciembre de 1993, que estableció normas para la reestructuración del personal municipal, y hasta la promulgación de la ley N°20.922, el 25 de mayo de 2016, que faculta a los municipios a implementar nuevas disposiciones sobre la readecuación de la planta funcionaria, han transcurrido 23 años, en cuyo periodo los municipios nunca fueron objeto de una readecuación orgánica interna que diera cuenta, entre otras cosas, de la labor fundamental que cumplen en el seno de la sociedad; el crecimiento exponencial de su población; de la diversificación de sus funciones; del nuevo empoderamiento ciudadano; de la mayor transferencia de programas sociales desde el gobierno nacional y el reordenamiento del Plan Regulador Comunal.

---

* Presidente de la Federación Metropolitana de Funcionarios Municipales (FEMEFUM). Dirigente Nacional de la Unión de Funcionarios Municipales de Chile (UFEMUCH). Asesor laboral y del Estatuto Administrativo Municipal. Estudiante de Ciencia Política Universidad Miguel de Cervantes.

2. ANTECEDENTES

La implementación de Ley N°19.280/1993, que había determinado los últimos ajustes al personal municipal, fue un proceso dirigido por el Gobierno Nacional a través del Ministerio del Interior y la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere), donde no fue posible el protagonismo de los municipios y donde las mínimas facultades que se entregaron a éstos en ese entonces, nada tenían que ver con alcanzar una planta funcionaria con identidad local. Así entonces, la dotación y readecuación orgánica de aquella nueva planta no se hacía cargo de las necesidades sociales que la contingencia exigía, ni menos proyectaba los requerimientos locales de diversa consideración para los próximos años y décadas. El criterio que se usó en ese momento fue esencialmente economicista respecto de los recursos a utilizar y altamente centralizado respecto de facultades que se entregaron a los municipios. En consecuencia, la hegemonía del gobierno nacional se impuso sobre la particularidad local en aquel diseño de planta.

El contexto histórico y político del año 1993, no permitió al gobierno de la época, ver la envergadura de la tarea que podría haber implicado preparar orgánicamente a todos los municipios del país para abordar las innumerables necesidades sociales que no habían sido cubiertas ni satisfechas durante los largos años de la dictadura cívico-militar, y otras muchas necesidades que se incorporarían posteriormente dados los nuevos tiempos que viviríamos. Entendieron en cambio, desde el poder central, que debían dirigir un proceso de alto componente político, dado el reacomodo y las disputas naturales que ahora surgían desde las distintas fuerzas políticas que cohabitaban en el nuevo marco democrático e institucional.

El Ejecutivo y las expresiones políticas representadas en el Parlamento, decidieron hacer de aquel proceso una norma paternalista y altamente concentrada desde su concepción de *Estado Nacional y Unitario*, impidiendo que la naturaleza, la identidad y las características de las comunidades locales se expresaran en la nueva dotación funcionaria de cada municipio a lo largo del país. El Gobierno, a través del Ministerio del Interior, dictó un Decreto con Fuerza de Ley (DFL) para cada municipalidad, facultando al Presidente de la República para: *1)* nominar los cargos y conformar escalafones de especialidad; *2)* crear y suprimir cargos; *3)* modificar el grado de los existentes y *4)* establecer requisitos específicos para el desempeño de determinados empleos.

Para la readecuación de la planta municipal señalada en la Ley N°19.280, el Presidente de la República ejerció sus facultades a través del Ministerio del Interior, acto administrativo que incorporó la opinión de los alcaldes, pero para el sólo efecto de informar al ejecutivo acerca de lo conveniente o no, de las modificaciones y condiciones propuestas por el gobierno. Esa opinión, debía considerar los recursos financieros que se necesitarían para la nueva planta y el impacto que éstas ocasionarían en el presupuesto municipal. Los alcaldes formularon propuestas escuchando al Concejo y a la Asociación de

funcionarios pero con el reducido objetivo de pronunciarse sobre la proposición ya prediseñada desde el Ejecutivo.

El proceso de readecuación de las plantas municipales del año 1993-1994, fue un acto principalmente administrativo que careció de un momento de prospectiva y reflexión respecto del país que se construía y de las nuevas necesidades ciudadanas que se necesitaban abordar en los próximos años. Sin ese enfoque prospectivo, sumado a ello la subordinación de los municipios al criterio centralista del ejecutivo, las municipalidades se dieron a la única tarea que podían desplegar en ese proceso: identificar los reducidos espacios de acción que la nueva normativa les permitía y ponderar lo poco posible de hacer, bajo un escenario que vulnerada la autonomía municipal.

Fue así, que en general los municipios se vieron forzados a adaptar y modificar su visión y sus criterios originales de la planta municipal que necesitaban, respecto de la propuesta del ejecutivo, asunto que los obligó a ponderar lo que era posible hacer dentro de ese reducido marco. Debían las municipalidades entonces, abandonar por ejemplo, la idea de crear nuevas unidades municipales que respondieran a la demanda social de cada comuna, pues las justificaciones para generarlas no eran coincidentes con los criterios altamente centralizados de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

A juicio de los trabajadores, el proceso debía contar con negociación colectiva y superar la idea de un proceso consultivo, pues se re-diseñaría toda la estructura del personal municipal, a saber; se nominarían cargos; se conformarían escalafones de especialidad; se crearían y suprimirían cargos; se modificaría los grados de los cargos existentes y se establecerían requisitos específicos para el desempeño de determinadas funciones. Las pocas facultades municipales que dispuso el ejecutivo para ese diseño, recayeron exclusivamente en los alcaldes, dejando a las Asociaciones de funcionarios un reducido papel de meros espectadores con el sólo derecho a voz, sumado a ello la notable inexperiencia del conjunto de los funcionarios del municipio en materias de ese tipo, que se habían puesto a la cabeza de ese proceso.

Sin experiencia previa, los municipios se dispusieron entonces a nominar los cargos dispuestos por la Subdere como un traje echo a la medida para los funcionarios que ostentaban los respectivos empleos y funciones en ese momento. Sin prever el desenlace de aquella decisión, los requisitos específicos establecidos para los distintos cargos y funciones, no fueron concordados respecto del perfil del cargo, sino, que en su mayoría se trataban de competencias y habilidades de las personas que entonces, ejercían esos cargos. Estos pre-requisitos se convirtieron más tarde en verdadero muro de contención al ascenso, pues fue muy difícil que nuevos funcionarios que estaban en la primera línea de ascenso pudiesen adjudicarse nuevos cargos, dada la imposibilidad de tener los requisitos y cualidades personales que tenía el funcionario anterior. Esto provocó un estancamiento y cercenamiento de la carrera funcionaria.

Así entonces, a principios de los años 1990, los municipios iniciaban su compromiso con la democratización del país, sin contar con una dotación orgánica coherente que pudiera hacer frente de manera consistente y oportuna a las distintas materias demandadas por la ciudadanía, quienes veían en el municipio la primera expresión institucional de protección estatal.

3. NUEVA NORMATIVA SOBRE DOTACIÓN DEL PERSONAL MUNICIPAL

Veintitrés años después, el 25 de mayo de 2016, el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, promulgó la Ley N°20.922, que faculta a los municipios a readecuar su dotación personal. De este modo se busca, por segunda vez desde el regreso a los gobiernos democráticos, transferir niveles de autonomía efectiva a los municipios para su estructuración orgánica y lograr la sintonía necesaria con las necesidades de los actuales tiempos, rompiendo en ésta ocasión, con el sesgo centralista del Ministerio del Interior y el paradigma de control financiero del Ministerio de Hacienda.

Esta nueva propuesta de dotación de plantas cuenta con importantes elementos que garantizan niveles de descentralización; facultades municipales y autonomía local, lo que permite circunscribir el debate de las necesidades territoriales en las propias autoridades y en los funcionarios municipales, normativa que a pesar de no incorporar expresamente a la comunidad en el debate, no la excluye de su participación.

Transferencia de facultades a los municipios

Hasta ahora, sólo el Presidente de la República tenía la facultad de readecuar y disponer de nuevas normas para el personal municipal. A contar de la promulgación de ésta ley, ésta facultad se ha transferido por primera vez a los municipios y particularmente a sus acaldes, complementando esa facultad con algunas instancias de participación, donde algunas unidades municipales, las asociaciones de funcionarios y los concejales, pueden emitir opinión y velar por un proceso óptimo desde el punto de vista financiero y orgánico, con un enfoque profundamente técnico para la readecuación de la planta sin tener que enfrentar nuevamente la presión y la subordinación a las políticas que el gobierno nacional pudiese tener en éstos temas.

A diferencia de la Ley N°19.280, está nueva ley permite a las municipalidades re-crear su dotación de personal acorde a las 1) necesidades del momento; 2) las proyecciones futuras y 3) las características y necesidades de la comuna, y no así condicionar el debate a un prisma centralista del gobierno de turno. De ésta manera, no sólo se trata de aumentar el salario de los funcionarios o mejorar sus condiciones laborales por la vía del ascenso, sino de disponer de una planta municipal que impacte efectivamente en el servicio municipal, con una dotación de personas altamente calificadas y con plena sintonía con los requerimientos de la comunidad.

Bajo esta norma, podrán los municipios crear nuevas unidades sin tener que esperar alguna resolución de un organismo del gobierno nacional. Para ello tendrán que contar con un informe fundado de las unidades de Secplan; Administración Municipal y la Dirección de Administración y Finanzas. La propuesta final de la nueva dotación sólo requerirá la toma de razón por parte del Contraloría General de la República, y no tendrá que enfrentar los recortes de diseño por parte del ejecutivo y el Ministerio de Hacienda, como lo fue en los años 1993-1994.

La nueva normativa incorpora en su contenido un grado de responsabilidad fiscal importante, toda vez que la propuesta de dotación funcionaria debe contar ahora con un respaldo financiero sustentable en el tiempo, cuya base de diagnóstico inicial para su gasto será el estado financiero del municipio de los tres años precedentes a la implementación de la nueva planta. Este aspecto, deberá ser certificado por la Dirección de Control y la Dirección de Administración y Finanzas. Una mala proyección podría provocar negligencia inexcusable y notable abandono de deberes, tanto para el alcalde y concejales que hayan aprobado la propuesta, como así también a los funcionarios de las unidades que deben certificar su sustentabilidad financiera. Ésta sanción, a nuestro juicio, podría debilitar la idea al interior de los municipios, de poder diseñar una planta óptima que pase por primera vez a la ofensiva en el plano de la política de los recursos humanos. El problema, es que éste tipo de sanciones puede provocar inhibición en el uso de las importantes facultades que ésta ley ha otorgado a los municipios.

Este segundo intento por modernizar los municipios ha incorporado nuevos protagonistas a tan importante debate, lo que obliga a sostener una mixtura en la discusión respectiva con componentes técnicos y políticos, donde la voluntad por construir un área común entre éstos dos elementos, viene siendo una idea base para avanzar en el desarrollo de la discusión.

La nueva dotación funcionaria contiene algunas condicionantes, que si bien, son elementos necesarios a tener presente como idea de fondo, su formulación en ésta norma genera una contradicción no menor respecto de su finalidad. En éste caso la ley exige que al menos el 75% de los nuevos cargos que el municipio genere deberán contar con el requisito de título profesional de ocho semestres o título técnico de nivel superior. Pues bien, podemos decir de acuerdo a la realidad actual de los municipios, que en décadas de municipalismo, sólo se constata un 29% promedio de trabajadores con título, lo que provoca incertidumbre a la hora de lograr el porcentaje exigido.

Creemos que todos quienes integran el municipio, desde su primera autoridad, hasta el último funcionario, coinciden en que la profesionalización y la adecuada calificación técnica de su personal, son aspectos modernizadores determinantes. En todo caso, su implementación necesariamente de ser entendida de manera gradual, dado el historial nacional que se tiene de éste indicador. Al plantearlo tal cual quedó expresado en la norma, genera una

sensación de frustración al no poder contar el municipio con ese porcentaje de profesionales y/o técnicos, lo que finalmente reduce considerablemente la posibilidad de crear nuevas unidades y nuevos cargos, de la manera que los distintos municipios lo han venido pensando.

La facultad para la primera fijación o modificación de planta, se podrá ejercer entre el 1 de enero de 2018 y el 31 de diciembre de 2019, entrando a regir a contar del mes de enero del respectivo año siguiente. En consecuencia, el tiempo que se tiene para discutirla, corregirla; adaptarla y sancionarla, debe iniciarse de inmediato. De ésta manera será posible tomar las medidas preventivas necesarias para iniciar un proceso con un enfoque integral y con protagonistas empoderados en las materias, evitando las improvisaciones que podría surgir en el camino, dada la inexperiencia y lo inédito del proceso.

Comité Bipartito y Paritario para la readecuación de la planta municipal

Para sentar las bases fundacionales de éste nuevo diseño de planta, la norma ha considerado la constitución de un *"Comité Bipartito y Paritario"*, donde representantes del alcalde y de la Asociación de Funcionarios, convergerán en un área común de debate desde donde saldrá finalmente la propuesta institucional. Muy distinto a lo sucedido el año 1993-1994, donde los funcionarios no tuvieron las herramientas y mecanismos efectivos, y sus opiniones no fueron vinculantes con la propuesta del ejecutivo y el parecer del alcalde.

Si bien es cierto ésta norma debió considerar negociación colectiva, dada la trascendencia de lo que se va a discutir y reformular, y a debida consideración que el Estado de Chile suscribió y ratificó el Convenio 151 de la OIT, donde se obliga a incorporar éste derecho en las relaciones laborales de los distintos servicios públicos centralizados y descentralizados, la instalación del Comité Bipartito permite la democratización del debate y de las decisiones. Finalmente el Concejo Municipal no podrá aumentar el número de cargos ni modificar los grados que contenga la propuesta, sólo podrá reducir o rechazar la proposición de la nueva planta. Dentro de los sesenta días posteriores a su dictación, se deberá remitir copia del reglamento que determine la nueva planta y sus antecedentes a la Subdere.

La norma ha previsto, al igual que la norma del año 1993, que los funcionarios en calidad a contrata, puedan ser considerados en la propuesta de planta municipal, para lo cual, al momento de ser encasillados en la nueva planta, no podrán ingresar con el grado al que estén asimilados en ese momento, sino, deberán ser encasillados en el grado que hubiesen tenido 36 meses antes de la formulación de la nueva planta.

En general, el mejoramiento de grados para los funcionarios municipales en la nueva planta será por ascenso. De no provocarse la titularidad del cargo en ésta vía, se hará en una siguiente instancia por concurso el que tendrá carácter de *público* y no *interno*, como se ha venido exigiendo hace años desde

el mundo de las Asociaciones de Funcionarios Municipales. Aún con todo, no podrán existir cargos vacantes más allá de un año, asunto que viene a dar solución al inadecuado proceder de los ediles que en la actualidad mantienen más de tres mil cargos de planta no provistos.

Al igual que la Ley N°19.280/1993, la propuesta de la planta podrá redestinar funcionarios de una planta a otra distinta a ella, siempre y cuando se acredite y certifique que el funcionario ha desarrollado la labor respectiva de la nueva planta a lo menos durante tres años.

Son cinco las direcciones municipales que podrán dividirse en ésta ocasión. Así se podrá intervenir y readecuar: *1)* la Dirección de Administración y Finanzas; *2)* la Secretaría Comunal de Planificación; *3)* la Dirección de Desarrollo Comunitario; *4)* la Dirección de Medioambiente, Aseo y Ornato, y *5)* las Direcciones de Salud y Educación. Las nuevas unidades que surjan de las ya existentes, tendrán carácter de Dirección, y por ningún motivo se entenderán subordinadas a su unidad matriz. Es aquí justamente, donde se expresa mayoritariamente la autonomía que esta nueva ley ha transferido a los municipios, pudiendo crear y legalizar todas las unidades municipales que son consecuencia de la identidad comunal.

En el caso de los requisitos para cargos directivos (nuevos o antiguos), éstos podrán considerar perfiles ocupacionales definidos por el Programa Academia de Capacitación Municipal y Regional de la Subdere. Al respecto señalamos que son los municipios principalmente quienes tienen la responsabilidad de diseñar sus propios perfiles ocupacionales, sobre la base de las competencias laborales en directa vinculación con los ejes programáticos del Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO).

A contar de ahora, las municipalidades no necesitarán de nuevas leyes y nuevas facultades para corregir todos los aspectos deficitarios que puedan quedar de ésta primera restructuración del personal municipal. La norma ha transferido atribuciones permanentes a los municipios para que cada ocho años pueda reiniciar éste proceso con la finalidad de actualizar a los nuevos tiempos y necesidades su dotación funcionaria, excepto los años de elección municipal, cuya iniciativa se desplazará al año siguiente.

En el caso que la fijación de planta haya considerado una proyección de ingresos y gastos determinados con negligencia inexcusable, se entenderá la configuración de causal de notable abandono de deberes, tanto de parte del alcalde como del o de los concejales que hayan participado de tal decisión.

Para todos los efectos, la readecuación de la dotación municipal no podrá poner término de servicio, cesación de funciones o término de la relación laboral del personal. Así también, no podrá significar pérdida del empleo o reducción de las remuneraciones.

Comité bipartito y paritario para la política de recursos humanos

Un hecho inédito y muy esperado que considera la nueva normativa, es la instauración con carácter de obligatorio de la política de recursos humanos, otorgando rango de instrumento de gestión y planificación comunal, que se suma a los tres instrumentos ya existentes, a saber: 1) Plan de Desarrollo Comunal; 2) Plan Regulador y 3) Presupuesto Municipal. Si entendiéramos al municipio en términos técnicos como una plataforma de prestación de servicios, uno de sus soportes y correa trasmisora esencial de esos servicios es sin duda su personal, el que debe tener una consideración fundamental desde el punto de vista del ingreso y selección; su formación y capacitación; su desarrollo y finalidad en el servicio.

Si el rol principal del municipio es de disponer de servicios a las personas, es contradictorio entonces que quienes deben materializar ese servicio no cuenten con una política institucional ad hoc de cómo desarrollar esas aptitudes, capacidades, habilidades y cualidades.

Es de tal trascendencia que exista una política de recursos humanos para el personal municipal, que la ley ha dispuesto -al igual que para el diseño de la nueva planta funcionaria-, la instalación de un comité bipartito y paritario para su discusión y diseño, donde estarán representados el alcalde y la asociación de funcionarios. El resultado de la discusión deberá contener los ejes esenciales sobre políticas de personas que deberá adoptar el municipio para los próximos años.

Sin duda alguna, el diseño de política de personas debe estar ligada estrechamente a los lineamientos establecidos en el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO), de ésta manera existirá concordancia y reciprocidad con todos y cada uno de los elementos y componentes de ese plan estratégico y el personal que se requiere para llevarlo a cabo.

La propuesta de política de recursos humanos diseñada desde el Comité Bipartito, deberá será sancionada por el Concejo Municipal con la finalidad de que se convierta en una herramienta institucional. Esta, deberá superar finalmente las ya conocidas circulares e instrucciones que intentaban ordenar y orientar la temática de personal en los municipios pero de manera muy improvisada e insuficiente. A contar de la publicación de la Ley N°20.922, las municipalidades deberán dictar un reglamento de concurso público, el que será sancionado por el Concejo Municipal y ser incorporado finalmente al conjunto de normas institucionales, política que establecerá por primera vez normas claras para el ingreso del nuevo personal municipal.

La política de personal deberá contener a lo menos cinco fases que guiarán el ingreso y la salida del funcionario del respectivo servicio. Las etapas obligatorias serán: 1) Reclutamiento; 2) Selección; 3) Promoción; 4) Capacitación; y, 5) Egreso. Podrán los municipios también, explorar plantes pilotos en la

búsqueda del modelo de personal más adecuado, con la finalidad de lograr el mejor desempeño laboral.

A contar de ahora, los municipios deberán incorporar obligatoriamente a sus programas de capacitación las siguientes temáticas: 1) Probidad administrativa; 2) Contabilidad; 3) Gestión financiera; 4) Gestión municipal y 5) Derecho administrativo.

La obligatoriedad de la política de recursos humanos es un aspecto inédito y trascendental en la historia municipal del país, pues por primera vez se abordará con real preocupación y profundidad el capital más importante que tiene el municipio para atender las necesidades de los vecinos, su personal.

Aumento del gasto en contrata

Un aspecto que provocó la mayor disonancia entre los distintos actores con interés en el tema durante la discusión parlamentaria de la Ley N°20.922, fue sin duda la decisión del ejecutivo y de las organizaciones de los alcaldes, de aumentar el gasto en personal a contrata de un 20% a un 40%, respecto del gasto en remuneraciones de la planta municipal.

Ésta indicación a juicio de algunos sectores, particularmente desde las organizaciones de funcionarios municipales, será tremendamente perjudicial respecto a las nuevas e inéditas facultades que la ley otorga a los municipios para el diseño y actualización de la planta municipal. En efecto, según nuestra opinión, ésta indicación traerá como consecuencia:

1. la consolidación de una política institucional de empleo temporal;
2. la imposibilidad que éstos trabajadores de incorporen a la carrera funcionaria efectiva;
3. la existencia de una planta "paralela" vinculada y dirigida directamente desde el alcalde y no necesariamente disponible en función del servicio, y;
4. un difícil escenario para proyectar una nueva planta funcionaria, pudiendo el alcalde resolver el déficit de personal por la vía de la contrata.

Finalmente, la norma dispone que las municipalidades que puedan aumentar la dotación a contrata, deban priorizar en las nuevas contrataciones al personal a honorario que se encuentre contratado con cargo al subtítulo 21, ítem 03 del presupuesto municipal, a la fecha de publicación de la ley en comento.

Aumento del gasto en personal

A través de diversos diagnósticos que han desarrollado algunas entidades públicas y centros de investigación, es sabida la situación de los municipios de estar limitados al gasto histórico en personal el que no debe superar el 35% de los ingresos propios del municipio. Dispone la nueva norma, que a contar de ahora las municipalidades podrán gastar en personal hasta el 42% de los ingresos propios percibidos el año anterior, iniciativa que es coherente con la

facultad de actualizar la dotación del personal municipal, pues la discusión de la nueva planta traerá consigo un aumento porcentual considerable respecto del gasto de la planta anterior.

Para que efectivamente se refleje el mejoramiento de los ingresos propios municipales en perspectiva de aumentar el nuevo porcentaje del gasto en personal (42%), la ley ha dispuesto que se consideran como ingresos propios percibidos, el 100% de los permisos de circulación de vehículos, aunque efectivamente queden en las arcas municipales el 37,5%, como lo dispone la Ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Otorgamiento de grados y bonos, efectos inmediato de la ley

Desde el 1° de enero del año 2016, el personal de planta, regido por la ley Nº18.883, que esté nombrado al 1° de enero de 2015 como titular en un cargo de las plantas de técnicos, administrativos y auxiliares entre los grados 10° al 20°, ambos inclusive, será encasillado en el grado inmediatamente superior siempre que se haya desempeñado, a lo menos, durante cinco años, continuos o discontinuos, contados con anterioridad al 1 de enero de 2015 en la misma municipalidad. Para dicho efecto se considerará el tiempo servido en la respectiva planta, sea en calidad de titular o a contrata asimilada a ella. Los actos administrativos que formalicen dichos encasillamientos deberán dictarse dentro de los 90 días siguientes a la publicación de la ley.

Luego, en una segunda fase, a contar del mes de enero de 2017, los funcionarios de las mismas plantas señaladas en el párrafo anterior, que al 1° de enero de 2015 se encontraban ubicados entre los grados 15 al 20, recibirán un segundo grado de mejoramiento, deberán cumplir para ello los mismos requisitos ya señalados. Los actos administrativos que formalicen dichos encasillamientos deberán dictarse a más tardar el último día hábil del mes de abril de 2017.

Los mismos funcionarios recibirán un Bono Especial, imponible y tributable como compensación retroactiva del año 2015, equivalente a 4 meses del diferencial que resulte entre el total haberes brutos que le corresponda en el mes de enero del 2016 y diciembre del 2015. Se pagará en una sola cuota, sólo a quienes se encuentren en funciones al momento del pago. Para dicho efecto las municipalidades deberán remitir a la Subdere, toda la información dentro del mes subsiguiente a la publicación de la ley.

Los beneficios señalados, también podrán hacerse extensivos por facultad del alcalde, al personal a contrata que se haya desempeñado, a lo menos, durante 5 años, continuos o discontinuos, contados con anterioridad al 1 de enero de 2015 en la misma municipalidad. Se considerará el tiempo servido a contrata asimilado a la respectiva planta. Estas modificaciones de grados entrarán en vigencia a partir de la fecha de la total tramitación del respectivo acto administrativo, a diferencia de los funcionarios de planta cuyo aumento de grado rige a contar del 1° de enero de 2016.

Los recursos económicos considerados para entregar estos beneficios al personal a contrata están garantizados en la ley, con aporte fiscal. En consecuencia, no existe justificación alguna para que la autoridad comunal no materialice dichos beneficios en el personal a contrata.

Los aumentos de grado por tratarse de encasillamiento, no se considerará como ascenso de los funcionarios, en consecuencia, conservaran el número de bienios que estuvieren percibiendo, tanto para el encasillamiento de 2016 y 2017, como así mismo, mantendrán el tiempo de permanencia en el grado para tal efecto.

Modificación de las posiciones relativas de las plantas

A diferencia del año 1993, la normativa ha permitido esta vez, que cuatro de las siete plantas municipales existentes puedan aumentar sus posiciones relativas en un grado en su tope superior. En el encasillamiento de la Ley N°19.280/1993, que otorgó un grado a los funcionarios municipales de las distintas plantas, aquellos que estaban en el tope de su estamento no pudieron ser beneficiados, pues la norma no permitió la modificación de la planta para materializar dicho ascenso.

En consecuencia, a contar de ahora, las plantas de *1)* Auxiliares; *2)* Administrativos; *3)* Técnicos y *4)* Jefaturas, su gradualidad avanzará en un grado más, extendiéndose y mejorando la denominada carrera funcionaria. De ésta manera se garantizará que los grados que la ley actual otorga a los funcionarios de las plantas auxiliares, administrativos y técnicos (un grado en unos casos y dos grados en otros), puedan materializarse en cada uno de los casos, impidiendo que vuelva a repetirse lo del año 1993-1994, donde fue imposible adjudicar el beneficio del grado pues la ley no contempló la modificación de las posiciones relativas de las plantas.

De ésta manera las plantas en comento se extenderán en un grado más y tendrán las siguientes posiciones a contar de ahora: auxiliares del 20 al 13; administrativas del 18 al 11; técnicas del 17 al 9 y las plantas jefaturas del 12 al 7. Las plantas Directivos y Profesionales mantendrán sus posiciones relativas.

Para los efectos de establecer el nuevo grado asignado al cargo de alcalde dentro de la planta municipal al momento de fijarla o modificarla (que en la actualidad van del grado 1 al 6), los municipios podrán a contar de ahora, ajustar los criterios de grado del alcalde a una categoría en particular según el total de sus ingresos anuales percibidos o número de habitantes de la comuna. Un reglamento dictado por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, y suscrito por el Ministro de Hacienda, fijará las categorías según dichos criterios y el rango de grados posibles para cada categoría.

Asignaciones profesionales

Otro efecto inmediato de otorga la Ley N° 20.922 es el reconocimiento de la Asignación Profesional (ocho semestre o 3.220 horas) para los funcionarios de las planta y contrata que cumplan con los requisitos del artículo 3º del D.L. Nº 479, de 1974, del Ministerio de Hacienda. En el caso de los funcionarios contrata deberán contar con jornada completa de 44 horas asimilados a grados que se encuentren ubicados en las plantas de Directivo, Profesional y Jefatura.

Esta asignación entrará en vigencia a contar del 01 de Enero del 2016 y se pagará el equivalente al 34% del monto de esta asignación para el respectivo grado y, a contar de Enero del año 2017 el 100%. También considera un Bono Especial, imponible y tributable a modo de retroactividad por el año 2015, equivalente a 4 meses del 34% mensual previsto para el año 2016. Ésta asignación no estará afecta a la comparación con el sector público centralizado respecto de las tablas de comparación y homologación para el pago del Programa de Mejoramiento de la Gestión Municipal (PMGM), por tanto este derecho se recibirá íntegramente, sin restricciones.

Asignaciones sustitutivas o Asignaciones Directivo-Jefaturas

Para todos aquellos funcionarios de las plantas de Directivos, Profesionales y Jefaturas sin título profesional de una carrera de a lo menos ocho semestres y que se encontraban en funciones en las mencionadas plantas al 1° de enero de 2015, recibirán una asignación sustitutiva denominada Asignación Directivo-Jefatura. Este beneficio regirá a contar del 1° de enero de 2016 y quienes tengan derecho recibirán un 34% del monto de dicha Asignación y a contar de enero del año 2017 el 100% de la misma. Así mismo, recibirán un bono de retroactividad equivalente a 4 meses del 34% de esta asignación. También se logró la eliminación de la cláusula de comparación con la E.U.S. para tener derechos a percibir esta asignación, por tanto quienes tengan derecho a ella la percibirán íntegramente.

ANEXO III

Informe:

Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile. Hacia un país desarrollado y justo

7 de octubre de 2014

COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL
EN DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO REGIONAL

1. PRESENTACIÓN Y SÍNTESIS ESENCIAL: UNA PROPUESTA DESCENTRALIZADORA PARA UN CHILE DESARROLLADO Y JUSTO EN EL SIGLO XXI

La Comisión Asesora Presidencial en la Descentralización y Desarrollo Regional, mediante este Informe, entrega a Su Excelencia la Presidenta de la República un conjunto de propuestas para descentralizar Chile, con el propósito fundamental de romper las inequidades territoriales, transferir poder y generar mejor democracia en las comunas y regiones, y poner a Chile en la senda de un desarrollo integral, impensable sin sus territorios.

Entendemos que cumplimos el mandato presidencial en el sentido de no agotar nuestro trabajo en el diagnóstico de los problemas asociados al centralismo, que están efectuados hace ya bastante tiempo.

Por el contrario, entendemos que lo cumplimos formulando propuestas de cambios realistas y responsables. La legitimidad del proceso se ha construido en el diálogo fecundo con las quince regiones del país; en la conversación con representantes de la sociedad civil, sector privado, académicos, gremios y funcionarios del sector público. En particular, la virtud del trabajo de cada uno de los integrantes de la Comisión, ha estado en su profunda vocación descentralizadora, expresada de manera transversal y republicana. Ello ha permitido proponer medidas de consenso, y también disentir, expresando posiciones diferentes -no antagónicas- que se han traducido en acuerdos democráticos transversales, alcanzando votos de mayoría. Interesante es comentar que el disenso no ha respondido a la posición ideológica o partidista de los Comisionados, aspecto clave en el espíritu de amistad cívica que ha impregnado el trabajo de la Comisión.

Además, se ha cumplido el mandato presidencial resaltando de modo especialmente categórico –y en este caso, siempre con la unanimidad de los integrantes– las diez medidas que consideramos esenciales para superar esos problemas causados por el centralismo, y promover el desarrollo justo y territorialmente equilibrado del país.

La Comisión quiere, antes que todo, agradecer a la Presidenta Michelle Bachelet el habernos honrado como integrantes de una comisión inédita en la historia del país, por su composición plural y su método participativo de trabajo, y que presenta ahora esta propuesta de medidas esenciales en sus dimensiones política, administrativa, fiscal-económica, de capacidades regionales y participación sustantiva.

2. EL TRABAJO DE LA COMISIÓN: GÉNESIS, COMPROMISO Y PARTICIPACIÓN

El 4 de abril 2014, en un acto solemne realizado en el Salón Montt-Varas del Palacio de la Moneda, la Presidenta Michelle Bachelet decretó la creación de una "Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional", integrada por mujeres y hombres, representativos de diferentes visiones de sociedad, generaciones, trayectorias, profesiones y especialidades; mayoritariamente con residencia y vínculos activos en las regiones del país, a quienes une un profundo amor por Chile y una fuerte convicción que el desarrollo y futuro de nuestro país requiere de un significativo y sostenido esfuerzo de descentralización de todos los territorios en el espacio local y regional.

La Comisión trabajó con una metodología participativa, tanto por opción de sus miembros, como por demanda de las propias regiones, con la voluntad política de la Señora Presidenta y el apoyo de la SUBDERE. De este modo, se realizó un esfuerzo adicional por incorporar al mayor número de chilenos en esta verdadera cruzada de diagnóstico, debate y, sobre todo, de propuestas. Quince diálogos regionales convocaron a alrededor de cuatro mil representantes de la ciudadanía, de sus diversos sectores y de sus organizaciones locales, y a quienes la Comisión quiere dedicar un especial reconocimiento y una particular gratitud. En varios casos, los Gobiernos Regionales, Municipalidades, Universidades, Corporaciones, ONG y otras entidades locales organizaron previamente talleres provinciales o territoriales, lo que les permitió afinar y consensuar propuestas que luego se entregaron a la Comisión.

Durante estos meses representantes de la Comisión sostuvieron audiencias y reuniones con diversos sectores interesados en el tema: asociaciones de municipalidades, consejeros regionales, partidos políticos, funcionarios públicos, gremios productivos, medios de comunicación, representantes de ministerios y servicios públicos, entre otros.

Además se habilitó una página Web que, junto con informar a la ciudadanía sobre los avances del trabajo, constituyó un medio eficaz para que personas e instituciones hicieran llegar sus aportes. Dicho sitio recibió miles de visitas, cientos de ciudadanos siguieron los debates y se recibieron más de doscientas propuestas de medidas específicas.

El trabajo de la Comisión se organizó en cinco grupos temáticos: Descentralización Política (que pretende más poder autónomo y mayor legitimidad); Descentralización Administrativa (que busca más competencias mejor distribuidas); Descentralización Fiscal Económica (que persigue más recursos de decisión autónoma, y territorialmente articulados de mejor modo); Fortalecimiento de Capacidades Locales y Regionales y, finalmente, Participación Ciudadana y Control Democrático. Estos Grupos Temáticos, a su vez, constituyen los "Ejes de Acción" en torno a los cuales se articulan las propuestas que desarrolla este Informe, y que -en su conjunto- configuran la presente propuesta de Política de Estado.

3. LA PROPUESTA: UNA POLÍTICA DE ESTADO PARA LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL DESARROLLO TERRITORIAL DE CHILE

Sobre la base de ese trabajo colectivo, entendemos que esta designación de parte de la Presidencia no sólo responde a su compromiso programático, sino que se hace eco de una necesidad y demanda cada vez más visible, expresada por las diversas comunidades y organizaciones de regiones, lo que pone de manifiesto que si se quiere alcanzar un desarrollo económico y social equilibrado y sustentable, reactivar la economía potenciando los territorios, modernizar el Estado y profundizar nuestra democracia, debemos impulsar como Política de Estado un conjunto de transformaciones dirigidas a una efectiva descentralización y desarrollo local-regional.

En la primera parte, Marco Político Estratégico, y a modo de un breve diagnóstico, enunciamos algunas de las principales dimensiones del centralismo vigente, que limitan y asfixian el desarrollo y futuro de Chile y justifican la urgencia de poner en marcha las reformas planteadas en la presente propuesta, en forma de una Política de Estado, a ser impulsada desde ya, pero proyectándose durante los próximos cuatrienios de gobierno. Sobre esa base caracterizamos entonces nuestra visión del Chile que invitamos a construir: un país descentralizado, justo, digno, que garantice condiciones de buena vida para todos sus habitantes, en todos sus territorios.

Para alcanzar ese ideal, formulamos luego las principales bases constitucionales que conformarán la nueva forma o modelo de Estado que proponemos para nuestro país: un Estado Descentralizado, que separa las funciones de Gobierno Regional y de Gobierno Interior, radicando la distribución del poder descentralizado en las Municipalidades y los Gobiernos Regionales. En la misma lógica enunciamos un conjunto de Directrices generales para la Descentralización, y la necesidad de fortalecer la organización de la ciudadanía y

de la sociedad civil de base local y regional, como correlato necesario para la dinámica de avance y el buen éxito final de toda la propuesta.

La segunda parte, que hemos llamado Agenda Descentralizadora de Chile, constituye el núcleo fundamental de este Informe, se centra en nuestra convicción que para lograr el desarrollo social y territorial equilibrado en el país, incluyendo por cierto a su capital, necesitamos Gobiernos Regionales y Municipios fuertes. Para ello, y apoyados en experiencias internacionales de descentralización (tanto exitosas como frustradas), proponemos los cinco Ejes de Acción antes mencionados, altamente interdependientes, que deben avanzar en forma simultánea y convergente.

En torno a estos Ejes de Acción hemos formulado un conjunto coherente de medidas.. Entre ellas, a su vez, hemos seleccionado, por unanimidad, un total de diez de carácter esencial, dada su naturaleza estructurante e insustituibles para la dinámica de avance del proceso en su conjunto. Una redacción sintética de estas diez medidas esenciales, creemos, es la mejor forma de condensar en esta Presentación el conjunto del Informe.

4. LAS DIEZ MEDIDAS ESENCIALES

PRIMERA: Definición del Estado de Chile como Estado Descentralizado

Una primera aproximación esencial en el plano constitucional es la adecuación de la Carta Fundamental para dotar a los gobiernos regionales de las capacidades de autonomía de gestión que les permitan desempeñar sus tareas. A partir de la definición del Estado de Chile como uno de carácter descentralizado, sobre un territorio indivisible, la autonomía política, por ejemplo, exige consagrar la elección popular de las autoridades del ejecutivo regional, el sistema electoral aplicable, la extensión del mandato y las normas básicas acerca de la responsabilidad política. La descentralización fiscal, por su parte, requiere habilitar un marco constitucional para ella, tales como la autorización para el establecimiento y aplicación de ciertos tributos a nivel regional, del endeudamiento regional y normas que precisen la afectación de determinados impuestos al erario de los gobiernos subnacionales. Finalmente, respecto de las competencias de gobierno y administrativas, también resulta conveniente ajustar la Carta Fundamental para precisar sus competencias propias o exclusivas, aquellas que compartirá con el gobierno nacional y aquellas en que este podrá delegar su ejercicio en los gobiernos regionales. Una definición constitucional precisa de las competencias de los gobiernos regionales no solo ayuda a reducir los eventuales y previsibles conflictos de competencias que puedan suscitarse entre los distintos niveles de gobierno, sino que es, además, condición necesaria para atribuir al Tribunal Constitucional la función esencial de dirimir tales controversias.

SEGUNDA: Elección de la máxima autoridad regional

Proponemos que el Ejecutivo del Gobierno Regional sea elegido por la ciudadanía a partir de Octubre de 2016 (simultánea a las elecciones municipales). A él corresponderá la dirección del gobierno y administración regional y ejercerá todas las competencias del Gobierno Regional, así como presidir el Consejo Regional. El Presidente de la República será representado por un Delegado del Gobierno Nacional cuya sede será provincial, y que reemplace a los actuales Gobernadores. En él radican las atribuciones de gobierno interior y la supervisión de la administración pública desconcentrada (aquella que no se traspasa a los Gobiernos Regionales).

TERCERA: Traspaso de competencias, servicios y programas

Entendiendo que un ejecutivo regional con legitimidad democrática y sin atribuciones de gestión suficientes es un sinsentido, la Comisión propone un calendario plurianual para traspasar competencias, servicios y programas públicos desde los Ministerios y Organismos Centrales a la dependencia de los Gobiernos Regionales y Municipalidades, de modo que pueda ser incorporado en el proyecto de ley que se encuentra en el Parlamento. Para acoger estos traspasos, se propone la creación, en cada Gobierno Regional, de cuatro nuevas Direcciones del Gobierno Regional: Fomento Productivo e Innovación (2015/16); Desarrollo Social (2016/17); Infraestructura, Habitabilidad, Transporte y Medio Ambiente (2017/18); y Educacikón, Cultura, Ciencia y Tecnología (2018/19).

CUARTA: Creación de un Sistema de Administración de Áreas Metropolitanas

Uno de los nudos de gestión pública que se hace más urgente modificar para crear un sistema de administración eficiente y fluido, que dé una respuesta apropiada a las demandas de los habitantes, es el de las áreas metropolitanas. En este sentido, la Comisión propone crear un Sistema para la Administración de las Áreas Metropolitanas (la de Santiago, que se propone denominar precisamente como Área Metropolitana de Santiago, y las del Gran Valparaíso y Gran Concepción, con posible extensión futura a otras), basado en cada Gobierno Regional, en articulación con las correspondientes Municipalidades. Se trata de garantizar una mejor gobernanza metropolitana pero sin duplicar funciones y sin crear un cuarto nivel de gobierno, esto es, generando una instancia que imbrique las capacidades de coordinación del Gobierno Regional con las capacidades de gestión de los gobiernos locales.

QUINTA: Ley de Rentas Regionales

Entendiendo, otra vez, que una región con representatividad democrática y con competencias administrativas pero sin recursos para gestionarlas constituye una combinación destinada a fracasar, la Comisión propone crear una Ley de Rentas Regionales, que hoy Chile no tiene, al tiempo que fortalecer la Ley de

Rentas Municipales, de modo de permitir la gestión autónoma local y regional desde el actual 18% hasta alcanzar un 35% del gasto subnacional del total de ingresos fiscales en el mediano y largo plazo, aún por debajo del promedio de los países de la OCDE, correspondiente a un 45%. Se trata aquí de establecer una corresponsabilidad que excluya la pereza fiscal, combinando la devolución de recursos desde el nivel central pero también estimulando el esfuerzo local/regional y al mismo tiempo, permitiendo a las regiones endeudarse para grandes inversiones que reactiven la economía, poniendo límites nítidos que aseguren un proceso financieramente responsable.

SEXTA: Fondo de Convergencia para la Equidad Interregional

Con el objeto de reducir brechas socioeconómicas en los territorios declarados como Zonas Rezagadas, se propone crear el Fondo de Convergencia para la Equidad Interregional, inspirado en el modelo de la Unión Europea y de aplicación en otros países, tales como Canadá, Australia o Japón, dirigido a establecer mínimos comunes de servicios garantizados en cualquier parte del territorio nacional. La calidad de Zona Rezagada será determinada por medio de indicadores objetivos, cualitativos y cuantitativos, que permitan establecer que el territorio presenta niveles de aislamiento y brechas importantes en distintos indicadores socioeconómicos respecto del promedio nacional. Para ello, se postula un plan piloto de 200 millones de dólares el año 2015, para crecer por ley a 600 millones el 2016, a 800 millones el 2017, a 1000 el 2018, 1200 el 2019 y 1400 millones de dólares el 2020 en estado de pleno régimen.

SÉPTIMA: Sistemas Regionales de Gestión de Capital Humano

Se trata de un conjunto de medidas específicas que la Comisión sugiere con el objetivo fundamental de contar con Capital Humano Calificado (talentos) para el Desarrollo de comunas y regiones, que contemplan una variada gama de incentivos dirigidos a atraer, retener, formar, renovar y reconvertir técnicos, profesionales y postgraduados. Es necesario destacar que, junto a la Elección de Intendentes, ésta es la medida más demandada en los 15 Diálogos Regionales.

OCTAVA: Fortalecer la Institucionalidad Pública Regional

El énfasis se pone, en este conjunto de medidas, en las capacidades requeridas para liderar y articular políticas públicas regionales. Se trata aquí, fundamentalmente, de proveer los mecanismos que permitan fortalecer las instituciones públicas regionales, potenciando el liderazgo del Gobierno Regional en el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas regionales, sustentando de esta forma las reformas estructurales políticas, administrativas y fiscales de un Chile más descentralizado.

NOVENA: Democracia Local y Regional

La Comisión propone un conjunto de ideas de innovación dirigidas a flexibilizar la creación de partidos políticos regionales (modificando la Ley de Partidos Políticos), al establecimiento de primarias obligatorias para la decisión de candidaturas, mecanismos de limitación de la permanencia continua en el poder de unas mismas personas (estableciendo límites a la elección: Intendente y Alcalde hasta dos periodos consecutivos, Concejal y Consejero Regional hasta tres) y la exigencia de voto programático, de modo que la ciudadanía se pronuncie sobre la base de propuestas programáticas concretas, susceptibles de evaluarse en su cumplimiento.

DECIMA: Fortalecer la Participación Ciudadana

Se trata, en este caso, de un conjunto de propuestas que estimulan poderosamente la vinculación y la participación de la ciudadanía en los asuntos de interés local y regional, dirigidas a la organización de la sociedad civil, a plebiscitos, decisiones regionales y a una mayor transparencia en la gestión pública. Se incluyen aquí la posibilidad de exigir plebiscitos regionales y locales con un 5% de las firmas del padrón electoral; y la sugerencia de que la ley establezca un sistema de referéndum revocatorio para el mandato de una autoridad regional y local.

Para concluir esta presentación, creemos que el conjunto de propuestas constituye un hito significativo que se ha logrado en cumplimiento del mandato de la Señora Presidenta: generar sugerencias de modificación institucional que terminen con la desigualdad territorial y promuevan un desarrollo social y territorial equilibrado y justo en todo el país; y hacerlo de manera dialogante con la ciudadanía, con las regiones, buscando el consenso y diálogo entre personas y entidades con diversas ideas e intereses, y generando una proposición de Política de Estado que permita un proceso de descentralización auténticamente transformador y políticamente responsable.

5. MARCO POLÍTICO ESTRATÉGICO

El punto de partida

Existe desde hace tiempo conciencia respecto a que Chile exhibe un alto grado de centralismo, que va más allá del sector público, y que asfixia gravemente el desarrollo y el futuro del país y en particular de sus regiones y comunas. La Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional comparte este diagnóstico, de la misma forma en que lo hace el actual Gobierno, lo que se refleja en la creación y constitución de la ésta Comisión. Por ello, y tal como lo hemos anunciado en la Presentación, este texto no pretende abordar una descripción sistemática del estado actual de las cosas. Sin embargo, sólo para constituir una introducción explicativa del conjunto de

medidas que más adelante se proponen, quisiéramos -sin pretensión académica, ni de forma exhaustiva-, mencionar algunos puntos que caracterizan la situación del Chile actual.

En relación al tamaño de su población, su territorio y su economía, Chile es el país más centralizado de la OCDE, circunstancia que pone un techo a sus perspectivas futuras de alcanzar un auténtico desarrollo. Ejemplo de lo anterior es que Chile se encuentra entre los países de la OCDE que tienen menor poder de decisión sobre la ejecución de los recursos públicos desde sus niveles locales y regionales. Mientras el promedio del conglomerado de países desarrollados es de un 50%, nuestro país apenas llega al 15%.

Chile es también el país más centralizado de América Latina, el único que, por ejemplo, no elige directamente a sus autoridades regionales. Nuestro país está por alcanzar el umbral de desarrollo que es posible obtener considerando el grado de centralismo que hoy exhibe. Los efectos de mantenerse en esta situación se mostrarán, cada vez con mayor fuerza, en el impacto sobre la calidad de los habitantes en cada territorio. El traspaso de ese umbral, que permita alcanzar un desarrollo moderno, democrático, igualitario e inclusivo, requiere salvar el escollo de la actual estructura centralizada del Estado, que se replica escandalosamente en el amplio espectro de lo político, lo económico y lo social.

Es indudable que la configuración geográfica y humana del país contribuye a que el centralismo se manifieste a través de profundas desigualdades, no sólo entre el conjunto de las regiones y la capital, sino que también al interior de las propias regiones y sus capitales regionales, territorios en los cuales las brechas de acceso a servicios, competitividad y desarrollo humano son extremas. Ello se expresa en índices de pobreza que oscilan violentamente entre comunas cercanas al cero, y otras cercanas al cincuenta por ciento, en resultados educacionales cuyas brechas resultan igualmente violentas en su oscilación territorial. Asimismo se expresa en la exclusión y falta de reconocimiento de algunos grupos y pueblos.

La ciudadanía ya comienza a rebelarse contra esas desigualdades fruto de un centralismo agobiante. Se estima que la mitad de las movilizaciones sociales de los últimos años son de carácter local y regional, constituyéndose en un fenómeno nuevo (entre otros Arica, Araucanía, Isla de Pascua, Chaitén, Chiloé, Huasco, Magallanes, Aysén, Calama, Freirina, Quellón, Tocopilla). Si bien su expresión inmediata y visible refleja demandas acumuladas por servicios y problemas ambientales, es fundamental comprender que, en su origen, son respuestas al relativo abandono e inmovilismo de muchos años, de parte de diferentes gobiernos y de la élite política y económica. Se trata de comprender que en esencia son aspiraciones por mayor equidad y oportunidades de desarrollo para los habitantes de esos territorios. A partir de la experiencia de los Diálogos Regionales realizados por la Comisión en las quince Regiones del país, analizar las inquietudes, recibir los reclamos y las propuestas que de ahí

emanaron, podemos aventurar el diagnóstico que lejos de diluirse, esta manifestación ciudadana territorial ha llegado para quedarse, y además con alta probabilidad de reaparecer con más fuerza, desde los más diversos lugares del país y por los más diversos motivos.

Todo indica que ahora es necesario y tiempo fecundo para actuar.

El puerto de llegada

Queremos llegar a vivir en un país mejor, con más desarrollo y más oportunidades para todos, en todo el territorio nacional. Así lo han señalado también las voces de las regiones, las voces del territorio.

Queremos un país con un Estado Descentralizado, organizado en Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales fuertes y autónomos en la administración de sus recursos económicos- financieros, en el ejercicio de sus competencias y atribuciones y en el ejercicio de las facultades normativas en el ámbito de sus competencias.

Un país con autoridades electas directamente por los ciudadanos en cada territorio –esencial y pendiente al respecto a la elección del Intendente Regional. Un país en que democratizando la política regional y local, haya flexibilidad para la creación de partidos políticos regionales, se contemple la renovación de los cargos de representación popular, haya elecciones primarias obligatorias, se instaure el voto programático con posibilidad de revocatoria de mandato; en que los ciudadanos puedan participar directamente en los asuntos de interés regional y local, con la posibilidad de plebiscitos y referéndums y con la certeza de que las decisiones se toman en el nivel apropiado.

Un país que, una vez traspasados servicios, competencias, atribuciones y funciones, desde el nivel central a los gobiernos regionales y locales, cuente con estructuras de administración, decisión, coordinación, financiamiento y recursos humanos pertinentes a las características de cada región. Que reconozca y asuma administrativamente las evidentes características de los territorios metropolitanos, con expresa diferenciación del Área Metropolitana Capital.

Un país en que se posibilite el uso eficiente de los recursos y la eficacia de los resultados, aumente el nivel de decisión de regiones y comunas respecto del gasto público total, y se avance hacia la generación de mayores ingresos propios.

Un país en que se potencie las capacidades de las personas, instituciones y redes de comunidades territoriales rurales y urbanas; en que seamos capaces de hacernos cargo en cada territorio de nuestras fortalezas y de tomar como oportunidad aquello que se requiere desarrollar. Esto significa cuadros técnicos y políticos regionales apoyados por sistemas regionales permanentes

y estables de formación y gestión; con acceso y generación de Información pertinente, y apoyado en gestión formal del conocimiento; con Gobiernos territoriales fortalecidos y ciudadanos activos, informados y empoderados.

En definitiva queremos llegar a un país descentralizado, justo, inclusivo y digno, que garantice condiciones de buena vida para los habitantes de todos los territorios.

¿Cómo lo logramos?

En lo que sigue, la Comisión quiere delinear esquemática y sintéticamente el proceso que más adelante propone de modo más específico, entendiendo dicho proceso simplemente como el camino que permite transitar desde el estado actual de cosas que hemos descrito, hacia uno mejor que también hemos dibujado conceptualmente en las líneas anteriores. Comenzaremos reseñando cuáles son las directrices generales que han guiado la gestación de fórmulas exitosas de descentralización, para luego explicar los mecanismos de cinco Ejes de Acción simultáneos y convergentes que la Comisión propone.

Directrices para la Descentralización

No es el objetivo del presente informe constituir un estudio científico sobre la descentralización. Tampoco pretende realizar una recopilación exhaustiva que reseñe el estado del arte en el plano académico. En cambio nos parece conveniente encabezar este párrafo, que comienza a delinear lo que será propiamente la propuesta de la Comisión a la Presidencia de la República, con los criterios o ideas matrices que, en las experiencias comparadas, han permitido crear normativas que consagran descentralizaciones exitosas. Por esa razón, muchos de estos criterios generales serán luego recogidos en el desarrollo de nuestra propuesta específica, en formato de principios constitucionales que deberán amparar el proceso completo de la descentralización en todas sus áreas.

- Igualdad horizontal territorial: Ninguna entidad territorial debe ejercer tutela sobre otra. Sin embargo, cuando el ejercicio de una competencia requiera de la acción concertada de varias entidades territoriales autónomas, la ley debe posibilitar que dichas entidades organicen las modalidades de su acción común.
- Equidad interterritorial: La Constitución debe contemplar la finalidad explícita de la organización territorial de la búsqueda de un desarrollo armónico de todos los territorios del país. El constituyente o el legislador deben diseñar instrumentos de compensación económica entre los territorios, discriminando positivamente en la asignación de los recursos públicos, de acuerdo al menor desarrollo de un territorio determinado. Para asegurar por parte del Estado la provisión de bienes públicos de similar calidad y cantidad y pertinencia cultural a todos los habitantes de los diferentes territorios subnacionales.

- Subsidiariedad Territorial (o doble subsidiariedad):[1] Cada función pública debe radicarse en aquel nivel donde ésta se ejerce igual o mejor, privilegiando el nivel local sobre el regional, y éste sobre el nacional. Ello implica que sólo aquellas funciones que no pueden ser asumidas adecuadamente por el nivel local o regional deben recaer en la competencia del gobierno central.[2]
- Diferenciación entre realidades territoriales diversas: La ley debe sustituir la uniformidad homogeneizante que afecta a la institucionalidad, las políticas y los instrumentos públicos, por una adecuada diferenciación entre realidades diversas en tamaño, capacidades y características naturales y culturales existentes entre las comunas y sus municipalidades, las regiones y sus gobiernos regionales.
- Correspondencia entre responsabilidades, competencias y recursos: La Constitución y la ley deben asegurar que el traspaso de una determinada responsabilidad o función pública a una Municipalidad o Gobierno Regional, esté respaldada de la correspondiente facultad o competencia así como de los recursos requeridos para su adecuada ejecución.
- Eficiencia en el uso de recursos y eficacia en la entrega de servicios: Eficiencia referida al hecho que los recursos ejecutados desde los niveles locales y territoriales disminuyen la burocracia de intermediación, acortando los ciclos desde el levantamiento de demanda hasta la provisión de soluciones públicas. Eficacia en la entrega de servicios en razón a que el mayor conocimiento y cercanía de la demanda genera soluciones con mayor pertinencia, evitando la dispersión de recursos públicos y mejorando los niveles de seguimiento y control de resultados producto que la observación ex-dure y expost se realiza desde niveles más próximos a la ciudadanía.
- Cohesión Social y Gobernanza Territorial: Apunta a la necesidad de instalar en forma permanente prácticas de diálogo, articulación horizontal y multinivel entre los principales actores públicos, privados y sociales de un territorio, que se co-responsabilizan y participan activamente en la construcción de un proyecto político, objetivos y estrategias de desarrollo compartidos, con legitimidad ciudadana y calidad técnica de las decisiones adoptadas, dirigidas al desarrollo pleno del potencial de cada territorio, resultando en la consiguiente mayor convergencia, cohesión social y gobernanza democrática.
- Corresponsabilidad: Se refiere a la responsabilidad compartida con el otro, con la comunidad y con el medio ambiente, asumiendo los deberes y derechos ciudadanos y del buen vivir, entre éstos el pago de impuestos,

1 Principio de Ética Política, en su origen inspirado por tres encíclicas sucesivas de la Iglesia Católica (Rerum Novarum,1891; Cuadragésimo Anno, 1931; Mater et Magistra, 1961),y exitosamente aplicado con rango constitucional en diversos países hoy descentralizados y desarrollados.

2 De este modo, el actual involucramiento del aparato público central en la esfera natural de los gobiernos locales y regionales, así como el no traspaso a éstos del mayor nivel posible de competencias y recursos, congestiona innecesariamente al gobierno central, debilitándolo en su rol principal de conducción estratégica, e impidiendo el empoderamiento pleno de las capacidades institucionales de nivel local y regional.

la participación y la solidaridad. Lo anterior implica el hacerse cargo desde los territorios de movilizar recursos propios, gestionar y auditar entre todos.
- Participación ciudadana y democracia territorial: La descentralización debe propender a una mayor democracia en los territorios, vinculando a la ciudadanía regional y local en la toma de decisiones y generando mecanismos de reconocimiento de grupos diversos.

Un Abordaje Sistémico, con cinco Ejes de Acción: interdependientes, de avance simultáneo y convergente

A nivel internacional comparado, en términos de su impacto positivo sobre más y mejores oportunidades de desarrollo de los territorios, existen buenas y malas experiencias de descentralización. En consecuencia, no basta definir qué Medidas debemos aprobar y poner en marcha como parte integrante de una coherente Política de Estado para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile. También importa cómo las ponemos en práctica, o en otras palabras, cuál es la estrategia de abordaje que proponemos para el conjunto de dichas medidas.

Para poder desarrollar todas las potencialidades subutilizadas de nuestros territorios necesitamos comunas y regiones fuertes, y para ello Gobiernos Regionales, Municipios y comunidades locales igualmente fuertes, dotados de poder político, de competencias y de recursos de uso autónomo, adecuados y suficientes para poder cumplir cabalmente sus funciones. Eso significa, por ejemplo, que siendo muy importante elegir a los Intendentes Regionales para dotarlos de la necesaria estabilidad, legitimidad de origen y capacidad de negociación con el gobierno nacional, no es suficiente para el desarrollo de las regiones tener autoridades electas, si éstas a su vez no están dotadas de las suficientes competencias y recursos de uso autónomo, indispensables para poder realizar un buen gobierno regional.

Por lo mismo, no es bueno avanzar en secuencia lineal, iniciando el proceso sólo con medidas de descentralización política, administrativa o fiscal-económica, en detrimento o demora de las restantes. Además, el éxito del avance de las tres dimensiones de descentralización (política, administrativa, fiscal-económica), estará fuertemente condicionado al fortalecimiento previo –o a lo menos simultáneo– de un conjunto de capacidades locales y regionales, y a la existencia de una ciudadanía y sociedad civil debidamente motivada y empoderada para asumir como aliado y coejecutor de un fecundo proceso de desarrollo territorial descentralizado.

Con base a lo anterior, estimamos indispensable que una propuesta Política de Estado para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile comprehensiva y coherente, en vez de medidas parciales o aisladas, contemple, desde su inicio, un abordaje sistémico, que signifique impulsar

en forma simultánea y convergente, a cinco Ejes clave de Acción,[3] altamente interdependientes entre sí, como son:

- **Eje 1: Descentralización Política**
- **Eje 2: Descentralización Administrativa**
- **Eje 3: Descentralización Fiscal-Económica**
- **Eje 4: Fortalecimiento de Capacidades Locales y Regionales**
- **Eje 5: Participación Ciudadana y Control Democrático**

El conjunto de los primeros tres Ejes de Acción, referidos a Descentralización, significan traspaso efectivo de poder, de competencias y de recursos de decisión autónoma, desde el gobierno central a los niveles subnacionales (local y regional), es decir, desde el centro a la periferia, a los territorios, desde arriba abajo, en tres planos principales: político, administrativo y fiscal-económico (presupuestario y tributario).

El cuarto Eje, Fortalecimiento de Capacidades Locales y Regionales, muy necesario para el éxito de los anteriores, implica la construcción de capacidades y la ampliación de oportunidades, de personas, instituciones y redes, a nivel de las comunidades y territorios del nivel micro-local y meso-regional, generada en forma endógena desde la base, desde abajo-arriba, a través de un conjunto de medidas de fortalecimiento de la sociedad regional y de la institucionalidad pública regional.

El quinto Eje de Acción, Participación y Control Democrático, significa fortalecer a la ciudadanía, a la sociedad civil de base local y regional y en general a todos los actores del desarrollo, para asumir como aliados motivados y coejecutores responsables de la nueva organización territorial del Estado, debidamente comprometidos, organizados y empoderados para ejercer tanto los derechos como los deberes del desarrollo del territorio donde viven, con la necesaria capacidad de demanda y de propuesta fundada, así como de legítima movilización y control ciudadano para contribuir a un efectivo avance del proceso.

Priorización de Medidas Estratégicas

Para la dinamización de cada uno de estos Ejes de Acción, la Comisión ha seleccionado un conjunto de medidas estratégicas, las que según su naturaleza se diferencian de acuerdo a su mayor o menor impacto, peso específico, efecto estructurante, capacidad generadora de cambios e influencias, tanto al interior del respectivo Eje de Acción, como sobre el proceso en su conjunto. En consecuencia, y con el fin de contribuir a la deseable focalización, la Comisión Asesora Presidencial ha decidido clasificar todas las Medidas Estratégicas aprobadas en dos categorías: 1. Esenciales y 2. Potenciadoras.

3 Coincidentes con los cinco Grupos Temáticos en los cuales se ha estructurado el trabajo de la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional.

Esenciales: son aquellas Medidas Estratégicas que:

- por sí solas, generan impactos muy significativos y estructurantes, de peso específico mayor sobre la dinámica de avance y profundidad del todo proceso de descentralización y desarrollo territorial, tanto al interior de su respectivo Eje de Acción, como sobre el conjunto del proceso, siendo por ello indispensables e insustituibles para su éxito (no pueden no estar);
- pueden tener naturaleza unitaria o estar conformadas por un conjunto coherente e integrado de medidas afines e interdependientes;
- siendo estructurantes per se, y pueden también constituir prerrequisitos de un conjunto de otras medidas relacionadas;
- son emblemáticas de la Política de Estado propuesta y para un efectivo proceso descentralizador, de un alto atractivo ciudadano, político y comunicacional, de fácil aceptación para la gente;

Potenciadoras: son aquellas que:

Ejercen un efecto dinamizador positivo y necesario, facilitador y sinérgico sobre el conjunto del proceso o sobre otras Medidas de su respectivo Eje de Acción, indispensable para el buen avance de éstas, en forma independiente o dependiente de la acción de otras Medidas, generan un deseable valor agregado y aporte adicional (directo o indirecto) en el contexto de uno o más Ejes de Acción.