



Amuch



conexionesterritoriales.cl



@AmuchChile

GESTIÓN MUNICIPAL Y BUENAS PRÁCTICAS



GESTIÓN MUNICIPAL Y BUENAS PRÁCTICAS





GESTIÓN MUNICIPAL Y BUENAS PRÁCTICAS

Asociación de Municipalidades de Chile
Pedro de Valdivia 0193, Of. 91
Providencia, Santiago de Chile
contacto@amuch.cl
+562 22138746

Autores:
Equipo AMUCH

Editores:
Andrés Chacón Romero
Jessica Arteaga Páez

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	9
2. DIAGNÓSTICO MUNICIPAL	11
a) PORQUÉ SE HACE ESTO	11
b) LA RELEVANCIA DE LOS 3 ACTORES DEFINIDOS	12
c) METODOLOGÍA DE DIAGNÓSTICO	14
d) GLOSARIO	15
e) CARACTERIZACION MUNICIPAL	16
f) HALLAZGOS GENERALES	21
g) DIRECCIÓN DE DESARROLLO COMUNITARIO (DIDECO)	36
h) DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS (DAF)	40
i) DIRECCIÓN DE OBRAS MUNICIPALES (DOM)	45
j) SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN (SECPLAN)	50
k) SEGURIDAD CIUDADANA/COMUNITARIA	54
l) RECURSOS HUMANOS Y BIENESTAR	57
m) ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL	60
n) CONTROL MUNICIPAL	62

o) RIESGOS LOCALES	65
p) JURIDICO	70
q) REFLEXIONES FINALES	72
3. DESAFIOS DE LA INNOVACIÓN MUNICIPAL	76
4. DECISIONES: EL LUGAR DE BUENAS PRÁCTICAS Y LAS INNOVACIONES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y MUNICIPAL	94
a) LA RAZÓN Y LA DECISIÓN FRENTE A LA NATURALEZA DE PÚBLICO Y LO POLÍTICO	95
b) LA NATURALEZA DE LA TÉCNICA FRENTE A LA NATURALEZA DE LO POLÍTICO: LA IMPOSIBILIDAD DE LAS PRÁCTICAS	100
c) CAMBIO, INNOVACIÓN Y BUENAS PRÁCTICAS	107
d) FUTURO O PRESENTE: INNOVACIÓN Y BUENAS PRÁCTICAS	109
e) CONCLUSIONES	113
5. DESCRIPCIÓN DE LAS BUENAS PRÁCTICAS MUNICIPALES DEL CUARTO CONCURSO DE BUENAS PRÁCTICAS MUNICIPALES DE LA ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES DE CHILE AMUCH - 2019	114
a) EL CONCURSO DE BUENAS PRÁCTICAS 2019	114
b) DESCRIPCIÓN DE LAS INICIATIVAS DEL CONCURSO BUENAS PRÁCTICAS 2019	117
c) ORIGEN DE LA INICIATIVA	118
d) COMPLEJIDAD DE LAS INICIATIVAS	121

e) CONCLUSIONES	124
6. MEJORES BUENAS PRÁCTICAS 2019	125
a) MUNICIPALIDAD DE ESTACIÓN CENTRAL “CREACIÓN DE LA OFICINA INTERCULTURAL Y CONVIVENCIA”	125
b) ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE SANTIAGO “SENSORIZACIÓN DE OPERACIONES DE ASEO MECANIZADO”	129
c) MUNICIPALIDAD DE LA CRUZ “CENTRO DE HIPOTERAPIA ALBERTO LARRAGUIBEL MORALES”	131
d) MUNICIPALIDAD DE SAN ANTONIO “CREACIÓN UNIDAD DE INNOVACIÓN Y DESARROLLO I&D”	134
e) MUNICIPALIDAD DE LOS ÁNGELES “UNIDAD DE SANEAMIENTO SANITARIO” Y “PROGRAMA DE MEJORAMIENTO Y AMPLIACIÓN DE REDES DE AGUA POTABLE RURAL”	136
f) MUNICIPALIDAD DE QUILLOTA “PROFESIONAL DE INCLUSIÓN LABORAL DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN OMIL”	137
g) MUNICIPALIDAD DE PROVIDENCIA “PROTOCOLO DE TRATO Y REGISTRO PARA PERSONAS TRANS”	138
h) MUNICIPALIDAD DE LAS CONDES “TARJETA VECINO VIRTUAL”	140
i) MUNICIPALIDAD DE NATALES “TABLERO DE CONTROL PARA PROYECTOS SECPLAN”	141
j) MUNICIPALIDAD DE SANTA CRUZ “PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE LA HABITABILIDAD EN LA COMUNA DE SANTA CRUZ”	142
7. BIBLIOGRAFÍA	151

1. INTRODUCCIÓN

Las Buenas Prácticas pueden eventualmente ser también malas. Manuales de buenos modales y costumbres, diseñados por instituciones de países que dicen tener el *manual ikea* mágico para alcanzar el desarrollo, el bienestar y la felicidad. Set de indicadores que se proponen como metas para países “como los nuestros”, pero que provienen de experiencias e historias políticas muy distintas a las nuestras. Este, no es un libro de esos. Porque este es un libro de Buenas prácticas que viene desde las municipalidades.

Y es que las municipalidades le otorgan al desarrollo prácticas y políticas que emergen desde donde las papas queman. Y no podría ser de otra manera. Las municipalidades no son cualquier institución, porque son probablemente las más democráticas de todas. Porque en ellas se encuentran la ciudadanía, organizada o no, y sus representantes políticos, de todos los colores, antagónicos muchas veces, pero siempre con la misma voluntad: la de hacer de la convivencia un arte para vivir mejor todos juntos.

Las municipalidades saben muy bien, por lo mismo, que, para alcanzar el bienestar de sus ciudadanos, mejor que hacer lo que otros dijeron que hicieron, es mejor, hacer lo que otros efectivamente hicieron para lograrlo. Por eso, las Buenas Prácticas que acá se presentan tienen un sentido muy práctico y concreto. Entregar experiencias significativas que surgen desde los territorios y para los territorios, y que pueden servir como modelo o contrapunto a otras municipalidades para encontrar su propio camino al desarrollo.

Este libro para eso, consta de cinco partes. La primera se titula “Diagnóstico Municipal”, y en ella se describe el sentido de esta iniciativa, su metodología, y su contexto al alero del proyecto Conexiones Territoriales, con el que estamos trabajando en la creación y el fortalecimiento de espacios colaborativos de trabajo. En su segunda parte llamada “Desafíos de la innovación Municipal” se presenta el estado del arte de la innovación y los desafíos que debe superar el municipalismo chileno, luego en su tercera parte “Decisiones, el lugar de las buenas prácticas y las innovaciones en la administración pública y municipal”, se desarrolla un marco crítico sobre los conceptos de buenas prácticas e innovación, su lugar en el contexto de las decisiones en la administración pública, y la distinción municipalista que estos conceptos asumen en este libro. Luego, en su cuarta parte “Descripción de las buenas prácticas municipales del cuarto concurso de Buenas Prácticas”, se describe el concurso, su metodología, sistematización y se analizan los aportes de las prácticas recibidas. Luego, en la última parte, se destacan las Buenas Prácticas Transferidas.

Esperamos que este libro sea un aporte para que el mundo académico, el político y la propia ciudadanía, puedan conocer el trabajo creativo que sus municipalidades despliegan a lo largo del país. Pero sobre todo esperamos logre poner la mesa para que las municipalidades del país, sus funcionarios, sus autoridades y los líderes de las organizaciones que se relacionan con ellas, que forman parte de su mundo, se encuentren y puedan seguir imaginando un futuro mejor de convivencia y bienestar.

Andrés Chacón Romero

Director Ejecutivo

Asociación de Municipalidades de Chile.

2. DIAGNÓSTICO MUNICIPAL

a) POR QUÉ SE HACE ESTO

El Proyecto **Conexiones Territoriales** es un programa que surge desde la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH) para la creación y fortalecimiento de espacios de trabajo colaborativo desde los municipios, el Estado, la academia y el sector privado, generando convergencia para dar soluciones a problemáticas comunes en miras de una relación simétrica entre los actores involucrados que permitan la mejora de la gestión municipal y, por tanto, el fortalecimiento del Estado en los servicios que entrega a la comunidad.

Este programa tiene por objetivo fortalecer la gobernabilidad territorial mediante la creación de espacios de colaboración y cooperación, basados en la confianza y conocimiento aplicado de cada una de las organizaciones participantes, con la finalidad de desarrollar conexiones territoriales que permitan dar respuesta a las complejidades de la nueva realidad social.

El proyecto tiene como propósito contribuir a la modernización del sistema municipal mediante un trabajo simétrico entre autoridades de Gobierno, Municipalidades, Academia y empresas del sector privado. Que se enmarca en los objetivos de la Asociación de Municipalidades de Chile donde nos proponemos ser el representante líder de los Municipios del país, potenciando la innovación y excelencia en la gestión.

Del programa conexiones territoriales surge la necesidad de impulsar un proyecto, que con apoyo gubernamental, visibilice las buenas prácticas y la innovación en la gestión municipal. Estamos ciertos

que son las administraciones locales las que más se encuentran encarando el futuro en el territorio y el desarrollo humano de sus comunidades depende de una buena colaboración con todos los actores de la comuna.

b) LA RELEVANCIA DE LOS 3 ACTORES DEFINIDOS

El Estado es la unidad básica del sistema internacional cuyas características esenciales lo hacen diferente a cualquier otra institución: tiene el control de un determinado territorio, la estructura orgánica para ejercer soberanía y la población que habita al interior de sus fronteras. En este sentido, es que la infraestructura del Estado es determinante para el desarrollo nacional, por tanto es un actor fundamental para conexiones territoriales considerando que las Municipalidades son las unidades mínimas de administración territorial, entendidas como instituciones descentralizadas y más cercanas a la comunidad. Siendo fundamental la vinculación con el resto de las instituciones estatales para una mejor administración territorial.

Las sociedades actuales que se desarrollan al interior del Estado están condicionadas por la matriz productiva de libre mercado y la globalización, ambas aristas han contribuido a la complejización social como parte de la postmodernidad que se encuentra en desarrollo, surgiendo nuevos relevantes actores en el plano social, desplazando la hegemonía del Estado como primer actor interno. En este contexto se puede apreciar la tendencia consolidada a que el mundo privado sea un actor fundamental, diferenciados en dos grandes aristas ONG y empresas. Las segundas son agentes de interés privados con impacto en lo público y por tanto fundamentales. Todas las actividades que realizan las empresas se encuentran al interior de una comuna

por tanto los espacios de convergencia son variados, desde aspectos legales hasta la responsabilidad social empresarial, siendo por tanto un factor relevante para la gestión de desarrollo mutuo con los consiguientes beneficios que pueda traer.

La academia es fundamental en el aspecto de formación de capital humano calificado, siendo clave para el desarrollo de los países y el funcionamiento de la diversidad de instituciones que existen en el territorio. La productividad, el crecimiento y progreso de las instituciones, depende entre otros factores del capital humano que hayan acumulado. En la actualidad la proporción de personas de 25 años o más que han aprobado al menos un curso de educación superior se encuentra alrededor del 29,8% aumentando al mismo rango de población un promedio de escolaridad de 11,5 (INE, 2018), asimismo la capacidad de especialización es fundamental para las distintas áreas de trabajo existentes que apuntan a la división del trabajo interno, para aumentar la eficiencia y eficacia. Es por esta razón que la academia es un actor relevante, porque permite la conexión entre las necesidades institucionales con la oferta educativa, por tanto genera sinergia ante las demandas existentes en el territorio de ciertas especialidades por sobre otras. No obstante, en lo que refiere las municipalidades hay una brecha que se evidencia de manera transversal que la academia no está generando profesionales ni técnicos con las capacidades y conocimientos enfocados hacia el mundo local, siendo por tanto relevante posicionar al municipalismo al interior de los centros de estudio.

c) METODOLOGÍA DE DIAGNÓSTICO



El mecanismo de recolección de información atinente al documento elaborado consistió en desarrollar entrevistas, ya que permiten una conversación (el arte de realizar preguntas y escuchar respuestas) de los actores que trabajan las áreas analizadas y semiestructurada porque otorga un grado mayor de flexibilidad en su desarrollo, adaptándose al entrevistado y permitiendo conducir el contenido hacia las áreas de interés acorde al transcurso de la actividad (Díaz-Bravo, Torruco-García, Martínez-Hernández, & Varela-Ruiz, 2013).

d) GLOSARIO

La realización del presente informe al tratar temáticas relacionadas con distintas instituciones del Estado y clasificación municipal, hace necesaria la creación de un glosario que permita facilitar la lectura del siguiente diagnóstico. A saber:

CLASIFICACIÓN MEDIANTE TIPOLOGÍA SUBDERE	
CATEGORÍA	TIPO DE COMUNA
1	Grandes comunas metropolitanas y/o mediano desarrollo
2	Comunas Mayores con mediano desarrollo
3	Comunas urbanas medianas de desarrollo medio
4	Comunas semi-urbanas y rurales con desarrollo medio
5	Comunas semi-urbanas y rurales con desarrollo bajo

INSTANCIAS MUNICIPALES

DOM: Dirección de Obras Municipales	DAF: Dirección de Administración y Finanzas
SECPLAN: Secretaría Comunal de Planificación	DIDECO: Dirección de Desarrollo Comunitario

OTROS

PMGM: Programa de Mejoramiento de Gestión Municipal	PLADECO: Plan de Desarrollo Comunal
FCM: Fondo Común Municipal	FNDR: Fondo Nacional de Desarrollo Regional
GORE: Gobierno Regional	SUBDERE: Subsecretaria de Desarrollo Regional
ONEMI: Oficina Nacional de Emergencia	NNA: Niñas, Niños y Adolescentes
Multiescalar: actores en los niveles territoriales correspondientes a nacional, regional, provincial y comunal.	

e) CARACTERIZACION MUNICIPAL

Chile es una República Democrática y Constitucional, es un país cuyos fundamentos legales, administrativos e incluso valóricos, están plasmados en su Carta Magna, convirtiéndose, al igual que muchas de sus instituciones, en los cimientos de la vida política, social y cultural de la sociedad.

El régimen político o sistema de gobierno en Chile, es el presidencialista, siendo la figura del Presidente la República la máxima autoridad del Estado. Sus facultades van desde dirigir la agenda política del Congreso, designar distintos cargos regionales en representación del ejecutivo, siendo conforme la confianza depositada por quien ejer-

za el poder. El Congreso se conforma por la Cámara de Diputados y Senadores, siendo electos democráticamente, quienes ocupen los escaños tienen la responsabilidad de la legislación a nivel nacional en representación de la circunscripción a la cual representan. Asimismo, la Constitución establece que Chile es un país unitario cuya división geográfica va de las macro unidades: nacional, regional, provincial y comunal.

Las Regiones, son gobernadas por un Intendente designado por el ejecutivo en la actualidad, realidad que cambiará en las elecciones 2020, siendo el cargo escogido por voto directo; asimismo cada Región cuenta con un Consejo Regional compuesto por consejeros democráticamente electos.

Los Municipios como organismos estatales tienen por característica ser entes descentralizados territorialmente, cuya función es otorgar servicios básicos y la administración territorial, velando por la calidad de vida las personas que habitan en su interior. Asimismo la institución es encargada de ejecutar programas ministeriales y políticas públicas nacionales en su territorio. Las Municipalidades cuentan con una autoridad ejecutiva escogida para ejercer el escaño alcaldicio durante 4 años, con derecho a reelección. Y a la vez, una instancia de fiscalización llamada Concejo Comunal, cuya cantidad de integrantes está definido proporcionalmente con la población de la comuna y su composición está en función del ejercicio democrático procedimental de la votación.

Las Municipalidades son organismos administrativos autónomos, esto quiere decir que tienen plena independencia en la creación de iniciativas locales o regionales, pero su autonomía suele verse

limitada por la cantidad de recursos que maneja, contribuyendo a que el municipalismo sea a pesar de cumplir las mismas normativas, altamente heterogéneo. Asimismo, cada Municipio cuenta con autonomía de Gestión, desconcentrándose el poder de decisión del Gobierno Central, delegando la responsabilidad de salud y educación, aunque ésta última está en proceso de desmunicipalización para dar paso a los nuevos servicios locales educativos. La capacidad de administración local de las Municipalidades (artículo 118 Carta Fundamental), se ve mermada por la holgura presupuestaria, la incapacidad de recaudación de fondos permanentes, la condición de ruralidad, pobreza, profesionalización de la planta municipal y otras variables, que en definitiva reduce a las Municipalidades a solo la administración territorial. Convirtiéndose la dependencia del Fondo Común Municipal en la principal característica del municipalismo chileno, las comunas con menores recursos, rurales y de bajo desarrollo tienen una participación del 67% del FCM, mientras que las comunas grandes tienen una dependencia del 37%, en otras palabras, 219 comunas con menos desarrollo tiene el doble de dependencia del FCM (AMUCH, 2015).

El Fondo Común Municipal es una iniciativa única en América Latina y tuvo ciertas influencias de diseños de este tipo a nivel regional en Canadá, Australia y Alemania (Valenzuela, 1997), dejando una escasa evidencia previa sobre su correcta aplicación y una comprobable eficiencia, por lo que su ejecución ha sido un caso experimental para nuestro país. Fuera de esto, este mecanismo de financiamiento municipal se ha convertido en el paradigma de gestión de recursos solidarios.

El Municipio es el encargado de acercar la mayoría de los Programas y Políticas sociales estatales, cumpliendo un rol burocrático, pero a

la vez efectivo al ojo de quienes acuden a él en busca de resolución de problemas. Estos Programas y Políticas, son administrados por cada Ministerio correspondiente, precisando actividades, armando el presupuesto y definiendo la población objetiva, mientras el Municipio y sus divisiones administran y ejecutan lo ya decidido, teniendo como instrumentos de feedback aquellos que miden el desempeño de dicha administración y ejecución, sin ver la complejidad del aparato municipal al momento de responder como Gobierno Local de manera efectiva y autónoma (idealmente). Esto concluye en que los Municipios se han convertido en uno de organismos potenciales de resolución de problemáticas locales, a la vez de ser uno de los órganos más dependientes de la administración central, creándose una constante tensión y aumentando las brechas centro/periferia.

Es más, llamarlo Gobierno Local no haría justicia a sus labores, considerando que sus funciones son más cercanas a una administración local muy limitada por los distintos niveles de recursos o dotación de personal de cada Municipio, o por la dependencia de otros órganos en materia de fiscalización, financiera, electoral urbanística, viabilidad y tránsito, monumentos o educación, siendo el “gobierno interior del Estado concedido a los gobiernos regionales y gobiernos provinciales” (Fernández, 2013).

La tendencia centralizada de la administración del país tiene un origen histórico desde la organización territorial establecida por las primeras Constituciones (de 1812 a 1822) con intentos posteriores de descentralizar el poder escogiendo diputados de manera popular y con la presencia territorial de intendentes, siendo estos últimos quienes se transformarían en una extensión de un solvente presidencialismo y una centralización arraigada al poder del ejecutivo. Luego de

ciertos intentos de descentralización y un posterior retraimiento, el enfoque de la descentralización varía desde el desarrollo territorial hacia uno de desarrollo económico regional y municipal, además de ser un instrumento de centralización de la autoridad con desconcentración de su misma presencia (Boisier, 1993).

Es por eso que los Municipios tienen el desafío de ejercer de manera eficiente en un marco regulatorio que más que libertades, les otorga una confusa lista de tareas dependientes de organismos centrales, sin perjuicio de la constante labor de integrar la localidad en el ejercicio de la democracia además de mantener un organismo responsable para su territorio.

La Ley N°18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, da cuenta de la especificidad de la estructura local, mediante la limitación de funciones y atribuciones de la instancia. Las funciones y atribuciones de las municipalidades serán ejercidas por el alcalde y por el concejo en los términos que esta ley señala. Para los efectos anteriores, las municipalidades dispondrán de una Secretaría Municipal, de una Secretaría Comunal de Planificación y de otras unidades encargadas del cumplimiento de funciones de prestación de servicios y de administración interna, relacionadas con el desarrollo comunitario, obras municipales, aseo y ornato, tránsito y transporte públicos, administración y finanzas, asesoría jurídica y control. Dichas unidades sólo podrán recibir la denominación de Dirección, Departamento, Sección u Oficina. Sin perjuicio de lo dispuesto anteriormente, la organización interna de las municipalidades deberá considerar, a lo menos, las siguientes unidades: Secretaría Municipal, Secretaría Comunal de Planificación, Unidad de Desarrollo Comunitario, Unidad de Administración y Finanzas y Unidad de Control.

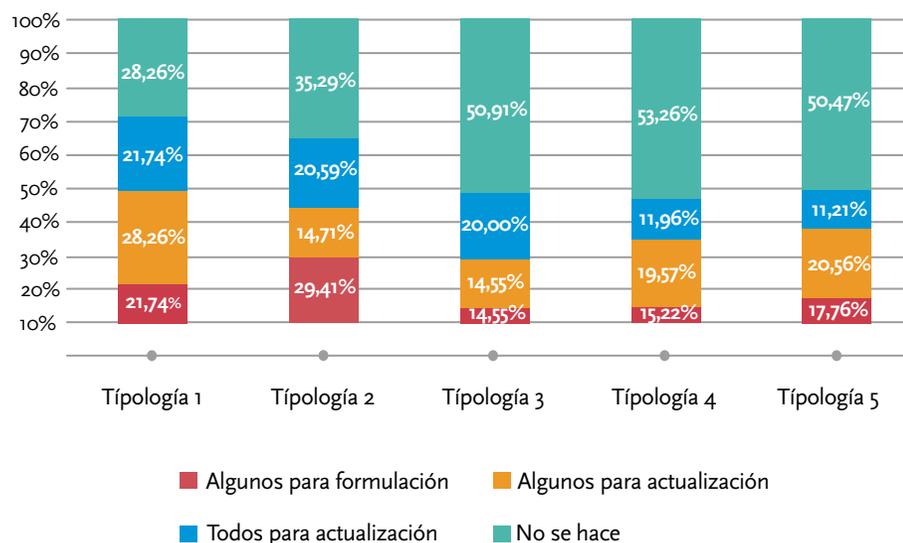
Para efectos de lo dispuesto anteriormente, en aquellas municipalidades cuyas plantas funcionarias no consideren en el escalafón directivo los cargos señalados, quien ejerza el poder estará facultado para crearlos, debiendo, al efecto, sujetarse a las normas sobre selección directiva que la ley dispone. Dichos cargos tendrán dos grados inmediatamente inferiores a aquel que le corresponde al alcalde en la municipalidad respectiva, y aquellos señalados en el artículo 47 de la Ley Orgánica de Municipalidades mantendrán la calidad de exclusiva confianza. En aquellas comunas que tengan más de cien mil habitantes deberán considerarse, también, las unidades encargadas de cada una de las demás funciones genéricas señaladas en la Ley.

f) HALLAZGOS GENERALES

La distribución del gráfico nos muestra la tendencia respecto a cómo las Municipalidades se articulan con actores territoriales en el marco de la formulación y/o actualización del Plan Estratégico Municipal, evidenciando en primer lugar que conforme aumenta la ruralidad y baja el desarrollo, no existe articulación de ningún tipo con actores territoriales para la generación del instrumento de planificación, por consiguiente alejándose de actores claves para el desarrollo de la comuna.

GRÁFICO N°1

¿Cómo la Municipalidad se articula con otros actores que actúan en el nivel territorial, en la formulación y/o actualización de su Plan Estratégico Municipal?

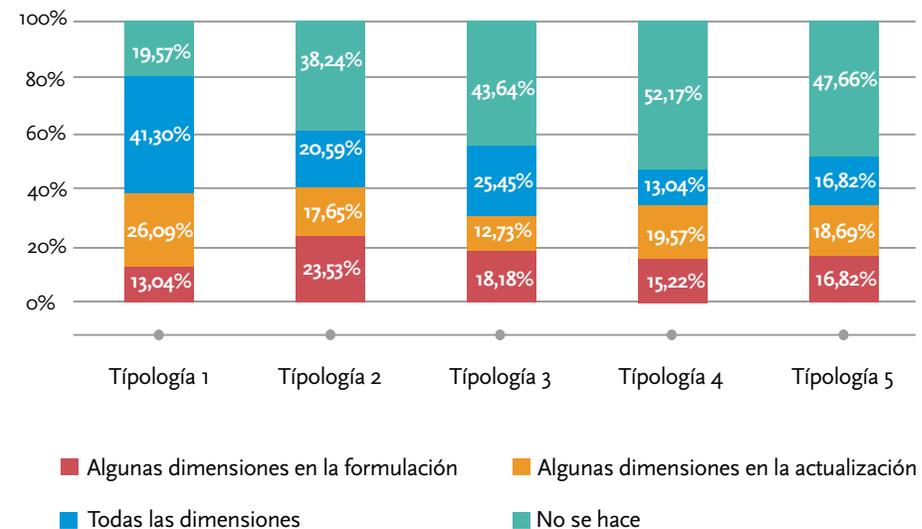


Fuente: elaboración propia AMUCH 2019 (en base a Diagnóstico Municipal 2018 SUBDERE)

La consideración de las dimensiones sociales, económicas, culturales y de infraestructura son fundamentales para el desarrollo del Plan Estratégico, porque permite generar un documento atingente a la realidad local y por tanto también de carácter realista acorde los años que dure la gestión, siendo un instrumento fundamental y transversal a la administración. La tendencia muestra que conforme aumenta la ruralidad, son menos los municipios que consideran las dimensiones territoriales para la formulación o actualización del Plan Estratégico comunal.

GRÁFICO N°2

¿Cómo la Municipalidad considera las dimensiones territoriales en la formulación y/o actualización de su Plan Estratégico?

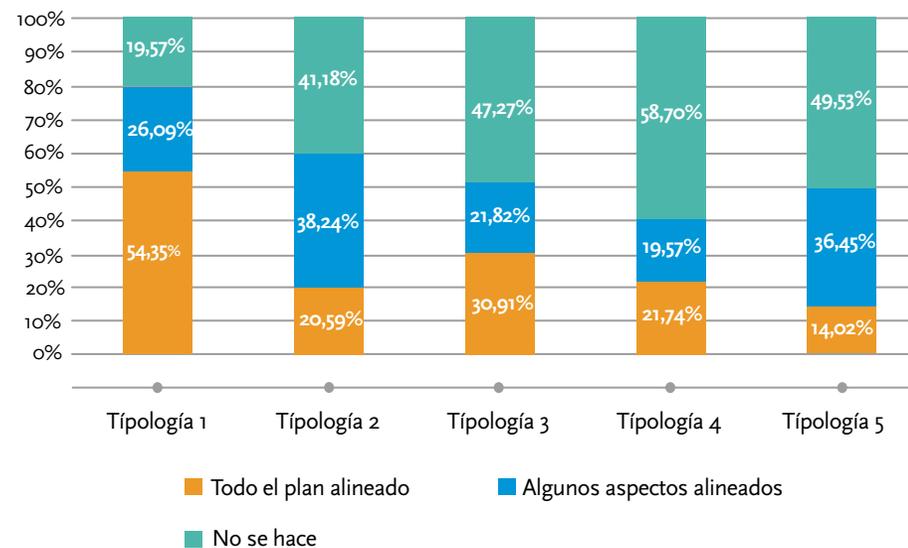


Fuente: elaboración propia AMUCH 2019 (en base a Diagnóstico Municipal 2018 SUBDERE)

La alineación del Plan Estratégico con el Plan de Desarrollo Comunal, permite que los procesos municipales se orienten a los mismos objetivos, siendo fundamental la alineación para que la focalización de los recursos siempre escasos sea atingente con los instrumentos guías de la gestión local. Además, en el proceso de rendición de cuenta se debe velar por la congruencia de los mecanismos de planificación de esta manera se evidencia el lineamiento municipal respecto al punto de inicio de la administración hacia el escenario deseado. La tendencia muestra que conforme aumenta la ruralidad menor es la convergencia de los instrumentos, principalmente porque no se realiza.

GRÁFICO N°3

¿Cómo la Municipalidad alinea su Plan Estratégico con el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO)?

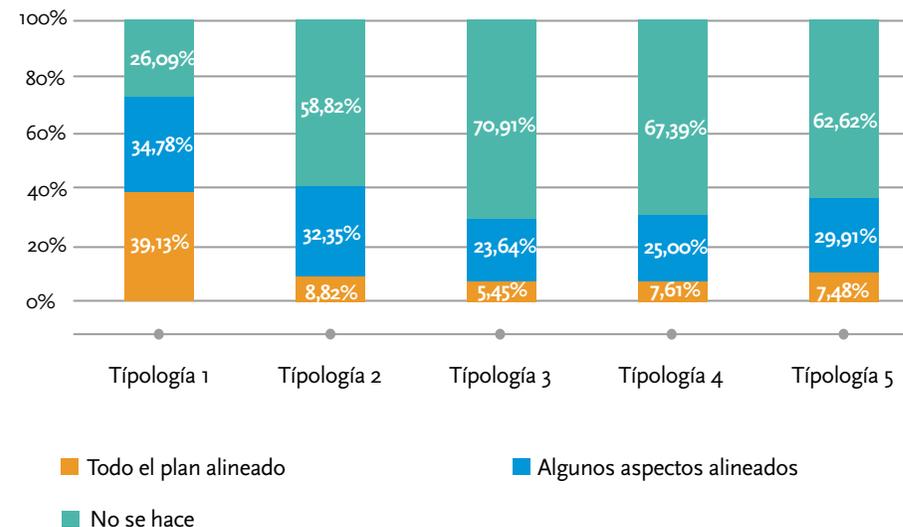


Fuente: elaboración propia AMUCH 2019 (en base a Diagnóstico Municipal 2018 SUBDERE)

El programa de mejoramiento de la gestión municipal es una herramienta que pone a disposición para las Municipalidades, metodologías que apuntan a la mejora continua de las administraciones locales, cuyo objetivo es cumplir con altos estándares de calidad en la gestión, utilizando un modelo de gestión de calidad de los servicios municipales, instrumentos de autoevaluación y metodología de formulación de planes de mejora. En este sentido se aprecia conforme aumenta la ruralidad no existe convergencia entre los PMGM y el Plan Estratégico, evidenciando la dicotomía de los instrumentos existentes en los municipios con mayor precarización.

GRÁFICO N°4

¿Cómo la Municipalidad formula las metas y objetivos anuales del Plan de Mejoramiento de la Gestión Municipal (PMGM) consistentes con el Plan Estratégico?

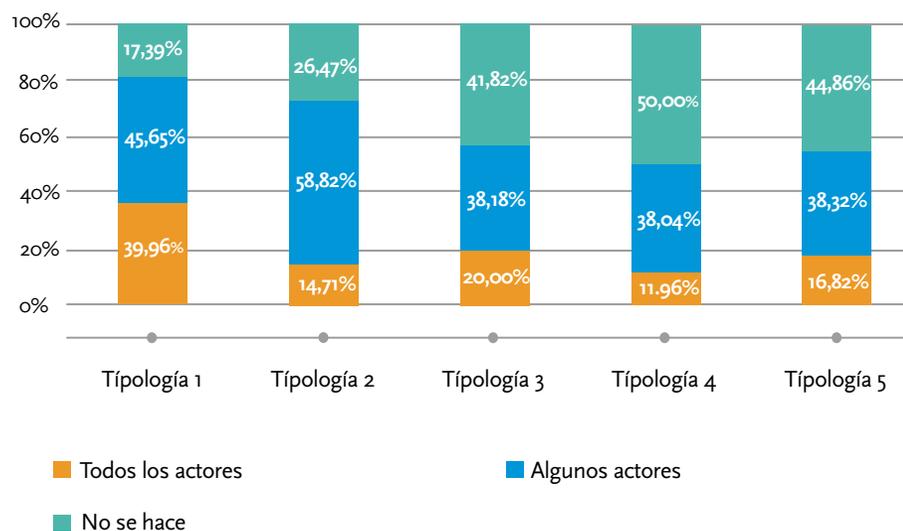


Fuente: elaboración propia AMUCH 2019 (en base a Diagnóstico Municipal 2018 SUBDERE)

Los mecanismos de implementación de la estrategia comunal, tienen por su propia naturaleza impacto en las relaciones con los actores locales, entendiendo el rol Municipalidad como administración territorial, siendo relevante la vinculación para el cumplimiento del plan establecido acorde a los desafíos planteados. En este sentido se aprecia que los municipios en general privilegian algunos actores por sobre otros, que podría ser coherente ante las intervenciones priorizadas. Además se evidencia que conforme aumenta la ruralidad son más las comunas que no se vinculan con ningún actor territorial, alejando al municipio del principal componente local: el territorio.

GRÁFICO N°5

¿Cómo la Municipalidad desarrolla un plan de alianzas, coordinación y articulación con otros actores, a nivel local, para implementar su Plan Estratégico?

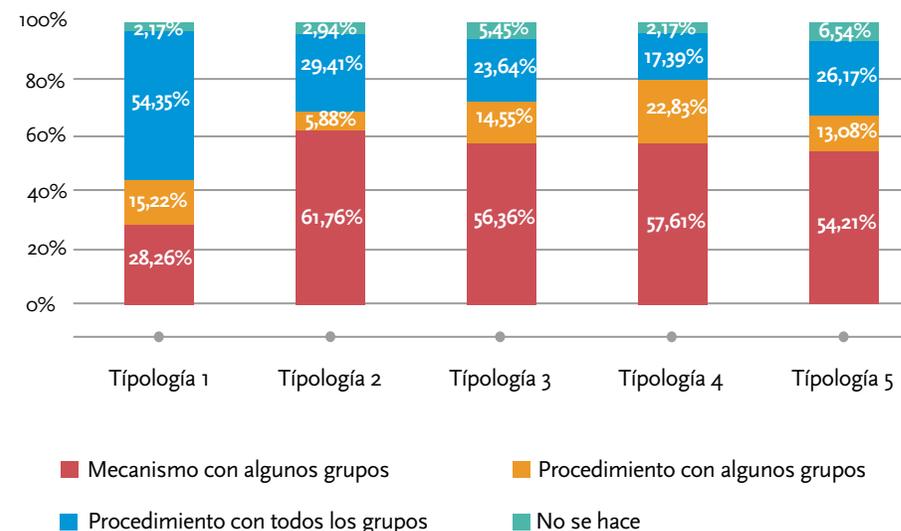


Fuente: elaboración propia AMUCH 2019 (en base a Diagnóstico Municipal 2018 SUBDERE)

La identificación de grupos de interés en la comuna apunta a la capacidad que tenga la administración local para generar condiciones favorables a la gobernanza, considerando aspectos prospectivos y mapas de actores que permitan la capacidad de gestión y articulación territorial para la materialización de los planes de desarrollo comunal. Los datos evidencian que a nivel general el municipalismo tiende a la identificación parcial de los grupos y/o instituciones relevantes en el territorio, mientras que solo en el grupo 1 sobre el 50% de las comunas tienen un procedimiento de identificación de todos los actores.

GRÁFICO N°6

¿Cómo la Municipalidad establece relaciones formales de cooperación con los grupos de interés locales relevantes (externos a la municipalidad) para el desarrollo de la comuna?

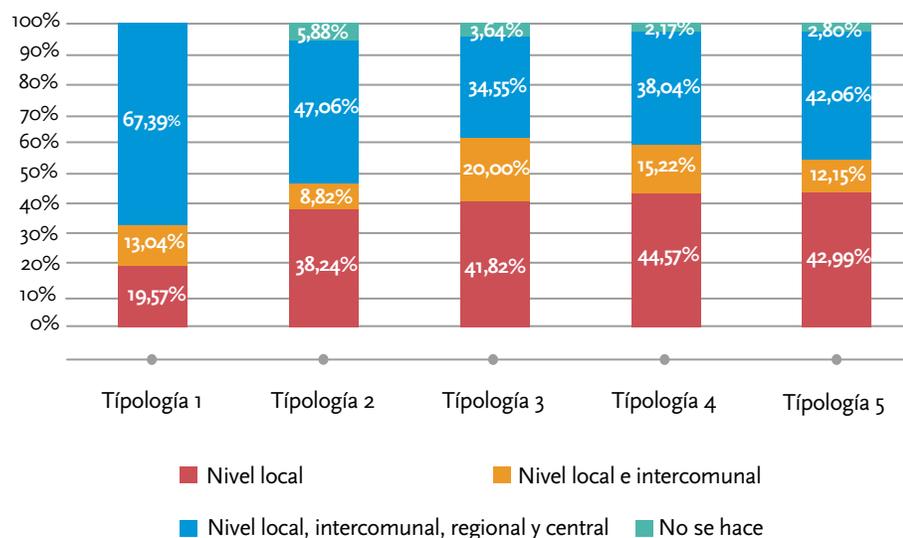


Fuente: elaboración propia AMUCH 2019 (en base a Diagnóstico Municipal 2018 SUBDERE)

La construcción de alianzas requiere en primer lugar la capacidad de entendimiento de las necesidades internas municipales, del territorio y la proyección hacia el escenario deseado, siendo por tanto el análisis prospectivo una herramienta útil para determinar y explotar nuevas alianzas con distintos actores. En primer lugar se visualiza que el municipalismo explora alianzas con distintos actores acorde sus necesidades, evidenciando en el gráfico que las relaciones multiescalares son las principalmente privilegiadas por el municipalismo en general.

GRÁFICO N°7

¿Cómo la Municipalidad explora nuevas alianzas estratégicas, con grupos de interés en otros niveles de gestión territorial, para el desarrollo de la común?

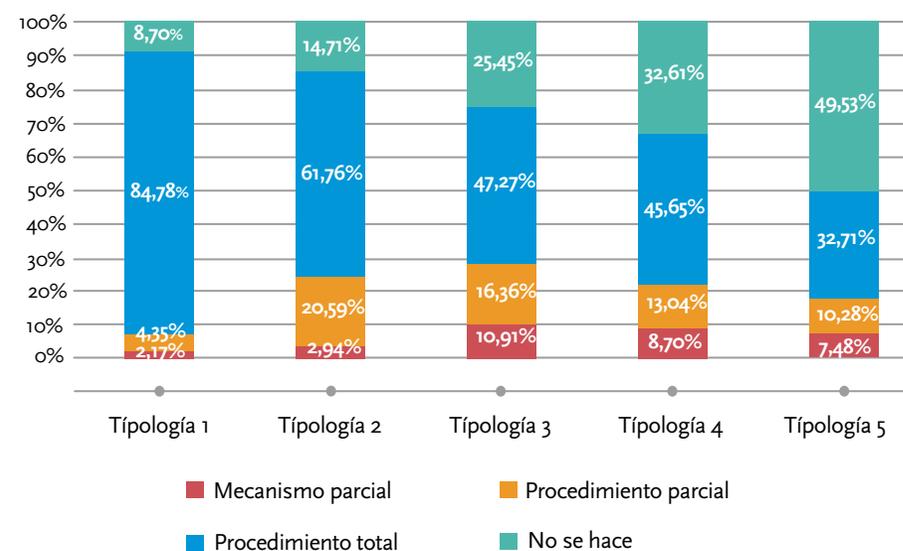


Fuente: elaboración propia AMUCH 2019 (en base a Diagnóstico Municipal 2018 SUBDERE)

En relación a cómo la Municipalidad canaliza la información de los predios exentos en la comuna informados por el Servicio de Impuestos Internos, se aprecia que existen grandes diferencias conforme el tipo de comuna, mientras aumenta la ruralidad y baja el desarrollo no realizan ningún tipo de acción respecto aquello, mientras que el aumento de urbanidad y desarrollo la tendencia es a utilizar un procedimiento definido a canalizar la información total proveniente de SII de los predios exentos. Información que permite el control de finanzas municipales respecto a los recursos transferidos desde el Estado central por concepto de compensación por aquellos predios.

GRÁFICO N°8

¿Cómo la Municipalidad captura y canaliza la información anual respecto del Servicio de Impuestos Internos (predios exentos)?

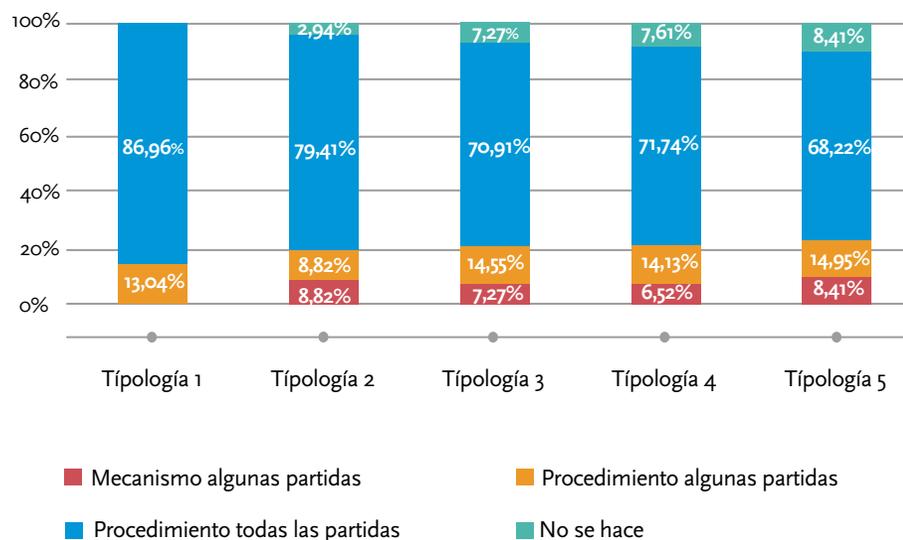


Fuente: elaboración propia AMUCH 2019 (en base a Diagnóstico Municipal 2018 SUBDERE)

La capacidad financiera de los municipios se debe en primer lugar al orden interno de las Direcciones que permita contar con personal mínimo para realizar el necesario seguimiento al presupuesto asignado en las partidas municipales. Todos los grupos comunales presentan seguimiento mediante un procedimiento de todas las partidas, en tanto los municipios que no realizan seguimiento de ninguna partida da cuenta de problemas de infraestructura grave que complejiza aún más la gestión que eventualmente puedan desarrollar.

GRÁFICO N°9

¿Cómo la Municipalidad realiza el seguimiento al presupuesto?

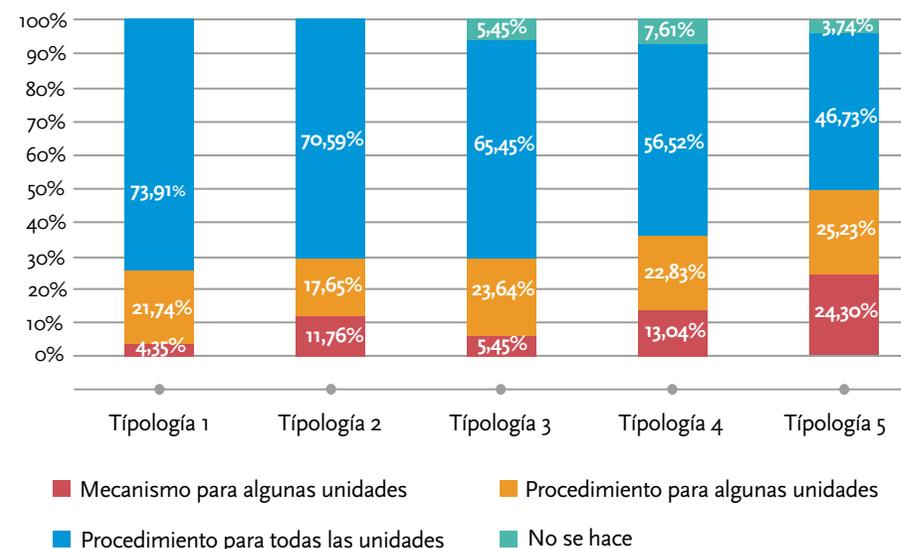


Fuente: elaboración propia AMUCH 2019 (en base a Diagnóstico Municipal 2018 SUBDERE)

La consideración de las necesidades, requerimientos y prioridades de las unidades municipales es fundamental para el óptimo desarrollo de éstas, pero que estará condicionado a la capacidad financiera municipal para dar solución y cabida a todas las unidades en el presupuesto anual, en este sentido se observa que a nivel general hay una tendencia a tener mecanismos que contemplen las necesidades de las unidades, no obstante conforme la ruralidad aumenta principalmente en el grupo 5, las consideraciones de las necesidades se aplica sola a aquellas unidades que son priorizadas, generando en la práctica un subdesarrollo de la infraestructura local.

GRÁFICO N°10

¿Cómo se consideran, en la elaboración del presupuesto anual de la Municipalidad, las necesidades, requerimientos y prioridades de las distintas unidades del municipio?

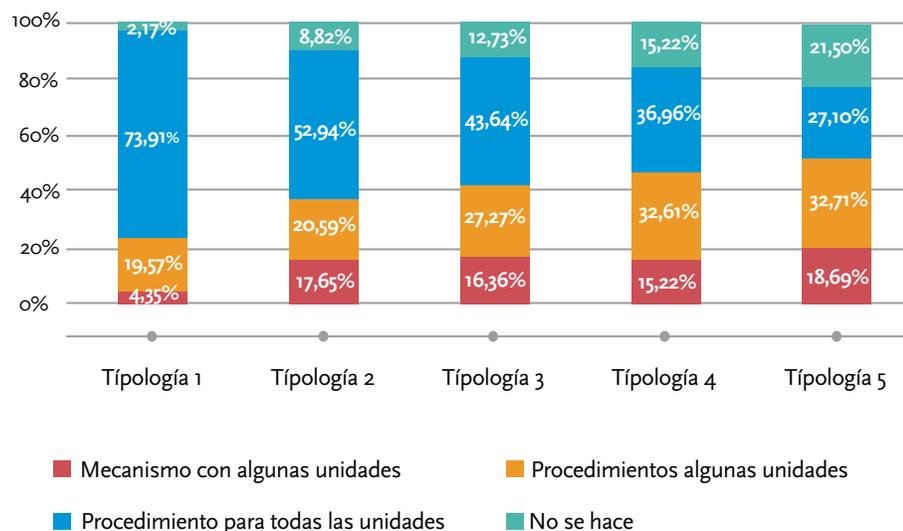


Fuente: elaboración propia AMUCH 2019 (en base a Diagnóstico Municipal 2018 SUBDERE)

La proyección de los ingresos Municipales es fundamental para la gestión, considerando la certidumbre y el adecuado manejo de los instrumentos de planificación acorde con la capacidad financiera municipal, asimismo la relevancia radica en la sustentabilidad municipal en el buen manejo de las finanzas. En este aspecto se evidencia a nivel general la heterogeneidad sobre las prácticas municipales, cuya diversidad se acrecienta al interior de aquellos de características rurales y menor desarrollo.

GRÁFICO N°11

¿Cómo se identifica y proyectan los ingresos de la Municipalidad para el año siguiente?



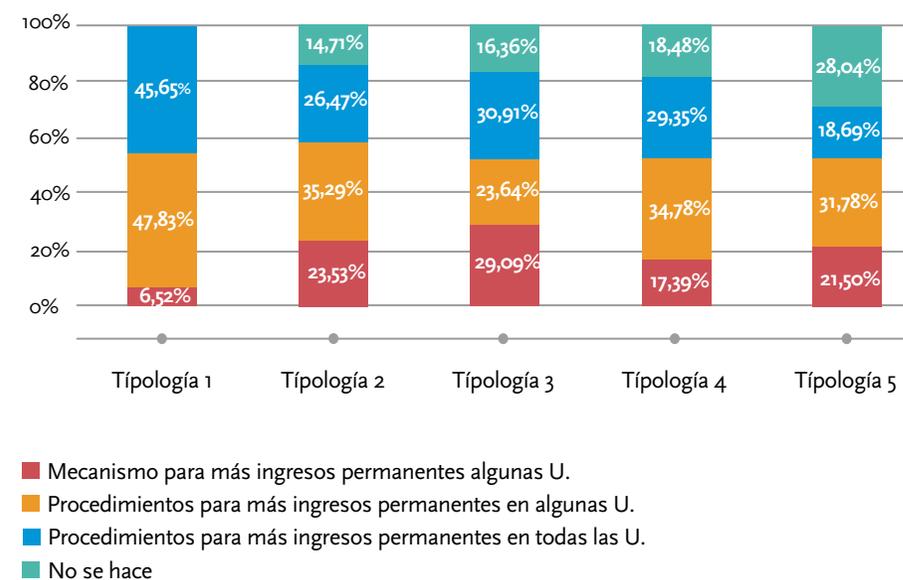
Fuente: elaboración propia AMUCH 2019 (en base a Diagnóstico Municipal 2018 SUBDERE)

La capacidad de recaudación que tengan los municipios es fundamental, porque permite en primer lugar agilizar y perfeccionar las distintas acciones que apunten a aumentar los ingresos propios, asimismo disminuir la dependencia del Fondo Común Municipal, generando dinámicas que apunten a dar el paso de administración a gobierno local, considerando las limitantes imperantes aún, la capacidad financiera como organismo descentralizado es de suma importancia y la capacidad de llevar acabo la tarea permite dar cuenta de la gestión interna local, sus procedimiento y la capacidad de control territorial. En este sentido las comunas de la tipología 5 son por un lado las administra-

ciones con mayores dificultades que coinciden con la menor capacidad de recaudación de fondos. Empero también se debe considerar la variable de territorialidad, considerando que la recaudación en zonas rurales es baja principalmente por el débil desarrollo que tienen, además las tributaciones de empresas que se pueden encontrar la extensión territorial se realiza en las comunas donde se encuentran las casas matrices, marginando a las administraciones locales.

GRÁFICO N°12

¿Cómo se desarrollan planes para lograr los ingresos propios esperados?



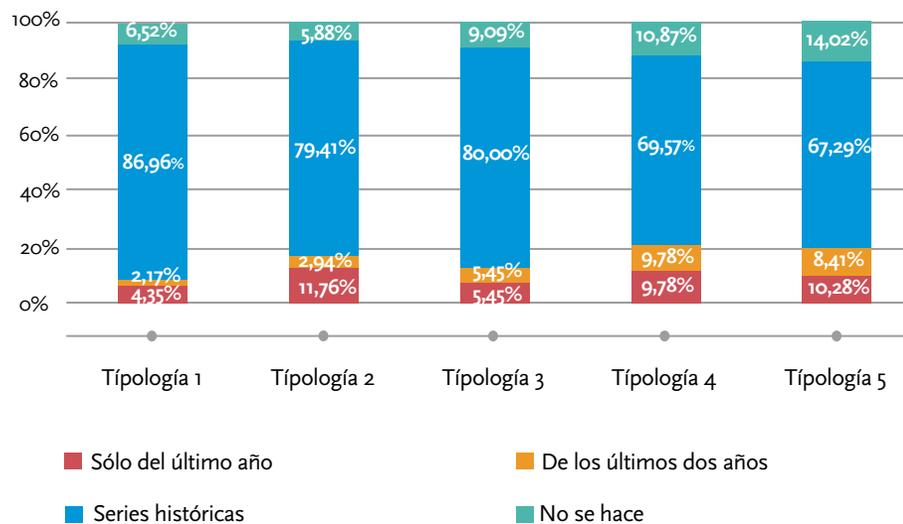
Fuente: elaboración propia AMUCH 2019 (en base a Diagnóstico Municipal 2018 SUBDERE)

Tener indicadores financieros municipales es fundamental en la gestión, porque las series históricas permiten dar cuenta de cómo la institución estatal ha ido desarrollando su gestión a lo largo del tiempo,

considerando los distintos momentos históricos en que se desenvuelven y la volatilidad política. Un sistema financiero robusto cuenta con información contable, que facilite la tarea para el desarrollo de proyecciones futuras. Asimismo, se observa a nivel general que los grupos comunales tienen por tendencia a tener series históricas, pero en consideración de deficiencias estructurales como limitada holgura presupuestaria o escasos recursos en capital humano, se tiende a una subvaloración de la información disponible.

GRÁFICO N°13

¿Tiene datos de indicadores de resultados financieros de la Municipalidad?



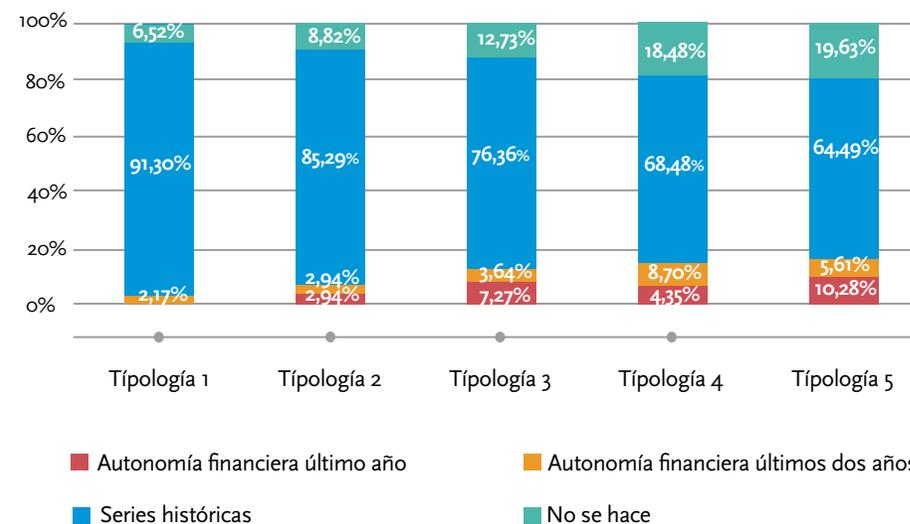
Fuente: elaboración propia AMUCH 2019 (en base a Diagnóstico Municipal 2018 SUBDERE)

En el mismo contexto del gráfico anterior, el conocimiento de la autonomía financiera es relevante para considerar la capacidad y sustentabilidad de la gestión local, considerando que los escenarios posibles

pueden tomar líneas de acción necesarias. La autonomía financiera municipal se encuentra lejos de una realidad, a nivel general como se apreció en la introducción existe una alta dependencia del Fondo Común Municipal y la incapacidad de generar o recaudar fondos propios, produciendo una dinámica de política cortoplacista en las administraciones locales. A nivel general la tendencia municipal en todos los grupos es a tener series históricas sobre la autonomía municipal, no obstante las zonas rurales son las que en mayor porcentaje no han realizado ninguna acción destinada a tener datos de indicadores de autonomía financiera.

GRÁFICO N°14

¿Tiene datos de indicadores de la autonomía financiera de la Municipalidad (ingresos propios)?



Fuente: elaboración propia AMUCH 2019 (en base a Diagnóstico Municipal 2018 SUBDERE)

g) DIRECCIÓN DE DESARROLLO COMUNITARIO (DIDECO)

Las Direcciones de Desarrollo Comunitario (DIDECO) tienen por función la implementación de servicios y prestaciones sociales. La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades define a la administración local como una instancia que se encarga de cumplir las funciones de desarrollo comunitario, fomento y desarrollo de organizaciones comunitarias, la ejecución de programas sociales, salud pública, educación y cultura, deporte y recreación, asistencia social; asimismo tienen la potestad de vinculación con órganos del Estado para cumplir sus funciones en el territorio, siendo en primer lugar un aspecto de suma relevancia en tanto la cantidad de programas de desarrollo y asistencia social aplican. En la dirección converge la gestión de la acción social del municipio, concentrando en sus diversas configuraciones acorde a las funciones que desarrolla y áreas que atiende.

Las prestaciones de servicios comunitarios están ligados con el Sistema de Protección Social del país que se consolida mediante la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MDS) en 2011 mediante la Ley N°20.530, complementario a la Ley N° 20.379 sobre el Sistema Intersectorial de Protección Social que establece en su Artículo 4 sobre los subsistemas, letra “d) diseñar y llevar a cabo acciones y prestaciones sociales que requieran de una gestión coordinada intersectorialmente por distintos órganos públicos y cuya ejecución sea preferente municipal”, permitiendo por tanto la vinculación municipal con el Estado central.

El rol social que cumple la DIDECO es fundamental por los servicios que ofrece a la comunidad, que beneficia principalmente a 1.528.284 personas en situación de pobreza, equivalente al 8,6% de la población

del país (CASEN, 2017), focalizando en las comunas distintos programas hacia las comunidades con mayor precarización. Asimismo, la incidencia de la pobreza aumenta en las zonas rurales a 16,5% mientras que en urbanas llega al 7,4%, por tanto las problemáticas comunales están en función de la territorialidad, considerando que el 59% de las Municipalidades (205 comunas) son semi urbanas y rurales con bajo o mediano desarrollo, representa un desafío para las administraciones locales con debilidad institucional, por tanto la heterogeneidad municipal es una realidad expresada territorialmente. La encuesta CASEN determinó que los mayores índices de pobreza se encuentran en La Araucanía 17,2%, Ñuble 16,1%, Maule 12,7%, Biobío 12,3%, Los Ríos 12,1% y Coquimbo 11,9%, regiones a la vez que concentran alto grado de ruralidad y municipios con alta dependencia del Fondo Común Municipal, tal como quedó expuesto en la caracterización del municipalismo. En este sentido el rol de inclusión social es fundamental en las comunas, considerando a distintos segmentos sociales prioritarios para generar políticas, por ejemplo, el aumento sostenido de adultos mayores es una realidad consolidada y cuya proyección a 2050 es del 43% de la población, en la actualidad las administraciones locales han abierto oficinas con dedicación exclusiva a este segmento, siendo parte en 94,5% de DIDECO (AMUCH, 2018); al alero de la Ley 20.609 que establece medidas contra la discriminación comenzó la apertura de departamentos/oficinas locales que apuntan al desarrollo de la temática en el territorio, el 94,29% de las ocasiones la responsabilidad es de DIDECO (AMUCH, 2018); en este mismo sentido las instancias locales que trabajan políticas destinadas niños, niñas y adolescentes (NNA) mediante oficinas/departamentos en el 88% de los casos tiene dependencia de DIDECO (AMUCH, 2018). En general, la estructura de la dirección soporta en su interior a un conjunto de programas, iniciati-

vas y estructuras variadas para el fomento comunitario y desarrollo social, factor diferenciador a cualquier otra Dirección en el mundo local.

La Dirección se caracteriza por ser una de la más grande en el organigrama municipal, principalmente por la cantidad de departamentos, oficinas y programas que aplican a través de su institucionalidad, confluendo una mixtura de personal perteneciente a la Municipalidad y externos en relación a los programas. Asimismo, en su interior se reproducen problemáticas generales de las entidades locales, poca holgura presupuestaria y déficit en recursos humanos, ambas variables en su intersección produce dispersión de la labor de funcionarios, asumiendo responsabilidades acorde a la coyuntura y por tanto una sobre carga de trabajo, impactando en el cumplimiento de la planificación interna.

La entidad por la naturaleza de sus funciones concentra un elevado porcentaje de personal cuyo vínculo con el municipio es la prestación de servicios bajo la modalidad de honorarios, asumiendo responsabilidades en algunas ocasiones propias de funcionarios planta y/o contrata, pero sin la facultades para aquello, principalmente la responsabilidad administrativa, asumiendo funciones que recaen en responsabilidades de funcionarios planta, ralentizando los procesos por la doble revisión de documentación. Asimismo, es constante la existencia de brechas de conocimiento municipal con los nuevos profesionales sin experiencia municipal que se integran en DIDECO, no hay nociones ni educación respectiva sobre el funcionamiento de la institución local y su respectiva normativa legal. La tendencia en las universidades es hacia una formación cuyo objetivo es el sector privado en general y algunas carreras en particular con enfoque público concordante al Estado central, dejando de lado el municipalismo como campo laboral optativo

para profesionales, que produce la dicotomía entre conocimientos y capacidad de inserción a nivel local. En definitiva, los nuevos profesionales que se integran no conocen el sistema municipal y sus dinámicas particulares, por tanto el ingreso suele ser una nueva etapa de aprendizaje afectando el rápido desenvolvimiento en la institución. La academia no genera profesionales con las capacidades para trabajar en las municipalidades.

Las Direcciones de Desarrollo Comunitario se vinculan con el Estado central mediante la aplicación de distintos programas ministeriales y políticas públicas, por tanto, mantiene una relación estrecha con aquellos niveles. Empero, la dinámica entre las instituciones es asimétrica, desde las instancias centrales se desarrolla dependencia de aspectos técnicos enfocados al cumplimiento de los indicadores exigidos desde cada Ministerio acorde programas comunitarios aplicados, profundizando en primer lugar el distanciamiento de las políticas públicas con mirada local, siendo los municipios ejecutores pero no tomadores de decisiones sobre el debate de aplicación territorial, generando dinámicas de dependencia centro – periferia, porque en las Municipalidades con mayor precarización es la única posibilidad de tener oferta social para la comunidad.

Asimismo, al ejecutar los programas estatales, los municipios dependen del aporte central para financiar los contratos a honorarios para su la aplicación.

Las Direcciones a nivel general, no suelen desarrollar programas que apunten a la convergencia público – privada con mesas de trabajo constante, se aprecia que las vinculaciones son de carácter coyuntural acorde a proyectos privados específicos en la comuna y en función de

la responsabilidad social empresarial. La falta de instancias formales de comunicación constante produce dinámicas que apuntan a acciones concretas de impacto limitado en el territorio.

h) DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS (DAF)

Las funciones y actividades que corresponde ejecutar a la Dirección de Administración y Finanzas están expresadas en el artículo 27° de la Ley N° 18.695 Orgánica de Municipalidades,

a) “Asesorar al alcalde en la administración del personal de la municipalidad. Además, deberá informar trimestralmente al concejo municipal sobre las contrataciones de personal realizadas en el trimestre anterior, individualizando al personal, su calidad jurídica, estamento, grado de remuneración y, respecto del personal a honorarios contratado con cargo al subtítulo 21, ítem 03, del presupuesto municipal, el detalle de los servicios prestados. También, en la primera sesión de cada año del concejo, deberá informar a éste sobre el escalafón de mérito del personal municipal y un reporte sobre el registro del personal enviado y tramitado en la Contraloría General de la República en el año inmediatamente anterior.

b) Asesorar al alcalde en la administración financiera de los bienes municipales, para lo cual le corresponderá específicamente:

1. Estudiar, calcular, proponer y regular la percepción de cualquier tipo de ingresos municipales;
2. Colaborar con la Secretaría Comunal de Planificación en la elaboración del presupuesto municipal;

3. Visar los decretos de pago;

4. Llevar la contabilidad municipal en conformidad con las normas de la contabilidad nacional y con las instrucciones que la Contraloría General de la República imparta al respecto;

5. Controlar la gestión financiera de las empresas municipales;

6. Efectuar los pagos municipales, manejar la cuenta bancaria respectiva y rendir cuentas a la Contraloría General de la República, y

7. Recaudar y percibir los ingresos municipales y fiscales que correspondan.

c) Informar trimestralmente al concejo sobre el detalle mensual de los pasivos acumulados desglosando las cuentas por pagar por el municipio y las corporaciones municipales. Al efecto, dichas corporaciones deberán informar a esta unidad acerca de su situación financiera, desglosando las cuentas por pagar.

d) Mantener un registro mensual, el que estará disponible para conocimiento público, sobre el desglose de los gastos del municipio. En todo caso, cada concejal tendrá acceso permanente a todos los gastos efectuados por la municipalidad.

e) Remitir a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior, en el formato y por los medios que ésta determine y proporcione, los antecedentes a que se refieren las letras c) y d) precedentes. Dicha Subsecretaría deberá informar a la Contraloría General de la República, a lo menos semestralmente, los antecedentes señalados en la letra c) antes referida.

f) El informe trimestral y el registro mensual a que se refieren las letras c) y d) deberán estar disponibles en la página web de los municipios y, en caso de no contar con ella, en el portal de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo en un sitio especialmente habilitado para ello.”

En definitiva la DAF es la instancia municipal que se encarga de la óptima provisión, asignación y utilización de los recursos humanos, económicos y materiales para cumplir la normativa y buen funcionamiento municipal. El 14% de las municipalidades cuenta con un mecanismo para la elaboración de presupuesto en el que considera las necesidades y requerimientos de algunas unidades; el 23% utiliza algún procedimiento definido para la misma tarea; el 59% utiliza un procedimiento definido que contempla las necesidades y requerimientos de todas las unidades municipales, finalmente el 4% no lo hace. En tanto en cómo capturan y canalizan la información anual respecto del SII (predios exentos), que tiene relación con la capacidad administrativa territorial, el 7% tiene un mecanismo para capturar y canalizar parcialmente la información anual sobre predios exentos; el 12% utiliza un procedimiento definido para la captura y canalización parcial de la información; el 49% utiliza un procedimiento definido para capturar y canalizar totalmente la información anual. En tanto en el manejo de datos en los retrasos en pagos provisionales, facturas de proveedores vencidas y adelanto que recibe a Municipalidad, el 12% tienen datos del último de los retrasos en pagos provisionales, factura de proveedores vencidas y adelantos que reciba la Municipalidad; el 10% tiene datos de los últimos dos años; el 67% de los últimos 3 años o más y el 11% no cuenta con registros de ningún tipo.

En estos términos podemos identificar la relevancia que tiene la DAF

en el cumplimiento de la normativa que rige a las municipalidades y a la vez la heterogeneidad en la gestión financiera local, identificando a municipalidades con procesos claros para la realización de acciones concretas, mientras que en otras hay mecanismos incipientes en proceso de consolidación, en estos términos las acciones que desarrolle la Dirección repercute en la municipalidad porque tienen el monopolio del principal recurso escaso: el económico.

En relación a los ingresos municipales y la gestión de éstos para el aseguramiento eficaz y eficiente de los procesos y la sustentabilidad de las finanzas municipales, la DAF proyecta los ingresos de la municipalidad para el año siguiente, el 42% de administraciones locales desde hace más de tres años utiliza un procedimiento definido; el 29% utiliza un procedimiento definido hace más de un año solo para algunas unidades y en el 15% tiene un mecanismo para algunas unidades identifiquen proyecten ingresos del año siguiente. En tanto el 14% no hace proyecciones. Respecto a los ingresos propios (que considera la Ley de Rentas Municipales) los entendemos como aquellos que la municipalidad percibe, año a año, normalmente sin variaciones significativas, tal como: el impuesto territorial; la tarifa de extracción de residuos sólidos domiciliarios o derechos de aseo domiciliario; los permisos de circulación; las patentes municipales; los derechos municipales; las rentas varias. En otros ingresos propios, corresponde en cuanto la municipalidad puede o no tenerlos en el presupuesto de un año determinado siendo el monto volátil. El 20% de las municipalidades cuenta con un mecanismo para desarrollar planes tendientes a conseguir más ingresos propios, en algunas unidades hace menos un año; el 34% utiliza un procedimiento definido hace más de un año, en algunas unidades; el 28% utiliza un procedi-

miento hace más de dos años en todas las unidades para conseguir más ingresos propios. El 18% de las Municipalidades no hacen ninguna acción (SUBDERE, 2018). Las acciones que se puedan desarrollar en este aspecto son fundamentales, en la medida que potencia la autonomía fiscal de la municipalidad y disminuye la dependencia del Fondo Común Municipal. Lo anterior se puede desarrollar incentivando la buena gestión y potenciando la labor de la Dirección junto a las otras unidades para disminuir gastos y aumentar ingresos, siendo el liderazgo de las autoridades locales fundamentales para visibilizar la dirección como la infraestructura municipal que tiende a la estabilidad de la Municipalidad y el cumplimiento de la norma.

Finalmente, por la naturaleza de la dirección y la gran cantidad de información financiera que maneja de la Municipalidad, la sistematización es fundamental para la gestión local y contar con indicadores de los resultados financieros como institución, en este sentido se aprecia que el 9% tienen datos de los indicadores de resultados financieros del último año; el 7% datos de los últimos dos años y el 74% series historias de los últimos tres o más años de la municipalidad; preocupante es el 10% que no tiene datos.

A nivel general se aprecia que existen brechas en la gestión entre las municipalidades que a pesar de aplicar la misma normativa a nivel nacional, desarrollan distintos procedimientos o mecanismos, algunos en proceso de instauración y otros ya consolidados, que en definitiva profundiza la heterogeneidad del mundo local. La labor de la Dirección es fundamental, tal como se ha expresado y demostrado a través de los datos, en tanto la escasez de personal calificado para el desarrollo de las tareas es transversal al municipalismo, principalmente porque los profesionales no tienen competencias para el

trabajo en el área municipal porque la formación académica se ha enfocado a otras instituciones, marginando a las municipalidades y su normativa de las mallas curriculares, profundizando las dificultades que deben soslayar la dirección en la actualidad y repercutiendo en toda la estructura local. Finalmente, mediante las entrevistas realizadas quien lidera las DAF en el marco de la probidad administrativa no realiza gestiones con empresas privadas.

i) DIRECCIÓN DE OBRAS MUNICIPALES (DOM)

Las atribuciones de la institución encargada de obras en las administraciones locales se encuentran en la Ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

“A la unidad encargada de obras municipales le corresponderán las siguientes funciones:

a) Velar por el cumplimiento de las disposiciones de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, del plan regulador comunal y de las ordenanzas correspondientes, para cuyo efecto gozará de las siguientes atribuciones específicas:

1. Dar aprobación a las fusiones, subdivisiones y modificaciones de deslindes de predios en las áreas urbanas, de extensión urbana, o rurales en caso de aplicación del artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones;
2. Dar aprobación a los anteproyectos y proyectos de obras de urbanización y edificación y otorgar los permisos correspondientes, previa verificación de que éstos cumplen con los aspectos a revisar de acuerdo a la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

3. Fiscalizar la ejecución de dichas obras hasta el momento de su recepción, y
4. Recibirse de las obras y autorizar su uso, previa verificación de que éstas cumplen con los aspectos a revisar de acuerdo a la Ley General de Urbanismo y Construcciones.
 - b) Fiscalizar las obras en uso, a fin de verificar el cumplimiento de las disposiciones legales y técnicas que las rijan;
 - c) Aplicar normas ambientales relacionadas con obras de construcción y urbanización;
 - d) Confeccionar y mantener actualizado el catastro de las obras de urbanización y edificación realizadas en la comuna;
 - e) Ejecutar medidas relacionadas con la vialidad urbana y rural y pronunciarse sobre los informes de mitigación de impacto vial presentados en la comuna a petición de la secretaría regional ministerial de Transportes y Telecomunicaciones o de la dirección de Tránsito y Transporte Públicos Municipal respectiva;
 - f) Dirigir las construcciones que sean de responsabilidad municipal, sean ejecutadas directamente o a través de terceros, y
 - g) En general, aplicar las normas legales sobre construcción y urbanización en la comuna.

Quien ejerza la jefatura de esta unidad deberá poseer indistintamente el título de arquitecto, de ingeniero civil, de constructor civil o de ingeniero constructor civil.”

El relevante rol que cumple la Dirección de Obras Municipales se relaciona proporcionalmente con indicadores de crecimiento nacional que repercute en la construcción y la ampliación del mercado, solo en 2018 a nivel nacional (Cámara Chilena de la Construcción, 2019), se solicitaron 139.044 permisos de edificación (para viviendas nuevas), representando un aumento del 3,8% respecto al año anterior. Mientras que en términos de metros cuadrados, hubo un alza del 0,9% equivale a un total de 15.503.469 mts², toda construcción se emplaza en una comuna, generando un impacto multiescalar acorde el tipo de construcción, siendo un tema que se ha ido problematizando en la medida que la centralización y la construcción ha dado paso a distintos tipos de obra que han cambiado la dinámica de las comunas y ciudades.

La instancia que se dedica a Obras tiene por objetivo velar por el cumplimiento de la Ley General de Urbanismo y Construcción, con sus respectivas ordenanzas municipales, el Plano Regulador Comunal y las distintas disposiciones legales que regulen las construcciones y las obras enfocadas a la urbanización que se ejecuten en la comuna. Asimismo, por sus servicios tiene directa relación con la comunidad y actores privados, generando una gran cantidad de información territorial sobre las comunas que son de carácter público. No obstante, las Municipalidades en general no pueden gestionar la rentabilidad del espacio público, porque no cuentan con las herramientas para hacer ciudad, visualizando a la instancia local como administrador territorial no gobiernos locales como tales.

La DOM en el aspecto intermunicipal trabaja con áreas estratégicas claves para la recaudación de ingresos, como es patentes y rentas municipales. Asimismo, se evidencia que las relaciones con otras

instancias internas municipales tienen constituidos canales fluidos de comunicación entre Directores y jefes de unidades, no obstante, en el aspecto administrativo, mediante el intercambio o solicitudes de información se evidencia demoras en la recolección de documentación, la DOM por su naturaleza maneja gran cantidad de información de la comuna. La principal problemática detectada es el exceso de archivos físicos que maneja, dificultando el espacio donde guardar, encontrarlos y personal en la recolección, medida que puede ser suplida con procesos de digitalización de la DOM en particular y municipalidad en general. Hay Municipalidades de altos ingresos que han desarrollado la DOM digital siendo pioneros en el municipalismo, cuya experiencia y resultados han demostrado ser una mejora en la experiencia de servicios ofrecidos a los usuarios.

La Dirección tiene una relación directa con el Estado central, materializada en una doble dependencia técnica de dos Ministerios; en primer lugar con el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, acorde a los permisos de edificación, en especial de la División de Desarrollo Urbano de dicho ministerio, como también con los respectivos Servicios de Vivienda y Urbanismo; del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, en la pavimentación (en regiones que cuenten con servicio de transporte de pasajeros licitada, como el Transantiago y respecto de la vías que estos ocupen) y creación de aceras para la comuna. Asimismo, administrativamente las funciones las realiza desde la Municipalidad y con personal local. La dinámica de comunicación entre ambas instancias, responde en primer lugar a la obligatoriedad de la norma y en segundo queda condicionado al liderazgo de quien ejerza en la Dirección, por tanto sin canales institucionales y procedimientos que lo norme para todo el municipalismo. De la

misma forma, la vinculación entre privados con las direcciones y el gobierno central, se genera una sinergia no del todo positiva y queda en función de la administración pública (central) para agilizar el proceso de recepción de obras municipales que debe ser acompañado de documentación de otros servicios, en este sentido, la burocracia de los Ministerios atinentes demora los servicios que entrega la Municipalidad en el marco de recepción de obras, generando en la práctica una dependencia del usuario a nivel central, ralentizando el servicio y disminuyendo la calidad del servicio municipal.

La vinculación con actores privados de la dirección se enmarca en las exigencias por Ley y la buena gestión de las autoridades locales en el marco de planes de mitigación, siendo por tanto el liderazgo relevante para llegar acuerdos que mejoren la calidad de vida de la comunidad adyacente a los proyectos inmobiliarios. En este caso, la vinculación de la Dirección con el resto de la estructura local es fundamental, por que es mediante el trabajo de otras áreas que se pueden focalizar proyectos de inversión pública. Aspecto fundamental, considerando que por las propias atribuciones de la dirección su accionar genera cambios materiales visibles para el resto de la comunidad, en este sentido la comunicación con otras Direcciones para un análisis prospectivo es fundamental, coordinando instancias de diálogos y vinculándose con la empresa para buscar soluciones cooperativas entre los actores involucrados, minimizando el impacto y visibilizando el conflicto como oportunidad en la gestión local.

j) SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN (SECPLAN)

Las funciones de la Secretaría de Planificación Municipal (SECPLAN) están dadas por la Ley Orgánica de Municipalidades

“La Secretaría Municipal estará a cargo de un secretario municipal que tendrá las siguientes funciones:

- a) Dirigir las actividades de secretaría administrativa del alcalde y del concejo;
- b) Desempeñarse como ministro de fe en todas las actuaciones municipales, y
- c) Recibir, mantener y tramitar, cuando corresponda, la declaración de intereses establecida por la Ley N° 18.575.
- d) Llevar el registro municipal a que se refiere el artículo 6° de la ley N° 19.418, sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias.

La Secretaría Comunal de Planificación desempeñará funciones de asesoría del alcalde y del concejo, en materias de estudios y evaluación, propias de las competencias de ambos órganos municipales.

En tal carácter, le corresponderán las siguientes funciones:

- a) Servir de secretaría técnica permanente del alcalde y del concejo en la formulación de la estrategia municipal, como asimismo de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la comuna;
- b) Asesorar al alcalde en la elaboración de los proyectos de plan comunal de desarrollo y de presupuesto municipal;

c) Evaluar el cumplimiento de los planes, programas, proyectos, inversiones y el presupuesto municipal, e informar sobre estas materias al concejo, a lo menos semestralmente;

d) Efectuar análisis y evaluaciones permanentes de la situación de desarrollo de la comuna, con énfasis en los aspectos sociales y territoriales;

e) Elaborar las bases generales y específicas, según corresponda, para los llamados a licitación, previo informe de la unidad competente, de conformidad con los criterios e instrucciones establecidos en el reglamento municipal respectivo;

f) Fomentar vinculaciones de carácter técnico con los servicios públicos y con el sector privado de la comuna, y

g) Recopilar y mantener la información comunal y regional atinente a sus funciones.

Adscrito a esta unidad existirá el asesor urbanista, quien requerirá estar en posesión de un título universitario de una carrera de, a lo menos, diez semestres, correspondiéndole las siguientes funciones:

- a) Asesorar al alcalde y al concejo en la promoción del desarrollo urbano;
- b) Estudiar y elaborar el plan regulador comunal, y mantenerlo actualizado, promoviendo las modificaciones que sean necesarias y preparar el plan de inversiones en infraestructura de movilidad y espacio público y los planos de detalle y planes seccionales, en su caso, y
- c) Informar técnicamente las proposiciones sobre planificación urbana intercomunal, formuladas al municipio por la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo.”

La Secretaría cumple un rol fundamental dentro de la estructura municipal, guía y permite que la estructura local desarrolle una planificación de carácter transversal que entregue las herramientas necesarias para dotar de contenido los documentos de acción del resto del organigrama municipal. No obstante, acorde al diagnóstico de gestión municipal elaborado por la SUBDERE (2018), el 47% de las municipalidades no se articula con otros actores territoriales para la formulación y/o actualización de su plan estratégico; el 43% no considera las dinámicas territoriales en la formulación de la estrategia; el 47% no alinea su plan estratégico con el Plan de Desarrollo Comunal y el 25% alinea solo algunos aspectos; el 60% no hace seguimiento anual del plan estratégico y el mismo porcentaje no tienen datos de indicadores de cumplimiento de metas y objetivos anuales definidos en las herramientas de planificación. En relación al presupuesto municipal el 59% de las municipalidades utiliza procedimientos definidos para la elaboración de presupuesto abordando las necesidades, requerimiento y prioridades de las unidades municipales; el 73% realiza un seguimiento a todas las partidas presupuestarias y se presenta al Concejo Municipal para su discusión. Las cifras generales del municipalismo dan cuenta de las brechas existentes que apunten hacia una buena gestión local, considerando la relevancia de las funciones que tiene la secretaría de planificación es necesaria una caracterización desde lo cotidiano.

Mantener la alineación del PLADECO con el plan estratégico, no es un herramienta que sea transversalmente utilizada por las administraciones locales como guía de la gobernanza interna, en este sentido podríamos categorizar a tres tipos de municipales, aquellas con mayor orden interno y recursos que alinean completamente ambas herramientas y se realiza seguimiento a través del tiempo; en segundo lugar

aquellas que alinean las herramientas y otorgan prioridad al cumplimiento en algunas Direcciones por sobre otras; y finalmente en tercer lugar las Municipalidades que solo utilizan el Plan Estratégico como guía y sin contar con indicadores atingentes, generando que la política local se desenvuelva desde lo inmediato sin miradas de mediano y largo alcance. Las administraciones locales posicionan los PMG como guía de acción interna y cumplimiento de objetivos.

Los problemas de planificación estratégica municipales están en función de dos recursos escasos: el déficit de funcionarios y la profesionalización. En 2017 la dotación de personal municipal alcanzó un total de 104.671 personas, equivalente a un tercio de la dotación total del gobierno central, en tanto el porcentaje promedio de profesionalización de la dotación del personal municipal es del 30,62% (AMUCH, 2018). La falta de capital humano produce en la Dirección la sobrecarga de trabajo y que funcionarios no tengan dedicación exclusiva a sus tareas, difuminando las competencias laborales de funcionarios internos afectando la gestión de la instancia local y sus relaciones con el resto del organigrama municipal. Asimismo, de manera transversal se evidencia que centros técnicos y universitarios, no desarrollan profesionales con el conocimiento del funcionamiento del aparato municipal, generando disonancia sobre las capacidades técnicas de funcionarios con la capacidad de aplicación en el marco de la normativa que rige a las Municipalidades en particular y al Estado en general.

Se evidencia una alta dependencia de fondos concursables para la realización de proyectos, reduciendo la planificación a la capacidad de adjudicarse recursos para generar iniciativas municipales. No obstante, la postulación de proyectos desde el municipio hacia los Gobiernos Regionales (GORE), son perjudicados por el desconocimiento de pro-

fesionales del ámbito local, reflejado en particular por la adopción de la Circular N°33 (2009) que afecta la adjudicación de los Fondos Nacionales de Desarrollo Regional (FNDR).

La vinculación con actores privados está en función de la dinámica territorial y por esta misma razón la principal área de convergencia tiene relación con medidas de mitigación con construcciones que se realizan en la comuna. Es el punto básico de intersección con grandes empresas. Por su parte, pequeños y medianos actores privados, buscan vincularse con el municipio a través de los servicios que ofrecen. Hay acciones que permiten una vinculación pragmática entre distintas municipalidades aledañas, como por ejemplo la creación de ciclovías como eje estratégico intermunicipal, evidenciando una primera instancia para afianzar relaciones entre municipalidades y potenciar los temas de interés mutuo.

k) SEGURIDAD CIUDADANA/COMUNITARIA

El delito es propio de las sociedades modernas y se manifiesta en función de la territorialidad (Kessler, 2009; Garland, 2005), en tanto que las políticas se centran en la contención y prevención del delito. Las Municipalidades en este sentido, tienen un rol fundamental, la Ley Orgánica de Municipalidades establece que las administraciones locales tienen como única potestad el rol preventivo en su territorio, siendo la tarea en que se vuelcan. Lo anterior está establecido en el Artículo 4, “El desarrollo, implementación, evaluación, promoción, capacitación, y apoyo de acciones de prevención, social y situacional, la celebración de convenios con otras entidades públicas para la aplicación de planes de reinserción social y de asistencia a víctimas, así como también la adopción de medidas en el ámbito de la seguridad pública a nivel

comunal, sin perjuicio de las funciones del Ministerio del Interior y Seguridad Pública y de las Fuerzas de Orden y Seguridad” (art. 4)

En tanto, el Art. 5 da cuenta de cuáles son las atribuciones esenciales de los municipios en seguridad, se señala que podrán “elaborar, aprobar, ejecutar y evaluar el plan comunal de seguridad pública” y que “para realizar dichas acciones, las municipalidades tendrán en consideración las observaciones efectuadas por el consejo comunal de seguridad pública y por cada uno de sus consejeros”. Para terminar, cabe señalar que, de acuerdo a lo estipulado en el artículo 137 de la ley N°18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, los municipios podrán asociarse para constituir asociaciones municipales con el objeto de facilitar las soluciones de problemas que les sean comunes. El rol preventivo que desarrollan los municipios está acompañado por la demanda constante de la ciudadanía por aumentar los niveles de seguridad, la encuesta Criteria Research (2019) da cuenta que la reforma por seguridad que apunte “contra la delincuencia” se encuentra en segundo lugar con el 26%, superando por la reforma al sistema de pensiones con el 32%.

La investigación realizada por la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH) sobre los delitos de mayor connotación social en las comunas de Chile y su variación 2017 – 2018 (AMUCH, 2018), dio cuenta de la territorialidad de los DMCS, en este sentido el 60% de éste tipo de delitos se concentraron en las grandes comunas metropolitanas con alto y/o mediano desarrollo, es decir en 47 comunas del país; las 37 comunas mayores con mediano desarrollo concentran el 21,3%; las 56 comunas urbanas medianas de desarrollo medio concentran el 8,2%; las 96 comunas semi urbanas y rurales con desarrollo medio concentran el 7,3% y las 109 comunas semi urbanas y rurales con de-

sarrollo bajo concentran el 3,2%. Los DMCS tienen por característica ser principalmente urbanos y por tanto, las labores preventivas como se señaló están en función de las características delictuales comunales que son heterogéneas y por tanto del mismo modo son las políticas que aplican las municipalidades para la prevención.

La caracterización de la instancia de seguridad al interior de las Municipalidades es heterogénea, en este sentido se aprecia que pueden ser unidades o direcciones, no obstante todas cumplen el mismo rol preventivo. La intersectorialidad es fundamental en el trabajo preventivo, en miras de generar sinergia entre los distintos actores interesados para mejorar la seguridad en el espacio público, generando espacios con la comunidad y con privados, actores fundamentales en el territorio. A nivel nacional Alcaldes (a) y sus equipos directivos promueven el trabajo en equipo, la colaboración y coordinación entre distintas unidades, el 37% de las municipalidades realiza reuniones con encargados de algunas unidades más relevantes; el 25% realiza encuentros anuales con directores de las unidades más relevante; el 20% promueve la participación integral de funcionarios y directivos en jornadas de trabajo, RRHH y asociaciones de funcionarios. El 18% no hace ninguna gestión de coordinación.

La vinculación con el medio es fundamental y el espacio natural de convergencia es el Consejo Comunal de Seguridad Pública establecido por la Ley 20.965 que permite la creación de consejos y planes comunales de seguridad pública. El consejo es presidido por Alcalde de la comuna y lo integrarán, al menos las siguientes instituciones: intendencia regional, el gobernador o funcionario que el intendente designe; dos concejales elegidos por el concejo municipal; un oficial o suboficial de Orden y Seguridad de Carabineros; un oficial de Policía de

Investigaciones (PDI); un fiscal del Ministerio Público; dos representantes del COSOC; un funcionario municipal que será designado por el Alcalde como secretario ejecutivo; un representante de Gendarmería; un representante del Servicio Nacional de Menores; un representante del Senda. En las comunas fronterizas, se suma representante del Servicio Agrícola y uno del Servicio Nacional de Aduanas. Mientras que en las zonas rurales un representante del SAG y en comunas turísticas un representante de SERNATUR. El Acuerdo Nacional por la Seguridad (2018) desarrollado por el ejecutivo, pretende el fortalecimiento del rol de las municipalidades y la ciudadanía en la seguridad local, mediante el rol que tiene el Consejo Comunal de Seguridad pública y el trabajo coordinado con policías y la comunidad.

I) RECURSOS HUMANOS Y BIENESTAR

La institucionalidad de Recursos Humanos es difusa y reproduce la misma heterogeneidad del municipalismo, la potestad de la instancia se caracteriza por la diversidad de institucionalidad, desde direcciones a oficinas. En este sentido, la Ley Orgánica de Municipalidades establece que la unidad encargada de administración y finanzas “(...) deberá informar trimestralmente al concejo municipal sobre las contrataciones de personal realizadas en el trimestre anterior, individualizando al personal, su calidad jurídica, estamento, grado de remuneración y, respecto del personal a honorarios contratado con cargo al subtítulo 21, ítem 03, del presupuesto municipal, el detalle de los servicios prestados. También, en la primera sesión de cada año del concejo, deberá informar a éste sobre el escalafón de mérito del personal municipal y un reporte sobre el registro del personal enviado y tramitado en la Contraloría General de la República en el año inmediatamente anterior”, en lo particular explicaría que la dependencia de RRHH en algunas

administraciones locales estén bajo el alero de la DAF.

En general la apreciación es que la instancia de RRHH no es visibilizada al interior de las Municipalidades como gestores del capital humano municipal, sino que es limitada al conjunto de actos administrativos de orden de personal. En este sentido, es necesario aproximarse a la realidad del municipalismo en función de la relación contractual de funcionarias y funcionarios. En el sector municipal al 2017 había un total de 104.671 personas trabajando, el 26% corresponde a personal planta, 15% contrata, 14% honorarios subtítulo 21.03 y 45% honorarios subtítulo 21.04, en tanto a nivel de género binario, el 52% son hombres y el 48% mujeres, aspectos relevantes a considerar para la gestión del recurso humano municipal (AMUCH, 2018). En estos términos podemos aproximarnos al tipo de gestión que realizan estas instancias, en relación cómo garantiza la salud laboral y seguridad de sus funcionarios en el desempeño de sus funciones, el 44% lo realiza algunas acciones de seguridad hace menos de un año solo a personal planta y contrata, es decir al 41% del total de personas que se desempeñan en la Municipalidad; el 17% hace más de un año implementó planes de salud y seguridad laboral a personal de planta y contrata, marginando nuevamente al 41%; el 23% anualmente actualiza los planes de salud y seguridad laboral a personal planta, contrata y honorarios. Aún más preocupante es el caso del 16% del municipalismo que no toma ninguna acción al respecto.

El área de RRHH no suele contemplar o desarrollar políticas de bienestar a funcionarios municipales, porque se encuentra en otra instancia al interior de organigrama municipal. El 40% de las municipalidades no garantiza el bienestar de su personal; el 28% desde hace más de dos años utilizan procedimientos destinados a entregar beneficios y

políticas a todo personal (planta, contrata y honorarios), considerando enfoque de género y derechos; el 23% utiliza un procedimiento considerando enfoque de género para funcionarios planta y contrata y finalmente el 10% tiene algún mecanismo hace menos de un año para entregar beneficios a personal planta y contrata. Se aprecia, que RRHH y bienestar son entendidas como organizaciones dicotómicas, aunque en la realidad están en marcada en la misma gestión del personal.

La gestión del recurso humano municipal es de suma relevancia para la mejora continua, permite vislumbrar a través de la evaluación de desempeño cuáles son las temáticas y áreas en que se pueden acortar brechas que apunten a la profesionalización y desarrollo constante enmarcado en la educación continua para mejorar la eficiencia y eficacia de la municipalidad en su conjunto. El 68% de las municipalidades no lo hace; el 15% analiza los resultados de la evaluación de desempeño se acuerdan algunas acciones de mejora a personal planta y contrata; el 9% analiza los resultados hace más de un año e implementa acciones de mejora a funcionarios planta y contrata; finalmente el 9% hace más de dos años analiza resultados e implementa acciones de mejora a todo el personal. Se evidencia en esta materia un déficit relevante para la mejora continua.

El 40% de las municipalidades evalúa las competencias del personal para mejorar el desempeño de sus funciones mediante un mecanismo hace menos de un año, solo a funcionarios planta y contrata; el 13% utiliza un procedimiento desde hace menos de dos años, solo a funcionarios planta y contrata; el 8% tiene un procedimiento definido hace más de dos años, evaluando competencias a personal planta, contrata y honorario. En tanto, el 39% no evalúa competencias del personal. En este mismo sentido, sobre la formulación del plan anual de capacita-

ciones está en función de las brechas detectadas, el 23% hace menos de un año tiene un mecanismo solo para planta y contrata; el 25% utiliza un procedimiento definido para la elaboración del plan anual para personal planta y contrata; el 19% utiliza un procedimiento hace más de dos años para la formulación del plan en función de las brechas detectadas a personal planta, contrata y honorarios. El 33% de los municipios nada hace.

A nivel general se aprecia que la competencias que puede tener la unidad es subutilizada, limita el accionar que puedan tener, por tanto el impacto en la gestión del personal. Además, en el marco de la Ley 21.135 que otorga beneficios de incentivo al retiro para funcionarios municipales, la instancia de recursos humanos de manera transversal, no desarrolla procesos de sistematización de la información de quien se retira, produciendo que el cargo vacante quede con un vacío de los procesos llevados a cabo. Finalmente, uno de los principales desafíos de la instancia es plantear la digitalización de la unidad en función de los tiempos y la cantidad de papel que maneja.

m) ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

La Ley Orgánica de Municipalidades N° 18.695 en su Art. 30 establece que existirá un Administrador Municipal en todas las comunas donde lo decida el Concejo a proposición del Alcalde. Estableciendo como requisito contar con título profesional. El Administrador es designado por el Alcalde, siendo por tanto un cargo de confianza, que puede ser removido por la máxima autoridad comunal o en su defecto dos tercios de los concejales en ejercicio. El rol del Administrador municipal es de directa colaboración en coordinación y gestión municipal, en la elaboración y seguimiento del plan anual de acción municipal,

ejerciendo por tanto las atribuciones que se señalen en el reglamento municipal y aquellas que el Alcalde delegue, siempre que estén vinculada con la naturaleza del cargo. Asimismo, el cargo de administración municipal es incompatible con cualquier otro empleo en la administración del Estado.

La naturaleza del cargo produce que quien ejerza como administrador municipal tenga una visión completa de la estructura municipal, considerando la relevancia de las herramientas de planificación y el uso de éstas en el marco de la gestión anual municipal, relevando la coordinación con jefes y directores de las distintas unidades municipales, permitiendo visualizar en la cotidianidad el funcionamiento de la infraestructura local, con sus aciertos y brechas municipales.

Los administradores municipales en general, aprecian en primer lugar que los centros de estudios de manera general no visualizan en las Municipalidades en las mallas curriculares, generando la primera brecha de quienes ingresan al municipalismo con sus capacidades técnicas, relevan la falta de procesos en la estructura municipal que limiten el accionar del qué y cómo hacer las funciones. Se evidencia que no existe un estándar para la gestión sino que depende del liderazgo de los tomadores de decisiones desarrollar planes de ordenamiento y ajuste de instrumentos de planificación. Siendo el Administrador un actor clave que tiene el potencial de convocar a los actores a espacios comunitarios de diálogo en miras de las mejoras en la gestión municipal.

En la relación de vinculación con actores privados territoriales, se evidencia que la normativa vigente no permite generar medios de comunicación efectivos, existiendo desconfianza entre instituciones, mermando convergencias que apunten a mejorar la gestión municipal al

igual que la calidad de vida de los ciudadanos. Asimismo, se evidencia que la tendencia general es que se debe generar espacios colaborativos entre ambos actores, puesto que las necesidades empresariales como municipales tienen puntos de encuentro que pueden ser explotados, en este aspecto la probidad y transparencia aparece como eje principal para una relación virtuosa.

Finalmente, el principal aspecto que dificulta la capacidad del administrador municipal de cumplir el rol de coordinación y seguimiento al plan anual, se visualiza en el déficit de digitalización de las administraciones comunales debido a la escasez de recursos y el alto costo de la inversión inicial, y en segundo lugar que los instrumentos de planificación elaborados, no vienen con una capacidad real de implementación territorial.

n) CONTROL MUNICIPAL

La Ley Orgánica de Municipalidades N° 18.695 en su Art. 16 establece a lo menos cinco unidades mínimas al interior del organigrama municipal, entre las cuales se encuentra la Unidad de Control, visibilizando la relevancia de la unidad en la infraestructura local. Asimismo, el Art. 29 de la Ley, otorga como funciones las siguientes responsabilidades:

- a) Realizar la auditoría operativa interna de la municipalidad, con el objeto de fiscalizar la legalidad de su actuación;
- b) Controlar la ejecución financiera y presupuestaria municipal;
- c) Representar al alcalde los actos municipales que estime ilegales, informando de ello al concejo, para cuyo objeto tendrá acceso a toda la información disponible. Dicha representación deberá efectuarse

dentro de los diez días siguientes a aquel en que la unidad de control haya tomado conocimiento de los actos. Si el alcalde no tomare medidas administrativas con el objeto de enmendar el acto representado, la unidad de control deberá remitir dicha información a la Contraloría General de la República.

d) Colaborar directamente con el concejo para el ejercicio de sus funciones fiscalizadoras. Para estos efectos, emitirá un informe trimestral acerca del estado de avance del ejercicio programático presupuestario; asimismo, deberá informar, también trimestralmente, sobre el estado de cumplimiento de los pagos por concepto de cotizaciones previsionales de los funcionarios municipales y de los trabajadores que se desempeñan en servicios incorporados a la gestión municipal, administrados directamente por la municipalidad o a través de corporaciones municipales, de los aportes que la municipalidad debe efectuar al Fondo Común Municipal, y del estado de cumplimiento de los pagos por concepto de asignaciones de perfeccionamiento docente. En todo caso, deberá dar respuesta por escrito a las consultas o peticiones de informes que le formule un concejal;

e) Asesorar al concejo en la definición y evaluación de la auditoría externa que aquél puede requerir en virtud de esta ley; y

f) Realizar, con la periodicidad que determine el reglamento señalado en el artículo 92, una presentación en sesión de comisión del concejo, destinada a que sus miembros puedan formular consultas referidas al cumplimiento de las funciones que le competen.

La jefatura de esta unidad se proveerá mediante concurso de oposición y antecedentes y no podrá estar vacante por más de seis meses

consecutivos. Las bases del concurso y el nombramiento del funcionario que desempeñe esta jefatura requerirán de la aprobación del concejo. A dicho cargo podrán postular personas que estén en posesión de un título profesional o técnico acorde con la función. El jefe de esta unidad sólo podrá ser removido en virtud de las causales de cese de funciones aplicables a los funcionarios municipales, previa instrucción del respectivo sumario. En el caso de incumplimiento de sus funciones, y especialmente la obligación señalada en el inciso primero del artículo 81, el sumario será instruido por la Contraloría General de la República, a solicitud del concejo.

Las atribuciones otorgadas por Ley dan cuenta de la relevancia que tiene producto de su función fiscalizadora de la legalidad de la actuación municipal y su vínculo con la Contraloría General de la República. Se aprecia que la Dirección al interior de los municipios es un contrapeso frente al órgano ejecutivo local, en relación al control del orden jurídico interno.

Las Direcciones de Control a nivel general, presentan déficit en capital humano que afecta la capacidad de la instancia en cumplir con sus objetivos, considerándose invisibilizada al interior de los municipios.

Finalmente, la Ley N° 20.922, no contempló estandarizar la Dirección de Control acorde a la heterogeneidad del municipalismo y las necesidades, integrando por Ley al menos a un abogado a Control para la profesionalización del área municipal y mejora en la relevante gestión que realiza la Dirección.

o) RIESGOS LOCALES

Chile fue clasificado por la Oficina de Naciones Unidas para la Reducción de Riesgos de Desastres (UNISDR) dentro de los 10 países del mundo con mayor gasto por desastres naturales en los últimos 20 años. Los riesgos los definimos como el resultado de la interacción entre amenazas y condiciones de vulnerabilidad (ONEMI, 2011) existente en un determinado territorio, asimismo cabe destacar que todo riesgo y emergencia se produce en la unidad mínima territorial: la comuna. La gestión de los desastres es indispensable para el desarrollo sostenible de las sociedades (UNESCO, 2011), que es definido como “la organización y la gestión de recursos y responsabilidades para abordar todos los aspectos humanitarios de las emergencias, en particular la preparación, la respuesta y la recuperación (...)” (IFRC, S.F). Asimismo, la complementariedad de los recursos es fundamental, para determinar estrategias e implementar políticas públicas en la reducción del impacto de desastres naturales y antrópicos (Chuquisengo, 2011).

El PNUD (2011) fijó tres indicadores fundamentales para la gestión de riesgo en las instituciones, en primer lugar la gestión prospectiva, mediante la planificación de desarrollo e inversiones incorporando la gestión de reducción de riesgos; en segundo lugar la gestión correctiva, determinada mediante el entendimiento de la situación actual y la gestión reactiva, la preparación para la respuesta de emergencia, compuesto por simulacros, planes de emergencia y gestión humanitaria. Asimismo, en 2016 Chile fue el país de la OCDE que más recursos invierte en sopesar daños producto de desastres naturales alcanzando el promedio anual del 1,2% del PIB (Sputnik, 2016), urge por tanto la eficiencia y eficacia en la utilización de recursos a largo plazo. Los gobiernos municipales tienen el deber de aplicar el sistema de evaluación

de daños y necesidades en situaciones de emergencia y desastres de ONEMI.

En los aspectos jurídicos la responsabilidad de los Municipios en esta materia, se expresa en varios cuerpos legales: la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, establece que los municipios podrán desarrollar, con otros organismos del Estado, funciones relacionadas entre otras cosas con “la prevención de riesgo y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia y catástrofes”. La Ley 16.828, establece disposiciones en caso de sismos o catástrofes, entre estas, está la creación de un Comité Comunal de Emergencia en cada comuna que debe ser integrado por un Subdelegado, el Alcalde, el Jefe de la Unidad de Carabineros, el Jefe del Servicio Nacional de Salud de la localidad, representante de la Cruz Roja, el Cuerpo de Bomberos de la comuna y un representante de la Dirección de Asistencia Social. Actuando bajo la subordinación del Jefe de la Zona de Emergencia. El Decreto de Ley N° 369 de 1974 el que creó la Oficina Nacional de Emergencia que depende del Ministerio del Interior y de Seguridad Pública, se le asignó acorde al capítulo 1° la función de “planificar, coordinar y ejecutar las actividades destinadas a prevenir o solucionar los problemas derivados de sismos o catástrofes” el artículo 11° establece la disposición a que se “constituirán Comités Regionales y Locales de emergencia en conformidad al artículo 18° de la Ley Régimen Interior del Estado, con participación de las Fuerzas Armadas y/o Carabineros de Chile y en concordancia con los artículos 19° y 19 bis de la Ley 16.282 y sus modificaciones”.

El estudio realizado por la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH, 2017) determinó tres responsabilidades básicas de las Municipalidades de Chile:

1. Realizar un levantamiento y sistematización de información sobre el estado de la comuna, antes, durante y después de cualquier situación que amenace su territorio y la seguridad de sus habitantes.
2. Promover la participación comunitaria para generar iniciativas que contribuyan a minimizar los riesgos y a preparar a los habitantes para actuar adecuadamente frente a una situación que ponga en riesgo su seguridad.
3. Desplegar los esfuerzos que sean necesarios para salvaguardar a sus habitantes en situaciones de riesgo y emergencias que tengan lugar en respectivos territorios. Todo esto a través del accionar de la Unidad u Oficina Municipal de Protección Civil y de la Dirección Comunal de Protección Civil, en coordinación con la Dirección Provincial de Protección Civil, la Dirección Regional de Protección Civil y la Oficina Nacional de Protección Civil (ONEMI)

En primer lugar, se aprecia que hay una alta heterogeneidad del municipalismo en relación a la institucionalidad que escogen para el desarrollo de políticas de la gestión de riesgos de desastres. El 60,9% tiene institucionalidad con dedicación exclusiva; el 38,7% no tiene institucionalidad y el 0,4% no trabaja la gestión de riesgos de desastres (AMUCH, 2018). La priorización en tanto se encuentra en la visibilización que tenga la instancia al interior del municipio, considerando que la gestión de desastres es una herramienta que cruza transversalmente todas las unidades, considerando los cuatro componentes: estimación del riesgo, prevención y reducción del riesgo, preparación respuesta y rehabilitación y finalmente la reconstrucción.

La gestión exitosa en esta materia, radica en la coordinación interes-

calar en las distintas administraciones (comuna, provincia, región y Estado central), mientras que a nivel comunal es de suma relevancia la coordinación con los actores locales privados, siendo la institucionalización al interior del organigrama fundamental para dotar de seriedad y canales formales de comunicación, que permitan confluir en las intersecciones de mutuo interés. No obstante, la realidad es distinta y son casos aislados quienes han desarrollado alianzas de distinto tipo que apunten desde capacitaciones, hasta compartir información para la evaluación de riesgos de manera prospectiva, sobre todo en aquellas comunas con mayor extensión territorial, que coincide con aquellas de mayor ruralidad y menor población.

Las herramientas de planificación que tiene el municipio como el PLADECO, no son mecanismos utilizados para dar cuenta de la realidad territorial donde se emplaza la comuna en lo específico, sino que visualiza de manera general los riesgos existentes. En relación a determinación de las causas tiene un cumplimiento del 78%; en tanto mitigar las causas el nivel de cumplimiento es del 23,9%; en considerar una política de adaptación y prevención, el cumplimiento es del 56%; en tanto plan de contingencia comunal el cumplimiento es del 39% (AMUCH, 2018). Asimismo, el Plano Regulador en muchos municipios se encuentra desactualizado y no incluye territorios en el marco de la gestión de desastres, afectando la capacidad del municipio en el control territorial desde lo preventivo.

Las Municipalidades se vinculan con el Estado a través de la ONEMI principalmente, ente técnico y fiscalizador de cumplimiento de procesos y planes de emergencia, no obstante las municipalidades dan cuenta que la implementación de medidas desde el centro no dan cuenta de la heterogeneidad municipal, por tanto el impacto se reduce

por no tener una caracterización específica del territorio. En esta misma línea, los planes de emergencia por variable de riesgo solicitados desde ONEMI a los municipios, responde a una estructura rígida que desde el aspecto local no siempre tiene la misma utilidad para todos.

En el diseño de obras de urbanización y edificación, la Ley general de urbanismo y construcciones en su Art. 105 establece el cumplimiento entre otros standard relativo a “Características de diseño, resistencia estructural y seguridad, para las edificaciones que se puedan emplazar en las áreas con riesgo de inundación, anegamiento, socavación, afloramiento potencial de napa freática, quebradas, deslizamiento o remoción en masa de materiales o sedimentos, u otras similares definidas en los planes reguladores, y, en el caso de urbanizaciones que se emplacen en tales áreas, las características de las obras de urbanización destinadas a mitigar los riesgos y facilitar la evacuación hacia zonas seguras o servir, cuando corresponda, como alternativa para el escurrimiento de las aguas”, levantando información relevante que no es socializada con la Municipalidad por falta de vinculación con actores privados de las administraciones locales, casos como la Municipalidad de Talcahuano se observan experiencias exitosas de estrechamiento de lazos con beneficios recíprocos entre actores. En este aspecto se visualiza mejorar en los mecanismos de vinculación y coordinación entre los distintos actores públicos y privados para buscar solución a temas recurrentes: hacinamiento, sobrecarga de electricidad, alcantarillados en mal estado y calles con problemas.

Para finalizar, cabe nuevamente destacar que la Academia en general dirige sus carreras hacia la prevención de emergencia y no de desastres, profundizando brechas y afectando la profesionalización.

p) JURIDICO

La Ley Orgánica de Municipalidades N° 18.695 en su Art. 15 establece que éstas dispondrán de una Secretaria Municipal, Secretaria Comunal de Planificación y otras instancias que se encarguen de cumplir funciones de prestación de servicios y administración interna, entre las cuales destaca la unidad de asesoría jurídica.

Complementariamente el Art. 28 establece las funciones de la unidad jurídica, estableciendo que le corresponde: prestar apoyo en materia legal al Alcalde y Concejo Municipal. Además, informará en derecho de todos los asuntos legales que las distintas unidades le planteen, orientándolos constantemente respecto cuestiones legales y reglamentarias, manteniendo además al día los títulos municipales. Además, cuando el Alcalde lo solicite deberá efectuar investigaciones, sumarios administrativos. En caso que sea realizado por otro funcionario, será la unidad jurídica la encargada de supervigilar los procedimientos.

En relación a las dinámicas laborales de los asesores jurídicos municipales, podemos señalar los siguientes aspectos relevantes:

1. Falta de formación en la especialidad. En efecto, en la actualidad no existe ninguna universidad que imparta la especialidad de derecho municipal, por lo cual, los abogados que se desempeñan en los municipios deben formarse y prepararse de manera general en derecho público para luego derivar en el derecho municipal. En otras palabras, el abogado especialista en derecho municipal se forma solo.

Lo anterior, hace que sean muy pocos los abogados que realmente estén en condiciones de asesorar adecuadamente en el quehacer municipal.

Si se revisa la jurisprudencia administrativa de Contraloría General de la República, la gran mayoría de los problemas de procedimientos mal empleados y observaciones productos de auditorías, radican en la falta de una adecuada asesoría jurídica.

2. Pocos municipios cuentan con asesores jurídicos en sus plantas. También es importante resaltar que son pocos los municipios que tienen asesor jurídico contemplado en sus plantas o, teniéndolo, son de grados muy bajos. Ello lleva a contratar profesionales a honorarios que no tienen responsabilidad administrativa y, además, se desempeñan sin horario.

3. Elección incorrecta del asesor jurídico. Como se trata de un cargo de confianza en la planta personal, el alcalde elige libremente a su asesor jurídico.

4. Las plantas de personal no contemplan abogados de carrera, solo el cargo de asesor jurídico, lo cual impide la formación de abogados en la especialidad. Cambia el asesor jurídico y pueden cambiar los criterios jurídicos al interior del municipio.

5. Conforme las funciones que se le asignan en el artículo 28 de la ley N°18.695, los asesores jurídicos lo son “del municipio”, esto es, miran hacia el interior, hacia los procedimientos internos del municipio y no pueden participar en asuntos legales de la comunidad o de impacto público. Solo aquellos municipios con recursos pueden contratar sobre la base de honorarios a abogados para prestar ese tipo de asesoría que se hace muy necesaria, en particular en temas de seguridad ciudadana, acompañando jurídicamente a las víctimas de delitos en tribunales.

q) REFLEXIONES FINALES

El diagnóstico presentando, permitió dar cuenta de las dinámicas internas de distintas Direcciones y Unidades estratégicas identificadas al interior municipal, a saber: Dirección de Desarrollo Comunitario (DI-DECO), Dirección de Administración y Finanzas (DAF), Dirección de Obras Municipales (DOM), Secretaria Comunal de Planificación (SE-CPLAN), Dirección/Unidad de Seguridad Ciudadana, Dirección/Unidad de Recursos Humanos y Bienestar, Dirección de Administración Municipal, Dirección de Control Municipal, Dirección/Unidad de Riesgos Locales, Dirección/Unidad Jurídica.

El municipalismo chileno, se caracteriza por la alta heterogeneidad municipal, evidenciado a la vez la alta centralización demográfica, política y social en la que se desenvuelven las instituciones. El 14% de las Municipalidades son consideradas grandes comunas metropolitanas y/o de mediano desarrollo (1); el 11% son comunas mayores con mediano desarrollo (2); el 16% son comunas urbanas medianas de desarrollo medio (3); el 28% son comunas semi-urbanas y rurales con desarrollo medio (4); y el 32% corresponde a comunas semi-urbanas y rurales con desarrollo bajo (5). Estas características, si bien no determinantes, marcan tendencia respecto a la gestión interna municipal, porque permite dimensionar entre otras variables el contexto en el cual se desenvuelve, la densidad demográfica, servicios existentes en el territorio y la condición de urbanidad/ruralidad, siendo completamente relevante para la dirección e importancia de las políticas que aplican en el territorio.

La articulación local con otros actores territoriales para la formulación y/o actualización del Plan Estratégico Comunal, evidencia disimilitudes respecto al tipo de comuna, en las comunas grandes comunas metro-

politanas el 72% convoca algunos o todos los actores territoriales, ya sea para la formulación o actualización del plan estratégico; en tanto las comunas mayores de mediano desarrollo el 65% lo hace; las comunas urbanas medianas el 49% toma acciones de este tipo; los territorios semi-urbanos con desarrollo medio solo el 47% y finalmente las comunas semi urbanas y rurales de bajo desarrollo el 50% toma acciones multiescalares. La medición de cuántos municipios consideran las dimensiones territoriales para la formulación y/o actualización del plan estratégico, el 80% de las comunas del grupo 1 incorporan algunas o todas las dimensiones para la formulación y/o actualización del plan estratégico; el grupo 2 disminuye su participación al 62%; el grupo 3 llega al 56%; el grupo 4 con un 48% de aplicabilidad y finalmente el grupo 5 al 52%. La capacidad que tienen los municipios de alinear el Plan Estratégico Comunal con el Plan de Desarrollo Comunal, es fundamental, considerando que son herramientas básicas que guían el quehacer municipal y limitan los campos de acción de las Direcciones municipales, focalizando los recursos en cuyas temáticas y objetivos fueron determinados previamente las necesidades comunales, en el grupo 1 el 80% alinea todo o algunos aspectos de los planes; el grupo 2 el 60% lo realiza; en tanto el grupo 3, el 53% convergen algunas áreas o todas en los instrumentos; en el grupo 4 la convergencia llega al 41% de las municipalidades, y finalmente en el grupo 5 la alineación total o parcial alcanza el 51% de las administraciones locales.

Los datos anteriores permiten dar cuenta en primer lugar que conforme disminuye la urbanidad y aumenta la ruralidad, la tendencia es a tener menor coordinación multiescalar y a la vez mayores deficiencias en la planificación estratégica, repercutiendo negativamente en los servicios municipales que ofrecen a la comunidad y tal como se visualiza en las

apreciaciones de quienes dirigen las distintas Direcciones. En términos estructurales, a nivel nacional se observa que la profesionalización promedio es del 31,55% (Sinim, 2018) aumentando 0,93% promedio respecto al año anterior (AMUCH, 2018), en este sentido se evidencia la falta de personal con estudios formales en el municipalismo a nivel general, aunque considerando la alta heterogeneidad las brechas son aún más abismantes entre distintas municipalidades, generando en la práctica municipios con altas competencias y otros completamente precarizados, lo que repercute en su capacidad de gestión. Las divergencias se profundizan aún más, considerando lo planteado en los instrumentos de gestión cuando se visualiza el seguimiento anual al plan estratégico, el 74% de los municipios del grupo 1 tiene algún mecanismo o procedimiento para la revisión parcial o total; el 41% de las municipalidades del grupo 3 contemplan aquello; en tanto el 29% en el grupo 4 y finalmente el grupo 4 la tendencia alcanza el 37%. En otras palabras 200 municipalidades del país no realizan seguimiento del plan anual estratégico, 79 municipios tienen un mecanismo de revisión parcial, 16 utilizan un procedimiento de evaluación de algunas metas y objetivos del plan estratégico mediante intranet y solo 39 municipios utilizan un procedimiento de evaluación del estado de avance de todo el plan estratégico en la intranet municipal. Es por tanto, una deficiencia relevante considerando que la operacionalización de los indicadores para la medición son fundamentales para determinar el impacto que tienen las políticas planteadas, la evaluación permite la reconversión de los programas y minimizar los errores, siendo la sistematización la herramienta fundamental para la profesionalización municipal.

La identificación de grupos de interés a nivel territorial es fundamental porque son personas o grupos que tienen o reclaman derechos o intere-

ses, pasados, presentes y futuros, en la organización en la que actúan o se desenvuelven, por tanto hay puntos de interacción mutua y muchas veces codependencia entre los actores en las áreas de encuentro (Jiménez, 2002), por tanto la identificación permite generar gobernanza municipal y vinculación territorial. El 53% de los municipios cuenta con un mecanismo para establecer relaciones formales de cooperación con algunos grupos o instituciones relevantes; en tanto el 16% utiliza un procedimiento definido para tal objetivo; el 28% utiliza un procedimiento definido para establecer una relación con todos los actores y el 4% no desarrolla ninguna acción. La exploración de alianzas estratégicas con grupos de interés a nivel multiescalar se vincula estrechamente con las relaciones formales, en este aspecto el 40% de las municipalidades explora nuevas alianzas estratégicas a nivel local para promover el desarrollo de la comuna; el 14% lo hace a nivel local e intercomunal y el 44% lo hace a nivel local, intercomunal, regional y central. El 3% no lo hace.

Las Municipalidades en general tienen potencial de crecimiento relevante. En la medida que otras áreas del Estado han ido en desarrollo y aplicando tecnología para agilizar los procedimientos, las municipalidades han tenido que desarrollar sus propias capacidades.

En relación a la vinculación con el sector privado, existe una desconfianza mutua producto de la falta de conocimiento de los canales formales de comunicación. Finalmente, los puntos de encuentro son principalmente aquellos estipulados por Ley como los programas de mitigación o algunas empresas en el marco de la Responsabilidad Empresarial, siendo en ocasiones capitalizada por Organizaciones No Gubernamentales, producto de las distintas problemáticas existentes en los municipios.

3. DESAFIOS DE LA INNOVACIÓN MUNICIPAL

A partir de los estudios de opinión (Fragoso, 2012), y la insatisfacción de la ciudadanía en torno al desempeño de sus gobiernos en diversas áreas como transporte, educación, servicio público, salud, vivienda, seguridad, entre otras. La preocupación de los gobiernos se dirige a generar documentos representativos encaminados a la edificación de una gestión pública más robusta y a la incorporación de mejores prácticas gerenciales en sus dinámicas internas (p.289).

Según Fragoso (2012), buena parte de estas iniciativas se han influenciado de la filosofía administrativa llamada Nueva Gerencia Pública (NGP), considerada referente del sector público. Entre las premisas de la NGP (Shand, 1996), que por cierto, residen en el concepto de innovación, sobresalen:

“La ejecución de programas más efectivos y mejoramiento de metas, operaciones más eficientes, la mejora de la calidad, la creación de estructuras organizacionales más flexibles, mayor incorporación del capital privado en la prestación de servicios públicos y la creación de medios más competitivos y de mercado dentro de las organizaciones públicas” (citado en Fragoso, 2012).

La innovación, en el ámbito de gestión local, se entiende como:

“La capacidad de un espacio local visto como un grupo de actores gubernamentales y no gubernamentales, para organizar de manera diferente los recursos con que dispone, o desarrollar nuevas tareas, o modificar las estrategias de acción local, todo ello con el fin de atender de mejor manera los problema públicos que enfrenta dicho espacio local” (Cabrerero, 2008:19).

Cabrerero, Arellano & Amaya (2000), por su parte, indican la necesidad de los gobiernos locales de incorporar procesos de innovación que les permitan flexibilizar sus estructuras, mejorar la calidad de sus servicios y a tener una mejor relación con los agentes externos, con los que están íntimamente relacionados. Distingue dos tipos de innovación: la técnica y la administrativa. Mientras la primera transforma el sistema técnico de una organización, relacionándose con su actividad primaria como son los procesos y métodos de producción y mejoras de servicios, la segunda modifica el sistema social de la organización conformado por el sistema de relaciones entre sus integrantes (citado en Fragoso, 2012).

El modelo de Gobierno Abierto como caso de innovación.

El modelo del Instituto Nacional de transparencia, Acceso a Información y Protección de Datos personales de México (INAI), es un modelo de gobierno abierto aplicado a nivel subnacional cuya experiencia integral se define como “un esquema de gestión y de producción de políticas públicas orientado a la atención y solución colaborativa de problemas públicos con base en colegiados plurales y, en cuyo trabajo convergen la transparencia y la participación ciudadana como criterios básicos, buscando propiciar un ambiente de rendición de cuentas e innovación” (Consejo Para la Transparencia, 2018, p.28). En este caso, los cuatro pilares del Gobierno Abierto son: transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas e innovación.

Aplicado a los Gobierno Abiertos a nivel local, la innovación (CPLT, 2018) es comprendida como un modelo de gestión orientado a entender y solucionar problemas públicos, a través de instrumentos, herramientas y tecnologías diferentes a las tradicionalmente utilizadas,

cuyos componentes básicos son: la creatividad, la mejora continua de la gestión, la sostenibilidad y la participación de los ciudadanos. En este modelo se busca el proceso continuo de crecimiento hacia estándares más estrictos, por ejemplo, pasar de una transparencia reactiva a una proactiva en donde la primera se exige por norma y la segunda se entrega como información socialmente útil, y en participación ciudadana se va desde la consulta a la co-creación.

En retrospectiva: dos experiencias innovadoras en gobiernos locales

El SAC o servicio de atención al ciudadano es un proyecto de la Secretaría de Administración del gobierno de Bahía, Brasil que data de 1995 (Fragoso, 2012) para superar la ineficiencia de su servicio público. El SAC se puede definir como un shopping de servicios públicos, en el que agencias del gobierno federal, provincial y municipal, junto a empresas concesionarias privadas ofertan los servicios públicos más importantes con parámetros de excelencia (p.293).

La Ciudad rural sustentable (CRS) en nuevo Juan de Grijalva de México es un caso de innovación, según Fragoso (2012). El año 2007 fuertes lluvias provocaron aluviones que destruyeron una localidad del Estado de Chiapas. El gobierno reaccionó proponiendo la construcción de la primera Ciudad rural sustentable, brindando la oportunidad a muchas familias damnificadas de emprender una nueva vida digna. Para esto, adquirió un predio de 80 hectáreas a 7 kilómetros del municipio e integró en su proyecto los pilares fundamentales del CRS: vivienda; desarrollo social; económico, productivo y de servicios; sustentabilidad ambiental; y legalidad y gobierno. El resultado es la construcción de 410 casas de bloques de adobe con estufas ecológicas; patios productivos para criar animales, hortalizas y fruta-

les, agua potable, electricidad, drenaje sanitario y pluvial, planta de tratamiento de aguas residuales, alumbrado por energía solar, entre otros. En el ámbito de desarrollo social, lo principal fue un centro de salud que cuenta con 142 servicios, entre ellos salud básica, odontología y un centro de educación básica que entrega alimentación; servicio de internet y telefonía celular. En lo económico y productivo se construyó un parque microindustrial y diez instalaciones comerciales y de servicios donde operan 48 microempresas. En el área de sustentabilidad ambiental se reforestaron las cincuenta hectáreas del polígono urbano, incluyendo un terreno como reserva ecológica. Se implementaron además servicios de recolección de basura con camiones recicladores y finalmente, un programa de Eco-Impulso con recursos del gobierno municipal que buscaban generar una cultura ecológica y mejorar el cuidado del medio ambiente (Fragoso, 2012).

El ámbito de innovación, en este sentido, se deslizó hacia la creación de una ciudad rural sustentable nueva, con el foco en el cuidado del medioambiente en respuesta a una emergencia generada por un desastre natural que provocó la pérdida total de viviendas de una comunidad del Estado de Chiapas. Hoy 2019, y ante la inminente Conferencia de las Partes sobre Cambio Climático de la ONU, denominada COP25, este tipo de innovación no solo es sumamente atinentes, sino además imprescindible para cumplir los compromisos contraídos en materia ambiental.

Consideraciones para la innovación local

Aunque existen diversos modelos y metodologías para implementar procesos de innovación, es común creer que estos constituyen un modelo único, o confundirlos con los múltiples avances tecnológicos que día tras día se desarrollan y se despliegan por el mundo. En este sentido, se vuelve imprescindible indicar algunos principios que contextualizan los análisis de la innovación, en especial, aquellos que se vinculan con la gestión municipal.

En primer lugar, se debe considerar la diversidad de las realidades territoriales. La innovación no se presenta de la misma forma para todas las municipalidades, pues el punto de partida es diametralmente distinto, como aduce Barrera & Massolo (2003) al exponer la compleja heterogeneidad de los municipios. Es de conocimiento generalizado que los municipios tienen distintas características en lo que a presupuestos, capital humano, realidades culturales y sociodemográficas se refiere. Por lo tanto, a los municipios con más recursos, se les puede exigir más actividad en torno a la innovación que a una municipalidad rural o de una región extrema. Estas diferencias, o visto desde otro ángulo -desigualdades- no solo se deben a las diferencias presupuestarias y dotación de profesionales idóneos, sino que sobre todo, a las particularidades que exhibe cada comunidad.

El segundo ámbito a tener en cuenta, se refiere al desafío que significa lidiar con la inequidad territorial en la sociedad global. Los países de América latina muestran que el gran reto en estas sociedades, es evitar la diferencia entre los territorios, pues hay una tendencia natural en donde los beneficios tecnológicos, innovadores, educacionales, sanitarios, entre otros, tienden a concentrarse en ciertos territorios.

En este ámbito, se vuelve interesante el concepto de innovación democrática (Borja & Castells, 1997 citado en Barrera & Massolo, 2003) que deben asumir los gobiernos locales y que responde a distintos retos, tales como participación ciudadana, cooperación social e integración de las políticas urbanas que permitan abordar las principales problemáticas de la desigualdad social como vivienda, pobreza, medioambiente, educación, cultura y economía, entre otras.

Tercero, los problemas se dan en territorios de geometría variable. Esto significa que las distintas problemáticas se presentan en una zona más concentrada, en el barrio, o la localidad pequeña. En este sentido, probablemente una estructura municipal diversa como la del gran Santiago y su nivel de fragmentación, sería conveniente desde el punto de vista del desarrollo y oferta laboral, debido a la numerosa cantidad de municipios existentes y a su potencial generador de empleos. Sin embargo, esta estructura corresponde a otra etapa histórica, incapaz muchas veces de dar solución a problemáticas de la comunidad cuyos conflictos, a menudo, tienen una territorialidad mucho más acotada, y que por consecuencia, permiten ser resueltos en estos espacios de mayor pertinencia.

El cuarto punto se vincula con la uniformidad del Estado. Si se realiza el ejercicio de aplicar mismas normas, procesos y controles a todos los municipios esperando una reacción similar, la realidad demuestra lo contrario en conformidad con la complejidad y especificidad que cada territorio, comunidad y gobierno municipal muestra en múltiples ámbitos, como por ejemplo, cultura organizacional y en la demostración de sus necesidades.

No se debe perder de vista que para ser innovadores, es necesario

promover en el territorio del municipio elementos tales como conexiones, articulación y actividades con la comunidad. Por tanto, se vuelve complejo implementar procesos de innovación en la gestión municipal sin el interés manifiesto de la comunidad en éste ámbito. Como afirma Barrera & Massolo (2013), la innovación político - administrativa tiene el potencial de generar múltiples mecanismos de cooperación social y de participación ciudadana. En este sentido, el rol promotor del gobierno local consiste en gran parte en estimular y orientar las energías de la población hacia el bienestar colectivo y la convivencia cívica. Por tanto, cabe resaltar que la innovación en la gestión municipal requiere una cultura de innovación en los territorios.

La innovación en los gobiernos locales surge en un determinado contexto, con factores y condiciones dadas para que las propuestas innovadoras puedan aplicarse. Por esta razón, un gobierno local abierto a nuevas propuestas y oportunidades, con voluntad y aptitud para la innovación tiene más posibilidades de desarrollo que otro cerrado al cambio, con la cultura de rigidez administrativa, pocos recursos o en un contexto político adverso (Morales et al, 2014).

Es importante considerar que el foco de la innovación municipal debe centrarse en cómo mejorar la eficacia y eficiencia de la gestión -siempre al servicio de la comunidad- y de cómo ésta mejora su expectativa y su calidad de vida, mediante los servicios que recibe del municipio; en caso contrario, es un despropósito.

La innovación municipal no sólo se refiere a contar con tecnologías, procesos y controles nuevos y originales; existe originalidad pero no de manera absoluta. Ya que la innovación, puede ser el resultado de la reconversión, ajuste y combinación de elementos que ya existen,

o bien responde a adoptar y personalizar soluciones conocidas y ya probadas.

El Programa Conexiones Territoriales, liderado por AMUCH -en su intento por abordar la compleja realidad territorial- considera nueve ámbitos de acción en la innovación municipal

Primero es necesario pensar en políticas públicas que se puedan adaptar a las distintas realidades y particularidades locales, debiendo estar alineadas con la demanda ciudadana y la prestación de servicios que entrega el municipio. Con frecuencia el Estado tiende a promover innovaciones a partir de lo que piensan que los ciudadanos quieren, cometiendo el error de no considerarlos en la ideación. En general, se tiende a presentar las políticas públicas desde la oferta burocrática y no desde la demanda ciudadana. Pues bien, el ejercicio ideal es implementar mecanismos de participación con la comunidad, ser sensible a sus necesidades y salir de la idea del monopolio del saber en que se estancan los procesos al dar por sentado aquello que la comunidad quiere o necesita. Este modo, frecuentemente lo adoptan los funcionarios municipales al considerar que saben lo que quiere su comunidad, produciendo un debilitando en la generación de ideas nuevas y pertinentes.

La innovación también se relaciona con el uso de los recursos financieros, y la forma de conseguir y utilizar recursos no convencionales, pues se relaciona con el uso eficiente de las capacidades de las personas y la cultura de la institución. Para lograr gestionar estos insumos, se debe generar una gobernanza que dé sustento y certezas de que el proceso que se realiza, está validado por las autoridades comunales.

Los municipios de Chile se gestionan más bien como administración de fondos que como gobierno local. Desde la mirada de la innovación, gestionar los municipios como gobierno local, significa tener una visión holística del municipio, ponderando todas las aristas de acción: Obras, Seguridad, Salud, Educación, Patentes, Riesgos locales, Familia, gestión interna. Significa pensar en el desarrollo sostenible y sustentable, más allá de las responsabilidades que le caben al Director de Planificación.

Hay distintas formas de clasificar la innovación, ya sea según su originalidad, origen, o según el proceso de implementación.

Respecto de la naturaleza misma de la innovación, hay tres grandes líneas que dependen de la originalidad de la práctica:

1. Innovación original

Una innovación es “pura” cuando no existen antecedentes de la misma idea. Es una idea, proceso, actividad o control, que no se ha realizado en ninguna otra entidad, ya sea pública o privada. Por lo tanto, este tipo es bastante poco frecuente.

2. Innovación por adaptación

La innovación por adaptación- intrínseca al ser humano- es la más común de todas. Desde que el ser humano existe, ha debido adaptarse a nuevos entornos y situaciones. En el ámbito organizacional, consiste en identificar una innovación en una organización (pública o privada) y adaptarla a las condiciones particulares del territorio local.

3. Innovación por trasplante

Este tipo de innovación se presenta cuando un Alcalde o Alcaldesa visita otro municipio, y se encanta con el proceso, el producto o servicio de innovación que la organización exhibe, por lo tanto la lleva a su territorio con el objetivo de implementarla, sin tener mayor información del proceso que hubo detrás, los tiempos, los problemas que fue necesario superar, por lo que la implementa y resulta a su forma. Por este motivo, antes de implementar una iniciativa de innovación, es necesario considerar las particularidades de cada comunidad, a riesgo de transformar una experiencia innovadora y efectiva, en una con resultados indeseados que no considera las necesidades de los vecinos de su comunidad, de sus funcionarios municipales locales y las complejidades en general que se presentan en el territorio.

De igual forma, existe una clasificación de la innovación según sea el origen de ésta:

1. Innovación endógenera

La innovación endógenera, nace desde la misma organización, se debe por sobre todo a la inquietud y creatividad de sus funcionarios, por lo tanto de la cultura de la organización. Entonces, existen municipios en donde la innovación es transversal a la organización, mientras que en otros, solo se implementan prácticas aisladas.

2. Innovación exógenera

También puede ser exógenera. Significa que viene desde afuera, que un ente externo implementa un proceso de innovación para la municipalidad. Esto puede funcionar, pero nuevamente cobra rele-

vancia el capital humano del municipio, por lo tanto debe asociarse, al menos, de un proceso de acompañamiento.

Según sea el proceso de instauración de la innovación, se puede clasificar en:

1. Innovación incremental

Este tipo de innovación es la más habitual, esto ya que los cambios que se producen, se implementan de forma gradual, paulatinas en el tiempo, afectan principalmente a los servicios.

2. Innovación radical

La innovación radical, es aquella que atraviesa a la organización, de alguna forma “arrasa” en el municipio, viene a cambiarlo todo de un momento a otro.

Debido a la naturaleza organizacional municipal de nuestro país, es casi impensado que estrategias del tipo radical se implementen en la administración municipal.

Esto nos lleva a pensar en el sistema municipal chileno, ¿Por qué la innovación se expande en la sociedad, y no en los municipios? ¿Por qué en gran parte de los municipios chilenos no se innova y se sigue haciendo lo mismo, esperando obtener resultados distintos? ¿Qué tan frecuente nos resulta encontrarnos con municipios en donde se logra hacer de manera eficiente, lo que es incorrecto?

El principal argumento para dar respuesta a estas interrogantes radica en las normas que enmarcan la gestión municipal, ya que no existe una ley que contenga la gestión relativa a la innovación; y que

dé respuesta a temas que hemos revisado y son relevantes, como la gobernabilidad del proceso.

Entonces en el sistema municipal chileno, existe una cultura altamente burocrática que limita y por lo tanto desmotiva el proceso de innovación.

Sin embargo, podemos ver que la innovación es posible, si se piensa por ejemplo en el caso de las farmacias comunales; en un principio era impensado, pero hoy son una realidad que se replica en distintos lugares.

En este ejemplo, primero la inquietud nace de un alcalde que lidera la iniciativa para su comuna, genera alianzas de trabajo, y alianzas de empatía con la sociedad. Porque se busca dar respuesta a un problema que aqueja a la sociedad en su conjunto, en este caso, la reacción de los medios de comunicación que se hicieron parte de la solución resulta relevante para que el tema esté en la palestra, se generó una alianza para quebrantar el sistema, y entonces, lo que no se podía finalmente se materializó.

En la innovación municipal, nos encontramos con la disyuntiva de que la innovación apunta a nacer desde los trabajadores, desde los funcionarios municipales, pero el problema es que la política en sí misma no es innovadora. La política y los políticos son más bien conservadores, siendo muy pocos los alcaldes y alcaldesas que se atreven a innovar. Y en la estructura organizacional municipal, son ellos mismos quienes deben dar el “ok” para avanzar con el cambio.

Por lo tanto, lo que hace falta en los municipios chilenos, es la institucionalización de la innovación, contar con una gobernanza que dé sustento, independiente del alcalde o alcaldesa de turno.

En el caso concreto del Concurso de Buenas Prácticas AMUCH, podemos contar con 250 experiencias, que sin embargo están encapsuladas en ciertas áreas del municipio, por lo que no son manejadas por toda la organización. Si fuera posible lograr que esas experiencias permeen y se masifiquen en el municipio, se daría pie a mayor innovación y a la generación de una cultura relacionada. Una buena práctica, según Barrera & Massolo (2003): “Es cualquier actuación impulsada por una administración local que haya mejorado de forma significativa una situación insatisfactoria. Esta puede tener lugar en cualquier ámbito de actividad, tales como: diseño de políticas, gestión de servicios, optimización de recursos, calidad, participación ciudadana, concertación público-privada, etc. (p.23)

Si se observan los nueve ámbitos que abarca el Concurso de Buenas Prácticas AMUCH, visualizamos que, por ejemplo, existe una política de fomento del turismo lo que calza como experiencia innovadora, pero además se observa por otro lado, que el hospital de esa comuna, está detenido en el siglo XIX, lo que se muestra como discordancia dentro de un discurso de innovación. Este pues, es uno de los grandes problemas que comúnmente suelen darse, mostrando que no existe una visión holística en la gestión municipal ni un sistema de gestión integral.

La falta de innovación, se suele justificar con los principios: no quiero ver, no quiero escuchar, y por último no quiero hablar. Esto significa que los problemas en la gestión municipal no se visibilizan, entonces no existen, limitando así la búsqueda de soluciones innovadoras o de cualquier tipo. Hay muchos municipios que actúan bajo esta lógica.

En la innovación, tenemos tres formas de pensar los límites, estos son

modelos teóricos que implican algunas consideraciones sobre el tema. La innovación se asocia a la institución y sus valores, no a los alcaldes o alcaldesas de turno. No basta con que el alcalde lidere y fomente procesos innovadores, si es que no ha transferido esa capacidad y, por tanto, los proyectos no se podrán sostener en el tiempo. Se deben transferir las capacidades e ideas innovadoras a la institución y los funcionarios, con la finalidad de que a futuro, los funcionarios tengan nuevas ideas y la autoridad sea quien entregue el apoyo.

En un sentido relativo a la innovación, la verdadera innovación tiene que ver con el desarrollo de la propia organización y de su cultura, porque también hay otro componente que se confunde mucho con la innovación: el de la universidad. La universidad viene con una tecnología enlatada y pretenden ofrecerla dentro de la organización, son muchos los que compran esa tecnología y después tienen grandes dificultades para procesarlas y adquirir las competencias necesarias para utilizarlas, esto es porque la organización es la que no está preparada.

Al hablar de innovación, es necesario considerar que tiene algunos problemas de antigua data:

- Primero, el impacto político de la innovación. No toda innovación es bien procesada y entendida por la ciudadanía, por lo que hay que tener cuidado, la jugada está en ser un político, y ser político es calibrar la voluntad de los ciudadanos. Muchos prefieren no tomar ese riesgo, pues la innovación tiene un impacto político que no siempre es bueno, no siempre es favorable. Por lo que entra en juego la empatía entre el proceso de innovación y los ciudadanos, lo que lleva a la apropiación y la iniciativa de los actores locales que sirvan.

- ¿Quién financia la innovación? Quien financia, espera tener certezas respecto de que el dinero es bien invertido, y por lo tanto es esperable que sea otorgado para condiciones conocidas, y no para innovación pura. Si se debe acercarse a la SUBDERE y solicitar el financiamiento para adquirir 10 autos eléctricos para ser dispuestos a los ciudadanos, probablemente sea difícil obtener el dinero, en cambio, si se solicita presupuesto para la ejecución de un programa que instalará cámaras de televigilancia, probablemente se deriva a prevención del delito y en esta instancia se entregue el dinero.

Una de las falencias que tiene el proceso de innovación, es la falta de planificación. No hay una definición de cuáles son los objetivos estratégicos de la organización a los cuales se dará respuesta con el proceso, cuáles son las metas fijadas, cuál es el resultado esperado, si existen objetivos que no pueden ser explicitados.

El problema es el control y las reglas que existen; por ejemplo, si se quisiera hacer algo muy innovador y rupturista, inmediatamente habrá un mecanismo de control, o alguna institución que no autorizaría esta experiencia. Es común que las leyes regulen hacia el pasado, y no en miras del futuro.

De igual forma, otro problema en el proceso de innovación tiene relación con las metas, ya que es necesario analizar si los resultados tendrán metas que son medibles, cuantificables. Si hay evidencia ex post de que la innovación dio los resultados esperados.

Existe una gran diferencia entre la innovación, las buenas prácticas y las ideas de proyectos y buenas experiencias. Esta idea estaba conteni-

da en el Programa de Innovación de la SUBDERE, en la primera década de este siglo, pero suele faltar la planificación política de las nuevas modalidades; ya que pueden pasar dos cosas:

Que la innovación sea del alcalde o alcaldesa, o que la innovación sea de alguien relativo al poder político dentro de la organización. Es en este último en donde surgen los problemas, ya que surgen las preguntas respecto a los permisos del alcalde o alcaldesa para innovar. Si es porque confía en sus funcionarios y en la innovación, o bien si fue porque no comprendió nada, pero los funcionarios lograron persuadirlo, entre otras.

Según el estudio “Innovación en la Gestión Municipal” en general, los alcaldes y alcaldesas al quinto año de gobierno generan procesos de innovación, es decir, deben ser reelectos, para hacer algo nuevo.

¿Qué hacer con la innovación en términos políticos? Una buena práctica municipal es una intervención que se ha implementado con resultados positivos siendo eficaz y útil en un contexto particular, que además ha contribuido a solucionar un problema interno o externo pero propio del interés local; y conlleva a que pueda servir de modelo para otras organizaciones.

Una buena práctica no tiene que necesariamente confundirse con innovación, sino que puede ser un modelo para hacer cosas.

Otro tema que tampoco hay que mirar en las buenas prácticas, es pensar que un municipio tiene interés en todos los temas más allá de sus competencias, y esa es una buena forma de pensar las administraciones municipales del futuro. ¿Qué tema? Por ejemplo, un tema en Chile es la movilidad; es un tema físicamente alejado de la agenda municipi-

pal, aun cuando la gente que se desplaza por las calles, es la gente que vive en una comuna, las vías por las que funciona el transporte son de la municipalidad, los paraderos por los que se mueve y el lugar en donde está el paradero, es de la municipalidad, sin embargo, todo eso no lo maneja ningún estamento de la municipalidad.

Si el gobierno municipal es realmente gobierno como tal, entonces debiese pensar en todas las implicancias, mucho más allá de su competencia.

En esta época, es necesario ampliar la mirada y visión, pensar que un municipio sea capaz de acoger una empresa municipal. En Chile hay solo una empresa sanitaria de origen municipal, la empresa de agua de Maipú (SMAPA) y es el segundo operador del sector sanitario en la Región Metropolitana, al abastecer a casi un millón de habitantes (SISS, 2016)

El ser gobierno implica tomar decisiones respecto de cómo llevar adelante la comunidad, de cuál es la visión de futuro que tiene la organización y eso es una decisión política que atraviesa todo proyecto de innovación.

A modo de comentario final, se hace mención a Enrique Cabrero Mendoza “La tarea evidentemente no es fácil, las burocracias centrales en general son arrogantes y no consideran poder aprender gran cosa de los gobiernos locales. Incluso las élites sociales y empresariales, muy frecuentemente tienen también este desprecio por los líderes y grupos locales. Sin embargo, hay evidencia suficiente que la capacidad innovadora en la acción pública está en los espacios locales, la cuestión es encontrar los mecanismos apropiados para “contagiar” a las élites po-

líticas, empresariales y sociales nacionales del espíritu innovador que subyace en lo local. Hay evidencias de que esto es posible, varias de las experiencias innovadoras observadas por grupos de estudio latinoamericanos, han registrado un impacto nacional de dichas innovaciones y una adopción por gobiernos centrales y grupos sociales nacionales. Al respecto, una condición parece necesaria, que las innovaciones locales se “exporten” con un espíritu cooperativo. La vía del conflicto intergubernamental y las confrontaciones local nacional muestran reacciones contrarias a lo buscado y un endurecimiento de la capacidad de aprendizaje. Por ello, hablar de una revolución silenciosa pero eficaz parece más útil que hablar de una revolución ruidosa que lleve a la confrontación y a la parálisis, aspecto que ya se ha vivido y se vive en algunos países del continente.”

4. DECISIONES: EL LUGAR DE BUENAS PRÁCTICAS Y LAS INNOVACIONES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y MUNICIPAL

Daniel Flores¹

El siglo pasado, cuando yo era joven, parecía haber una confabulación de los profesores de básica contra René Descartes, a quien usaban para esculpir la prudencia en sus alumnos: “niños, piensen antes de actuar o decir cualquier cosa, sean como Descartes, quien dijo “pienso, luego existo”. Pero Descartes era un poco más precipitado que eso y, en realidad, lo que él quería decir es que el sujeto existe en el mismo momento en que piensa, instantáneamente. Ese luego es un “por lo tanto”, no un después. Porque pienso existo, es lo que dice Descartes.

Pensar, a su vez, viene de pensare, que en latín es pesar, comparar dos masas en una balanza. Porque el que piensa analiza, compara y contrasta. El pensamiento entonces no muere en la boca -como dijera Parra alguna vez-, muere en la decisión. Porque decidir viene de decidere, que significa etimológicamente cortar o resolver. Por qué publicas, le preguntaron alguna vez a Borges, y el respondió: para dejar de corregir. Si el final de la escritura es la imprenta, el del pensamiento es la decisión. Una analiza, la otra resuelve.

Luego, ocurre también que sin pensamiento no hay decisión, porque, si se toma una decisión sin analizar, quien resuelve es el azar, no la voluntad. La decisión es un acto de la voluntad frente al análisis del

¹ Doctor en Sociología Universidad de Leiden, Antropólogo y Magíster en Ciencia política de la Universidad de Chile.

pensamiento. La prudencia entonces, no debe buscarse en el pensamiento, sino que en la decisión.

Las instituciones públicas, las municipalidades entre ellas, están permanentemente decidiendo sobre una multitud de contingencias que nos involucran y afectan: problemas de tránsito, de desempleo, de paros en la educación, de contaminaciones varias, de mediciones y estadísticas, en fin. Las instituciones toman decisiones y provocan una serie de eventos que, afortunada o desafortunadamente, terminarán generando impactos en nuestras vidas.

Pero, además, las instituciones públicas y las municipalidades son sistemas decisionales que deben actuar con una exigencia transversal. Esas decisiones que permanentemente toman, deben ser siempre democráticas (no digo que participativas). En este contexto de pensamiento (análisis) y voluntades (decisiones) se inscriben las buenas prácticas y las innovaciones. Pero dónde. Pero cómo.

A continuación, daremos un breve repaso por la trama decisional de la gestión pública, para comprender el lugar donde se inscriben las municipalidades, las características de sus procesos decisionales, y en este contexto el lugar de las buenas prácticas y las innovaciones.

A) LA RAZÓN Y LA DECISIÓN FRENTE A LA NATURALEZA DE PÚBLICO Y LO POLÍTICO

Las instituciones y los actores políticos, se caracterizan porque actúan en el contexto de las políticas o decisiones públicas. Vale decir, trabajan ofreciendo respuestas públicas a problemas que son también públicos (Lahera, 2004)

Ahora bien, frente al análisis para resolver una solución para lo público, se suele colocar una línea divisoria entre la viabilidad técnica y la viabilidad política. Por un lado, señala la literatura (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varone, 2008), irían las ideas provenientes de la razón y la ciencia, técnicamente impecables, pensadas y sopesadas y reflejo, por tanto, de las mejores soluciones para el mundo de lo real. Por el otro lado, en cambio, vendría el mundo de lo político, vale decir, en algunas lecturas, el mundo de las exigencias ciudadanas, en otras, el de las exigencias populistas, egoístas y hasta bárbaras.

La solución entre estas viabilidades suele resumirse con el anglicismo “trade off”, una de cuyas traducciones (la que más satisface a un antropólogo) es la de sacrificio. En este caso se explica así: frente a las buenas ideas técnicas y racionales, en una democracia, las instituciones tendrán que hacer concesiones sacrificiales de lo racional a “lo político”, y encontrar soluciones intermedias a la solución perfecta.

Pero este es un falso dilema, sobre todo para el contexto municipal, porque si la política es el arte de convivir como decían los griegos, porque “por naturaleza la ciudad es anterior a la casa (familia) y a cada uno de nosotros” (Aristóteles, 1988) -y eso los alcaldes y concejales lo entienden mejor que todos-, también entenderemos que las soluciones a los problemas públicos solamente pueden ser políticas. Vale decir que, más allá de los análisis técnicos sobre los costos y los beneficios de una u otra solución, será el análisis desde las subjetividades y valoraciones (valores y voluntades) de los distintos actores políticos, los que determinarán los verdaderos márgenes de lo técnicamente posible.

Luego, las soluciones técnicas son siempre políticas -aunque no

quieran serlo- porque son siempre respuestas públicas a problemas públicos, vale decir, nacen desde una relación de actores que conviven en una trama de poder, y específicamente para el municipio, diremos, conviven en una misma trama territorial.

¿Quiere esto decir que la técnica es innecesaria a la hora de tomar decisiones públicas?

No. Lo que quiere decir es que el técnico nunca es simplemente un técnico, sino que en su análisis puede hacer dos cosas. O actuar como político y tratar de decidir como uno más de los actores en convivencia, o supeditar su trabajo a lo posible y considerar las posiciones políticas de los actores, como los márgenes de eso que puede o no ser.

Luego, las decisiones y las prácticas públicas en general, y específicamente en el ámbito municipal, se enfrentan, al menos, a dos problemas. El primero, el ya relatado sobre la imposible diferenciación entre la viabilidad política y la viabilidad técnica de un problema público, porque lo político es también lo técnico. El segundo, el principio de incertidumbre en la conformación de lo político: Nunca sabremos al mismo tiempo donde está el poder y hacia donde se está moviendo.

Pero si, como dijimos antes, la política es el arte de convivir, y diremos nosotros, entonces el poder lo tiene quien decide cómo será esa convivencia, luego, ¿el poder lo tiene siempre el que gobierna?, o entonces, ¿quién gobierna? Robert Dahl (Dahl, 2005), tituló su estudio en New Haven precisamente así, y en él pudo constatar que si bien hay un poder formal en las manos de los más poderosos (políticos y empresarios), el poder nunca está en ellos de manera absoluta, sino

que el poder se mueve en una trama y se reparte de distintas formas. El poder es pluralista, sostiene Dahl, y en su enfoque todos lo tienen, personas, asociaciones, sindicatos, ONG>s, entre tantos otros, pero, no todos lo tienen en la misma cantidad ni con las mismas características. Dahl describe en New Haven una distribución desigual de los recursos que influenciarán la forma en que las personas toman sus decisiones, y releva que el rol de los líderes en la solución de esta desigualdad de acceso a la información es fundamental.

Pero ocurre también que el poder no solamente lo tienen quienes gobiernan, o quienes representan organizaciones que influyen en las decisiones que llevarán a cabo tal o cual práctica, sino que también tienen poder aquellos que, sin decidir, tienen la capacidad de bloquear una decisión, y que pueden obstaculizar las políticas que una comunidad o un grupo quiera llevar a cabo. Una ciudad tiene un grave problema de obesidad y su alcalde, el señor X, ha recibido en su despacho una mañana a agrupaciones de médicos, de padres y apoderados y de algunos concejales, todos, porque quieren «hacer algo» y apuntan como medida fundamental, intervenir los kioscos de la escuela para que, por lo menos, dejen de vender ahí bebidas azucaradas. Pero, ocurre que los productores de bebidas azucaradas creen que esa medida sentaría un mal precedente y ofrecen al alcalde financiar la construcción de varias canchas en el sitio baldío que está al lado del río, a cambio, claro, de que ponga en agenda el tema de la obesidad, pero, no a través de la alimentación, sino que a través de la promoción del deporte. Si A logra que B haga lo que A quiere, A tiene más poder, pero, si C logra que A no tome una decisión que puede afectar a B, probablemente esté ocurriendo que C tenga más poder que A y B. Esto es lo que se conoce como el enfoque crítico del poder (Bachrach & Baratz, 1962).

Vale decir que la realización de una práctica que responda a un problema público, se enfrenta a un enjambre político que limitará las posibilidades de decisión. Porque puede ocurrir también que, muchas veces, el poder no lo tienen ni los líderes, ni los que gobiernan, ni los que obstaculizan una decisión. Sino que aquellos que logran influir de tal modo en un grupo de personas, que logran que ellas tomen decisiones, libremente, pero en contra de sus propios intereses. Lukes (Lukes, 2007) llamó a esto el enfoque radical del poder y entre otros aspectos, centró su atención en el rol de los medios de comunicación en esta forma que toma el poder frente a las decisiones y prácticas de las personas y de las instituciones.

El poder se trama entre los que deciden una política, los que la impiden, y los que logran que otros decidan políticas que vayan en contra de sí mismos. El poder es una trama compleja y con ese mantel las municipalidades deben poner la mesa para que la ciudadanía, el pueblo, que es desde donde proviene el poder en una democracia, decida.

La conformación de lo político por eso es incierta, pero, lo que pretendemos es que, desde esa incertidumbre surjan buenas decisiones, buenas prácticas, innovaciones innovadoras, en fin, políticas públicas modernas y científicas. Entonces, si lo político y la trama del poder solo entregan vicios y complejidades a las prácticas institucionales, no sería mejor renunciar a esos elementos de lo político que lo enturbian todo y utilizar la técnica simplemente, vale decir, trabajar en políticas públicas científicas que justifiquen las prácticas de las instituciones en su avance por encontrar soluciones a los distintos asuntos públicos.

B) LA NATURALEZA DE LA TÉCNICA FRENTE A LA NATURALEZA DE LO POLÍTICO: LA IMPOSIBILIDAD DE LAS PRÁCTICAS

Todos quienes tenemos interés en la política llevamos en nuestras cabezas, aunque sobre todo en nuestros corazones, ideas sobre cómo debe ser el mundo y sobre como debieran comportarse las políticas públicas y las diferentes instancias del Estado. Que las decisiones deben ser participativas y no autoritarias, que las políticas deben ser bottom-up y no top-down, que nuestras políticas deben ser más integradas que sectoriales, y que el actuar de nuestros políticos y técnicos debieran ser siempre estratégicos y frutos de la planificación y de la prevención de los problemas, y no solamente dar respuesta a estos cuando aparezcan.

Pero si es tan simple, por qué casi nunca ocurren las cosas de este modo. Por qué ocurre que las prácticas institucionales suelen ser más autoritarias que participativas, más sectoriales que integradas, más top-down que de las otras, más a la que te criaste que frutos de lo razonable. Por qué ocurre que las “buenas prácticas” terminan siendo no la norma, sino que su excepción.

La razón como el determinante de una buena práctica o política, el modelo racional de la toma de decisiones, fue desechado ya hace décadas por la propia ciencia de la administración pública (DeLeon, 1997), que renunció al mero intento de entrenar técnicos que fueran no solamente eximios en sus disciplinas, sino que también con una capacidad de introspección mística tal, que les permitiera comprender, no solamente los problemas públicos de manera clara y distinta, sino que también sus propios valores y prejuicios sobre la realidad, y actuar conforme a la objetividad. Dicho de otro modo, la propia

ciencia renunció a la posibilidad de comprender al mismo tiempo que las alternativas posibles para la solución de un problema, los costos y beneficios de las posibles soluciones, y las subjetividades de los actores involucrados en esa decisión, información que permitiría encontrar una respuesta óptima, vale decir la mejor respuesta para todos los actores involucrados.

Pero por qué. La respuesta a la renuncia a la racionalidad y a la objetividad en la solución de los problemas sociales y en las políticas públicas puede contestarse desde distintas partes. Una es la que diseñó Kenneth J. Arrow (Arrow, 1950) en su Teorema de la imposibilidad, quien demostró que las decisiones individuales no son transitables hacia decisiones racionalmente colectivas. Si no existe una unanimidad, y una comunidad debe decidir entre más de dos alternativas, no existe forma de expresar una preferencia que involucre a toda la comunidad, sin saltarse, claro, los aspectos de racionalidad y democracia a la que la modernidad nos impele.

Dicho de otro modo, si hay más de dos candidatos, y más de tres electores, es imposible expresar en una decisión el deseo de una población, claro, sin que la solución considere que uno imponga la voluntad suya sobre la de los otros. Es un problema menor el que describe Arrow cuando vamos con nuestros tres hijos al supermercado a comprar helado para el postre, y uno quiere chocolate, otro vainilla y el tercero lúcuma. Porque luego de los seguros y eternos 2 minutos de discusión en el pasillo de los congelados, no habrá mayor problema en cerrar la discusión y comprar una manzana a cada uno y asunto arreglado. Pero en una democracia la condición de las decisiones y sus prácticas es que la voluntad de todos participe de ella. Y entonces puede ocurrir que la ciudadanía de un país, luego de

elegir a su Presidente, se dé cuenta que este fue electo, pero, con menos votos que su contrincante, o que en otro país su Presidente gire por el mundo alegando por la representación de las democracias, pero que haya sido electo con menos del 30% de los votos, o que un diputado cuestione la democracia de su país por la “crisis de representación”, aunque el mismo haya sido electo con el 1% de los votos. En una democracia las tres situaciones son perfectamente legítimas, pero, probablemente, ninguna responde a lo que uno podría llamar, sin lugar a dudas, una “buena práctica” electoral.

Lo que pasa es que los decisores, técnicos y políticos debemos entender que los problemas públicos funcionan de una manera bastante más compleja que el ajedrez, donde están claras las reglas, limitados los medios de acción (los movimientos de las piezas), y definidos los objetivos del juego (básicamente, matar al rey del otro bando). Pero cuando el ámbito es lo municipal, que es el mejor lugar para entender esto de la política como el arte de la convivencia, inmediatamente, los consensos políticos y técnicos sobre medios y objetivos de acción empiezan a hacer aguas.

Porque los problemas pueden estar claros, pero los medios para solucionarlos pueden ser motivo de conflicto y disputa. A los ganaderos de nuestras comunas les ha ido bien los últimos años y ha crecido la economía de las comunas rurales, pero, el abigeato sigue siendo el principal problema.Cuál es la mejor solución. Unos dicen que penas más duras, otros proponen que si la torta ha crecido, debiera crecer también la cuchara con la que se reparte, y que las políticas contra el abigeato debieran ir de la mano de la redistribución del crecimiento, y que solo así se disminuiría estructuralmente el problema de la delincuencia. Vale decir que, aunque tengamos claros los problemas

sociales, los medios de su solución no tienen un consenso, porque en una democracia, habrá gente que preferirá mover el alfil y otros el caballo para poner al rey en jaque. En una trama decisional democrática, los medios de acción, las prácticas y su posibilidad de que sean buenas o malas, no están claramente definidas.

Vale decir que, en vez del ideal platónico de la racionalidad absoluta en la comprensión de lo público, y de las decisiones y acciones que podemos tomar para dar respuesta a sus problemas, debemos contentarnos con comprender que las decisiones y las prácticas en lo público están socialmente determinadas por el contexto que determina la selección de las decisiones y sus resultados. Pasamos del intento por comprender todas las alternativas de solución posible, al intento de lograr una síntesis de alternativas posibles de decisión y solución. En vez de una distribución de posibilidades, se hace una síntesis de estimaciones. En vez de maximizar una solución, buscamos mejor respuestas que satisfagan. La racionalidad a la hora de las decisiones y de las prácticas en lo público es meramente limitada. Pero, ¿lo es?

Porque no hay alcalde con más de 6 meses en el poder que no haya entendido que en realidad, en el ajedrez de la política municipal, no solamente no están claros los medios (si mover el caballo o la torre), sino que tampoco lo están los objetivos. No está claro que todos quieran hacer un jaque al rey. Porque los alfiles se mueven pensando en su interés particular, las torres en el suyo, la reina, que quiere mucho al rey, tampoco está dispuesta a entregarse, así como así, porque los tiempos han cambiado, y de los peones, que decir, algunos se han sindicalizado, pero muchos otros solo piensan en sí mismos y votan en contra de sus propios intereses. Para la práctica pública, el requisito no es la racionalidad, es la negociación y el arte de lo posible.

Lejos de la decisión óptima y racional, las buenas prácticas parece que se ubican más cerca de ese mundo que Lindblom llamaba el “arte de irse por las ramas” (Lindblom, 1959). El frustrante arte del incrementalismo, que es la manera de hacer las cosas que explica, probablemente, el 80% de los procedimientos de las instituciones públicas. Y digo frustrante, porque son los procedimientos con los que se topan habitualmente todos los funcionarios públicos legos, que recién egresados de la universidad y con todo el entusiasmo, llegan por primera vez a una repartición del Estado o Municipalidad con ganas de cambiarlo todo. De hacer las cosas ahora si bien, de innovar. Y entonces chocan con el incrementalismo que les dice: Es que acá las cosas no se hacen así, se hacen asá. Yo alguna vez también fui ese joven en alguna repartición del Estado, y también traté de cambiarlo todo. Un día un colega en sus cincuentas recuerdo que me dijo: he visto a tantos como tú pasar por esta oficina. Y tenía razón. Yo salí de ahí en menos de dos años y el, entiendo, sigue ahí, trabajando sobre horas por hacer lo mejor posible.

La sabiduría contemplativa de este colega me enseñó que las buenas y las malas prácticas, las innovaciones y las prácticas de siempre, que todas las acciones del Estado están intentando cambiar una realidad que no es una tabula rasa. Que estamos interviniendo en una realidad que está llena de intenciones y contenidos históricos, políticos, culturales, institucionales, económicos, valóricos, presupuestarios y un gran y complejo etcétera.

Y también me enseñó la importancia del rol de la experiencia en el desarrollo de las prácticas y la toma de decisiones con el que se enfrentan los problemas públicos. Porque la experiencia política en una municipalidad, que es la experiencia de la convivencia política, com-

prende, lejos de todo manual, que probablemente antes que un sombrero con las mejores soluciones, la mejor solución de todas será siempre la que los satisfaga a todos. La que deje menos heridos, menos molestias, mayor consenso, aunque probablemente no deje caras muy alegres tampoco. El arte de vivir todos juntos, puede que tenga menos de ciencia y más de resignada astucia política, menos de innovadora, y más de poco heroica técnica burocrática.

Por qué, en este devenir restrictivo del límite de lo racional sobre lo político, ocurre muchas veces que las instituciones y sobre todo las municipalidades, terminan tomando decisiones, y asumiendo prácticas y sobre todo “buenas prácticas”, sin tener claro ni los medios, ni los objetivos, ni siquiera los problemas que van a resolver. Quién no haya armado un proyecto porque encontró un fondo en la Unión Europea antes que un problema en la realidad social en el que gastar ese fondo, que tire la primera piedra. Tenemos en la comuna una sequía horrible, pero encontré un fondo sobre “buenas prácticas empresariales”. Bueno, pues vamos buscando emprendedores en la comuna para no perder ese fondo. Las “buenas prácticas” que comenzaron sin medios, sin objetivos, y hasta sin problemas claros y definidos no son excepciones, y ocurre esto a todo nivel.

He ocupado este ejemplo desde el año 99, cuando me tocó hacer mi primer taller en una organización vecinal, hasta el año pasado en clases con funcionarios municipales, y el ejemplo sigue haciendo sentido, sigue intacto. Es una escena de “Caluga o Menta”, donde el alcalde de una comuna del sur poniente de Santiago visitaba una población y se acerca a un grupo de jóvenes que tomaban el sol en un peladero, en medio de unos condominios de vivienda social, para contarles que “les vamos a poner pasto”. Los jóvenes, y sobre todo

Nikki, el protagonista, insultan cuidadosamente al alcalde quien se va a regañadientes. Unas escenas después, El Nikki llega a su casa y su mamá le increpa y le dice: “cuando vai a entender? si estos huevones vienen a darnos pasto, pasto queremos, si vienen a darnos bicicletas, bicicleta le queremos, citronetas, citronetas le queremos, ni huevones que fuéramos (SIC)”

Pero, el que no sean racionales absolutamente, no quiere decir que las decisiones y las prácticas no sean absolutamente lógicas. Dicho de otro modo, cuando conocemos de primera mano las famosas políticas públicas finlandesas, que tienen a sus habitantes entre los 5 países más felices y con mayor desarrollo humano del orbe, lo que uno encuentra son decisiones de sociedad, formalizadas en un Estado de Bienestar, y que se han consolidado por generaciones a través de prácticas que, progresivamente, se han ido consolidando y adaptando a los cambios y contextos internacionales. Acuerdos que, por ejemplo, han incorporado a las nuevas tecnologías, y que se han ido reactualizando a través de consensos democráticos, pero que, en esencia, pareciera que no cambian en el tiempo. Pareciera que los finlandeses no pierden el tiempo inventando a cada rato el agua tibia.

Los finlandeses no son en esencia innovadores. Lo que sí, tienen más posibilidades de apostar al cambio cuando es necesario, porque tienen una institucionalidad, en el Estado, que les permite al mismo tiempo que apostar individualmente, fracasar colectivamente. Saben que, si hacen un mal emprendimiento, ellos y sus hijos tendrán, de todas maneras, acceso a buena educación, salud y una jubilación digna. Y entonces, a la hora de proponer una nueva visión de mundo sobre el orden y el deber ser de las cosas, lo hacen desde prácticas incrementales, vale decir, a través de un cedazo democrático y buro-

crático, que les garantizará mantener a flote el bienestar social. Castells y Himanen (Castells & Himanen, 2002), por ejemplo, cuando analizan el caso finlandés y como salió de la pobreza que la maltrataba hasta hace poco, hablan de innovación, pero, esa innovación (sociedad de la información) está sostenida en aspectos bien poco innovadores, que son, básicamente, un Estado fuerte y de bienestar, que es, básicamente, un contrato social entre capital y trabajo que promueve el crecimiento desde la productividad. El Estado haciéndose cargo de la innovación, de los innovadores, pero también, de los no innovadores.

Dicho lo anterior, y si desde la propia economía política se nos invita a renunciar a la pretensión de racionalidad absoluta en la toma de decisiones y en las acciones públicas, a dónde pueden apuntar las buenas prácticas y las innovaciones, como decisiones de lo público. Qué pueden entregar en este horizonte de cambiar la sociedad en un mejor lugar para vivir todos juntos. Hablemos pues, de lo público y del cambio.

C) CAMBIO, INNOVACIÓN Y BUENAS PRÁCTICAS

Recuerdo haber trabajado hace algunos años en un plano regulador. En él se presentó a la comunidad tres propuestas de ordenamiento espacial, a partir de tres criterios de desarrollo productivo que, a partir de las conversaciones con los distintos actores y gremios de la comuna, podían visualizarse. Dentro del equipo técnico encargado del Plano, los economistas e ingenieros abogaban por un modelo de desarrollo productivista y pensaban que las personas seguramente iban a preferir ese modelo. El otro era más ecológicamente conservador y turístico, y los ecologistas del equipo pensaban que las perso-

nas seguramente iban a preferir ese modelo que era, precisamente, el que las ONG's y los grupos ambientalistas que convivían en la comuna promovían. Y se presentó también un tercer modelo, pero que proponía un re ordenamiento de la comuna, pero sin cambios trascendentes. Un mejoramiento sin ninguna perspectiva específica de desarrollo. Luego de las jornadas de trabajo con la comunidad, ese tercer modelo, al que poca atención el equipo técnico había prestado, fue el que más sentido hizo a la comunidad y el que terminó siendo el eje de trabajo para el desarrollo del Plano Regulador final.

Suele ocurrir que en esta confusión entre las innovaciones y las buenas prácticas se asume que el problema de los problemas públicos es que las personas le tienen «miedo al cambio», porque habría dos tipos de cambios, como dijera en los setentas Paul Watzlawick en su serie de libros sobre la comunicación humana (Watzlawick, 2011, 2012b, 2012a)

Uno, el cambio que no cambia, ese que dice que «mientras más cambia algo, más permanece lo mismo», y que sería una falsa idea de cambio. Un cambio intrascendente. Por ejemplo, mi temperatura corporal es de 36 grados, hace frío, me abrigo para mantenerla a 36. Hace calor, me desabrigo, para lo mismo. Hice cambios de abrigo para que no cambie la temperatura. Ese es el cambio tipo 1, dice Watzlawick.

Pero habría también un cambio real, al que Watzlawick, en un derroche de creatividad e innovación le llama «cambio tipo 2», que sería el que es realmente un salto paradigmático. Un cambio donde las cosas cambian realmente. Si el primer tipo de cambio se comunica dialógicamente, el segundo lo hace analógicamente. Si el primero

usa palabras y números, el segundo debe usar, necesariamente, figuras retóricas, imágenes, metáforas.

Los innovadores están estéticamente obsesionados por ese cambio del tipo 2. Por ese cambio que cambia. El problema es que las sociedades son políticamente mucho más conscientes del rol de convivencia que implica la política, y por tanto los límites y riesgos asociados a lo posible y al cambio. En política una solución tiene más que ver con ponerse de acuerdo que en cambiar las cosas radicalmente.

Las buenas prácticas con las que se enfrentan a los problemas públicos, deben estar determinadas no por lo prácticamente posible, sino que por lo que es socialmente aceptable. Por lo que el consenso de los que conviven (la política) disponga como lo óptimo, ahora sí, en una relación entre costos y beneficios.

D) FUTURO O PRESENTE: INNOVACIÓN Y BUENAS PRÁCTICAS

Solemos pensar en los innovadores y en los emprendedores como personas que están pensando en el futuro. Pero no es así. Y no es así ni para las innovaciones ni para las buenas prácticas, ni para el mundo de lo público ni para el del privado.

Un innovador puede tener una muy buena idea, pero si no logra resultados concretos pronto, no encontrará paciencia ni en sus jefes, ni en sus prestamistas, ni en sus inversores. Vamos a respetar el proceso, sin duda, pero queremos ver resultados. Un alcalde puede tener el equipo más innovador, pero si esas innovaciones no se reflejan en el bienestar de la población, y por tanto en asegurar su reelección, seguramente va a volver a hacer lo que hacía antes.

Por qué el mundo es tan cruel con los innovadores y los emprendedores. Porque el Estado y el Mercado se han puesto de acuerdo en llamarlos y empujarlos a innovar y a emprender, pero sin hacerse cargo del fracaso que, muy probablemente, esas innovaciones costarán a sus emprendedores. La innovación, por eso, no es una apuesta al futuro, sino que un salto al vacío (o al Boletín Comercial). Qué será de esos innovadores que invirtieron en Krill en los ochentas.

Y es que el concepto de innovación es contra intuitivo. Suele reconocerse en Shumpeter (Schumpeter, 2010) el nacimiento de la teoría de las innovaciones y de los emprendedores, donde define que, si cambian los factores de producción, la economía y la sociedad también cambiarán de manera novedosa. Pero, si seguimos esta definición debiéramos atribuir el concepto de innovación a Marx (Marx, 1988, 2004) quién plantea, precisamente, aunque 50 años antes que él, que si cambian los factores de producción (medios de producción, trabajo) habrán también cambios, pero claro, el los llama revolucionarios.

Entonces, pareciera que el concepto de innovación apela de manera más clara a una suerte de cambio tipo 2 -para decirlo en la jerga liberal y creativa de Watzlawick, aunque seguramente lo mejor sería decir “cambio revolucionario”- que, al concepto de buenas prácticas, desde donde no se desprende ningún intersticio para revoluciones. El mundo es cruel con los innovadores porque el mundo suele ser cruel con los revolucionarios.

Por eso creo que es un error colocar en el mismo renglón a las innovaciones y a las buenas prácticas, pues, pareciera que las Buenas Prácticas pertenecen a una naturaleza distinta al de la innovación. Mientras estas últimas evocan lo “nuevo”, vale decir, lo que antes no

era o era de otra manera, las buenas prácticas se instalan en el marco de lo convencional.

Mientras las innovaciones apelan a cambiar las cosas, las buenas prácticas se refieren a cumplir con las cosas, al logro de los diferentes horizontes del “deber ser” de las instituciones.

Por eso es que existe poca literatura teórica sobre el concepto de buenas prácticas, pero si mucha sobre la idea de “buenas prácticas” en relación a determinados ámbitos de gestión. Porque las buenas prácticas que se presentan siempre están relacionadas con un modelo ideal y se presentan como indicadores de cumplimiento de ese mundo ideal (Barzelay & Cortázar Velarde, 2004; Martínez Ardila & Cuervo González, 2006; PRÁ & PRE, 2013; Varela, 2016)

Una buena práctica no puede ofrecer algo completamente nuevo, sino que debe encontrar en el contexto de lo políticamente posible la mejor solución. Una buena práctica no responde a nuevas formas de hacer las cosas, sino que, como su nombre lo dice, a buenas maneras de hacer lo que hay que hacer. Pero, quién es el que determina los límites de esos mundos deseados. ¿Son útiles esos límites para el desarrollo?

Andrews (Andrews, 2010) por ejemplo, en su trabajo sobre buenas prácticas y modelos de gobernanza concluye, luego de analizar y comparar las prácticas de gestión de las finanzas públicas de países OCDE y no OCDE que la buena gestión de las finanzas públicas en cada país tiene un significado distinto, pero que, sin embargo, el desarrollo ha olvidado la riqueza de esa variabilidad y exigen homogéneamente indicadores sociales y económicos (buenas prácticas)

de desarrollo, y entonces promueve, sostiene el autor, a los países y a las instituciones a que pierdan el tiempo en el cumplimiento de esa receta de desarrollo, antes que en la construcción de sus propios modelos de desarrollo: “Las reformas políticas y administrativas en muchos países están directamente moldeadas por los puntajes de los indicadores de buena gobernanza y sus dimensiones subyacentes de “buenas prácticas”, comprando a otros países, implícitamente, la idea de que “es así es como se ve un buen gobierno”. (Andrews, 2010, p. 7)

Para Andrew no solo es un error, es un falso modelo y por tanto una imposición autoritaria la idea que existe una única forma de “buen gobierno” y una serie de indicadores asociados a buenas prácticas para la construcción de este buen gobierno. Pero también demuestra en su análisis, que los gobiernos más efectivos, en efecto cumplen con “buenas prácticas”, pero, combinadas a partir de diferentes modelos. En otras palabras, no usan una única receta de desarrollo, usan varias.

La OCDE, por ejemplo, utiliza las buenas prácticas para construir indicadores de logro de ese modelo de desarrollo homogéneo, pese a las críticas y estudios que demuestran que, precisamente, en la práctica, el desarrollo no puede basarse en modelos como si fueran hormas de zapatillas (Andrews, 2010; Chen, Li, & Shapiro, 2011)

Por ejemplo, si analizamos las 12 recomendaciones de la OCDE (“Good Practices—OECD”, s. f.) sobre buenas prácticas estadísticas, podremos darnos cuenta que introduce a cada una de las doce recomendaciones un set de sub-buenas prácticas, y que señala que sólo son recomendaciones, no indicaciones, que no son ni suficientes ni

necesarias, pero que, si un país las implementa, entonces, estarán entregando buenas señales o indicadores para que ese país sea considerado como “cumplidor”.

Las innovaciones son un salto al vacío si no hay un Estado que comparta el éxito y el fracaso de los emprendedores, y las buenas prácticas son un set de indicadores entrópicos, sino provienen de los propios acuerdos políticos de cada país y de cada sociedad donde se desarrollen.

E) CONCLUSIONES

Las buenas prácticas y las innovaciones pertenecen al ámbito de las decisiones públicas. Y cómo tales nacen y se constituyen en lo político. Deben ser necesariamente democráticas y están limitadas por la propia naturaleza del fenómeno político: No pueden ser absolutamente racionales, no tienen ninguna regla del juego claro, y por tanto, es prácticamente imposible contrastarlas, compararlas y evaluarlas. Entonces, qué determina que una práctica sea buena o mala. La voluntad política. Su capacidad de comprometerse políticamente. Si necesitamos tomar una decisión y no tenemos herramientas que nos permitan decir que esa decisión es mejor que otra, será la voluntad la que hará de esa decisión una buena práctica. Vale decir que, será la capacidad y consistencia del acuerdo político lo que determinará el éxito o fracaso de una política pública. Es el pensamiento, luego la decisión, luego la voluntad.

5. DESCRIPCIÓN DE LAS BUENAS PRÁCTICAS MUNICIPALES DEL CUARTO CONCURSO DE BUENAS PRÁCTICAS MUNICIPALES DE LA ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES DE CHILE AMUCH - 2019

a) EL CONCURSO DE BUENAS PRÁCTICAS 2019

La Asociación de Municipalidades de Chile - AMUCH, en su concurso de buenas prácticas 2019, realizó un llamado a funcionarios y funcionarias de todas las municipalidades de Chile, a participar en este concurso.

Para la AMUCH, las buenas prácticas son experiencias o intervenciones “que se han implementado con resultados positivos. Deben ser al mismo tiempo que eficaces, útiles y una contribución al afrontamiento, regulación, mejora o solución de problemas y/o dificultades que se presenten en el trabajo diario y experiencias que pueden servir de modelo” (AMUCH, 2019, n/a.)

Deben ser experiencias además sencillas y simples, que emerjan “ante una situación problemática vivenciada en la estructura local, siendo pertinentes al contexto local donde se aplica. Deben ser innovadoras y considerar elementos de evaluación de resultados, retroalimentación de las acciones y reorganización de ellas a partir de lo aprendido” Comunidad de prácticas en APS, 2018; citado en (AMUCH, 2019, n/a.).

El concurso de este año 2019 hizo un llamado específico para experiencias en las siguientes áreas de gestión:

TABLA 1: ÁREAS DE GESTIÓN DEL LLAMADO A CONCURSO “BUENAS PRÁCTICAS 2019” DE LA AMUCH

Atención primaria de Salud: Iniciativas que fortalecieron el trabajo de las municipalidades en todos los ámbitos de gestión referidas al mejoramiento de la atención de salud
Innovación en la educación pública: Iniciativas que fortalecieron el rol académico y político del trabajo municipal en la educación pública
Seguridad Pública Local: iniciativas que fortalecieron la prevención del delito y la calidad de los servicios preventivos comunitarios, mediante la aplicación de innovación en procesos o procedimientos en el ámbito de la seguridad local.
Gestión Municipal: Gobiernos Locales inteligentes y Prácticas laborales: Iniciativas que favorecieron la mejora en la atención a la comunidad, mediante la aplicación de innovación en procesos o procedimientos en el ámbito de la gestión
Gestión de riesgos locales: Iniciativas que mejoraron la gestión local de riesgos, mediante la aplicación de innovación en procesos o procedimientos.
Oficina de la mujer: Iniciativas que apuntalaron el desarrollo del trabajo de las oficinas Municipales de la Mujer, y que lograron fortalecer la autonomía de las mujeres en lo económico, como físico y social.
Gestión del turismo rural: Iniciativas que fortalecieron el desarrollo del turismo rural en todos sus ámbitos: patrimonial, económico, capacitaciones, etc.

Las dimensiones a partir de las cuales las prácticas fueron evaluadas son las siguientes:

TABLA 2: DIMENSIONES DE EVALUACIÓN Y SUS DEFINICIONES, PARA EL CONCURSO DE “BUENAS PRÁCTICAS MUNICIPALES 2019” DE LA AMUCH

Replicabilidad: Iniciativas que pudieron ser transferidas, de manera adaptada, a otros establecimientos, o bien, que pudieron ser implementadas a nuevas situaciones. Con este fin se explicitan las acciones, los recursos, el contexto, las fortalezas y las dificultades del proceso de replicabilidad
Eficiencia: La iniciativa logró cumplir con los objetivos propuestos
Eficacia: La iniciativa logró el cumplimiento de sus objetivos optimizando sus recursos (financieros, materiales, temporales y/o humanos), maximizando de este modo sus resultados
Gestión: La práctica se articula con una serie de otras prácticas del trabajo municipal, organizados en función de objetivos institucionales explícitos
Monitoreo y seguimiento: La iniciativa contempla acciones de revisión permanente, para la realización de ajustes a lo largo del tiempo
Innovación: la iniciativa es novedosa o es una forma diferente de alcanzar los objetivos o incorporar recursos

La evaluación y la selección de las iniciativas fueron encargadas a un comité de expertos “compuesto por destacados representantes de la academia y del mundo municipal” (AMUCH, 2019)

El análisis que se presenta a continuación describe los principales elementos de las iniciativas presentadas, a partir de los criterios mencionados, tomando como base el esquema de descripción de iniciativas

del concurso anterior publicado por la AMUCH y realizado por Fabián Flores (Flores, 2014).

B) DESCRIPCIÓN DE LAS INICIATIVAS DEL CONCURSO BUENAS PRÁCTICAS 2019

En el concurso 2019 participaron las siguientes municipalidades

TABLA 3: COMUNAS PARTICIPANTES EN CONCURSO BUENAS PRÁCTICAS EN GESTIÓN MUNICIPAL 2019 -AMUCH

Comunas participantes	Cantidad de proyectos enviados
Colina	2
Concepción	1
Curacaví	1
Curicó	1
Estación Central	4
Iquique	1
La Cruz	1
Las Condes	3
Limache	4
Lo Barnechea	2
Los Álamos	1
Los Ángeles	7
Mulchén	1
Natales	2
Padre Las Casas	1
Paine	1
Paquehue	1
Parral	1
Pelarco	2

CONTINUACIÓN TABLA 3: COMUNAS PARTICIPANTES EN CONCURSO BUENAS PRÁCTICAS EN GESTIÓN MUNICIPAL 2019 -AMUCH

Comunas participantes	Cantidad de proyectos enviados
Peñalolén	1
Portezuelo	1
Providencia	2
Puente Alto	2
Purranque	1
Quillota	1
Renca	1
Río Claro	1
San Antonio	1
San Bernardo	1
Santa Cruz	5
Santiago	16
Santo Domingo	2
Temuco	2
Til Til	1
Valdivia	1
Vitacura	3
Zapallar	2
Total	81

C) ORIGEN DE LA INICIATIVA

El análisis de las experiencias indica que, la gran mayoría de las buenas prácticas, se origina en el municipio, en sus funcionarios, alcaldes o concejales. Pocas en la sociedad civil o en ambas, y ninguna en el nivel central. No todas las prácticas concursantes describieron claramente el origen de las iniciativas.

TABLA 4: ORIGEN DE LAS INICIATIVAS DESDE DESCRIPCIÓN DE FICHAS DEL CONCURSO DE BUENAS PRÁCTICAS 2019

Origen en el Nivel Local	44
Origen en la Sociedad Civil	6
Origen en el Nivel Central	0

Al mismo tiempo, los destinatarios de la mayoría de las iniciativas son los vecinos y residentes de las diferentes comunas que participaron. Cuando el beneficiario es el funcionario, la correlación de códigos indica que las iniciativas se refieren a su bienestar de salud mental, y, como es lógico, cuando el beneficiario es la propia gestión municipal, el ámbito de la iniciativa hace referencia a la administración de procedimientos internos.

TABLA 5: BENEFICIARIOS DE LAS INICIATIVAS DEL CONCURSO DE BUENAS PRÁCTICAS 2019

Beneficiario vecino de la comuna	47
Beneficiario funcionarios municipales	4
Beneficiario gestión municipal	9

Ahora bien, al describir las fichas a partir de los elementos característicos de una buena práctica se puede observar lo siguiente

TABLA 6: NUBE DE CÓDIGOS DESCRIPTORES DE BUENAS PRÁCTICAS DESDE FICHAS CONCURSO 2019



En general, más allá del origen y de los beneficiarios, podemos observar que una buena parte de las iniciativas concursantes (27 de ellas), tuvieron como núcleo la actualización de procedimientos, como la estandarización de aspectos de su gestión a través de mecanismos computacionales, y otras (18), simplemente hacían referencia a Buenas Prácticas que más bien tenían que ver con el funcionamiento esperable del trabajo municipal, como la articulación de reuniones entre autoridades municipales y vecinos. Sin embargo, y es transversal a todos los tipos de experiencias que participaron, uno de los elementos característicos de las buenas prácticas es su motivación o consideración de los aspectos relacionados con la inclusión y la promoción de la diversidad. 24 de las experiencias hizo referencia o dedicó como objetivo de su iniciativa a este ámbito.

Las Buenas prácticas de este concurso se caracterizaron además por considerar su articulación a la gestión municipal (24), lo que da indicios de su perdurabilidad, pese a que pocas iniciativas hicieron mención explícitamente a este aspecto (8).

Otro aspecto destacado en la caracterización de las prácticas que concursaron es el de la integración pública - privada, pues, al menos desde

23 de las iniciativas presentadas se puede deducir como eje de la práctica esta integración.

A su vez, y como es de esperar de una buena práctica, que es distinta a una innovación (su relación no es necesaria) ninguna práctica se podría caracterizar propiamente como una innovación. Porque, aunque una municipalidad no haya, por ejemplo, hasta el día de hoy actualizado sus mecanismos computacionales en su relación con los vecinos, sin embargo, el hacerlo si bien significa una buena práctica, no es en sí mismo una innovación. Así mismo, tampoco podemos caracterizar como innovaciones, por ejemplo, la instalación de farmacias populares, o la promoción del desarrollo local a través de ferias productivas. Son Buenas Prácticas, pero en el contexto actual no podrían caracterizarse como innovaciones (como algo nuevo).

D) COMPLEJIDAD DE LAS INICIATIVAS

No es rol de esta descripción analizar las buenas prácticas presentadas en función de mejores o peores, ganadoras o no. Una buena práctica puede presentar un solo rasgo característico que puede resultar, sobre todo a ojos de un experto, fundamental y motivo de relevamiento. Sin embargo, a partir del análisis y codificación realizado, se puede concluir que hubo experiencias más o menos complejas, vale decir, que sus prácticas integraban más o menos aspectos de los caracterizados de buenas prácticas arriba señalados.

Una de las experiencias más complejas recibidas para este análisis, fue el de la Municipalidad de Santa Cruz llamada “Programa de mejoramiento de la habitabilidad en la comuna de Santa Cruz”, que busca mejorar las condiciones de habitabilidad de familias vulnerables de la

comuna de Santa Cruz, que presentan condiciones inadecuadas o precarias de sus viviendas, potenciando sus capacidades como co-constructores de una mejor calidad de vida en alianza con el intersector y el sector privado. Es una iniciativa compleja que busca, a través de articulación público-privada el mejoramiento de la calidad de vida y la inclusión social. Para esto ha integrado la iniciativa a la gestión municipal, articulando el desarrollo y diferentes elementos tecnológicos.

El segundo proyecto que destaca por su complejidad es el de Limache llamado “Licencia de conducir Inclusiva”. Esta práctica busca integrar a las personas con discapacidad auditiva, a través de facilitar su acceso a la licencia de conducir. Para esto articuló iniciativa pública y privada, a la municipalidad con la sociedad civil, al mismo tiempo que ha proyectado su financiamiento y monitoreo.

También destaca por su complejidad el de la Municipalidad de Curacaví llamado, simplemente, “Lengua de señas”. Esta iniciativa que busca eliminar las barreras de comunicación para el pleno uso de los derechos de las personas sordas, al mismo tiempo que concientizar a la comunidad sobre el respeto a las diferencias de los seres humanos, es una iniciativa que integra ámbitos privados y públicos, sociedad civil y municipalidad, promueve la inclusión y la diversidad, da cuenta de una perdurabilidad y un crecimiento en el tiempo y, al mismo tiempo, un crecimiento que la proyecta en el tiempo.

La Municipalidad de Estación Central concursó, entre otras, con la práctica “Creación de la Oficina Intercultural y de Convivencia”. Esta iniciativa, que también destaca por su complejidad, busca orientar y apoyar la transición de los vecinos migrantes de la comuna de Estación Central, a una mejor calidad de vida, ha generado una serie de proce-

dimientos que articulados buscan facilitar y promover el acceso a los beneficios estatales y locales a los habitantes de la comuna Estación Central; intervenir en el barrio respecto a la migración; capacitar en temas migratorios, en organizaciones funcionales y territoriales; sensibilizar en temas migratorios a organizaciones funcionales y territoriales; apoyar al proceso de regularización migratoria; crear un dispositivo de trabajo coordinado con las direcciones municipales; realizar diagnósticos sociales que permitan la toma de decisiones; geo referenciar la migración; y realizar mesas de Trabajo. Es una iniciativa ambiciosa, que promueve la integración de la sociedad, se presenta como articulada a la gestión municipal y con capacidad de perdurar en el tiempo.

Otra iniciativa destacable en términos de elementos propios de una buena práctica, es el de la Municipalidad de La Cruz, llamada “Centro de Hipoterapia Alberto Larraguibel Morales”. Esta práctica busca generar un espacio de rehabilitación para niños, niñas, adolescentes y adultos, por medio de la interacción que el paciente establece con el caballo, como un tratamiento complementario a nivel muscular, cognitivo, psicológico y social, vincular a los niños, niñas, adolescentes y adultos con su entorno natural, promoviendo el contacto con la naturaleza y el caballo; y entregar calidad de vida a los caballares que se encuentran en el ocaso de su vida, y que aún pueden ser un aporte a la sociedad a través del trabajo terapéutico.

El núcleo de esta iniciativa es también la inclusión, integra y articula la iniciativa pública y privada, al mismo tiempo que el poder local municipal con el de la sociedad civil, y da muestras además de su capacidad de perdurabilidad en el tiempo, sobre todo, a través de su integración con la estructura municipal y de la voluntad política de los actores que la llevan a cabo.

E) CONCLUSIONES

El Concurso de Buenas Prácticas Municipales de la Asociación de Municipalidades de Chile de este año, permite entre varios aspectos, relevar algunos que aparecen como fundamentales.

Las Buenas prácticas municipales son fruto de la experiencia antes que de recetas de desarrollo y de su aplicación arbitraria. Las Prácticas que se destacan provienen siempre o desde la sociedad civil o desde el nivel local y municipal, y no desde el Estado u otras instancias. Al mismo tiempo, se caracterizan por su preocupación por la vulnerabilidad a través de gestiones que ponen en el objetivo de su quehacer la inclusión y la diversidad de la sociedad.

6. MEJORES BUENAS PRÁCTICAS 2019

A continuación se presenta un resumen con las mejores 10 Buenas Prácticas en Gestión Municipal, para el año 2019.

A) MUNICIPALIDAD DE ESTACIÓN CENTRAL “CREACIÓN DE LA OFICINA INTERCULTURAL Y CONVIVENCIA”

Esta oficina nace a raíz de que en la comuna se evidenciaba una alta demanda por parte de vecinos de nacionalidad peruana que no contaban con la regularización de su situación migratoria, por otro lado en diferentes direcciones municipales comienzan a visualizar requerimientos de personas de diferentes nacionalidades, requerimiento de intervención comunitaria por conflictos culturales, inconvenientes en los establecimientos educacionales para regularizar e informar a la población migrante, sumada a esto, la inquietud de los funcionarios municipales para poder dar respuesta a los nuevos requerimientos producto de la migración. Con estos antecedentes se solicitó un estudio diagnóstico, respecto a la población migrante, conllevando a la necesidad de tomar un rol activo como municipio entorno a las necesidades emergentes de los vecinos de origen extranjero.

De esta forma en el segundo semestre del 2014, comienza a esbozar la creación de una oficina intercultural que dé respuesta a las necesidades actuales, formalizando dicha unidad en noviembre del 2015. El objetivo de esta Unidad, de acuerdo con el artículo 33° inciso final del citado reglamento, está asociado a administrar programas de la red de protección social de acuerdo con lineamientos de nivel central o local y generar nuevas acciones relacionadas con la protección e igualdad en el acceso a derecho para grupos sociales emergentes a nivel local; ca-

nalizando, en este sentido, esfuerzos de organizaciones e instituciones

De acuerdo a lo anterior esta oficina comienza a establecer los lineamientos de atención a la población migrante y nativa, sin embargo, inicialmente la atención se focaliza en la población extranjera, con una mirada de informar al migrante respecto a la necesidad de obtener un permiso para establecerse en este país, los beneficios de contar con su situación migratoria regular. Con este eje de intervención se busca revertir la regularidad, la visualización de la cantidad de migrantes en la comuna y la seguridad social que pudiera acceder el migrante en forma regular.

En el quehacer diario de la oficina hizo necesario tener una atención integral que permitiera resolver las diversas problemática entre los vecinos, para ello se comienza a sensibilizar tanto a nivel municipal pero además incorporando a las diferentes organizaciones que trabajan en la comunidad, por ejemplo, bomberos, carabineros, servicio salud, teletón, escuelas y las organizaciones funcionales y territoriales, todo lo anterior ha permitido que la comuna de estación central, sea considerada como una comuna de acogida, centrada en las personas y que estimule la convivencia sana no violenta, por otro lado se implementó curso de creol para estas instituciones, de esta forma se intenta mitigar las brechas idiomáticas.

Desde la creación de la Oficina Intercultural, uno de los aspectos importantes de mencionar es que en todas las decisiones tomadas respecto a las intervenciones a realizar, se estableció como prioridad realizar un diagnóstico previo, delimitando técnicamente el mecanismo de abordar.

- La oficina es incorporada dentro de la DIDECO, dando una mirada como sujeto de derecho y que el migrante sea actor de su propio desarrollo, no ser objeto de la política pública, si no sujeto de acción.

- Se diseñó la oficina con un equipo multidisciplinario, incorporando desde su inicio un facilitador lingüístico, y profesionales del área social con una mirada amplia respecto a las acciones que permitan tener una política local en temas migratorios.

- Sumado a lo anterior, aun cuando el equipo tenía sus capacidades instaladas, este municipio instó a que los profesionales fuesen capacitados por expertos en la temática migratoria, generando de inmediato un nexo con el departamento extranjería y migración y compartiendo experiencia con OIM, SJM, Incami, y diferentes universidades y municipios, que comenzaban a diseñar estrategias de atención al migrante, con el propósito de mantener actualizado la temática migratoria.

De esta manera la oficina se configuró con un programa de trabajo con acciones concretas en:

- Laboral: se diseñaron estrategias en conjunto con la Oficina Municipal de Intermediación Laboral (OMIL), capacitación a microempresarios, curso de creole a los funcionarios de esa unidad, y estableció una estrategia de derivación y un circuito laboral apoyando al mico emprendimiento.

- Comunitario: en su inicio se ejecutó un programa piloto de mediadores interculturales junto con el Ministerio Desarrollo Social, accediendo a un amplio diagnóstico que permitió tener una

foto de la migración en esa primera etapa y un re-conocer a los actores comunitarios vinculados en las temáticas, estableciendo los cimientos de las futuras intervenciones a organizaciones funcionales y territoriales.

- **Educacional:** se han trabajado dos ámbitos de acción, pensando en los niños y la comunidad educativa. Los estudiantes con el tema de regularización, con los Programas Escuela Somos todos y actualmente Chile te Recibe, a modo de ejemplo, la participación de migrantes en la selección de fútbol en campeonatos internacionales, que en otros tiempos, por no cumplir con la documentación necesaria no podrían haber participado. Con respecto a la comunidad educativa, la sensibilización y capacitación en temas migratorios al Departamento de Educación Municipal y Jardines Infantiles, permitió visualizar el crecimiento exponencial en la matrícula dando la importancia del incorporar dentro de la planificación anual, el quehacer migratorio. La sensibilización ha permitido la creación y contratación de profesionales para mejorar la atención. A modo de ejemplo en el año 2019 se crea la Coordinación de Educación Intercultural Migrante (CEIM) con el objetivo estratégico de: Propender al desarrollo de comunidades educativas donde se gestione y respete la diversidad cultural y el derecho a una educación, trabajo que realiza la oficina intercultural en estrecha coordina con esta nueva unidad.

- **Social:** Dentro del quehacer de esta oficina uno de los problemas son las condiciones de vulnerabilidad social en que se encuentra el migrante, por ello, actualmente conforman el equipo tres asistentes sociales con una mirada de sujeto de derecho y aporte que realiza la migración, la plusvalía es incorporar el acompañamien-

to para que nuestros usuarios se inserten en las redes de apoyo intra y extra municipales que les permita desenvolverse con un rol activo en su inserción socio económico en nuestro país.

- **Recreacional:** con la mirada multidisciplinaria que cuenta la oficina intercultural, sumado a la mirada inclusiva de la oficina de turismo municipal, se han diseñado estrategias donde confluyen nativos y migrantes en puntos de encuentro y en todas las actividades diseñadas para los vecinos.

- Todo lo anterior se ha delimitado como experiencia municipal, con una mira inclusiva, intercultural de derecho que metodológicamente realiza acciones concretas en beneficio de la población nativa y que permite una evaluación constante para ir mejorando continuamente.

B) ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE SANTIAGO “SENSORIZACIÓN DE OPERACIONES DE ASEO MECANIZADO”

La calidad de la ejecución de los contratos de aseo municipales en general es difícil de monitorear pues como el aseo se realiza casi todos los días en un área amplia, no hay posibilidad de tener suficientes inspectores para hacer el seguimiento, ni que éstos se desplieguen permanentemente durante las operaciones de aseo. Si el contratista es malicioso, oportunista o simplemente desordenado, el trabajo tenderá a realizarse deficientemente. Es fácil por ende que un municipio termine pagando por tareas realizadas a medias o incluso no realizadas, con el consecuente impacto negativo en la higiene del territorio y por ende en el bienestar ciudadano.

Se realizó una licitación de aseo mecanizado (ID 2582-87-LR17) con

una innovación fuerte en el seguimiento del trabajo haciendo uso de tecnología: A través de sensores, las máquinas del contratista debían emitir información de su posición espacial y del estado de su funcionamiento (si están o no aplicando agua, si están cepillando o no, si el agua está caliente o no).

El pago al contratista se realiza comparando la ejecución basada en dicha información, con una planilla de programación que determina la frecuencia de aseo de cada calle.

Según nos informa la empresa de monitoreo tecnológica (de procedencia alemana) subcontratada por el contratista, el nivel de monitoreo tecnológico que hemos implementado es el más completo que conocen en el mundo para labores de aseo.

La licitación arrojó un costo del servicio menor al que se estaba pagando, pese a estas mayores exigencias tecnológicas.

El contrato lleva algo más de un año en operación con excelentes resultados, expresado en que:

- A juicio de la Dirección de Aseo el aseo está al nivel deseado.
- Los reclamos ciudadanos (formalmente registrados) por las operaciones o su resultado, son muy bajos.
- Ha sido posible aplicar pocas multas, y en general por temas menores.
- Las controversias por mal servicio entre Municipio y contratista (expresado en el número de multas impugnadas) son bajísimas en comparación con los contratos tradicionales.

- El contratista se ha mostrado satisfecho con sistema, demostrando viabilidad técnica y económica.

C) MUNICIPALIDAD DE LA CRUZ “CENTRO DE HIPOTERAPIA ALBERTO LARRAGUIBEL MORALES”

Según datos entregados por SENADIS, y el Consultorio Municipal, se estima que en el año 2014, había aproximadamente 1.700 personas, entre niños, niñas, adolescentes y adultos, con algún grado de discapacidad física, psíquica o mental moderada en la comuna de La Cruz, mientras que 97 niños(as) y/o adultos presentan la condición de Síndrome de Down.

A su vez, la comuna de La Cruz, se caracteriza por tener una ideología animalista, es por ello que se visibiliza otra problemática, la cual está vinculada al momento de la vejez de un caballo. El cual es bien sabido por todos, que al momento de su jubilación de actividades (equitación, trabajo en el campo, patrullaje, etc), estos en su mayoría son enviados al matadero.

Es por este motivo, que la alcaldesa, Señora Maite Larrondo Laborde, junto a su equipo de profesionales, deciden llevar a cabo un centro de hipoterapia, señalando que este es un tratamiento complementario a la medicina tradicional, fomentando la rehabilitación física y psicosocial de estas personas, independientemente de su condición socio-económica. Por lo que con esta iniciativa, se pueden beneficiar tanto los niños, niñas, adolescentes y adultos, como los caballos, que al momento de su jubilación o retiro de sus actividades, aun poseen vitalidad y en su mayoría poseen un buen temperamento para las actividades de rehabilitación.

Este centro municipal, es totalmente gratuito, y recibe a niños, niñas, adolescentes y adultos de toda la Región. Este centro fue inaugurado el día 20 de Octubre del 2015, convirtiéndose en el primer centro de Hipoterapia Municipal de la Región de Valparaíso y comenzó su funcionamiento con 35 niños(as) y/o jóvenes pertenecientes a la ciudad de La Cruz y otras comunas como La Calera, Quillota, Nogales, Hijuelas, Viña del Mar, Valparaíso, Quintero, entre otras.

Misión: Favorecer la rehabilitación de niños, niñas, adolescentes y adultos por medio de la interacción que el paciente establece con el caballo, como una herramienta terapéutica, mejorando la calidad de vida de estos(as), a nivel muscular, cognitivo, psicológico y social, vinculándolos con su entorno natural, promoviendo el contacto con la naturaleza y el medio.

Visión: Posicionarse como el principal centro de Hipoterapia municipal gratuito de la Región de Valparaíso. Siendo el mejor centro terapéutico a nivel Regional, capaz de dar solución y entregar una mejor calidad de vida a los niños, niñas, adolescentes y adultos atendidos, fomentando sus potencialidades y habilidades humanas

Esta es una iniciativa impulsada por la municipalidad de La Cruz, y que demandó una inversión inicial de casi 133 millones de pesos, de los cuales 75 millones de pesos fueron aportados por el municipio para la compra del terreno y 3 caballos. Por su parte, el Gobierno Regional aportó cerca de 58 millones, para la compra de equipos para la implementación y la habilitación de la infraestructura (casa para el cuidador, bodega, servicios higiénicos, pesebreras, equipos de iluminación, graderías, una rampa, implementación deportiva y material administrativo).

El terreno municipal cuenta con 5.000 m², dentro del cual se encuentran las graderías de 9.60x3.70 mts, picadero de 800 m², pesebreras de 9m², 5 contenedores de 15 m², los cuales son una oficina, un comedor, los baños del recinto, la bodega de la viruta y la casa del cuidador, y también cuenta con corrales de 40.96 m².

El equipo profesional está compuesto por 2 kinesiólogas encargadas de las terapias, realizar evaluaciones previas, generar fichas kinésicas y orden administrativo de la información correspondiente, 1 preparador físico encargado de apoyar las terapias, planes de entrenamiento físico y guiar al caballo cuando se requiera, 2 auxiliares encargados de guiar el caballo, preocupándose del bienestar y limpieza del animal, 1 capacitaz y 1 cuidador, quien vive en forma permanente junto a su familia.

Los diagnósticos de los(as) usuarios(as) varían entre Síndrome de Down, Trastorno del espectro autista, parálisis cerebral, síndromes genéticos, entre otros, donde la finalidad es complementar las terapias que presentan los pacientes dándoles una mejora en su calidad de vida tanto a ellos(as) como a sus familias.

A través del caballo se estimula el área motriz, sensorial, propioceptiva, vestibular, social y emocional, generando una confianza suficiente en el animal, trabajando cambios posturales durante la monta, relajando la musculatura gracias a los movimientos constantes y el aumento de temperatura que presentan estos animales, además de establecer una conexión afectiva del(la) paciente con el equino. En la actualidad se atienden a más de 80 pacientes cada semana, gracias a la incorporación de 10 equinos en total y nuevos profesionales, formando dos equipos de trabajo, llegando a la atención de dos pacientes por hora. Cada semestre se realiza recambio de pacientes al cumplir los objeti-

vos señalados durante la evaluación kinésica. Cada uno de los pacientes presenta casos particulares, donde además de la monta, se desarrollan distintas actividades como guiar al caballo, realizar la limpieza del animal dando a conocer el cuidado que necesitan.

Los avances se pueden reflejar a corto, mediano y largo plazo, dentro de los cuales se describen; aumentar contacto visual, comunicación y atención en relación a personas con espectro autismo, mientras que otros han mejorado el control postural y equilibrio, ayudando a crear una marcha estable en el área física.

Al ser un recinto municipal, presenta un horario de 8.30 hrs. a 14.00 hrs. y de 14.30 hrs. a 17.30 hrs, se realizan terapias de Lunes a Viernes, por lo que es necesario contar con un cuidador del recinto que pueda satisfacer las necesidades básicas de los animales y seguridad del recinto.

Normalmente, esta terapia es bastante costosa, el hecho de que el Municipio de La Cruz, entregue este beneficio totalmente gratis a todos(as) los(as) que lo necesiten, genera que sea una iniciativa sumamente positiva y totalmente replicable en otras partes del país.

D) MUNICIPALIDAD DE SAN ANTONIO “CREACIÓN UNIDAD DE INNOVACIÓN Y DESARROLLO I&D”

El problema principal detectado fue el bajo o escaso nivel de articulación y participación que podía tener el municipio dentro del ecosistema de emprendimiento e innovación de la región de Valparaíso y del país, precisamente la ERI (estrategia regional de innovación de Valparaíso) da cuenta en su análisis que en términos de ecosistema de innovación se detecta lo siguiente:

a) Faltan modelos participativos de levantamiento y solución de problemas de interés público.

b) Como premisa la ERI instala la innovación con impacto social como factor clave para abordar desafíos sociales y lograr un desarrollo sostenible, justo y equilibrado y que potencie el desarrollo económico.

Por otra parte como gobierno local y también en base a la ERI detectamos que existe una ausencia de canal de comunicación entre quienes desarrollan innovaciones y los territorios en donde se instalan esas innovaciones, por ello que las mismas eran más de carácter investigativo que aplicado, precisamente en esa brecha es que la unidad de innovación pretende crear un puente de conexión entre el territorio y las empresas y/o academias para fomentar la innovación aplicada y social que pueda impactar en el territorio.

La unidad de innovación se formalizó dentro de la organización hace aproximadamente 18 meses y se ha posicionado como un espacio en donde se permita generar y desarrollar iniciativas con componentes innovadoras que generen valor a la gestión organizacional y a los ciudadanos/usuarios de servicios municipales.

Durante este año de funcionamiento hemos realizado convenios de colaboración con diferentes organizaciones principalmente con instituciones académicas y sus áreas de innovación (Universidad de Tsinghua en China, Universidad de Valparaíso, PUCV, INACAP sede Valparaíso), y nos encontramos actualmente explorando convenios con municipios a nivel de la región latinoamericana (Alcaldía de Medellín).

Durante este periodo de gestión tenemos un balance de 6 iniciativas en el ámbito del desarrollo tecnológico enfocado en el internet de las

cosas (IoT) y otras 9 iniciativas en etapa de elaboración en ámbitos de fortalecimiento de ecosistema, innovación pública a través de pilotos, hemos logrado levantar financiamiento con nuestros socios estratégicos por cerca de \$360.000.000.

En el ámbito del ecosistema interno del Municipio hemos desarrollado y/o generado instancias de innovación tipo talleres con herramientas de innovación, dirigido a funcionarios municipales, con el objeto de poder ir conformando ecosistema dentro de la organización.

Estamos gestionando actualmente la conformación de la comisión de innovación dentro de nuestra organización.

En definitiva, hemos avanzado en posicionar a la innovación como una herramienta permanente dentro de la gestión Municipal.

e) MUNICIPALIDAD DE LOS ÁNGELES “UNIDAD DE SANEAMIENTO SANITARIO” Y “PROGRAMA DE MEJORAMIENTO Y AMPLIACIÓN DE REDES DE AGUA POTABLE RURAL”

En la comuna de Los Ángeles existen 51.189 personas censadas el año 2018 que viven en el sector rural, de las cuales la mayor parte no cuenta con servicios de agua potable y alcantarillados rurales.

Por tal motivo, desde el interior de la Municipalidad nace la idea de crear una Unidad de Saneamiento Sanitario, conformada por un equipo de profesionales que trabajan para poder disminuir el déficit sanitario, aumentando la cobertura de agua potable y alcantarillado.

Con la Unidad de Saneamiento Sanitario se busca revertir y disminuir los tiempos que estos proyectos se encuentran en cartera de proyec-

tos, pudiendo con esta Unidad de Saneamiento acelerar los procesos y concretar en el menor plazo posible el déficit de Agua potable de los sectores rurales.

Cabe señalar que desde la SUBDERE, GORE, DOH, Asociación de Municipio de la región, etc, es reconocido el esfuerzo municipal y en particular el éxito de la Unidad de Saneamiento Sanitario.

También se evalúan las ampliaciones de redes de APR que requieran los diferentes servicios, generando un programa de ampliaciones de redes.

f) MUNICIPALIDAD DE QUILLOTA “PROFESIONAL DE INCLUSIÓN LABORAL DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN OMIL”

La creciente demanda de empleo de personas en situación de discapacidad debido a su vulnerabilidad socioeconómica, ha generado la necesidad de dar una respuesta acorde a sus necesidades e intereses con un enfoque de derechos. Nuestra iniciativa buscar dar, en la medida de nuestras posibilidades, la mejor orientación e información laboral acorde con el contexto local basado en un modelo social de la discapacidad. Antiguamente una alternativa de empleo para una persona con discapacidad no era de importancia debido a la falta de capacidad técnica y educación tanto en los funcionarios públicos como en el empresariado local en temas de inclusión e igualdad de oportunidades, por tanto, gran parte de las solicitudes de trabajo y/o capacitación de las personas con discapacidad de la comuna no eran atendidas.

A lo largo de la incorporación de un especialista en inclusión socio-laboral de personas con discapacidad al equipo OMIL, bajo el convenio FOMIL de SENCE se ha podido revertir esta situación, pudiendo orientar, evaluar y/o derivar a los usuarios a las redes pertinentes de

acuerdo a la necesidad que expresen en su primera consulta. Centrando la atención en igualdad de oportunidades, generando un trabajo coordinado dentro de la red municipal. Esto también ha contribuido a ver a las personas con discapacidad como sujetos activos y participativos dentro de contextos laborales, visibilizando y creando nuevos paradigmas respecto de empleabilidad-discapacidad.

Otorgar los servicios de apoyo y ajustes razonables para los usuarios/as con discapacidad y las empresas ha permitido generar nuevas oportunidades laborales para una población vulnerable que no tenía acceso a una dimensión importante en la vida de cualquier persona, el empleo.

g) MUNICIPALIDAD DE PROVIDENCIA “PROTOCOLO DE TRATO Y REGISTRO PARA PERSONAS TRANS”

El trabajo local para abordar las temáticas de la comunidad LGBTI+ (Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans, Intersexuales, entre otras categorías) ha supuesto un proceso de visibilidad, sensibilización y construcción de una base de sustentación que tenga el respeto como valor fundamental para el abordaje tanto de casos como de relación con los vecinos y vecinas de la comuna. En este sentido, la consideración de fortalecer la propia institucionalidad local permite establecer garantías sustentadas sobre las cuales no se da pie a posibles acciones que atenten contra la dignidad de las personas o residentes usuarios de las prestaciones municipales.

Para esto, se ha trabajado en una constante revisión de reglamentaciones y jurisprudencia en tanto garantías de derechos se trata. Durante el año 2017 se da cuenta de un vacío importante de atender, y que tiene

relación con el nombre social y el nombre registral de las personas transexual. A nivel nacional el año 2017 se encontraba aún en discusión, en el Congreso Nacional, el proyecto de “Ley de Identidad de Género”, con la que se esperaba poder abordar diferentes puntos en esta materia. Como acción preventiva de algún acto discriminatorio, la Municipalidad de Providencia, mediante el Departamento de Diversidad e Inclusión, prepara una circular interna que tiene como finalidad dar la instrucción sobre el trato y registro de las personas transexuales que fueran usuarias de la oferta programática municipal. Mediante este documento se deja específicamente claro que, en los casos de personas transexuales, tanto en el trato como como en los registros se debe siempre utilizar el nombre social.

Una sociedad que respete y valore las libertades individuales es fundamental en la construcción de una comuna donde toda persona viva en armonía, con seguridad, y desarrolle sus proyectos de vida en libertad, aportando cada uno de sus talentos sin la amenaza de violencia ni de discriminaciones arbitrarias. Para ello, trabajamos por una comuna que garantice la inclusión y valore la riqueza de la diversidad, velando por la protección de los derechos y la integridad de todos los vecinos de la comuna, sin distinción alguna. No obstante, la comunidad transexual suele enfrentarse a un contexto social desfavorable basado en prejuicios, discriminación, transfobia y violencia, lo que se conjuga para debilitar la relación entre la comunidad y las instancias encargadas de velar por su desarrollo y bienestar.

En Chile, la atención ciudadana se rige por un marco jurídico que está compuesto por una serie de leyes que regulan la relación de la sociedad civil con el Estado; entre ellas pueden mencionarse las siguientes: Ley de Base de Procedimientos Administrativos (Ley N° 19.880); Ley

de Deberes y Derechos de las Personas en Salud (Ley N° 20.584); Ley de Acceso a la Información Pública (Ley N° 20.285); Ley que Establece medidas Contra la Discriminación (Ley N° 20.609); Ley que Modifica el D.L. N° 2.763, de 1979, con la Finalidad de Establecer una Nueva Concepción de la Autoridad Sanitaria, Distintas Modalidades de Gestión y Fortalecer la Participación Ciudadana (Ley N° 19.937); y Ley que Reconoce y da Protección al Derecho a la Identidad de Género (Ley N° 21.120). De acuerdo con esto, la circular y el protocolo en cuestión tiene el propósito de servir como insumo para trabajar en la formación y capacitación de los organismos de atención directa de la comuna en torno al valor de la inclusión, el respeto y la no discriminación entregando herramientas de análisis y marcos de referencia en la elaboración de estrategias no discriminatorias a personas transexuales; velando no solo por un servicio de atención de calidad, sino que también comprometido con los derechos y el bienestar de toda la comunidad.

h) MUNICIPALIDAD DE LAS CONDES “TARJETA VECINO VIRTUAL”

Desde hace años la Municipalidad de Las Condes tiene para sus vecinos la Tarjeta Vecino que busca entregar distintos beneficios y accesos a actividades culturales, deportivas, de formación y recreativas.

El proceso de obtención al ser inscripción y retiro presencial, significaba para los vecinos un trámite largo y engorroso que los desmotivaba en su obtención; perdiendo ellos la posibilidad de acceder a importantes beneficios públicos-privados y actividades municipales; y perdiendo la municipalidad la posibilidad de responder pertinentemente a sus vecinos.

El trabajo multisectorial respecto de los procesos internos municipa-

les, implicando muchas veces construir entre varias unidades mejoras pertinentes para la migración al nuevo sistema de tarjeta virtual.

Durante los tiempos de diseño, desarrollo y sobre todo durante la implementación, se realizaron permanentes instancias de monitoreo del proceso y de los resultados esperados en cada hito definido.

i) MUNICIPALIDAD DE NATALES “TABLERO DE CONTROL PARA PROYECTOS SECPLAN”

En el rápido crecimiento que ha tenido la ciudad de Puerto Natales, se han llevado a cabo una gran cantidad de proyectos SECPLAN para la construcción de áreas verdes e infraestructuras dentro de la ciudad. En el transcurso de los años, toda la documentación e información de los proyectos se ha llevado en archivadores físicos y el estado de los proyectos, se sabía generalmente al final de la obra.

Lo anterior conlleva a incurrir en un alto costo operativo para determinar la situación y estado de avance de los proyectos, además de no poder entregar información oportuna cuando es solicitada desde entidades externas al municipio. Costo que a veces implicaba semanas para entregar información de algún proyecto. Una problemática importante a revertir fue además, el no contar con un repositorio centralizado de la cartera de proyectos de SECPLAN y no contar además con reportes e indicadores que mostraran los avances y el estado de los proyectos.

Dada la situación anterior, se trabajó en customizar un sistema informático recientemente adquirido, el cual pudiese funcionar como un contenedor de información y registro de los proyectos, esto fue realizado bajo la plataforma ISOTools, la cual permitió habilitar un repositorio para la cartera histórica y vigente de los proyectos SECPLAN.

Un valor agregado de la iniciativa, fue que desde el sistema se implementó una solución para exportar los proyectos en un formato especial para generar los indicadores de gestión y el tablero de control (dashboard) de los proyectos, por tipos de financiamientos, estado, año de cartera y etapas, generando además semáforos para llevar un seguimiento de la documentación enviadas a MIDESO, GORE y otras instituciones financieras. Segmentando esta información además con diferentes tipos de gráficos en el dashboard.

j) MUNICIPALIDAD DE SANTA CRUZ “PROGRAMA DE MEJORA-MIENTO DE LA HABITABILIDAD EN LA COMUNA DE SANTA CRUZ”

Según el observatorio de vivienda del MINVU, en la comuna de Santa Cruz en el año 2017, existían 110 viviendas de tipo precarias (clasificadas por el INE como conventillo, mediagua, choza, ruca y similares, existentes en el área urbana de la comuna). Y 106 viviendas irrecuperables, de acuerdo al Índice Calidad Global de la Vivienda, (CENSO 2017).

El origen de la buena práctica, es el desafío del Alcalde, de otorgar una solución diferente, para las familias que habitan mediaguas o viviendas en estado irrecuperable.

La estrategia consiste en otorgar un módulo habitacional con una fachada de casa, ampliable y de materialidad aceptable. Junto con ello, recoger las necesidades de salud, educación y empleo, bajo la concepción biopsicosocial, para dar una respuesta integral, fortaleciendo y articulando una red de apoyo tanto pública como privada.

Se busca revertir las malas condiciones de habitabilidad, abordándolas como determinante social de la salud. Se espera que el mejoramiento de la vivienda impacte en la disminución del número de consultas a los

establecimientos de Salud.

Se trata de un programa, que suma recursos humanos y materiales del Municipio y del sector privado, constituyendo una alianza pública- privada, tendiente a otorgar una solución integral a los problemas identificados por profesionales del área social.

Junto con la instalación de un módulo de vivienda progresivo, cada uno de los integrantes del grupo familiar tendrá acceso a programas de salud, educación, de empleo y a programas sociales.

Es un proyecto centrado en la persona, toma sus potencialidades y capacidades, otorgándole el rol de actor principal, en la solución de sus problemas, incentivándole y motivándole a romper el círculo de la pobreza.

El Programa consideró en primera instancia la sectorización geográfica de la comuna, para designar Asistentes o Trabajadores Sociales a cargo de ese territorio para el levantamiento de la información.

Los Asistentes o Trabajadores Sociales pertenecientes a los diferentes Departamentos y/o programas dependientes del municipio, detectan las familias o personas con problemas de vivienda/habitabilidad y presentan el caso al Comité gestor para su priorización y posterior entrega al Sr. Alcalde, adjuntando evidencia fotográfica de la situación encontrada.

Se elaboraron instrumentos de apoyo para el registro de la visita domiciliaria, la derivación del caso y para el Plan de intervención.

Los Asistentes y Trabajadores Sociales aplican los instrumentos a cada familia. De los problemas o riesgos identificados se hace un “Plan de Intervención”, consensuado, considerando la capacidad instalada y de

gestión de cada sector interviniente, complementado el problema de habitabilidad detectado. Ejemplo de ello es la educación ambiental, higiene del hogar, controles de salud al día, derivación a fuentes laborales, entre otras.

En el mapa georreferenciado se identifica a las familias y su condición de beneficiarios de otros programas disponibles en el Municipio o en la red intersectorial.

Se realiza el seguimiento, monitoreo del Plan de intervención por parte del o la trabajadora social responsable de cada familia. Se incorporó indicador de consultas de salud, de los integrantes del grupo familiar.

Se confeccionan carpetas familiares con identificación de colores rojo, verde y amarillo (semáforo) con el objetivo de su clasificación para la priorización de la intervención, construcción o mejoramiento de la vivienda.

El mejoramiento de la habitabilidad considera para aquellos casos en que la vivienda es irrecuperable, la construcción de módulos de 18 a 20 metros cuadrados ampliables (bajo el concepto de módulos progresivos), resguardando una fachada de casa y la adecuada materialidad.

Los casos de familias que no cumplen y presentan necesidades, se les deriva a los diferentes Departamentos del Municipio (salud, social, etc.).

La selección de los casos está a cargo del Alcalde, quien gestiona y articula las redes de apoyo del sector público y/o del sector privado, para conseguir los recursos financieros y el apoyo de familias madrinadas (benefactoras), quienes acompañan a las personas beneficiadas en su proceso de mejoramiento de su hogar y/o de superación de aquellas condiciones que les generan vulnerabilidad.

7. BIBLIOGRAFÍA

AMUCH. (2015). Municipalidades y diversidad ¿Qué caracteriza a las comunas chilenas con menos desarrollo? Santiago: Asociación de Municipalidades de Chile.

AMUCH. (2017). Municipios en la Gestión de Riesgos y Emergencias. Santiago: Asociación de Municipalidades de Chile.

AMUCH. (2018). Cambio climático, comunas y desafíos para la acción local. Santiago: Asociación de Municipalidades de Chile.

AMUCH. (2018). Delitos de mayor connotación social en las comunas de Chile. Santiago: Asociación de Municipalidades de Chile.

AMUCH. (2018). Estado de situación: ¿qué han hecho los municipios en la gestión de riesgo? Santiago: Asociación de Municipalidades de Chile.

AMUCH. (2018). Estado de situación: ¿Qué han hecho los municipios en materia de adulto mayor? Santiago: Asociación de Municipalidades de Chile.

AMUCH. (2018). Estado de situación: ¿Qué han hecho los municipios en materia de inmigración, no discriminación e inclusión? Santiago: Asociación de Municipalidades de Chile.

AMUCH. (2018). Estado de situación: ¿Qué han hecho los municipios en materia de política infante juvenil? Santiago: Asociación de Municipalidades de Chile.

AMUCH. (2018). Informe de Capital Humano Municipal. Santiago: Asociación de Municipalidades de Chile.

Boisier, S. (1993). Descentralización en Chile: antecedentes, situación actual y desafíos futuros. Dirección de Políticas y Planificación Regional, 1-13.

CASEN. (2017). Encuesta de Caracterización Socioeconómica. Santiago: Ministerio de Desarrollo Social.

CCHC. (1 de Marzo de 2019). Cámara Chilena de la Construcción. Obtenido de <https://www.cchc.cl/>

Chuquisengo, O. (2011). Guía de gestión de riesgos de desastres: Aplicación práctica. Lima: Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

Criteria Research. (Marzo de 2019). Agenda Ciudadana Criteria. Santiago, Chile.

Díaz-Bravo, L., Torruco-García, U., Martínez-Hernández, M., & Varela-Ruiz, M. (2013). La entrevista, recurso flexible y dinámico. Investigación educ. médica, 162-167.

Fernández, J. (2013). La administración del Estado y las municipalidades en Chile. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, 148-160.

IFRC. (10 de Marzo de 2019). Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Obtenido de <http://www.ifrc.org/es/introduccion/disaster-management/>

INE. (2018). CENSO. Santiago: Instituto Nacional de Estadística.

Jiménez, V. (2002). Stakeholders - una forma innovadora de gobernabilidad de empresa. Análisis de un caso colombiano. Bogotá: Ecoe Ediciones.

Libertad y Desarrollo. (26 de Abril de 2012). Reforma al Presidencialismo. Santiago, Chile. Recuperado el 1 de Abril de 2019, de <https://lyd.org/wp-content/uploads/2012/04/Presentacion-U.Mayor-JFG.pdf>

Sputnik. (26 de Diciembre de 2016). Chile es el país de la OCDE que más recursos destina a efectos de catástrofes naturales. Sputnik Mundo. Recuperado el 10 de Marzo de 2019, de <https://mundo.sputnik-news.com/americalatina/201612261065848103-chile-recursos-catastrofes/>

SUBDERE. (2018). Diagnóstico Nacional: calidad de la gestión municipal. Santiago: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

Valenzuela, J. (1997). Descentralización Fiscal: los ingresos municipales y regionales de Chile. Serie Política Fiscal (101).

Andrews, M. (2010). Good government means different things in different countries. Governance, 23(1), 7-35.

Aristóteles. (1988). Política (Gredos). Madrid.

Arrow, K. J. (1950). A difficulty in the concept of social welfare. Journal of political economy, 58(4), 328-346.

Bachrach, P., & Baratz, M. S. (1962). Two faces of power. American political science review, 56(4), 947-952.

Barzelay, M., & Cortázar Velarde, J. C. (2004). Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social. Inter-American Development Bank.

Castells, M., & Himanen, P. (2002). El Estado del bienestar y la sociedad de la información: El modelo finlandés. Alianza Editorial Madrid.

Chen, V. Z., Li, J., & Shapiro, D. M. (2011). Are OECD-prescribed “good corporate governance practices” really good in an emerging economy? *Asia Pacific Journal of Management*, 28(1), 115–138.

Dahl, R. A. (2005). *Who governs?: Democracy and power in an American city*. Yale University Press.

DeLeon, P. (1997). Una revisión del proceso de las políticas: De Lasswell a Sabatier. *Gestión y Política Pública*, volumen VI, número 1, 1er semestre de 1997, pp 5-17.

Good Practices—OECD. (s. f.). Recuperado 3 de septiembre de 2019, de <http://www.oecd.org/statistics/good-practice-toolkit/goodpractices/>

Lahera, E. (2004). *Introducción a las políticas públicas* (Fondo de Cultura Económica). Santiago de Chile.

Lindblom, C. E. (1959). The science of “muddling through”. *Public administration review*, 79–88.

Lukes, S. (2007). *El poder: Un enfoque radical*. Siglo XXI de España Editores.

Martínez Ardila, S., & Cuervo González, L. M. (2006). *Sistemas de*

buenas prácticas en desarrollo económico local: Una revisión preliminar de la experiencia. CEPAL.

Marx, K. (1988). *El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte*. Editorial Grijalbo, colección, 70.

Marx, K. (2004). *Tesis sobre Feuerbach*. El Cid Editor.

PRÁ, S., & PRE, S. (2013). *Experiencias y buenas prácticas en Presupuesto Participativo*.

Schumpeter, J. A. (2010). *Capitalism, socialism and democracy*. routledge.

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel.

Varela, A. (2016). Beneficios del intercambio de buenas prácticas municipales. *INNOTEC Gestión*, (7 ene-dic), 55–59.

Watzlawick, P. (2011). *Teoría de la comunicación humana: Interacciones, patologías y paradojas*. Herder Editorial.

Watzlawick, P. (2012a). *Cambio: Formación y solución de los problemas humanos*. Herder Editorial.

Watzlawick, P. (2012b). *El lenguaje del cambio: Nueva técnica de la comunicación terapéutica*. Herder Editorial.

AMUCH. (2019). *Conexiones Territoriales: Buenas Prácticas Municipales*. Recuperado de <https://www.conexionesterritoriales.cl/buenas-practicas/>

Flores, F. (2014). Análisis de las Buenas Prácticas Municipales. En Buenas Prácticas Municipales: Innovación para el desarrollo local (Andrés Chacón y Marisol Osorio). Santiago de Chile: AMUCH -Asociación de Municipalidades de Chile.

Barrera & Massolo (2003) El Municipio, Un reto para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Instituto Nacional de las Mujeres, México.

Consejo Para la Transparencia (2018). “Modelo para la implementación de Gobierno Abierto a Nivel Municipal. Cuaderno de Trabajo N°12”. Santiago de Chile, Ed. Consejo para la Transparencia, pp. 28-34.

Fragoso, J. (2012) “Innovación en los gobiernos locales en Iberoamérica. Posibilidades a partir de la nueva gerencia pública”. Estudios Gerenciales, VOL. 28, Ed. Especial, pp. 281-302.

Morales, O., Barrera, A., Rodríguez, M., Romero, C. y Távara, R. (2014). Modelo de Gestión de la innovación para los gobiernos locales del Perú. Lima: Universidad ESAN.

Salinas, J. and Ochsenius, C. (2010). Innovación local en América Latina. [México]: Observatorio Latinoamericano.

Superintendencia de Servicios Sanitarios, SISS (2016) Informe de Gestión del Sector Sanitario. Gobierno de Chile. Santiago de Chile.

