

PIONEERED BY THE
ROCKEFELLER FOUNDATION

100



CITIES

5.2.2 – Revisión de estudios de caso

Identificar y desarrollar estudios de caso sobre la gobernabilidad y la gestión de la ciudad

Ciudad de Panamá

Autor: Brett Mons
Revisor: Emilia Carrera
Traductor: Maria Ortiz
Revisión: 1.0
Fecha: 06/21/2018

Contenido

METODOLOGÍA.....	3
ESTUDIOS DE CASO	4
Gobierno EMPRENDEDOR en Delhi, India.....	4
La creación de una cultura ciudadana en Bogotá, Colombia.....	8
Gestión fiscal en los municipios de Valledupar y Manizales, Colombia.....	14
REFORMAS administrativas en el área metropolitana de Tokio, Japón.....	19
Modernización del sector público en Mendoza, Argentina.....	23
Apéndice 1.....	30
Apéndice 2.....	31
Apéndice 3.....	32
Referencias.....	33

METODOLOGÍA

Este documento trata de identificar las lecciones importantes aprendidas de políticas e iniciativas llevadas a cabo por los gobiernos sub-nacionales en respuesta a los esfuerzos de descentralización nacional o estatal y hacer recomendaciones sobre cómo aplicar lecciones aprendidas en el Municipio de Panamá (MUPA). En este trabajo se revisarán en 5 casos de estudio (3 en América Latina y 2 en Asia) en los temas de la descentralización fiscal y administrativa. El autor describirá el contexto de descentralización en el país, un resumen de la política o programa discutida en el estudio del caso, e identificará las lecciones aprendidas (fortalezas y limitaciones) que se aplican a MUPA.

El autor de este documento se basa en el marco de Peterson¹ para examinar la descentralización a través los tres desafíos:

- Acercar al gobierno a las personas con mayor responsabilidad por las preferencias locales, (descentralización política)
- Mejorar la prestación de servicios locales (descentralización administrativa) y,
- El establecimiento de un marco fiscal sostenible para el gobierno local (descentralización fiscal).

Como lector, es importante tomar en cuenta de que los estudios de casos son una radiografía en el tiempo en un punto relevante para la Ciudad de Panamá. El contexto de cada caso está organizado para reflejar el conocimiento al momento de redactar el caso y puede no reflejar la situación actual en el momento de cerrar este informe.

ESTUDIOS DE CASO

GOBIERNO EMPRENDEDOR EN DELHI, INDIA



Imagen: Travel Massive

Palabras clave

Sistema de Bhagidari - iniciativa por parte del gobierno del estado de Delhi para promover la amplia participación ciudadana el gobierno local. Un modelo que “ayude a los ciudadanos y los funcionarios gubernamentales se reúnan, se sienten juntos, interactúen, superen sus inhibiciones, y desarrollen un diálogo real, para actuar y resolver problemas juntos.”²

RWA (Resident Welfare Associations, por sus siglas en inglés) – Son asociaciones voluntarias vecinales para el bienestar de los residentes compuestas principalmente de ciudadanos de clase media.

La descentralización en contexto

Tipo de Gobierno: Federal

Divisiones sub-nacionales:

Total: 250,706

Regional: 35 (28 estados y 7 "union territories" (distritos especiales))

Municipal: 250671

Selección de leyes: La Enmienda Constitucional no 74 (modificada en 1992), que dirige a los estados para delegar algunas de sus responsabilidades a los municipios y formaliza el sistema Panchayati Raj de gobernabilidad. El sistema está diseñado para a trasladar la responsabilidad

de los asuntos locales al pueblo. La modificación formalizó tres niveles de gobierno: Gram Panchayat (pueblos), Mandal Parishad / Bloque Samiti / Panchayat Samiti (nivel de cuadra), y Zila Parishad (nivel de distrito).

Estado actual: La descentralización de las funciones administrativas y fiscales a los gobiernos locales sucedió de manera más lenta que la descentralización política que ha tenido un gran éxito. Según el Banco Mundial³, desafíos a la descentralización urbana incluyen:

- Gasto discrecional limitado,
- Las responsabilidades se traslapan y no son claras,
- Las tasas de recaudación son bajas y el esfuerzo de generación de ingresos está debilitado,
- No hay datos consolidados de las entidades locales urbanas a nivel nacional,
- Los sistemas de transferencia fiscal no son transparentes, y
- Los presupuestos, contabilidad, información y sistemas de supervisión son insuficientes.

A nivel nacional, la variación en la devolución de los gobiernos estatales a los gobiernos locales varía de ninguna a situaciones en las que los estados hacen recaer más responsabilidades de lo que están obligados por ley.

Nivel sub-nacional del caso: El territorio de la Unión y la Capital consisten en una concentración urbana con zonas rurales.

Resumen del caso

En diciembre de 1998, el gobierno de Delhi declara “una filosofía de gobierno” reactiva y participativa que se deriva de la creencia de que “el gobierno debe trabajar en asociación con el pueblo” y “que la gestión exitosa y significativa no puede lograrse sin el involucramiento del pueblo...”.⁴ En respuesta a esta filosofía, Delhi instituyó el Bagidari (esquema de participación) en el año 2000 en un esfuerzo por involucrar a los residentes de la ciudad en un “proceso de diálogo y descubrimiento de soluciones conjuntas”⁵ a los problemas que afectaban a la ciudad.

El sistema fue diseñado para establecer un mecanismo para que las autoridades municipales pudieran interactuar con grupos existentes en la comunidad y dotarlas los organismos y actividades con poderes. En resumen, el sistema consiste en tres acciones:

1. El reconocimiento de los grupos cívicos como actores gubernamentales y establecimiento de los representantes de área local por departamentos gubernamentales,
2. La creación de espacios para que las organizaciones de voluntarios interactúen con las autoridades municipales, y
3. La puesta en marcha de iniciativas locales a través de las asociaciones de partes interesadas.⁶

En la práctica, los programas de Bagidari principalmente implican a las asociaciones de bienestar de residentes (RWA) en las actividades. RWA son grupos voluntarios de vecinos que “históricamente han jugado un papel informal en la gestión y cabildeo para las zonas de clase media de Delhi.”⁷

El gobierno del estado de Delhi realizó una consultoría con el Centro Asiático para la Organización de Investigación y Desarrollo (ACORD) para planear y ejecutar los llamados Eventos Grandes Interactivos en Grupo. Se llevaron a cabo estos eventos para capacitar a grupos de ciudadanos y funcionarios públicos sobre técnicas para interactuar y discutir sus puntos de vista de manera constructiva para llegar a soluciones en consenso. En la práctica, el gobierno de Delhi describe⁸ la implementación de la siguiente manera:

- Representantes de los grupos de ciudadanos y funcionarios de los departamentos de Servicios Públicos realizan talleres para discutir los temas seleccionados.

- Cada taller tiene una duración de tres días.
- Los participantes están sentados en mesas que tienen de 4 ciudadanos (2 representantes de los grupos de ciudadanos 2) y 5-6 funcionarios de los servicios públicos. Lo ideal es que los ciudadanos se sienten con los funcionarios que son responsables estén familiarizados con su área. Por lo general, se incluyen entre 30-35 mesas en cada taller.
- Cada mesa trabaja sobre un tema determinado por el equipo de diseño. La mesa analiza el problema y se crea consenso hacia una solución. Se identifican claramente los roles y responsabilidades de cada participante y hace un compromiso.
- Los departamentos identificados en las soluciones son notificados y se organizan reuniones periódicas con los representantes de los ciudadanos y los comisionados adjuntos.
- Los oficiales de área, bajo la supervisión de oficiales de distrito, son responsables de sostener una reunión con el RWA de su área dos semanas.
- Los jefes de departamento y los comisarios adjuntos son los responsables de llevar a cabo revisiones mensuales de la implementación.

El programa se basa en la participación de los ciudadanos de forma voluntaria, tanto en los talleres como en la implementación de la solución. Para promover la sostenibilidad del programa, el gobierno institucionalizó la implementación mediante la creación de una “célula Bagidari” en la oficina del Primer Ministro, quien es responsable de la coordinación de talleres y otras actividades. El Departamento de Administración General también fue asignado como el departamento líder para proporcionar apoyo financiero y administrativo.⁹

Resultados

La iniciativa ha involucrado a más de 1100 grupos ciudadanos en diversos talleres. De acuerdo con el gobierno de Delhi, “las ‘Bhagidars’ no sólo han tenido éxito en la solución de sus problemas del día a día, pero también han estado proporcionando ayuda a los departamentos de servicios públicos.”¹⁰ Algunos ejemplos de los servicios prestados por los RWA son:

- Implementación de ‘Di no a las bolsas de plástico’ y la campaña ‘Delhi Limpia’
- Encendido / apagado de farolas
- Lectura de medidores en sus colonias residenciales
- Verificación de inquilinos en colonias
- Cosecha de agua de lluvia
- Conservación de agua con autocontrol sobre el mal uso
- Cobro de facturas de agua
- Prevención de robo de electricidad
- Recolección de residuos puerta a puerta
- Mantenimiento de parques y centros comunitarios
- Implementación de programa de vigilancia vecinal
- Prevención de intrusiones

Fortalezas

- Delegación de la prestación de servicios a los ciudadanos con bajo costo para la ciudad.¹¹
- En teoría, un mejor uso de los recursos de la ciudad a través de una asignación específica basada en las prioridades locales.
- El aumento de la participación pública y la rendición de cuentas en la prestación de servicios de la ciudad.
- La construcción de capacidades de los ciudadanos para participar con el gobierno, realizar gestión de recursos, y establecer comunidades de vecinos.
- La intensificación del diálogo entre el gobierno y los ciudadanos.

Deficiencias

- El sistema está organizado en torno a las asociaciones de bienestar de los residentes, que son en gran parte propietarios de clase media cuyas agendas a menudo están alineados con los objetivos de los funcionarios del gobierno. Esto se traduce en proyectos que desarrollan las necesidades de infraestructura y estéticas, pero no abordan las necesidades de los residentes pobres.¹²
- En el contexto de la India, este sistema está desplazando la rendición de cuentas. Tradicionalmente, la mayoría del electorado se compone de los ciudadanos de escasos recursos, dándoles poder sobre los funcionarios electos, pero este sistema está desplazando ese poder hacia los consumidores de clase media, dándoles influencia sobre funcionarios públicos de nivel medio.¹³
- Presenta un precedente potencialmente peligroso para los gobiernos locales por el tema de transferencia de responsabilidades de la prestación de servicios públicos a los ciudadanos y potencialmente al libre mercado.
- No hay mecanismos para reducir la politización de los RWA.

Lecciones aplicables a MUPA

Algunas de las lecciones que se podrían aplicar al MUPA incluye **construir capacidades de los oficiales de gobierno, así como de los grupos civiles para que puedan interactuar mejor y llegar a soluciones consensuadas.**

En la práctica, se podría comenzar con un taller donde se determinan los valores que cada parte mantiene. En la teoría de participación ciudadana, esto se refiere a llegar a un acuerdo de valores y no posiciones. Por ejemplo, es más fácil llegar a un acuerdo sobre un valor (la educación es fundamental para los niños) que a una posición (los colegios privados son mejores que los colegios públicos). Una vez que se identifican los valores en conjunto, se puede comenzar a pensar en soluciones sin tanto conflicto. La innovación estaría en la **identificación de valores** en conjunto, en pensar en los problemas antes de saltar a las soluciones y proyectos. Una vez que hay consenso en los valores y problemas se comienza a pensar en las potenciales soluciones.

Otro punto que se puede aplicar al contexto de Panamá es el **incluir a técnicos del MUPA a que trabajen en conjunto con los grupos de ciudadanos para llegar a esos valores consensuados y pensar en las problemáticas en conjunto.** Se pueden usar las estructuras existentes de los procesos de presupuesto participativo o Juntas Comunales para reunir a los ciudadanos y a identificar los líderes. Esto incentivaría una planeación participativa que es una parte importante de la democracia y la autodeterminación. Crearía también capacidades dentro de las comunidades para poder discutir sobre los problemas de su comunidad.

En cuanto a recursos para los proyectos que surgen de estas mesas de trabajo, lo interesante de este modelo está en **utilizar los recursos existentes** y ya asignados del Municipio y no necesariamente de los presupuestos participativos ni de Juntas Comunales. Por ejemplo, como muestra el caso, las comunidades se encargan de hacer el mantenimiento de parques comunales. El presupuesto saldría de los fondos asignados para la Dirección encargada de parques y plazas y no del presupuesto participativo ni del presupuesto de descentralización para las Juntas Comunales. Los vecinos que la implementan estarían encargados de hacer seguimiento y asegurarse que se vean los resultados propuestos en un principio. La idea de estos procesos es que los ciudadanos se involucren y tomen un rol activo en las actividades que benefician la ciudad. Como muestra el caso, una de las desventajas es que la responsabilidad de ejecución y realización recae en los ciudadanos y no en el Municipio. Los ciudadanos se vuelven los ejecutores. Se podría crear un sistema donde el Municipio no se puede deslindar completamente de la responsabilidad de estos proyectos o programas.

En MUPA, se debe prestar especial atención a la **politización de ciertos proyectos.** Ya de por sí, alguna ejecución de proyectos en la Ciudad se basa en dónde se conseguirán más votos. Para implementar algunas de las ideas presentadas, se podría crear un sistema de rotación de líderes o de ejecutores de proyectos para que haya diversidad y cambio de prioridades.

LA CREACIÓN DE UNA CULTURA CIUDADANA EN BOGOTÁ, COLOMBIA



Imagen: World Nomads

Palabras Clave

Pedagógica - en relación con la enseñanza

Cultura de ciudadanía - “el conjunto de hábitos, actividades y normas mínimas comunes destinadas a crear un sentimiento de pertenencia, facilitar la convivencia en el espacio urbano, respetar los bienes colectivos y reconocer los derechos y deberes de los ciudadanos.”¹⁴

Agustín Codazzi, Instituto Geográfico (IGAC) - organización gubernamental nacional encargada de llevar a cabo las evaluaciones catastrales

La descentralización en contexto

Tipo de Gobierno: Unitario

Divisiones sub-nacionales:

Total: 1134

Regional: 32 departamentos y 1 Distrito Capital (Bogotá)

Municipal: 1101 (cinco se clasifican como “distritos especiales”)

Selección de leyes: Acto Legislativo No. 1 de 1986 eliminó la facultad de nombrar alcaldes del gobernador e hizo que el alcalde fuera un cargo electo. Los primeros alcaldes elegidos popularmente llegaron en 1988.¹⁵ Curiosamente, el Acto Legislativo No. 1 de 1986 requería que

todos los candidatos locales presentaran un plan de gobierno durante su campaña que se traduciría en un plan de desarrollo en caso de ser electo. Ese plan sería la base para la evaluación de los alcaldes y podría servir de base para justificar eliminar los alcaldes de su cargo. Otro aspecto interesante de la ley de 1986 es permitir a las localidades gravar bienes inmuebles, el comercio, la industria y la gasolina. La ley también estableció el uso del Instituto Nacional Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), quien sería responsable de llevar a cabo las evaluaciones catastrales dentro de un límite de tiempo designado y la actualización del valor catastral en base al índice de precios al consumidor.¹⁶

La ley 60 de 1993 estableció un nuevo sistema de transferencia que hizo que las transferencias fueran una proporción de los ingresos nacionales. Estas transferencias se destinaron principalmente a la educación, servicios de salud, y al suministro de agua y alcantarillado. Las transferencias en la mayoría de los casos son certificadas por el gobierno central, basado en la capacidad del gobierno central para proporcionar servicios.¹⁷ La Constitución de 1991 estableció una estructura de dos niveles subnacionales de gobierno (Nivel 1 - departamentos / distrito capital, Nivel 2 - municipal), 817 territorios indígenas, y 6 jurisdicciones territoriales legisladas a nivel metropolitano. La ley 617 de año 2000 y la posterior Ley de Responsabilidad Fiscal de 2003 implementaron reglas fiscales y efectivamente bajaron el nivel de la deuda subnacional. La ley 715 de 2001 reformó el sistema de transferencias para desvincular el crecimiento de las transferencias del crecimiento de la economía.

Estado actual:

Colombia es considerado uno de los países más descentralizados de América Latina, pero en el contexto global de descentralización es menos prominente.¹⁸ La descentralización de Colombia puede ser evaluada de la siguiente manera.

- Descentralización fiscal
 - La situación actual en Colombia se describe como un modelo “principal-agente” con el gasto subnacional financiado y destinado por el gobierno nacional, mientras que en sectores como, por ejemplo, manejo de carreteras, la división de responsabilidades es a menudo menos clara y muchos arreglos siguen siendo informales.”¹⁹
 - Capacidad de fiscalización: la diversidad de los impuestos recaudados es muy estrecha y los esfuerzos están dedicados casi en su totalidad al impuesto sobre la propiedad. Pocos municipios han recaudado impuestos de otras fuentes como de la industria o el comercio.²⁰ La mayoría de los municipios siguen siendo dependientes de las transferencias puesto que la capacidad de gravar y utilizar dinero de impuestos libremente está restringida significativamente.²¹
 - Dependencia del gobierno central: La dependencia del gobierno central es alta. En general, la proporción de los ingresos de origen propio era menos de la mitad.²²
- La descentralización administrativa
 - La distribución de responsabilidades es compleja y poco clara. Todos los niveles de gobierno tienen algo de responsabilidad de provisión de servicios tales como educación, salud, agua y alcantarillado, y vivienda.²³
 - El Gobierno regional es responsable de la planeación y la promoción del “desarrollo económico y social” a la vez que realiza las funciones de coordinación e intermediación con los municipios.²⁴
 - Los municipios se clasifican como “certificados” o “no certificados” para proporcionar ciertos servicios como salud, educación, agua y saneamiento, pero también pueden proveer electricidad, transporte urbano, servicios catastrales, la planeación local y la policía municipal.²⁵
- La descentralización política
 - El sistema intergubernamental está formado por la economía política y los partidos políticos no están totalmente descentralizados, lo cual hace que la

negociación entre los niveles de gobierno sea compleja. Esto crea incertidumbre en los roles y responsabilidades en los diferentes niveles de gobierno y resultados negativos en la prestación de servicios.²⁶

- Hay una falta de oportunidades para que los funcionarios locales sean reelegidos por periodos consecutivos, lo que elimina una herramienta efectiva que los ciudadanos pueden ejercer para recompensar a los líderes eficaces.²⁷
- La Constitución de 1991 requiere que los candidatos a los principales cargos públicos registren su programa político y si es elegido ese programa debe ser la base de su plan de desarrollo.²⁸ Esta es una herramienta efectiva de rendición de cuentas.

Nivel sub-nacional del caso: distrito capital y concentración urbana

Resumen del caso

Esta sección resume el estudio de caso presentado por Cristina Rojas en el libro *Ciudadanos a cargo: la gestión de presupuestos locales en el Este de Asia y América Latina* llamada *Descentralización y cultura ciudadana en Bogotá, Colombia*.²⁹ El caso revisa la década entre 1992 y 2003 y el trabajo de los tres alcaldes dentro de esa década: Jaime Castro (1992 - 1995), Antanas Mockus (1995-1997 y 2001-2003), y Enrique Peñalosa (1998-2000, Peñalosa es el actual alcalde de Bogotá, pero ese período no se revisa en este estudio caso). Continuidad a lo largo de las transiciones de alcaldías se describe como buena así que esta crítica se organizará temáticamente en lugar de cronológicamente o por administración.

Según el autor, “El caso de Bogotá demuestra tres elementos importantes. En primer lugar, el Estado juega un papel importante en la creación de una cultura ciudadana. En segundo lugar, una cultura ciudadana se crea mediante la ampliación del círculo de deliberaciones públicas. En tercer lugar, una cultura ciudadana se puede crear bajo circunstancias adversas y una situación de desconfianza generalizada”.³⁰

Enfoque pedagógico

El uso de **tarjetas de ciudadanos para fomentar los buenos hábitos de tráfico** ilustra la efectividad del uso de los reglamentos sociales por parte de los ciudadanos para mejorar la calidad de vida. En este ejemplo, a los peatones y los conductores se les dio tarjetas de doble cara. Uno de los lados de la tarjeta tenía un pulgar hacia arriba con un fondo blanco y el otro lado tenía un pulgar hacia abajo con un fondo rojo. Se animó a los ciudadanos a usar las tarjetas como señal de desaprobación o aprobación cuando otros ciudadanos violaran la ley o emplearan buena conducta, respectivamente.

Otro ejemplo es la **campaña de la ciudad para conservar agua y evitar las restricciones de su uso**. Durante la campaña, el alcalde hacía anuncios semanales de la cantidad de agua que la ciudad estaba conservando con relación a una referencia base y luego, en base a los resultados, consultar con la población sobre las causas posibles del cambio.

Durante el segundo mandato de Mockus, se instituyó un proceso de **consulta** que se utilizó para animar al escrutinio por parte de los ciudadanos y para entender sus prioridades. Se llevaron a cabo cuatro consultas. La primera tuvo lugar durante la Feria Internacional del Libro que fue visitada por casi 300.000 personas. La segunda fue una encuesta distribuida en el diario más importante, a la cual 150 personas respondieron a través de correo electrónico. El tercer involucramiento fue la presentación de prioridades por el parte del Consejo Intergremial, la Asociación de Constructores y funcionarios del gobierno. Las dos últimas consultas involucraron 400 jóvenes y niños. En este último, el gobierno utilizó juegos y un cuaderno especial donde los niños pudieron expresar sus sueños para la ciudad. Los niños dieron prioridad a tener más niños dentro del sistema escolar, más seguridad, más respeto por los niños, y más alimento.

La **comunicación** es importante para el desarrollo de una cultura ciudadana. Bajo el Plan de Desarrollo 2001-2004, titulado *Viviendo juntos en el mismo lado* uno de los objetivos era “contribuir felizmente al sistema fiscal, para aumentar la conciencia colectiva e individual del sistema fiscal, para reducir la evasión de impuestos, a renunciar voluntariamente a subsidios subutilizados y aumentar la responsabilidad colectiva e individual sobre los activos de la ciudad.” Un ejemplo es el éxito de la campaña llamada **110 por ciento con Bogotá**, que alentó a los contribuyentes a pagar voluntariamente un 10 por ciento adicional del valor de los impuestos. La comunicación efectiva contribuyó a inculcar una cultura ciudadana con el lema “recursos públicos, recursos sagrados.”

La ciudad hizo hincapié en un **enfoque de tres vertientes** para promover la buena conducta. Sanciones legales, la culpa moral, y las sanciones culturales o vergüenza fueron utilizados por la ciudad para crear políticas y programas en lugar de depender únicamente de las sanciones legales como se hacía anteriormente.

Misión Bogotá, la cual se dirige a los jóvenes en riesgo, en un intento para guiarlos a convertirse en buenos ciudadanos y animar a otros en su círculo social para que también sean buenos ciudadanos. Una de las actividades para lograr este objetivo es la utilización de estos jóvenes como guías cívicos que están capacitados como agentes sociales y contratados por programas durante seis meses. Por ejemplo, guías cívicos son utilizados por Transmilenio para animar a los usuarios a tomar buenas decisiones cuando interactúen con el sistema, como el uso de puentes peatonales y respetar las leyes.

Enfoque espacial

Bajo el gobierno del alcalde Peñalosa, se dio prioridad al espacio público por encima del espacio y el transporte privado. Durante su administración, se construyeron casi 1000 parques públicos, 600,000 metros cuadrados de calzadas, y hubo un aumento de 120 km de ciclovías. El alcalde creía que “una ciudad no es más civilizada cuando tiene autopistas, pero cuando un niño en un triciclo es capaz de moverse por todas partes con facilidad y seguridad. Parques y espacios públicos son también importantes para una sociedad democrática, ya que son los únicos lugares donde las personas se reúnen como iguales.”³¹ Concebido bajo el gobierno de Castro y ejecutado debajo de Peñalosa, el Transmilenio es un sistema de buses articulados de alta capacidad que revolucionó los espacios públicos de la ciudad. El sistema opera a través de un sistema de capitalización y reinversión que permite la mejora.

Enfoque fiscal y administrativo

El **Decreto 1421 de 1993** fue el marco regulador de aplicación de la Constitución de 1991. La Constitución de 1991 estableció que el territorio de Bogotá se dividiría en localidades con las juntas locales. Cada junta local se compone de consejeros electos y un alcalde local que es seleccionado por el alcalde de Bogotá de un grupo de candidatas presentadas por los consejeros locales.

- Especifica las funciones de los alcaldes locales y las juntas incluidas las normas que rigen el diseño de los planes de desarrollo local y el requisito de que los presupuestos locales dependen de la participación ciudadana.
- Impide que los concejales que se encuentren en las juntas directivas de las empresas públicas participen en el proceso de contratación.
- Establecer el proceso de distribución de los recursos por parte del gobierno de Bogotá a las juntas locales.

En el **decreto 425 de 1994** los ciudadanos y las organizaciones (públicas y privadas) fueron invitados a participar en los planes locales y proyectos actuales. Esto se realizó a través de un taller que invitó a los participantes a escribir ideas de prioridades en tarjetas y luego se les obligó a dar prioridad a la financiación a esas ideas dado un contexto de recursos limitados. El proceso se creó para exigir transparencia. Después de completar el ejercicio, los proyectos fueron revisados por un comité técnico que aprobó y financió los proyectos.

Bajo el gobierno de Castro, se instituyó un **sistema de auto-valoración de la propiedad** que permitía que el contribuyente se hiciera responsable de la evaluación de los valores de propiedad, trasladando la tarea del gobierno a la ciudadanía. Este sistema ha cambiado la relación general entre los ciudadanos, los impuestos y gastos.

Una modificación importante para el proceso de planeación participativa es la introducción de Encuentros Ciudadanos por la administración Peñalosa. Estos encuentros implican a los residentes locales en los planes locales y el presupuesto anual. Uno de los objetivos de estos encuentros es inculcar en la población un sentimiento de escasez y la necesidad de priorizar los recursos. En la práctica, cada localidad formó comisiones para cada objetivo del plan de desarrollo. Las comisiones se agregaron en comunidades extendidas que permitieron a los participantes que se especializan en un tema y luego determinaran, en base a los recursos, qué planes serían financiados y cuáles serían descartados debido a la falta de recursos.

Resultados

Fortalezas

- Alcalde Mockus asistió a los veinte talleres en virtud del **Decreto 425**, lo que demuestra la seriedad de la actividad y le dio la oportunidad de enseñarle a los residentes cómo planear y priorizar. Este compromiso también motivó a las autoridades locales en el ejercicio de planeación que se tradujo en mejores resultados.
- **El decreto 425** redujo el clientelismo al hacer las autoridades locales más responsables ante el público. Gracias a la participación en el proceso de planeación, los ciudadanos tuvieron un mejor entendimiento de los proyectos y un desarrollaron interés en resultados exitosos.
- La comunicación bidireccional durante la **campaña pública para conservar agua** y evitar las restricciones de agua dio lugar a una conservación significativa, lo cual permitió a la ciudad la inversión en la infraestructura del agua. Un ejemplo de la importancia de la comunicación de dos vías en las campañas fue descubierto después de la primera semana. Después de que el alcalde anunció que el consumo de agua en realidad había aumentado en un 2%, residentes reportaron en una encuesta que estaban preocupados de que esta campaña se traduciría en una reducción de los servicios y estaban ahorrando agua en respuesta.
- **El proceso de consulta** dio lugar a un mayor sentido de una visión compartida de la ciudad. Los resultados del estudio mostraron un mayor orgullo de vivir en Bogotá y, a diferencia de sentimientos anteriores de desafiliación, sentían que eran ciudadanos de Bogotá.
- **La transformación del espacio público** inspiró un amor de la ciudad por sus habitantes que no existía antes. Las mejoras en el transporte han reducido los tiempos de viaje y esto dio a los ciudadanos algo de lo cual estar orgullosos en relación con otras jurisdicciones.
- En paralelo con los cambios no culturales, el **sistema de auto-valoración de los propiedades** y la **comunicación** efectiva, el 93% de los contribuyentes de Bogotá pagaron los impuestos a la propiedad a tiempo y los ingresos de la ciudad han aumentado.
- El **enfoque de tres vertientes** para promover el buen comportamiento cambió el enfoque de los incentivos punitivos a tácticas menos costosos que no reducen la calidad de vida y el orgullo cívico que se inspiró. Estas tácticas, incluyendo las tarjetas de los ciudadanos para fomentar buenos hábitos de tráfico, redujeron homicidios y accidentes de tránsito.

Deficiencias

- **El decreto 1421** fomentó la autoridad del alcalde sobre las juntas locales. Esto se traduce en lo que el concejal Juan Carlos Flórez describe como “un hiper-alcalde que no rinde cuentas a los políticos. El puesto de alcalde está libre de la política. El riesgo es

que, hasta ahora, estamos de acuerdo con lo que han hecho los alcaldes, pero qué pasa si no nos gusta lo que hacen?”³²

- El enfoque de la ciudad en la escasez y la planeación de suma cero reduce la oportunidad de crear soluciones innovadoras y tomar ventaja de las soluciones de los ciudadanos a las limitaciones de recursos.
- Una percepción del clientelismo aún persiste. Según una encuesta, el 60 por ciento de los encuestados cree que “la única manera de conseguir un puesto público es tener palancas” y el 64.5% cree que “la gente no participa porque no se gana nada.”³³

Lecciones aplicables a MUPA

Los residentes de la Ciudad de Panamá tienen percepciones negativas sobre la capacidad de la ciudad de promover la cohesión y una comunidad comprometida que incluya indicadores en las áreas de apoyo social, identidad local, cultura, y la participación comunitaria (véase el apéndice 1). La ciudad también tuvo malas notas en la gestión pública participativa de acuerdo con el Plan de Acción del BID (véase el apéndice 2).

Dada esta situación, el MUPA podría **aplicar métodos pedagógicos para involucrar más a los ciudadanos y hacerles responsables por los cambios**. Por ejemplo, el uso de técnicas donde se hace públicamente contar el avance de la conservación de agua y públicamente preguntar qué se podría hacer para hacer un mejor uso del recurso se podrían aplicar al MUPA. Al dar a los ciudadanos parte de la responsabilidad del seguimiento y fiscalización del trabajo, se puede aumentar la participación ciudadana y el empoderamiento de los resultados en la ciudad.

Como cuenta el caso, la **comunicación bidireccional entre los ciudadanos y el gobierno** es clave para que el propósito de estas campañas sea claro. También, se podrían establecer incentivos en las cuentas individuales de las personas, donde aquellos que conservan o se quedan bajo el límite, reciben un beneficio, que puede ser compensación por parte del Municipio. Una deficiencia de este tipo de incentivos es que puede encarecer el recurso.

Fortalecer la planificación basada en la participación ciudadana puede ser una lección que también aplica al MUPA. Al involucrar a la población en estos procesos se podría reducir el clientelismo.

Tener un **catastro actualizado** trae muchos beneficios a la ciudad por parte de la adecuada recaudación de impuestos. A pesar de que MUPA no tiene la competencia de recaudar el Impuesto al Bien Inmueble, puede recolectar información y beneficiarse de que el gobierno central recaude más impuestos. Si el catastro está atado al sistema de recaudación de impuestos y se lo usa como herramienta para evaluar el nivel de préstamos para financiar propiedades en la ciudad, se podría aplicar el **sistema de autovaloración de las propiedades**. El poder se le entrega al propietario quien tiene el incentivo de valorar de manera alta porque hay un interés que esa propiedad tenga mucho valor para poder después venderla. Este mismo sistema se puede aplicar para la recaudación de impuestos que le corresponde al MUPA como las licencias de autos o impuestos de otros bienes.

GESTIÓN FISCAL EN LOS MUNICIPIOS DE VALLEDUPAR Y MANIZALES, COLOMBIA



Imagen: Pintrest

Palabras clave

Consulte la página 8.

La descentralización en el contexto

Consulte la página 8.

Nivel sub-nacional del caso: Este caso describe los acontecimientos en dos municipios de tamaño medio.

Resumen del programa o política

Esta sección resume el estudio de caso escrito por Alberto Maldonado titulado *Gestión de Impuestos en los municipios de Valledupar y Manizales, Colombia* en el libro *Liderazgo e Innovación en Gobiernos Subnacionales: estudios de caso en América Latina*. El artículo describe las reformas de gestión fiscal en las dos ciudades de Colombia y sugiere cómo esas lecciones son aplicables a otras jurisdicciones.

Según el artículo, los críticos del sistema de descentralización en Colombia creen que el aumento de las transferencias nacionales a las localidades desincentivaría a los gobiernos locales de movilizar recursos locales debido al costo político de gravar a sus ciudadanos. Este

fue el caso en algunas ciudades de Colombia, pero Valledupar y Manizales fueron capaces de aumentar sus recursos locales a través de la implementación de las políticas y prácticas discutidas a continuación.

Una característica fundamental que permitió a estos dos municipios tener éxito en la mejora de la gestión tributaria es que los alcaldes elegidos popularmente heredaron una cultura municipal de buena gestión. Otras características importantes son las que Maldonado describe como “baja rotación en el personal encargado de las finanzas y la planeación local, el uso eficaz de los recursos disponibles, y un considerable esfuerzo para aumentar la eficiencia.”³⁴

A continuación se presenta una lista de acciones exitosas que cada municipio llevó a cabo para disminuir su dependencia del gobierno central para obtener ingresos. Mas información sobre estas acciones requiere investigación más allá del alcance de esta revisión.

Valledupar:

- Había creado una cooperativa y despidió al funcionario público encargado de la gestión de carreteras rurales
- Estableció y administró un programa exitoso de pavimentación de barrios
- Tenía inspectores rurales electos popularmente para establecer una mayor participación y rendición de cuentas
- Con la ayuda de un consultor, el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, y el Ministerio de Gobierno, llevaron a cabo un programa de capacitación masiva en la planeación estratégica para todo el personal de supervisión. Esta acción llevó a la creación de una unidad central de planeación, responsable de la elaboración de planes y el monitoreo de los funcionarios encargados de esos planes, una unidad central de planeación, y una unidad de procesamiento técnico-político, responsable del seguimiento de los problemas del día a día y de decidir si estos problemas deberían ser elevados al alcalde o delegadas a otros miembros del personal
- Profesionalizó su personal sin aumentar el número de miembros
- Llevó a cabo iniciativas en colaboración con el IGAC (véase el caso de Bogotá para obtener más información, pág. 8)
 - Desarrolló la formaciones en temas catastrales
 - Actualizó los catastros en 1994
 - Aumentó las tasas de impuestos sobre bienes inmuebles
- Había sistematizado el proceso de cobro mediante el establecimiento de un sistema de registro de contribuyentes.
- Había utilizado ejercicios coercitivos y de presión para promover el pago a tiempo, incluyendo una campaña con el lema “vea sus impuestos trabajando”, que conectan los impuestos de una persona a mejoras en los servicios
- Realizó inspecciones combinadas con publicidad por radio para aumentar la recaudación de impuestos del comercio e industria
- Autorizó una asociación de ahorro rural para aceptar pagos de impuestos
- La policía estaba autorizada para actuar como agente de recaudación
- Había instituido un impuesto a la gasolina, que estaba reservado exclusivamente para el transporte en carretera y las inversiones en infraestructura
- Con el apoyo del gobierno nacional, había redactado y publicado el código de impuestos municipales y estados presupuestarios que se convirtieron en herramientas procesales para el personal y los pagadores de impuestos
- Había recibido entrenamiento de bancos locales e implementado un proceso de presupuesto basado en los programas
- Tenía informes diarios sistematizados para “dinero en mano”
- Estableció un fondo de bienes municipal que utiliza gravámenes y créditos para financiar la infraestructura

Resultados

Fortalezas

- Los ingresos propios se incrementaron de manera significativa lo que permitió una ligera reducción de la dependencia de los recursos nacionales. La reducción de la dependencia se describe como leve debido a que durante el mismo período descrito en este caso el gobierno central aumentó la cantidad de transferencias de manera significativa.
- Los gastos de operación fueron menores que los ingresos propios, lo cual significa que el total de las transferencias del gobierno central fueran destinados a inversiones. Durante este período, la inversión per cápita incrementó en más del doble.
- Debido al aumento de los recursos disponibles para la inversión, el municipio fue capaz de mejorar la infraestructura de carreteras, educación, salud y recreación.

Deficiencias

- La oficina de planeación siguió siendo débil y no tenía una división o unidad encargada de la formulación de proyectos y seguimiento. La oficina de planeación también carecía de información suficiente sobre el desarrollo y las actividades de planeación, las cuales rara vez fueron evaluadas.
- El fondo de bienes municipales se topó con problemas cuando las personas se resistieron a pagar impuestos de activos, lo cual hacía difícil para pagar el crédito.

Manizales:

- Había liderado la descentralización de los servicios de salud mediante la implementación de una asociación público-privada
- Estableció un instituto de capacitación municipal que es mayoritariamente auto-sostenible y su misión es la formación de personal en todos los niveles de gobierno
- Creó la Corporación Manizales Reverdece en colaboración con el sector privado, que es responsable de parques y espacios verdes en toda la ciudad
- Privatizó la limpieza de calles que normalmente estaba en déficit
- Llevó a cabo iniciativas en asociación con el IGAC
 - Desarrolló el catastro en 1989, luego lo actualizó en 1993, y luego comenzó conversaciones sobre otra actualización varios años más tarde
 - Utilizó individuos expertos en este campo que serían responsables de completar los formularios de impuestos para actualizar la información de catastro para aquellos lotes cuyo uso de suelo había cambiado
 - Implementó un proceso de captura electrónica de datos para reducir errores
- Había establecido diferentes tipos impositivos establecidos en base a las categorías de valores de propiedades
- Hecho un análisis cruzado de información de empresas e industrias con otros datos disponibles para presionar a las empresas a pagar todos los impuestos adeudados. Ejemplos incluyen los valores anuales declaradas a la administración tributaria nacional, la información sobre los pagos realizados con tarjeta de crédito a los establecimientos, información de grandes distribuidores, información derivada de liquidaciones de otros impuestos o regalías y nuevos registros mensuales con la cámara de comercio.
- Para el impuesto a la gasolina, en lugar de gravar en los numerosos puntos de venta al consumidor, se utilizó un sistema de impuestos a los mayoristas
- Se creó un código fiscal que regulara y sistematizara la recaudación de impuestos
- Se desarrolló un sistema de contabilidad avanzado que manejara presupuestos y activos y las finanzas
- Se usaron gravámenes para pagar por análisis, planes y estudios
- Promovió una programa de “Adopta un parque” el que las empresas privadas se hicieran financieramente responsables de mantenimiento de parques

- Formalizó prácticas como la planeación general y sectorial y bancos de proyectos establecidos
- Estableció un banco de finanzas municipales para facilitar los estudios de factibilidad y de ingeniería

Resultados

Fortalezas

- El uso de diferentes tasas basadas en distintas categorías de valor permite a los diseñadores de políticas para promover o desalentar actividades al permitir excepciones especiales para ciertas categorías o aumentando o disminuyendo la tasa de otra
- Sistematizar el código fiscal permitía elaborar planes financieros
- El municipio fue capaz de mantener altas tasas de crecimiento de ingresos propios
- Los ingresos tributarios per cápita crecieron y la tasa municipal de la dependencia del gobierno central siguió siendo la misma durante el período de estudio, lo que refleja el crecimiento constante de ingresos propios a pesar de que las transferencias del gobierno central aumentaron en todo el país
- Los gastos de operación fueron menores que los ingresos propios, lo cual significa que el total las transferencia del gobierno central fueron destinados a inversiones.
- Según las encuestas municipales, acciones para mejorar la planeación y racionalización de los gastos dirigidos a los ciudadanos ayudó a que los ciudadanos tuvieran una imagen positiva de las actividades de la ciudad

Deficiencias

- No hay mucha evidencia para apoyar la conclusión de que los recursos se utilizaron de manera eficiente
- El crédito aumentó, pero fue muy irregular.

Lecciones aplicables a MUPA

Estos casos nos demuestran que las experiencias en Valledupar y Manizales no son el resultado de reformas drásticas y fundamentales en la gestión fiscal, sino más bien son el resultado de un número cambios y políticas. Uno de los elementos clave descritos por el autor es la capacidad de ambas ciudades para mantener una baja rotación en los puestos de gestión tributaria y el fortalecimiento de los profesionales del municipio. La **continuidad del personal** es sumamente importante y MUPA se beneficiaría de la institución de políticas para atraer a personal, desarrollar sus habilidades y retenerlos en el largo plazo. Otra manera de verlo es tener las herramientas para que el conocimiento pase a futuros funcionarios y que haya una **transferencia de conocimiento y prácticas exitoso** a nuevos funcionarios. Una de estas herramientas son los **manuales de procesos y procedimientos** que surgieron del trabajo con el gobierno central. Al mismo tiempo el aumentar la **capacidad de los funcionarios** aumenta el nivel profesional del MUPA sin necesariamente aumentar el número de funcionarios, como con un instituto de fortalecimiento de capacidades municipales auto-sustentable.

Se puede investigar maneras que el MUPA pueda establecer **fondo de bienes municipal** con gravámenes y créditos para financiar la infraestructura.

El caso de estudio cuenta cómo se **triangula la información de recaudación** de impuestos. En el MUPA, se puede triangular y verificar cuántos impuestos se pagan usando los diferentes métodos donde se encuentra esa información. MUPA ha ampliado lo métodos y la facilidad de pago de impuestos. También puede experimentar con otras oficinas recaudando los impuestos.

Desde la perspectiva de la planificación, el Caso demuestra que es necesario contar con la capacidad de **planificación para el desarrollo** social, económico, ambiental municipal.

Fortalecer esta área del municipio permite no solo una planificación basada en metas concretas pero después un **monitoreo y seguimiento** de proyectos y programas eficiente. El MUPA puede crear

En este Caso se identifican acciones que ayudaron al municipio a aumentar la **capacidad crediticia** de la ciudad, aunque haya sido irregular. En el contexto de Panamá, estas acciones que ayudan a aumentar la capacidad crediticia pueden ser claves si la ciudad está pensando en un futuro solicitar préstamos o créditos con la banca nacional e internacional.

Las reformas en ambas ciudades fueron muy dependientes del apoyo fuerte y la continua participación del gobierno central. Sin embargo, ambas ciudades también involucraron a sus ayuntamientos para aprobar estas reformas que generaron niveles adicionales de visibilidad y formalidad. Además, el caso demuestra acciones que puede tomar el municipio y empujar las barreras de la descentralización.

REFORMAS ADMINISTRATIVAS EN EL ÁREA METROPOLITANA DE TOKIO, JAPÓN



Imagen: Wikimedia Commons

Descentralización en contexto

Tipo de Gobierno: Unitario

Divisiones sub-nacionales:

Total: 1188

Regionales: 47 prefecturas (1 distrito metropolitano - Tokio, 2 prefecturas urbanas, un distrito, y 43 prefecturas rurales)

Municipal: 1741 (23 distritos especiales dentro de Tokio, 20 ciudades designadas, 42 ciudades principales, 40 ciudades especiales, 688 otras ciudades, 745 pueblos, y 183 aldeas)

Selección de leyes: La Ley de promoción de la descentralización (LPD) fue promulgada en 1995 con tres objetivos:

1. Las funciones de los gobiernos centrales y locales deben aclararse incluyendo la división de responsabilidades,
2. Las medidas deben ser desarrolladas para revitalizar las comunidades regionales en todo Japón, y
3. Las medidas deben ser desarrollados para aumentar la independencia de las autoridades locales.

En la práctica, el gobierno central era responsable de revisar las consideraciones administrativas, legislativas y presupuestarias necesarias para descentralizar. El gobierno local fue el responsable de la mejora de la eficiencia y de hacer los preparativos para asumir nuevas responsabilidades que fueran a recibir. En 1999, la Dieta japonesa (cuerpo legislativo bicameral) modificó 475 leyes para promover la descentralización de poder del gobierno central al gobierno local.³⁵

Estado actual:

En el momento en este caso fue publicado, una población envejecida y la disminución de la competitividad industrial había creado una intensa competencia entre ciudades japonesas. La mayoría de las ciudades estaban logrando los estándares mínimos requeridos por el gobierno central y los gobiernos locales se estaban moviendo de la normalización (lograr el estándar mínimo) a la diversificación (dar importancia a los resultados y la disminución de personal del gobierno).³⁶

- La descentralización fiscal
 - La autonomía sobre el gasto local es muy limitada y los gobiernos locales son vistos como “agentes de pago” del gobierno central.³⁷
 - La proporción de los ingresos propios de los gobiernos locales ha ido en aumento, pero los gobiernos locales todavía dependen de las transferencias nacionales para casi la mitad de sus ingresos.³⁸
- La descentralización administrativa
 - La relación entre los gobiernos nacionales y locales se promueve como una cooperación entre iguales, los ministerios nacionales delegan muchas funciones a los gobiernos locales con los cuales crean una relación de subordinación.³⁹
 - El gobierno nacional está implicado en la etapa de planeación y el gobierno local es responsable de la ejecución y los resultados son compartidos. Esto causa incertidumbre sobre quién es responsable de proyectos, políticas o iniciativas fallidas o exitosas.⁴⁰
 - El gobierno nacional delega tareas entre los departamentos dentro de los gobiernos locales, representando así los agentes del gobierno central.⁴¹
 - El gobierno central coloca un gran número de su personal en los gobiernos locales.⁴²
- La descentralización política
 - Directores ejecutivos locales (gobernadores de las prefecturas y alcaldes de municipios) son elegidos popularmente, pero el 70-80% de sus tareas administrativas son delegadas por el gobierno central, lo cual degrada su autonomía.⁴³
 - Es difícil que los políticos locales sean considerados responsable de las acciones porque los gobiernos locales son responsables de la entrega de un “mínimo nacional” que se determina por el gobierno central. Este “mínimo nacional” termina por consumir una mayor cantidad de recursos locales, sin preocuparse por el contexto local.⁴⁴
 - Los gobiernos locales pueden promulgar leyes dentro de los límites de la legislación nacional, pero las políticas innovadoras a menudo se examinan en gran medida por el ministerio en cuestión y pueden ser consideradas ilegales. Esto se traduce en una práctica común de los gobiernos locales de consulta con los ministerios nacionales para garantizar que las leyes no serán revocadas, lo cual les da una influencia importante a los ministerios nacionales.⁴⁵
 - Ex funcionarios del gobierno nacional se retiran con demasiada frecuencia y son elegidos como funcionarios del gobierno local.⁴⁶

Nivel sub-nacional del caso: distrito metropolitano compuesto de 23 distritos especiales. Es la capital urbana, política y económica de Japón.

Resumen del programa o política

Las reformas esbozadas en este caso⁴⁷ se organizan en torno a dos temas: ampliación de la autonomía y la reforma de la gestión. La ampliación de la autonomía tiene dos pilares:

- Establecimiento de la soberanía local y
- Gestión de cooperación con los ciudadanos y las empresas privadas.

El primer pilar, el establecimiento de la soberanía local, no será discutido en esta revisión, ya que no aplica a la Ciudad de Panamá ya que se refiere a la devolución de poderes desde el gobierno metropolitano a las localidades y la búsqueda de la fusión de municipios. Sin embargo, la gestión de cooperación con los ciudadanos y las empresas privadas es altamente aplicable a la Ciudad de Panamá.

La reforma de la gestión tiene un énfasis en tres pilares:

- Rapidez de los servicios - la metrópoli tiene un asombroso número de personal y la toma de decisiones internas es lento,
- Conciencia de costos- a causa de la difícil situación financiera, y
- Resultados - mejor calidad de la prestación de servicios para competir con otros gobiernos locales.

Como parte de la reforma de la gestión, la oficina ejecutiva del gobierno metropolitano está investigando cómo se pueden simplificar los sistemas y la burocracia, con énfasis en la formación de políticas en el marco de la descentralización en lugar sobre la implementación de proyectos que pueden ser transferidos a otros departamentos o localidades. Además, las organizaciones que se financian o son supervisadas por el ejecutivo están siendo investigados por ver si existen oportunidades de consolidar, racionalizar las actividades, revisar los sistemas de evaluación de gestión y otras medidas de eficiencia. La oficina ejecutiva también está investigando la transformación del sistema de gestión de personal de uno basado en antigüedad a uno que promueve a los individuos en base a su capacidad y rendimiento.

El gobierno metropolitano ha llevado a cabo tres políticas para promover la participación del público.

- **El intercambio de información con el público** implica solicitar la opinión de los ciudadanos sobre planes, documentos, etc. Este procedimiento está apoyado a través de la implementación de un sistema en línea para cada oficina del gobierno.
- **La apertura de la administración** ha tomado la forma de sistemas de divulgación pública y un sistema de auditoría externa. Las acciones incluyen la introducción de un sistema para abrir las reuniones al público, hacer solicitudes a los ciudadanos para conferencias y comisiones, y realizar evaluaciones completas similares a las evaluaciones de impacto ambiental. Se toma un enfoque de análisis de escenarios para mirar varias propuestas como presentaciones a los ciudadanos y que la propuesta final refleje la opinión de los ciudadanos.
- Las audiencias públicas se utilizan para **reflejar las opiniones de los ciudadanos** en las políticas públicas, pero éstas se limitan a discusiones con el gobernador que toman lugar dos o tres veces al año. Para llegar a más ciudadanos de una manera más eficiente, la metrópoli también lleva a cabo encuestas de opinión pública varias veces al año. Además, la metrópoli recibe opiniones de 500 monitores ciudadanos una vez al año. Por último, los ciudadanos pueden presentar sus propuestas directamente al gobernador a través del Internet.

El gobierno metropolitano ha mejorado el proceso administrativo a través de la promoción de tecnología de la información y una gestión de costos. El gobierno está tratando de establecer un “gobierno electrónico” que puede proporcionar diversas funciones administrativas a través del Internet. Para hacer efectiva la gestión de costos, el gobierno está llevando a cabo un balance contable y un estado de pérdidas y ganancias similar al que se utiliza en las empresas privadas.

Para reducir la incertidumbre sobre quién es responsable de ciertas funciones del gobierno, el gobierno está trabajando con su personal para aclararlo. En concreto, están confiando en personas que se encuentran en el ámbito para hacer recomendaciones sobre dónde debe establecer la responsabilidad y la institucionalización de la decisión. En este sentido, el gobierno está tratando de cultivar un espíritu de servicio y de gestión eficaz.

Resultados

Fortalezas

- El establecimiento de los tres pilares es de gran ayuda para la dirección de los funcionarios públicos y para articular claramente la dirección de las reformas
- El enfoque en la formación de políticas en lugar de ejecución del proyecto a los niveles más altos del gobierno permite a los departamentos tomar decisiones con agilidad, pero permanecen dentro de la dirección de la administración

Deficiencias

- Las actividades de participación pública son reactivas. La transparencia es importante, pero en lugar de permitir a los ciudadanos a reaccionar a las ideas generadas por el gobierno, a los ciudadanos se les debe incluir en la formulación de esas ideas
- No está claro si las propuestas presentadas al gobernador a través del Internet se toman en consideración de manera real o de qué forma se valoran
- La eficiencia es el foco de muchas de las reformas y no es claro si en este caso la eficiencia se consigue a costa de la resiliencia.

Lecciones aplicables a MUPA

En el MUPA se puede aplicar las tres políticas para promover el involucramiento de los ciudadanos. En general estas tres políticas mejoran la transparencia de un Municipio. El pedir la **opinión de los ciudadanos** en planes e investigaciones demuestra una apertura para escuchar la opinión de los ciudadanos. Por otro lado, el abrir las puertas en reuniones puede también ser replicado. El punto importante ahí es **manejar las expectativas** de los ciudadanos y realmente reflejar las opiniones recolectadas de los munícipes y actuar sobre la información recolectada. La tercera también puede ser una buena opción ya que serían reuniones coordinadas dos o tres veces al año para escuchar a los ciudadanos. Estas reuniones darían un espacio para que se escuche la opinión y necesidades del público y también un sistema de responsabilidad del Municipio de responder a esos pedidos y así mantener la confianza de los ciudadanos.

Una manera más participativa puede ser que los ciudadanos sean parte de todo el proceso de creación de política pública, impulsando una verdadera **planificación participativa** y no solamente de reacción a una política existente.

Al mismo tiempo, para **simplificar o hacer sistemas más eficientes**, el MUPA puede aclarar los roles y responsabilidades. Como cuenta el caso, se puede pedir a los propios funcionarios a quién le corresponde responder ciertos roles. El reconocer que los funcionarios tienen experiencia e información demuestra el compromiso del municipio para escuchar y tomar en cuenta esas voces.

Como muestra el caso, a veces los municipios en procesos de descentralización son subordinados de los gobiernos centrales. Sin embargo el MUPA tiene la oportunidad de empoderar su administración y **tomar rol de liderazgo** en ciertos temas como la gestión de residuos o movilidad ya que el municipio tiene más acceso a información o incentivo de responder a sus ciudadanos.

MODERNIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO EN MENDOZA, ARGENTINA



Imagen: Trip101

Palabras clave

Presupuesto basado en resultados (PbR) – un ejercicio anual orientado a resultados en el presupuesto, con un conjunto claro de prioridades, objetivos, organismos de ejecución, costos, costos por unidad, y mucho más.⁴⁸

La descentralización en contexto

Tipo de Gobierno: Federal

Divisiones sub-nacionales:

Total: 2242

Regional: 24 (23 Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires)

Municipal: 2218

Selección de leyes: La mayoría de las reformas de descentralización en Argentina se produjeron en la década de 1990 durante el gobierno de Menem. Estas reformas se enfocaron en la delegación de funciones administrativas. La mayor descentralización política ya se había establecido la Constitución Federal de 1994 de Argentina, donde se estableció que las Provincias, el primer nivel de gobierno subnacional, podían votar por sus propias constituciones y leyes. A las Provincias también se les dio el poder de elegir a sus autoridades y organizar su propia administración de justicia. La Constitución también dio poderes a los municipios que les permitía elegir a sus propias autoridades, gestionar servicios y obras públicas, establecer la autoridad policial, la gestión de sus presupuestos, y crear impuestos.

La Ley 1973 de Co-participación estableció que el 48.4% del presupuesto nacional se asignaría a los gobiernos locales y regionales. Esta ley expiró en 1984 y fue reemplazada por un sistema de negociación entre gobernantes y legisladores.⁴⁹

Estado actual:

Argentina es considerado como uno de los países más descentralizados de América Latina, haciendo competencia con los Estados Unidos y otros países altamente descentralizadas en todo el mundo.

- La descentralización fiscal⁵⁰
 - Argentina fue uno de los países más descentralizados de América Latina en términos de gasto público. Aproximadamente el 44% del gasto público de Argentina está en el nivel sub-nacional y el 5.3% a nivel municipal.
 - Aproximadamente el 91% de los presupuestos subnacionales se gastan, dejando muy poco para las inversiones públicas.
 - Las Provincias reciben ingresos de los recursos naturales, impuestos sobre la renta, impuestos sobre la propiedad y vehículos.
 - Muy pocos poderes fiscales se otorgan a los municipios y los municipios generan ingresos a través de impuestos sobre los servicios municipales, las empresas y los impuestos ambientales.
- La descentralización administrativa.⁵¹
 - Las Provincias tienen el poder que no es delegado por la Constitución al Estado federal.
 - Los poderes de las Provincias incluyen la creación de regiones para el desarrollo socio-económico, gestionar los recursos naturales, y gestión la educación secundaria.
 - Con el conocimiento del Congreso Nacional, Provincias pueden firmar acuerdos internacionales si no entran en conflicto con la política exterior nacional, afectan al crédito federal o contradicen los poderes otorgados por la constitución.
 - Las provincias y el gobierno nacional comparten responsabilidad de la educación universitaria, la atención a la salud, estaciones de autobuses, vivienda y la provisión de energía.
 - Los municipios tienen competencia exclusiva en la gestión de residuos, carreteras, construcción, alcantarillado, mercados, cementerios, transporte público y las normas de circulación.
 - Los municipios comparten la responsabilidad de la educación primaria, la atención primaria de salud, agua y alcantarillado, y la construcción de carreteras regionales y mantenimiento.
- La descentralización política
 - Procesos democráticos volvieron a Argentina en 1984.⁵²
 - Provincias y municipios pueden elegir directamente a sus propios gobiernos.
 - Desde la expiración de la Ley de Coparticipación 1973 en 1984, los gobernadores y los legisladores nacionales han negociado transferencias financieras a los gobiernos regionales, creando una práctica clientelista que cae en líneas partidistas.⁵³

Nivel sub-nacional del caso:

Resumen del programa o política

Este caso revisa dos experimentos en Mendoza que se produjeron durante un tiempo de incertidumbre política y macroeconómica a nivel nacional. En esta revisión sólo se incluirá uno de los experimentos debido a que el segundo, un esfuerzo para un sistema de reparto de ingresos basado en el rendimiento entre el gobierno de la provincia y sus municipios, no es aplicable a MUPA.

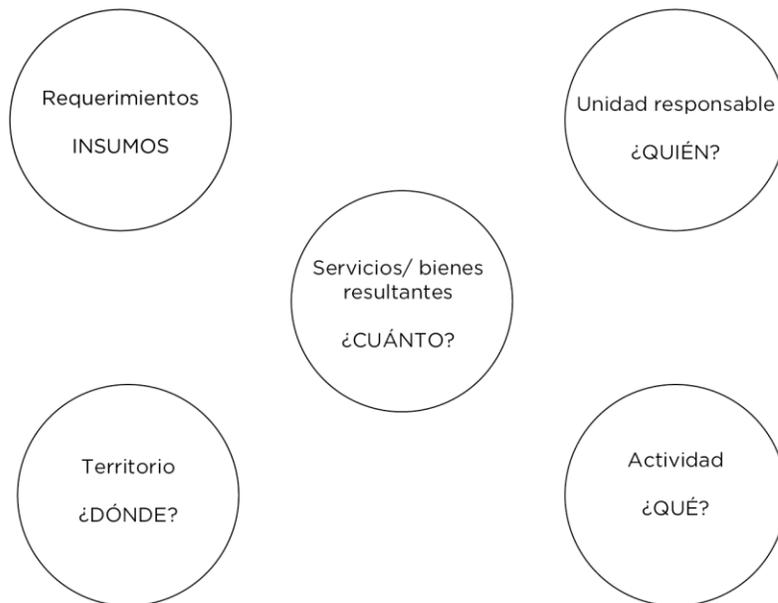
Presupuestos basados en resultados (PbR)

En 1988, el Ministerio provincial de Hacienda presentó PbR como una reforma para satisfacer las necesidades de los ciudadanos de enlazarse con las políticas, enlazar las políticas con los recursos, y los objetivos con resultados. Curiosamente, la reforma PbR comenzó como un proyecto de investigación en la Universidad de Cuyo que duró de 1983 hasta 1987, y era llamado Proyecto de Presupuesto y Tarifas en el Sector Público de Mendoza. El equipo de investigación se convirtió en un “equipo de cambio’ eficaz y motivado”, quienes estuvieron involucrados en la implementación de PbR comenzando en 1988 y muchos de los miembros del equipo fueron finalmente contratados por la administración. El gobierno tenía cuatro objetivos que se esperaba que PbR lograría:

- Aumentar la transparencia y la rendición de cuentas en la formulación de políticas,
- Hacer hincapié en las políticas prioritarias,
- Medir el rendimiento de la política, y
- Servir como un vehículo para la reforma de la administración pública posterior.⁵⁴

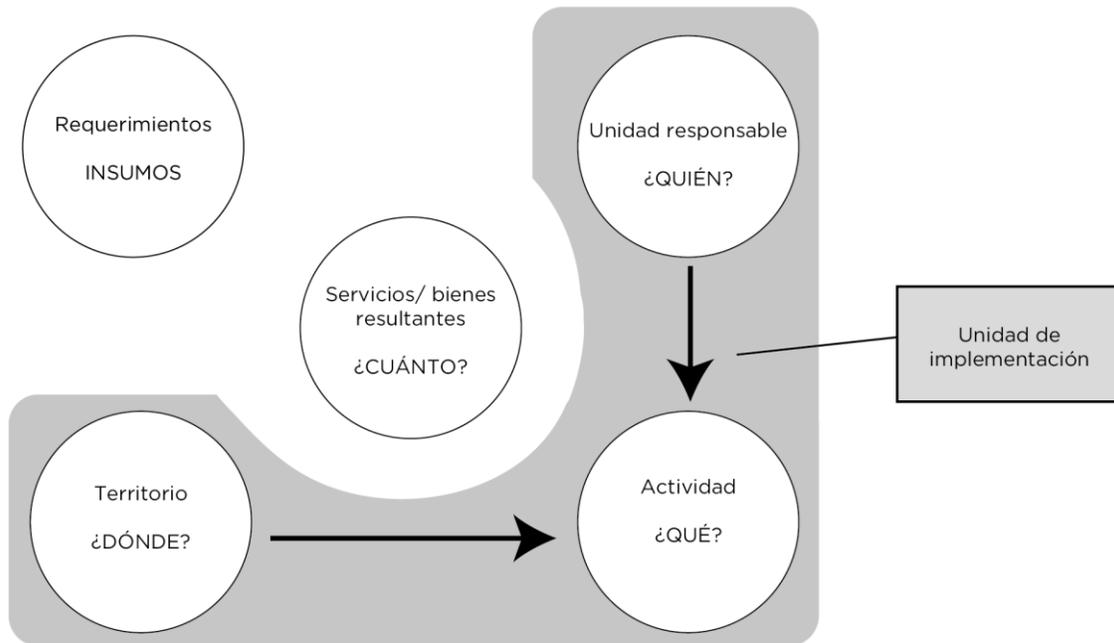
El “ciclo” PbR tiene cuatro etapas distintas.

1. Recopilación de información preliminar



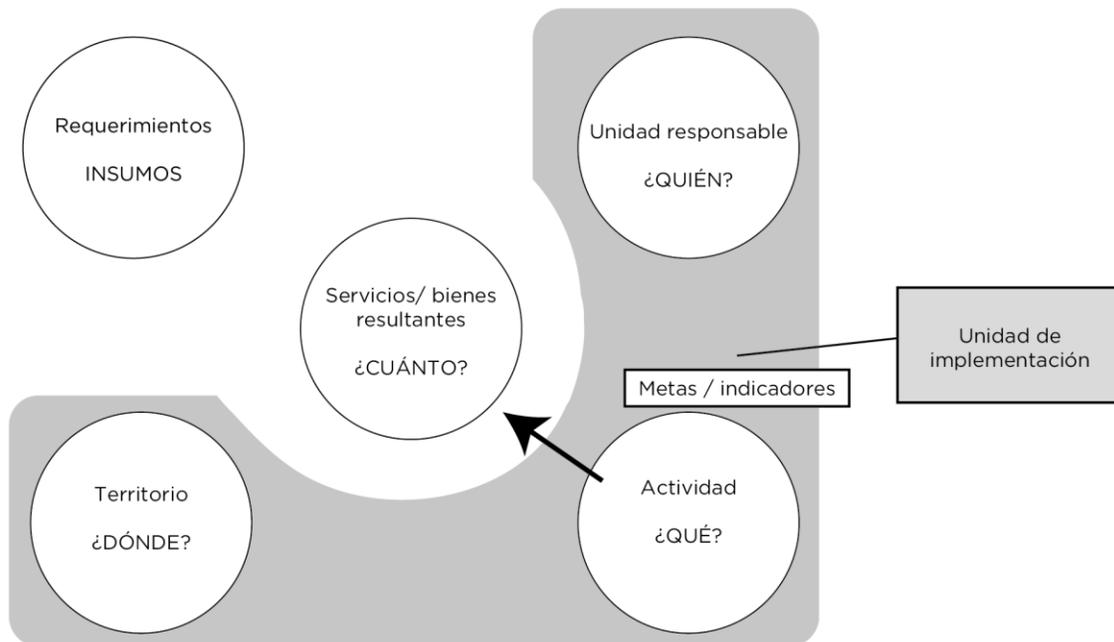
Source: Fuhr, Harald 2004

2. A las unidades de ejecución se les asignan tareas



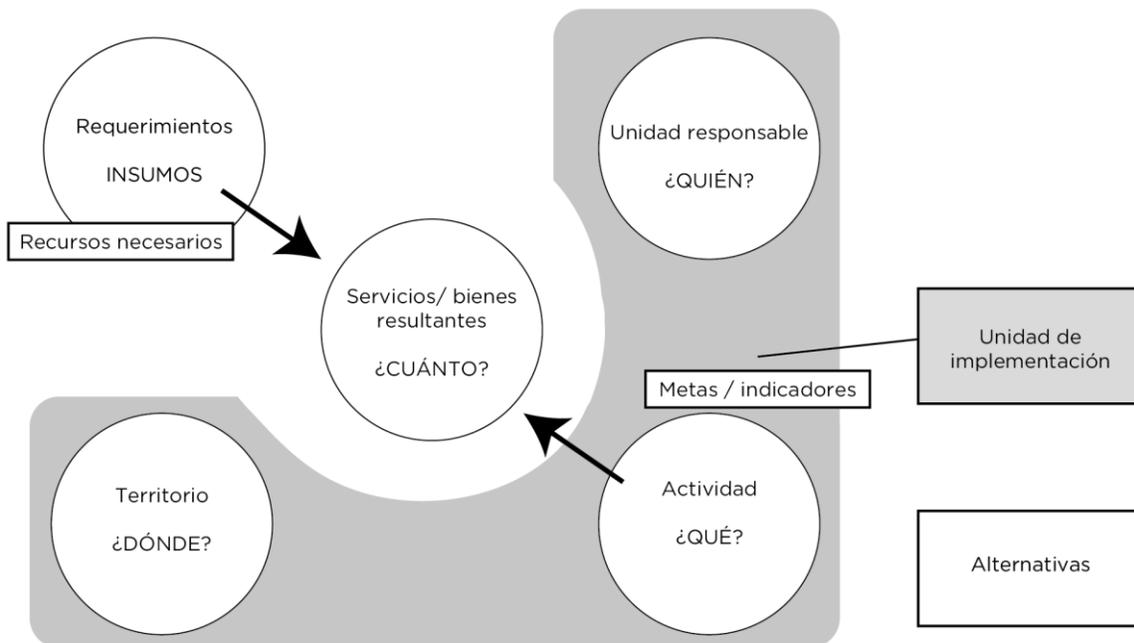
Source: Fuhr, Harald 2004

3. Se definen objetivos e indicadores



Source: Fuhr, Harald 2004

4. Definir las necesidades de recursos, analizar las alternativas y los recursos del programa



Source: Fuhr, Harald 2004

Resultados

De acuerdo con Fuhr, PbR introdujo varias herramientas nuevas para los tomadores de decisiones de Mendoza.

- El sistema de clasificación de insumos
- El sistema de compra de insumos
- El sistema de clasificación de la actividad
- La sistematización de las responsabilidades y las entidades funcionales
- La sistematización de la información territorial
- La descentralización de la gestión financiera a nivel de departamento y unidad
- El desarrollo de un nuevo sistema de administración de personal
- Mejores opciones para la gestión y la formación del personal
- Nuevas opciones para monitorear, evaluar y ajustar el presupuesto
- Redes de computadoras sofisticadas que abarcaran toda la administración y nuevas opciones para el intercambio de información entre las dependencias
- sistemas de información de gestión mejoradas para una mejor toma de decisiones
- Nuevos indicadores de rendimiento
- Nuevas opciones para la medición del gasto
- Mejor seguimiento de proyectos de inversión provinciales
- Nuevos procedimientos legales

ROB permitió por primera vez al Ministerio de Finanzas que:

- Traducir claramente las necesidades en políticas y las políticas en un conjunto de actividades y sub-actividades
- Definir objetivos medibles asociados con las actividades
- Definir las responsabilidades de las unidades y del personal de ejecución
- Asignar los recursos (financieros y humanos)
- Monitorear el progreso de las actividades
- Orientar y evaluar la implementación

- Cuantificar el impacto
- Iterar sobre las políticas y las actividades anteriores

Fortalezas

- PbR depende en gran medida de buena información y datos para informar las necesidades y actuar como base de las opciones de política. Los objetivos y metas se miden basados en los datos, lo cual significa que datos incorrectos pueden causar mensajes mezclados.
- Campañas publicitarias, interacciones en persona entre los tomadores de decisiones, y un esfuerzo de difusión de toda la información con los departamentos fue clave para difundir la política.
- Debido a su diferencia con el sistema anterior, se requirió que el personal pusiera grandes cantidades de esfuerzo y se capacitara en la utilización del sistema
- En la mayoría de los casos, el proceso dio lugar a más opciones de menor costo o mejor calidad
- La descentralización del sistema y la promoción de la toma de decisiones dentro de la unidad de ejecución resultó en una disminución significativa en el tiempo de procesamiento administrativo
- El uso de la tecnología permitió el monitoreo en tiempo real, lo cual mejoró la gestión
- Los departamentos tienen la opción de calcular el costo unitario de los servicios
- Es técnicamente factible controlar los gastos y reducir los costos tanto para los insumos como para servicios
- Se han establecido criterios para evaluar el rendimiento y detectan deficiencias en la prestación de servicios

Deficiencias

- El personal no es recompensado si se alcanzan los objetivos y las sanciones no se imponen si no se alcanzan
- La recolección de datos es excesivamente pesada y costosa
- Existe el riesgo de que el sistema degenere en un ejercicio simbólico anual
- La formación del personal no se ha mantenido capacitado de forma adecuada al ritmo de las mejoras en la tecnología. La estructura de la administración pública actual no da cabida a un uso eficiente del personal. Por ejemplo, a medida de que se introducen nuevas tecnologías o sistemas se crean nuevas unidades y se contrata nuevo personal, mientras que las unidades viejas y el personal anterior se mantienen, creando así redundancias.

Lecciones aplicables a MUPA

MUPA puede aprender de este caso ya que al implementar el Presupuesto Basado en Resultados (PbR) pone a la luz algunas de las brechas del Municipio. En este caso, emergieron necesidades que de otra manera no estarían visibles. Por ejemplo, las herramientas que se introdujeron fueron un resultado de establecer PbR ya que surgió la necesidad de tener una **línea base de indicadores y recopilación de información preliminar**, clasificación de insumos o sistematización de responsabilidades, entre otros. Entonces, la ciudad tuvo que crear herramientas para suplir esas brechas.

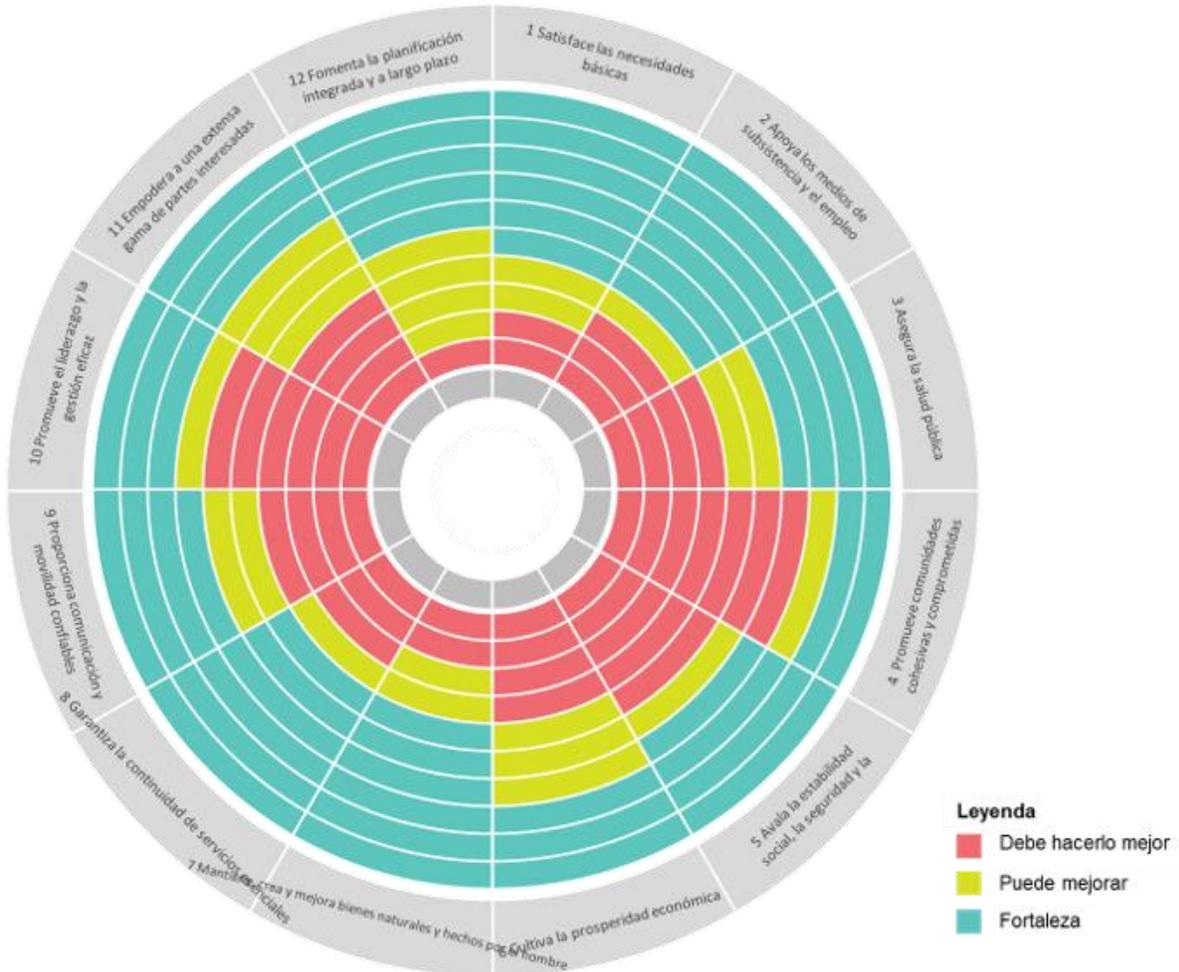
En este caso, el poner una meta que se quiera llegar ya conlleva de muchos otros pasos que fortalecerían la gestión municipal como establecer claras prioridades y poner un número a cada una, crear objetivos con indicadores de producto y de impacto, crear indicadores de rendimiento. Acompañando todo este proceso entraría la necesidad de **construir capacidades** dentro del Municipio **para hacer el seguimiento y evaluación de este proceso**.

La innovación de este Caso es **compartir públicamente la meta**, el número al que se quiere llegar. No sólo se convierte un norte para que las unidades gestoras sepan hacia donde ir y cómo invertir los recursos, pero también es una herramienta para demostrar avances, recibir

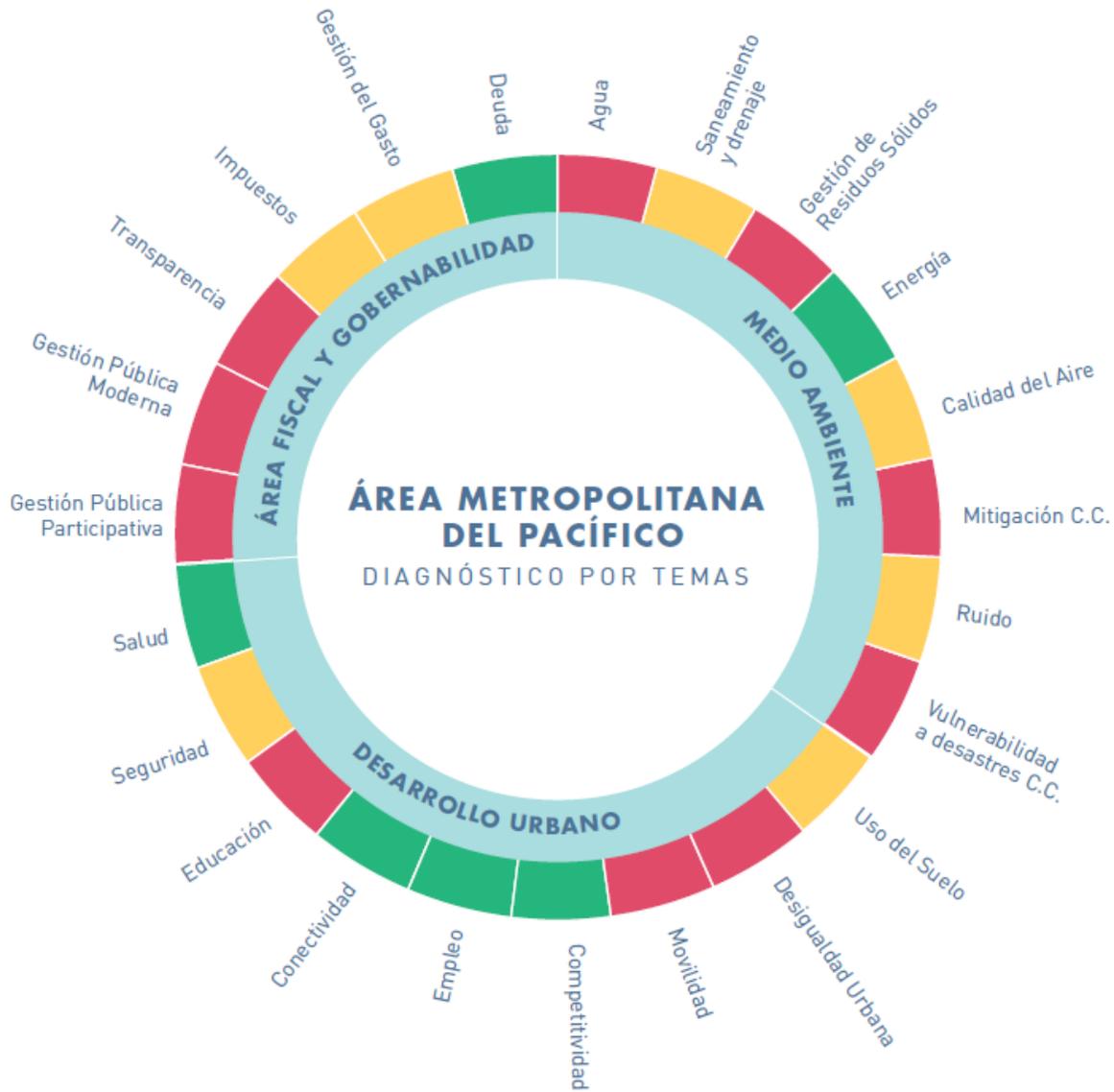
más recursos, y ganar apoyo político cuando se cumplen con esas metas. Usualmente estas metas van atadas a un **Plan de Desarrollo Municipal** multianual donde se articulan los indicadores de producto.

Para MUPA, el Presupuesto Basado en Resultados puede ser complementado con un **programa de incentivos de desempeño**. Este programa permite tener incentivos positivos o negativos por cumplir o no una meta. En algunos casos este programa de incentivos puede ser con recursos financieros que se asignan al equipo o departamento que cumplió con las metas. Así se reinvierte el dinero en esos proyectos y programas que ayudan llegar o sobrepasar las metas. En otros casos, el incentivo puede ser el reconocimiento del equipo que logró la/s meta/s.

APÉNDICE 1



APÉNDICE 2



APÉNDICE 3

Tabla 1. Material de consulta principal

Geografía	Cita	Tema
Delhi, India	Mehra, Diya. "What Has Urban Decentralization Meant? A Case Study of Delhi." <i>Pacific Affairs</i> , vol. 86, no. 4, 2013, pp. 813-833.	"Gobernabilidad empresarial"
Bogotá Colombia	"Citizens in Charge: Managing Local Budgets in East Asia and Latin America." Edited by Isabel Licha, Inter-American Development Bank, Dec. 2004, https://Publications.iadb.org/Bitstream/Handle/11319/410/Citizens%20in%20Charge%20Managing%20Local%20Budgets%20in%20East%20Asia%20and%20Latin%20America.Pdf%3bsequence=2 .	Cultura ciudadana
Tokio, Japón	Ibid	Reforma de la administración
Municipios de Valledupar y Manizales, Colombia	Maldonado, Alberto. "Tax Management in the Municipalities of Valledupar and Manizales, Colombia." <i>Leadership and Innovation in Subnational Government: Case Studies from Latin America</i> , edited by Tim Cambell and Harald Fuhr, 2004, pp. 99-121. The World Bank, documents.worldbank.org/curated/en/198171468269680798/pdf/288210PAPER0Leadership010innovation.pdf .	Gestión fiscal
Mendoza, Argentina	Fuhr, Harald. "Modernizing a Provincial Public Sector: An Experiment in Mendoza, Argentina." <i>Leadership and Innovation in Subnational Government: Case Studies from Latin America</i> , edited by Tim Cambell and Harald Fuhr, 2004, pp. 125-150. The World Bank, documents.worldbank.org/curated/en/198171468269680798/pdf/288210PAPER0Leadership010innovation.pdf .	Reforma administrativa

REFERENCIAS

- ¹ Peterson, George E., (1997), Decentralization in Latin America: Learning through Experience, Latin American and Caribbean Studies, Washington, DC: World Bank.
- ² <http://delhigovt.nic.in/newdelhi/bhagi.asp>
- ³ http://web.worldbank.org/archive/website01061/WEB/0_CO-15.HTM
- ⁴ <http://delhigovt.nic.in/newdelhi/bhagidari.asp>
- ⁵ Ministry of Personnel, Pension, and Public Grievances, Working Report: Bhagidari, Phase 1 (New Delhi: Ministry of Personnel, Pension, and Public Grievances, 2000-2001, vii
- ⁶ Mehra, Diya. "What Has Urban Decentralization Meant? A Case Study of Delhi." Pacific Affairs, vol. 86, no. 4, 2013, pp. 813-833
- ⁷ Mehra, Diya
- ⁸ <http://delhigovt.nic.in/newdelhi/bhagidari.asp>
- ⁹ <http://delhigovt.nic.in/newdelhi/bhagidari.asp>
- ¹⁰ <http://delhigovt.nic.in/newdelhi/bhagi.asp>
- ¹¹ Mehra, Diya
- ¹² Mehra, Diya
- ¹³ Mehra, Diya
- ¹⁴ Mockus, Antanas. 2001. "Cultura Ciudadana, Programa Contra la Violencia en Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1995-1997." Estudio Tecnico, Washington, julio.
- ¹⁵ Maldonado, Alberto. "Tax Management in the Municipalities of Valledupar and Manizales, Colombia." Leadership and Innovation in Subnational Government: Case Studies from Latin America, edited by Tim Cambell and Harald Fuhr, 2004, pp. 99-121. The World Bank, documents.worldbank.org/curated/en/198171468269680798/pdf/288210PAPER0Leadership010innovation.pdf.
- ¹⁶ Maldonado, Alberto 2004
- ¹⁷ Mauricio Ramirez, Juan, et al. Decentralization in Colombia: Searching for Social Equity in a Bumpy Economic Geography. 2014, Decentralization in Colombia: Searching for Social Equity in a Bumpy Economic Geography.
- ¹⁸ "Citizens in Charge: Managing Local Budgets in East Asia and Latin America." Edited by Isabel Licha, Inter-American Development Bank, Dec. 2004, <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/410/Citizens%20in%20Charge%20Managing%20Local%20Budgets%20in%20East%20Asia%20and%20Latin%20America.Pdf%3bsequence=2..>
- ¹⁹ World Bank. 2009. Colombia - Decentralization : Options and Incentives for Efficiency - Main Report. World Bank. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/3096> License: CC BY 3.0 IGO."
- ²⁰ Mauricio et al.
- ²¹ Banco Mundial 2009
- ²² "Subnational Governments Around the World." Country Profiles, Organization for Economic Co-Operation and Development, United Cities and Local Governments, 2016, www.oecd.org/regional/regional-policy/sngs-around-the-world.htm. www.oecd.org/regional/regional-policy/sngs-around-the-world.htm.
- ²³ Subnational Governments Around the World 2016
- ²⁴ Subnational Governments Around the World 2016
- ²⁵ Subnational Governments Around the World 2016
- ²⁶ Banco Mundial 2009
- ²⁷ Banco Mundial 2009
- ²⁸ Citizens in Charge 2004
- ²⁹ Citizens in Charge 2004
- ³⁰ Citizens in Charge 2004
- ³¹ Peñalosa, Enrique, 2002. "Transporte Urbano y Desarrollo Urbano." . Abril de 2018. [Consulta]
- ³² Citizens in Charge 2004
- ³³ Citizens in Charge 2004
- ³⁴ Citizens in Charge 2004

³⁵Barrett, Brendan F. D. "Decentralization in Japan: Negotiating the Transfer of Authority." *Japanese Studies*, vol. 20, no. 1, 2000, pp. 33-48.,

unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan002168.pdf.

³⁶ Citizens in Charge 2004

³⁷ Subnational Governments Around the World 2016

³⁸ Subnational Governments Around the World 2016

³⁹ Sasaki, Nobuo 2013

⁴⁰ Sasaki, Nobuo 2013

⁴¹ Barrett, Brendan 2000

⁴² Barrett, Brendan 2000

⁴³ Sasaki, Nobuo 2013

⁴⁴ Sasaki, Nobuo 2013

⁴⁵ Barrett, Brendan 2000

⁴⁶ Barrett, Brendan 2000

⁴⁷ Citizens in Charge 2004

⁴⁸Fuhr, Harald. "Modernizing a Provincial Public Sector: An Experiment in Mendoza, Argentina." *Leadership and Innovation in Subnational Government: Case Studies from Latin America*, edited by Tim Cambell and Harald Fuhr, 2004, pp. 125-150. The World Bank, documents.worldbank.org/curated/en/198171468269680798/pdf/288210PAPER0Leadership010innovation.pdf.

⁴⁹Habibi, Nadir and Huang, Cindy and Miranda, Diego and Murillo, Victoria and Ranis, Gustav and Sarkar, Mainak and Stewart, Frances, Decentralization in Argentina (May 2001). Yale Economic Growth Center Discussion Paper No. 825. Disponible en SSRN: <https://ssrn.com/abstract=275291>

⁵⁰ Subnational Governments Around the World 2016

⁵¹ Subnational Governments Around the World 2016

⁵²Habibi et al. 2001

⁵³Habibi et al. 2001

⁵⁴ Fuhr, Harald 2004