

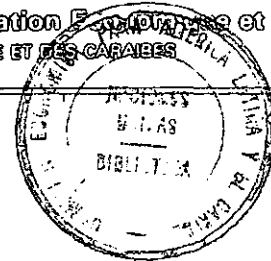
INT-1068



Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
NACIONES UNIDAS-CEPAL-PNUD GOBIERNOS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning
UNITED NATIONS-ECLAC-UNDP LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN GOVERNMENTS

Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Économique et Sociale
NATIONS UNIES-CEPALC-PNUD GOUVERNEMENTS DE L'AMÉRIQUE LATINE ET DES CARAÏBES



Proyecto DIDESCO/ILPES/PNUD

MANUAL DE
CAPACITACION MUNICIPAL

- 8 AGO 1982

11-11-11

11-11-11

11-11-11

11-11-11

INDICE



PRESENTACION.....	i	
PARTE I	MUNICIPIO: HISTORIA Y ORGANIZACION.....	1
	INSTITUCIONAL	
Capítulo 1	AVANCES Y RETROCESOS HISTORICOS DE LA DESCENTRALIZACION MUNICIPAL EN CHILE.....	3
Capítulo 2	GOBIERNO Y ADMINISTRACION INTERIOR DEL ESTADO.....	11
Capítulo 3	ORGANIZACION INTERNA DE LA MUNICIPALIDAD.....	47
Capítulo 4	PERSONAL MUNICIPAL.....	57
Capítulo 5	ORGANIZACION COMUNITARIA.....	79
PARTE II	COMPETENCIAS DE LA MUNICIPALIDAD.....	85
Capítulo 6	FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DE LA MUNICIPALIDAD.....	87
Capítulo 7	URBANISMO.....	103
Capítulo 8	OTRAS FUNCIONES MUNICIPALES.....	121
PARTE III	LOS PROGRAMAS SOCIALES Y LA MUNICIPALIDAD.....	133
Capítulo 9	POBREZA Y SUBSIDIOS SOCIALES.....	135
Capítulo 10	EDUCACION MUNICIPALIZADA.....	155
Capítulo 11	SALUD MUNICIPALIZADA.....	171
Capítulo 12	VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO.....	187
PARTE IV	PLANIFICACION, PRESUPUESTO Y FINANZAS.....	201
Capítulo 13	PLANIFICACION Y PROYECTOS.....	203
Capítulo 14	FINANZAS MUNICIPALES.....	229
Capítulo 15	PRESUPUESTO MUNICIPAL.....	247



PRESENTACION

En el momento en que el Gobierno de Chile había formulado diversas reformas relacionadas con la designación de autoridades municipales, la estructura del gobierno local, el ámbito de sus competencias y el papel del municipio en el desarrollo económico y social, el Ministerio del Interior del Gobierno de Chile solicitó asistencia técnica al Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) en materia de fortalecimiento local.

A tales efectos se firmó un Acuerdo suscrito por los señores Ministros del Interior y de Planificación y Cooperación y el Director General del Instituto, por el cual el ILPES se comprometía a preparar un conjunto de documentos sustantivos conteniendo la nueva modalidad que asumiría el gobierno local en Chile, a efectos que sirviera de marco para la capacitación de funcionarios y dirigentes sociales, lo que se realizó oportunamente con la muy fuerte colaboración de los funcionarios de la División de Desarrollo Social Comunal (DIDESCO), de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) del Ministerio del Interior. Se contó también con la colaboración financiera del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), lo que permitió la contratación de diversos consultores para las tareas de preparación de los textos.

Estos trabajos circularon internamente y fueron utilizados para las labores vinculadas a la reforma, a la capacitación y se los discutió, además, en un Seminario realizado en la ciudad de Viña del Mar, los días 17 y 18 de diciembre de 1991.

En otra de sus partes el Acuerdo preveía la realización de actividades de capacitación, que se han venido realizando en diversas ciudades de Chile, por lo que se han venido dictando los Cursos de Administración Municipal Descentralizada, coordinados por el ILPES, y con el apoyo de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, y fondos del Convenio SUBDERE/ILPES y del Contrato de Préstamo BID/578/OC-CH.

El programa DIDESCO/ILPES/PNUD tuvo un Comité presidido por el Sr. Ministro del Interior, don Enrique Krauss e integrado por el Sr. Ministro Director de MIDEPLAN, don Sergio Molina y el Director General del ILPES, don Alfredo Costa Filho.

Fue coordinado por el Director de la División Social-Comunal, don Ernesto Moreno, sustituido posteriormente por don Alejandro Soto y por el Director del Area de Programas Sociales del ILPES, don Rolando Franco.

Trabajaron en este proyecto las siguientes personas: Raúl Bagioli, Patricia Joannon, Bruno Luci, Marcelo Leseigneur, Víctor Maldonado, Benjamín Maluenda, Ernesto Moreno, José Luis Suárez, del Ministerio del Interior; Jaime Ahumada, Ernesto Cohen, Rolando Franco, Eduardo Palma, Dolores M. Rufián, Iván Silva, Verónica Silva, Clarice Strauss, Patrice Thomas, Juan Miguel Yarmuch, del ILPES; y los consultores María Beatriz Coimbra da Silva, Eduardo Dockendorf, Carlos Fuensalida, Ximena Núñez, Carlos Varas y Jorge Vergara.

Al término de la realización de las obligaciones contraídas por el ILPES en el mencionado Acuerdo, parece conveniente aprovechar los trabajos realizados durante el desarrollo del Convenio DIDESCO/ILPES/PNUD y aprovechar la experiencia obtenida en los cursos de Administración Municipal Descentralizada, preparando un Manual de Capacitación Municipal.

En definitiva, este documento es una síntesis, con finalidades de información y capacitación, que ha sido preparado por Rolando Franco y Dolores M. Rufián.

Santiago, mayo de 1992

Capítulo 1

AVANCES Y RETROCESOS HISTORICOS DE LA DESCENTRALIZACION MUNICIPAL EN CHILE

La organización del municipio chileno muestra etapas de centralización y descentralización, a lo largo de un proceso histórico de muy larga duración, que comienza con la conquista y se continúa hasta hoy.

1. ANTECEDENTES COLONIALES

Siguiendo el modelo español, los Cabildos ejercieron el gobierno y la administración local y territorial y cobraron apreciable importancia, fundamentalmente porque la lejanía de la metrópoli les dotaba de cierta autonomía, que coexistía con la siempre mantenida concentración del poder político.

Tenían atribuciones de tipo administrativo, económico, judicial y político; y, a medida que crecían las ciudades, cumplieron funciones de administración local. En ocasiones, la institución se reunía en Cabildo Abierto, al que concurrían los vecinos más importantes para discutir problemas de especial trascendencia. A través de ellos se expresaron las demandas criollas en el momento de la independencia.

En el siglo XVII, la creación de la Real Audiencia como instancia representativa del poder central, quitó autonomía a los cabildos. El poder de la metrópoli fue consolidándose cada vez más, mediante la designación de corregidores y la ampliación de las facultades otorgadas a la Real Audiencia. Paralelamente, el cabildo fue perdiendo su carácter democrático como consecuencia del aumento de la designación de regidores perpetuos.

Durante el siglo XVIII, continuaron fortaleciéndose las organizaciones territoriales dependientes de la Corona lo que, unido a la escasez de recursos de los cabildos, limitó aún más la acción de éstos.

2. LA INDEPENDENCIA: CONTINUIDAD DEL CONTROL CENTRAL

La creación del nuevo país se hizo bajo un fuerte centralismo. La Constitución de 1814 estableció que el cabildo fuera presidido por el intendente, representante del ejecutivo. Constituciones posteriores (1818, 1822 y 1828) mantuvieron este principio, aun cuando alteraron la denominación otorgada a las autoridades

(delegados directoriales, gobernadores) que expresaban el predominio del gobierno central sobre los órganos locales.

Las tres provincias originarias del Chile republicano (Coquimbo, Santiago y Concepción) fueron ampliadas a ocho (Coquimbo, Aconcagua, Santiago, Colchagua, Maule, Concepción, Valdivia y Chiloé) por un decreto orgánico de 1825, ratificado luego por la Constitución de 1828. Cada provincia tenía un gobernador nominado por el Director Supremo, a propuesta en terna de la Asamblea Provincial, dotada de facultades legislativas.

Luego del fracaso del intento federalista que significó la Constitución de 1826, Chile adoptó una forma de gobierno unitaria y el tema de la autonomía local no alcanzó a tener relevancia.

La constitución de 1833 estableció que: "Existirá una Municipalidad en todas las capitales de Departamento, y en las demás poblaciones en que el Presidente de la República, oyendo a su Consejo de Estado, tuviera por conveniente establecer".

Fijó, asimismo, amplias atribuciones y funciones a los municipios: aseo, salubridad, ornato y recreo; estímulo a la educación, la agricultura, la industria y el comercio; cuidado de las escuelas primarias, hospitales, cárceles y establecimientos de beneficencia; construcción de caminos, puentes, calzadas y obras municipales en general. Estableció que administrarían recursos propios y tendrían la distribución de contribuciones en el territorio de la municipalidad. Para hacer efectivas estas funciones, podían dirigir peticiones al Congreso o proponer medidas al Gobierno. No obstante, dejaron de tener atribuciones judiciales, excepto en aquellos lugares donde no había jueces. La amplitud y extensión de las funciones y atribuciones que se le concedían a las municipalidades se contraponía con la inexistencia de autoridad para llevarlas a cabo.

El texto constitucional mantuvo la división del país en provincias gobernadas por intendentes y en departamentos dirigidos por gobernadores, ambos nombrados por el Presidente de la República. A su vez, los departamentos se dividían en subdelegaciones, encabezadas por subdelegados (nombrados por el gobernador) y en distritos a cargo de inspectores (nombrados por los subdelegados). Así, pues, la autoridad local era designada por el ejecutivo.

Alcaldes y Regidores eran elegidos por votación directa, pero no gozaban de autonomía. El Gobernador era el jefe superior de las municipalidades del Departamento y presidía, además, la existente en la capital. El Subdelegado era Presidente de la Municipalidad de su respectivo ámbito jurisdiccional. Los municipios pasaban así a ser organismos meramente administrativos, que cumplían funciones cuasipoliciales, mientras el poder quedaba concentrado en el Ejecutivo y sus agentes locales.

Los municipios se hicieron más dependientes del gobierno a partir de 1844 cuando se dispuso que fueran presididos por los intendentes provinciales, que eran designados por el Presidente de la República.

Durante la vigencia de esta Constitución, se dictaron las primeras normas de organización y atribuciones municipales.

La Ley Orgánica Municipal de 1854, dictada durante el gobierno de Manuel Montt, regulaba la inserción de los municipios en el aparato de gobierno, en el territorio y en la administración del Estado. Su título IV, "Del Gobernador o subdelegado presidente de la Municipalidad", explicitaba con claridad la dependencia que el Municipio tenía respecto al poder central. Los regidores eran elegidos por votación popular, pero el municipio estaba presidido por el gobernador o subdelegado de gobierno, con derecho a veto, y su voto dirimía en caso de empate.

La Ley Orgánica Municipal de 1887 traspasó atribuciones a los alcaldes. Se establecieron dos administraciones locales: la política, a cargo del gobernador o del subdelegado según el caso, que manejaba la policía, entre otros servicios; y la social, a cargo del alcalde, encargada del alumbrado público, la pavimentación de calles, el aseo y ornato de ciudades, los mercados y el abastecimiento, los mataderos y las diversiones públicas. El alcalde asumía así poder de decisión en materias municipales, al mismo tiempo que se restringía el rol de los representantes del ejecutivo que, en la asamblea, perdían el derecho a voto.

El control de la vida municipal jugaba, además, un importante papel en las alianzas políticas electorales, lo cual llevó a que los alcaldes se convirtieran en agentes electorales del gobierno, en detrimento de su papel como jefes de la administración social.

3. LA COMUNA AUTÓNOMA: UN INTENTO DESCENTRALIZADOR

En 1891, se dictó la ley de "Comuna Autónoma" que disponía la organización y atribuciones de las municipalidades. Se dividía al país en 196 municipalidades y variaba la composición del municipio (nueve regidores en cada municipalidad, tres de los cuales eran alcaldes). Sin embargo, donde la población fuera superior a 20.000 habitantes, podían elegirse dos regidores más por cada 10.000 de exceso; se estableció una excepción para la metrópoli.

El objetivo de la ley fue otorgar independencia política, administrativa y de recursos a las comunas, otorgando para ello personalidad jurídica a las municipalidades.

Las autoridades municipales comenzaron a ser elegidas por votación directa de los electores que vivían en el territorio de

las municipalidades. Estas calificaban las elecciones y llevaban los registros electorales. Además, se dispuso el nombramiento municipal de los funcionarios; se ampliaron las atribuciones de los alcaldes; el gobernador o el subdelegado siguió presidiendo las sesiones municipales pero sin derecho a voto y teniendo sólo poder para suspender las resoluciones municipales cuando las estimare contrarias al orden público.

Las funciones administrativas de los municipios se centraban en actividades educativas (fundar y mantener escuelas), culturales, y sanitarias para evitar la propagación de epidemias; reglamentar la libertad de locomoción; establecer registros obligatorios de vehículos y conductores, y reglamentar la caza y la pesca.

Tenían rentas propias. Podían recaudar un impuesto personal a los mayores de 21 años; un impuesto al patrimonio, otros sobre bebidas alcohólicas, patentes industriales y profesionales; y cabía la posibilidad de que cobraran multas y percibieran un aporte del Congreso Nacional. El presupuesto debía ser aprobado anualmente, al igual que el destino de las inversiones y el examen de las cuentas de acuerdo con las asambleas de electores.

En la práctica, sin embargo, no existió participación local. La misma vigencia práctica de esta ley ha sido históricamente cuestionada. Se discute incluso su misma vigencia, dada la distorsionada aplicación de que fue objeto, al extremo que la ley 2960, del 18 de diciembre de 1914, dispuso que el ejecutivo dictaría el texto definitivo de la ley orgánica de municipalidades de 1891.

Sea como fuere, la legislación otorgaba a las municipalidades, autonomizadas del ejecutivo, fuertes atribuciones en materia electoral, por lo cual la lucha político-partidista se centró en el control de los órganos comunales, piezas clave para el éxito en las elecciones parlamentarias.

Los mayores perjuicios de esta situación se hicieron sentir en los servicios locales que carecieron del financiamiento indispensable. Los municipios, entonces, comenzaron a perder atribuciones: en 1892, la tuición de los registros electorales fue entregada a las Juntas designadas; luego se prohibió que la Asamblea de Electores contratara empréstitos. De igual manera, la Policía de Seguridad pasó a ser dirigida por el Presidente de la República.

Los municipios fueron progresivamente perdiendo sus facultades y, sucesivamente, las diversas tributaciones municipales pasaron a estar sujetas a la aprobación del Gobierno, mientras su autonomía financiera iba decayendo.

4. EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1925

a) La discusión acerca de la naturaleza del Municipio

Hubo heterogeneidad de puntos de vistas entre los constituyentes acerca de la naturaleza del municipio. No resultaba fácil su eliminación, por tratarse de una institución con larga historia, pero primaba un enfoque centralizador, alimentado por las malas experiencias de la vida política municipal.

b) La dependencia de los municipios de las Asambleas Provinciales

La solución fue colocar a las municipalidades bajo la tuición de las asambleas provinciales, que nunca se pusieron en práctica. Los constituyentes querían impedir la atomización de la vida comunal, situación que había sido agravada por la ley de la comuna autónoma. Así, las asambleas provinciales asumieron la tarea de supervigilar la inversión y, en general, el funcionamiento de los municipios.

c) La generación censitaria o democrática de los municipios

En las discusiones de la constituyente se sostuvo la tesis censitaria, que postulaba entregar el derecho a voto única y exclusivamente a los contribuyentes. Con ello se pretendía vincular a la gestión municipal a los ciudadanos que tenían su patrimonio localizado en la comuna. Finalmente, se impuso la lógica democrática y se otorgó voto universal (incluidas las mujeres y los extranjeros) para la generación de los municipios.

d) La designación de autoridades municipales por el Presidente de la República

Pero se desconfiaba del mecanismo democrático por diversas razones. En primer término, se señalaba el peligro del reforzamiento de las oligarquías locales, elegidas por votación popular. En segundo lugar, se temía al carácter caótico de los cuerpos legislativos y deliberantes. También se postula que el gobierno municipal de las grandes ciudades requiere un tipo de gestión más gerencial. Se lo denomina intendente municipal y se propone que esté al frente de los municipios de las capitales de provincia. Finalmente, se acuerda que, en los municipios de más de 100.000 habitantes, el alcalde sea designado por el Presidente de la República. Se discute acerca de si el gobierno municipal debe ser ejercido en forma unipersonal o colegiada, pero la influencia de la reacción antiparlamentarista que marcó todo el trabajo de la Constituyente de 1925, llevó a optar por la alternativa unipersonal.

5. LA PERDIDA DE ATRIBUCIONES DEL MUNICIPIO: EL PROCESO DE CENTRALIZACIÓN

Mientras se esperaba la promulgación de la orgánica constitucional acerca de las Asambleas provinciales, la tendencia predominante fue entregar, supletoriamente, las atribuciones de éstas al intendente, representante directo del Presidente de la República en cada provincia. Así ocurrió, con el art. 3° transitorio del Decreto Ley N° 740 de 15 de diciembre de 1925. La Ley N° 7.164 de 3 de febrero de 1942 mantuvo tal legislación supletoria.

Las deliberaciones que llevaron a la Constitución de 1925 hacían previsible un proceso de centralización. Era sólo retórica afirmar que: "Las leyes confiarán paulatinamente a los organismos provinciales o comunales las atribuciones y facultades que ejerzan en la actualidad otras autoridades, con el fin de proceder a la descentralización del régimen administrativo interior" (art. 107 Const), ya que los mecanismos institucionales o no fueron elaborados con prolijidad, o no se concretaron institucionalmente.

El clima intelectual dominante era centralista. De una parte, surgía como necesario restablecer un poder ejecutivo unipersonal, realizador y conductor, para evitar la parálisis atribuida al funcionamiento del parlamentarismo y, de otra, se postulaba la necesidad de instaurar servicios modernos para solucionar de manera global las apremiantes necesidades sociales.

Así surgió una matriz institucional que tuvo vigencia por casi medio siglo: un Presidente con atribuciones acrecentadas y disponiendo de diversos servicios públicos de carácter nacional, para proveer los bienes y servicios que la nueva demanda social reclamaba con urgencia.

Las municipalidades fueron las víctimas principales de esta matriz centralizadora. La Constitución de 1925 les entregó algunas atribuciones prácticamente inaplicables.

La lógica centralizadora condujo, a comienzos de los cincuenta, a que perdieran sus atribuciones en materia de salud y de obras públicas. En efecto, la Ley N° 10.383 de 8 de agosto de 1952, que creó el Servicio Nacional de Salud y su Reglamento posterior, el Decreto N° 856 del Ministerio de Salud Pública y Previsión Social, de 21 de abril de 1953, quitaron a las municipalidades diversas atribuciones derivadas del Código Sanitario de 1947.

La excepción a esta pérdida paulatina de funciones fue el D.F.L. N° 224, de 5 de agosto de 1953, que modificó la Ley de Construcciones y Urbanizaciones de 1931, ya que introdujo el concepto de los Planes Reguladores y otras reformas urbanísticas.

al tiempo que profesionalizó el cargo de Director de Obras Municipales.

La creación de la Subsecretaría de Transporte, en junio de 1953, les quitó lo relativo al transporte colectivo de pasajeros. A su vez, el D.F.L. N° 150, de 3 de agosto de 1953, que creó la Dirección de Pavimentación Urbana, significó restó otras atribuciones del municipio.

Por último, la creación de una corporación de derecho público, autónoma, denominada "Junta Nacional de Auxilio Escolar" (D.F.L. No. 191, de 5 de agosto de 1953), con su red de Juntas Provinciales y Locales, convirtió en un servicio nacional, a las Juntas de Auxilio Escolar propias de cada comuna. Este esquema de creación de servicios nacionales desconcentrados ha sido utilizado a menudo, bajo un pretexto descentralista, aun cuando su sentido principal atiende a la centralización de las decisiones y a su ejecución desconcentrada.

6. EL MUNICIPIO: DE INSTITUCIÓN DESCENTRALIZADA SIN RECURSOS A INSTITUCIÓN DESCONCENTRADA CON RECURSOS

El municipio democrático del tercer cuarto de este siglo ha sido criticado por su carácter deliberativo y por la dificultad de conducción y administración por una corporación colegiada. Desde otras perspectivas, se adujo la irrelevancia del municipio. Se ha dicho que gastaban la mayor parte de sus ingresos en personal (alrededor del 90%). Obviamente, carecían de recursos para emprender programas de acción pública. En rigor, no tenían recursos porque carecían de atribuciones.

El régimen político iniciado en septiembre de 1973 demoró algún tiempo en definir su opción municipal. En enero de 1976, se dictó el D.L. No. 1.289, mediante el cual la municipalidad pasó a ser un servicio público, funcional y territorialmente desconcentrado, e integrado a la administración del Estado. Asimismo, el alcalde era un funcionario de confianza del Presidente de la República. Se ha dicho, con razón, que el D.L. "personificó" al municipio en el alcalde, en cuanto autoridad unipersonal y única, representante del Presidente de la República, ejecutor de las instrucciones del intendente y portavoz de las necesidades de la comunidad local frente a las instancias administrativas superiores.

Este municipio desconcentrado, parte de la administración central del Estado, se convierte en un instrumento de política social, a través del cual se busca focalizar ciertos subsidios. Asimismo, pasa a ser un instrumento muy flexible de ejecución de políticas públicas (urbanización y vivienda, comercio e industria, arte y cultura, alfabetización y capacitación, emergencias

provocadas por calamidades públicas, poblaciones en situación irregular, salubridad pública e higiene ambiental, deporte y recreación, turismo, asistencia social, cesantía, ayuda a las organizaciones sociales).

Más tarde se incorpora a la administración municipal la educación primaria y media, algunos establecimientos de atención primaria de salud y ciertos establecimientos de menores. De este modo, se municipalizan la educación y la salud, después de medio siglo de centralización de ambos sistemas.

Pero, sin duda, lo que más caracteriza esta etapa es el aumento de recursos que se concede a los municipios. Mediante el D.L. No. 3.063 sobre Rentas Municipales, de 1979, los municipios acrecientan sus recursos y se crea el Fondo Común Municipal orientado a compensar los ingresos de los más pobres. Parte de este Fondo, se reserva para aportar fondos a las municipalidades con déficits de operación.

Estos recursos adicionales significaron una acrecentada capacidad de gestión municipal. Asimismo, durante 1981 y 1982, se reestructuraron las plantas municipales, mejorando sustancialmente la remuneración de los funcionarios, lo que acarreó una mayor profesionalización administrativa.

Ya próxima a su final, la Administración anterior dictó la ley orgánica municipal (Ley No. 18.695).

Para lograr la reforma democrática del municipio, junto con diferentes reformas de carácter descentralizador se suscribió un acuerdo político, que condujo a la reforma de la Constitución, en noviembre de 1991 y a la Ley Orgánica Municipal, en marzo de 1992. anunciándose diferentes reformas en rentas municipales, gobierno regional, juntas de vecinos y personal municipal.

CAPITULO 2

GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN INTERIOR DEL ESTADO

Se analizará aquí la inserción de la comuna y la municipalidad en el esquema de gobierno y administración del Estado.

La Constitución de 1980 estableció cambios en esta materia siguiendo el proceso de regionalización, iniciado por la Comisión Nacional de Reforma Administrativa (CONARA), que estableció la división político-territorial del país. Esas alteraciones a la institucionalidad vigente previamente se expresan en el Cuadro 1.

Cuadro 1

EL GOBIERNO Y ADMINISTRACION DEL ESTADO ANTES Y DESPUES DE LA REFORMA

NIVEL	ANTES DE LA REFORMA 1974-1980	DESPUES DE LA REFORMA 1974-80
Región	[no existía]	Corresponde a una o más provincias
Provincia	Era el máximo nivel territorial	Se crean a base de antiguos Deptos.
Departamento	Subdivisión para gobierno	[no existe]
Subdelegación	Subdivisión Depto. para gobierno interior	[no existe] Reemplazada por comuna
Distrito	Subdivisión de Subdeleg. para gobierno interior	[no existe]
Comuna	Igual territorio que subdelegación, para administración interior	División de provincia para administración interior

Como se puede apreciar, la nueva división territorial para efectos de Gobierno y Administración Interior es más simple. El ente mayor pasa a ser la Región, agrupación de dos o más de las antiguas provincias, salvo algunas que por su extenso territorio

forman ellas solas una Región, como sucede en el caso de la Primera Región, antigua Provincia de Tarapacá, y de la XII Región, antigua Provincia de Magallanes.

De este modo las 25 provincias que existían anteriormente dieron forma a las trece nuevas regiones y, a su vez, con los departamentos y parte de los distritos se conformaron las nuevas provincias, quedando la nueva división del país, hasta 1991, para efectos del Gobierno y Administración Interior, de la siguiente manera:

13 Regiones

51 Provincias

335 Comunas

De las 335 Comunas, sólo 325 contaban con municipalidad; 10 eran administradas por otras municipalidades hasta que la Ley No. 18992, de 1991, dio origen a nueve municipalidades, quedando sólo la Comuna Antártica sin municipio propio.

La Constitución de 1980 **unifica** las funciones de Gobierno y Administración Interior. El sistema de Gobierno y Administración interior se organizó a base del enfoque de administración integral, "por lo que no sólo comprende órganos de autoridad política (intendentes, gobernadores) sino, además, otros en el campo de la planificación y asesoría técnica (SERPLAC), de la administración sectorizada (SEREMIS), de la ejecución de funciones (servicios públicos regionalizados)".

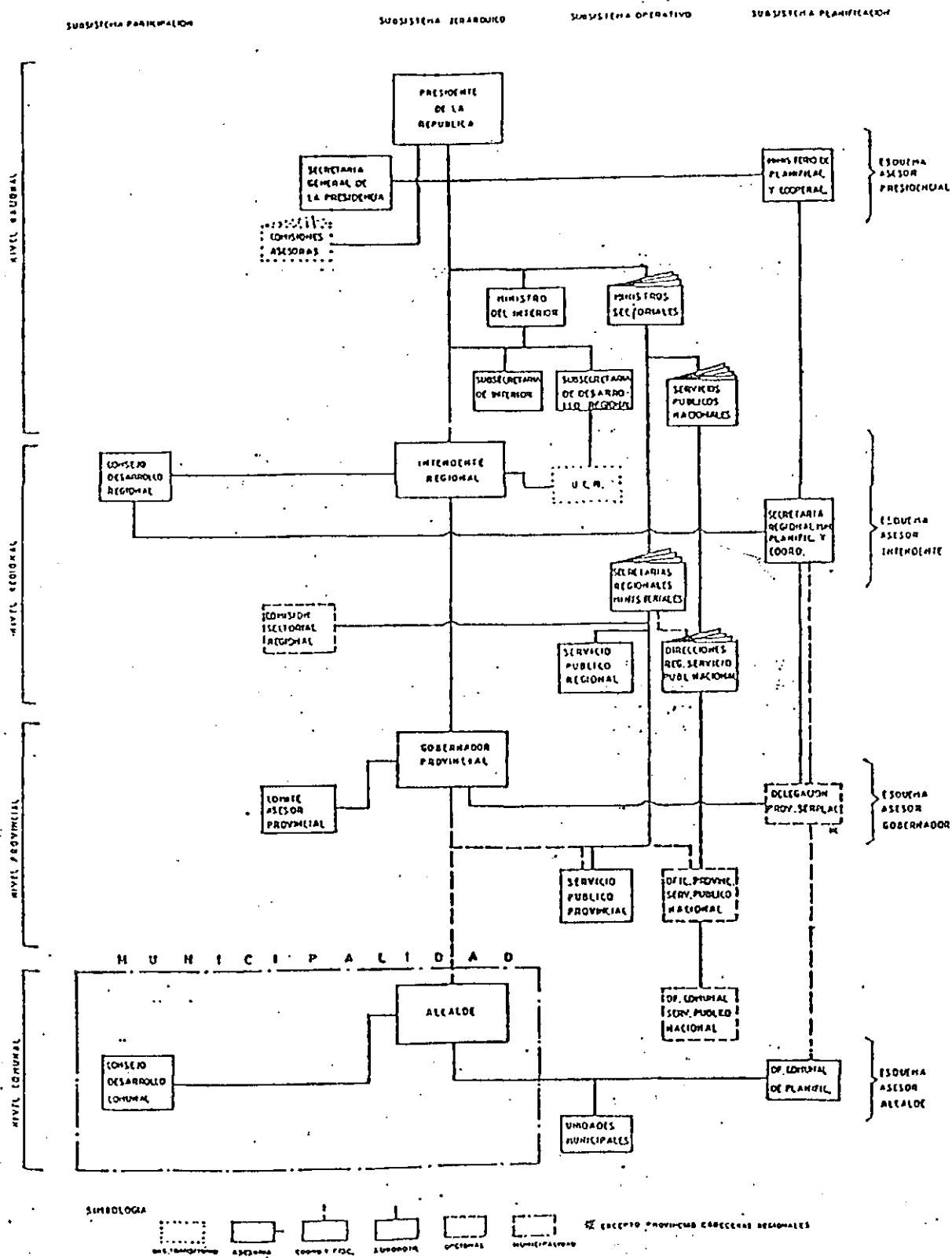
Para efectos de **gobierno** la estructura territorial comprende sólo la región y la provincia, que poseen desconcentración administrativa. La comuna, en cambio, se concibe para fines de **administración** y se estructura en términos de descentralización administrativa.

Las instancias de gobierno se diferencian por representar al Presidente de la República, por sus responsabilidades de fiscalización y coordinación de servicios y por la disposición de la fuerza pública en el territorio bajo su ámbito.

Actualmente, el organigrama de Gobierno y Administración Interior del Estado es el que aparece en el Gráfico 1. Las principales modificaciones, en cuanto a estructura, son la

Gráfico 1

ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACION INTERIOR DEL ESTADO



Fuente: SUBDERE/Departamento Regionalización (1990).

aparición de los Consejos Regionales en reemplazo del COREDE, un Consejo Económico Social (consultivo) a nivel de la Provincia, el Concejo Municipal en reemplazo del CODECO y un Consejo Económico Social a conformar en el nivel local.

La estructura de Gobierno y Administración Interior del Estado, para efectos de coordinación depende del Ministerio del Interior (MINTER), sin perjuicio de su dependencia jerárquica del Presidente de la República. Asimismo, el personal de intendencias y gobernaciones integra la planta de dicho Ministerio, se articula con sus subsecretarías para varias funciones, y los recursos, tanto para los presupuestos operativos como para los presupuestos regionales, se asignan a través de este organismo. También hay una relación importante con la Subdirección de Racionalización y Función Pública del Ministerio de Hacienda para cuestiones vinculadas a recursos humanos (planta, funciones).

Sintéticamente, las características que el proceso de descentralización asume en los niveles territoriales luego de las reformas, aparecen en el Cuadro 2.

Cuadro 2

DESCENTRALIZACION Y NIVELES TERRITORIALES

Requisito para la descentralización	Región 74-80/ 91	Provincia 74-80 / 91	Municipalidad 74-80 / 91
Personalidad Jurídica propia	No / Sí	No	Sí
Presupuesto propio	No / Sí	No	Sí
Sometimiento jerárquico del gobierno central	Sí	Sí	No
Elección democrática de autoridades	No / <u>*/</u> / Parcial	No	No / Parcial <u>*/</u>

*/ Elección indirecta del Alcalde y Consejo regional por parte de los concejales municipales.

Las reformas de 1974-80 fortalecieron a la municipalidad. Las de 1991, en cambio, afectan sobre todo a la región, y crean las condiciones para una descentralización política al nivel comunal.

I. ¿CÓMO SE GOBIERNAN Y ADMINISTRAN LAS REGIONES?

La reforma de 1991 transforma de modo importante la situación vigente en materia regional, en particular respecto a recursos financieros, y otorga personalidad jurídica al gobierno regional. Además explicita que: "Para el gobierno y administración interior del Estado a que se refiere el presente capítulo, se observará como principio básico la búsqueda de un desarrollo territorial armónico y equitativo. Las leyes que se dicten al efecto deberán velar por el cumplimiento y aplicación de dicho principio, incorporando asimismo criterios de solidaridad entre las regiones, como al interior de ellas, en lo referente a la distribución de los recursos públicos" (art. 104).

Las autoridades regionales son fundamentalmente el Intendente y el Consejo Regional.

A. EL INTENDENTE

Tras la Reforma constitucional de 1991 y según las previsiones del anteproyecto de ley orgánica de gobiernos regionales, el intendente mantiene una doble calidad. Es, ante todo, el representante del Presidente de la República. Al respecto, se indica que el **gobierno** de cada región reside en el Intendente, que será de la exclusiva confianza del Presidente de la República y ejercerá sus funciones de acuerdo a las leyes y a las instrucciones que reciba de éste, siendo su representante natural e inmediato en el territorio de su jurisdicción (Const art. 100). Desde este punto de vista, le corresponden funciones relacionadas con el gobierno interior de la región (velar por la tranquilidad, recabar el auxilio de la fuerza pública, relacionarse con los gobernadores, etc.).

Por otra parte, el intendente forma parte, como se verá, del **gobierno regional**. Desde este punto de vista, corresponde al intendente "la coordinación, supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos creados por la ley para el cumplimiento de las funciones administrativas que operen en la región".

En su calidad de presidente del Consejo regional pasa a constituirse en jefe del ejecutivo regional. Asimismo debe proponer la inversión de los recursos que el Fondo Nacional de Desarrollo Regional ha dispuesto para la región.

Además, mantiene un importante vínculo con las municipalidades, a través de la distribución de diversos fondos sociales, como los subsidios familiares, el subsidio al consumo de agua potable y alcantarillado y el programa de mejoramiento de barrios. Le corresponde también resolver las cuestiones de

competencia suscitadas entre municipalidades de distintas provincias dentro de la región.

B. EL GOBIERNO REGIONAL Y LOS CONSEJOS REGIONALES

La reforma establece un Gobierno regional para la **administración superior** de cada región, que tendrá por objeto el desarrollo social, cultural y económico de ésta.

El Gobierno regional, con personalidad jurídica y patrimonio propio, se constituye por el Intendente y el Consejo regional. Tiene la posibilidad de contratar empréstitos, dentro de la modalidad contemplada en la Constitución y puede asociarse con personas naturales o jurídicas con fines de desarrollo regional.

El Consejo regional es un órgano de carácter **normativo, resolutivo y fiscalizador** dentro del ámbito propio de competencia del gobierno regional, cuyos miembros serán elegidos por los concejales municipales, constituidos en colegio electoral por cada una de las provincias de la región. Según el Acuerdo, en cada provincia se elegirán dos consejeros regionales y, adicionalmente, un número de 10 ó 14 consejeros según el tamaño de la región (menor o mayor que un millón de habitantes respectivamente). Los consejeros adicionales se distribuirán entre las provincias de acuerdo a su número de habitantes.

En cuanto a sus funciones se indica que el Consejo deberá **"aprobar los planes de desarrollo de la región y el proyecto de presupuesto del gobierno regional, ajustados a la política nacional de desarrollo y al presupuesto de la Nación. Asimismo, resolverá la inversión de los recursos consultados para la región en el Fondo Nacional de Desarrollo Regional"**.

El Acuerdo indica, además, que corresponderá a este Consejo resolver la distribución de los recursos correspondientes a la Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR).

Hay un vínculo con las municipalidades, pues serán los concejales municipales quienes elijan los integrantes del Consejo regional. Desde el punto de vista de las competencias, el Acuerdo establece que el Consejo regional tomará conocimiento, previo a su ejecución y sólo con algunas excepciones, de programas o financiamiento del Gobierno central hacia los municipios de la región.

Otro ámbito de articulación entre ambos niveles descentralizados se daría respecto a los fondos que administrará el Gobierno regional, dada la probable permanencia de la mecánica que actualmente opera para el Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Como se sabe, allí se considera que SEREMIS y Municipalidades

pueden presentar proyectos teniendo el Intendente y el Consejo un rol en la selección de los mismos, sin perjuicio de la evaluación que realiza el órgano desconcentrado de MIDEPLAN.

C. LAS SECRETARÍAS REGIONALES MINISTERIALES (SEREMIS) Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS REGIONALES

Las SEREMIS representan la actual desconcentración territorial de los Ministerios, con excepción de Interior, Defensa Nacional, Relaciones Exteriores y Secretaría General de la Presidencia.

El SEREMI es el representante del respectivo ministro en la región y actúa como colaborador directo del Intendente, al que está subordinado en cuanto a políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo regional; debe proponerle el programa anual de trabajo de su sector y mantenerlo informado de su cumplimiento;

Como todos los jefes de servicios, los SEREMIS son de la exclusiva confianza del Presidente de la República y su designación se efectúa oyendo al Intendente;

Sus funciones son, fundamentalmente, ejecutar las políticas regionales y coordinar la labor de los servicios de su sector, de acuerdo a instrucciones del Intendente y con las normas técnicas del respectivo Ministerio.

Deben estudiar con los directores regionales y jefes de instituciones, los planes de desarrollo del sector y preparar con ellos el anteproyecto de presupuesto y balance anual del sector, para luego remitirlo a la SERPLAC;

Tiene que cumplir lo encomendado por su ministerio en cuanto a planes y programas de carácter nacional e interregional, manteniendo permanentemente informado al Intendente;

Debe coordinar la relación entre directores regionales de servicios y el Intendente.

Recuérdese que, según la Ley de Bases, son **servicios públicos regionales** los centralizados o descentralizados que sean creados para desarrollar su actividad en todo o parte de una región, vale decir, no existe organismo, planta ni presupuesto nacional. Están sometidos a la dependencia o supervigilancia del Intendente, aunque sujetos a las políticas nacionales y normas técnicas del ministerio respectivo. Se encuentran en esta categoría, el SERVIU, los servicios regionales de salud, los servicios provinciales de educación, etc.

Las **direcciones regionales de servicios públicos nacionales** corresponden a la desconcentración territorial de servicios. En

tal caso el director regional depende jerárquicamente del director nacional pero, para los efectos de ejecución de políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo regional, están subordinados al Intendente a través del SEREMI respectivo. Se encuentran en esta categoría SERNATUR, SENCE y otros.

Los SEREMIS participan en el proceso de planificación regional, a través del Gabinete Regional y de los comités interministeriales en lo regional, generados para abordar determinados problemas. Especial papel desempeñan en el proceso nacional de inversión pública. En éste deben formular, evaluar y seleccionar proyectos de sus servicios dependientes, presentar proyectos para financiamiento regional, por el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, o sectorial, a la Intendencia o ministerio respectivamente, así como supervisar la ejecución de tales proyectos.

D. LAS SECRETARÍAS REGIONALES DE PLANIFICACIÓN Y COORDINACIÓN (SERPLAC)

Fueron creadas como asesoras del Intendente y del COREDE, y se dispuso que dependieran del Intendente, aunque manteniendo una tuición técnica del organismo central de planificación. Posteriormente, se precisaron mejor sus atribuciones y responsabilidades así como las articulaciones que mantienen con otros organismos públicos. Sin embargo, la nueva ley que creó MIDEPLAN sustituye las normas anteriores, definiéndolas como secretarías regionales ministeriales y asignándoles entre sus principales tareas:

- i) Preparar las políticas, los planes, los programas de desarrollo y el presupuesto regional, ajustándose a los planes nacionales y teniendo en cuenta las demandas de la comunidad regional para su consideración por el Intendente.
- ii) Evaluar los proyectos a ser financiados por el Fondo Nacional de Desarrollo Regional y estudiar su coherencia con las estrategias regionales de desarrollo.
- iii) Apoyar al Intendente en la evaluación del cumplimiento de las políticas y de los planes, programas y proyectos y del presupuesto regional.

Deben colaborar con las municipalidades (a solicitud de éstas) en la generación, diseño y evaluación de proyectos de inversión comunal; identificar áreas y sectores de extrema pobreza o de mayor atraso y proponer políticas, programas o acciones destinadas a superar tales situaciones.

Por otra parte la misma Ley establece el Fondo de Solidaridad y Acción Social (FOSIS), con asiento en las SERPLAC y establece, además, explícitamente la necesidad de coordinar con otras reparticiones del Estado, en particular, con el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, en cuanto a desarrollo social.

II. ¿CÓMO SE GOBIERNAN Y ADMINISTRAN LAS PROVINCIAS?

La Constitución hace una breve referencia al gobierno y administración provinciales, asignando ambas responsabilidades a un Gobernador.

La reforma del 1991 no explica el carácter que tendrá esta instancia territorial, indicando que cada provincia tendrá una Gobernación como **órgano territorialmente desconcentrado del Intendente**, a cargo de un Gobernador. Asimismo, agrega que existirá un Consejo económico y social provincial, de carácter consultivo, con características a definir por la ley orgánica.

Los gobernadores están subordinados al Intendente respectivo y serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República.

De acuerdo a la normativa vigente, sus funciones básicas son supervigilar los servicios públicos existentes en la provincia.

Pueden designar delegados para el ejercicio de sus facultades en una o más localidades y estas competencias delegadas las pueden recuperar en cualquier momento.

La constitución de los nuevos Consejos regionales y su forma de elección respeta la representatividad provincial según el tamaño de su población. A esto se agrega la posibilidad de incorporar a los gobernadores en el gabinete regional, lo cual aumenta su incidencia en el proceso decisorio.

Respecto de las relaciones con lo comunal, hay que destacar que la Ley de municipalidades contempla que el Gobernador provincial coordine a las municipalidades y servicios públicos que actúan en sus territorios, cuando no se producen acuerdos directos entre ellos y a petición de cualquiera de los alcaldes interesados (art. 8 L.O.M.). Asimismo contempla, dentro de las disposiciones transitorias, que el gobernador resuelva las cuestiones de competencias que se susciten entre municipalidades de una misma provincia.

Además se otorgó a los gobiernos provinciales un rol en la implementación del Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal. Le corresponde analizar y seleccionar los proyectos de mayor interés postulados por la municipalidad u otras

organizaciones comunitarias con personalidad jurídica, enviar sus recomendaciones a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), previo conocimiento del Intendente, y repartir el presupuesto asignado a la provincia.

III. ¿COMO SE UBICA LA COMUNA?

Como se señaló anteriormente, las comunas son una división de las provincias, para la administración local (art. 99 Const).

Puesto que las funciones relacionadas con el gobierno interior de los espacios territoriales recaen en el intendente y en el gobernador, las comunas son concebidas solamente como espacios para la administración local. No obstante, hay que tener en cuenta que alcaldes y concejos municipales pueden tomar auténticas decisiones políticas que afectan a los servicios públicos municipales. La función administrativa es concebida así como un conjunto de atribuciones orientadas a conseguir los objetivos del poder público en materias de desarrollo y funcionamiento de los servicios públicos.

Las comunas son administradas a través de las municipalidades, constituidas por el alcalde y los concejos, y dotadas de personalidad jurídica.

Las normas que rigen el funcionamiento de la comuna y la municipalidad son las que aparecen enumeradas en el Cuadro 3.

A. ¿COMO SE CREA UNA COMUNA?

Entre las materias reservadas a la ley están "las que establezcan o modifiquen la división política y administrativa del país" (Art. 60 n. 11 Const). No basta entonces un mero decreto gubernativo para crear, modificar o suprimir comunas.

La iniciativa de los proyectos de ley que tengan relación con la alteración de la división política o administrativa del país corresponde exclusivamente al Presidente de la República (arts. 62 y 99 Const) y para su aprobación requiere, además, quórum calificado de la mayoría absoluta de los diputados y senadores en ejercicio.

La actual división en 335 comunas, deriva de una reforma político-administrativa integral orientada a dividir el territorio nacional en comunas con una población y superficie más reducidas.

Cuadro 3

NORMAS QUE REGULAN LA COMUNA Y LA MUNICIPALIDAD

NORMAS	MATERIA
Constitución de 1980 modificada por L.R.C. N°18825 del 17/08/1989 y L.R.C. N°19.097 del 12/11/1991	Define a la municipalidad como corporaciones autónomas y se refiere al Alcalde y al Concejo
Ley Orgánica Const. de Municipalidades N°18.695 de 1988, reformada por L.O. del 17/08/1989 y L.O. del 19/03/1992	Establece la organización y funcionamiento de las municipalidades; sus competencias y atribuciones, la elección de concejales y los plebiscitos comunales
Ley Orgánica Constitucional N°18.605 de 1987	Regula los COREDES y su intervención en el nombramiento de Alcaldes (En trámite de modificación)
Ley de Bases de la Administración del Estado Ley N°18.575, de 1986	Incluye a la municipalidad en la Administración del Estado siéndole aplicable los principios de esta ley
D.L. N°3063 de Rentas Municipales de 1979	Regula los ingresos de las municipalidades y el Fondo Común Municipal y el traspaso servicios de salud y educación (en trámite de modificación)
D.F.L. N°458 de 1975 Ley General de Urbanismo y Construcciones	Funciones relacionadas con el urbanismo en la comuna y el Plan Regulador Comunal
Ley de Tránsito N°18.240	Disposiciones relativas al tránsito dentro de la comuna
Ley N°18.883 sobre Estatuto de Funcionarios Municipales 1989	Regula la carrera funcionaria (prevista su modificación)
Ley N°18.893 de Juntas de Vecinos de 1989	Regula la participación comunitaria a través de las Juntas de Vecinos (prevista su modificación)

B. ¿QUÉ ES UNA MUNICIPALIDAD?

1. Definición de municipalidad

El derecho romano entendía como municipio a la ciudad con su territorio y su gente y, como municipalidad, al grupo encargado del gobierno de la ciudad.

Ambos conceptos mantienen vigencia. El sustrato social que conforma la comuna son las relaciones de vecindad o de contacto directo y estable entre los habitantes de lugares dotados de cierta homogeneidad. Pero el municipio es más que su soporte: es la respuesta jurídica a la existencia de esas relaciones.

La Constitución chilena establece que

"La administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una municipalidad, la que estará constituida por el alcalde, que es su máxima autoridad, y por el concejo".

Las municipalidades son

"corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, encargadas de la administración de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley, destinadas a satisfacer las necesidades de la comunidad local y a asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna" (art. 1 L.O.M.).

De esta definición hay que destacar lo siguiente:

¿Qué es la autonomía?	Es la capacidad de reglamentar disposiciones sobre su organización y funcionamiento y de administrar sus recursos, dentro del marco legal, sin estar supeditada a otro órgano. No implica que posea facultades legislativas.
¿Qué implica la personalidad jurídica?	Ser sujeto de derecho; tener capacidad para ejercer derechos y asumir obligaciones. La municipalidad, constituida por el alcalde y el concejo (no la comuna) es una corporación de derecho público.

<p>¿Cuáles son los objetivos de la municipalidad?</p>	<p>Satisfacer las necesidades de la comunidad local y su participación en el progreso. Necesidades públicas no son necesariamente carencias que puedan afectar a la población, sino las que la ley califica como tales. Las necesidades locales, son similares a las supralocales pero acotadas al espacio comunal. La municipalidad tiene potestades en todos lo que comprometa o afecte a las necesidades de la comunidad local, lo que abarca la representación de la identidad de la comunidad local y la atención de los problemas que la afectan.</p>
---	--

2. ¿COMO SE CONSTITUYE UNA MUNICIPALIDAD?

El derecho comparado ofrece diversas fórmulas de organización de las autoridades municipales. Las más conocidas son las siguientes:

i) **Gobierno por asamblea**, en el cual un órgano colegiado, Consejo Municipal, elegido por sufragio directo, concentra las atribuciones esenciales de gobierno y administración. El alcalde tiene funciones que se limitan a las meramente honoríficas y a presidir y representar al Consejo.

ii) **Gobierno presidencialista** que, por el contrario, se basa en un alcalde con amplias atribuciones ejecutivas y un Consejo con funciones reducidas a algunas facultades constitutivas, presupuestarias, reglamentarias y de control.

iii) **Gobierno por comisión**, que supone la elección democrática, motivada por la capacidad técnica, de tres o cinco jerarcas que son cabeza, a la vez, de cada uno de los departamentos en que se divide la administración municipal.

iv) **Gobierno por gerente**, que permite la subsistencia del Consejo Municipal, elegido con arreglo a la ley electoral, que a su vez designa un gerente técnico y competencia personal, al que se otorgan amplios poderes ejecutivos, quedándole al alcalde la función de presidir el Consejo.

v) **Gobierno con alcalde y administrador**, que mantiene una dirección política, pero incorpora la capacidad técnica de administradores profesionales.

La tradición latina ha recogido más bien los dos primeros tipos, tratando de buscar un equilibrio de poderes entre el alcalde y el concejo.

En Chile, la municipalidad está compuesta por el Alcalde y el Concejo, que desempeñan funciones ejecutivas y deliberantes, respectivamente. No obstante, el alcalde requiere el concurso del concejo para tomar determinadas decisiones. Además, a través del Consejo Económico y Social, la comunidad local organizada, sin formar parte constitutiva de la municipalidad, puede tener influencia en sus decisiones.

IV. EL ALCALDE

La palabra "alcalde" es de origen árabe y significa "el juez". Se la utilizaba originariamente para designar al funcionario más destacado de las ciudades, reflejando así que la función a la que se otorgaba más importancia era la de impartir justicia. En la actualidad designa al jefe del ejecutivo local. Se supone que el alcalde es, simultáneamente, un gobernante y un administrador, que además representa al lugar y es el jefe de los servicios que la administración municipal entrega a la comunidad.

Tiene un doble estatuto: es un funcionario municipal (Art.32 inc.2 LOM), aunque sólo le sea aplicable el Estatuto Administrativo de los Funcionarios Municipales en lo relativo a los deberes, a los derechos y al régimen de responsabilidad administrativa; y es también la máxima autoridad municipal (art. 47 LOM), correspondiéndole la dirección, administración y supervigilancia del funcionamiento del municipio.

A. EL ALCALDE, FUNCIONARIO MUNICIPAL

1. ¿Cómo se designa al alcalde?

El alcalde será siempre uno de los concejales elegidos por sufragio universal, en la elección respectiva. Ejercerá el cargo por cuatro años y podrá ser reelegido.

Será proclamado alcalde aquel candidato a concejal, perteneciente a la lista más votada, que habiendo sido el más votado individualmente, haya obtenido al menos 35% de los votos válidamente emitidos.

Si ninguno ha cumplido tales requisitos, la designación corresponde al concejo, en votación efectuada en sesión

constitutiva y por la mayoría absoluta de los votos de los concejales elegidos.

En caso de lograr la mayoría establecida, se efectuará una segunda votación en la que sólo serán considerados quienes hayan obtenido las dos más altas mayorías relativas en la elección anterior efectuada en el seno del concejo. Si hubiera empates, se decidirá quiénes son estos dos concejales considerando las preferencias ciudadanas individualmente obtenidas, expresadas en la elección.

De producirse un nuevo empate, en esta votación, el cargo de alcalde será desempeñado en subperiodos de igual duración (dos años) por cada uno de los concejales entre los que se estuviere optando. El concejal que pertenezca a la lista más votada escogerá el periodo a ejercer.

2. ¿Quién puede ser alcalde?

Puesto que el alcalde es un concejal, para ser alcalde es imprescindible cumplir los requisitos para poder ser elegido concejal. Pero además es incompatible ser simultáneamente alcalde e intendente, gobernador o miembro del Consejo regional (art. 113 Const) o ejercer cualquier otro empleo o función pública retribuida con fondos estatales (con excepción de los empleos o funciones docentes, hasta el límite de doce horas semanales) (art. 50 LOM). No obstante, en caso de ser elegido alcalde, los funcionarios públicos tienen derecho a que se les conceda permiso sin goce de remuneraciones en los cargos públicos que estuvieren ocupando.

Habrá inhabilidad sobreviniente cuando, durante el desempeño de su mandato, el alcalde por sí o como representante de otra persona natural o jurídica, celebre contratos u otorgue cauciones en favor de la municipalidad respectiva o tenga litigios pendientes con ésta, en calidad de demandante.

3. ¿Por qué razones puede cesar el alcalde?

El cese definitivo en las funciones del alcalde se producirá (art. 51 L.O.M.) por la pérdida de la calidad de ciudadano; o por inhabilidad o incompatibilidad sobreviniente; o remoción por impedimento grave o notable abandono de sus deberes, declarados por el Tribunal Electoral Regional respectivo, a requerimiento de cualquier concejal. La cesación operará una vez ejecutoriada la sentencia. Asimismo, cesará en caso de renuncia por motivos justificados, que sea aceptada por el concejo. La renuncia motivada por la postulación a otro cargo de elección popular no requiere acuerdo.

El cese temporal en el cargo se producirá cuando le sea suspendido su derecho a sufragio por alguna de las causas previstas en el artículo 16 de la Constitución, en cuyo caso será nombrado un alcalde suplente (art. 51 bis).

4. ¿Cuándo se subroga o suple al alcalde y en qué casos hay vacancia de ese cargo?

Pueden distinguirse varios casos:

a) Ausencia o impedimento no superior a 45 días: El alcalde será subrogado por el funcionario que le siga en orden de jerarquía dentro de la municipalidad, con exclusión del juez de policía local, o por otro funcionario que el alcalde designe, previa consulta al concejo.

El subrogante no podrá convocar ni presidir el concejo ni efectuará la representación protocolar del municipio, la que deberá ser ejercida, en todo caso, por un concejal.

b) Ausencia o impedimento por más de 45 días: el concejo designará, por acuerdo de la mayoría absoluta de los concejales en ejercicio, a uno de ellos como alcalde suplente.

c) Vacancia del cargo de alcalde: el concejo deberá, ante todo, llenar la vacante de concejal y, con la nueva integración, elegir de entre sus miembros un nuevo alcalde por mayoría absoluta.

5. ¿Cuáles son las atribuciones del alcalde?

Como órgano ejecutivo de la municipalidad, le corresponde la dirección, administración y supervigilancia del funcionamiento del municipio (art. 47 L. O.M.).

a) Atribuciones propias

El alcalde representa a la municipalidad y ha de tomar las decisiones que tienen que ver con su funcionamiento, y es un además concejal, encargado de presidir el concejo. También preside el Consejo Económico y Social.

Como jefe del ejecutivo, le corresponden en primer lugar funciones relacionadas con la **organización interna** de la municipalidad. En este sentido por ejemplo, establece la organización de las distintas unidades que componen el aparato administrativo municipal y nombra, remueve y aplica medidas

disciplinarias a los funcionarios. Es también responsable del patrimonio de la municipalidad y de la **administración financiera**, por lo que administra los recursos, los bienes municipales y nacionales de uso público de la comuna y está facultado para adquirir y enajenar bienes y otorgar, renovar y poner término a permisos municipales. Tiene también **potestad normativa** y en uso de ella puede dictar resoluciones obligatorias de carácter general o particular. Le corresponden además funciones de **coordinación** tanto de los servicios comunales, como con otros órganos de la administración del Estado y de **ejecución** pudiendo celebrar los contratos necesarios para el funcionamiento de la municipalidad.

Por último puede **delegar** el ejercicio de parte de sus atribuciones exclusivas en funcionarios de su dependencia o en los delegados que designe y **someter a plebiscito** materias de administración local

b) Atribuciones en concurso con el concejo

Para algunas decisiones necesita el concurso del concejo. Debe consultarlo para efectuar la designación de delegados y para designar como alcalde subrogante a un funcionario distinto del que correspondiere de acuerdo con el orden jerárquico dentro de la Municipalidad.

En otras materias, no puede tomar decisiones sin el acuerdo del concejo (art.55). Ellas son:

i) Establecer las orientaciones globales del municipio, el presupuesto municipal y el programa anual, con sus metas y líneas de acción. En las orientaciones globales, se incluirán el plan comunal de desarrollo y sus modificaciones, las políticas de servicios municipales, así como las políticas y proyectos de inversión.

El concejo no podrá aumentar el presupuesto de gastos presentado por el alcalde, sino sólo disminuirlo, y modificar su distribución, salvo respecto de gastos establecidos por ley o por convenios celebrados por el municipio. Sólo podrá aprobar presupuestos debidamente financiados, correspondiéndole al jefe de la unidad de control o al que cumpla sus funciones hacer notar los déficits del presupuesto municipal. El concejo deberá examinar trimestralmente el programa de ingresos y gastos e introducir las modificaciones necesarias. En caso contrario los concejales serán **solidariamente responsables** de la parte deficitaria que arroje el presupuesto anual. Habrá acción pública para reclamar esta responsabilidad.

El alcalde, en la primera semana de octubre, someterá a consideración del concejo las materias antedichas. El concejo debe pronunciarse antes del 15 de diciembre. En las demás materias tiene

20 días de plazo; si no lo hiciere, registrá lo dispuesto por el alcalde.

ii) Establecer derechos por los servicios municipales y por los permisos y concesiones.

iii) Aplicar tributos que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación local y estén destinados a obras de desarrollo comunal.

iv) Adquirir, enajenar, gravar, arrendar por un plazo superior a cuatro años o traspasar a cualquier título, el dominio o mera tenencia de bienes inmuebles municipales o donar bienes muebles;

v) Expropiar bienes inmuebles para dar cumplimiento al plan regulador comunal;

vi) Otorgar subvenciones y aportes, para financiar actividades comprendidas entre las funciones de las municipalidades, a personas jurídicas de carácter público o privado, sin fines de lucro, y ponerles término.

vii) Transigir judicial y extrajudicialmente.

viii) Otorgar concesiones municipales, renovarlas y ponerles término.

ix) Dictar ordenanzas municipales y el reglamento de estructura municipal;

x) Omitir el trámite de licitación pública en los casos de imprevistos urgentes u otras circunstancias debidamente calificadas;

xi) Convocar, de propia iniciativa, a plebiscito comunal.

6. Informe de la gestión municipal

El alcalde deberá dar cuenta pública de su gestión comunal y de la marcha de la municipalidad al concejo y al consejo económico y social comunal, a más tardar en el mes de abril de cada año; asimismo deberá presentar el balance de la ejecución presupuestaria y el estado de situación financiera (art. 56 L.O.M.).

7. ¿Cómo debe ser la actuación del alcalde?

La Contraloría General de la República advierte a este respecto que los alcaldes, al ejercer sus funciones, deberán tener en cuenta, además de sus normas específicas, las disposiciones del

Titulo I de la ley No. 18.575 en relación con las autoridades de los servicios públicos. Entre ellas cabe destacar:

i) velar por la eficiencia de la administración, procurando la simplificación y rapidez de los trámites y el mejor aprovechamiento de los medios disponibles (art. 5 inc.1);

ii) ejercer un control jerárquico permanente del funcionamiento de los organismos y de la actuación del personal de su dependencia. Dicho control afecta tanto a la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los fines y objetivos establecidos, como a la legalidad y oportunidad de las actuaciones (art. 10);

iii) dado que están facultados para elaborar planes o dictar normas, deberán velar permanentemente por el cumplimiento de aquéllos y la aplicación de éstas dentro del ámbito de sus atribuciones, sin perjuicio de las obligaciones propias del personal de su dependencia (art. 11).

8. Los delegados del alcalde

Dado el tamaño de determinadas comunas o la distancia que separa a sus centros poblados, puede tornarse difícil el cumplimiento de las funciones municipales. Por ello se ha previsto la posibilidad de la designación de delegados del alcalde, efectuada por éste, mediante una resolución que puede recaer en un funcionario de la municipalidad o en ciudadanos que cumplan con los requisitos establecidos para ser concejal. En el primer caso, el funcionario municipal ejercerá su cometido en comisión de servicios; si fuere designada una persona ajena a la municipalidad, podrá ser contratada a honorarios o desempeñarse *ad honorem*, según se establezca en la respectiva resolución, quedando afecta a las mismas responsabilidades de los funcionarios municipales.

La delegación deberá ser parcial y recaer sobre materias específicas. En la resolución respectiva el alcalde determinará las facultades que confiere, el plazo y el ámbito territorial de competencia del delegado. La designación de los delegados deberá ser comunicada por el alcalde al gobernador respectivo.

V. ÓRGANOS COLEGIADOS

La ley prevé dos formas de participación indirecta de la ciudadanía de la comuna, a través de órganos colegiados: un concejo municipal y un consejo económico y social.

A. EL CONCEJO MUNICIPAL

1. ¿Qué es y cuáles son las atribuciones del concejo?

Es un órgano constitutivo de la municipalidad, de carácter deliberante, con funciones normativas, resolutivas y fiscalizadoras. "En cada municipalidad habrá un concejo de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad local y de ejercer las atribuciones que señala esta ley" (Art. 50 L.O.M.).

El concejo tiene funciones normativas y resolutivas (art. 66), por cuanto hay ciertas decisiones que el alcalde no puede tomar por sí solo, sino que requiere acuerdo del concejo, y otras de carácter fiscalizador de la actuación del ejecutivo. El Cuadro presenta las atribuciones normativas y resolutivas y las fiscalizadoras.

2. Los concejales

Los concejos estarán integrados por concejales elegidos por votación directa mediante un sistema de representación proporcional, modificado según el sistema D'Hont (art. 59). El número de concejales siempre será par, y se determina en función del número de electores de la respectiva municipalidad: a) Seis concejales en las comunas de hasta 70.000 electores; b) Ocho en las comunas de entre 70.000 y 150.000; y c) Diez concejales en las comunas de más de 150.000. Durarán cuatro años en sus cargos y podrán ser reelegidos.

a) ¿Quiénes pueden ser candidatos a concejal?

- i) Los ciudadanos con derecho a sufragio;
- ii) que sepan leer y escribir;
- iii) con residencia, durante los dos últimos años anteriores a la elección, en la región a la que pertenezca la respectiva comuna;
- iv) con su situación militar al día;
- v) que no estén afectos por alguna inhabilidad legal (art. 60).

No podrán ser candidatos a concejal (art. 61):

i) Los ministros de Estado, los subsecretarios, los secretarios regionales ministeriales, los intendentes, los gobernadores, los consejeros regionales, los parlamentarios, los miembros del consejo del Banco Central y el Contralor General de la República;

Cuadro 4

ATRIBUCIONES DE LAS MUNICIPALIDADES

<p>Normativas y Resolutivas</p>	<p>a) Elegir al alcalde, cuando proceda, así como pronunciarse sobre los motivos de renuncia del alcalde o de los concejales.</p> <p>b) Pronunciarse respecto de las materias para las que el alcalde requiere la aprobación del concejo en sus funciones (ver 2.2).</p> <p>c) Aprobar la participación municipal en asociaciones, corporaciones o fundaciones.</p> <p>d) Recomendar al alcalde prioridades en la formulación y ejecución de proyectos específicos y medidas concretas de desarrollo comunal;</p> <p>e) Otorgar su acuerdo para la asignación y cambio de denominación de los bienes municipales y nacionales de uso público, bajo su administración, como asimismo, de poblaciones, barrios y conjuntos habitacionales del territorio comunal.</p>
<p>Fiscalizadoras</p>	<p>a) del cumplimiento de los planes programas de inversión municipales y la ejecución del presupuesto municipal;</p> <p>b) de las actuaciones del alcalde, formulando las observaciones que le merezcan, que deben ser respondidas verbalmente o por escrito. Puede poner directamente en conocimiento de la Contraloría General de la República los actos u omisiones alcaldicios y las resoluciones que infrinjan las leyes y reglamentos, así como denunciar ante los tribunales los hechos constitutivos de delito, en que aquél incurriere.</p> <p>c) de las unidades y servicios municipales.</p> <p>Para cumplir estas funciones puede citar o pedir informe a los organismos o funcionarios municipales y a las entidades que reciban aportes municipales.</p>

ii) Los miembros y funcionarios de los diferentes escalafones del Poder Judicial, así como los del Tribunal Constitucional, del Tribunal Calificador de Elecciones y de los Tribunales Electorales Regionales, los miembros de las Fuerzas Armadas, Carabineros e Investigaciones, y

iii) Los que por sí o como representantes de otra persona natural o jurídica tengan contratos o cauciones vigentes o litigios pendientes, en calidad de demandantes, con la municipalidad respectiva, a la fecha de inscripción de sus candidaturas.

Además, es incompatible ser concejal y miembro del consejo económico y social provincial y comunal (art. 62).

b) ¿Cómo se eligen los concejales?

i) **Inscripción de candidaturas.** El procedimiento comienza con la declaración de candidaturas, 120 días antes de las elecciones, realizada ante el Director Regional del Servicio Electoral, que puede aceptarlas o rechazarlas, siendo posible reclamar de esta resolución. Las declaraciones pueden incluir hasta tantos candidatos como cargos corresponda proveer.

Los partidos políticos que participen en un pacto electoral podrán subpactar entre ellos. Los independientes que participen en un pacto electoral podrán subpactar entre ellos, con un subpacto de partidos integrantes del mismo o con un partido del pacto que no sea miembro de un subpacto de partidos. Las declaraciones de pactos y subpactos así como las candidaturas que se incluyan deberán constar en un único instrumento.

Las declaraciones de candidaturas independientes a concejal deberán ser patrocinadas por un número no inferior al 0.5% de los electores.

ii) **La elección y el escrutinio.** Tiene importancia considerar el tipo de sistema electoral y las características de la circunscripción.

* **Sistemas mayoritarios y proporcionales.** La discusión clásica, en el campo de los sistemas electorales ha opuesto el método proporcional que trata de reflejar, de la forma más fiel posible, a la sociedad en el Parlamento, al procedimiento mayoritario, que busca simplificar el espectro político a efectos de obtener una mayoría parlamentaria que permita gobiernos estables.

Las maneras usuales de definir ambos métodos suelen confundir dos planos diferentes: el principio de decisión (cuál es el criterio que decide la asignación de las bancas?) y la función de

representación (qué se busca con la elección?). Normalmente, se dice que el sistema mayoritario es aquel en que gana el que tiene más votos (decisión) y al proporcional se los suele definir aduciendo que asegura la representación parlamentaria de (casi) todos (representación). Sin embargo, cada uno de los dos sistemas tiene también respuesta para la otra pregunta, como se muestra en el Cuadro 4.

Cuadro 5

TIPOS DE SISTEMAS ELECTORALES Y SISTEMAS DEFINITORIOS

TIPOS BASICOS DE SISTEMA ELECTORAL	FORMULA DE DECISION (Qué decide la repartición de los cargos?)	OBJETIVO DE LA REPRESENTACION (Qué se busca?)
MAYORITARIO	La mayoría (o la pluralidad)	Formación de una mayoría parlamentaria
PROPORCIONAL	La proporción de votos	Reflejar la estructura del electorado

En el caso de la elección de concejales, la legislación vigente ha optado por un sistema proporcional, a diferencia de lo que sucede en las elecciones parlamentarias donde rige un sistema mayoritario.

En cuanto al objetivo de representación los dos problemas que debe resolver un método proporcional son:

¿Cuántos escaños le corresponden a cada partido? Mientras que en los sistemas mayoritarios la situación es clara por la conexión entre el voto y el resultado electoral (gana el que tiene más votos, o los que tienen más votos si se elige más de un cargo en la circunscripción), no pasa así con el método proporcional, porque los votantes no se dividen exactamente según el cociente electoral que se haya estimado a priori. Hay votos que lo superan sin alcanzar uno de sus múltiplos y cuando se intenta otorgar representación a esos votos se generan errores de redondeo. Por ello es que proliferan los métodos de cálculo, que suelen ser complicados y hacen difícil al votante común comprender qué es lo que realmente ha sucedido con su voto. En las elecciones de concejales chilenas ello puede resultar especialmente difícil.

¿Quién decide los nombres de las personas que ocuparán los cargos obtenidos por un partido? Hay dos opciones: que lo hagan las autoridades del partido, al establecer la lista de candidatos que

tiene un orden que no puede ser modificado; o que se dé una combinación entre esas autoridades, que proponen los nombres, y los electores, que pueden marcar su preferencia por alguno de los candidatos. En algunos casos, incluso, se permite al ciudadano tachar nombres de candidatos o agregar otros.

En la elección de concejales, se da la segunda alternativa. Los electores marcan su preferencia individual entre los candidatos que el partido político al que apoyan les ha ofrecido.

* **El tamaño de la circunscripción.** En materia de elecciones, tanto o más importante que el sistema proporcional o mayoritario, es el relacionado con el tamaño, entendido como la cantidad de concejales que se eligen, de la circunscripción electoral.

Esta puede ser uninominal (elige sólo un representante), en cuyo caso sólo cabe aplicar el principio mayoritario. Si es plurinominal, esto es, se eligen varios representantes, como sucede en las elecciones de concejales, cabe la proporcionalidad. Pero ésta sólo funciona realmente si la cantidad de cargos que se eligen en cada circunscripción supera cierto número.

El grado de proporcionalidad estará asociado al número de escaños que se elijan (aunque no de manera lineal, según algunos). Asimismo, el umbral de representación, esto es, el número mínimo de votos que se requieren para obtener una banca, será más bajo también en dicho caso. El cuadro 5 muestra la combinación de estas características.

La elección de concejales en Chile, entonces, se ubica en una posición intermedia dado que en cada comuna -dependiendo de su población- se elige una cantidad de concejales que fluctúa entre 6 y 10, lo que hace que tanto la proporcionalidad que puede lograrse como el umbral de representación sean medios:

Cuadro 6

**TAMAÑO DE LA CIRCUNSCRIPCION Y SU INFLUENCIA
SONRE EL UMBRAL DE REPRESENTACION Y LA PROPORCIONALIDAD**

TAMAÑO DE LA CIRCUNSCRIPCION	UMBRAL DE REPRESENTACION	GRADO DE PROPORCIONALIDAD
2 a 5 bancas	alto	bajo
6 a 10 bancas	medio	medio
más de 10 bancas	bajo	alto

* **Distribución de los cargos.** Con representación proporcional, la distribución de los cargos se hace recurriendo a fórmulas alternativas, de las cuales las más comunes son: la cuota, y el divisor o promedio más alto -que es el utilizado en la elección de concejales en Chile- según el cual se divide la cantidad de votos obtenidos por cada partido por una serie continua de números (divisores) de modo que emerjan series numéricas decrecientes para cada partido. Las bancas se van asignando al cociente más alto.

Existen una gran cantidad de procedimientos de divisor (Imperiali, St. Laque, St. Laque modificado, danés, Huntington), pero el más difundido en el sistema d'Hondt, que utiliza como divisor los números naturales (1, 2, 3, 4, etc.) y que es por el cual ha optado el legislador chileno para las elecciones de concejales.

* **Dos ejemplos de asignación de cargos.** En el Anexo a este Capítulo se presentarán un par de ejemplos de la forma en que debe realizarse el escrutinio de acuerdo con las normas establecidas legalmente para elegir concejales. En el primero de ellos se muestran diversas combinaciones (partidos, pactos, subpactos, subpactos de independientes, candidaturas independientes, etc.); en el segundo, se trata el caso hipotético cuando una lista obtiene más cargos que el número de candidatos que presentó.

c) **Cese y vacancia en el cargo de concejal**

Los concejales cesarán en su cargo (art. 63):

- i) Por incapacidad psíquica o física para el desempeño;
- ii) Por motivos justificados, aceptados por el concejo. La renuncia para postular a otro cargo de elección popular no requerirá acuerdo;
- iii) Inasistencia injustificada a más del cincuenta por ciento de las sesiones ordinarias celebradas en un año calendario;
- iv) Inhabilidad sobreviniente;
- v) Pérdida de alguno de los requisitos para ser elegido concejal. La suspensión del derecho de sufragio dará lugar a incapacitación temporal.
- vi) Incurrir en incompatibilidad.

Si falleciere o cesare en su cargo algún concejal durante el desempeño de su mandato, la vacante se proveerá con el ciudadano que, habiendo integrado la lista electoral del concejal que provoque la vacancia, habría resultado elegido si a esa lista

hubiere correspondido otro cargo. Si el concejal que cesare hubiere sido elegido dentro de un subpacto, la prioridad para reemplazarlo corresponderá al candidato que hubiere resultado elegido si a ese subpacto le hubiere correspondido otro cargo. En caso de no ser aplicable la regla anterior, la vacante será provista por el concejo, por mayoría absoluta de sus miembros en ejercicio, de entre los incluidos en una terna propuesta por el partido político al que hubiere pertenecido, al momento de ser elegido, quien hubiere motivado la vacante. Los concejales elegidos como independientes no serán reemplazados, a menos que hubieren postulado integrando listas.

3. ¿Cómo funciona el concejo?

a) Instalación

El concejo se instalará noventa días después de la fecha de la elección respectiva, con la asistencia de la mayoría absoluta de los concejales declarados electos por el Tribunal Regional competente. La primera sesión será presidida por el alcalde electo, o en su defecto, por el concejal que haya obtenido individualmente mayor votación ciudadana. Actuará como ministro de fe el secretario municipal. El concejo, en la sesión constitutiva, elegirá al alcalde, sesionando diariamente hasta que sea cumplido este objetivo (art. 69).

b) Sesiones

El concejo se reunirá en sesiones ordinarias y extraordinarias. Sus acuerdos se adoptarán en sala legalmente constituida. Las sesiones ordinarias se efectuarán a lo menos dos veces al mes, en días hábiles; las extraordinarias serán convocadas por el alcalde o por un tercio de los concejales. Las sesiones serán públicas pero puede acordarse su secreto. El secretario municipal desempeñará las funciones de secretario del concejo (art. 70). El quórum para sesionar será la mayoría de los concejales en ejercicio y normalmente los acuerdos se adoptarán por mayoría absoluta de los asistentes (art. 72). Los concejales tienen derecho a recibir una asignación por cada sesión a la que asistan (art.73).

B. EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL COMUNAL

Hay un Consejo Económico y Social Comunal, de carácter consultivo, compuesto por representantes de la comunidad local organizada (art. 76 y ss). Si bien no es un órgano constitutivo de la municipalidad y no puede tomar decisiones, puede llegar a adquirir importancia considerable, al permitir que la población se involucre en la política municipal.

Los miembros de los consejos económicos y sociales comunales son el alcalde, quien lo preside, y consejeros que durarán cuatro años en sus cargos y que podrán ser reelegidos. El número de consejeros de cada consejo se fijará teniendo en cuenta el número de habitantes de la comuna y no el de electores, de manera que habrá: a) diez consejeros en las comunas de hasta 30.000 habitantes; b) veinte en las comunas de entre 30.000 y 100.000; y c) treinta en las comunas de más de 100.000.

Del número total de los integrantes un 40% será elegido por las juntas de vecinos legalmente constituidas, un 30% por las organizaciones comunitarias funcionales y demás organizaciones comunitarias (incluidas las laborales) y el resto, 30%, por las organizaciones representativas de actividades productivas de bienes y servicios.

Organizaciones comunitarias de carácter funcional son aquellas, con personalidad jurídica y sin fines de lucro, que tengan por objeto representar y promover valores específicos de la comunidad dentro del territorio de la comuna. Entre ellas, cabe citar a las instituciones de educación de carácter privado, los centros de padres y apoderados, los centros culturales y artísticos, los centros de madres, los grupos de transferencia tecnológica y de defensa del medio ambiente, las organizaciones profesionales, las organizaciones privadas del voluntariado, los clubes deportivos y de recreación, las organizaciones juveniles y otras que promuevan la participación de la comunidad en su desarrollo social y cultural.

Organizaciones de actividades productivas de bienes y servicios son las entidades, con personalidad jurídica y sin fines de lucro, que agrupen a personas dedicadas al ejercicio de actividades empresariales dentro de la comuna, sean mineras, agrícolas, comerciales, industriales, de transporte y otras por las que se pague patente municipal. También se incluyen las empresas constituidas en la comuna y que tengan relevancia económica y social.

Organizaciones laborales son las de carácter sindical legalmente constituidas y las entidades, con personalidad jurídica y sin fines de lucro, que agrupen a personas naturales que no sean empleadoras y que ejecuten por cuenta propia actividades primarias extractivas, exentas del pago de patente municipal.

En cada municipalidad, habrá un registro de las organizaciones existentes que tengan derecho a participar en el consejo. El secretario municipal deberá citarlas para que se constituyan en asamblea y elijan a los consejeros que correspondan a cada estamento.

El Consejo económico y social comunal tendrá como funciones las de opinar: a) sobre el plan de desarrollo comunal, las políticas de servicios y el programa anual de acción e inversión; b) sobre la cuenta anual del alcalde y del concejo; c) sobre todas las materias que el alcalde y el concejo sometan a su consideración (art. 81).

C. LOS PLEBISCITOS COMUNALES

Existen teóricamente dos vías de participación directa de los ciudadanos en la municipalidad: la reunión pública de los vecinos o cabildo abierto, y el plebiscito o referéndum comunal. La primera es, en realidad, una forma primitiva que hoy sólo sería aplicable en comunas con poblaciones muy reducidas.

Por el contrario el plebiscito tiene características que se adaptan mejor a los municipios actuales. Consiste en someter a los vecinos la opción entre alternativas planteadas por el gobierno. La población solamente debe decir sí o no, o elegir entre dos o más alternativas numeradas o identificadas de otro modo.

Por tratarse de una votación popular, debe ser universal, secreta, libre e informada. Su preparación y ejecución requerirá los mismos cuidados que la generación o renovación de las autoridades.

El alcalde, con acuerdo del concejo, o a requerimiento de los ciudadanos inscritos en los registros electorales de la comuna, (se requiere una firma del 15% de los ciudadanos), someterá a plebiscito las materias de administración comunal relativas a **inversiones específicas de desarrollo comunal**, mediante un decreto que convoca a plebiscito. Dicho decreto se publicará en el Diario Oficial, en un periódico de los de mayor circulación de la comuna y se difundirá mediante avisos. En él se contendrán las cuestiones sometidas a plebiscito y la fecha.

Los resultados del plebiscito serán vinculantes para la autoridad municipal siempre que voten más del 50% de los ciudadanos inscritos en los registros electorales de la comuna.

En ningún caso podrá celebrarse más de un plebiscito en una misma provincia, dentro del mismo mes calendario y no podrá convocarse a plebiscito en el año que preceda a cualquier votación popular. El costo será a cargo de la municipalidad respectiva.

Anexo

EJEMPLO A

En la Comuna de Piedras Blandas se presentaron 20 candidatos para 6 cargos de concejales. El escrutinio de los votos dio la siguiente cantidad de votos para cada candidato.

PARTIDO A	PACTO ENTRE LOS PARTIDOS B, C y D + INDEPENDIENTES	PACTOS ENTRE PARTIDOS U, V, W, X + INDEPENDIENTES QUE HAN CONSTITUIDO SUBPACTO
Candidato A1 = 320	Candidato B1 = 1200	SUBPACTO U y V
Candidato A2 = 60	Candidato B2 = 180	Candidato U = 600
Candidato A3 = 550	Candidato C = 890	Candidato V = 4600
Candidato A4 = 120	Candidato D = 3300	SUBPACTO W y X
Candidato A5 = 20	Cand. indep = 50	Candidato W = 750
Candidato A6 = 10	Cand. indep = 60	Candidato X = 2400
		SUBPACTO ENTRE INDEPENDIENTES
		Cand. indep = 3125
		Cand. indep = 320
	CANDIDATURA INDEPENDIENTE "I"	CANDIDATURA INDEPENDIENTE "II"
	Cand. indep. = 560	Cand. indep. = 3100

Al realizar el escrutinio deben realizarse una serie de pasados a efectos de poder determinar cuáles serán los candidatos que ocuparán los cargos de concejales.

PRIMER PASO:

Corresponde determinar el total de votos que obtuvo cada lista.

Lista del PARTIDO A	1 080 votos
Lista del PACTO B, C, D + INDEP	5 680 votos
Lista del PACTO U, V, W, X + INDEP	11 795 votos
Lista CANDIDATURA INDEPENDIENTE "I"	560 votos
Lista CANDIDATURA INDEPENDIENTE "II"	3 100 votos

SEGUNDO PASO:

Aplicando el sistema d'Hondt, cada uno de estos totales se divide por 1, 2, 3, 4, 5, y 6 (dado que en esta comuna sólo se eligen 6 concejales). Con esto se establece cuánto "paga" (en votos) cada partido por obtener una nueva banca en el concejo municipal.

DIVIDIDO POR	PARTIDO A	PACTO BCD+IND	PACTO UVWX+IND	CANDIDATO INDEP "I"	CANDIDAT INDEP"II
1	1 080	5 680	11 795	560	3 100
2	540	2 840	5 897,5	280	1 550
3	360	1 893,3	3 931,6	186,6	1 033,3
4	270	1 420	2 948,7	140	775
5	216	1 136	2 359	112	620
6	180	946,6	1 965,8	93,3	516,6

TERCER PASO:

Los cocientes así obtenidos se clasifican en orden decreciente hasta completar tantas cifras como candidatos se eligen (6 en este caso). La sexta cifra será la "cifra repartidora": 11 795; 5 897,5; 5 680; 3 931,6; 3 100; y 2 948,7.

La cifra repartidora, entonces, será 2 948 (considerando sólo números enteros).

CUARTO PASO:

Para determinar cuántos candidatos corresponde elegir a cada lista, se divide el total de votos que cada una obtuvo por la cifra repartidora. El número entero que resulte indicará los candidatos electos por cada una de las listas:

Lista A	1 080	2 948	0 (no elige)
Lista BCD+Ind	5 680	2 948	1 (elige 1)
Lista UVWX+Ind	11 795	2 948	4 (elige 4)
Lista Indep I	560	2 948	0 (no elige)
Lista Indep II	3 100	2 948	1 (elige 1)

QUINTO PASO:

En las listas que no están constituidas por subpactos, queda elegido el o los candidatos con las primeras mayorías. Es el caso del candidato que obtuvo 3 300 votos en la lista del Pacto entre los partidos B, C y D + independientes. Lo mismo sucede con la candidatura independiente "II", que logró 3 100 votos.

SEXTO PASO:

En los casos de las listas que están integradas por subpactos, se procede de la siguiente manera:

a) La lista del Pacto UVWX + independientes elige 4 candidatos.

b) Para determinar cuáles serán, es necesario previamente sumar los votos de cada subpacto:

UV	=	5 200 votos
WX	=	3 150 votos
Indep	=	4 445 votos

c) Cada total se divide por 1, 2, 3 y 4 (porque son 4 los candidatos que elige esta lista):

DIVIDIDO POR	UV	WX	IND.
1	5 200	3 150	4 445
2	2 600	1 575	2 222,5
3	1 733,5	1 050	1 481,6
4	1 300	787,5	1 111,2

d) Todos estos cocientes se ordenan en forma decreciente hasta completar cuatro cifras. La cuarta será la "cifra repartidora" al interior de esta lista: 5 200; 4 445; 3 150; 2 600, que será la cifra repartidora.

e) Se divide el total de votos de cada subpacto por la cifra repartidora y el número que resulte indicará cuántos candidatos corresponde elegir a cada subpacto:

UV	5 200	2 600	2 (elige 2)
WX	3 150	2 600	1 (elige 1)
Indep.	4 445	2 600	1 (elige 1)

f) Al interior de cada subpacto quedan elegidas las primeras mayorías. Es decir, los siguientes candidatos:

Subpacto UV el candidato que obtuvo 4 600 votos
 Subpacto UV el candidato que obtuvo 600 votos
 Subpacto WX el candidato que obtuvo 2 400 votos
 Subpacto Ind el candidato que obtuvo 3 125 votos

EJEMPLO B

En la comuna de Piedra Dura se da un caso especial: una lista tiene menos candidatos que los cargos a los que tiene derecho de acuerdo a los votos que ha obtenido en la elección.

Se presentaron 10 candidatos para 6 cargos de concejal y el escrutinio dio la siguiente cantidad de votos para cada uno de los postulantes:

PARTIDO A	PACTO ENTRE PARTIDOS B y C + INDEPENDIENT	PACTO ENTRE PARTIDOS UVWX + INDEP. CON SUBPACTO	CANDIDATURA INDEPENDIENTE
Candid 2 800	Cand B = 1 200 Cand C = 280 Cand Ind 890	SUBPACTO UV Cand U = 600 Cand V = 1 500 SUBPACTO WX Cand W = 750 Cand X = 1 300	Cand Ind 560

PRIMER PASO:

Se determina cuántos elegidos corresponden a cada lista. Para ello se suma el total de votos que obtuvo cada lista:

Lista PARTIDO A = 2 800 votos
 Lista PACTO B, C + Indep = 2 370 votos
 Lista PACTO U, V, W, X = 4 150 votos
 Candidatura independiente = 560 votos

SEGUNDO PASO:

Cada uno de estos totales se divide por 1, por 2, por 3, por 4, por 5 y por 6, que son el número de concejales que corresponde elegir en esa comuna:

DIVIDIDO POR	PARTIDO A	PACTO B,C + INDEPENDIEN	PACTO UVWX+ PACT. INDEP	CANDIDATUR INDEPEN
1	2 800	2 370	4 150	560
2	1 400	1 185	2 075	280
3	933,3	790	1 383,3	286,6
4	700	592,5	1 037,5	140
5	560	474	830	112
6	466,6	395	691,6	93,3

TERCER PASO:

Todos estos cocientes se orden en forma decreciente hasta completar tantas cifras como candidatos se eligen (que son 6 en este caso). La sexta es la cifra repartidora: 4 150; 2 800; 2 370; 2 075; 1 400; 1 383 (cifra repartidora); 1 185.

CUARTO PASO:

Para determinar cuántos concejales corresponden a cada lista, se divide el número total de votos que obtuvo cada una por la cifra repartidora. El número entero que resulta indica cuántos concejales elige:

Lista A	2 800	1 383	2 (elige 2)
Lista BC+Indep	2 370	1 383	1 (elige 1)
Lista UVWX+Ind	4 150	1 383	3 (elige 3)
Candid. Indep.	560	1 383	0 (no elige)

QUINTO PASO:

En este caso, la lista del Partido A obtuvo suficientes votos para elegir dos concejales. Sin embargo, sólo había presentado un candidato.

Falta entonces un candidato para completar el concejo, el que debe ser elegido de las otras listas.

Para determinar a cuál de las demás listas corresponde quedarse con el cargo sobrante se utiliza el cociente electoral que sigue, en orden decreciente a aquel que fue utilizado como cifra repartidora, es decir, 1 185.

Con esta nueva cifra repartidora se dividen nuevamente los votos correspondientes a cada lista (incluyendo a la del Partido A). El número entero que resulte indicará los candidatos que esta vez debe elegir cada lista:

Lista A	2 800	1 185	2 (elige 2)
Lista BC+indep	2 370	1 185	2 (elige 2)
Lista UVWX+ind	4 150	1 185	3 (elige 3)
Candidat. ind.	560	1 185	0 (no elige)

Con esta nueva cifra repartidora, el concejal que no podrá elegir el Partido A, deberá ser reemplazado por el de la Lista conformada entre los Partidos B y C con independientes, que así elige dos concejales, en lugar de uno.

El resto del escrutinio se realiza en la forma ya indicada en el Ejemplo A.

El escrutinio general y la calificación de las elecciones serán practicados por los Tribunales Electorales Regionales, siguiendo el siguiente procedimiento:

a) Para establecer los votos de lista, el tribunal sumará las preferencias emitidas a favor de cada uno de los candidatos de una misma lista.

b) Para determinar el cociente electoral, los votos de lista se dividirán sucesivamente por uno, dos, tres, cuatro, y así sucesivamente hasta formar tantos cocientes por cada lista como concejales corresponda elegir. El cociente que ocupe el último de estos lugares será el cociente electoral y permitirá determinar

cuantos son los elegidos en cada lista mediante la división del total de votos de la misma por dicho cuociente.

c) Para determinar los candidatos elegidos dentro de cada lista se observarán las siguientes reglas:

i) Si a una lista corresponde igual número de concejales que el de candidatos presentados, se proclamará elegidos a todos éstos.

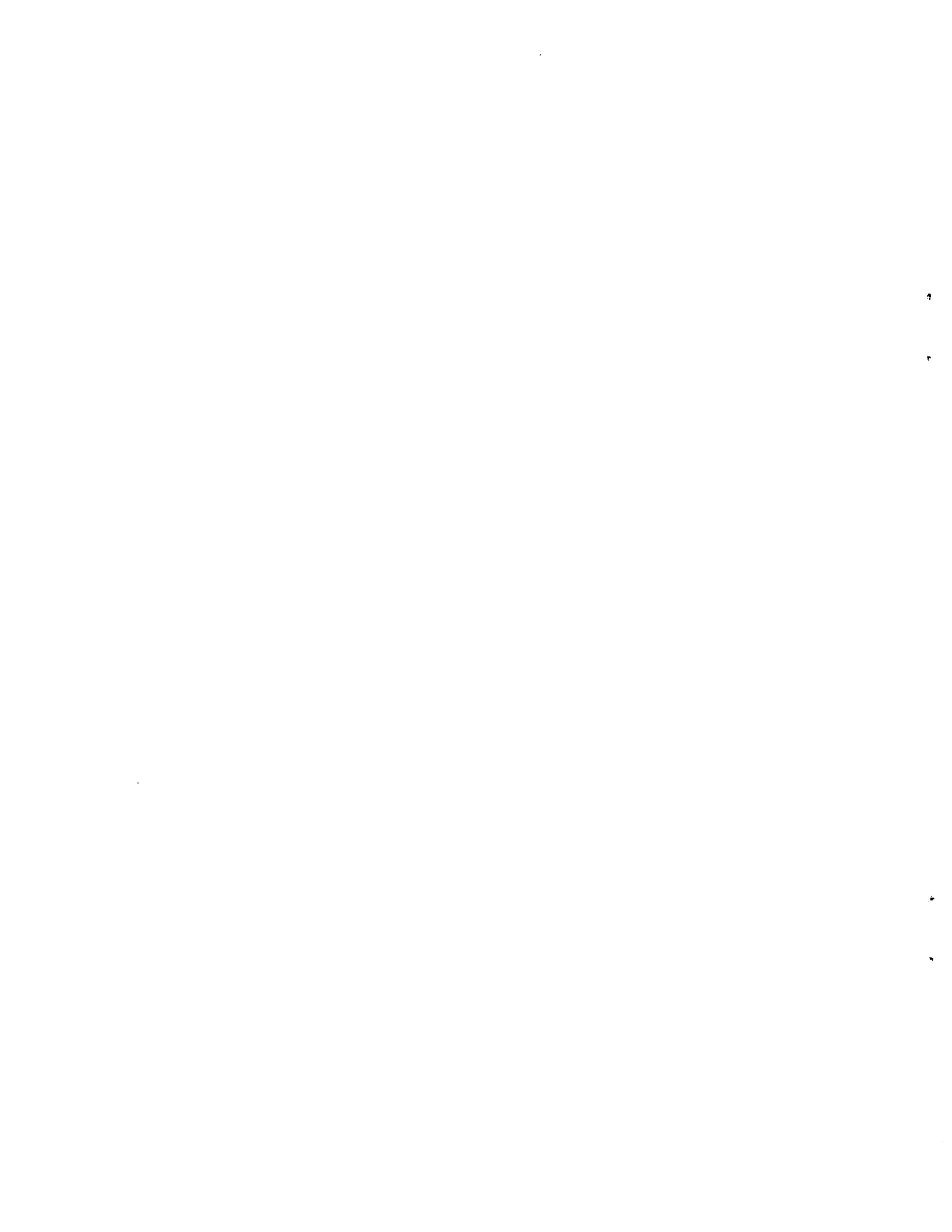
ii) Si el número de candidatos presentados es mayor que el de los concejales que correspondan a esa lista, se proclamará elegidos a los que hubieren obtenido las más altas mayorías individuales, a menos que la lista corresponda a un pacto electoral.

iii) Si el número de candidatos de una o más listas es inferior al de concejales que le haya correspondido, el cuociente será el que siga en el orden decreciente anterior si el cargo sobrante fuera uno, o el que le siga, si fueren dos y así sucesivamente.

iv) Si dentro de una misma lista un cargo correspondiere con igual derecho a dos o más candidatos, resultará elegido aquél que haya obtenido el mayor número de preferencias individuales

v) Si el último cargo por llenar correspondiere con igual derecho a dos o más listas o candidaturas independientes, resultará elegido el candidato de la lista o independiente que haya obtenido el mayor número de preferencias individuales.

d) Para determinar los candidatos elegidos en una lista en la cual existan pactos o subpactos, se procederá a sumar las preferencias de los candidatos incluidos en cada uno de los partidos o subpactos. El total de votos obtenidos por cada partido o subpacto se dividirá por uno, dos, tres, cuatro, y así sucesivamente, hasta formar por cada uno de los partidos o subpactos tantos cuocientes como cargos corresponda elegir a la lista. Todos esos cuocientes se ordenarán en forma decreciente y el que ocupe el ordinal correspondiente al último de los cargos por elegir por la lista será el cuociente de los partidos o subpactos de la misma. El total de votos de cada partido o subpacto deberá dividirse por dicho cuociente para determinar cuántos cargos corresponderá elegir al respectivo partido o subpacto. Dentro de cada partido o subpacto, los candidatos se ordenarán entre sí según el número de votos que hubieren obtenido.



CAPITULO 3

ORGANIZACIÓN INTERNA DE LA MUNICIPALIDAD

I. PRINCIPIOS APLICABLES

La ejecución de los programas y decisiones políticas locales debe ser llevada a cabo por la administración municipal.

Su tamaño debe estar acorde con las finalidades que el gobierno tiene establecidas y con la capacidad económica local. Además, para lograr una satisfacción real de las necesidades se requiere una buena administración, lo que supone proporcionalidad de medios (personales, reales, financieros) y fines, inexistencia de duplicidades, consecución de los resultados previstos o previsibles, así como eficiencia y eficacia.

A. EL REGLAMENTO DE LA ESTRUCTURA MUNICIPAL

El alcalde establece, mediante un reglamento aprobado por el concejo, la organización interna de la municipalidad. Por ello, la estructura puede variar de un municipio a otro.

B. LA ESTRUCTURA DE LA MUNICIPALIDAD

Pese a esa atribución del alcalde, existen normas que regulan la estructura mínima de las municipalidades. Por otro lado, el Ministerio del Interior (circular de 20 de Octubre de 1988) trató de colaborar con las municipalidades en el establecimiento de su organización interna proponiendo tipos de estructuras para comunas de más de 100.000 habitantes, de 30.000 a 100.000 habitantes, de 5.000 a 30.000 habitantes y de hasta 5.000 habitantes.

1. Comunas con más de 100.000 habitantes

La organización interna de estas municipalidades debe incluir la Secretaría Municipal, la Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación, y las unidades encargadas de la prestación de servicios y la administración interna relacionadas con el desarrollo comunitario, obras municipales, aseo y ornato, tránsito y transporte públicos, administración y finanzas, asesoría jurídica y control (LOM arts. 12 y 13). Se trata de una enumeración mínima, por lo que "las municipalidades, cualquiera que sea el número de habitantes que tenga la comuna, pueden establecer,

además, otras unidades distintas de las ya indicadas para el ejercicio de las funciones y atribuciones previstas en la ley". (Contraloría, Circular No. 18.127), que se denominarán dirección, departamento, sección u oficina.

2. Comunas con menos de 100.000 habitantes

Estas municipalidades sólo están obligadas a incluir la Secretaría Municipal y, si lo estiman conveniente, una Secretaría de Planificación Comunal y todas o algunas de las unidades señaladas en el artículo 12 pudiendo, además, refundir dos o más funciones genéricas. El alcalde tiene discrecionalidad para asumir el ejercicio directo de algunas funciones, lo que necesariamente gravitará en la organización interna del municipio.

C. FUNCIONES DE LINEA Y DE APOYO

Las funciones administrativas pueden ser clasificadas distinguiendo funciones de línea (aquellas que cumplen directamente el objetivo para el cual fue creada la organización) y de apoyo (que lo cumplen indirectamente o que contribuyen a un mejor cumplimiento o desarrollo de las funciones de línea). Puede verse el organigrama de municipalidad que se presenta en el Cuadro 6.

D. UNIDADES PREVISTAS

1. Secretaría municipal

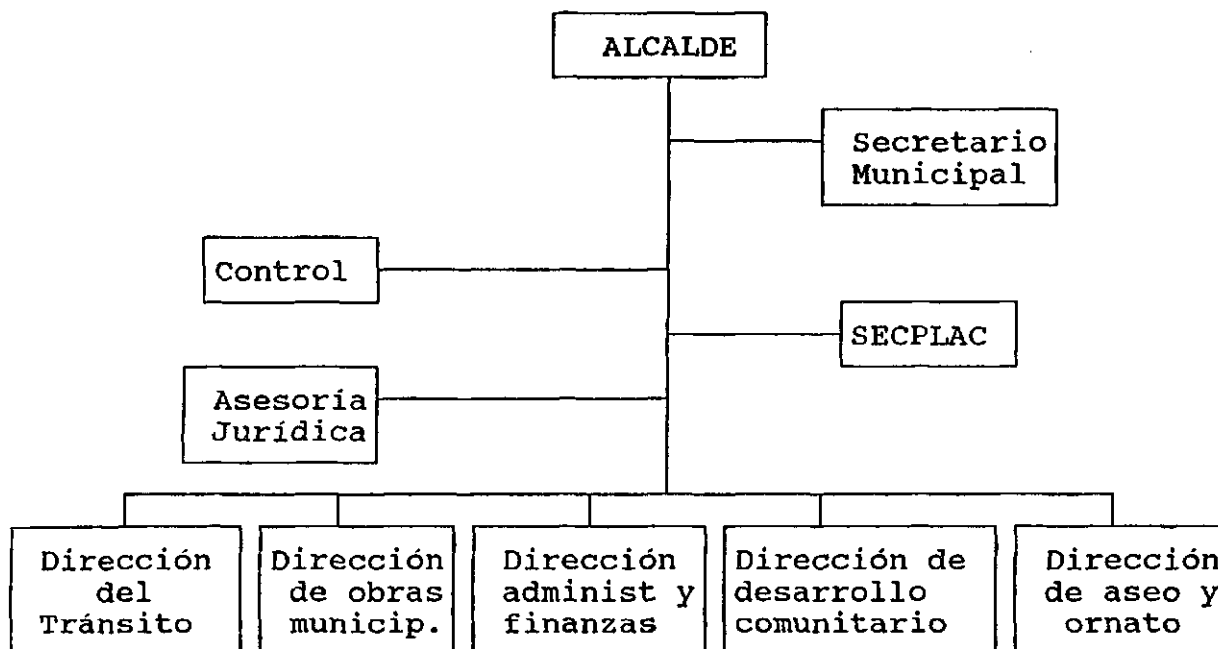
Contemplada de forma independiente, es empero una unidad de apoyo, similar a otras como administración y finanzas, o la asesoría jurídica.

La secretaría municipal apoya la gestión administrativa del alcalde. Está a cargo de un secretario municipal. Sus funciones son dirigir la secretaría administrativa del alcalde y del concejo; y desempeñarse como ministro de fe en todas las actuaciones municipales, firmando los documentos que las materialicen, o certificando la autenticidad de los documentos otorgados.

La Contraloría General de la República ha manifestado además que la expresión "todas las actuaciones municipales" incluye actos tales como ordenanzas, reglamentos, decretos e instrucciones municipales. Además comprende la certificación de los acuerdos del Concejo.

Cuadro 7

ORGANIGRAMA DE UNA MUNICIPALIDAD



Finalmente, corresponde al secretario municipal cumplir diversas actuaciones para la constitución de los Concejos y de los Consejos Económicos y Sociales.

Por otra parte, en municipios pequeños, cumple las funciones que, en principio, corresponderían a otras unidades, como las de control, asesoría jurídica o gabinete del alcalde.

2. Secretaría comunal de planificación y coordinación

Es una dependencia permanente asesora del alcalde y de los órganos colegiados. Sirve de secretaria en la preparación y coordinación de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la comuna; asesora al alcalde en la elaboración de los programas de plan comunal de desarrollo y de presupuesto municipal; evalúa el cumplimiento de los anteriores e informa a los órganos de gobierno de la municipalidad; efectúa análisis y evaluaciones permanentes de la situación de desarrollo de la comuna, con énfasis en los aspectos sociales y territoriales; fomenta vinculaciones de carácter técnico con los servicios

públicos y con el sector privado de la comuna; y recopila y mantiene la información comunal y regional atinente a sus funciones.

3. Desarrollo comunitario

Es una unidad de línea, de perfil confuso, que conecta a la municipalidad con las organizaciones comunitarias. Se le asignan atribuciones tan amplias, que la hacen competente en todas las actividades de desarrollo. Asesora al alcalde y a los órganos colegiados en la promoción del desarrollo comunitario; y presta asesoría técnica a las organizaciones comunitarias. Tendrá a su cargo todo lo relacionado con éstas. Puede proponer y ejecutar medidas tendientes a materializar acciones relacionadas con asistencia social, salud pública, protección del medio ambiente, educación y cultura, capacitación, deporte y recreación, promoción del empleo y turismo. Esta función tiene que ver con el traspaso de ciertos servicios de este tipo a las municipalidades. Un reglamento interno puede definir funciones en relación al servicio traspasado; no obstante, su cumplimiento depende de si la municipalidad administra por sí tales servicios, por cuanto si hubiera entregado su administración a un tercero, esta unidad deberá evaluar la eficiencia con que se presta el servicio.

El Ministerio del Interior propuso que, al menos en los municipios grandes, esta dirección contara con departamentos de **asistencia social**, para contribuir a la solución de los problemas socioeconómicos de los habitantes de la comuna; de **organizaciones comunitarias**, para promover la organización, consolidación, y participación activa de éstas y de los vecinos en el desarrollo de la comuna. Asimismo, se propuso un departamento de **deportes y recreación** para fomentar el desarrollo físico, intelectual y moral de las personas y la integración de la comunidad.

El **departamento de educación** debe procurar las condiciones óptimas para el desarrollo del proceso educativo en los establecimientos de enseñanza a cargo de la municipalidad, asumiendo la dirección administrativa de los mismos, promoviendo, cursos de capacitación para el personal docente, velando por el cumplimiento de los programas y normas emanadas del Ministerio de Educación, coordinando con organismos públicos y privados y con otras unidades municipales programas extraescolares y promoviendo actividades que redunden en un beneficio para los escolares.

El **departamento de salud e higiene ambiental** asegurará que los servicios de salud municipalizados entreguen las atenciones que les corresponde y velará por el saneamiento ambiental de la comuna. Asumirá la dirección administrativa de los establecimientos de salud municipal, proveerá recursos para el funcionamiento de los servicios asistenciales, velará por el cumplimiento de las normas que imparta el Ministerio de Salud, desarrollará programas de

higiene y protección del medio ambiente, coordinará acciones de salud pública y administrará los cementerios municipales.

Por último, el departamento de cultura y turismo debe contribuir al desarrollo artístico-cultural de la comunidad y a la promoción de actividades turísticas en la comuna.

4. Obras municipales

Es una unidad de línea encargada de llevar a cabo la función, privativa del municipio, de construcción y urbanización. La ley de 1988 aumentó las competencias que el municipio comparte con otros órganos de gobierno (medio ambiente, vialidad, vivienda social, prevención de riesgos o prestación de auxilio). Le corresponde elaborar el proyecto y proponer modificaciones al plan regulador comunal y velar por su cumplimiento y el de las ordenanzas correspondientes. Para ello, tiene como atribuciones el aprobar la subdivisión de predios urbanos y urbano-rurales, aprobar los proyectos de obras de urbanización y de construcción, en general, que se efectúen en las áreas urbanas y urbano-rurales, sean obras nuevas o ampliaciones, transformaciones u otras que determinen las leyes y reglamentos; otorgar los permisos de edificación de obras; fiscalizar la ejecución de obras; recibir de las obras y autorizar su uso; realizar tareas de inspección sobre las obras en uso, a fin de verificar el cumplimiento de las disposiciones legales y técnicas que las rijan; aplicar normas materiales y técnicas para prevenir el deterioro ambiental; confeccionar y mantener actualizado el catastro de las obras de urbanización y edificación realizadas en la comuna; proponer y ejecutar medidas relacionadas con la vialidad urbana y rural; la construcción de viviendas sociales e infraestructuras sanitarias y la prevención de riesgos y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia; y aplicar normas legales sobre construcción y urbanización en la comuna.

Se ha propuesto que esta Dirección cuente con varios departamentos. El de urbanismo tendrá como objetivo asesorar a la dirección y ejecutar todas las actividades relacionadas con la calidad urbano-ambiental de la comuna; el de edificación, fiscalizará el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de construcciones; el de ejecución de obras, proveerá las obras y ejecución de los edificios y construcciones municipales y aquellos situados en bienes nacionales de uso público cuya administración le corresponde; y el de pavimentación, que se encargará de mantener la infraestructura vial de la comuna.

5. Aseo y ornato

Se trata de una unidad de línea tradicional que responde por el aseo de las vías públicas, parques, plazas y jardines y, en

general, de los bienes nacionales de uso público existentes en la comuna; el servicio de extracción de basura; la construcción, conservación y administración de las áreas verdes de la comuna.

Esta dirección admite solamente una subdivisión para distinguir las funciones de aseo propiamente dichas, de las de ornato.

6. Tránsito y transporte público

Sus competencias están referidas a otorgar y renovar licencias para conducir vehículos; determinar el sentido de la circulación de vehículos en coordinación con los organismos de la administración del Estado competentes; señalar adecuadamente las vías públicas; aplicar las normas sobre tránsito y transporte públicos en la comuna.

Esta Dirección podría subdividirse, por un lado, en una unidad encargada del otorgamiento de licencias y permisos y, por otro, en un departamento de estudios e ingeniería del tránsito, orientado a optimizar el uso de las vías de circulación vehicular y peatonal de la comuna.

7. Administración y finanzas

En general le corresponden asesorar al alcalde en la administración del personal de la municipalidad y en la administración financiera de los bienes municipales. Para ello debe estudiar, calcular, proponer y regular la percepción de cualquier tipo de ingresos municipales; colaborar con la SECPLAC en la elaboración del presupuesto municipal; visar los decretos de pago verificando la correcta imputación del gasto que se ordena y si existe disponibilidad presupuestaria de fondos. No le corresponde representar la eventual ilegalidad del decreto que dispone el pago, lo que es competencia de la unidad de control, sin perjuicio de que pueda hacer presente cualquier situación ilegal que detecte en el ejercicio de sus funciones.

Además, debe encargarse de llevar la contabilidad municipal en conformidad con las normas nacionales y las instrucciones de la Contraloría General de la República y controlar la gestión financiera de las empresas municipales.

Le corresponde, asimismo, efectuar los pagos municipales, manejar la cuenta bancaria respectiva y rendir cuentas a la Contraloría General de la República y recaudar y percibir los ingresos municipales que correspondan.

Esta unidad de administración y finanzas posibilita una subdivisión en una **tesorería**, encargada de la recaudación de los ingresos y ejecución de los pagos municipales; un departamento de **contabilidad y presupuesto**, para apoyar la gestión financiera municipal mediante la elaboración y mantención actualizada de los registros presupuestarios y contables y la preparación de informes financieros; otro de **rentas y finanzas** para la obtención de recursos económicos, controlar la gestión financiera de las empresas municipales y hacer estudios, cálculos y proposiciones sobre ingresos y gastos municipales.

La parte administrativa propiamente dicha estará a cargo del **departamento de recursos humanos** para optimizar la administración del personal municipal; el de **gestión administrativa**, que procura el desarrollo de actividades administrativas municipales, proveyendo los recursos materiales y condiciones ambientales que sean necesarias; el de **informática** encargado del desarrollo de los procedimientos administrativos a través de la aplicación de recursos y sistemas computacionales; el de **inspección general**, para ejecutar acciones de fiscalización para el cumplimiento de las normas y requisitos vigentes para el desarrollo de actividades económicas, el uso de las construcciones, edificaciones, predios y avisos publicitarios dentro de la comuna.

Estas subdivisiones, con categorías diferentes se debieran mantener casi en cualquier tipo de municipio según la propuesta del Ministerio del Interior.

8. Asesoría jurídica

Es una unidad de apoyo cuya configuración, organización y competencias, se relacionan con el tamaño del municipio. Le corresponde, a requerimiento del alcalde, iniciar y defender los juicios en que la municipalidad sea parte o tenga interés. No obstante, el alcalde, en casos calificados, puede encargar el patrocinio y defensa de juicios a un abogado ajeno a la municipalidad ya que es él quien tiene la representación judicial y extrajudicial del municipio y la facultad de ejecutar los actos y celebrar los contratos necesarios para el cumplimiento de las funciones municipales (art. 53).

Por otra parte, la unidad informará en derecho todos los asuntos legales que las unidades municipales le planteen, las orientará periódicamente respecto de las disposiciones legales y reglamentarias pertinentes y formará y mantendrá al día los títulos de los bienes raíces municipales.

Además, cuando lo ordene el alcalde, deberá efectuar las investigaciones y sumarios administrativos.

9. Control

La ley otorga a esta unidad atribuciones y funciones que la constituyen en uno de los elementos fiscalizadores internos más importantes de la estructura municipal, ya que ejecuta su labor evaluando el quehacer de las otras dependencias (art. 24). Le corresponde realizar la auditoría operativa interna de la municipalidad con el objeto de fiscalizar la legalidad de su actuación.

La auditoría operativa es una técnica de control que permite el examen crítico y sistemático de una entidad con el propósito de verificar eficiencia, eficacia y economicidad en el cumplimiento de las tareas propias para la obtención de las metas programadas. "La verificación y evaluación del cumplimiento de los fines y de la obtención de las metas programadas para los servicios públicos, son funciones que competen a la Administración del Estado y cuyo ejercicio corresponde al Ejecutivo" (art. 52.2 D.L. No. 1.263 de 1975).

Debe, asimismo, controlar la ejecución financiera y presupuestaria municipal, lo que implica cautelar y fiscalizar la correcta administración de los recursos municipales, verificando fundamentalmente el cumplimiento de los fines, el acatamiento de las disposiciones legales y reglamentarias y la obtención de las metas programadas.

Es su tarea presentar al alcalde la ilegalidad de que adolecen ciertos actos municipales pudiendo con este fin tener acceso a toda la documentación pertinente (art. 51 D.L. 1263). El ejercicio de esta atribución responsabiliza al jefe de unidad o a quien desempeñe la función de control, de cualquier inadvertencia en cuanto a la legalidad de los actos sometidos a su examen. La jurisprudencia de la Contraloría General de la República ha establecido la responsabilidad administrativa que afecta a dicho funcionario y al alcalde, como jefe del servicio, por decretos de pago que no se ajusten a derecho. De ello se infiere que la eventual representación es un deber funcionario ineludible.

De acuerdo a esta disposición, esta unidad debe conocer todo acto municipal que tenga contenido patrimonial y todos aquellos que, atendida su naturaleza o relevancia, deban someterse a su control.

La unidad de control interno municipal está sujeta a la dependencia técnica de la Contraloría General.

10. El administrador municipal

En aquellas comunas donde lo decida el concejo a propuesta del alcalde habrá un administrador municipal (art. 24

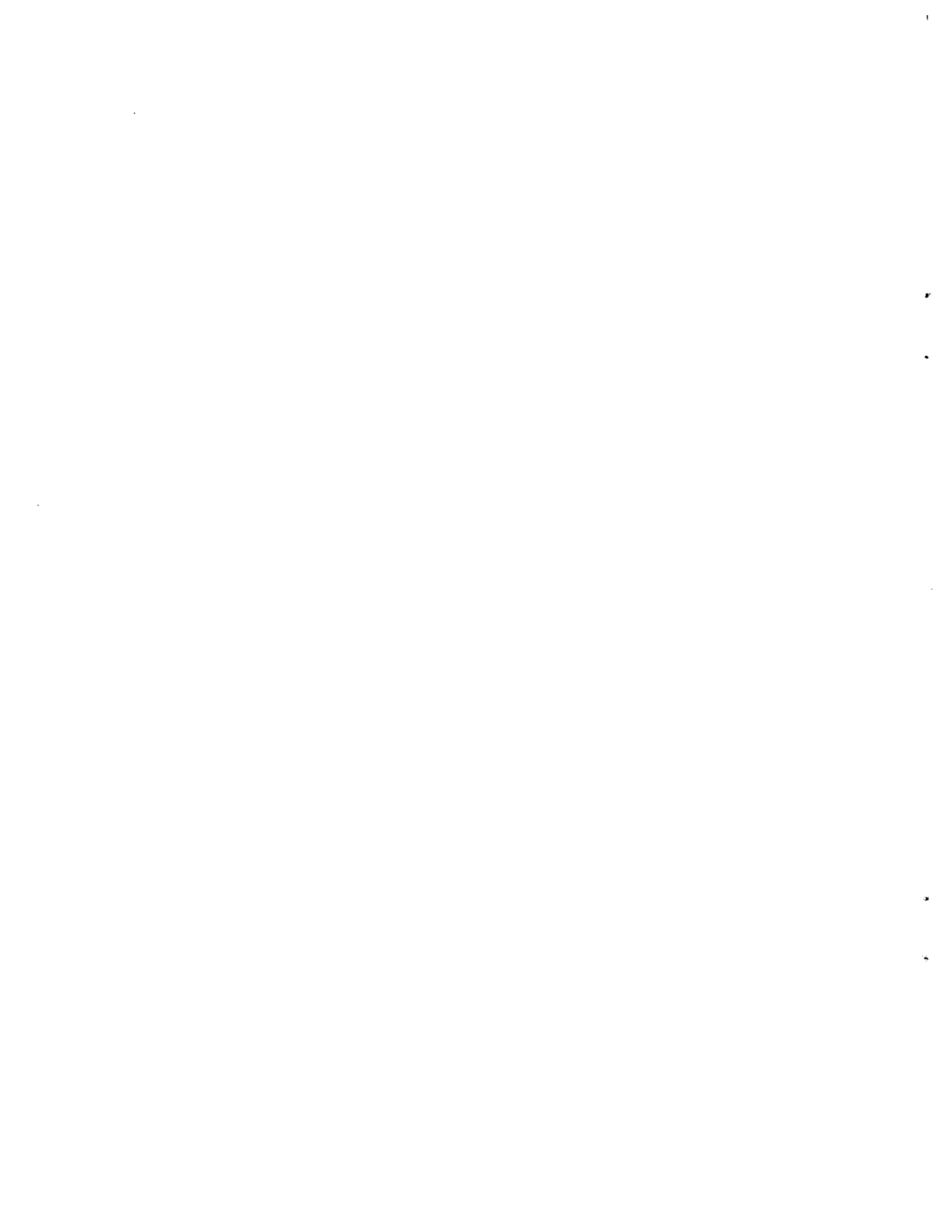
bis). Esta figura, nueva en el derecho municipal chileno, responde a la idea de diferenciar dentro de las tareas comunales, la gestión política, que incumbe al alcalde, de la labor administrativa propiamente dicha, para la que se previó la colaboración de un funcionario especializado, el administrador municipal. No obstante el responsable de la administración comunal seguirá siendo el alcalde.

El cargo de administrador municipal se proveerá por concurso público, a diferencia del resto de los cargos de planta en los que se favorece el concurso interno, y dependerá directamente del alcalde. No obstante, se requiere la intervención del concejo para tomar la decisión de si existirá o no el cargo en la municipalidad, para remover al administrador, y para reglamentar sus funciones.

Quien desempeñe el cargo deberá poseer un título profesional acorde con la función. Podrá ser removido, sin expresión de causa, con acuerdo de los dos tercios de los miembros en ejercicio del concejo. Le son aplicables, además, las causas de remoción de los funcionarios municipales.

La delimitación de funciones del administrador por parte de la Ley Orgánica no es demasiado precisa, por lo que corresponde al alcalde, con acuerdo de la mayoría absoluta de los miembros del concejo, reglamentar sus funciones de manera que se eviten duplicaciones con las tareas de otros funcionarios de la municipalidad.

El administrador debe ejecutar tareas de coordinación de las unidades y servicios; velar por el adecuado cumplimiento de la gestión y ejecución técnica de las políticas, planes y programas de la municipalidad, y ejercer las funciones que le delegue el alcalde y las que le encomiende el reglamento interno de la municipalidad.



Capítulo 4

LA ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL MUNICIPAL

I. EL PERSONAL EN ORGANIZACIONES LOCALES

La municipalidad no puede concebirse sin su personal. La concreción adecuada de la función de personal exige una definición clara y operativa de los objetivos que se plantea la organización municipal y de las funciones y unidades vinculadas a ellos. A partir de éstas últimas, se construye el **subsistema de cargos**, que se compone de descripciones y evaluaciones de cargos.

Las descripciones de cargos son la enumeración formal de los deberes y responsabilidades que un puesto conlleva, así como de los requisitos (especificación del cargo) necesarios para alcanzar un buen desempeño. En este tipo de documento se deben definir los siguientes tópicos:

- a) Denominación o nombre del cargo;
- b) Objetivos generales: fines institucionales que se buscan alcanzar con la existencia del cargo;
- c) Objetivos específicos: materialización de los objetivos generales;
- d) Funciones generales: actividades que se deben realizar para lograr los objetivos del cargo;
- e) Funciones específicas: tareas que se deben desarrollar con respecto a las actividades señaladas en el punto anterior;
- f) Dependencia jerárquica;
- g) Supervisión;
- h) Ambito de acción: competencia y/o cobertura de las atribuciones del cargo;
- i) Requisitos tales como educación, experiencia, perfeccionamiento o personales;
- j) Responsabilidad: por toma de decisiones, resguardo de personas, valores, dinero, etc;
- k) Riesgos que involucra el cargo: como condiciones ambientales.

La evaluación o análisis de cargo es un proceso que permite obtener información relacionada con el entorno y las características que el mismo posee, registrarlos y procesarlos para determinar la especificidad que lo distingue de otros existentes en la misma institución.

Si las descripciones y evaluaciones de cargos se realizan adecuadamente, atendiendo a las reales necesidades de la organización, permiten que la dinámica de reclutamiento y selección, rotación, remuneraciones y bienestar, evaluación de desempeño y adiestramiento constituyan actividades armónicas que aseguren la eficiencia.

La descripción clara y precisa de un cargo facilita el **proceso de selección de postulantes**. Por otra parte, se hace más fácil la reasignación de funciones o la rotación de cargos para lograr un mejor desempeño de los funcionarios.

La **remuneración** debe ser fijada tomando en cuenta las características del cargo y su semejanza con otros existentes en la organización. Es recomendable, luego de realizar la descripción de cargos, clasificarlos agrupando en la misma categoría a todos aquellos cuyos deberes y responsabilidades son similares y exigen los mismos requisitos en cuanto a conocimientos, destrezas personales y otros. De este modo, todos los cargos clasificados en una misma categoría debieran tener una remuneración similar de modo de cumplir con el principio de la equidad en materia de sueldos.

El proceso de **evaluación del desempeño** debe estar basado en descripciones de cargos, que fijan los factores que deben ser evaluados y sus ponderaciones dependiendo del carácter de éste.

Por último, cabe señalar que los programas de **capacitación** deben estar orientados por los requisitos que debe tener el funcionario para su desempeño eficiente, especialmente en lo que se refiere a conocimientos específicos.

Debiera procurarse el establecimiento de una **carrera funcionaria** que proteja los intereses de la comunidad, de la organización municipal y de los empleados. Para permitir que el personal municipal constituya un equipo neutral y técnicamente preparado para el cumplimiento de los programas establecidos por el nivel político sería preciso: conseguir y mantener personal bien preparado para una función previamente determinada, tomando en cuenta sólo sus requisitos y capacidades técnicas, asegurarle la permanencia en el cargo mientras cumpla adecuadamente con sus funciones, impedir arbitrariedades en las promociones y remuneraciones, adiestrarlo permanentemente y remunerarlo de acuerdo con la función que realiza.

El mejor control en la administración del personal deriva de utilizar procedimientos transparentes: que cualquier vecino pueda concursar a las vacantes, que los criterios de selección sean conocidos, que las promociones, remuneraciones, sistemas de bienestar, calificaciones, etc., sean conocidos por la comunidad local. Por otra parte, con el mayor desarrollo tecnológico y la

importancia creciente del papel de las municipalidades, se requerirá un personal municipal cada vez más profesional.

II. SITUACIÓN DEL PERSONAL MUNICIPAL EN CHILE

Ni la LOM ni el Estatuto Administrativo hacen referencia a los concejales. Hablan de funcionarios municipales (art. 32 LOM) para incluir al alcalde y a quienes integran las plantas de personal de las municipalidades. Para el cumplimiento de las funciones municipales existen los siguientes tipos de personal:

<p>Funcionarios municipales</p>	<p>a) alcalde. Se rige por el Estatuto Municipal en lo que afecta a los deberes y a la responsabilidad.</p> <p>b) personal nombrado en cargo de planta. Los cargos de planta conforman la organización estable de la municipalidad. Cargo municipal es aquél que se contempla en la planta de los municipios y a través del cual se realiza una función municipal. Planta municipal es el conjunto de cargos permanentes asignados por la ley a cada municipalidad. Estos se clasifican en:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Titulares: ocupan en propiedad un cargo vacante; - Suplentes: no desempeñados por un titular (menos de un mes); - Subrogantes: cuando el titular se encuentra impedido. <p>Todos se rigen por el Estatuto Administrativo de Funcionarios Municipales.</p>
<p>Personal municipal no funcional</p>	<p>a) personal eventual de ciertas municipalidades. Aquellas personas que efectúen ciertas actividades en forma transitoria en las municipalidades que cuentan con balnearios u otros sectores turísticos. Se rigen por el Código del Trabajo.</p> <p>b) personal de los servicios traspasados. Se rige por el Código del Trabajo. El personal de educación se rige por el Estatuto Docente.</p>
<p>Personal no municipal</p>	<p>Las actividades de la municipalidad no enumeradas en los arts. 3 y 4 L.O.M. serán prestadas por el sector privado.</p>

En este epígrafe se hará referencia a la realidad actual de la función de personal regulada por el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, Ley No. 18.883 de 1989, que establece la carrera funcionaria.

El Estatuto Administrativo define la carrera funcionaria como un "sistema integral de regulación del empleo municipal aplicable al personal titular de planta, fundado en principios jerárquicos, profesionales y técnicos, que garantiza la igualdad de oportunidades para el ingreso, la dignidad de la función municipal, la capacitación y el ascenso, la estabilidad en el empleo y la objetividad en las calificaciones en función del mérito y de la antigüedad".

Esta carrera otorga al funcionario estabilidad en el empleo, posibilidad de ascender, de desarrollarse a través de cursos de capacitación, de obtener una remuneración acorde con la función que debe desempeñar, y que establece criterios para las evaluaciones del desempeño, el proceso de reclutamiento y selección y las descripciones y evaluaciones de cargos.

A. RECLUTAMIENTO Y SELECCIÓN

1. La provisión mediante concurso o ascenso

El reclutamiento y la selección constituyen el filtro que permite elegir entre los postulantes a un puesto vacante a aquél que, en definitiva, pasará a formar parte de la planta de la municipalidad.

El perfil de la persona adecuada para el cargo se encuentra implícito en la descripción del cargo. Pero sólo en algunas municipalidades existen tales descripciones; en otras, es difícil encontrar personal capacitado para prepararlas. Como no existe disposición alguna que obligue a la autoridad a disponer de este elemento para el adecuado funcionamiento del aparato estatal local, hay cargos bien caracterizados y otros cuya competencia está regulada por la costumbre. En ciertos casos hay descripciones que se confeccionaron en algún momento, que posteriormente no fueron actualizadas, se archivaron, y jamás se las utilizó. Hoy están obsoletas debido a los cambios producidos en el sistema.

Sería recomendable que cada departamento de personal impulsara el diseño de descripciones de todos los cargos de la municipalidad, así como su actualización continua.

La legislación vigente establece que toda vez que un cargo se encuentre vacante puede ser provisto mediante **concurso público o interno**, debiendo privilegiarse el ascenso (concurso interno) como forma de asegurar la carrera funcionaria.

Esta norma hace que el ingreso en calidad de titular a cargos de planta mediante concurso público sólo proceda en el último grado de la planta respectiva, "salvo que existan vacantes de grados superiores a éste que no hubieren podido proveerse mediante ascensos". Habitualmente existen funcionarios de carrera que cumplirían con los requisitos de un cargo determinado, por lo cual tendrían derecho a asumir el puesto vacante. Sin embargo, crece la necesidad de profesionales especializados y actualizados son cada vez mayores.

Estos deben incorporarse a la planta municipal en el último grado (el 12º), que tiene una remuneración que, obviamente, desincentiva el trabajar en el nivel local. Debiera permitirse, por tanto, la contratación de nuevos funcionarios en grados superiores, siempre que las necesidades así lo recomienden. En la medida que un cargo exija conocimientos específicos no poseídos por los actuales empleados resulta indispensable la contratación externa de quien esté capacitado.

Volviendo al procedimiento de reclutamiento, corresponde recordar que si se produce una vacante que no puede ser provista por ascenso, antes de realizar un concurso público, el alcalde debe comunicar a las municipalidades de la respectiva región la existencia del cupo, para que sus funcionarios puedan postular.

El concurso público se define como un procedimiento de selección técnico y objetivo que consiste en la aplicación de pruebas, de conocimientos y de personalidad, así como en la evaluación de los antecedentes que presentan los postulantes.

La preparación y realización del concurso está a cargo de un comité, formado por el jefe o encargado de personal y por quienes integran la junta calificadora del cargo vacante, con excepción del representante del personal. Su tarea es definir los requisitos para el cargo y su ponderación. Los factores básicos que deben ser considerados en las descripciones y evaluaciones de cargos son los estudios y cursos de formación educacional y de capacitación realizados por los postulantes, aunque el comité puede establecer otros, referidos a aptitudes específicas para el desempeño de la función. Debe determinar también en qué casos es necesario aplicar pruebas de conocimientos y/o personalidad y cuándo basta con revisar los antecedentes presentados por el postulante (concurso de méritos).

El proceso descrito en la actual legislación fija los parámetros básicos para el reclutamiento y selección, pero no cuenta con las descripciones de cargo necesarias, lo que puede hacer que se tomen decisiones erradas.

Los **requisitos** para ingresar como funcionario a las municipalidades son:

- i) ser ciudadano;
- ii) haber cumplido con la ley de reclutamiento y movilización, cuando proceda;
- iii) tener salud compatible con el desempeño del cargo;
- iv) haber aprobado la educación básica y poseer el nivel educacional o título profesional o técnico que por la naturaleza del empleo exija la ley;
- v) no haber cesado en un cargo público como consecuencia de haber obtenido una calificación deficiente, o por medida disciplinaria, salvo que hayan transcurrido más de cinco años desde la fecha de expiración de funciones; y
- vi) no estar inhabilitado para el ejercicio de funciones o cargos públicos, ni hallarse condenado o procesado por crimen o simple delito.

El concurso público exige como paso inicial la publicación de un aviso en un diario de los de mayor circulación en la comuna con las bases del concurso. Asimismo se fijan avisos en la sede municipal y se toman otras medidas de difusión que se estimen convenientes para un reclutamiento efectivo. El planteo del aviso es vital porque, en la medida que las exigencias del cargo se encuentran identificadas, permite que las personas que desean postular se autoseleccionen.

Las excepciones a este procedimiento de selección son las siguientes:

2. El personal de confianza

La reforma a la L.O.M. permite que, en cada municipalidad, existan tres cargos de exclusiva confianza del alcalde, los cuales serán nombrados directamente por el alcalde sin seguir las normas de reclutamiento anteriormente señaladas. Obviamente la remoción en el cargo procederá también por la sólo voluntad del alcalde. Estos cargos serán el de secretario comunal de planificación, y aquellos que impliquen dirigir las unidades de asesoría jurídica y desarrollo comunitario.

Los funcionarios de carrera que estuvieren ocupando alguno de esos cargos y que deben abandonarlos para hacer efectiva la facultad del alcalde podrán cesar en sus funciones, recibiendo una indemnización a cargo del presupuesto de la municipalidad, o podrán optar por continuar desempeñándose en un cargo de la municipalidad,

que se entiende creado por el ministerio de la ley, con igual grado y remuneración.

3. El administrador municipal

Las normas de reclutamiento tampoco rigen para el cargo de administrador municipal. Este cargo sólo se provee por concurso público, no por ascenso, y su titular podrá ser removido, sin expresión de causa, con acuerdo del Concejo.

4. La contratación a honorarios

El personal contratado a honorarios es muy excepcional en las municipalidades. El Estatuto Administrativo sólo lo admite en los casos siguientes (art.4):

a) Profesionales y técnicos de educación superior o expertos en determinadas materias, cuando deban realizarse labores accidentales y que no sean las habituales de la Municipalidad. Bajo estas mismas condiciones se admite la contratación de extranjeros que posean el título correspondiente a la especialidad que se requiera.

b) Contratación de servicios para cometidos específicos, lo que ha sido interpretado por la Contraloría General de la República en el sentido de que "estas contrataciones pueden recaer incluso en labores permanentes y habituales de las municipalidades y convenirse tanto con personas naturales como jurídicas, siendo suficiente para tal objeto, que se determine en forma concreta la tarea a desarrollar", aclarando después que ha de tratarse de "tareas puntuales que deben ser individualizadas en forma precisa y determinada, y circunscritas a un objetivo especial, no admitiendo, por ende, que por esta vía se encomiende el desarrollo de cometidos genéricos".

Este tipo de personal quedará afecto a las estipulaciones de su respectivo contrato.

B. CAPACITACIÓN

Una real carrera funcionaria debe estar avalada por un sistema de capacitación adecuado, único medio efectivo de otorgar a los funcionarios la posibilidad de ascender, asumiendo nuevas funciones y responsabilidades.

La capacitación es definida como "el conjunto de actividades permanentes, organizadas y sistemáticas destinadas a que los funcionarios desarrollen, complementen, perfeccionen o actualicen

los conocimientos y destrezas necesarias para el eficiente desempeño de sus cargos o aptitudes funcionarias".

Se trata de un proceso necesario para el buen funcionamiento de la municipalidad. Como ella está inserta en un medio cambiante, con acelerada incorporación del desarrollo tecnológico, es imprescindible que sus funcionarios cuenten con conocimientos especializados y al día. En la medida que no se asuma el adiestramiento como un proceso necesario para la adecuación de la institución a los cambios del medio, aumenta la probabilidad que la organización se torne ineficaz para satisfacer las necesidades de la comunidad.

La Ley hace referencia a distintos tipos de capacitación, con el siguiente orden de preferencia:

1. **Capacitación para el ascenso**, que habilita a los funcionarios para asumir cargos superiores. La selección de los postulantes debe hacerse estrictamente de acuerdo al escalafón. Este tipo de entrenamiento es voluntario.
2. **Capacitación de perfeccionamiento**: Tiene por objeto mejorar el desempeño del funcionario en el cargo que ocupa. La selección de los postulantes debe hacerse mediante concurso.
3. **Capacitación voluntaria**: Es aquella de interés para la municipalidad, que no está ligada a un cargo determinado ni es habilitante para el ascenso. El alcalde determina la procedencia de los cursos que tienen este carácter, selecciona a los interesados mediante concurso y evalúa los méritos de los candidatos.

A este respecto se debe destacar que la actual legislación establece claramente que "los estudios de educación básica, media o superior y los cursos de postgrado conducentes a la obtención de un grado académico, no se considerarán actividades de capacitación y de responsabilidad de la municipalidad". De esto se desprende que se consideran cursos de capacitación solamente los seminarios o cursos técnicos. A veces estas actividades no cumplen los requisitos y exigencias para que el funcionario adquiera los conocimientos necesarios para el buen desempeño de un cargo profesional.

C. EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

El sistema de calificación establecido en la Ley tiene por objeto evaluar el desempeño y las aptitudes de cada funcionario, atendidas las exigencias y características de su cargo (consignadas en su descripción) y sirve de base para el ascenso, la capacitación, los estímulos y la eliminación del servicio. Este sistema debe tomar en consideración factores como la conducta, el criterio y la discreción, el rendimiento y la capacidad, la preparación y la eficiencia funcionaria y la vocación para el servicio, los que son calificados con notas en la escala de 1 a 7.

La legislación vigente establece que el período de calificación comprende doce meses de desempeño funcionario y se extiende desde el 1º de septiembre hasta el 31 de agosto del año siguiente. Así, el proceso de calificación debe iniciarse el 1º de septiembre y quedar terminado el 31 de octubre de cada año. Cabe destacar que la Ley 19.001 del 6 de octubre de 1990 suspendió el proceso calificadorio durante ese año, modificando las fechas relativas al proceso y estableciendo que éste tendrá lugar a contar del 1º de septiembre de 1991. La causa que motivó dicha modificación fue la aceptación del reclamo de la Asociación de Funcionarios Municipales acerca de los problemas que presentaba dicho proceso.

La objetividad de este sistema está asegurada al determinar que el encargado de calificar debe basarse en dos documentos básicos: **la hoja de vida y la hoja de calificación.**

Cada funcionario tiene una hoja de vida en la que se deben anotar todas las actuaciones que salen de lo normal, sean positivas o negativas (anotaciones de mérito o demérito respectivamente). La hoja de calificación resume y valora anualmente el desempeño de cada funcionario. Al momento de evaluar cada factor se tendrán a la vista las anotaciones registrados en la hoja de vida del funcionario con el objeto de sumarlas o restarlas a la nota cinco que es considerada como base. Las anotaciones serán valoradas con uno o dos puntos, los que serán sumados o restados de la nota base del respectivo factor. Luego de obtenido el puntaje total de cada empleado se procede a clasificar a cada uno en cuatro listas (distinción, normal, condicional y deficiente).

Para ser incluido en lista de distinción, el funcionario debe tener un puntaje mínimo de 28 puntos, no tener notas inferiores a cinco y ninguna anotación de demérito. La lista normal exige un mínimo de 20 puntos y ninguna nota inferior a cuatro; la lista condicional requiere un mínimo de 13 puntos, no tener más de dos notas igual a dos y ninguna nota uno; la lista deficiente incluye a funcionarios con menos de trece puntos.

El responsable es el jefe de unidad, que tiene veinte días de plazo para realizar la calificación. Los funcionarios pueden reclamar ante una junta calificadora, compuesta por los tres funcionarios de mayor jerarquía, con exclusión del alcalde y del juez de policía local y por un representante elegido por el personal que sólo tiene derecho a voz. La resolución de la junta es apelable ante el alcalde.

La Ley declara vacante el cargo de los funcionarios clasificados en lista deficiente y de los clasificados en tres oportunidades en un período de cinco años o por dos veces consecutivas en lista condicional.

D. OBLIGACIONES DE LOS FUNCIONARIOS. LA RESPONSABILIDAD

El Estatuto Administrativo para funcionarios municipales establece las normas generales que fijan los marcos para el buen desempeño de las labores de cada empleado, que deben orientarse hacia el cumplimiento de los objetivos de la municipalidad. Cuando se hace referencia a las obligaciones y responsabilidades de los funcionarios, queda claramente establecida la relación jerárquica que existe a partir de la estructura organizacional y las obligaciones morales que tienen, así como la responsabilidad administrativa que involucra el desempeño de un cargo público.

Las obligaciones de cada funcionario son:

- a) Desempeñar personalmente las funciones del cargo, sin perjuicio de las normas sobre delegación;
- b) Orientar el desarrollo de sus funciones al cumplimiento de los objetivos de la municipalidad y a la mejor prestación de servicios que a ésta le corresponda;
- c) Realizar sus labores con esmero, cortesía, dedicación y eficiencia;
- d) Cumplir la jornada de trabajo y realizar los trabajos extraordinarios que ordene el superior jerárquico;
- e) Cumplir las destinaciones y las comisiones de servicio que disponga la autoridad competente. Los funcionarios municipales pueden ser destinados o designados en comisión de servicio por el alcalde para cumplir funciones de la misma jerarquía a las del cargo que desempeñan. Las destinaciones se refieren al cumplimiento de funciones propias del cargo para el que han sido designados, mientras que las comisiones de servicio se refieren a funciones ajenas al cargo;

- f) Obedecer las órdenes impartidas por el superior jerárquico;
- g) Observar estrictamente el principio de la probidad administrativa;
- h) Guardar secreto en los asuntos que revisten el carácter de reservados;
- i) Observar una vida social acorde con la dignidad del cargo;
- j) Proporcionar con fidelidad y precisión los datos que la municipalidad le requiera relativos a situaciones personales o de familia;
- k) Denunciar a la justicia los crímenes o simples delitos y al alcalde los hechos de carácter irregular de que tome conocimiento en el ejercicio de su cargo;
- l) Rendir fianza cuando en razón de su cargo tenga la administración y custodia de fondos o bienes;
- m) Justificarse ante el superior jerárquico de los cargos que se les formulen con publicidad.

La legislación vigente señala en forma especial las obligaciones del alcalde y de los jefes de unidades:

- a) Ejercer un control jerárquico permanente del funcionamiento de las unidades y de la estructuración del personal de su dependencia, extendiéndose dicho control tanto a la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los fines establecidos, como a la legalidad y oportunidad de las actuaciones.
- b) Velar permanentemente por el cumplimiento de los planes y de la aplicación de las normas dentro del ámbito de sus atribuciones, sin perjuicio de las obligaciones propias del personal de su dependencia.
- c) Desempeñar sus funciones con ecuanimidad y de acuerdo a instrucciones claras y objetivas de general aplicación, velando permanentemente para que las condiciones de trabajo permitan una actuación eficiente de los funcionarios.

El funcionario que infrinja sus obligaciones y deberes funcionarios puede incurrir en **responsabilidad administrativa**. En la hoja de vida de cada funcionario se registran las anotaciones de demérito en caso de que haya infringido sus obligaciones o deberes. Cuando estas infracciones son susceptibles de la aplicación de una

medida disciplinaria, la que debe ser acreditada mediante investigación sumaria o sumario administrativo, significa que el funcionario incurrió en responsabilidad administrativa.

La sanción administrativa es independiente de la responsabilidad civil y penal y, por lo tanto, la condena, el sobreseimiento o la absolución judicial no excluyen la posibilidad de aplicar al funcionario una medida disciplinaria en razón de los mismos hechos.

Las **medidas disciplinarias** de las cuales pueden ser objeto los funcionario son:

- a) Censura: Reprensión por escrito.
- b) Multa: Privación de un porcentaje de la remuneración mensual, la que no puede ser inferior a un cinco por ciento ni superior a un veinte por ciento de ésta.
- c) Destitución: Decisión del alcalde de poner término a los servicios de un funcionario. Esta medida procede siempre en los siguientes casos:
 - Ausentarse de la municipalidad por más de tres días consecutivos, sin causa justificada.
 - Organizar o pertenecer a sindicatos en el ámbito de la administración del Estado; dirigir promover o participar en huelgas, interrupción o paralización de actividades, totales o parciales, en la retención indebida de personas o bienes, y en otros actos que perturben el normal funcionamiento de los órganos de la administración.
 - Atentar contra los bienes de la municipalidad, cometer actos que produzcan la destrucción de materiales, instrumentos o productos de trabajo o disminuyan su valor o causen su deterioro
 - Incitar a destruir, inutilizar o interrumpir instalaciones públicas o privadas, o participar en hechos que los dañen.
- d) Condena por crimen o simple delito.

En todo caso, toda vez que el alcalde estime que existen hechos susceptibles de ser sancionados debe decretar la instrucción de una **investigación sumaria** o de un **sumario administrativo**, dependiendo de la gravedad de los hechos.

La investigación sumaria es un procedimiento fundamentalmente verbal que no puede exceder de cinco días y en que no cabe aplicar

como sanción la destitución. Si en el curso de la investigación se verifica que los hechos revisten mayor gravedad, el alcalde debe poner término a la investigación sumaria y disponer la instrucción de un sumario administrativo.

Para llevar a cabo el sumario, el alcalde debe designar un fiscal y un actuario, con amplias facultades para investigar y al cual los funcionarios están obligados a prestar la colaboración que se les solicite. Los antecedentes racabados durante el sumario, serán elevados al alcalde el que resuelve, dictando un decreto en el cual absuelve al inculpado o aplica la medida disciplinaria.

La responsabilidad administrativa del funcionario se extingue, según la Ley:

- a) Por muerte;
- b) Por haber cesado en sus funciones. El alcalde puede retener la renuncia de un funcionario cuando éste sea objeto de un sumario administrativo que se presume puede terminar con la aplicación de una medida disciplinaria;
- c) Por el cumplimiento de la sanción;
- d) Por la prescripción de la acción disciplinaria;

E. PROHIBICIONES A LOS FUNCIONARIOS

La legislación vigente que regula las actuaciones de los funcionarios municipales establece las prohibiciones a que están afectos. Entre éstas se deben destacar las siguientes:

- a) Intervenir, en razón de sus funciones, en asuntos en que tengan interés él, su cónyuge o parientes;
- b) Someter a tramitación innecesaria o dilación los asuntos entregados a su conocimiento o resolución;
- c) Solicitar, hacerse prometer o aceptar donativos, ventajas o privilegios de cualquier naturaleza para sí o para terceros;
- d) Realización de actividades políticas dentro de la administración del Estado;
- e) Organizar o pertenecer a sindicatos en el ámbito de la administración del Estado;
- f) Atentar contra los bienes de la municipalidad.

Esta disposición establece claramente aquellas acciones que están prohibidas para los empleados municipales y que significan, en casos de trasgresión, la aplicación de medidas disciplinarias, toda vez que luego de una investigación sumaria o de un sumario administrativo se pruebe su responsabilidad.

El Estatuto Administrativo para funcionarios municipales establece que son incompatibles todos los empleos a que hace referencia con funciones o cargos de elección popular. De este modo se hace patente el esfuerzo por desterrar de las administraciones locales toda actividad de tipo político partidaria por los funcionarios. La intención es crear un nivel administrativo neutral y profesional en las administraciones locales.

F. DERECHOS DE LOS FUNCIONARIOS

El Estatuto establece que todo funcionario tiene derecho a gozar de estabilidad en el empleo y a ascender en el respectivo escalafón; a hacer uso de feriados, permisos y licencias; a recibir asistencia en caso de accidente en actos de servicio o de enfermedad contraída a consecuencia del desempeño de sus funciones; a participar en las acciones de capacitación; a gozar de todas las prestaciones y beneficios que contemplen los sistemas de previsión y bienestar social; y a ser defendido por la municipalidad si se atenta contra su vida o integridad corporal o se le injuria o calumnia con motivo del desempeño de sus funciones. Por sus obligaciones los funcionarios municipales se encuentran expuestos a ser agredidos por personas que se sienten perjudicadas a raíz del cumplimiento de diversas disposiciones o políticas de acción, motivo por el cual el empleado debe ser resguardado por la institución.

1. Remuneración y asignaciones

Uno de los principios más importantes de una política de personal justa y equitativa y que tenga como objetivo superior el resguardo de la carrera funcionaria, es el de una remuneración acorde con el cargo que se desempeña. En teoría, para la fijación de la remuneración se deben tener en cuenta: la responsabilidad que el puesto involucra, las funciones que se deben llevar a cabo para un buen desempeño de éste, los riesgos que debe asumir el empleado, la cantidad de funcionarios que se encuentran bajo su dependencia, etc. La remuneración de cada funcionario debe estar basada en evaluaciones de cargo que establezcan todos los factores involucrados en el desempeño de éste, y además debe existir una concordancia entre la remuneración de un cargo con aquel estipendio del resto de los puestos de la organización. El principio que debe regir toda política de personal que busque alcanzar la equidad es

que a funciones iguales, con iguales responsabilidades, igual remuneración.

Existe una escala de sueldos (que va desde el grado 20º que significa \$ 35.554 hasta el grado 1º con \$ 622.553) que es propia de la administración municipal y distinta de la Escala Unica de Sueldos del resto de la administración del Estado. El personal municipal se encuentra clasificado en ocho escalafones, a los que le corresponden distintos tramos de grados dentro de la escala:

ESCALAFON	GRADOS
Alcalde	1º - 8º
Directivo	3º - 10º
Profesional	5º - 12º
Jefatura	9º - 12º
Especializado	10º - 18º
Administrativo	12º - 19º
Mayordomo	14º - 17º
Auxiliar	16º - 20º

Los funcionarios de la planta son incorporados a un escalafón que los ordena en cada grado por lista de clasificación (de distinción, normal, condicional y deficiente), y dentro de ésta, en forma decreciente dependiendo del puntaje obtenido. El paso de un escalafón a otro se efectúa por ascenso, que es el derecho de un funcionario a acceder a un cargo vacante del grado superior. De esta manera, es necesario que un funcionario cese en sus funciones para que se produzcan cargos vacantes que permitan acceder a un grado más alto dentro de la escala. Sería recomendable impulsar una reforma paulatina que otorgue cierta flexibilidad de contratación y haga respetar, para el ascenso, las normas que lo deben regir como evaluaciones de desempeño objetivas y basadas en descripciones de cargo vigentes y el establecimiento de escalafones.

Las asignaciones a que tienen derecho los funcionarios son los siguientes:

- Pérdida de caja: Para funcionarios que manejan dineros en efectivo;
- Movilización: Para aquellos que realizan visitas domiciliarias o labores inspectivas;
- Horas extraordinarias;
- Cambio de residencia;
- Viáticos y pasajes;
- Feriados y Permisos: El feriado es el derecho de todo trabajador a hacer uso de días de descanso durante el año con goce de todas las remuneraciones. Es de 15 días hábiles para

los funcionarios con menos de quince años de servicio, de veinte días hábiles para aquellos con quince o más años de servicio y menos de veinte y de veinticinco días para los funcionarios con veinte o más años de servicio. Esta diferencia en la cantidad de días, dependiendo de los años de servicio no se considera justificada y llega a ser excesiva. Los funcionarios pueden ausentarse de sus labores, con la autorización de su jefe respectivo, por motivos particulares hasta por seis días hábiles en el año calendario, con goce de remuneración y pueden solicitar permiso sin goce de remuneraciones hasta por tres meses.

2. Prestaciones sociales

El Estatuto establece la existencia de prestaciones en relación a accidentes o enfermedades de trabajo, en cuyo caso la municipalidad se ve obligada a cancelar los gastos que éstos involucren.

También se señala que los funcionarios pueden afiliarse a los servicios de bienestar, debiendo la municipalidad efectuar los aportes respecto de cada empleado.

Los funcionarios tienen derecho a las asignaciones familiares y maternales de acuerdo a la legislación vigente.

IV. EL PERSONAL DE LOS SERVICIOS TRASPASADOS

El personal docente de los servicios traspasados se rige por el Estatuto Docente, Ley N° 19.070 de 1 de Julio de 1991. El resto del personal adscrito a las escuelas municipalizadas y el de los servicios de salud municipales, se rige por la Ley 18.620 del 6 de julio de 1987 y que aprueba el Código del Trabajo.

A. EL REGIMEN DEL PERSONAL DOCENTE MUNICIPALIZADO

Con el fin de incentivar y mejorar la calidad y equidad de la educación chilena, el Parlamento ha aprobado recientemente la Ley sobre el Estatuto Docente, Ley N° 19.070 (D.O. 1 de julio de 1991). Dicho estatuto se aplicará "a los profesionales de la educación básica y media, de administración municipal o particular reconocida oficialmente, como asimismo a los de educación prebásica subvencionados conforme al Decreto Fuerza de Ley N°2 de Educación de 1989, así como de los establecimientos de educación técnico-profesional administrados por corporaciones privadas sin fines de lucro, según lo dispuesto en el Decreto Ley N°3.166, de 1980, como también a quienes ocupan cargos directivos y

técnico-pedagógicos en los departamentos de administración de educación municipal que por su naturaleza requieran ser servidos por profesionales de la educación" (Ley 19070 Art. 1o.).

Son profesionales de la educación "las personas que posean el título de profesor o educador, concedido por Escuelas Normales, Universidades o Institutos Profesionales. Asimismo se consideran todas las personas legalmente habilitadas para ejercer la función docente y las autorizadas para desempeñarl de acuerdo a las normas legales vigentes".

El Estatuto Docente regula los requisitos, deberes, obligaciones y derechos de carácter profesional a que están sujetos el personal que trabaja en los establecimientos de educación anteriormente individualizados.

El ingreso a la carrera docente del sector municipalizado, se realiza mediante la incorporación a su dotación docente, en calidad de titular o contratado. Son titulares los que ingresan previo concurso público de antecedentes, y contratados, aquéllos que desempeñan labores docentes transitorias, experimentales, optativas, especiales o de reemplazo de titulares.

El número total de contratados no puede superar al veinte por ciento de la dotación docente de un establecimiento de educación.

El concurso público de antecedentes es convocado por el Departamento de Administración de la educación o por la corporación respectiva, ajustándose a las normas del Estatuto Docente. Para la evaluación de los concursos en cada comuna deben establecerse tres comisiones calificadoras: una para cargos de docente directivo y de unidades técnico- pedagógicas, otra para cargos docentes de enseñanza media y otra para los cargos docentes de enseñanza básica y prebásica.

Entre los derechos de este personal se incluyen:

- a) Al desempeño autónomo de la función que se ejerce en: el planeamiento de los procesos de enseñanza y de aprendizaje; la evaluación de los procesos de enseñanza y aprendizaje; la aplicación de los textos de estudio y materiales didácticos en uso de los respectivos establecimientos; y la relación con las familias y los apoderados de sus alumnos.
- b) Tienen derecho a una remuneración básica mínima nacional para cada nivel del sistema educativo, expresada en hora cronológica, y a asignaciones de experiencia, perfeccionamiento, desempeño en condiciones difíciles, de responsabilidad directiva y técnicopedagógica y otras asignaciones.

- c) Conservación de las asignaciones en caso de experiencia (antigüedad) y perfeccionamiento a otra municipalidad o corporación municipal.
- d) Preferencia de ser contratado en otra localidad por traslado.
- e) Asistencia médica por accidentes en actos del servicio o enfermedades contraídas en el desempeño de la función.
- f) Derecho a Feriados, permisos, licencia médica por enfermedad, cotización previsional por la remuneración íntegra, permutar el cargo, perfeccionamiento profesional, derecho a participar en la unidad educativa, reducción de la jornada de docencia efectiva.

Entre las obligaciones se incluyen la dedicación al cargo y cumplir la jornada de trabajo.

Por último se establecen una serie de prohibiciones:

- a) A la negociación colectiva.
- b) De sindicalización. Los profesionales de la educación que se desempeñan para las municipalidades no pueden sindicalizarse, de acuerdo con la normativa vigente. Esta prohibición no rige si dependen de una corporación.

La relación laboral entre los profesionales de la educación y la respectiva municipalidad o corporación sólo puede terminar por las siguientes causas:

- a) por término del período por el cual se efectuó el contrato;
- b) por obtención de jubilación, pensión o renta vitalicia en un régimen previsional en relación al respectivo cargo docente;
- c) por fallecimiento;
- d) por calificación en lista de demérito por dos años consecutivos; o
- e) por ajustes en la dotación docente de los establecimientos de educación de la comuna, siempre y cuando éstos opten voluntariamente por acogerse a la supresión total de las horas que sirven. En este caso el empleado tiene derecho a una indemnización de un mes por cada año de servicio o fracción superior a seis meses, con un máximo de once meses.

B. EL PERSONAL SOMETIDO AL CÓDIGO DEL TRABAJO

Para destacar las diferencias actualmente existentes, corresponde una comparación del Código del Trabajo con el Estatuto Administrativo para Funcionarios municipales.

El Código del Trabajo comienza estableciendo que las normas que lo componen no son aplicables a los funcionarios de la administración del Estado, del Congreso Nacional y del Poder Judicial siempre y cuando éstos sean regulados por sus respectivos estatutos. Es esta disposición la que permite que los funcionarios de los servicios traspasados sean regidos por disposiciones del derecho privado en circunstancia que realizan funciones propias de la administración del Estado. Así, el empleador en esta relación laboral es la autoridad local y el trabajador es el funcionario de los servicios de educación, salud u otros traspasados a la administración municipal.

1. El contrato de trabajo

Puede ser individual o colectivo, según se celebre entre un trabajador y un empleador o entre un empleador y un grupo de trabajadores unidos con el objeto de establecer condiciones comunes de trabajo y remuneración.

El contrato individual de trabajo se define como "una convención por la cual el empleador y el trabajador se obligan recíprocamente, éste a prestar servicios personales bajo dependencia y subordinación del primero, y aquel a pagar por estos servicios una remuneración determinada".

"La negociación colectiva es el procedimiento a través del cual un empleador se relaciona con uno o más sindicatos de la respectiva institución, o con trabajadores que presten servicios en ella y que se unan para tal efecto, o con unos y otros, con el objeto de establecer condiciones comunes de trabajo y de remuneraciones para los involucrados en dicho procedimiento, por un tiempo determinado".

En el caso de los funcionarios municipales regidos por el Estatuto Administrativo, todas las disposiciones que regulan las relaciones contractuales de trabajo están establecidas a priori, no pudiendo negociarse ningún aspecto (la remuneración se rige por la escala de sueldos; las obligaciones, deberes y derechos están especialmente mencionados; la responsabilidad administrativa está definida y sancionada, etc.).

En contraposición los funcionarios de los servicios traspasados pueden negociar todos los aspectos del contrato de trabajo (siempre y cuando ello no se contraponga con el estatuto

docente), motivo por el cual pueden producirse diferencias entre empleados que cumplen funciones en una misma institución y que buscan los mismos objetivos definidos en políticas de carácter global fijadas por la autoridad local.

2. Las remuneraciones

Es "la contraprestación en dinero y las adicionales en especies valuables en dinero que debe percibir el trabajador del empleador por causa del contrato de trabajo. No constituyen remuneración las asignaciones de movilización, de pérdida de caja, de desgaste de herramientas y de colación, los viáticos, las prestaciones familiares otorgadas en conformidad a la ley, la indemnización por años de servicio y las demás que proceda pagar al extinguirse la relación contractual". Constituyen remuneración el sueldo, el sobresueldo, la comisión, la participación y la gratificación.

En esta materia se producen diferencias por cuanto los funcionarios municipales están adscritos a una escala de sueldos que, de acuerdo al Estatuto Administrativo, es muy rígida, por cuanto es difícil pasar de un grado a otro. En cambio, el funcionario de los servicios traspasados puede pactar una remuneración y pedir un aumento de sueldo sin que se produzca una vacante. Por otro lado, se producen diferencias cada vez que el Estado decreta un reajuste, ya que los empleados regulados por el Código del Trabajo no se encuentran dentro de esta categoría; no tienen derecho a tal aumento de remuneración, a menos que la autoridad decida lo contrario.

3. Terminación del contrato de trabajo

El contrato de trabajo termina en los siguientes casos:

- Mutuo acuerdo de las partes
- Vencimiento del plazo convenido
- Conclusión del trabajo o servicio que dio origen al trabajo
- Muerte del trabajador
- Caso fortuito o fuerza mayor
- Desahucio suscrito por las partes
- Caducidad

El empleador puede poner término al contrato de trabajo con o sin derecho a indemnización, dependiendo del caso. Los funcionarios regulados por el Estatuto Administrativo gozan de inamovilidad, lo que no se aplica a los empleados de los servicios traspasados. Para éstos prácticamente no existe la carrera funcionaria, lo que produce una diferencia entre trabajadores que pertenecen a una misma institución.

4. Las organizaciones sindicales

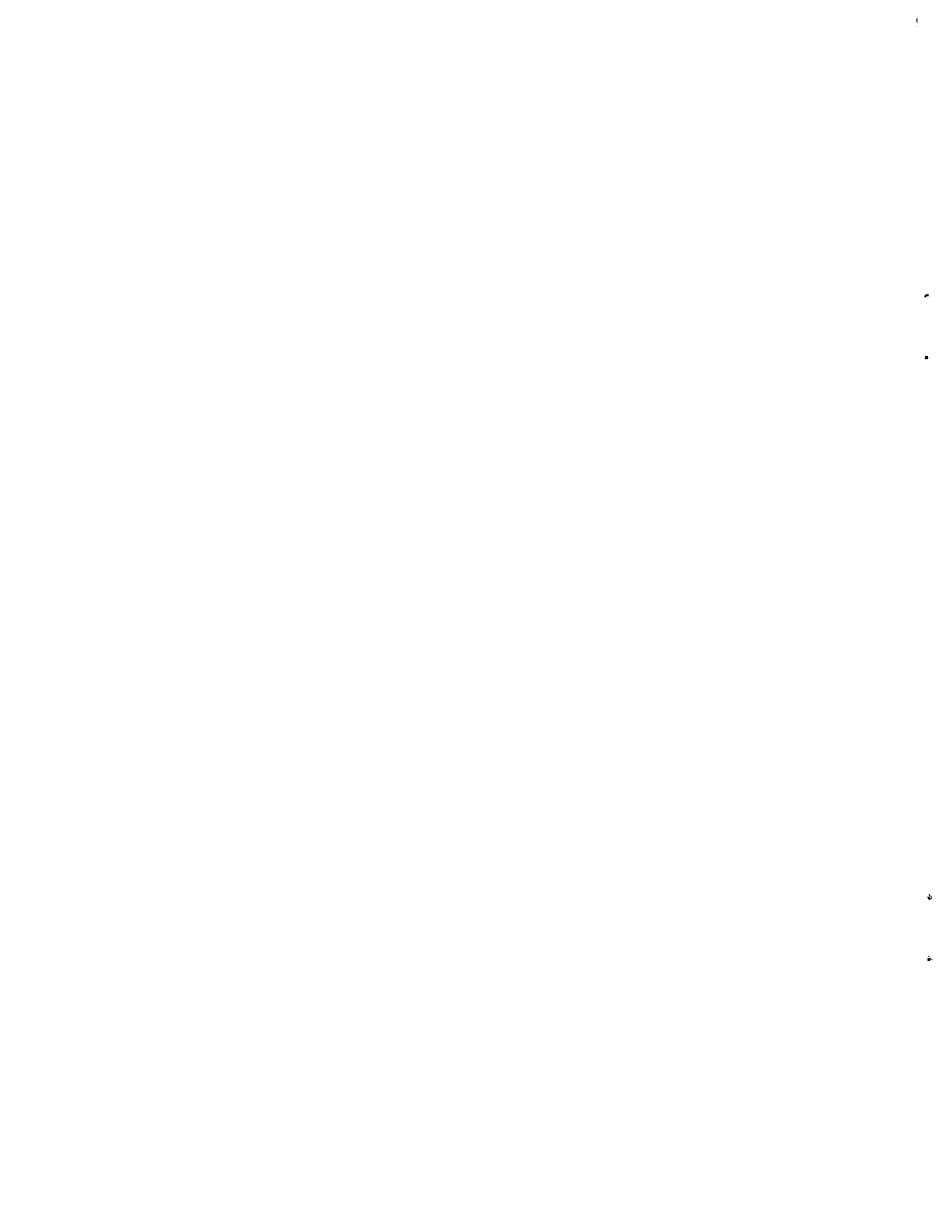
Los funcionarios regidos por el Código del Trabajo pueden organizarse en sindicatos con el objeto de representar a los trabajadores en el ejercicio de sus derechos, canalizar inquietudes y necesidades, velar por el cumplimiento de las Leyes sobre seguridad social y del trabajo, prestar ayuda a sus asociados, etc. De este modo existen, dentro de las municipalidades, dos instancias distintas: los sindicatos que agrupan a los trabajadores de los servicios traspasados y las asociaciones de funcionarios municipales en las que puede organizarse el resto del personal resguardado por el Estatuto Administrativo.

5. Las huelgas

Los funcionarios regidos por la ley 18.620 se encuentran facultados para realizar huelgas o paros por diversos motivos, por ejemplo, cuando no logran los objetivos que se plantean como organización sindical frente al empleador. En cambio, el resto de los funcionarios municipales carecen de tal derecho.

6. Técnicas de administración de personal

El Código del Trabajo no considera obligatorios los distintos recursos técnicos de la administración de personal. Ninguna disposición establece la necesidad de un procedimiento de reclutamiento y selección de personal, de evaluación del desempeño y de descripciones y evaluaciones de cargo. La autoridad local decide respecto a aplicar dichas técnicas, lo que puede generar diferencias considerables entre los dos regímenes. Por otro lado, si no se aplica de esta práctica no se asegura la carrera funcionaria del empleado de servicios traspasados, en contraposición al funcionario municipal.



Capítulo 5

ORGANIZACIONES COMUNITARIAS

I. DERECHO VIGENTE

Es de responsabilidad del municipio apoyar la formación y la legalización de las juntas de vecinos, concebidas como la instancia preferente de comunicación del municipio con la comunidad. Se espera que los vecinos colaboren con la municipalidad en el progreso de su comuna participando en las juntas de vecinos.

Las juntas de vecinos tienen una larga historia en Chile, aunque la primera Ley al respecto (Nº 16.880) se dictó recién en 1968. Sus objetivos fueron otorgar reconocimiento jurídico a dichas organizaciones -que se habían venido constituyendo de hecho y en gran número a través de los años- y promover la creación de ellas donde no las hubiere. El legislador les reconoció un estatuto jurídico de naturaleza social, tipificado por su carácter representativo y único en un territorio jurisdiccional, denominado unidad vecinal. Se agregó a ello el otorgamiento de atribuciones propias, respecto de los servicios públicos y, en especial, en relación a la municipalidad respectiva.

Las organizaciones comunitarias pasaron de 6.800 en 1964 a 20.000 al inicio de la década de los setenta. De este número aproximadamente 3.500 eran juntas de vecinos. Sin contar a los centros de padres y apoderados, las organizaciones comunitarias agrupaban a 1.345.000 personas, de las cuales 350.000 estaban inscritas en juntas de vecinos.

En 1974 se dictó el Decreto Ley Nº 349 que facultaba a las autoridades a designar a los dirigentes de las juntas de vecinos. A raíz de esta situación surgieron organizaciones populares sin reconocimiento legal, aglutinadas en torno a problemas vecinales.

La ley Nº 18.893 de 30 de Diciembre de 1989 sobre Organizaciones Comunitarias Territoriales y Funcionales sustituyó la normativa hasta entonces vigente.

Esta legislación sobre organizaciones comunitarias se adecúa a la Ley Orgánica Municipal por cuanto utiliza idéntica tipología respecto a las organizaciones comunitarias territoriales (juntas de vecinos, centros de madres, asociaciones de propietarios y organizaciones de regantes) y funcionales (de variado tipo).

Corresponde tratar separadamente a aquellas organizaciones comunitarias que se organizan sobre un criterio territorial, de las que lo hacen a partir de otro de carácter funcional.

II. ORGANIZACIONES COMUNITARIAS TERRITORIALES

Tienen por objeto promover el desarrollo de la comuna y los intereses de sus integrantes en el territorio respectivo y colaborar con las autoridades del Estado y de las municipalidades. Esto contrasta con lo establecido por la ley anterior que reconocía a las juntas de vecinos como una institución de solidaridad y organización del pueblo en el ámbito territorial, para la defensa permanente de los asociados y como colaboradores del Estado y de las municipalidades.

Enumera en esta categoría a las juntas de vecinos, los centros de madres, las organizaciones de regantes y las asociaciones de propietarios.

III. ORGANIZACIONES COMUNITARIAS FUNCIONALES

Tienen por finalidad representar y promover el desarrollo de la comuna y los intereses de sus integrantes en el territorio respectivo y colaborar con las autoridades del Estado y de las municipalidades. Son las instituciones de educación de carácter privado, los centros de padres y apoderados, los centros culturales y artísticos, los cuerpos de bomberos, los grupos de transferencia tecnológica, las organizaciones privadas del voluntariado, los clubes deportivos y de recreación, las organizaciones juveniles y otras que promuevan la participación de la comunidad en su desarrollo social y cultural (art. 31).

IV. CONSTITUCIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES COMUNITARIAS

La constitución de las organizaciones será acordada por los interesados que cumplan con los requisitos que establezca la ley, en asamblea que se celebrará con la presencia de un notario o de un oficial del registro civil; se aprobarán los estatutos de la organización y se elegirá el directorio provisional. Una copia de esta acta se deposita en la secretaría municipal para su inscripción en el registro, con lo cual obtendrán automáticamente su personalidad jurídica.

Los estatutos de la organización deberán contener el nombre y domicilio de la organización, las finalidades y objetivos, los

derechos y obligaciones de sus integrantes y dirigentes, los órganos de administración y control de sus atribuciones, el tipo y número de asambleas que se realizarán durante el año, indicando las materias que en ellas podrán tratarse, el quórum para sesionar y adoptar acuerdos, las normas sobre administración patrimonial y la forma de fijar las cuotas ordinarias y extraordinarias, la forma de liquidación y destino de los bienes en caso de disolución, y los mecanismos y procedimientos de incorporación a una unión comunal.

La asamblea será el órgano resolutorio superior de las organizaciones comunitarias y estará constituida por el conjunto de los afiliados. Existirán asambleas ordinarias y extraordinarias. Las primeras se celebrarán en las ocasiones y con la frecuencia establecida en los estatutos; las extraordinarias se verificarán cuando lo exijan las necesidades de la organización, los estatutos o la ley.

Las organizaciones comunitarias serán dirigidas y administradas por un directorio compuesto a lo menos por tres miembros titulares, elegidos por un periodo de tres años. El directorio tendrá a su cargo la administración de los bienes que conforman el patrimonio de la organización comunitaria, siendo los dirigentes responsables solidariamente y hasta el grado de la culpa leve, en el desempeño de la mencionada administración. Corresponde al directorio disponer la citación a asamblea extraordinaria, poner en conocimiento de la asamblea todos los asuntos relacionados con los objetivos de la organización comunitaria, cumplir los acuerdos de la asamblea, representar a la organización en todas las actividades autorizadas por la ley y sus estatutos y rendir cuenta anualmente a la asamblea del manejo e inversión de los recursos que integren el patrimonio de la organización y del funcionamiento general de ésta durante el año anterior.

No se entregan atribuciones específicas a las organizaciones comunitarias, lo que queda a la decisión de ellas, a través de sus estatutos. Por el contrario, la primera ley sobre organizaciones comunitarias establecía funciones concretas para las juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias, como era el lugar que tenían en la confección del plan anual de obras municipales; la necesidad de oír su opinión en el trámite de otorgamiento de patentes de alcoholes; realizar, todos los actos, contratos o gestiones necesarios para la regularización del dominio de los inmuebles que los vecinos ocupen, etc.

V. LAS UNIONES COMUNALES

La ley 16.880 sólo preveía la existencia de una junta de vecinos por cada unidad vecinal. La nueva ley, en cambio, establece la posibilidad de constituir más de una. Se ha hablado en este sentido del riesgo de atomización de las organizaciones vecinales

ya que un grupo de sesenta vecinos (en comunas de más de cien mil habitantes) pueden crear una junta de vecinos.

Tres o más organizaciones comunitarias del mismo tipo podrán constituir uniones comunales para que las representen y formulen ante quien corresponda las proposiciones que acuerden y las sugeridas por las organizaciones que las integran (art. 33). Podrá existir más de una unión comunal de cada tipo de organización en la comuna. Las organizaciones comunitarias sólo podrán pertenecer a una unión comunal, dentro de la misma comuna o agrupación de comunas.

Las uniones comunales se constituirán en una asamblea, en la cual se aprobarán los estatutos y se elegirá entre los representantes de las organizaciones comunitarias interesadas un directorio, compuesto por un presidente, un secretario y un tesorero. Actuará como ministro de fe en esta asamblea el secretario municipal, quien certificará el acta de constitución.

VI. SITUACIÓN ACTUAL DE LAS JUNTAS DE VECINOS

El número de organizaciones comunitarias ha experimentado un aumento considerable en el último tiempo. A fines de 1990 se encontraban funcionando más de 20.500 de las cuales 6.500 correspondían a juntas de vecinos. Agrupaban a casi 1.700.000 personas, dos tercios de las cuales eran socios de juntas de vecinos. Este nivel de afiliación no había sido alcanzado antes en el país.

Cuadro N° 1

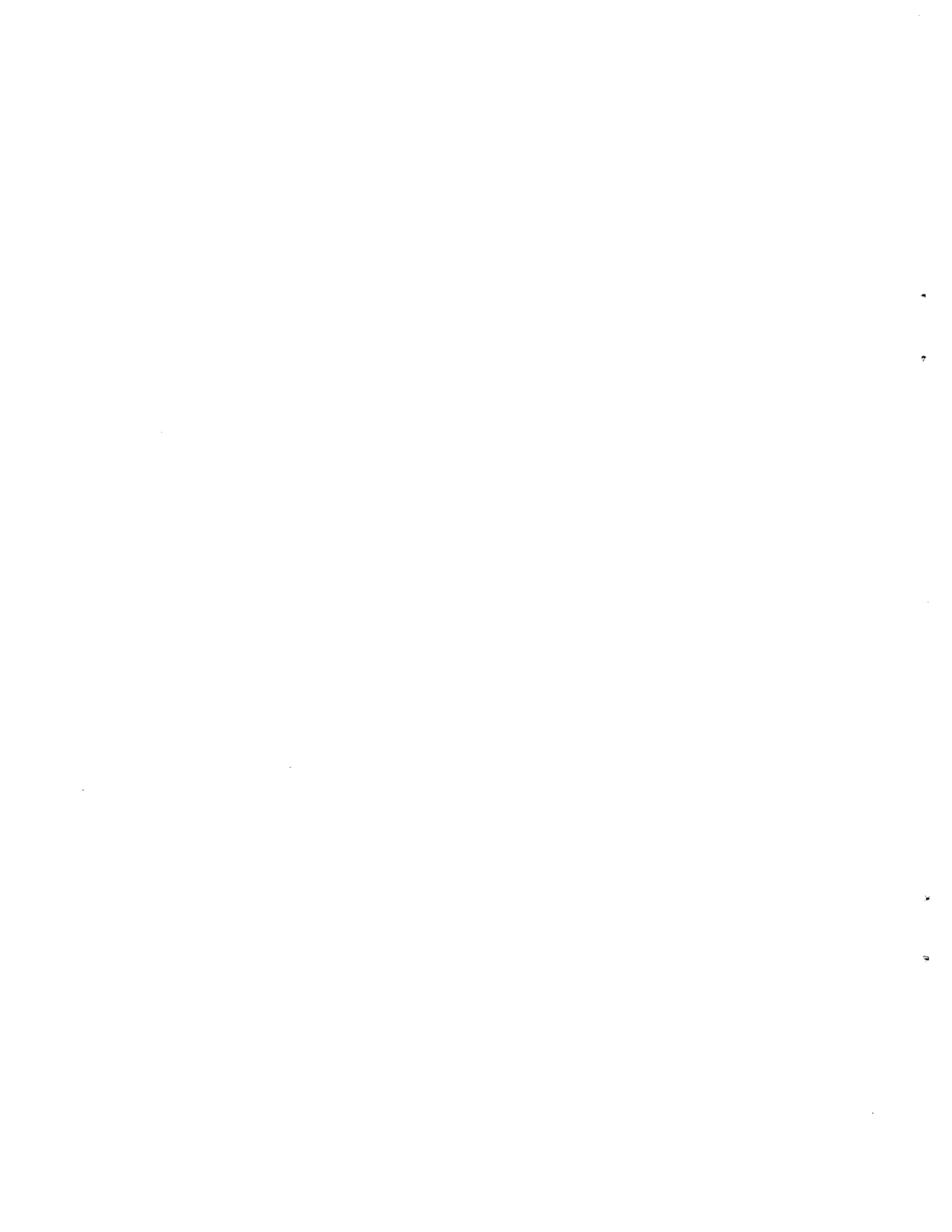
ORGANIZACIONES COMUNITARIAS A DICIEMBRE DE 1990

TIPO DE ORGANIZACION COMUNITARIA	NUMERO DE ORGANIZACIONES	NUMERO DE ASOCIADOS
JUNTAS DE VECINOS	6.575	995.950
CENTROS DE MADRES	4.605	116.493
ASOC. DE REGANTES	104	9.089
<hr/>		
SUB TOTAL ORG.COM. TERRIT.	11.284	1.121.532
<hr/>		
CENTROS DE PADRES	296	16.983
CENTROS CULTURALES	158	5.621
CENTROS JUVENILES	52	1.387
CLUBES DEPORTIVOS	6.330	438.923
OTRAS	2.330	106.440
<hr/>		
SUBTOTAL ORG.COM. FUNC.	9.166	569.274
<hr/>		
TOTAL ORG. COMUNITARIAS	20.450	1.690.886



PARTE II

COMPETENCIAS DE LA MUNICIPALIDAD



Capítulo 6

FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DE LA MUNICIPALIDAD

Se tratará aquí de las funciones en general, y de las atribuciones con que cuentan las municipalidades para poder cumplir con ellas. En los siguientes capítulo se analizarán en profundidad cada una de las funciones municipales.

I. DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Competencia administrativa es el conjunto de funciones atribuidas a un ente u órgano, en atención a los intereses públicos que su titular debe satisfacer. Ella expresa el principio de la división del trabajo que se da al interior de la Administración Pública.

Su fundamento es la economicidad, la eficacia deseable de la administración, pero también la garantía de los ciudadanos, que deben conocer qué órganos y entes del Estado son los responsables de satisfacer sus necesidades. Por esta razón, corresponde a la ley establecer cuáles son las funciones y atribuciones de cada ente y órgano de la administración del Estado (**principio de legalidad**).

Las funciones administrativas han sido definidas como los actos encomendados a un ente u órgano; son las acciones en que se concreta la competencia, lo cual supone justificar la existencia de la función en la Administración Pública y, además, atribuirle a un titular y no a otro. Para ello, el primer presupuesto es el interés público concreto a tutelar, proteger o satisfacer.

II. ATRIBUCIÓN DE FUNCIONES A LAS MUNICIPALIDADES

La satisfacción de los intereses públicos, en forma de competencias o funciones, se asigna a una determinada rama o nivel de la administración. Las competencias tienen, pues, su presupuesto teleológico en los intereses públicos que cada administración ha de satisfacer.

No es fácil establecer si un interés público es general, regional, provincial o local. Puede ocurrir que pertenezca, a la vez, a vario niveles o ámbitos, en cuyo caso el legislador habrá de asignar la función a la comunidad territorial que considere lo siente más intensamente, sin perjuicio de que tal atribución se haga en forma plural (compartida, concurrente, indistinta o mixta).

Un sistema descentralizado de toma de decisiones plantea el problema de la atribución de competencias entre el Estado, las regiones y los municipios, y de establecer los vínculos de coordinación entre las diferentes administraciones.

En principio, parece evidente que las competencias municipales son los asuntos locales. La dificultad estriba en determinar cuáles son éstos, ya que se distinguen de los nacionales sólo mediante un acto convencional que establece esa distribución. Es más, los asuntos locales son, en realidad, partes de un todo; están determinados en función del conjunto. Es, por ello, que los entes locales no pueden pretender autonomía para decidir por sí solos sobre asuntos que suponen propios. Ello, además de inviable, sería perjudicial para la población. No hay, entonces, una única manera de distribuir competencias, sino múltiples posibilidades entre las que el legislador tendrá que elegir.

Caben, al respecto, dos tipos de consideraciones. Corresponde llevar a cabo un estudio técnico (funcional, administrativo y financiero) que permita establecer distintos niveles de decisión y gestión y los requerimientos y costes de cada uno. Además, habrá que buscar una solución política que dé satisfacción a las demandas de representación y participación. Es probable que, en esta elección, más que los criterios técnicos o jurídicos pesen intereses de diversa índole, las aspiraciones regionales y locales, la fortaleza o debilidad del poder central, etc.

La materia sobre la que versa la función (sector de actividad, institución, medio jurídico, etc.) tiene por causa inmediata el interés público que se trata de satisfacer. Cuando la necesidad o aspiración ha sido sentida por una comunidad, la ley debe reconocerla como interés público y asignar a un ente u órgano la competencia adecuada para satisfacerla y atribuirle potestades, explícita o implícitamente, sobre dicha materia. Es decir, la ley ha de señalar el tipo de actos administrativos con los que se va a incidir sobre esa materia. Por tanto, estas funciones van conectadas a ciertas potestades administrativas cuya atribución legal es requisito para desarrollar aquéllas, en vista de los intereses públicos a alcanzar.

III. PRINCIPIOS APLICABLES AL EJERCICIO DE COMPETENCIAS POR LAS MUNICIPALIDADES

Las municipalidades, como ya se analizó, forman parte de la administración del Estado. Por ello, deberán tener en cuenta para el cumplimiento de sus funciones los principios generales contenidos en el Título I de la Ley N. 18.575 de Bases de la Administración del Estado.

PRINCIPIOS GENERALES DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO

<p>Principio de legalidad. Este principio está establecido en la Constitución (art. 7) y en la ley de la manera siguiente (art. 2):</p>	<p>- "los órganos de la Administración del Estado someterán su acción a la Constitución y a las leyes". - "deberán actuar dentro de su competencia" - "no tendrán más atribuciones que las que expresamente les haya conferido el ordenamiento jurídico" - "todo abuso o exceso en el ejercicio de sus potestades dará lugar a las acciones y recursos correspondientes".</p>
<p>Principio de eficacia de la administración. En cuanto a la forma en que los municipios realizarán sus funciones la ley establece que (art. 3, y 8):</p>	<p>- la Administración del Estado "estará al servicio de la comunidad, atendiendo las necesidades públicas en forma continua y permanente". - "los órganos de la Administración del Estado actuarán por propia iniciativa en el cumplimiento de sus funciones o a petición de parte cuando la ley lo exija expresamente o se haga uso del derecho de petición o reclamo". - "los procedimientos administrativos deberán ser ágiles y expeditos sin más formalidades que las que establezcan las leyes y reglamentos". - "Las autoridades y funcionarios deberán velar por la eficiencia de la Administración procurando la simplificación y rapidez de los trámites y el mejor aprovechamiento de los medios disponibles".</p>
<p>Principio de la coordinación (art. 5)</p>	<p>- "los órganos de la Administración del Estado deberán cumplir sus cometidos coordinadamente y propender a la unidad de acción, evitando la duplicación o interferencia de funciones".</p>

IV. FUNCIONES MUNICIPALES: PRIVATIVAS Y NO PRIVATIVAS

Las funciones **privativas** están caracterizadas por ser de necesario ejercicio por la municipalidad y por ser atribuidas a ésta de manera exclusiva. En este caso la ley describe la materia sobre la que versan, y la acción o acciones en que la función consiste. Se enumeran en el art. 3 de la ley.

Las funciones **no privativas** son un conjunto heterogéneo. En principio podrían caracterizarse por no ser de necesario ejercicio por la municipalidad (la ley dice que las municipalidades "podrán desarrollar..."). Sin embargo, la norma no establece si cada municipalidad puede renunciar o no a ellas y serán otras leyes las que regulen la intervención de las municipalidades y sus facultades de disposición. En segundo lugar, se caracterizan porque la competencia ya no se atribuye de forma exclusiva a un solo ente u órgano sino que es de atribución plural. Se enumeran en el art. 4 de la ley.

FUNCIONES PRIVATIVAS Y COMPARTIDAS

Funciones privativas	<ul style="list-style-type: none">a) Aplicar las disposiciones sobre transporte y tránsito públicos, dentro de la comuna, en la forma que determinen las leyes y las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio respectivo;b) Aplicar las disposiciones sobre construcción y urbanización, en la forma que determinen las leyes, sujetándose a las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio respectivo;c) la planificación y regulación urbana de la comuna y la confección del plan regulador comunal, de acuerdo con las normas legales vigentes;d) El aseo y ornato de la comuna;e) La promoción del desarrollo comunitario.f) Elaborar, aprobar y modificar el plan de desarrollo comunal cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales.
-----------------------------	--

Funciones compartidas	<ul style="list-style-type: none"> a) La asistencia social; b) La salud pública; c) La protección del medio ambiente; d) La educación y la cultura; e) La capacitación y la promoción del empleo; f) El deporte y la recreación; g) El turismo; h) El transporte y tránsito públicos; i) La vialidad urbana y rural; j) La urbanización; k) La construcción de viviendas sociales e infraestructuras sanitarias; l) La prevención de riesgos y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia, y m) El desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local.
------------------------------	---

V. ATRIBUCIONES

El legislador ha preferido no utilizar el concepto de potestad, recurriendo a un concepto ambiguo y complejo, el de atribuciones, para hacer referencia a los instrumentos con que cuenta la municipalidad para ejecutar sus funciones. La legislación anterior, en cambio, utilizaba la expresión atribuciones para referirse a las funciones o competencias.

Es necesario distinguir entre las atribuciones esenciales asignadas a la municipalidad para el cumplimiento de sus funciones y aquellas otras de naturaleza no esencial.

A. ATRIBUCIONES ESENCIALES

Las atribuciones de este tipo que establece la ley orgánica son las siguientes:

- a) Ejecutar el plan comunal de desarrollo y los programas necesarios para su cumplimiento.
- b) Elaborar, aprobar, modificar y ejecutar el presupuesto municipal.
- c) Administrar los bienes municipales y nacionales de uso público existentes en la comuna.
- d) Dictar resoluciones obligatorias con carácter general o particular.
- e) Establecer derechos por los servicios que presten y por los permisos y concesiones que otorguen.
- f) Adquirir y enajenar bienes muebles e inmuebles.
- g) Otorgar subvenciones y aportes.
- h) Aplicar tributos que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación local.
- i) Constituir corporaciones o fundaciones de derecho privado, destinadas a la promoción o difusión del arte y la cultura.
- j) Establecer uniones vecinales.
- k) Constituir asociaciones de municipalidades.
- l) Celebrar convenios, contratos y otorgar concesiones

1. Atribuciones relacionadas con la función de planificación y con el presupuesto municipal

Pueden distinguirse dos atribuciones en este rubro:

a) Ejecutar el plan comunal de desarrollo y los programas necesarios para su cumplimiento. (Esta atribución es analizada en detalle en el módulo relativo a la planificación municipal). En todo caso hay que tener en cuenta que en su actuación las municipalidades han de actuar dentro del marco de los planes nacionales y regionales.

b) Elaborar, aprobar, modificar y ejecutar el presupuesto municipal. (Esta atribución es analizada en detalle en el módulo relativo al presupuesto municipal).

2. Administración de bienes

En este campo, corresponde a las municipalidades, en primer lugar, administrar los bienes municipales y nacionales de uso público existentes en la comuna salvo que, por su naturaleza o fines, ello corresponda a otros órganos de la administración del Estado.

Respecto de los bienes nacionales, la municipalidad administra los bienes nacionales de uso público de la comuna, que la ley no haya entregado a otra autoridad. Este carácter residual de

administración municipal genera problemas respecto de algunos bienes como son, por ejemplo, las carreteras que cruzan los centros urbanos.

En ejercicio de esta atribución de administrar los bienes de uso público, corresponde a la municipalidad, previo informe del consejo económico y social comunal, asignar y cambiar la denominación de tales bienes. Asimismo, con acuerdo de los dos tercios de los concejales en ejercicio, podrá hacer lo mismo respecto de poblaciones, barrios y conjuntos habitacionales.

Para ejercer sus funciones las municipalidades pueden también administrar bienes no públicos y en este sentido les corresponde adquirir y enajenar bienes muebles e inmuebles.

La adquisición de bienes inmuebles se rige por ley debiendo estar autorizada por el concejo. Este deberá prestar su acuerdo, además, a todo gravamen, arrendamiento o enajenación de los mismos.

La enajenación de los bienes raíces municipales se hará por licitación o remate públicos cuyo valor mínimo será el avalúo fiscal fijado en el impuesto territorial. No obstante, los bienes inmuebles afectados a los programas de vivienda o infraestructura sanitaria podrán enajenarse directamente a los asignatarios, subsidiando hasta 75% del precio.

La ley faculta también a las municipalidades a adquirir inmuebles por expropiación, para dar cumplimiento a las normas del plan regulador (art. 27 ley 18.695). Para ello, la Ley General de Urbanismo y Construcciones declara de utilidad pública todos los terrenos incluidos en el plano regulador comunal destinado a calles, plazas, parques u otros espacios de tránsito públicos, incluso sus ensanches (art. 54 D.F.L. No. 458 de 1976).

Las expropiaciones pueden ser ordinarias o extraordinarias. Las primeras son aquellas efectuadas por la municipalidad cuando el particular se adecúa a la línea final divisoria de los predios; en las segundas, la municipalidad actúa mediante procedimiento forzoso.

La adquisición de bienes muebles municipales se rige también por la ley común. En cambio la disposición de los bienes muebles dados de baja se efectúa por remate público, aunque las municipalidades pueden donar tales bienes a nstituciones públicas o privadas de beneficencia de la comuna.

3. La potestad normativa

Una de las manifestaciones de la autonomía municipal consiste en poder dictar ciertos tipos de normas. En ningún caso le corresponde la potestad legislativa, pero sí dictar resoluciones

obligatorias con carácter general o particular. Esta potestad normativa corresponde al alcalde (art. 53, letra i). Dichas resoluciones se pueden clasificar en:

<p>Ordenanzas</p>	<p>Son normas generales y obligatorias aplicables a la comunidad. Su ámbito es restringido, ya que sólo puede recaer sobre alguna función privativa; en la práctica, son susceptibles de esta potestad el aseo y ornato y la regulación local de construcciones. Por el contrario, la ordenanza local de construcciones y el plano regulador comunal son proposiciones que hace la municipalidad a la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo, que es la encargada de decidir y establecer la normativa.</p>
<p>Reglamentos</p>	<p>Son normas generales, obligatorias y permanentes, relativas al orden interno municipal. Por esta vía se determina la organización interna de la municipalidad y las demás funciones específicas que se asignan a las unidades respectivas y su coordinación.</p>
<p>Decretos alcaldicios</p>	<p>Son resoluciones que versan sobre casos particulares. Estos deben constar por escrito y ser suscritos por el alcalde y el secretario municipal, a excepción del decreto alcaldicio de pago que debe ser visado por el director de la unidad encargada de administración y finanzas y por el director de la unidad de control. Cuando el Decreto alcaldicio exprese un acuerdo del Concejo, se deberá dejar constancia de ello.</p>
<p>Instrucciones y directivas</p>	<p>Impartidas a los subalternos</p>

Las resoluciones municipales deben enviarse para su registro a la Contraloría General de la República.

Los actos municipales pueden ser revocados por la Contraloría o por los tribunales de justicia. El alcalde también podrá revocar aquellos actos que estime que han sido dictados en forma contraria a derecho.

Las comunicaciones alcaldicias son actos externos, no administrativos. El alcalde se comunica con el exterior mediante **oficios**, que son las comunicaciones escritas referentes a los asuntos del servicio. El oficio puede ser ordinario, reservado o secreto. El primero, el más general, es cualquier comunicación escrita a terceros referentes a los asuntos del servicio. También existen comunicaciones internas entre las distintas unidades.

Los particulares pueden reclamar contra las resoluciones municipales, siguiendo el procedimiento establecido en el título final de la ley orgánica, que faculta tanto a los particulares agraviados por las resoluciones como a cualquier particular que estime que la resolución es ilegal y afecta al interés general de la comuna, a reclamar contra las resoluciones de la municipalidad (Este procedimiento es analizado posteriormente).

4. El establecimiento de derechos

También corresponde a la municipalidad establecer derechos por los servicios que preste y por los permisos y concesiones que otorgue. Entre ellos se incluyen, por ejemplo, los derechos establecidos por los servicios de aseo municipal, o el otorgamiento de permisos y patentes municipales de vehículos, de circulación, de construcción, etc.

Para establecerlos, el Alcalde requiere del acuerdo del Concejo (art. 55 letra c). Dichos derechos pasarán a integrar el patrimonio de las municipalidades (art. 10 bis).

5. Otorgamiento de subvenciones municipales

Corresponde a la municipalidad otorgar subvenciones y aportes a personas jurídicas de carácter público o privado, sin fines de lucro, que colaboren directamente en el cumplimiento de sus funciones. Un ejemplo característico es la que se otorga en los casos de administración indirecta de los servicios traspasados de educación .

De conformidad con la jurisprudencia administrativa, se entiende por **subvención o aporte** toda cantidad de dinero o de especies, otorgada discrecionalmente por el Estado y las corporaciones públicas a título gratuito, temporal o precario, por tiempo determinado o no, simple o condicionada, que tiene por objeto la satisfacción de necesidades de carácter social o público y cuyo uso está sujeto a control.

Las municipalidades están facultadas para otorgar subvenciones o aportes, en la medida que se cumplan copulativamente las siguientes condiciones:

a) Que se trate de personas jurídicas de carácter público o privado sin fines de lucro. Quedan excluidas tanto las personas físicas, como las personas jurídicas de naturaleza pública o privada que tengan fines de lucro.

b) Que colaboren directamente en el cumplimiento de las funciones que correspondan a los municipios de acuerdo a la legislación vigente; y

c) Que estas subvenciones o aportes no excedan, en conjunto, del 7% del presupuesto municipal. Este límite no incluye las subvenciones y aportes que las municipalidades destinen a sus actividades traspasadas de educación, de salud o de atención de menores, ni las destinadas a los cuerpos de bomberos. Tampoco se incluyen las subvenciones o aportes que las municipalidades de Santiago, Providencia y Las Condes efectúen a la "Corporación Cultural de la I. Municipalidad de Santiago" para el financiamiento de actividades de carácter cultural.

6. La potestad tributaria

La ley orgánica no permite, tras su reciente modificación, que las municipalidades establezcan tributos. En cambio, establece que pueden aplicar aquellos que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación local y estén destinados a obras de desarrollo comunal, para cuyo efecto las autoridades comunales deberán actuar dentro de las normas que la ley establezca.

El fundamento se encuentra en la Constitución Política del Estado (art. 19, N° 20), que dispone que los tributos que se recauden, cualquiera que sea su naturaleza, ingresarán al patrimonio de la Nación y no podrán estar afectos a un destino determinado. Con una excepción: "la ley podrá autorizar que determinados tributos puedan estar afectados a fines propios de la defensa nacional o autorizar que los que gravan actividades o bienes que tengan una clara identificación local puedan ser establecidos, dentro de los marcos que la misma ley señale, por las autoridades comunales y destinados a obras de desarrollo comunal". La atribución debe ser ejercida en las condiciones previstas en el artículo 55, letra d) de la misma ley.

Esto permite aplicar tributos tales como el impuesto territorial, el permiso de circulación de vehículos y las patentes a que se refieren la Ley de Alcoholes, Bebidas Alcohólicas y Vinagres.

Los ingresos recaudados por los tributos que apliquen llas municipalidades, forman parte de su patrimonio.

7. La constitución de corporaciones

La reforma a la ley orgánica ha introducido como novedad la posibilidad de que las municipalidades constituyan corporaciones o fundaciones de derecho privado sin fines de lucro, con una limitación precisa en su objetivo: éstas **solamente podrán dedicarse a la "promoción del arte y la difusión de la cultura"**. En consecuencia, las municipalidades no pueden crear corporaciones para ejecutar funciones relacionadas con la educación y salud. Expresamente se señala en la ley que "entre los fines artísticos y culturales que se proponga la entidad, en ningún caso se comprenderán la administración y la operación de establecimientos educacionales o de atención de menores".

Estas personas jurídicas pueden ser constituidas por una o más municipalidades y se registrarán por el Código Civil y por algunas disposiciones especiales de la ley orgánica.

Las corporaciones y fundaciones podrán formarse con una o más personas jurídicas de derecho privado o con otras entidades del sector público y su creación o la participación municipal en ellas, deberá ser aprobada por el concejo.

Su personal se registrará por normas del sector privado y el cargo de director será **ad honorem**. Para su financiación, las municipalidades podrán otorgar aportes y subvenciones, pero no podrán caucionar compromisos contraídos por ellas. Además, semestralmente, deberán rendir cuenta de sus actividades y respecto al uso de los recursos. También serán fiscalizadas por la Contraloría General de la República.

8. Establecimiento de uniones comunales

Las municipalidades podrán establecer, en el ámbito de las comunas o agrupación de comunas, territorios denominados unidades vecinales, con el objeto de propender a un desarrollo equilibrado y a una adecuada canalización de la participación ciudadana. (Este tema ya ha sido analizado en el módulo II en la parte referida a juntas de vecinos).

9. Celebración de convenios y contratos y otorgamiento de concesiones

Las municipalidades podrán celebrar convenios con otros órganos de la Administración del Estado para el cumplimiento de sus funciones (art. 6, inciso 1), sean privativas o compartidas.

Para la celebración de dichos convenios será preciso que el otro organismo público actúe dentro del ámbito de su competencia. Además, el convenio debe cumplir las formalidades exigidas tanto

para la municipalidad (facultad legal, decreto alcaldicio, imputación presupuestaria, aprobación del concejo, etc), como para el organismo público (facultad legal, decreto supremo, imputación presupuestaria, toma de razón por la Contraloría, etc.)

La municipalidad podrá, además, recurrir a alguno de los organismos técnicos del Estado para el ejercicio de sus funciones o para el estudio, proyección y construcción de obras de cualquier naturaleza. En este caso no podrá encomendar a los organismos técnicos la atención financiera, debiendo limitarse a la supervisión técnica, a los estudios, a los mecanismos de licitación, etc.

También podrá celebrar contratos, previa licitación pública, con personas naturales o jurídicas de carácter privado para la ejecución de acciones o la administración de establecimientos o bienes que posean o tengan a cualquier título (art. 6, inciso 2).

Allí se encuentran comprendidas, entre otras, las concesiones de servicios y los convenios que las municipalidades celebren para realizar labores coordinadas con entes privados, a fin de dar cumplimiento a sus funciones.

En lo que concierne a la concesión de servicios municipales, si bien la actual normativa no la contempla expresamente (como acontecía en el Decreto Ley N° 1.289 de 1975), la Contraloría General de la República señala que, atendida su naturaleza, ella queda comprendida en el concepto de ejecución de acciones.

La concesión de servicios municipales requiere licitación pública y aprobación del concejo para su otorgamiento, renovación o terminación. Lo expuesto no puede significar el traspaso de funciones o potestades municipales a particulares. Del mismo modo, el alcance de la norma relativa a los contratos que las municipalidades celebren para la administración de establecimientos o bienes que posean o tengan a cualquier título, previa licitación pública, debe entenderse referido sólo a la administración de establecimientos o bienes, sin que esto signifique el traspaso de funciones o potestades municipales.

En efecto, las atribuciones no autorizan a traspasar, mediante estos mecanismos, a entidades con personalidad jurídica distinta las funciones o potestades municipales que contempla la ley. Ello iría contra el principio de legalidad que rige en materia de competencia. Así ha sido reiterado por el Tribunal Constitucional (fallo de 29 de febrero de 1988): "la circunstancia de permitir que sean otras entidades las que realicen las funciones que son propias de las Municipalidades, aun cuando ellas tengan el carácter de compartidas, altera esa distribución de competencias e infringe la normativa constitucional".

La ley no regula los procedimientos y principios que fijan los procedimientos de licitación pública. No obstante, existen algunas normas en los decretos que regulan los contratos de obra que ejecutan los Ministerios de Vivienda y Obras Públicas, y en las instrucciones de la Contraloría.

La licitación pública es un procedimiento administrativo en que la municipalidad llama a los interesados a formular sus presupuestos, sujetándose a las bases fijadas en el pliego de peticiones.

Para llamar a licitación pública es preciso que las unidades técnicas del municipio elaboren las bases del llamado, contenidas en el pliego de peticiones. En estas bases están las disposiciones generales y especiales destinadas a regir el contrato en su formación y ejecución. En el pliego han de figurar las condiciones jurídicas, técnicas y económicas a que haya de acomodarse la preparación y desarrollo del contrato.

El pliego de condiciones está compuesto de: i) las bases administrativas, que son el conjunto de disposiciones que regulan el procedimiento de la propuesta (día, hora y lugar de la apertura, requisitos exigidos para la adjudicación, garantías de la oferta y de la ejecución contractual, recepción, aprobación del contrato, cláusulas penales, de rescisión, etc.); ii) las especificaciones técnicas, que contienen normas sobre el procedimiento de ejecución, exigencias y pruebas de control; iii) los presupuestos estimativo (costo probable del contrato) y máximo (máximo de la disponibilidad presupuestaria para pagar el precio del contrato).

La licitación se lleva a cabo mediante un procedimiento ordenado que comprende las siguientes etapas: una vez aprobado el correspondiente ítem presupuestario, el alcalde dicta un decreto disponiendo que se llame a licitación y determinando el periodo y fecha de las publicaciones y el día y hora de la apertura. El llamamiento es una demanda de ofertas a los eventuales interesados, mediante aviso publicado en la prensa, que ha de contener, al menos, la municipalidad que hace el llamado, la contratación que se licita, el lugar donde se retiran las bases y pueden hacerse las consultas, las condiciones de apertura y los requisitos para la postulación. A continuación da comienzo un periodo durante el cual pueden retirarse las bases y efectuarse consultas.

La apertura es un acto formal en el que se presentan las ofertas a la municipalidad en dos sobres, uno con la propuesta de oferta económica y otro con los documentos anexos (donde se incluyen los antecedentes exigidos por las bases). La municipalidad evalúa las propuestas que hayan cumplido las bases y adjudica el contrato. Si ninguno de los oferentes cumple lo dispuesto en las bases, el alcalde debe dictar un decreto declarando desierta la propuesta. Si las ofertas no parecen convenientes para los intereses municipales, debe rechazárselas. El

alcalde debe elegir siempre la oferta más conveniente para los intereses de la municipalidad. El procedimiento finaliza con la celebración del contrato que de modo alguno puede contener disposiciones que modifiquen o alteren lo dispuesto en las bases o en la oferta. Si el oferente adjudicado desistiera, la municipalidad debe hacer efectiva la garantía ofrecida por el mismo. En la suscripción del contrato se hace la entrega del terreno, si se trata de un contrato de obra, o el acta de iniciación del contrato, en los demás casos, presentándose la garantía de fiel cumplimiento.

B. ATRIBUCIONES NO ESENCIALES

Las municipalidades tendrán, además, las atribuciones no esenciales que les confieran las leyes o que versen sobre materias que la Constitución Política de la República expresamente ha encargado sean reguladas por la ley común. Entre otras se menciona expresamente la de colaborar en la fiscalización y cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes a la protección del medio ambiente en los límites comunales, sin perjuicio de las potestades, funciones y atribuciones de otros organismos públicos.

C. LA ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES

Una importante novedad introducida en la reforma de la ley orgánica municipal es que, dos o más municipalidades, pertenezcan o no a una misma provincia o región, pueden constituir asociaciones a efectos de facilitar la solución de problemas comunes o lograr el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles.

Las asociaciones podrán tener por objeto lo siguiente:

- la atención de servicios comunes;
- la ejecución de obras de desarrollo local;
- el fortalecimiento de los instrumentos de gestión;
- La realización de programas vinculados a medio ambiente, turismo, salud o a otros fines propios;
- la capacitación y el perfeccionamiento del personal municipal;
- la coordinación con instituciones nacionales e internacionales, a fin de perfeccionar el régimen municipal.

Para la celebración de los convenios que den lugar a tales asociaciones será preciso el acuerdo del concejo de cada municipalidad. En el convenio deberán constar expresamente las obligaciones que asume cada municipalidad, los aportes financieros

y de otros tipos que se hagan, el personal y el municipio que tendrá a su cargo la administración y dirección de los servicios que se presten u obras que se ejecuten.

La norma establece importantes limitaciones en relación al manejo financiero, para impedir déficits que pudieran producirse a través de estas asociaciones:

- los fondos necesarios para el funcionamiento de las asociaciones, en la parte que corresponda al aporte municipal, han de consignarse en los presupuestos municipales respectivos;
- los municipios asociados no podrán afianzar ni garantizar los compromisos financieros que las asociaciones contraigan y éstos no darán lugar a ninguna acción de cobro contra aquellos;
- ninguna corporación, fundación o asociación municipal, creada o que se cree en virtud de ésta u otras leyes, podrá contratar empréstitos.

VI. RECLAMACIONES CONTRA LA MUNICIPALIDAD

La ley protege a los particulares de los actos ilegales que pudiera cometer una municipalidad en ejercicio de sus funciones y atribuciones, concediendo amplios poderes de reclamación tanto frente a los actos de la municipalidad manifestados a través de resoluciones, como a las omisiones en que ésta incurra.

La posibilidad de reclamar se establece:

- a) Para cualquier particular, que podrá reclamar ante el alcalde contra sus resoluciones u omisiones o las de sus funcionarios, que estime ilegales, cuando éstas afecten al interés legal de la comuna;
- b) Para los particulares agraviados por la resolución u omisión ilegal.

El plazo para reclamar es de 30 días contado desde la fecha de publicación del acto impugnado, o desde el requerimiento de las omisiones, si la reclamación se hace por ver afectado el interés legal de la comuna. En caso que el reclamante sea el particular agraviado el plazo se cuenta desde la notificación administrativa de la resolución reclamada, o desde el requerimiento, en el caso de las omisiones.

El alcalde debe pronunciarse sobre la reclamación en el plazo de 15 días. Si no hubiera pronunciamiento se entenderá rechazada.

Tanto en este último caso, como cuando el alcalde se pronuncia rechazando expresamente el reclamo, el afectado podrá reclamar, dentro del plazo de 15 días, ante la corte de apelaciones respectiva, presentando un escrito en que expresamente señale el acto u omisión objeto del reclamo, la norma legal que se supone infringida, la forma en que se ha producido la infracción y, si se estima perjudicado, las razones del perjuicio.

El procedimiento ante la corte implica incluso la posibilidad de decretar orden de no innovar cuando la ejecución del acto impugnado le produzca un daño irreparable al recurrente. Dicho procedimiento comienza con el traslado al alcalde del expediente. Se puede abrir un periodo de prueba y procede también el informe del fiscal. La vista de la causa gozará de preferencia.

La sentencia puede ordenar la anulación total o parcial del acto impugnado, la dictación de la resolución que corresponda para subsanar la omisión o reemplazar la resolución anulada, la declaración del derecho a los perjuicios y el envío de los antecedentes al juez del crimen cuando la infracción fuere constitutiva de delito.

Capítulo 7

FUNCIONES DE URBANISMO COMUNAL

I. ROL DEL MUNICIPIO EN EL DESARROLLO URBANO

Los municipios tienen, legalmente, el rol de orientar y controlar el proceso de desarrollo urbano en su jurisdicción, a través de una unidad específica, la Dirección de Obras Municipales, sin perjuicio del apoyo de otras unidades (Aseo y Ornato y Desarrollo Comunitario, entre otros).

Este rol se ejerce de la manera siguiente:

- a través de sus potestades de formular, modificar y detallar los instrumentos de planificación urbana locales;
- velar por el cumplimiento de esos instrumentos mediante el control de las subdivisiones, loteos, urbanizaciones y edificaciones, por una parte;
- acciones directas de obras de mejoramiento ambiental, saneamiento de poblaciones, mejoramiento de la infraestructura sanitaria y vial (apertura y pavimentación de vías), ejecución de proyectos de equipamiento y áreas verdes, entre otros. Estos últimos pueden ser desarrollados directamente o a través de convenios y contratos con terceros.
- dictar ordenanzas, referidas a letreros, cierres, mobiliario urbano, etc. y para armonizar los espacios públicos, y ordenanzas orientadas a controlar el desarrollo de actividades molestas (ruidos, congestión, etc.), mediante disposiciones sobre horarios de carga y descarga de vehículos, etc.
- la Dirección de Obras Municipales puede proponer, en los presupuestos ordinarios o extraordinarios del municipio, la ejecución de proyectos relacionados con la materialización de los instrumentos de planificación territorial.

La Ley General de Urbanismo y Construcciones establece funciones diferenciadas según el tipo de comuna, tomando en consideración su tamaño demográfico y su vinculación o pertenencia a sistemas urbanos de mayor o menor complejidad.

II. LA PLANIFICACIÓN URBANA

Un **centro urbano** es resultante de un desarrollo económico y social determinado. El crecimiento de actividades económicas, la aparición de oportunidades, la utilización de recursos y la apertura de nuevas áreas de explotación provocan el crecimiento de centros urbanos que apoyan tales actividades. Estos cumplen una función de servicio para habitantes y empresas y, también, respecto a los habitantes y empresas de otros territorios.

Un centro urbano está inserto en un **sistema urbano**, en que se desarrollan servicios especializados y jerarquizados para un entorno productivo primario. Los centros urbanos de un sistema se relacionan entre sí y con el entorno productivo en función de la importancia o exclusividad de los servicios otorgados y de la concentración de actividades productivas de transformación y servicios urbanos disponibles.

La planificación urbana tiene por objetivos:

1. Conocer, potenciar y priorizar los recursos físicos (territorio, accesibilidad, infraestructura, equipamiento y actividades productivas transformadoras y de servicios) que posee y puede desarrollar un centro urbano.
2. Armonizar, optimizar y coordinar el uso de estos recursos en un centro o sistema de centros poblados y en su territorio de influencia, para lograr funcionalidad, eficiencia y habitabilidad.
3. Mejorar la habitabilidad y calidad del entorno urbano, en beneficio de la población allí emplazada.

Esos objetivos se alcanzan a través de lineamientos estratégicos o políticas específicas. Se trata de lineamientos estratégicos y marcos de referencia para el ordenamiento territorial; políticas que explicitan principios, objetivos y medios técnicos para lograrlos.; legislación genérica y reglamentaciones técnico-urbanísticas específicas, que se aplican como base de potestades, exigencias y procedimientos de la gestión del proceso; legislaciones complementarias atinentes a la utilización y gestión del proceso de ordenamiento y acondicionamiento del territorio, complementadas con instructivos, reglamentos, resoluciones, circulares, etc. Estos documentos precisan, explican o aclaran conceptos, lineamientos específicos o procedimientos, emanados de la autoridad competente (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Ministerio de Bienes Nacionales, Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Salud, etc.).

Los instrumentos de que se vale la planificación urbana consisten en modelos de ordenamiento territorial (planes regionales

de desarrollo urbano, planes reguladores intercomunales, planes reguladores comunales y límites urbanos), que regulan el ordenamiento del territorio o de los sistemas urbanos y sus territorios de influencia, y el establecimiento de normativas técnico urbanísticas, comprendiendo sus condiciones de seguridad, privacidad, habitabilidad e identificación funcional y morfológica.

III. LA PLANIFICACIÓN URBANA EN LA LEGISLACION

La legislación vigente atribuye al proceso de planificación urbana un ámbito de acción que comprende todo el territorio nacional y distingue cuatro niveles (nacional, regional, intercomunal y local o comunal) y define los organismos gubernamentales responsables de la acción en cada nivel.

A. NIVEL NACIONAL

La planificación urbana nacional se orienta a regular el proceso de desarrollo de los asentamientos humanos en función de una política de desarrollo socioeconómico y de la formación de sistemas de centros poblados en todo el territorio. Es una tarea que le corresponde al Ministerio de Vivienda y Urbanismo, a través de los siguientes instrumentos:

a) La política nacional de desarrollo urbano, que contiene los principios generales, las estrategias y políticas específicas sobre suelo, infraestructura y equipamiento.

b) La Ley General de Urbanismo y Construcciones, que detalla los principios, atribuciones, potestades, facultades, derechos, responsabilidades, sanciones y demás normas relacionadas con la planificación urbana.

c) La Ordenanza General de Construcciones y Urbanización, que reglamenta la Ley General y establece normas específicas para los instrumentos legales de planificación urbana, de urbanización y construcción, y estándares técnicos de diseño y construcción.

d) Las normas técnicas que contienen y definen las características de los proyectos, materiales y sistemas de construcción y urbanización.

B. NIVEL REGIONAL

La planificación urbana a este nivel orienta el desarrollo de los centros urbanos de las regiones. La responsabilidad recae en la

Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo y se realiza a través de un plan regional de desarrollo urbano, instrumento de carácter indicativo que determina los roles de los centros urbanos, sus áreas de influencia recíproca, las relaciones gravitacionales y las metas de crecimiento. Estos instrumentos se aprueban mediante Decreto Supremo del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, dictado por orden del Presidente de la República, previa autorización del respectivo intendente.

C. NIVEL INTERCOMUNAL

La planificación urbana intercomunal orienta y regula el desarrollo físico de las áreas urbanas y rurales de diversas comunas que, por sus relaciones, se integran a una unidad o sistema urbano. Se realiza a través del plan regulador intercomunal. Sus disposiciones se refieren fundamentalmente a elementos que trascienden el ámbito de cada comuna, tales como la vialidad estructurante, la infraestructura sanitaria, las áreas industriales, las áreas de beneficio común, las áreas verdes y de equipamiento, las áreas de restricción, etc.

Cuando el sistema o la unidad urbana sobrepase los 500.000 habitantes, le corresponde la categoría de planificación metropolitana, similar a la intercomunal en su contenido y formalidades jurídico-administrativas.

La formulación del plan regulador intercomunal o metropolitano es llevada a cabo por la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo respectiva, consultando a las municipalidades correspondientes -que disponen de 60 días para emitir su pronunciamiento- y a las instituciones que se estime necesario. Su aprobación se efectúa mediante decreto supremo del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, previa autorización del intendente.

Asimismo, municipalidades que mantienen relaciones intercomunales podrán confeccionar directamente un plan regulador intercomunal, previa autorización de la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo correspondiente y sometiendo posteriormente el proyecto a la aprobación de rigor. Las disposiciones de dicho plan, o del metropolitano, tienen carácter obligatorio para la planificación urbana local o comunal.

El plan regulador intercomunal se compone de los siguientes documentos que, para efectos de su aplicación y aprobación conforman un todo: memoria explicativa señalando objetivos, metas y programas de acción; ordenanza con las disposiciones reglamentarias pertinentes; planos que expresan gráficamente las normas que rigen el territorio intercomunal: zonificación general, relaciones viales, áreas de equipamiento, áreas de desarrollo

prioritario, áreas de restricción al desarrollo urbano, densidades, etc.

D. NIVEL COMUNAL O LOCAL

La planificación urbana local se aplica al territorio comunal, en concordancia con las metas regionales. Los municipios formulan el plan. El instrumento de mayor significación se denomina plan regulador comunal y debe contener los antecedentes técnicos, objetivos y metas relativas al crecimiento urbano proyectado, y las disposiciones sobre trazados, zonificación, uso del suelo y demás normas técnico-urbanísticas para el área reglamentada.

El plan regulador comunal es obligatorio en los centros poblados mayores de 7.000 habitantes, en los centros poblados afectados por una destrucción total o parcial, en las comunas sujetas a planificación urbana regional o intercomunal y en aquéllas donde lo disponga el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, por decreto supremo.

Si la aplicación del plan regulador comunal requiere estudios más detallados se realizarán planos seccionales, que son obligatorios en las comunas de más de 50.000 habitantes, para efectos de fijar líneas oficiales de edificación.

En las comunas en que no exista plan regulador comunal podrán desarrollarse planes seccionales, que harán las veces de aquel en el área que comprendan. Asimismo, en los centros poblados que no cuenten con el citado plan regulador, podrá fijarse el límite que identifica las áreas urbanas de dichos centros, diferenciándolas del resto del área comunal. En estos casos, debe recabarse el informe de la Secretaría Regional Ministerial de Agricultura que corresponda.

La aprobación de los instrumentos de planificación locales o comunales y sus modificaciones se efectúa por resolución de las Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo correspondientes, previa visación de los departamentos desarrollo urbano e infraestructura regionales, con acuerdo de los concejos municipales respectivos y la participación de la comunidad. Esta se realiza a través de la formulación de observaciones escritas al proyecto del plan regulador, con oportunidad de su exposición al público.

En el cuadro siguiente se sistematizan los campos de acción de la planificación urbana, responsables de su gestión, medios, instrumentos y sanciones legales correspondientes.

CAMPOS DE PLANIF.	RESPONSABILIDAD DE LA APLICACION Y FORMULACION	MEDIOS O INSTRUMENTOS CORRESPONDIENTE	APROBACIONES Y VISACIONES
NACIONAL orientar el desarrollo en función de la política nacional	Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU)	<ul style="list-style-type: none"> -Política Nacional de Desarrollo Urbano: lineamientos estratégicos, políticas de suelo, equipamiento, infraestructura, instrumentos de planificación urbana. -Ordenanza General de Construcciones y Urbanización: normas de los instrumentos de planificación 	Decreto Supremo de MINVU
REGIONAL orientar centros regionales.	Secretaría Regional Minis. de Vivienda y Urbanismo. (SEREMI)	-Plan Regional de Desarrollo Urbano: roles de centros urbanos, relaciones, áreas de influencia, metas, etc.	Decreto Supremo del MINVU con autorización del Intendente
INTER-COMUNAL regular una unidad urbana.	SEREMI con consulta a municipios y otros. En el caso de municipios se requiere autorización de la SEREMI	<ul style="list-style-type: none"> -Plan Regulador Intercomunal o plan Regulador Metropolitano: a) Memoria Explicativa b) Ordenanza c) Planos. 	Decreto Supremo de MINVU con autorización del Intendente.
COMUNAL Y LOCAL Promover desarrollo del territorio comunal y sus centros poblados	Municipalidad respectiva	<ul style="list-style-type: none"> -Plan Regulador Comunal: a) Memoria Explicativa b) Estudio Factibilidad Agua Potable y Alcantarrillado. c) Ordenanza Local d) Planos. Planos Seccionales (de detalles) -Planes Seccionales (no hay P.R.) -Modificaciones al P.R.C. -Fijación de Límite Urbano (centro sin P.R.C.) con informe previo del Ministerio de Agricultura. 	Resolución de Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo.

E. LA DIRECCIÓN DE OBRAS MUNICIPALES O LAS ASESORÍAS URBANAS

Para desarrollar las tareas relacionadas con la planificación comunal, La Dirección de Obras Municipales tiene la responsabilidad de las tareas de planificación comunal, con el objetivo de lograr la debida coherencia y coordinación entre la planificación urbana y las acciones que ejecutan los particulares (D.L. 458/75, Ordenanza General de Construcciones y Urbanización, art. 19° LOM).

Sus tareas son:

a) Formular y proponer para la aprobación de la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo que corresponda, el Plan Regulador Comunal y sus modificaciones (arts. 41, 42, 43, 44, 45 y 47 de D.L. 458/75 y art. 550 de la Ordenanza General).

b) Formular los planes seccionales para su aprobación por la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo que corresponda (artículo 46 del D.L. 458/75). En aquellas comunas donde no exista plan regulador comunal estos planes hacen las veces de tal. Se aprueban conforme al procedimiento del Plan Regulador Comunal.

c) Formular los planos seccionales, que detallan planes reguladores comunales, para su aprobación por la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo correspondiente (artículo 46 del D.L. 458/75). Estos Planos se aprueban conforme a las materias que tratan, según los procedimientos de rigor (artículos 43 ó 45 del D.L. 458/75).

d) Formular modificaciones al plan regulador en materias de menor importancia urbanística para que sean aprobadas por el concejo municipal (inc 2o. art. 45 D.L. 458/75 y art. 551 Ordenanza General de Construcciones y Urbanización).

e) Informar sobre las modificaciones propuestas por el Servicio de Vivienda y Urbanización al plan regulador comunal (art. 50 D.L. 458/75).

f) Proponer "zonas de renovación urbana" como áreas del plan regulador comunal, para ser aprobadas por decreto supremo del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. La formulación de estas zonas se hará en un "plano seccional" de zona de remodelación (arts. 72, 73, 74 y 75 D.L. 458/75). Estas normas sólo tienen efecto en los territorios declarados zonas de renovación urbana por la ley 18.595/87, del Ministerio del Interior y su reglamento.

g) Coordinar el plan regulador comunal con el plan intercomunal que corresponda, si la comuna forma parte del territorio intercomunal o metropolitano (artículos 34, 35, 36, 37,

38, 39 y 40 del D.L. 458/75 y artículos 556, 557 y siguientes de la Ordenanza General de Construcciones y Urbanización).

h) Informar sobre las modificaciones al plan regulador intercomunal (artículo 36 del D.L. 458/75).

i) Proponer a la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo la aprobación de los límites urbanos en centros poblados de comunas que no cuenten con Plan Regulador (art. 53 D.L. 458/75).

j) Informar a los organismos del Estado sobre uso y condiciones técnico-urbanísticas de bienes fiscales y bienes nacionales de uso público en relación a concesiones marítimas, destinaciones y desafectaciones propuestas por los Ministerios de Defensa y de Bienes Nacionales.

k) Informar previamente las solicitudes de patentes municipales conforme al uso del suelo del plan regulador comunal.

IV. EL PLAN REGULADOR COMUNAL

Tiene por objetivo el ordenamiento territorial de áreas urbanas comunales, en concordancia con el plan de desarrollo comunal y las políticas estratégicas de desarrollo urbano, formulados por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

A. INSTRUMENTOS DE REFERENCIA PARA EL PLAN REGULADOR

1. **Política nacional de desarrollo urbano**, formulada por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (D.S. N° 31, V. y U., de 1985) contiene los principios generales y específicos para el desarrollo urbano (suelo urbano, crecimiento de centros poblados, infraestructura, equipamiento).

2. Plan regional desarrollo urbano

3. **Plan intercomunal**. Corresponde cuando la comuna está inserta en un sistema y territorio intercomunal, que hace necesario fijar normativas especiales sobre densidad e intensidad de ocupación del suelo, estacionamientos para actividades de impacto en el sistema, condiciones de localización para el emplazamiento de usos de nivel intercomunal, etc.

4. **Instructivos y metodologías** elaborados por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo para la confección de planes reguladores comunales.

5. **Circulares del Ministerio de Vivienda y Urbanismo**, referidas a temas de interpretación de normas de planificación urbana (clasificador 14 especialmente).

B. MARCO LEGAL GENÉRICO DE REFERENCIA

Las disposiciones que inciden en el plan regulador comunal son:

- a) Ley Orgánica Constitucional de Municipios, Ley N° 18.695, Ministerio Interior, 1988.
- b) Ley General de Urbanismo y Construcciones, DL N° 458, de Vivienda y Urbanismo, de 1975.
- c) Ordenanza General de Construcciones y Urbanización, D.F.L. N° 345/31, Interior; D.S. N° 884/49, Ministerio de Obras Públicas.
- d) D.F.L. N° 2 de 1959 y su reglamento D.S. N°168, Vivienda y Urbanismo, de 1984.
- e) Legislación complementaria a la normativa de Planificación Urbana anterior. Incide temáticamente en la planificación territorial y su normativa, especialmente en zonas o territorios de restricción del Plan Regulador Comunal.

C. DOCUMENTOS QUE LO CONFORMAN

El plan regulador comunal está constituido por los documentos que se enumeran a continuación:

1. **Memoria explicativa**, es el compendio del análisis, diagnóstico y alternativas (escenarios posibles según diferentes alternativas que adopte el desarrollo en la comuna, expresado en potenciales formas de organización espacial) del Plan y la justificación de la elección de la alternativa que se desarrollará como base del plan regulador comunal. Las materias de análisis y diagnóstico se refieren a temáticas socioeconómicas, demográficas, geográficas, morfológicas, subdivisión de la tierra (catastro), accesibilidad, servicios urbanos, transporte, limitantes físicas al desarrollo urbano, ejes tendenciales de crecimiento, patrones de asentamiento explícitos e implícitos, etc. Contiene como acápite,

agregado por la política nacional de desarrollo urbano, un plan indicativo de inversiones.

2. Estudio de factibilidad de agua potable y alcantarillado. Se refiere a la existencia y capacidad de dotación futura de los servicios sanitarios y debe ser avalado por el organismo respectivo. Incide fuertemente en la elección de la alternativa más viable de desarrollo urbano.

3. Ordenanza local. Cuerpo normativo que contiene las disposiciones específicas que se aplican al territorio y que se complementan con las normas graficadas en el plano, referidas a usos de suelo y condiciones técnico-urbanísticas para la edificación en los predios, estacionamientos, densidad e intensidad de ocupación del suelo, rasantes, distanciamientos, antejardín, sistemas de agrupamiento en la edificación, ubicación del adosamiento y exigencias especiales para el emplazamiento de actividades de impacto, etc.

4. Plano. Contiene los trazados, las zonas, áreas o sectores homogéneos de aplicación de normas de la Ordenanza, el límite urbano, la vialidad estructurante, las áreas verdes de uso público, los equipamientos exclusivos de nivel nacional, regional, intercomunal o comunal que correspondan, etc.

D. GLOSARIO DE TÉRMINOS NORMATIVOS DEL PLAN REGULADOR COMUNAL

Los indicadores del plan regulador comunal deben entenderse según los significados y conceptos siguientes:

1. Area rural. Son los territorios ubicados fuera de los límites urbanos de los centros poblados pertenecientes a la jurisdicción del municipio. Se rige por disposiciones del Ministerio de Agricultura y en los casos de excepción (vale decir, cuando se produce un cambio de destino o una subdivisión predial inferior a los 5.000 m² de acuerdo a lo que dispone el DFL No. 3.516, de Agricultura, sobre subdivisión de predios rústicos) por el art. 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones. Aparece en el plan como territorio no planificado.

2. Area urbana. Son los territorios comprendidos dentro de límites urbanos, o bien correspondientes a la jurisdicción de un plan regulador comunal o de un plan seccional que se delimita por límite urbano. Se gráfica en el plano, como territorio planificado.

3. Límite urbano. Es la línea imaginaria que delimita el área urbana de un centro poblado y la segrega del área rural. Se grafica en el plano y se describe en la ordenanza local respectiva.

4. Zona, subzona, sector, subsector. Son porciones de terreno, al interior de un área urbana planificada y reglamentada por un plan regulador (o plan seccional), a base de sus características homogéneas, funcionales y al rol que se le establece. Se individualiza en la ordenanza, para efectos de aplicarle normas sobre uso de suelo y técnicas urbanísticas de naturaleza similar. Se representa también gráficamente y se identifica en el plano, por siglas o tramas, con su correspondiente nominación.

5. Límite de zona, subzona, sector, subsector. Es la línea imaginaria que separa cada porción de territorio correspondiente a una zona, subzona, sector, o subsector. Lo establece el plan regulador o plan seccional, según el caso. Se gráfica en el plano.

6. Uso de suelo. Es la determinación o selección de actividades que se emplazarán en el territorio correspondiente a una zona, subzona, sector, subsector del plan regulador. La selección se realiza en función del rol y características homogéneas de ese territorio, para efectos de ser aplicado en carácter de norma exclusiva y excluyente: "usos de suelo permitido" y "usos de suelo prohibidos", respectivamente. Este indicador normativo es clave para las condiciones ambientales y de habitabilidad. En su selección debe tenerse presente la compatibilidad o incompatibilidad de actividades, las tendencias de localización detectadas en el diagnóstico del plan y los objetivos de permanencia o cambio de las tendencias que se propongan.

Cabe señalar que los usos más deteriorantes para la calidad ambiental son las actividades productivas de carácter molesto o peligroso, el almacenamiento, las grandes concentraciones en centros comerciales tipo mall, los grandes estadios y los terminales de transporte, por la congestión de tránsito, demanda de estacionamientos, etc. Es conveniente en estos casos disponer de zonificaciones exclusivas y lograr, a través del establecimiento de zonas mixtas o áreas verdes en sus entornos, la separación o aislamiento de las zonas residenciales.

7. Indicadores técnico-urbanísticos. Definen las características externas de la edificación que fijan los parámetros del entorno urbano público, determinando la densidad o intensidad con que se ocupará un territorio. Deben ser consistentes con las capacidades de la infraestructura sanitaria y vial disponible o factible de implementar y con las características morfológicas del territorio correspondiente.

Si el objetivo del plan es modificar esta estructura homogénea deberán asumirse como normas aquellos aspectos que posibiliten una integración armónica de las nuevas formas e intensidades de uso con las ya existentes. Entre los indicadores característicos del plan regulador comunal se consideran:

a) Porcentaje de ocupación de suelo. Es la relación porcentual entre la superficie edificada (determinada en la forma que más adelante se expresa) y la superficie total del predio, descontadas de esta última las áreas declaradas de utilidad pública que pudieran afectarlo por disposiciones del plan regulador.

b) Superficie edificada. Se determinará por la proyección del edificio sobre el terreno, descontando 100% de la proyección de aleros, balcones y cubiertas en voladizo. Las terrazas y pavimentos exteriores no se contabilizarán; tampoco, los cobertizos ni otras construcciones ligeras cubiertas y abiertas por dos o más lados, siempre que no excedan el 10% de la superficie del terreno. El exceso sobre dicho porcentaje se contabilizará en 50%.

c) Coeficiente de constructibilidad. Es la relación entre la cantidad total de metros cuadrados que se permite edificar en un predio, sobre el nivel del suelo natural, y la superficie de éste, descontando las áreas declaradas de utilidad pública que pudieran afectarlo por disposiciones del Plan Regulador.

d) Densidad. Es la relación entre la cantidad de habitantes o viviendas y la superficie predial que ocupan (hab./há o viv./há).

e) Agrupamiento. Se distinguen los siguientes tipos:

i) Edificación aislada es la que se construye separada de los deslindes, emplazada por lo menos a las distancias resultantes de la aplicación de las normas sobre rasantes y distanciamientos que se determinen en la Ordenanza General de Construcciones y Urbanización o, en su defecto, en la Ordenanza Local.

ii) Edificación pareada es la que corresponde a dos edificaciones emplazadas a partir de un deslinde común, manteniendo una misma línea de fachada, altura y longitud de pareo. Las fachadas no pareadas deberán cumplir con las normas previstas para la edificación aislada.

iii) Edificación continua es la emplazada a partir de los deslindes laterales opuestos o concurrentes de un mismo predio y que ocupan todo el frente de éste, manteniendo un mismo plano de fachada y con la altura que establece el plan regulador comunal.

f) Adosamiento. Es la construcción contigua a los deslindes laterales o posteriores, en su parte no ocupada por construcciones, salvo en el espacio destinado a antejardín, cuando éste se exija. Su altura no podrá sobrepasar un piso y 3,50 metros de altura, salvo que sea coincidente con una edificación contigua de mayor altura. En este caso, se exigirá la autorización previa de la Dirección de Obras Municipales. El largo del adosamiento no será

mayor al 30% del largo del deslinde común con el vecino, salvo expresa autorización notarial de éste. En ningún caso se podrá ocupar parte del antejardín.

El plan regulador comunal debe señalar la distancia desde la línea de edificación en que podrán levantarse edificaciones adosadas. Si no la fija, se entenderá que podrán construirse adosamientos a cualquier distancia desde la línea de edificación. La construcción del adosamiento implica un nuevo muro autosoportante adherido al medianero, o bien la demolición del medianero en la parte ocupada con el adosamiento, previa autorización del vecino, y la reconstrucción, a partir del eje del deslinde común, del muro soportante que es parte de la edificación adosada.

g) Rasantes. Son rectas inclinadas respecto al plano horizontal, que se levantan desde el nivel del terreno en todos y cada uno de los puntos que forman los deslindes y desde el eje de la calle que enfrenta el predio, para la fachada de la edificación. Las rasantes conforman una superficie inclinada, envolvente de las edificaciones. Ningún punto o elemento de la edificación puede sobrepasar esta envolvente. El plan regulador comunal está facultado para establecer ángulos de rasante más estrictos que los establecidos en la Ordenanza General de Construcciones y Urbanización, en casos técnicamente justificados. Esta norma se aplica en forma conjunta con la norma de distanciamientos.

h) Distanciamientos. Es la distancia a los medianeros que debe cumplir la edificación. Se aplica en forma conjunta con la rasante. El plan regulador comunal está facultado para establecer distanciamientos más estrictos que los indicados en la Ordenanza General de Construcciones y Urbanización, en casos técnicamente fundados.

i) Estacionamiento. Son las exigencias de espacio para el estacionamiento de vehículos que deben reservarse dentro del propio predio en que se levanta la edificación. Todos los proyectos deben cumplir con esta obligación. Deben fijarse los estándares correspondientes según los usos de suelo y magnitud de las edificaciones. Además de los correspondientes a cada departamento, o unidad de vivienda, puede establecerse la obligación de disponer de estacionamientos adicionales para visitas, en los casos de edificios acogidos a la Ley de Propiedad Horizontal. Cabe establecer también condiciones técnicas para los ingresos y salidas de vehículos (ángulos, pendientes, etc). Tal estándar se puede fijar en relación, con los metros cuadrados construidos, con la cantidad de unidades de vivienda, con la superficie del terreno que se edifica, o con el número de usuarios o espectadores, etc.

Los indicadores técnico-urbanísticos, antes señalados se establecen en la ordenanza del plan regulador comunal. También

pueden incluirse los **antejardines** (superficies no edificables comprendidas entre la línea oficial y la línea oficial de edificación o línea de edificación). Puede señalarse su obligatoriedad o no obligatoriedad, tanto a ambos costados de una vía, como a un solo costado de ella, o también en todo el largo de la vía, o sólo en algunos tramos, etc. Esta norma es susceptible de ser graficada en el plano (trazados de líneas de edificación y oficiales), o bien incluida en la ordenanza.

j) **Vialidad estructurante.** Son las vías existentes y los trazados propuestos por el plan regulador comunal que constituyen el sistema de accesibilidad física que vincula las diferentes zonas o territorios del plan. Sus anchos mínimos y condiciones funcionales se indican en la ordenanza general de construcciones y urbanización pudiéndose adoptar, alternativamente, las categorías funcionales del Manual de Vialidad Urbana (D.S. N° 12, de Vivienda y Urbanismo, de 1984), que establece vías expresas, troncales y distribuidoras. No pueden contemplarse vías de un ancho inferior a 10 metros entre las líneas oficiales. La vialidad estructurante se enlista en la ordenanza del plan regulador comunal y se grafica en el plano.

E. ETAPAS DE FORMULACIÓN DEL PLAN REGULADOR COMUNAL

1. Elaboración del plan regulador comunal

Comprende diversas etapas, que se enumeran a continuación.

a) **Análisis y diagnóstico.** Puede efectuarse directamente por la Dirección de Obras Municipales o mediante contrato con terceros.

b) **Formulación de alternativas.**

c) **Desarrollo de la alternativa elegida como anteproyecto,** desarrollando todos los documentos citados con anterioridad.

d) **Desarrollo del proyecto definitivo.** Este constituye el Plan Regulador. Debe suscribirlo el Director de Obras Municipales como autor técnico.

2. Aviso a la comunidad interesada y consultas previas a la aprobación.

a) **Informe del Ministerio de Agricultura,** si el Plan se ejecuta por primera vez y no se contaba con límite urbano anterior.

b) **Aviso por la prensa** en 2 semanas distintas, que además se expondrá al público en un lugar determinado.

c) **Exposición al público** en ese lugar por 15 días a partir de la segunda publicación.

d) **Recepción de observaciones** de la comunidad durante un plazo de 15 días a partir de la segunda publicación.

3. Aprobación de rigor

a) Se somete a conocimiento del concejo municipal, junto con las observaciones recibidas de la comunidad.

b) El concejo municipal aprueba por acuerdo.

c) El alcalde aprueba por decreto alcaldicio.

d) El alcalde remite el plan a la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo correspondiente con observaciones y descargos técnicos de las mismas, los que deben también ser transcritos a comunidad que los formuló.

e) La Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo evalúa el plan, a través de su Unidad de Desarrollo Urbano e Infraestructura.

f) La Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo lo aprueba por resolución.

g) La Secretaría Regional de Vivienda y Urbanismo envía el expediente completo a la Contraloría General de la República para toma de razón.

4. Difusión Pública

i) La Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo instruye al municipio para que efectúe la publicación.

ii) El municipio publica el texto completo de la resolución y la ordenanza en el Diario Oficial y un extracto de resolución en un diario local.

5. Oficialización

i) La Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo certifica el plano original.

- ii) La Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo envía una copia transparente certificada al municipio y al Ministerio de Vivienda y Urbanismo (División de Desarrollo Urbano).
- iii) El municipio inscribe el plano en el conservador de bienes raíces respectivo.
- iv) El municipio aplica el plan.

F. CONTROL DEL CUMPLIMIENTO DEL PLAN REGULADOR

1. Control a través de acciones genéricas. El control del cumplimiento del plan regulador se ejerce a través de las siguientes acciones genéricas:

- a) Emisión de informes a terceros sobre el uso del suelo y condiciones técnicourbanísticas de un predio o suelo; concesiones, destinaciones, desafectaciones, cambios de uso, patentes, etc.
- b) Autorización, fiscalización y recepción de proyectos de subdivisión del suelo y su urbanización.
- c) Autorización, fiscalización y recepción de proyectos de edificación que se efectúan en el territorio comunal.
- d) Fiscalización del destino de los edificios.
- e) Programación y ejecución de proyectos que permitan materializar el plan regulador.
- f) Aplicación de sanciones a los infractores y clausura, paralización o demolición de las obras que no cumplan con las normas del plan regulador comunal.

Estas atribuciones se encuentran en la Ley General de Urbanismo y Construcciones que establece responsabilidades y sanciones.

Entre las **responsabilidades** se mencionan:

- las de los Municipios en la aplicación de la normativa de planificación urbana,, urbanización y construcción (Art. 5)

- la del Director de Obras Municipales de otorgar permisos, conocer reclamos y recepcionar obras (Art. 9).
- la obligación de consultar un Director de Obras Municipales para estos efectos (Art. 8).
- la del Director de Obras Municipales o del Asesor Urbanista de presentar ante el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, la Secretaría Regional Ministerial correspondiente o la Contraloría General de la República las infracciones a la normativa de esta materia (Art. 14)

Entre las sanciones están las siguientes:

- Las infracciones a la normativa serán sancionadas con multa. Cualquier persona podrá denunciar las infracciones (Art. 20).
 - Las infracciones serán conocidas por el Juez de Policial Local y las denuncias serán formuladas por Director de Obras Municipales o Secretario Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo a correspondiente (Art. 21).
 - El Ministerio de Vivienda y Urbanismo o el Secretario Regional Ministerial correspondiente podrán requerir al Consejo de Defensa del Estado la iniciación de acciones criminales que procedan cuando un alcalde contravenga las disposiciones sobre materias de urbanismo y construcción (Art. 23).
 - Los notarios y conservadores de bienes raíces que otorguen escrituras o efectúen inscripciones, contraviniendo la legislación serán suspendidos de su oficio hasta por seis meses (Art. 24).
 - Se sancionará a los terceros con personería jurídica o a sus representantes, si no cumplen las disposiciones de urbanismo y construcciones vigentes (Art. 25).
 - Las infracciones no regularizadas se denunciarán al Juez de Policial Local (Art. 133).
2. **Control del cumplimiento del plan regulador comunal en relación a otras legislaciones.**

La Dirección de Obras Municipales debe:

- Emitir certificado de uso conforme para otorgamiento de patente municipal (Ley de Rentas Municipales D.L. N1 3063/79 artículo 26).

- Informar del destino del suelo para efectos de la clasificación o autorización de traslado de actividades industriales que otorga el Servicio de Salud del Ambiente, respectivo.
- Dar informes previos sobre uso del suelo y condiciones técnico-urbanísticas para concesiones marítimas de acuerdo al Reglamento de Concesiones (D.F.L. 340/60 Defensa Nacional)
- Controlar y regularizar los títulos y urbanizaciones en subdivisiones, fusiones de terrenos y loteos existentes acogidos a Ley de Loteos Irregulares.
- Autorizar cambios de destino de edificaciones acogidas a la Ley de Propiedad Horizontal.

Capítulo 8

OTRAS FUNCIONES MUNICIPALES

I. MEDIO AMBIENTE

La gestión ambiental municipal tiene un conjunto de tareas básicas, que pueden sintetizarse de la siguiente manera.

¿CUALES SON LAS TAREAS DE LA MUNICIPALIDAD EN PLANIFICACION AMBIENTAL?

Restaurar	disminuir los efectos ambientales no deseables, causados por acciones o intervenciones pasadas;
Preservar	disminuir o controlar los efectos ambientales no deseables, susceptibles de ser causados por acciones presentes, sean antrópicas o no;
Racionalizar el uso de los recursos naturales	para potencializar su utilización en la promoción de un desarrollo ambientalmente sostenible;

La gestión municipal en lo relativo al ambiente está inserta, obviamente, en un marco nacional lo que, unido a que el sistema ambiental es transectorial, lleva a que la competencia del municipio en este aspecto esté **doblemente compartida**. Por un lado, se encuentra estrechamente relacionada con las demás competencias del municipio y, por otro, es compartida con otros órganos o entes del Estado.

A. ¿QUE TIPOS DE MUNICIPIOS EXISTEN EN CHILE Y CUALES SON SUS PROBLEMAS AMBIENTALES?

Los municipios en Chile son heterogéneos, como consecuencia de la diversidad de características específicas, fundamentalmente relacionadas con aspectos fisicoterritoriales, socioeconómicos y demográficos, y ello permite formular taxonomías de los mismos.

a) Según su extensión territorial, el municipio urbano puede comprender todo un asentamiento, como ocurre en las ciudades de porte medio y pequeño, o comprender sólo parte de una ciudad, como sucede en el caso de Santiago, cuya jurisdicción está dividida en 32 municipios. Ello determinará el grado de complejidad de los problemas ambientales y de la gestión de los mismos.

b) Demográficamente, según el número de habitantes, puede generarse una tipología de municipios (pequeños, medianos, grandes y metropolitanos, por ejemplo) lo que, ciertamente, incidirá en el tipo de problemas ambientales que se presenten y en la gestión de los mismos.

c) Las características físico-territoriales, geomorfológicas, climáticas, ecológicas, la dotación de recursos naturales renovables y no renovables, y las actividades económicas que se realizan en el municipio definirán, hasta cierto grado, una tipología de problemas y potencialidades ambientales peculiares.

d) Un corte socioeconómico revelará problemas ambientales directamente ligados al nivel de ingreso de la población y a la satisfacción de sus necesidades básicas, así como al nivel de recursos que maneja el municipio. En efecto, una gran parte de los problemas ambientales municipales se relacionan con la pobreza y la marginalidad urbana.

Esa heterogeneidad ambiental se traduce en sus problemas y potencialidades. A título ilustrativo, un problema ambiental importante en algún municipio costero de la I Región podría ser la contaminación odorífica ocasionada por las industrias pesqueras. Un municipio precordillerano de la misma región podría sufrir la escasez de agua de regadío. En la II Región se encontrarán municipios cuyo problema prioritario es el abastecimiento de agua potable, sumado al de la contaminación atmosférica proveniente de los procesos industriales (Chuquicamata, Mejillones, Tocopilla). En la Región Metropolitana se encontrarán los problemas ambientales propios de la metrópoli, como la contaminación atmosférica, pero también otros que son específicos a cada comuna, como los directamente relacionados con la pobreza (hacinamiento, contaminación del suelo por pozos negros, etc), con la cercanía a vertederos de basura, o áreas expuestas a inundaciones periódicas, sectores que no disponen de áreas verdes, etc.

Una gestión municipal ambiental adecuada requiere, de manera imprescindible, un diagnóstico ambiental que dé cuenta de las especificidades locales. No hay gestión ambiental posible si no se dispone de información adecuada. En el caso chileno, puede decirse que ella es dispersa y que recién está comenzando a generarse, al haber aumentado en los últimos tiempos la sensibilidad por estos temas.

B. ¿QUE FUNCIONES TIENE LA MUNICIPALIDAD RESPECTO AL MEDIO AMBIENTE COMUNAL?

Las funciones privativas de las municipalidades inciden, directa o indirectamente, sobre la calidad ambiental de la comuna. Si bien una parte se limita a la aplicación local de disposiciones de carácter general dictadas por los ministerios respectivos, se han delegado en el municipio competencias importantes para restaurar, preservar y utilizar racionalmente los recursos naturales de la comuna.

Así, aunque no se la presente como tal, la función de aseo y ornato de la comuna es claramente ambiental, sobre todo porque su cumplimiento inadecuado suele generar problemas de este orden. La disposición y tratamiento de los residuos sólidos, especialmente en comunas receptoras de los provenientes de otros municipios, deteriora la calidad de vida de su población al punto de comprometer, en algunos casos, su salud.

Esta competencia se encuentra regulada en el Código Sanitario y será analizada en detalle. Por otra parte, el carácter transectorial de esta función la relaciona estrechamente con competencias como la salud pública, la recreación y el deporte, el transporte y tránsito públicos, la construcción de viviendas sociales, la urbanización, etc.

Debe recordarse que la LOM incluye expresamente entre las funciones municipales compartidas con otros órganos del Estado la de **protección del medio ambiente**.

Por último, la LOM (art. 5) ha establecido, tras su reciente reforma, entre las atribuciones no esenciales de la municipalidad la de **"colaborar en la fiscalización y en el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes a la protección del medio ambiente, en los límites comunales, sin perjuicio de las potestades, funciones y atribuciones de otros organismos públicos"**.

La protección del medio ambiente es una tarea que no puede ser cumplida por una municipalidad aisladamente. Pero la ley ha establecido la posibilidad de que puedan asociarse entre sí para el cumplimiento, entre otras, de las funciones relativas a la protección del medio ambiente.

C. ¿CUAL ES LA INSTITUCIONALIDAD CHILENA EN LO AMBIENTAL?

En Chile hay, actualmente, una normativa dispersa, profusa e inorgánica que puede llegar a convertirse, sin duda, en el primer paso para establecer una política ambiental nacional. En este

sentido conviene recordar que se ha creado la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) tiene carácter interministerial, está encargada del estudio, propuesta, análisis y evaluación de todas aquellas materias relacionadas con la protección y conservación del medio ambiente (decreto No. 240 de 1990, art. 1°).

Ella se encuentra preparando un catastro de aproximadamente mil ochocientas leyes y decretos ambientales actualmente vigentes. Muchos no se aplican por desconocimiento. Ese catastro permitirá un estudio sistemático de las competencias ambientales otorgadas a los diferentes órganos del Estado, mostrará las superposiciones y omisiones de la legislación existente y permitirá, por fin, proponer las modificaciones pertinentes.

A nivel territorial, se crearán comisiones regionales y provinciales del medio ambiente, presididas respectivamente por el intendente y el gobernador y que deberán funcionar en estrecha colaboración con la Comisión Nacional y su Secretaría Técnica y Administrativa.

No están previstas comisiones locales de medio ambiente. No está claro el mecanismo de coordinación entre los niveles regionales y provinciales con el nivel municipal, en esta materia.

D. ¿QUE LEGISLACIÓN REGULA LAS FUNCIONES MUNICIPALES EN RELACION AL MEDIO AMBIENTE?

La normativa ambiental que incide más directamente sobre el municipio es, sin duda, la referente a la salud, específicamente la contenida en el Código Sanitario (Ley No. 18.826 de 1989), que modificó el D.F.L. No. 725, de 1968.

El mencionado cuerpo legal establece que le corresponde al Servicio Nacional de Sistemas de Salud atender las materias relacionadas con la salud pública y el bienestar higiénico del país.

Sin perjuicio de ello, existen algunas atribuciones y obligaciones sanitarias que corresponden a las municipalidades (art. 11):

- a) proveer a la limpieza y a las condiciones de seguridad de sitios públicos, de tránsito y de recreo;
- b) recolectar, transportar y eliminar por métodos adecuados, a juicio del Servicio Nacional de Salud, las basuras, residuos y desperdicios que se depositen o produzcan en la vía urbana;

- c) velar por el cumplimiento de las disposiciones que sobre higiene y seguridad se establecen en la Ordenanza General de Construcciones y Urbanización;
- d) reglamentar y controlar las condiciones de limpieza y conservación exterior de las casas-habitación, fábricas, edificios públicos, cuarteles, conventos, teatros y otros locales públicos y particulares;
- e) establecer plazas, parques o locales públicos de juego o recreo para adultos y niños, así como baños y servicios higiénicos públicos; y
- f) proveer a la limpieza y conservación de los canales, acequias y bebederos, considerando además las condiciones de seguridad necesarias para prevenir accidentes.

Corresponderá al Servicio Nacional de Salud la supresión de cualquier factor que, originado en el territorio de un municipio, ponga en peligro la salud, seguridad o bienestar de la población de otro territorio municipal.

Las municipalidades no podrán otorgar patentes ni permisos definitivos para el funcionamiento de locales o para el ejercicio de determinadas actividades que requieren de autorización del Servicio Nacional de Salud, sin que previamente se les acredite haberse dado cumplimiento a tal requisito, por lo que el Servicio Nacional de Salud podrá proceder a ordenar la paralización de la obra, clausura del establecimiento o la prohibición del ejercicio de la actividad o comercio, según corresponda.

En relación a las competencias referentes a urbanización, construcción de viviendas sociales e infraestructuras sanitarias, se establece que no podrá iniciarse la construcción o remodelación de una población sin que el Servicio Nacional de Salud haya aprobado los servicios de agua potable y de alcantarillado o desagües. Asimismo, ninguna de las viviendas podrá ser ocupada antes que la autoridad sanitaria compruebe que los sistemas instalados se encuentran conformes con los aprobados.

Las municipalidades no podrán dar permiso de edificación, ni otorgar la recepción final de las construcciones, sin que se cumplan los requisitos señalados en los incisos anteriores. El Servicio Nacional de Salud podrá ordenar el desalojo de las viviendas que hayan sido ocupadas sin cumplir previamente los requisitos antes señalados.

Corresponde también al Servicio Nacional de Salud aprobar los proyectos relativos a la construcción, reparación, modificación y ampliación de cualquier obra pública o particular destinada a:

- i) La provisión o purificación de agua potable de una población, y
- ii) La evacuación, tratamiento o disposición final de desagües, aguas servidas de cualquier naturaleza y residuos industriales o mineros.

Las plantas de agua destinadas al uso del hombre así como las plantas depuradoras de aguas servidas y de residuos industriales o mineros estarán bajo la vigilancia sanitaria del Servicio Nacional de Salud. Le corresponderá asimismo a este Servicio sancionar a los infractores de las normas vigentes.

Hay restricciones al otorgamiento de patentes industriales por las municipalidades. Así, no podrán otorgar patentes definitivas para la instalación, ampliación o traslado de industrias, sin previo informe de la autoridad sanitaria sobre los efectos que esta puede ocasionar sobre el ambiente.

II. VIALIDAD

Las municipalidades están autorizadas a efectuar directamente obras de pavimentación financiadas con sus propios recursos, mediante licitación pública, a la cual sólo podrán concurrir empresas del sector privado (art. 24, Ley 18196), sin perjuicio que el proyecto y la obra deban ser aprobados por el Servicio Regional de Vivienda y Urbanismo respectivo.

La unidad dedicada a las obras municipales será la encargada de esta función. En municipios grandes puede existir incluso un Departamento de Pavimentación, dependiente de la Dirección de Obras, con la finalidad de mantener en condiciones la infraestructura vial de la comuna.

Desde este punto de vista, corresponde al municipio:

- a) Conservar, reponer y construir los pavimentos de las calzadas en condición apropiada para la circulación vehicular y peatonal.
- b) Elaborar y ejecutar los proyectos de vialidad urbana y rural que correspondan.
- d) Elaborar las bases y especificaciones técnicas de las propuestas para la contratación de ejecución de obras relacionadas con los pavimentos.
- e) Fiscalizar el cumplimiento de los contratos de las obras licitadas.

III. TRANSPORTE Y TRÁNSITO PUBLICOS

La municipalidad es la única autoridad competente para aplicar, dentro de la comuna, las disposiciones sobre transporte y tránsito públicos, compartiendo funciones con otras administraciones del Estado y aplicando la legislación vigente al respecto y las normas técnicas emanadas del Ministerio de Transporte.

Básicamente, las disposiciones sobre transporte y tránsito público están establecidas en la ley de Tránsito N° 18.240. Ella incluye entre las funciones municipales, las siguientes:

- a) Dictar las normas específicas para regular el funcionamiento de los sistemas de tránsito (art. 3);
- b) Supervigilar, a través de los inspectores municipales, el cumplimiento de las disposiciones de la ley de tránsito, sus reglamentos y los que dicte sobre transporte y tránsito el Ministerio de Transportes;
- c) Otorgar patentes y permisos de tránsito. En efecto, los municipios tienen el monopolio del otorgamiento de la licencia para conducir, lo que es ya una tradición histórica, sin que ello signifique un consenso permanente acerca de a quién le corresponde dicha facultad. En efecto, en varias oportunidades se ha planteado la necesidad de entregar esta facultad a un departamento del gobierno central. En los años cuarenta, la entonces recién creada Dirección General de Transporte y Tránsito Público intentó, en varias oportunidades, centralizar tal facultad. La legislación vigente contempla un Registro Nacional de Conductores de vehículos motorizados a fin de ejercer un control nacional de los portadores de licencias para conducir.

Esta función implica: otorgar y renovar los permisos de circulación y licencias para conducir vehículos de acuerdo a la normativa vigente y efectuar los exámenes correspondientes para otorgar licencias de conducir o para otros fines.

- d) Autorizar el funcionamiento de las escuelas de conducir y de los establecimientos de revisión técnica de los vehículos.
- e) Otorgar permisos provisorios de circulación (art. 48);
- f) Mantener lugares especialmente habilitados puestos a disposición del juzgado que corresponda (arts. 50, 98, 161, 179 y 180).

- g) Otorgar permisos de circulación (art. 45);
- h) Desempeñar funciones de ingeniería del tránsito, tales como determinar el sentido de circulación de vehículos, en coordinación con los organismos de la administración del Estado competente, o señalizar adecuadamente las vías públicas, siendo responsable del buen funcionamiento de las señales luminosas;
- i) Solicitar el Ministerio de Transportes la circulación de todo vehículo o de tipos específicos de éstos, por determinadas vías públicas (art. 100);
- j) Establecer, previo informe de Carabineros, límites distintos de velocidad máxima (art. 151), o fijar velocidades máximas, de oficio (art. 152);
- k) Autorizar estacionamientos en el lado izquierdo de la calzada (art. 153), prohibirlos, limitarlos (art. 163) o reservarlos (art. 164);
- l) Establecer paraderos de taxis (art. 150);
- m) Retirar los vehículos abandonados o mal estacionados sin su conductor (art. 161);
- n) Los inspectores municipales deberán tomar nota de todo desperfecto en calzadas y aceras, o en las instalaciones de servicios de utilidad pública que constaten a fin de comunicarlo a la repartición o empresa correspondiente para que sea subsanado, bajo el apercibimiento de denuncia al Juzgado de Policía local correspondiente (art. 195);
- ñ) Proporcionar obligatoriamente a Carabineros de Chile, denuncias, boletas de recibos de contravenciones y especies retenidas (art. 196);
- o) Informar tanto al Departamento de Tránsito y Transporte Público, como al Registro Nacional de Conductores de Vehículos Motorizados el haber otorgado una licencia de conducir (art. 214);
- p) Llevar el Registro Comunal de Permisos de Circulación (art. 21 del DL 3063, reglamentado por D.S. 132 de 1985 del Ministerio del Interior).

IV. ASEO Y ORNATO

Esta doble función de velar por el aseo y el ornato de la comuna, ha sido históricamente una responsabilidad comunal, aunque ha cambiado el modo de ejercerla. En efecto, si bien la municipalidad puede prestar directamente estos servicios, hay una tendencia a contratar a empresas privadas que se comprometen a llevar a cabo estos servicios, a cambio de un precio que será pagado por la municipalidad. En algunos casos, corresponde la licitación pública.

Se estima que ello permite por un lado mantener una planta restringida de personal comunal y lograr un servicio eficiente, por cuanto puede trocarse de empresa en caso de incumplimiento. Empero, no en todos lados existirá una oferta adecuada de particulares para prestar estos servicios, lo que hace que sea necesario analizar cada caso para apreciar la conveniencia de recurrir a tal solución.

Las funciones que corresponden a esta actividad son las siguientes:

- a) **El aseo de las vías públicas, parques, plazas, jardines y, en general, de los bienes nacionales de uso público existentes en la comuna.**
- b) **La recolección de basura, que incluye no sólo la extracción sino la disposición final de los desechos. Es preciso señalar que existen normas especiales para el traslado y almacenamiento de los desperdicios de hospitales e industrias.**
- c) **Las áreas verdes, incluyendo su construcción, conservación y administración.**
- d) **La mantención de la infraestructura de alumbrado público y el alumbrado de las calles y espacios públicos.**
- e) **La mantención y conservación de semáforos.**

V. DESARROLLO COMUNITARIO

La ley orgánica otorga a la municipalidad la función de promover el desarrollo comunitario.

En las municipalidades grandes normalmente existirá, dentro de la Dirección de Desarrollo Comunitario, un Departamento de Organizaciones Comunitarias, al que corresponderá promover la organización, consolidación y participación activa de las

organizaciones comunitarias e intermedias y de los vecinos en general, para el desarrollo de la comuna. De manera más específica le correspondería:

- a) Informar, orientar y apoyar técnicamente a la comunidad organizada, capacitando sobre las formas de solucionar problemas comunales que los afectan.
- b) Coordinar y colaborar en el accionar de los organismos comunitarios en la ejecución de programas de desarrollo comunal.
- c) Controlar el correcto cumplimiento de la legislación y procedimientos que regulan la generación, funcionamiento y participación de las organizaciones comunitarias.
- d) Mantener actualizado un registro comunal de las organizaciones comunitarias existentes en la comuna.
- e) Asesorar a las diferentes organizaciones comunitarias en toda materia que permita facilitar su funcionamiento.
- f) Promover la creación y funcionamiento de talleres artesanales, centros sociales, cooperativas y otras obras sociales destinadas al bienestar de la comunidad en general.

Obviamente, estas actividades y otras no mencionadas deben ejecutarse en el marco de la Constitución y sus leyes orgánicas. Asimismo debe señalarse la necesaria concordancia entre esta función municipal y las normas de la ley de Juntas de Vecinos.

VI. DEPORTES Y RECREACIÓN

Corresponde también a la municipalidad procurar, a través del deporte y la recreación, el desarrollo físico, intelectual y moral de las personas y la integración de la comunidad.

De manera más específica ello supone:

- a) Promover la participación y desarrollo de actividades deportivo-recreativas;
- b) Elaborar y desarrollar programas y eventos deportivos y recreativos;
- c) Proveer asesoría técnica deportiva a las distintas organizaciones comunitarias e intermedias;

- d) Elaborar programas de capacitación técnica y prácticas que apoyen el desarrollo del deporte;
- e) Coordinar la participación de otras entidades públicas o privadas para la realización de actividades deportivas y recreativas;
- f) Mantener canales de información y comunicación que posibiliten la participación de vecinos y de la comunidad organizada en las actividades deportivas y recreativas que se programen.

VII. CULTURA Y TURISMO

La municipalidad tiene también como objetivo contribuir tanto al desarrollo artístico-cultural de la comunidad, como a la promoción de las actividades turísticas en la comuna. En particular esto implica lo siguiente:

- a) Desarrollar, canalizar, estimular y promover las inquietudes artístico-culturales;
- b) Programar y ejecutar acciones de difusión cultural basadas en los valores sociales y nacionales propios de la comunidad;
- c) Orientar e integrar a las organizaciones y grupos comunitarios en el desarrollo y extensión de actividades artístico-culturales;
- d) Difundir y promover el patrimonio y la actividad turística de la comuna;
- e) Promover y coordinar con otros organismos públicos o privados el desarrollo de actividades turísticas y culturales.



PARTE III

LOS PROGRAMAS SOCIALES Y LA MUNICIPALIDAD



CAPITULO 9

POBREZA Y SUBSIDIOS SOCIALES

I. POLITICA SOCIAL Y POBREZA

A. LA POLÍTICA SOCIAL

1. ¿Qué es política social?

Es el conjunto de acciones que realizan el Estado y otros agentes sociales (organizaciones no gubernamentales y populares, por ejemplo) para aumentar el bienestar de la población.

Usualmente, la política social debiera tener un impacto redistributivo, esto es, favorecer a los grupos de menores ingresos y contribuir así a promover la igualdad de oportunidades.

2. ¿Cuáles son los objetivos de la política social?

La política social persigue, fundamentalmente, dos objetivos: la **compensación social**, en beneficio de sectores especialmente carenciados; y la **inversión en recursos humanos**, como vía para preparar a la población para que pueda aprovechar las oportunidades que le brinde, oportunamente, el funcionamiento del sistema económico.

La satisfacción de las necesidades básicas de los grupos más pobres cumple ambos requisitos: por un lado, funciona como compensación o asistencialismo y, por otro, a través de la educación, los programas de alimentación y nutrición y la atención de salud, fundamentalmente, aumenta el capital humano de que disponen.

Por ello, se pone creciente interés en el conjunto de políticas sociales cuyo objetivo es la superación de la pobreza.

B. LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA

1. ¿Qué es la pobreza?

Es la situación que vive un conjunto de personas, hogares y familias que carecen de ingresos suficientes para satisfacer sus **necesidades básicas**.

Necesidades básicas son aquéllas imprescindibles para la conservación de la vida y para desarrollar adecuadamente la potencialidad de los seres humanos. Están influenciadas por las características de cada sociedad, su nivel de desarrollo y la cultura dominante, por lo cual no resulta fácil su enumeración.

Las necesidades básicas de tipo material, están referidas a educación salud, vivienda, vestuario, alimentación, salubridad (como agua potable, alcantarillado) y seguridad social; de las necesidades básicas no materiales, son las condiciones que necesita todo individuo para un adecuado desarrollo de sus potencialidades (afecto, estima pertenencia a grupos, participación, libertad de acción, etc.). Dadas las dificultades que existen para definir estas últimas, las mediciones de la pobreza se han centrado en las de tipo material.

2. ¿Cómo se identifican los pobres?

Uno de los procedimientos más corrientes para distinguir entre pobres y no pobres es el cálculo de una línea de pobreza (que se compara con el ingreso corriente de los hogares para estimar la magnitud de la pobreza), entendiéndose que quienes se encuentran por debajo de la misma pertenecen a la categoría de pobres.

CALCULO DE LA LINEA DE POBREZA

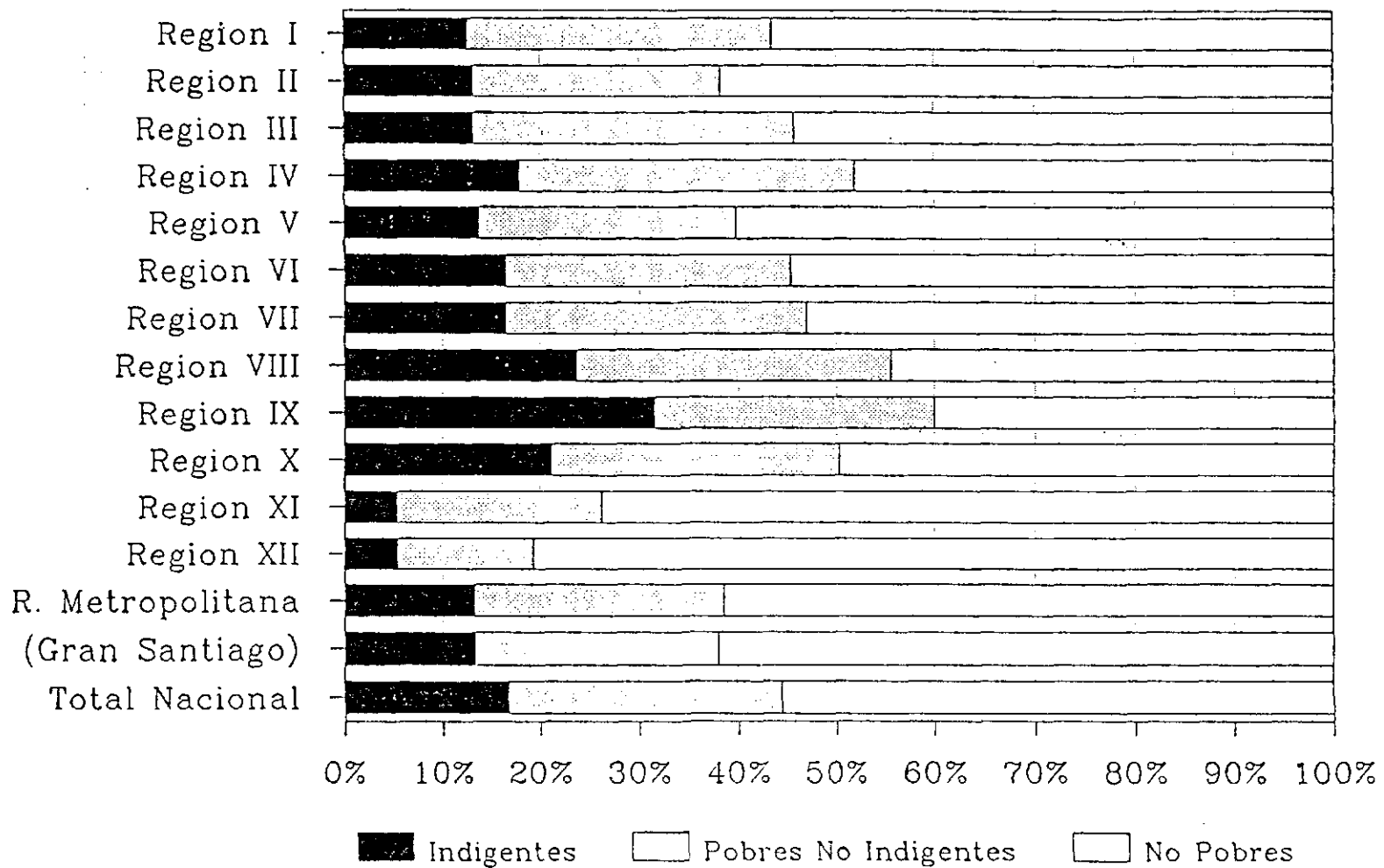
i. Se establece una canasta básica de alimentos, cuya composición cubre las necesidades nutricionales de la población (según los requerimientos nutricionales vigentes establecidos por la FAO y la OMS) y toma en cuenta los hábitos de consumo predominantes, la disponibilidad efectiva de alimentos en el país, y los precios relativos de los mismos (según los precios al consumidor para cada artículo recolectados para el cálculo del IPC). Dado que el tamaño y composición de los hogares es variable, se debe establecer

ii. El costo de dicha canasta básica establece la línea de indigencia.

iii. Se suma a dicho costo, lo que las familias necesitan para satisfacer el conjunto de necesidades básicas no alimentarias, que por diversos estudios se estima en un monto igual al destinado a lo alimentario. En definitiva, entonces la línea de pobreza se establece en el doble del presupuesto básico de alimentación.

Grafico 2

CHILE, 1987 : PORCENTAJE DE LA POBLACION EN SITUACION DE POBREZA E INDIGENCIA POR REGIONES



CUADRO SOBRE POBREZA POR REGIONES DE CHILE

137

Fuente: CEPAL, Division de Estadística y Proyecciones.

3. ¿Cómo se elimina la pobreza?

En realidad, la erradicación de la pobreza sólo puede lograrse por una combinación de factores:

a) **crecimiento económico:** Si el país consigue mantener una tasa de crecimiento, se generará una demanda de trabajo, lo que permitirá que las personas, gracias al desempeño de sus empleos, obtengan un salario, que les permita satisfacer directa y autónomamente sus necesidades.

b) **programas dirigidos a los pobres,** que aumenten su dotación de capital humano, fundamentalmente de las nuevas generaciones. De esa manera, los programas sociales colaboran en la promoción del desarrollo económico, lo que resulta especialmente importante en una coyuntura internacional donde la abundancia de mano de obra barata tiende, rápidamente, a dejar de ser una ventaja comparativa.

4. ¿Qué tipo de programas se implementan para la erradicación o alivio de la pobreza?

Los programas dirigidos a los grupos más pobres, que buscan satisfacer sus necesidades esenciales, persiguen tal objetivo por tres vías alternativas:

a) **Suministro de bienes y servicios.** Una vez que se ha efectuado la selección del grupo objetivo y se ha decidido, también, el tipo y el monto de la necesidad a satisfacer, se procede a la entrega de bienes y servicios adecuados para la satisfacción de esas necesidades.

b) **Aumento de los ingresos.** Se mejoran los niveles de remuneración que el grupo objetivo seleccionado recibe por su trabajo o los precios de los artículos que produce, aumentando así su ingreso, lo que le permitirá satisfacer más adecuadamente sus necesidades. Es el caso de la política de salario mínimo, por ejemplo.

c) **Creación de oportunidades ocupacionales productivas.** Por esta vía se aumentaría la producción de bienes y servicios y, al mismo tiempo, se dotaría de un ingreso adecuado al grupo en cuestión para que satisficiera sus necesidades esenciales. Estaría representada en las políticas de promoción de la microempresa.

En esta línea ha tendido a predominar la idea de que es conveniente focalizar en los más pobres los recursos que el Estado destina a la política social.

¿QUE ES FOCALIZAR?

Focalizar es identificar, con la mayor precisión posible, a los destinatarios de un programa a efectos de poder optimizar el impacto per capita derivado de la transferencias monetarias o de la entrega de bienes y servicios.

Las ventajas de los programas focalizados han sido destacadas más de una vez: "Para una familia en extrema pobreza, el conjunto de subsidios estatales al que puede optar representa una renta mensual superior (en 90%) al ingreso mínimo", lo que es demostrativo del impacto que la focalización produce sobre los ingresos totales de la familia pobre, al evitar la fragmentación de los recursos.

Se han expresado dudas respecto a que los subsidios pueden desestimular a las personas para esforzarse por salir de la situación de pobreza mediante su propia esfuerzo, en especial si los programas están diseñados de manera que fomentan el conformismo y no exigen el esfuerzo del beneficiario como contribución. Esta crítica, que puede ser válida, en realidad no va dirigida contra la focalización sino contra la política social en general, y así ha sido repetida desde sus orígenes.

Es probable que los recursos no alcancen para llegar a todos los que deberían ser atendidos. Ello sucede siempre: las necesidades superan a los satisfactores. Pero en la necesidad de elegir quiénes serán beneficiados, debe optarse en satisfacer a los que llegan primero, a los menos necesitados o a los más necesitados. La focalización es un mecanismo idóneo para centrarse en estos últimos, que son los más desorganizados y con menos posibilidades de defender sus intereses, y los que más deben ser apoyados si se pretende alcanzar una sociedad relativamente equitativa.

¿PARA QUE FOCALIZAR?

Existen diversas razones para focalizar una política:

i) Limitación de recursos. Disponer de menores recursos lleva a buscar su aprovechamiento más eficiente, concentrando esfuerzos en quienes tienen necesidades no satisfechas.

ii) Mejorar el diseño de los programas. Cuanto más precisa sea la identificación del problema (carencias a satisfacer) y de quienes lo padecen (población objetivo) más fácil será diseñar medidas diferenciadas y específicas para su solución.

iii) Aumentar la eficacia del programa. Los recursos siempre son escasos; por lo que hay que asignarlos según prioridades claramente establecidas. Entre los aspirantes a beneficiarse de un programa, los habrá con mayor o menor insatisfacción de la necesidad a ser atendida. Surgen entonces tres criterios posibles para el acceso:

- * atender al que llega primero; favorece a los mejor organizados y posterga a los más necesitados.
- * dar preferencia a quienes tienen menos necesidades; es más fácil que superen su necesidad;
- * priorizar a los más necesitados, dada la mayor gravedad de su situación.

El tercer criterio es el adecuado en el caso de programas compensatorios o de inversión en capital humano, sobre todo porque normalmente los más pobres carecen de acceso a los subsidios de la política social tradicional.

iv) Aumentar el impacto producido por el programa sobre la población objetivo. Las políticas generales tienen un alto costo y un bajo impacto; las focalizadas producen mayor impacto, al evitar la dispersión de los recursos y concentrarlos en el grupo que más los necesita.

v) Excluye a quienes no tienen la necesidad prevista en el programa.

En conclusión, la focalización asegura un impacto mayor (con la misma cantidad de recursos) en la solución de los problemas detectados, reduciendo el periodo de duración de la intervención (con la disminución consiguiente del sufrimiento de quienes tenían necesidades insatisfechas) o, como alternativa, libera recursos que la sociedad podrá destinar a otros fines.

¿COMO FOCALIZAR?

- a) **identificando individuos, hogares o familias (ficha CAS)**
- b) **identificando espacios geográficos (Mapas de pobreza u otros)**

5. Focalización mediante identificación de individuos, hogares o familias

Hay diversos procedimientos de este tipo para efectuar la selección de los beneficiarios de los programas:

i) **Comprobar la posesión de las características que el programa considera.** Cada tipo de programa tiene una determinada población-objetivo. Para identificar a la clientela que debe ser atendida pueden seleccionarse indicadores adecuados al problema.

ii) **Comprobar el ingreso percibido.** Exige recurrir a las declaraciones de los interesados o a otros medios y requiere un mecanismo para comprobar la condición de indigencia de quien solicita la prestación, lo que implica costos de administración.

iii) **Seleccionar probabilísticamente a base de variables asociadas a pobreza.** Para evitar la averiguación del ingreso de las personas, se ha recurrido a la alternativa de considerar beneficiario del programa a las personas que poseen alguna característica que, comprobadamente, se encuentra fuertemente asociada a la pobreza.

Es necesario por tanto encontrar indicadores de pobreza, que sean buenos, fácilmente verificables y difíciles de simular por quienes pretenden optar al programa.

iv) **Autoselección.** Consiste en elaborar programas tales que sólo interesen a quienes pertenecen al grupo-objetivo. Así sucede con la instalación de consultorios de salud o comedores escolares u ollas comunes en barrios marginales. Otro ejemplo son los programas de empleo de emergencia, alimentos por trabajo, etc., en los cuales, el "costo" que entraña el acceso -en especial-por el monto de los salarios pagados- hace que la participación sólo sea conveniente para los que verdaderamente son pobres.

6. Focalización identificando espacios geográficos.

Por detrás de esta solución está la idea de la **discriminación positiva**. De acuerdo a este criterio tienen derecho a beneficiarse de determinados programas, quienes residen en zonas

donde predominan los hogares en situación de pobreza. Se acepta que van a existir filtraciones hacia personas que no formarían parte de la población-objetivo del programa, pero se estima que la pérdida de recursos que ocasionarán será menor que los costos de establecer procedimientos administrativos de selección.

El éxito de este criterio depende del grado de concentración del hábitat de los afectados, de su nivel de organización y de la presencia o no de redes (comerciales u otras) a través de las cuales pueda materializarse la detección y la acción, la evaluación y el control. Los costos administrativos se incrementan a medida que se pasa de hábitats concentrados de población homogénea y organizada a otros dispersos, heterogéneos, sin organización.

Los mapas de la pobreza pueden ayudar, aun cuando es probable que las unidades geográficas con las que trabajan sean de excesiva amplitud para un adecuado y eficiente manejo de los programas focalizados. El primer Mapa fue realizado en Chile, en 1975, con información del Censo de Población y Vivienda de 1970. Para establecer el umbral de pobreza se consideraron factores como hacinamiento, sistema de eliminación de excretas y equipamiento del hogar, que se supusieron asociados a la pobreza. Se volvió a llevar a cabo, aplicando la misma metodología a los datos del Censo de 1982.

C. ¿CÓMO PARTICIPA EL MUNICIPIO EN LOS PROGRAMAS SOCIALES?

La política social en Chile ha sido tradicionalmente centralizada, prestada directamente por la administración central, de manera homogénea. En general, se trataba de garantizar el mismo servicio a todos los ciudadanos de manera homogénea. Por lo demás, los entes locales no disponían de recursos ni de competencias ni de personal adecuado para realizar esas tareas. Asimismo, las ideas dominantes en cuanto a los condicionamientos técnicos, económicos y sanitarios de la instalación de los servicios sociales han empujado hacia la centralización.

En la actualidad, sin embargo, existen estímulos para la descentralización y la desconcentración de los servicios sociales. Se estima que por esa vía es posible adecuar mejor la oferta de los servicios a la ubicación espacial de los grupos sociales a los que se pretende atender y, además, es posible contar con el respaldo de la comunidad tanto en la ejecución como en el control de la entrega de los bienes y servicios ofertados por el Estado.

En este nuevo planteo le corresponde al municipio asumir nuevas tareas. Si bien no tiene la facultad de definir políticas sociales por sí mismo, lo que está a cargo de otras instancias, cumple funciones como administrador y prestador de servicios de naturaleza social y, sobre todo, actúa como intermediario entre los

UN EJEMPLO DE IDENTIFICACION DE BOLSONES INTRACOMUNALES DE POBREZA Y DE ESPACIOS DE INVERSION

Como parte del Plan de Fortalecimiento Institucional de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior de Chile se realizó un convenio con el ILPES y CELADE para cubrir el déficit de estadísticas a nivel comunal, identificando necesidades no cubiertas, a fin de hacer más eficiente la inversión y permitir que el Fondo Nacional de Desarrollo Regional atienda las necesidades de los más pobres de la sociedad.

Para ello se utilizó el programa, desarrollado por CELADE, conocido como Recuperación de Datos Censales para Areas pequeñas por microcomputador (REDATAM que, en su versión última, permitetrabajar con múltiples fuentes de datos de diversa naturaleza, lo que le proporciona un enorme potencial, ya que permite la combinación y cruce de información, con la ventaja de obtener diagnósticos de las características socioeconómicas y demográficas de la población en áreas específicas de pequeño tamaño. Ello permitiría discriminar distintos tipos de acciones que autoridades municipales, regionales o nacionales debieran asumir y, en particular, localizar espacios de inversión relevantes para asignar los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, administrado por la SUBDERE.

El estudio combina el enfoque de las condiciones habitacionales y la medición de carencias (vivienda, agua potable, alcantarillado, hacinamiento) con el de ingreso familiar, identificando cuatro categorías de hogares: en pobreza crónica, con carencias inerciales, en pobreza reciente, en situación de integración social (no pobres).

La experiencia piloto de aplicación de la metodología se realizó en las comunas de Conchalí, Huechuraba y La Florida (RMS); Pichilemu (VI Región), Carahue (IX Región) y las 15 comunas de la IV Región.

Las fuentes de datos utilizadas han sido el Censo de 1982, las fichas CAS-2 de 1991, la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) de 1990 y otras, creándose bases de datos cartográficos y de datos regionales.

beneficiarios y las instancias centrales que tienen la responsabilidad del diseño y asignación de los recursos para tales programas. Asimismo, en muchos casos las municipalidades están aportando recursos para suplementar esos programas, en especial en educación y salud. Finalmente, tienen la tarea de aplicar los instrumentos para identificar a los pobres (ficha CAS).

II. LA IDENTIFICACION DE LA POBREZA EN LA COMUNA

En 1979 se crearon en las comunas los "Comités de Asistencia Social" con la finalidad de diagnosticar las necesidades sociales, definir prioridades, coordinar a los diversos agentes del área social responsables de entregar prestaciones y evaluar los programas sociales.

En apoyo a esta labor la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) creó un Sistema de Información Social (SIS), con el objetivo de dirigir la ayuda hacia los más necesitados (focalización). El SIS se sustenta básicamente en información recopilada a través del Mapa de la Extrema Pobreza, de los instrumentos que permiten la caracterización social de las familias (Ficha CAS I y II y Encuesta CASEN), del censo de población, y de información sectorial de impacto (peso, talla, escolaridad, morbilidad, cesantía, etc.).

LA FICHA CAS

A efectos de disponer de un instrumento que abarcase un espectro más amplio de factores concomitantes con la pobreza, en 1985 se diseñó el índice CAS, basado en información contenida en la Encuesta Continua sobre el Estado Nutricional (ECEN) de la población chilena, tomada en 1974, la cual recopila información médica, nutricional y socioeconómica.

El índice CAS combina información de 14 ítems relacionados con la vivienda, las condiciones sanitarias, los servicios básicos de que dispone la familia, el eventual hacinamiento, la nutrición, localización regional y escolaridad del jefe de hogar y su cónyuge. A ellos se les asigna un puntaje: a menor puntaje, mayor nivel de pobreza de la familia. Los resultados varían en un rango de 1 a 5. Las familias que se ubican en los tres primeros valores, se consideran en extrema pobreza, por lo que pasan a tener derecho a recibir diversos subsidios.

La ficha CAS es un cuestionario de caracterización socioeconómica del hogar, que se utiliza para identificar a la población de extrema pobreza, a fin de focalizar los beneficios entregados por la red social, según el puntaje obtenido en el índice CAS.

Comenzó a aplicarse en 1979. Primero se encuestó a los hogares pobres según un criterio indefinido de tipo de población; posteriormente se encuestaron los hogares de las personas que recibían un beneficio o subsidio municipal; y más adelante, a las personas que solicitaban al municipio alguna ayuda, beneficio o subsidio.

Posteriormente, el diseño de la ficha se ha alterado para responder a problemas que se han detectado con su aplicación. Surgió así la ficha CAS II, que busca identificar con mayor precisión los diferentes niveles de pobreza. Incluye información de ingreso familiar, define a la vivienda y no a la familia como variable para la encuesta, expresa la situación socioeconómica de la familia como un puntaje continuo y modifica las ponderaciones de los ítems estableciendo ponderaciones diferenciadas para áreas urbanas y rurales.

En 1989 ambas fichas (CAS 1 y CAS 2) estaban en uso en los mismos municipios. A partir de 1990 se aplica sólo la ficha CAS-2. La información contenida en la ficha es recogida por personal municipal.

III. ¿COMO ACTUAN LAS MUNICIPALIDADES EN EL AREA SOCIAL?

El Estado chileno contribuye a la superación de la pobreza mediante múltiples programas.

En los Capítulos siguientes se analizarán detalladamente las tareas que las municipalidades cumplen en educación, salud y vivienda y desarrollo urbano. Aquí, se enfatizará lo relativo a sus funciones en el área de la atención de menores, el empleo, y asistencia social, todo ello muy relacionado a la entrega de subsidios a la población carenciada.

¿QUE ES UN SUBSIDIO?

Un subsidio es un aporte en dinero (subsidio monetario), o en bienes y servicios (subsidio no monetario), con los cuales se intenta contribuir a resolver los problemas de la población más necesitada.

A. ATENCION DE MENORES

Al crearse el Servicio Nacional de Menores (SENAME) (D. L. N° 2.465, de 1979) se establece que son entidades coadyuvantes del mismo todas aquellas que presten asistencia o protección a los menores en las situaciones previstas en el propio D. L. (art. 2) y en el Decreto Supremo N° 356, de 1980, del Ministerio de Justicia (art. 4).

Las entidades colaboradoras deben tener personalidad jurídica; realizar acciones de asistencia y protección gratuita y permanente de menores y comprometerse a dar cumplimiento a las instrucciones generales y especiales que dicte el Servicio en aquellas materias que son de su competencia.

Las municipalidades o las corporaciones municipales pueden ser reconocidas en este carácter. En la actualidad, hay 15 municipalidades que realizan tareas de atención a menores, administrando diversos centros a este efecto.

Ejecutan programas en cuatro líneas de acción: observación y diagnóstico; prevención; protección; y rehabilitación, a través de Centros de Observación y Diagnóstico (C.O.D.) y Centros de Atención Diurna (C.A.D.), protección de deficientes leves y moderados

diurna, protección simple, colocación familiar, protección de deficiencias leves y moderados y rehabilitación psíquica, conductual, conductual diurna y libertad vigilada.

Hay modalidades diferentes de otorgar la atención y también existen diferencias según las características personales del sujeto de atención de cada sistema. La atención es abierta o cerrada, según las condiciones del medio familiar del menor.

El financiamiento de estos centros se obtiene del 18% de las multas impuestas por los Juzgados de policía local que se vuelcan al SENAME (Ley N° 18.383, de 1989), debiendo las municipalidades poner a disposición de dicho Servicio a lo menos quincenalmente estos recursos.

También tienen derecho a una subvención fiscal aquellas instituciones privadas reconocidas como colaboradoras o las instituciones públicas, como las municipalidades, que presten dicho servicio y suscriba un convenio con el SENAME, en el que se deberá establecer, a lo menos, "la ayuda técnica, material y financiera que el Servicio proporcione a la institución colaboradora y el compromiso de ésta en orden a ejecutar las acciones que el Servicio les señale y a recibir o a atender a un determinado número de menores que les envíe" (art. 18 D. L. N° 2.465)

La institución ejecutora deberá contribuir a lo menos con 5% del costo del proyecto que se convenga realizar.

¿Cuáles son las subvenciones?

De acuerdo al Decreto con Fuerza de Ley N° 1.385, de 1980, las subvenciones y sus montos, son los siguientes:

La subvención se pagará mensualmente por el SENAME durante el mes siguiente al que corresponda, de acuerdo al número de menores efectivamente atendidos.

La fiscalización de las instituciones colaboradoras se realiza tanto en los aspectos técnico como financiero. Respecto al primero, SENAME supervisa los establecimientos, considerando criterios de calidad de vida (alimentación, educación, vestuario, salud, etc); áreas de intervención, menor, familia y comunidad, y otros (registros generales). Financieramente, el Departamento de Auditoría del Servicio examina las cuentas que, respecto de los fondos entregados por el SENAME, rindan las instituciones reconocidas como colaboradoras, sin perjuicio de las facultades de la Contraloría General de la República, norma de aplicación general a este tipo de aportes.

B. EMPLEO

1. SERVICIO DE UBICACION Y EMPLEO

- a) **Beneficiarios.** Las personas que buscan empleo.
- b) **Descripción.** El Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) del Ministerio de Trabajo y Previsión Social promueve y supervisa programas de empleo, a través de las Oficinas Municipales de Colocación, a quienes asesora y supervisa.
- c) **Postulación.** Dejar antecedentes en las Oficinas Municipales de Colocación, donde además se recibe orientación respecto a la conveniencia de la capacitación o de un empleo, de acuerdo a la demanda de las empresas.

2. CAPACITACIÓN LABORAL

- a) **Beneficiarios.** Personas de escasos recursos que requieren capacitación, mediante el sistema de becas y a empresas que desarrollan capacitación laboral y que por esta razón tienen franquicias tributarias.
- b) **Descripción.** el SENCE promueve y supervisa programas de capacitación laboral y empleo, a través de organismos técnicos de ejecución (OTES) y organismos técnicos intermedios (OTIR). Hay varios tipos de programas.
- c) **Postulación.** Los trabajadores cesantes que requieren capacitación deben dirigirse a las Oficinas del SENCE o a las Oficinas Municipales de Colocación de la municipalidad que corresponda al interesado.

3. APRENDIZAJE Y CAPACITACION LABORAL PARA JÓVENES

- a) **Beneficiarios.** Jóvenes desempleados o subocupados que se encuentran fuera del sistema de educación formal y presentan una situación de marginalidad económica y social.
- b) **Descripción.** Se ofrece capacitación laboral que mejore la calificación de los jóvenes para desempeñarse como trabajadores tanto independientes como dependientes. Para ello se llama a licitación a instituciones a presentar propuestas, de tres tipos: capacitación con práctica laboral en empresas, capacitación para el trabajo independiente; capacitación en oficios y formación personal. Los jóvenes inscriptos recibirán una beca de \$ 15 000

hasta que los cursos terminen y mientras permanezcan como aprendices en alguna empresa.

c) **Postulación.** Dirigirse a las instituciones seleccionadas por SENCE, que aparecen en los diarios, y pueden solicitar información en la Oficina de Colocación de la Municipalidad.

B. ASISTENCIA SOCIAL

1. SUBSIDIO ÚNICO FAMILIAR (SUF)

a) **Beneficiarios.** A niños menores de quince años, a cargo de un adulto (madre, padre, guardador, o tutor) que carece de previsión y de recursos económicos. Cubre a 900.000 personas.

b) **Descripción.** Consiste en el pago de \$ 1370 mensuales (julio 1991) por cada menor, a contar del mes siguiente en que el menor es seleccionado para obtener tal beneficio. Dura 3 años, al cabo de los cuales se puede volver a postular. Se pierde cuando el beneficiario deja de cumplir con alguno de los requisitos exigidos. Los costos los cubre el Instituto de Normalización Previsional.

c) **Postulación.** Se inscriben en el Departamento de Desarrollo Social de las municipalidades, que seleccionan a los postulantes, para lo cual disponen de un número de cupos mensuales, adicionales a los ya otorgados, que se asignan a aquellas personas que se encuentran en condiciones de extrema pobreza. El otorgamiento está condicionado por el número de cupos disponibles y para conseguir cupos adicionales la municipalidad debe postular por mayores recursos a este Fondo.

Se exige que el niño tenga al día sus controles de salud en el Consultorio o Posta Rural si es menor de 6 años, y que sea alumno de la enseñanza básica, en caso de tener más de esa edad.

d) **Financiamiento.** Se destinó a este subsidio la suma de \$ 2 916 millones en 1991.

2. SUBSIDIO MATERNAL

a) **Beneficiarios.** La mujer embarazada sin recursos económicos ni previsión social.

b) **Descripción.** Pago de 10 cuotas de \$ 1370 (julio 1991) cada una, a partir del mes siguiente en que la mujer es

seleccionada para obtener este beneficio. Puede terminarse si la postulante deja de cumplir con alguno de los requisitos exigidos.

c) **Postulación.** Se solicita en el Departamento de Desarrollo Social de la Municipalidad donde reside la postulante. Debe estar encuestada por la Ficha CAS-2 y presentar certificado de médico o matrona respecto a que se encuentra en el quinto mes de embarazo.

d) **Financiamiento.** Los costos los cubre el Instituto de Normalización Previsional.

3. SUBSIDIO AL RECIÉN NACIDO

a) **Beneficiarios.** El niño recién nacido cuya madre ha recibido el Subsidio Maternal y que carece de previsión social.

b) **Descripción.** Pago de \$ 1370 (julio 1991), a contar del mes siguiente en que el recién nacido ha sido seleccionado para recibir el beneficio. Dura 3 años y puede renovarse en caso de mantenerse los requisitos exigidos.

c) **Postulación.** El beneficio debe tramitarse en el plazo de 3 meses, una vez nacido el menor, en el Departamento de Desarrollo Social de la Municipalidad donde reside el postulante.

d) **Financiamiento.** A cargo del Instituto de Normalización Previsional.

4. SUBSIDIO A LA MADRE

a) **Beneficiarios.** Madre de niños que viven a sus expensas y por los cuales recibe el Subsidio Unico Familiar (SUF).

b) **Descripción.** Pago de \$ 1370 (julio 1991) a la madre, a contar del mes siguiente en que ésta es seleccionada para obtener este beneficio, el que dura 3 años, al cabo de los cuales se puede volver a postular. Termina el 31 de diciembre del año en que los menores que reciben el SUF cumplen 15 años de edad o cuando se deja de cumplir alguno de los requisitos.

c) **Postulación.** En el Departamento de Desarrollo Social de la Municipalidad donde vive la interesada, presentando la colilla de pago del SUF.

d) **Financiamiento.** Por el Instituto de Normalización Previsional.

5. SUBSIDIO DE CESANTÍA

a) **Beneficiarios.** Trabajadores dependientes del sector público o privado afiliados al INP o a una AFP que hayan perdido su trabajo por causas ajenas a su responsabilidad.

b) **Descripción.** El beneficio monetario cubre un periodo de 12 meses no renovables y se otorga de manera escalonada y va disminuyendo. Así, su monto mensual (en diciembre 1991) era: \$ 10620 los tres primeros meses; \$ 7080 entre el cuarto y sexto mes, y \$ 5310 los 6 meses restantes. Se reajustan en diciembre de cada año, igual que las remuneraciones del sector público. El cheque de subsidio sólo puede cobrarse los primeros 5 días después de la fecha de pago estipulada. Para cobrar las cuotas 4a, 7a. y 10a. es necesario presentar un certificado de ampliación del beneficio en un formulario que se solicita en la municipalidad.

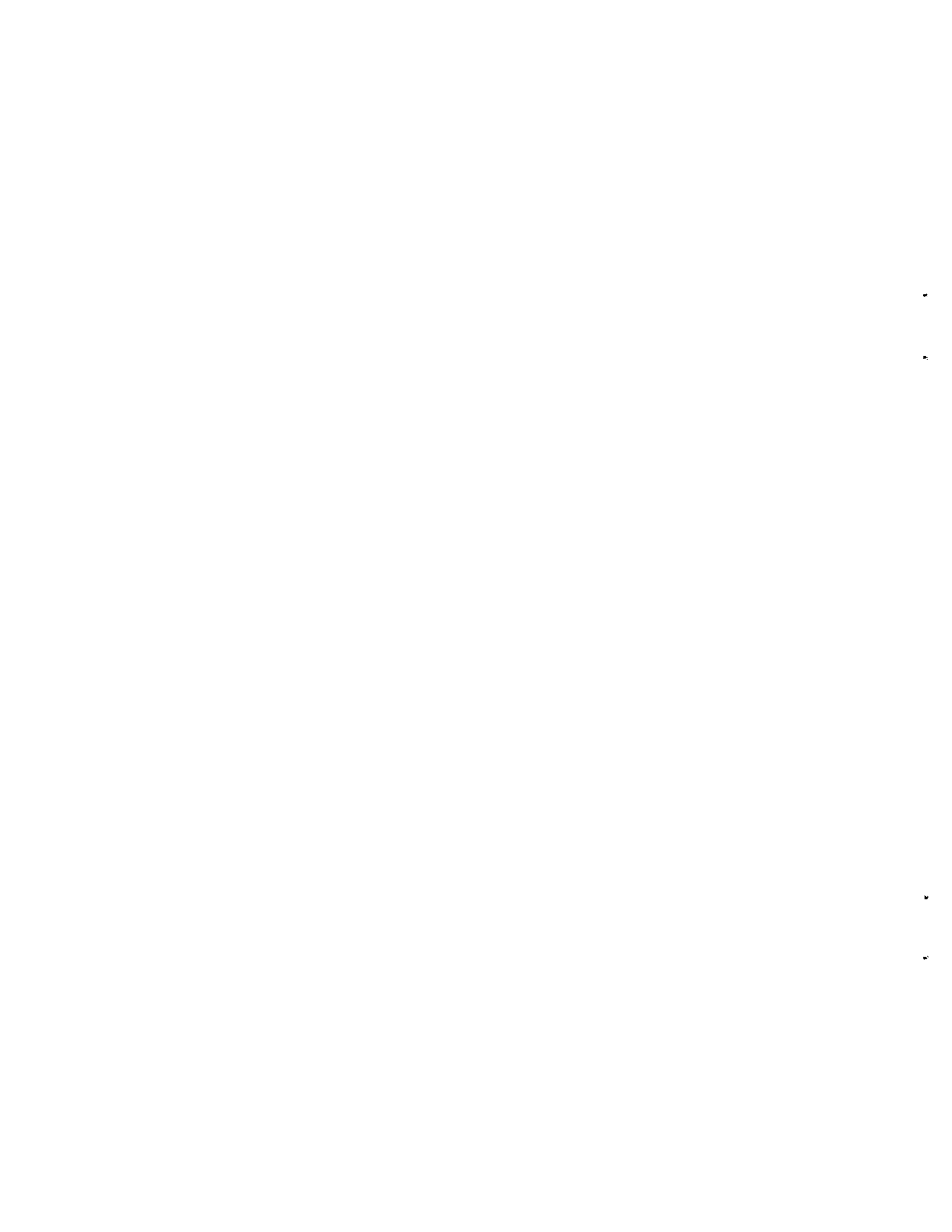
c) **Postulación.** Inscribirse en el Registro de Cesantes que lleva el Departamento de Desarrollo Social de la municipalidad que corresponda a la residencia del interesado. Se requiere tener 52 semanas o 12 meses continuos o discontinuos de imposiciones en cualquier régimen previsional, durante los dos años anteriores a la fecha de cesantía, estar inscripto en el Registro de Cesantía del INP o de la AFP, y solicitarlo máximo 30 días después de ser cesado.

d) **Financiamiento.** El subsidio lo paga el Instituto de Normalización Previsional o la Caja de Compensación respectiva, según corresponda. En caso de funcionarios públicos, el subsidio lo paga directamente el servicio donde trabajó.

6. PENSIÓN ASISTENCIAL DE INVALIDEZ

a) **Beneficiarios.** Mayores de 18 años, inválidos, pertenecientes a grupos familiares de escasos recursos, sin previsión social.

b) **Descripción.** Es un subsidio monetario de \$ 8067 mensuales (mayo 1991) que se paga al beneficiario, a contar del mes siguiente en que ha sido seleccionado para recibir este beneficio. El monto se reajusta anualmente. Dura 3 años , pudiendo renovarse si los requisitos se mantienen. Permite recibir asistencia médica gratuita en los consultorios y hospitales del Sistema Nacional de Servicios de Salud (SNSS) y da derecho a asignación familiar por las cargas familiares del beneficiario, a excepción del cónyuge. El beneficio termina cuando se pierde alguno de los requisitos exigidos, por renuncia voluntaria o por negarse a entregar la información solicitada por el INP o la municipalidad.



c) **Postulación.** En el Departamento de Desarrollo Social de la municipalidad respectiva. Para postular se requiere estar al día en los pagos y haber sido encuestado por la Ficha CAS-2. La municipalidad cancela directamente a la Empresa de Agua Potable el subsidio otorgado al beneficiario.

d) **Asignación.** El beneficio dura 3 años, pudiendo renovarse, y termina por renuncia o por cambio de domicilio fuera de la comuna, sin haber avisado en la municipalidad. Los beneficiarios morosos que no repacten, pierden el beneficio y también aquel que haya acumulado 3 cuentas sucesivas impagas a partir del 1o. de enero de 1992, así como el que no proporciona la información requerida por la ficha CAS-2.



CAPITULO 10

EDUCACIÓN MUNICIPALIZADA

I. EL TRASPASO DE LOS SERVICIOS DE EDUCACIÓN A LAS MUNICIPALIDADES

Hasta 1979, la educación en Chile se había impartido de manera centralizada, salvo contadas excepciones. En ese momento se dio un cambio radical, por cuanto se buscó traspasar progresivamente la ejecución pedagógica y la administración financiera al nivel local. Entre los argumentos que se manejaron estaban el estimular la participación de la comunidad e, incluso, incorporar nuevas fuentes de recursos financieros al sistema educativo, así como promover la desburocratización administrativa, eliminando los trámites y controles innecesarios.

El traspaso de los establecimientos educacionales fue previsto en la Ley de Rentas Municipales (No. 3.063 de 1979), que puso énfasis en la facultad de la municipalidad de administrar servicios en las áreas de educación, salud y atención de menores.

El traspaso se efectuaría en el momento en que el municipio lo estimase conveniente, fuere con carácter provisorio o definitivo. El proceso se inició en diciembre de 1980, pero en septiembre de 1982 ya se habían traspasado 5.780 establecimientos (83% del total nacional).

En cada caso el Ministerio de Educación y la municipalidad respectiva celebraban un convenio, que era aprobado por decreto supremo y ratificado mediante decreto alcaldicio.

Dicho convenio describe el servicio, consignando los derechos y obligaciones específicos que el traspaso implica; individualiza los activos muebles e inmuebles que se traspasan; menciona los recursos financieros asignados al servicio traspasado, cualquiera sea su origen o naturaleza y establece la nómina del personal y el régimen del establecimiento traspasado.

B. EFECTOS DEL TRASPASO

Los efectos del traspaso fueron los siguientes:

1. El personal cambió de régimen jurídico: los docentes quedaron regidos por el Estatuto Docente, y los administrativos y auxiliares por el Código del Trabajo.

2. Los bienes, sean muebles o inmuebles, fueron traspasados por el Ministerio de Educación a la municipalidad, que asumió el compromiso de destinarlos al servicio de educación, aun cuando opte por otorgar la administración de dicho servicio a personas jurídicas de derecho privado, en cuyo caso les entregará dichos bienes en comodato.

3. La calidad del servicio de educación sigue siendo público y, por tanto, es responsabilidad del municipio brindar un servicio continuo y eficaz, mientras que el Ministerio debe ejercer la supervisión y el control del cumplimiento de los planes y programas.

C. ¿COMO EJECUTA LA MUNICIPALIDAD SU RESPONSABILIDAD EN EDUCACION?

Al momento de iniciarse el proceso de traspaso, la legislación respectiva permitía al municipio tres opciones para su gestión: administrar directamente los establecimientos mediante la creación de una unidad ad-hoc; crear corporaciones de derecho privado, sin fines de lucro (art. 12º del D. F. L. Nº 1-3.063), o entregar la administración a personas jurídicas sin fines de lucro existentes en la comuna.

Después de la promulgación de la L.O.M., las municipalidades han visto reducidas esas alternativas respecto a la administración de los establecimientos educacionales, a sólo dos:

- i) administrarlos directamente;
- ii) traspasar su administración a personas naturales o jurídicas de carácter privado, mediante licitación pública.

La reforma constitucional ha reducido su posibilidad de establecer corporaciones al mero ámbito de la difusión del arte y la cultura y la ley orgánica aclaró que ello no incluye a los establecimientos educacionales. Sin embargo, las corporaciones que se constituyeron según la normativa anterior, no han sido disueltas.

1. Administración directa

Si opta por administrar directamente a los establecimientos educacionales que le han sido traspasados, la municipalidad debe crear un **Departamento de Administración Educacional**, que formará parte de la Dirección de Desarrollo Comunitario, en las municipalidades que cuenten con ella.

La dirección del departamento debe ser ejercida por un profesor con especialización en administración educacional o, si no lo hubiere en la comuna, por otro profesional de la educación.

Los bienes traspasados (y los que se adquirieran posteriormente) deben destinarse a prestar el servicio de educación, pero su uso, administración, dada de baja y enajenación se rige por las mismas normas que regulan al resto de los bienes municipales.

La municipalidad debe llevar presupuesto separado para el servicio de educación que gestiona, el cual se rige por el Sistema de Administración Financiero del Estado, Decreto Ley N° 1263 de 1975, en cuanto a la administración de fondos, la contabilidad y el control presupuestario. La aprobación del presupuesto del servicio de educación y sus modificaciones requiere el acuerdo del Concejo Municipal.

2. Administración a través de corporaciones constituidas por la municipalidad

Las corporaciones creadas por los municipios para administrar el servicio de educación son personas jurídicas de derecho privado, sin fines de lucro.

Sus objetivos son administrar y operar el servicio de educación, adoptando las medidas necesarias para su dotación, ampliación y perfeccionamiento; y difundir los objetivos que impulsa la Corporación y sus realizaciones.

Su patrimonio se compone de los fondos que reciba del Estado, la municipalidad u otras entidades públicas o privadas; las cuotas que aporten los socios cooperadores; donaciones, herencias y legados y demás ingresos que legalmente le correspondan. Pueden efectuar actividades económicas cuyo producto se oriente íntegramente a mejorar el servicio de educación.

Los socios de las corporaciones deben ser personas jurídicas y no pueden exceder de veinte. Los hay activos y cooperadores. Son socios activos las personas jurídicas aceptadas como tales por el Directorio de la institución; tienen derecho a participar en la Asamblea General de Socios, y a elegir y ser elegidos como directores. Se obligan a cumplir las comisiones que el directorio les señale dentro de los objetivos propios de la institución. Ejercen sus derechos y obligaciones a través de sus representantes legales o por mandatarios de éstos, cuyo poder debe estar registrado en la corporación.

Los socios cooperadores son personas naturales o jurídicas, que se han comprometido a realizar aportes económicos a la

corporación y que tienen derecho a estar informadas de las actividades de la corporación.

Los socios, tanto activos como cooperadores, pueden retirarse avisando por carta certificada al directorio. Dicho retiro se hace efectivo transcurrido un mes de la fecha de la recepción de la comunicación. Se pierde la calidad de socio por cancelación de su personalidad jurídica o expulsión.

La corporación está constituida por la Asamblea General, el directorio y la secretaría general y las unidades operativas, encargadas de los establecimientos de educación, y las unidades de apoyo, que facilitan recursos a la corporación para su gestión.

Los bienes muebles e inmuebles que reciban de la municipalidad lo serán en comodato, por lo que las corporaciones no pueden venderlos o enajenarlos. Solamente el municipio está facultado para ello. Los que sean dados de baja por las corporaciones, deben ser devueltos al municipio.

Las corporaciones pueden celebrar los actos jurídicos necesarios para el cumplimiento de sus finalidades. Por tanto, disponen de patrimonio propio, al que se incorporan todos los bienes, corporales o incorporales, muebles o inmuebles, que la entidad adquiera a cualquier título. Los recursos financieros que reciban, de origen fiscal, municipal u otro, pasan a formar parte de su patrimonio como "ingresos propios" (art. 13 del Reglamento de Traspaso).

Las corporaciones se regulan por las disposiciones del derecho privado, en cuanto a la adquisición, administración y venta de activos, sin perjuicio de que los recursos y bienes de origen fiscal o municipal sólo puedan destinarse al cumplimiento de la finalidad propia del servicio de educación traspasado.

El presupuesto de las corporaciones debe ser aprobado por el directorio de éstas una vez al año.

3. Administración por personas jurídicas sin fines de lucro existentes en la comuna

El municipio puede entregar la administración del servicio de educación, mediante licitación pública, a entidades sin fines de lucro existentes en la comuna, a las cuales le son aplicables las normas que rigen a las corporaciones municipales, con las siguientes excepciones:

- el Alcalde no tiene participación en su gestión, y
- el municipio no puede solventar sus gastos de funcionamiento, mediante aportes o subvenciones.

D. ¿CUALES SON LAS RESPONSABILIDADES DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN?

Con la municipalización, sus funciones cambiaron: de gestor, planificador y ejecutor pasó a tener un rol normativo y de control en lo técnico-pedagógico y en lo administrativo-financiero. Fue reestructurado en 1990 y en su nueva Ley Orgánica N° 18.956 se establecen las responsabilidades que le corresponden respecto de la educación municipalizada:

- proponer y evaluar las políticas y planes de desarrollo educacional y cultural;
- evaluar el desarrollo de la educación como proceso integral e informar de sus resultados al municipio y a la comunidad, por lo menos anualmente;
- otorgar el reconocimiento oficial a los establecimientos educacionales;
- asignar los recursos necesarios para el desarrollo de las actividades de los establecimientos de educación.

Se creó la **División de Educación General** (en sustitución de las preexistentes Direcciones Generales de Educación Básica y Normal, de Educación Secundaria, y de Educación Profesional y Técnica). Se trata de una unidad técnico-normativa responsable del desarrollo de los niveles de educación prebásica, básica y media y de sus correspondientes modalidades y encargada, asimismo, de promover el mejoramiento permanente del proceso educativo formal. Se relaciona directamente con las Secretarías Regionales Ministeriales.

Las **secretarías regionales ministeriales** son organismos desconcentrados funcional y territorialmente. Hay una por región, dirigida por un Secretario Regional Ministerial de Educación, quien representa al Ministerio y colabora directamente con el respectivo Intendente. Les corresponde:

a) planificar, normar y supervisar el desarrollo del proceso educativo en los establecimientos ubicados en su territorio, cautelando el cumplimiento de los objetivos y políticas educacionales nacionales, en concordancia a los intereses y necesidades regionales. Debe coordinar su acción con su homóloga de Planificación y Cooperación, dependiente de (MIDEPLAN) y con la Intendencia respectiva, en lo que a inversión en infraestructura se refiere. Los proyectos de inversión son analizados en el nivel regional y sometidos a sus autoridades para su realización, de acuerdo con las disponibilidades de recursos financieros y a las prioridades regionales.

b) dirigir y coordinar los procesos de control que realizan los Departamentos Provinciales en lo referente a las materias técnico-pedagógicas y administrativo-financieras.

c) determinar anualmente los establecimientos de educación de desempeño difícil y los grados de dificultad respectivo, a base de los siguientes factores:

- aislamiento geográfico, lo que comprende clima particularmente adverso, distancia y dificultad de movilización y comunicación respecto a centros urbanos;
- ruralidad efectiva, que obliga al profesor a vivir en el medio rural; y
- especial menoscabo o particular condición del tipo de población atendida, es decir, alumnos y comunidades en situación de extrema pobreza, con dificultades de acceso o inseguridad en el medio urbano, y/o alumnos y comunidades bilingües o biculturales.

Los departamentos provinciales de educación dependen directamente de cada Secretaría Regional Ministerial y son desconcentrados territorial y funcionalmente. El territorio de su jurisdicción puede corresponder a una o más provincias del país. Les corresponden las siguientes tareas:

a) la asesoría y supervisión técnico-pedagógico directa en cada municipalidad, verificando el cumplimiento de los planes y programas fijados por el Ministerio, asesorar en dicha implementación y lograr que se introduzcan los cambios o correcciones necesarias. Se coordinan directamente con las unidades municipales encargadas de administrar los establecimientos educacionales, y con cada director de colegio;

b) la inspección administrativa y financiera de los establecimientos educacionales, verificando el cumplimiento de los requisitos administrativos, contables y financieros exigidos para tener derecho a la subvención. Además, tiene que controlar la asistencia efectiva de los alumnos, por cuanto ella constituye la base para el cálculo de la subvención mensual que el Ministerio hace a los establecimientos educacionales. Para realizar los controles técnico-pedagógico y administrativo-financiero, las unidades correspondientes del Departamento Provincial confeccionan un "calendario de visitas" periódicas, la mayoría de las cuales se realiza sin previo aviso cuando son técnico-pedagógicas y son siempre sorpresivas para el control administrativo-financiero.

c) aprobar o sancionar las dotaciones docentes de los establecimientos de educación municipalizados propuestas por las

municipalidades. Si su objeción fuera rechazada por la municipalidad, la controversia será resuelta por una Comisión formada por representantes de la municipalidad respectiva, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y la Subsecretaría de Educación.

La **Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas**, institución descentralizada del Ministerio de Educación, con personalidad jurídica y patrimonio propio, colabora con la enseñanza municipalizada. A través de sus Juntas Provinciales y Locales, aplica medidas de asistencia social y económica a los escolares. Sus destinatarios son todos los escolares de hasta 15 años que necesiten asistencia y los de más de 15 años que, junto con necesitarlo, hayan acreditado capacidad y posibilidades para continuar los estudios. Se da preferencia a los niños y jóvenes capacitados en cualquier actividad intelectual, artística, manual o física, de meritorio rendimiento escolar y de escasos recursos económicos. De igual modo, se prefiere a estudiantes de familias que tengan cinco o más hijos menores de 21 años. Sus aportes consisten en otorgar alimentación, vestuario, útiles escolares, transporte, becas, internados y hogares estudiantiles, atención médica y dental, con la colaboración de los respectivos servicios de salud municipalizados.

Este organismo también realiza un control a los establecimientos de educación donde se otorga el beneficio de alimentación, para cautelar que se cumplan las medidas de higiene y salubridad.

El **Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigación Pedagógicas**, directamente o a través de convenios con entidades públicas o privadas, nacionales o extranjeras, que suscriba el Ministerio, realiza cursos para el perfeccionamiento de los profesionales de la educación, que obviamente pueden favorecer también a aquéllos que laboran en los establecimientos municipalizados.

E. ¿COMO PARTICIPA LA COMUNIDAD?

Los padres y apoderados de alumnos de establecimientos de educación municipalizados participan formando una comunidad escolar. Hay un **Reglamento General de Padres y Apoderados para Establecimientos Educativos** (Decreto N° 565 de Educación, de 1990), que reconoce a estos Consejos como organismos, sin fines de lucro y con personería jurídica, que comparten y colaboran en los propósitos educativos y sociales de los establecimientos educacionales.

Sus fines son los siguientes:

a) fomentar la preocupación por la formación y desarrollo personal de sus hijos y pupilos y promover acciones convenientes para que la familia desempeñe mejor sus responsabilidades educativas;

b) integrar activamente a sus miembros en una comunidad;

c) fomentar vínculos entre el hogar y el establecimiento, que faciliten la comprensión y el apoyo familiar hacia las actividades escolares y el ejercicio del rol que corresponde a los padres y apoderados en el fortalecimiento de los hábitos, ideales, valores y actitudes que la educación fomenta en los alumnos;

d) apoyar la labor educativa del establecimiento, aportando esfuerzos y recursos;

e) proyectar acciones hacia la comunidad en general;

f) patrocinar iniciativas que favorezcan la formación de los alumnos, en especial el mejoramiento de las condiciones económicas, culturales, sociales y de salud;

g) mantener comunicación permanente con los niveles directivos del establecimiento tanto para obtener información como para plantear inquietudes y sugerencias de los padres relativas al proceso educativo y vida escolar.

Los Consejos de Padres y Apoderados pueden asociarse por comunas, provincias, regiones y a nivel nacional e incorporarse a los organismos de carácter comunitario de su localidad.

La legislación ha concebido al sector privado como una eventual fuente de financiamiento de los establecimientos de educación municipal, y para ello ha establecido que las donaciones que efectúen pueden rebajarse como gastos para los efectos tributarios, disponiendo además que estén exentas de todo impuesto y no requieran el trámite de insinuación.

F. ¿COMO SE FISCALIZA LA ACTIVIDAD DE LA MUNICIPALIDAD?

Los establecimientos de educación no perdieron el carácter de servicio público por su traspaso a las municipalidades; continúan, por tanto, siendo fiscalizados por los órganos de la administración del Estado.

1. La Contraloría General de la República está facultada para ejercer, por diferentes vías, facultades fiscalizadoras (Oficio Circular No. 032357 de 30 de septiembre de ...).

a) respecto del personal que, no obstante registrarse por el Estatuto Docente y el Código del Trabajo mantiene, según la jurisprudencia administrativa, la calidad de servidor público.

b) Respecto a inversión de fondos, de origen fiscal y municipal, efectuados por la municipalidad cuando administra directamente y realizada por las corporaciones privadas o las personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro cuando son ellas las que administran los establecimientos educacionales.

2. El **Ministerio de Educación** dicta disposiciones y ejercer la supervigilancia técnica y fiscalización de su cumplimiento. El control ejercido sobre los establecimientos de educación municipalizados es de dos tipos:

a) Técnico-pedagógico, para velar por el cumplimiento de los planes y programas oficiales fijados por el Ministerio y se realiza a través de la respectiva SEREMI;

b) Administrativo-financiero, para asegurar que los establecimientos cumplan con los requisitos administrativos, contables y otros, establecidos en el Reglamento de Subvenciones.

3. El **Ministerio de Justicia** supervisa y fiscaliza a las corporaciones privadas sin fines de lucro que ejercen la administración del servicio educativo municipal.

4. El **Ministerio de Salud** se preocupa por el cumplimiento de las normas sobre higiene y salubridad exigidas para el funcionamiento de los establecimientos educacionales.

5. La **Contraloría Municipal** que puede realizar la auditoría interna de la unidad encargada de la administración del servicio administrado por la municipalidad, con el objeto de fiscalizar la legalidad de su actuación y controlar la ejecución financiera y presupuestaria. Estas deben rendir cuenta documentada de los fondos recibidos a título de subvención o aporte municipal.

6. Existen otros órganos del Estado que cumplen tareas fiscalizadoras en relación con los servicios de salud municipalizados, tales como el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, a través de la Dirección del Trabajo; la Superintendencia de Seguridad Social; la Superintendencia de Institutos de Salud Previsional; y el Instituto de Normalización Previsional, en lo que respecta al control del cumplimiento de las normas previsionales y laborales por parte de la municipalidad o corporación.

G. ¿COMO SE FINANCIA EL SERVICIO? EL SISTEMA DE SUBVENCIÓN

La subvención estatal a la educación gratuita tiene por finalidad "crear, mantener y ampliar establecimientos educacionales cuya estructura, personal docente, recursos materiales, medios de enseñanza y demás elementos propios de aquella, proporcionen un adecuado ambiente educativo y cultural" (D. F. L. N° 2 del Ministerio de Educación Pública de 1989, art. 2).

Una persona natural o jurídica, denominada "sostenedor" y nombrada por la municipalidad, es responsable ante el Estado de mantener en funcionamiento el establecimiento educacional.

Los requisitos para recibir la subvención son los siguientes:

a) adoptar los planes y programas oficiales para los respectivos niveles de enseñanza, ya sean generales o especiales para ese establecimiento educacional;

b) ajustar sus cursos a los mínimos y máximos de alumnos por curso que señale el reglamento. No obstante, el Ministerio de Educación Pública puede autorizar una matrícula que exceda los cupos máximos, cuando lo aconsejen necesidades educacionales;

c) obtener que el Ministerio de Educación resuelva reconocerlo como cooperador de la función educacional del Estado.

d) contar con los cursos o ciclos de educación correspondientes al nivel de enseñanza que proporcionen;

e) destinar locales adecuados al establecimiento en materia de higiene ambiental y capacidad suficiente para el número de alumnos que atienda y con el material didáctico adecuado a la enseñanza que impartan;

f) no exigir condiciones de ingreso o permanencia basadas en cobros o aportes económicos, directos, indirectos o de terceros (tales como fundaciones, corporaciones, entidades culturales, deportivas, etc.), o de cualquier naturaleza que excedan los derechos de escolaridad y matrícula autorizado por la Ley;

g) utilizar profesores habilitados para ejercer sus funciones; y

h) estar al día en los pagos por concepto de remuneraciones y de cotizaciones previsionales respecto de su personal.

La Unidad de Subvención Educacional (U.S.E.) es el valor unitario mensual de subvención que se recibe por el alumno para cada nivel y modalidad de enseñanza. Los montos a pagar por tipo de enseñanza que imparte el establecimiento varían de acuerdo al nivel

de la enseñanza de que se trate (Ver Cuadro sobre Montos de la Subvención Educacional).

Estos montos pueden ser incrementados para establecimientos educacionales rurales, con un número reducido de alumnos matriculados. Este incremento se calcula a base de un factor que varía en atención a la cantidad de alumnos que asisten al establecimiento.

MONTOS DE LA SUBVENCION EDUCACIONAL
(en Unidades de Subvención Educacional, USE)

Educación Parvularia (2° nivel de Transición)	0,909 U.S.E.
Educación General Básica (1°, 2°, 3°, 4°, 5°, 6°)	1,000 U.S.E.
Educación General Básica (7°, 8°)	1,107 U.S.E.
Educación General Básica de Adultos	0,316 U.S.E.
Educación General Básica Especial Diferenciada	1,000 U.S.E.
Educación Media Diurna (1°, 2°, 3° y 4)	1,245 U.S.E.
Educación Media Vespertina y Nocturna de Adultos	0,375 U.S.E.

El valor de la U.S.E. vigente al 1° de enero de cada año se reajusta según el siguiente procedimiento: El 80 % de dicho valor se incrementa en el mismo porcentaje y monto en que se reajustan las remuneraciones generales del sector público; el 20% restante se incrementa a contar del 1o. de enero del año siguiente, en un factor que es resultado del menor valor entre la variación del Índice de Precios al Consumidor y el incremento general de las remuneraciones del sector público, en el año respectivo.

La subvención mensual se calcula según el promedio de la asistencia media efectiva registrada por cada curso en el mes precedente al pago, la que se multiplica por el valor que corresponda al tipo de educación establecida. El monto de subvención correspondiente a los meses no comprendidos en el año

escolar y el primer mes del año referido (enero, febrero y marzo), se otorga considerando la asistencia del último mes en que se registró asistencia.

La subvención es pagada mensualmente por el Ministerio de Educación a los "sostenedores" o sus representantes legales, en el lugar y día fijado, a través de sus respectivas Direcciones Provinciales.

Aquellos establecimientos que cobren mensualidades por la educación que imparten y que se ajusten en los valores establecidos (art. 31° del D.F.L. N° 2 de Educación) pueden recibir la "subvención a establecimientos educacionales de financiamiento compartido". Para impetrar este beneficio deben cumplir con los requisitos analizados. Corresponde a la Secretaría Regional Ministerial formalizar y reconocerles tal calidad.

Los establecimientos educacionales subvencionados pueden mantener servicio de internado, previa autorización de la Secretaría Regional Ministerial. La subvención que reciban en este caso es fijada anualmente por el Ministerio de Educación en conjunto con el Ministerio de Hacienda y corresponde a un monto unitario para alojamiento y alimentación de los alumnos.

El Ministerio del Interior, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo y de las Intendencias, también contribuye al financiamiento de la educación municipalizada, a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, cuyos recursos se destinan preferentemente a inversión en infraestructura educacional y equipamiento escolar y docente. Además, la Subsecretaría mencionada distribuye el 10% del Fondo Común Municipal entre las municipalidades, para cubrir sus déficit operacionales que, en muchos casos, derivan del servicio de educación traspasado. En 1990 este aporte a los déficits alcanzó aproximadamente la suma de 4.600 millones de pesos.

H. SUBSIDIOS OTORGADOS POR EL ESTADO A TRAVÉS DE LAS MUNICIPALIDADES

1. Jardines Infantiles

a) **Beneficiarios.** Niños desde 84 días a 11 meses de edad, provenientes de hogares de escasos recursos. En 1991 atendió a 73.263 niños.

b) **Descripción:** atención integral gratuita en jardines infantiles y centros familiares (ex CADEL) de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI). Incluye salud, alimentación, atención

social y atención médica y dental. Se organiza en tres niveles: Sala cuna, Nivel medio y Nivel de transición.

c) **Postulación:** a través del Jardín Infantil o Centro Familiar más próximo al domicilio del postulante, o al Departamento Provincial de Educación, o a la Escuela Municipal o Particular Subvencionada más cercana. Exige estar encuestado por Ficha CAS-2.

2. Educación Básica

a) **Beneficiarios.** Todos los niños del país, desde los 6 años de edad.

b) **Descripción:** Educación básica, obligatoria y gratuita, impartida en establecimientos municipales y particulares subvencionados. Está dividida en 8 grados de un año de duración cada uno, de acuerdo a los programas del Ministerio de Educación. En algunos casos se incluye el Kinder, para niños de 5 años de edad.

c) **Postulación** en la escuela municipal o particular subvencionada más cercana.

3. Hogares estudiantiles para el sector rural

a) **Beneficiarios.** Niños de escasos recursos que viven en zonas rurales, donde no se cuenta con establecimientos educacionales para continuar estudios.

b) **Descripción:** Internados conocidos como Hogares Estudiantiles, que acogen a niños seleccionados por su buen rendimiento escolar, para continuar estudios en establecimientos de educación alejados de sus hogares. Desde estos Hogares, que proporcionan alojamiento y alimentación completa, los estudiantes acuden a clase durante el año escolar. Lo relacionado con la alimentación está a cargo de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB).

c) **Postulación** a través del establecimiento educacional municipalizado o particular subvencionado, o en la Municipalidad.

4. Educación para niños con dificultad de aprendizaje

a) **Beneficiarios.** niños con dificultad de aprendizaje

b) **Descripción:** Es el Programa de Educación Especial para niños discapacitados (ciegos, sordos, deficientes mentales) en Escuelas Especiales, o en escuelas comunes, si su discapacidad lo permite y haya condiciones para acogerlo. También incluye cursos especiales, impartidos en grupos diferenciales y talleres educativos de integración, para niños con inteligencia normal pero con dificultades de aprendizaje que van a escuelas comunes.

c) **Postulación** en la escuela especial municipal o particular subvencionada.

5. Educación para adultos que desean completar estudios básicos o medios

a) **Beneficiarios.** Adultos que deseen completar estudios. Abarcó a 5.153 personas en etapa de post-alfabetización.

b) **Descripción:** Es el beneficio Mejoramiento de la Educación de Adultos, y permite la continuación de la educación básica y media a mayores de 14 años o para mayores de 18 años, lo que se imparte en establecimientos educacionales municipales o particulares.

c) **Postulación:** en el establecimiento de educación de adultos más cercano al domicilio.

6. Becas de estudio para alumnos de ascendencia indígena

a) **Beneficiarios.** Niños y jóvenes indígenas de escasos recursos que cursan enseñanza básica y media en establecimientos municipales o particulares subvencionados.

b) **Descripción:** Para niños de 2o. a 6o. Básico, se otorgan 200 becas anuales, consistentes en útiles escolares por un monto de \$ 3.710 (1990) al año. Para jóvenes de 7o. a 4o. medio, se otorgan 250 becas anuales, de un monto de \$ 7.000 (1991) al año) Las becas obtenidas el año anterior se renuevan si el alumno mantiene alto rendimiento escolar. Se reciben nuevos postulantes de acuerdo a las vacantes que dejan los antiguos becados que egresan o los que han bajado su rendimiento.

c) **Postulación** en a municipalidad o corporación municipal de educación que corresponde a la residencia del interesado.

7. Becas Presidente de la República

a) **Beneficiarios.** Estudiantes de Enseñanza Media que tengan un buen rendimiento académico y recursos económicos escasos. También pueden postular menores huérfanos. Se otorgaron 1.400 becas.

b) **Descripción:** Beca mensual en dinero, que se mantiene mientras la persona siga estudiando, mantenga buen rendimiento académico y mantenga los requisitos exigidos. Es renovable.

c) **Postulación:** en la municipalidad de su domicilio, en el mes de octubre de cada año.

8. Actividades culturales o recreativas para estudiantes de enseñanza básica y media

a) **Beneficiarios.** Niños y jóvenes rurales y urbanos de 10 a 18 años de escasos recursos, alumnos de establecimientos educacionales municipales o particulares en general.

b) **Descripción:** Es el Programa Extraescolar para realizar actividades electivas durante el tiempo libre de los alumnos, que complementen su educación formal.

c) **Postulación** en las respectivas escuelas municipales.

9. Programa de Alimentación Escolar (PAE)

a) **Beneficiarios.** Niños de enseñanza básica de escasos recursos. Se atendieron, en 1991, 706.870 niños diariamente.

b) **Descripción:** Se entregan desayunos y/o almuerzos en la escuelas básicas durante los días de clase. Hay un programa complementario de alimentación de verano en escuelas básicas.

c) **Postulación** en el propio establecimiento educacional municipalizado o particular subvencionado.

Es un programa que está a cargo de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB).

10. Salud para alumnos de escuelas básicas

a) **Beneficiarios.** Estudiantes de escuelas básicas municipales o particulares subvencionadas, con preferencia de primer año.

b) **Descripción:** Consiste en la revisión física del alumno, efectuada por el profesor, con apoyo de un Manual de Salud Escolar, editado por JUNAEB. El profesor coordina un consultorio o posta rural local para enviar allí a los niños con problemas de salud. Para atención especializada, se puede subvencionar el tratamiento del especialista. Incluye educación sobre salud bucodental y prevención de caries.

c) **Postulación:** Se lleva a cabo en escuelas municipales o particulares subvencionadas. Es un programa de la JUNAEB.

Capítulo 11

SALUD MUNICIPALIZADA

I. EL TRASPASO DE LOS SERVICIOS PRIMARIOS DE ATENCIÓN DE SALUD A LAS MUNICIPALIDADES

En 1979 se reestructuró el Ministerio de Salud Pública y sus servicios dependientes (Decreto Ley N°2.763) creando los Servicios de Salud, el Fondo Nacional de Salud, el Instituto de Salud Pública, la Central de Abastecimiento del Sistema Nacional de Servicios de Salud y el Servicio de Salud del Ambiente de la Región Metropolitana. El establecimiento de un Sistema Nacional de Servicios de Salud pretendió adecuar las estructuras de salud a las políticas de regionalización.

El traspaso de los consultorios de atención primaria a las municipalidades fue previsto, al igual que en el caso de la educación, en la Ley de Rentas Municipales.

Se realizó, empero, de un modo más gradual. En 1981-1982 fueron municipalizados aproximadamente 360 establecimientos de atención primaria, y en 1987-1988 alrededor de otros 1.300. Así, 90% de los consultorios urbanos, 100% de los consultorios rurales, 100% de las postas rurales, 39% de las estaciones médico-rurales y 100% de los consultorios dentales dejaron de depender del Ministerio de Salud Pública.

La normativa disponía que el traspaso se realizase una vez que el municipio estimase pertinente tomar a su cargo el servicio, con carácter provisorio o definitivo. En tal caso, se firmaría el convenio de traspaso entre el servicio de salud, representado por su director, y la municipalidad, representada por su alcalde, que sería aprobado por decreto supremo ratificado por decreto alcaldicio.

A diferencia de lo que sucede en el campo de la educación, este **traspaso** se realiza en carácter **provisorio**, con un plazo de cinco años renovable por períodos iguales y sucesivos, si ninguna de las partes manifiesta por escrito su voluntad de ponerle término a lo menos con 90 días de anticipación a la fecha de término.

II. EFECTOS DEL TRASPASO

Los efectos del traspaso son los siguientes:

a) El personal (médico, paramédico, administrativo y auxiliar) en funciones en los establecimientos de salud es traspaso, cambia de régimen jurídico y pasa a ser regido por el Código del Trabajo, y sus cargos son suprimidos de la planta de los respectivos servicios de salud.

b) Los bienes traspasados por el servicio de salud al municipio se detallan en inventarios que forman parte integrante del convenio de traspaso. Esos bienes son transferidos en régimen de comodato (a diferencia de lo sucedido en el caso de los establecimientos educativos, en que se transfirió su dominio) y destinados específicamente para el servicio de salud. Por tanto, deben ser devueltos al servicio de salud en caso que finalice el convenio, en el mismo estado en que los ha recibido, habida consideración del desgaste producido por el tiempo y uso legítimo de los mismo, al servicio respectivo. Todas las mejoras que la municipalidad haya realizado en los bienes inmuebles quedan a beneficio del servicio de salud, sin costo alguno para éste.

Son de cargo de la municipalidad o corporación, todas las reparaciones, mayores o menores, ordinarias o extraordinarias que sean necesarias para el mantenimiento de los bienes entregados en comodato, así como el pago de los impuestos, consumos básicos y otros que correspondan.

Cuando el municipio haya traspasado, a su vez, la administración del servicio de salud a una corporación municipal o a corporaciones privadas sin fines de lucro, éstas reciben dichos bienes también en comodato y las rigen, por tanto, las mismas disposiciones.

c) La calidad del servicio de salud no cambia con el traspaso; sigue siendo público, siendo responsabilidad del municipio brindar un servicio continuo y eficaz, y del ministerio, ejercer la supervisión del cumplimiento de los planes y programas.

A. ¿QUE OBLIGACIONES ASUME LA MUNICIPALIDAD Y CUALES SON LAS ALTERNATIVAS DE GESTION DE LOS SERVICIOS?

Por el hecho del traspaso de los establecimientos primarios de salud, la municipalidad adquiere diversas responsabilidades.

1. Obligaciones

a) Las municipalidades deben atender, a través de los servicios de salud que les han sido traspasados, a aquellas personas que son beneficiarias del Sistema Nacional de Servicios de Salud. Estos pueden agruparse en dos tipos:

Beneficiarios convencionales son aquellos que tienen derecho a ser atendidos en virtud de convenios.

Beneficiarios legales son quienes tienen derecho a recibir prestaciones de salud, en forma gratuita, en los establecimientos de nivel primario, secundario y terciario. Se incluyen en este grupo los siguientes:

- los escolares;
- los accidentados escolares, alumnos regulares de establecimientos fiscales, particulares, de enseñanza básica, media, técnica, agrícola, comercial, industrial. También los estudiantes universitarios de planteles dependientes del Estado o reconocidos por éste;
- los no videntes;
- las religiosas;
- los pastores y ministros de las iglesias evangélicas, con sus cónyuges e hijos;
- las personas que están haciendo el servicio militar en cualquiera rama de las Fuerzas Armadas;
- los indigentes;
- los voluntarios del Cuerpo de Bomberos, por accidentes o enfermedad que experimenten en actos de servicio;
- los menores en situación irregular;
- los pacientes de programas venéreos y de prevención de recidivos de fiebres reumáticas;
- los pacientes de programas materno infantil, tuberculosis y senescentes;
- los beneficiarios del ex-S.N.S. y ex-SERMENA.

b) Asimismo, están establecidas las prestaciones de salud que obligatoriamente deben ser proporcionadas por los servicios municipalizados. Ellas son:

- Programa infantil y del adolescente, que comprende control de salud del recién nacido hasta niños de 14 años; de niños con déficit nutricional; de niños con déficit psicomotor y consulta de morbilidad.
- Programa del adulto y adolescente, que comprende control de salud; consulta de morbilidad y control crónicos.
- Programa gineco-obstétrico y prenatal, que comprende control del embarazo y puerperio; planificación familiar y consulta de morbilidad.
- Programa sobre el ambiente de acuerdo a las normas e instrucciones que al respecto imparta el Ministerio de Salud.

c) Además, a través de los mencionados establecimientos de salud municipalizados, corresponde hacer llegar a los beneficiarios algunos subsidios. Entre estos conviene mencionar, por su especial importancia, al Programa Nacional de Alimentación Complementaria. Es otorgado en forma gratuita a menores de seis años, embarazadas y nodrizas con el objeto de prevenir la desnutrición infantil, proteger a la mujer gestante y promover el crecimiento normal de la población preescolar. Se entrega en los consultorios municipalizados y en las postas rurales.

En 1991, se mejoró la calidad y cantidad de los alimentos entregados. A los niños de 1 a 2 años se les entregan 2 kgs. de leche entera al mes, en vez de 1 Kg. de leche cereal. A las embarazadas se les entregan 2 Kgs. de leche entera al mes, en vez de 1 Kg. de leche descremada.

2. Gestión de los servicios de salud municipalizados

Al igual que en educación, las municipalidades al momento del traspaso de los establecimientos de salud a su comuna, podían optar entre tres alternativas: administrarlas directamente; establecer corporaciones municipales de derecho privado para ese fin; entregar la administración a personas jurídicas de derecho privado, sin fines de lucro existentes en la comuna. Tras la L.O.M., las opciones municipales quedaron reducidas a la administración directa y el traspaso a través de licitación pública, a personas de derecho privado sin fines de lucro.

a) Administración directa

La L.O.M. establece que el municipio puede desarrollar directamente a la salud pública. Debe crear una **unidad de salud** que ejerza las funciones y atribuciones destinadas a

entregar el servicio de salud a la comuna. En los municipios que tienen Dirección de Desarrollo Comunitario, la unidad de salud debe depender de ella.

La dirección de esta unidad puede ser ejercida por un funcionario de la planta municipal, regido por el Estatuto de los funcionarios municipales, o por un funcionario contratado para ello, que se regirá por las normas del Código del Trabajo.

La municipalidad debe llevar presupuesto separado para el servicio de salud que administra, el cual se rige por las disposiciones establecidas en el Sistema de Administración Financiera del Estado (Decreto Ley N° 1263 de 1975), en cuanto a la administración de fondos, la contabilidad y el control presupuestario. La aprobación del presupuesto del servicio de salud y sus modificaciones requiere el acuerdo del CODECO.

b) Administración del servicio de salud a través de corporaciones constituidas por la municipalidad.

Las corporaciones municipales constituidas por los municipios para administrar el servicio de salud, son personas jurídicas de derecho privado que no persiguen fines de lucro.

Sus objetivos son administrar y operar el servicio de salud, adoptando las medidas necesarias para su dotación, ampliación y perfeccionamiento, y difundir los objetivos que impulsa la corporación y sus realizaciones.

Hay un estatuto social tipo que regula el funcionamiento de estas corporaciones (Decreto Supremo N° 462 del Ministerio de Justicia de 1981).

Un mayor desarrollo de sus caracteres puede verse en la parte III cuando se hace referencia al mismo caso en educación (4.1.2).

c) Administración delegada a personas jurídicas sin fines de lucro de la comuna

El municipio puede entregar la administración de los establecimientos de salud a una persona jurídica sin fines de lucro, mediante licitación pública. Dicha administración se rige por las mismas normas que se aplican a las corporaciones municipales, con las siguientes salvedades:

- el alcalde no tiene participación en su gestión; y
- el municipio puede contribuir al financiamiento, a través de aportes o subvenciones.

B. ¿CUALES SON LAS RESPONSABILIDADES DEL MINISTERIO DE SALUD Y DE LOS SERVICIOS DE SALUD?

1. El **Ministerio de Salud** ya se encontraba desconcentrado en el momento del traspaso de los servicios primarios a las municipalidades. A nivel central, continúa con su rol de gestor y fiscalizador de la política de salud en general y de la atención primaria, específicamente.

2. Las **Secretarías Regionales Ministeriales de Salud**, son entidades desconcentradas, dirigidas por un Secretario Regional Ministerial, nombrado por el Ministro de Salud, a quien representa en la respectiva región. Este secretario también es colaborador directo del Intendente Regional. Les cabe sólo un rol indirecto respecto de los establecimientos de salud municipalizada.

3. Los **Servicios de Salud**, son organismos estatales funcionalmente desconcentrados, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio para la realización de las referidas acciones. Su sede y territorio están establecidos por decreto supremo.

Dependen del Ministerio de Salud, a cuyas políticas, normas y planes generales deben someterse, pero tienen gran autonomía en el manejo financiero y técnico de los servicios de su jurisdicción. Son los continuadores legales del Servicio Nacional de Salud y del Servicio Médico Nacional de Empleados (SERMENA). Cada Servicio de Salud es dirigido por un Director, nombrado mediante Decreto Supremo por el Presidente de la República a proposición del Ministro.

Entre otras funciones les competen:

i) dirigir la ejecución de los programas y acciones de salud y coordinar, asesorar, inspeccionar y controlar a los establecimientos del Servicio;

ii) organizar la estructura interna de los establecimientos que integran el servicio;

iii) elaborar y ejecutar el presupuesto del Servicio y proponer modificaciones y suplementaciones que sean necesarias.

iv. controlar y supervisar los consultorios traspasados a su área.

4. El **Fondo Nacional de Salud (FONASA)** es un servicio público funcionalmente descentralizado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio. Tiene sede en Santiago y oficinas en las distintas regiones del país. La administración superior de FONASA está a cargo de un Director, de la exclusiva confianza del Presidente de la República y del Ministro de Salud.

Sus funciones son:

- i) recaudar, administrar y distribuir recursos financieros;
- ii) financiar, a través de aportes, pagos directos por prestación u otros mecanismos, las acciones de salud y la adquisición de elementos de infraestructura que requiera el sistema;
- iii) financiar las prestaciones que se otorguen a través del Sistema o por organismos, entidades y personas que no pertenezcan a éste, mediante mecanismos que permitan ejercer la libertad de elegir por parte del usuario; y
- iv) colaborar en la compatibilización y consolidación financiera de los proyectos de presupuesto de los Servicios de Salud y otros organismos vinculados al Ministerio de Salud y en el presupuesto global de salud.

5. La Central de Abastecimiento del Sistema Nacional de Servicios de Salud es un servicio público descentralizado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, que provee de medicamentos, instrumentos y demás elementos o insumos a los

**DIVISION DEL TERRITORIO NACIONAL PARA EFECTOS
DEL MINISTERIO DE SALUD**

REGION	SERVICIO DE SALUD	JURISDICCION
I	ARICA IQUIQUE	
II	ANTOFAGASTA	Toda la región
III	ATACAMA	Toda la región
IV	COQUIMBO	Toda la región
V	VALPARAISO SAN ANTONIO VIÑA DEL MAR/QUILLOTA SAN FELIPE/LOS ANDES	Prov. Valpo. (excl. Viña, Quillota, Quintero, San Antonio e Isla Pascua) Prov. San Antonio/Pascua Viña, Quillota, Petorca Prov. S. Felipe/L. Andes
VI	LIB. GRAL. B. O' HIGGINS	Toda la región
VII	MAULE	Toda la región
VIII	CONCEPCION/ARAUCO TALCAHUANO ÑUBLE BIO-BIO	Prov. Arauco y Concepción (excl. Talcahuano) Comuna de Talcahuano Todo la provincia Toda la provincia
IX	ARAUCANIA VALDIVIA	Toda la región Toda la región
X	OSORNO LLANQUIHUE, CHILOE Y PALENA	Toda la región Las tres provincias
XI	AISEN	Toda la región
XII	MAGALLANES	Toda la región
Reg. Metrop.	CENTRAL ORIENTE NORTE SURORIENTE OCCIDENTE	* La sede y el territorio de los Servicios de Salud de la Región Metropolitana fueron establecidos por Decreto Supremo 2 Ministerio de Salud, de 1985.

NOTA: El Servicio de Salud del Ambiente tiene jurisdicción en toda la región metropolitana sobre materias específicas de su competencia.

organismos, entidades, establecimientos y personal integrantes o adscritos al Sistema Nacional de Servicios de Salud. Estos pueden, empero, adquirir dichos elementos a otros proveedores, en el mercado nacional o internacional.

6. **El Instituto de Salud Pública** es el laboratorio nacional y de referencia en los campos de la microbiología, inmunología, broncotología, farmacología, laboratorio clínico, contaminación ambiental y salud ocupacional.

C. **¿COMO PARTICIPA LA COMUNIDAD?**

Los usuarios indirectos, esto es, la comunidad toda, con énfasis en los sectores de mayor riesgo biomédico, demandan acciones del municipio en su carácter multisectorial y no solamente de los servicios de salud primarios. Por tanto, la acción del municipio se debe centrar principalmente en el segmento poblacional de alto riesgo, mediante la implementación de programas integrales.

Los usuarios directos de salud son los beneficiarios del sistema y representan una proporción variable de la población que según el nivel socioeconómico de los habitantes de la comuna. Los hay que consultan espontáneamente por morbilidad, mientras que otros están sometidos a algún tipo de control en virtud de los programas específicos establecidos, tales como el control del recién nacido, de niños con déficit nutricional o psicomotor y los crónicos.

Las acciones que el servicio de salud presta a estos últimos son programables y, por tanto, se debe instituir un vínculo estrecho entre el establecimiento de salud y el usuario, su familia y vecindad.

D. **¿COMO SE FISCALIZA LA GESTION QUE LLEVA A CABO LA MUNICIPALIDAD DE LOS ESTABLECIMIENTOS DE SALUD A SU CARGO?**

Puesto que los establecimientos de salud municipalizados no pierden el carácter de servicio público, están sujetos a la fiscalización de diversos organismos estatales, de manera similar a lo que fue presentado en el punto respectivo (III.6), respecto a los establecimientos educacionales municipalizados. En este caso conviene recordar especialmente la labor que en este aspecto realiza el **Ministerio de Salud Pública**, a través de varias de sus reparticiones, fiscaliza las actividades de los consultorios municipalizados. Ello lo realiza el respectivo **Servicio de salud**, que evalúa y controla el cumplimiento de los programas y la aplicación de las normas reglamentarias y técnicas. Dentro del mismo, el Departamento de Finanzas revisa la facturación por

atenciones prestadas que presenta la municipalidad o la corporación según corresponda. El control y coordinación de los establecimientos de atención primaria municipalizada. Estas funciones son ejecutadas básicamente por:

i) **Departamento de Programas de las Personas**, al que le corresponde definir y proponer las prioridades en las acciones de salud sobre las personas en el territorio del servicio; participar en la dirección y la elaboración de los programas de fomento, protección, recuperación y rehabilitación de la salud de las personas y otros destinados a la prevención y vigilancia de las enfermedades transmisibles. También le cabe la responsabilidad de asesorar, supervisar, controlar y evaluar el cumplimiento de los programas específicos de atención primaria.

ii) **Dirección de Atención Primaria** ejerce la tuición técnica de los establecimientos de salud municipalizados. Tiene la responsabilidad de programar, ejecutar, coordinar, supervisar y controlar las actividades conducentes al cumplimiento de los objetivos de los programas del nivel de atención primaria.

En lo que a atención primaria se refiere les corresponde dirigir y orientar las actividades, dictar normas generales sobre materias técnicas, administrativas y financieras; formular los planes y programas del sistema; coordinar la actividad de los organismos directamente involucrados; y supervisar, controlar y evaluar el cumplimiento de las políticas y planes.

E. ¿COMO SE FINANCIA EL SERVICIO DE SALUD MUNICIPALIZADO?

En virtud del convenio de traspaso, el servicio de salud respectivo entrega a la municipalidad un aporte inicial en dinero efectivo, que debe ser devuelto al término del convenio.

También se compromete a pagar mensualmente una cantidad de dinero por las prestaciones realizadas por el establecimiento municipalizado durante el mes precedente. Dicha cantidad se determina según el tipo y número de atenciones realizadas.

Para ello, la municipalidad debe facturar mensualmente, dentro de los 13 primeros días hábiles de cada mes, la totalidad de las prestaciones que hayan otorgado los establecimientos de salud traspasados de su comuna durante el mes anterior.

Esta facturación se hace a través de un formulario denominado "Facturación de Atenciones Prestadas por Establecimientos Municipal" (FAPEM) donde se registran todas las atenciones optorgadas en cada establecimiento de salud municipalizado, adjuntando las órdenes de atención ambulatoria que se anotaron.

Para efectuar el cálculo del monto financiero facturado, se confecciona un resumen mensual con el total de acciones asistenciales realizadas durante el mes por cada tipo de prestación. Cada prestación tiene asignada una categoría y cada categoría está valuada de acuerdo a un arancel fijado por FONASA. Posteriormente, el número total de cada tipo de prestación se multiplica por el arancel que le corresponde. La sumatoria de estos productos es el valor facturado mensualmente.

El Ministerio de Salud, a proposición del Fondo Nacional de Salud, fija el arancel que incluye todas las acciones de salud, expresadas en Unidades Arancelarias (U.A.), cuyo valor se reajusta con las prestaciones del régimen de Atención Institucional y de Libre Elección (Ley N° 18.469). El Servicio de Salud paga a la municipalidad en los 10 días hábiles siguientes a la recepción de la facturación, previa revisión por su Departamento de Finanzas.

Un ejemplo de la manera en que se lleva a cabo el cálculo de la cantidad que debe ser traspasada a la municipalidad, se presenta a continuación:

a) Información mensual recolectada:

Incluye el listado de las acciones de salud que se han realizado, individualizando la cantidad de cada una de ellas, junto con el monto de unidades arancelarias (U. A.) que se le ha fijada a cada una y el valor unitario resultante.

Acciones de salud	U.A	Total de acciones realizadas	Valor Unitario \$
consulta médica	5.33	6.000	150 x 5.33
consulta o control enfermera	1.65	8.500	150 x 1.65
visita domiciliaria matrona	2.50	0.600	150 x 2.50
educación de grupo por médico	5.50	200	150 x 5.50
desparasitación sarna y pediculosis (c/persona)	0.15	3.000	150 x 0.15
urgencia odontológica	3.15	5.000	150 x 3.15
pulpotomía	3.15	450	150 x 3.15
colocación vacuna (por dosis y cada una)	0.30	10.000	150 x 0.30

b) Valoración de las prestaciones:

Total	Acciones realizadas	Valor unitario	Valor total \$
6.000	Consultas médicas	799.5	4.797.00
8.500	Consultas o control enfermera	247.5	2.103.750
600	Visitas domiciliarias	375.0	225.000
200	Educación de grupo médico	825.0	165.000
3.000	Desparasitación sarna y pediculosis	22.5	67.500
5.000	Urgencia odontológica	472.5	2.362.500
450	Pulpotomía	472.5	212.625
12.000	Colocación vacuna	45.0	450.000
			<u>10.383.375</u>

En este caso el total facturado por el establecimiento de salud para el mes "n" sería de \$10.383.375.

Los recursos que las municipalidades o corporaciones reciben por concepto de prestaciones de salud son limitados, no pudiendo sobrepasar los montos máximos anuales y mensuales fijados.

El Ministerio del Interior, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, determina dichos montos por regiones, y las Intendencias regionales son las que determinan el monto máximo a recibir por cada municipalidad.

Este monto máximo mensual que pueden recibir en los consultorios y postas de atención primaria de salud municipalizados, denominado "TECHO FAPEM", fue determinado en marzo de 1991 por una comisión formada por representantes del Ministerio de Salud y de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, la que tuvo en considerando las siguientes variables:

- aumento del porcentaje de reembolso en los consultorios del 90% al 100%;
- distribución de los techos regionales 1991;
- comportamiento de la facturación 1990;
- población de extrema pobreza; y
- población regional ponderada por factores de riesgo biomédico y social.

De acuerdo a lo anterior, el nuevo de TECHO FAPEM mensual distribuido por regiones quedó fijado en marzo de 1991, como sigue:¹

Región	Aumento Porcentual	Monto Mensual	Aumento expresado en \$
Metropolitana	9,6	502.764.643	48.698.000
I	9,0	33.689.699	3.034.000
II	8,7	37.158.250	3.241.000
III	8,4	33.875.754	2.855.000
IV	9,5	60.831.464	5.779.000
V	9,7	121.187.500	11.792.000
VI	8,7	75.528.463	6.565.000
VII	9,4	132.853.234	12.537.000
VIII	10,9	179.635.916	19.570.000
IX	10,9	78.840.088	8.592.000
X	9,7	139.495.333	13.530.000
XI	5,3	14.932.910	786.000
XII	8,4	11.226.750	938.000

* Expresados en pesos de marzo de 1991.

De estos montos cada Intendencia regional determina la distribución del Techo regional entre las comunas de sus jurisdicción.

La municipalidad debe además aportar los recursos financieros destinados a suplementar las diferencias que no son cubiertas por el aporte o subvención del Ministerio de Salud del mismo modo, le corresponde financiar todas aquellas acciones y programas que decida realizar por sí mismo.

Asimismo el 10% del Fondo Común Municipal que se distribuye entre las municipalidades para cubrir sus déficit operacionales, permite en muchos casos ayudar a financiar el aporte municipal para el servicio de salud municipalizado.

Debe recordarse, que la municipalidad debe llevar presupuesto separado para la administración de los establecimientos de salud. Obviamente, los recursos que reciba del servicio de salud, como

¹ FUENTE: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativa, Ministerio del Interior. Cuadro elaborado por el autor en base a datos proporcionados por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativa.

subvención, sólo pueden destinarse a los establecimientos de salud y a actividades de apoyo médico y administrativo de dichos establecimientos.

F. ¿CUALES SON LOS ESTABLECIMIENTOS DE SALUD MUNICIPALIZADOS?

Los establecimientos de salud de atención primaria se encuentran divididos, de acuerdo a lo establecido en el Reglamento Orgánico de los Servicios de Salud (Decreto Supremo N° 42 de Salud de 1980) en consultorios generales urbanos, consultorios generales rurales y postas rurales de salud.

Las características de estos servicios son las siguientes:

a) **Beneficiarios** son todos los trabajadores imponentes del FONASA y sus cargas familiares, a los jubilados, pensionados o montepiados y sus cargas familiares, a los que reciben subsidio de cesantía o de incapacidad laboral y sus cargas familiares; a todas las mujeres embarazadas y niños hasta los seis años de edad; a personas sin recursos o indigentes y a los que reciben Pensión Asistencial de Ancianidad e Invalidez; a menores de 15 años por los que se cobre Subsidio Unico Familiar; a menores en situación irregular.

b) **Descripción:** Atención primaria en salud, que comprende los programas: atención del niño sano, control de embarazo, vacunas, consultas médicas, consultas ginecológicas y de planificación familiar, atención dental, consulta nutricional, exámenes de laboratorio y radiografías, medicamentos, alimentos para el lactante, preescolar, embarazadas y mujeres amamantando, de acuerdo al Programa Nacional de Complementación Alimentaria, educación para la salud, entrevistas sociales.

c) **Postulación:** cada tipo de beneficiario requiere una información específica. En el caso de los indigentes o carentes de recursos, se debe presentar un comprobante de haber sido encuestado con la Encuesta CAS-2.

Cada Posta Rural debe cubrir las necesidades de sectores de población de un área geográfica determinada.

La Posta Rural está a cargo de un auxiliar paramédico con residencia en la localidad, adiestrado para desempeñarse en estas funciones, y que actúa bajo la supervisión de un equipo profesional integrado por médico, enfermera, matrona u otros profesionales, los que efectúan visitas semanales o según el calendario fijado en la programación anual. Este equipo ejecuta, además, acciones asistenciales directas en los campos de su competencia y depende del director del consultorio general rural, o de quien la

municipalidad o corporación haya designado para ejercer la dirección de salud de la comuna.

G. CONSIDERACIONES FINALES

Entre las ventajas del traspaso del servicio de salud se encuentra la aceptación de los servicios y el aporte municipal para el financiamiento del sector salud.

En general la comunidad se encuentra satisfecha con el traspaso, por cuanto se siente más cercana a los centros de gestión y con ello cree que aumenta la posibilidad de que sus observaciones e inquietudes sean escuchadas.

Esto es incentivado por muchos alcaldes que realizan periódicas reuniones con vecinos u organizaciones comunitarias, creando así el ámbito adecuado para que éstos manifiesten, entre otros temas, su parecer sobre el funcionamiento del servicio de salud comunal.

Un problema derivado de la administración municipal del servicio traspasado es que su personal profesional queda aislado y separado de sus colegas que laboran en los servicios de salud, marginándose de la experiencia hospitalaria, teniendo muchas dificultades para obtener becas de especialización y dedicado a actividades vinculadas a la atención primaria que no ofrecen ni la expectativa de mejoramiento económico, ni de desarrollar experiencias profesionales atractivas. A mayor aislamiento geográfico y lejanía de centros poblados importantes, menor es la posibilidad que el servicio municipal pueda contratar profesionales de la salud. Estos carecen de interés en prestar sus servicios en lugares aislados por una baja remuneración y con nulas expectativas de perfeccionamiento y desarrollo profesional.

Antes de los traspasos, para un profesional de la salud era atractivo ir a centros asistenciales apartados porque dicha destinación era transitoria y le permitía acceder, en forma más ventajosa, a una beca de especialización.

Este problema de la municipalización de salud perjudica en especial a los lugares geográficamente aislados y puede traducirse también en la escala regional, si no se contemplan soluciones en el proceso de regionalización hoy en discusión.

Otro problema serio de los traspasos es la indefinición de las relaciones entre el servicio y las municipalidades o las corporaciones municipales. La falta de normativa legal ha hecho que, en muchos casos, las municipalidades hayan rehusado cumplir las normas técnicas impartidas por el servicio de salud, confundiendo acción técnica y acción administrativa.

Los aportes hechos por las municipalidades a los servicios traspasados de salud y educación, en su globalidad, durante el año 1990 fue de mas de siete mil millones de pesos aproximadamente.

H. EL TRASPASO DE LOS CEMENTERIOS A LAS MUNICIPALIDADES

Las municipalidades tomaron a su cargo la gestión de los cementerios situados dentro de sus respectivos territorios comunales (Ley N° 18.096 de 1982), los que anteriormente administraban los Servicios de Salud. Adquirieron así, por el solo ministerio de la ley, el dominio de sus bienes, terrenos, instalaciones, equipos y, en general, todo su activo y pasivo. La gestión de los cementerios se rige por normas similares que las del resto de los servicios traspasados.

El personal está sujeto a lo dispuesto en el Código Laboral, Ley N° 18.620 y sus disposiciones complementarias. Del mismo modo les es aplicable el sistema de reajustes y sueldos y régimen previsional que rige para el sector privado. No obstante, dicho personal pudo optar, en un plazo de seis meses, por el sistema de sueldos y régimen previsional a que deseaba estar afecto. Los cargos que quedaron vacantes en el Servicio de Salud o Fondo Nacional de Salud por efectos del traspaso fueron suprimidos.

Los bienes pasaron a la municipalidad de manera definitiva, en calidad de dominio. Los bienes muebles transferidos se detallaron en un inventario que formaba parte del convenio de traspaso, a partir de lo cual fueron dados de baja en los servicios de salud respectivos e incorporados al patrimonio de la municipalidad. En cuanto a los bienes inmuebles y vehículos transferidos, la respectiva municipalidad efectuó las inscripciones a su nombre en los Registros Conservatorios correspondientes. La administración de dichos bienes se rige por las mismas normas que regulan la adquisición, el uso, la transferencia y la baja de los bienes municipales.

Los recursos financieros se manejan según las normas establecidas en la Ley Orgánica de Administración Financiera. Si los cementerios son administrados directamente por la municipalidad, debe llevarse un presupuesto separado; si, en cambio, dicho servicio es administrado por una corporación municipal rigen las normas del sector privado.

En general, la gestión de los cementerios traspasados se rige por las mismas normas que el resto de los establecimientos de salud traspasados, por cuanto la Contraloría General de la República consideró que los cementerios son parte de los servicios de salud.

CAPITULO 12

VIVIENDA Y DESARROLLO COMUNAL

I. COMUNA Y CALIDAD DE VIDA

La vivienda está asociada al hábitat y a la calidad de vida y es un bien social determinante para la integración de la familia, como también para su arraigo a un territorio, ciudad o barrio. Además, es un eje funcional entre familia y ciudad; entre individuo y hábitat y es inseparable de otros aspectos de la experiencia social del ciudadano, tales como la calidad del medio ambiente, la localización de los servicios básicos, la demanda de seguridad urbana, el esparcimiento, la estructura de la red del transporte y sus modos, etc.

La comuna es el espacio donde se dan gran parte de las necesidades sociales de la población y el primer escenario territorial de la estructura de gobierno. Por ello, la administración comunal aparece como el primer interlocutor institucional en la satisfacción de las demandas y el responsable del desarrollo local. El ciudadano espera que el municipio tenga capacidad para atender sus necesidades habitacionales y junto a ellas, las asociadas a la vivienda. Es probable que la capacidad de gestión del municipio sea identificada con su eficacia en la solución de los problemas habitacionales comunales.

El proceso de asentamiento de la población y la gestión del desarrollo urbano y regional requieren políticas y procedimientos adecuados en el plano local-comunal.

II. ¿COMO PARTICIPA EL MUNICIPIO EN PROGRAMAS HABITACIONALES?

Puesto que la competencia municipal en materia de vivienda es compartida con otros órganos del Estado, la municipalidad ha de coordinarse fundamentalmente con el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, a cargo de la mayor parte de estos programas, y con el Ministerio del Interior, a través del cual se ejecuta el programa propiamente municipal, denominado de "lotes con servicios".

A. PROGRAMA DE LOTES CON SERVICIOS

Creado por la ley N° 18.138 en 1982, fue denominado "Programa de Lotes con Servicios" hasta 1986; entre ese año y 1990 se le llamó "Programa de Mejoramiento de Barrios"; y desde 1990 se le

conoce como "Programa de Saneamiento Básico". Estos cambios de denominación derivan de que para su financiamiento por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han debido presentarse diversas solicitudes, en las que se ha designando al Programa de la manera que, en cada momento, se estimó más adecuada.

a) **Beneficiarios.** Se dirige a sectores de bajos ingresos en barrios y campamentos, carentes de infraestructura sanitaria, que viven en condiciones de marginalidad.

b) **Descripción:** Entrega todos o algunos de los beneficios siguiente, según las necesidades de los beneficiarios: Sitio de 100 ms.2 a cada familia favorecida; redes de agua potable, alcantarillado y electricidad para todos los sitios; preferentemente calzadas de tierra; caseta sanitaria de 6 a 10 ms.2 para cada sitio, compuesta de baño, cocina y conexión para lavadero.

Se entregan también planos que muestran cómo se puede ampliar esta caseta mediante autoayuda, o autoconstrucción, con asistencia técnica de la Municipalidad, para competir la vivienda definitiva.

c) **Postulación.** No se postula, sino que cada municipalidad selecciona las poblaciones que reúnen los requisitos para ser beneficiadas. Las Intendencias Regionales definen cuáles son prioritarias.

Los eventuales beneficiarios deben estar encuestados por la ficha CAS-2. Como forma de asegurar que el programa beneficie a los sectores de escasos recursos es requisito que al menos 80% de las familias participantes en el proyecto tengan una calificación no superior a 600 puntos.

d) **Financiamiento.** El Ministerio del Interior, que a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo aporta los recursos.

Una parte del precio (hasta 75% del costo de la solución habitacional) es financiado por una subvención y el saldo, mediante un préstamo hipotecario concedido por la municipalidad, que debe devolverse en cuotas mensuales en un plazo de 12 años sin intereses. Los recursos que ingresan al municipio por concepto de recuperación de los créditos concedidos, quedan a su disposición para utilizarse en obras de infraestructura comunitaria.

Los estudios necesarios para la ejecución de estos proyectos deben ser financiados y contratados por el municipio, al que también le corresponde contratar las obras -mediante licitación pública- y ejecutar el control físico y financiero de las mismas. Una vez finalizadas las obras, el municipio se encarga de entregar los títulos de dominio, constituir la cartera hipotecaria para proceder al cobro de los respectivos dividendos, y organizar una

acción educativa con los beneficiarios que facilite el uso de la solución sanitaria. Asimismo, debe suministrar asistencia técnica para la consolidación de la vivienda definitiva.

B. MEJORAMIENTO URBANO Y EQUIPAMIENTO COMUNAL

a) **Beneficiarios.** Organizaciones comunitarias y municipalidades.

b) **Descripción.** Son proyectos de infraestructura y equipamiento comunitarios como sedes sociales, juegos infantiles, áreas verdes, redes de agua potable, alcantarillado, pavimentación, estudios de ingeniería, saneamiento de títulos, en lugares donde habitan familias en condiciones de pobreza.

c) **Postulación.** Los proyectos se envían a las Gobernaciones respectivas, sea a través de la municipalidad correspondiente o directamente por las organizaciones comunitarias, que deben tener personalidad jurídica.

C. LOS PROGRAMAS DE VIVIENDA DEL MINVU

El Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) es la instancia que formula las políticas nacionales, orienta los objetivos y define los instrumentos específicos para el sector. Es el principal responsable, exclusivo en la mayoría de los casos, de las líneas de acción para la postulación y adquisición de viviendas.

Está representado por la respectiva Secretaría Regional Ministerial (SEREMI) y ejecuta sus programas a través de entes regionales autónomos llamados Servicios de Vivienda y Urbanización (SERVIU), en todas las regiones del país.

Si bien el MINVU tiene una gestión muy desconcentrada, el manejo de los recursos financieros y la administración de los instrumentos de asignación, selección y calificación para efectos de los subsidios permanecen centralizados.

Actualmente, el MINVU opera a través de los siguientes cinco programas destinados a entregar soluciones habitacionales:

1. Sistema general unificado de subsidio habitacional

a) **Beneficiarios.** Hay diversas categorías, y puede postularse en forma individual o en grupo:

i) Personas mayores de edad solteras o casadas y menores casados que ejerzan un empleo, profesión, industria u oficio, con o sin cargas familiares, que no sean propietarios de vivienda ni lo sea su cónyuge.

ii) Personas que tienen derechos en comunidad sobre una vivienda o infraestructura sanitaria.

iii) Personas que estén inscriptas o postulando en otros sistemas habitacionales y que no han sido seleccionadas.

iv. Propietarios cuya vivienda haya sido objeto de demolición ordenada por las autoridades, haya sido totalmente destruida o esté en condiciones inhabitables.

b) **Descripción:** Es un subsidio que aporte el Estado para facilitar la adquisición de una vivienda nueva o usada, o la construcción de una nueva, en sector urbano o rural.

c) **Postulación.** Anualmente se efectúan tres llamados para postular, lo que puede hacerse en el SERVIU o en la Unidad de Vivienda de la municipalidad.

d) **Asignación.** La selección de beneficiarios (a base de puntaje) se efectúa por tramo de valor de vivienda y por región de postulación, de modo que la competencia se establece entre grupos de postulantes de características homogéneas.

El puntaje asignado a los postulantes toma en consideración los siguientes factores:

i) ahorro en dinero en monto y plazo establecido, enterado mediante alguno de los instrumentos que fija el reglamento respectivo:

- Cuenta de ahorro a plazo para la vivienda, a nombre del postulante o su cónyuge, con antigüedad mínima de 6 meses, en cualquier banco, sociedad financiera o servicio de bienestar social;
- Aporte de capital a una cooperativa abierta de vivienda, con antigüedad de 6 meses como mínimo;

Se otorgará un punto por cada U.F. de ahorro pactado y 0,3 puntos por cada U.F. por encima de lo pactado que tenga en la cuenta. Recibirá 8 puntos por cada mes que su ahorro se mantenga en la cuenta. Si no se mantiene un saldo medio semestral se descontarán los 48 puntos correspondientes al semestre; si se postula antes de cumplir el plazo convenido se descontarán 3 puntos por cada mes de diferencia.

Debe comprobar su ahorro previo mediante certificado original extendido por la entidad bancaria o sociedad financiera donde se

encuentre el depósito con información sobre el monto al último día del mes anterior al del inicio del período de inscripción.

ii) ahorro acreditado por la disponibilidad de sitio propio, inscrito en el Conservador de Bienes Raíces con antigüedad mínima de 6 meses, a nombre exclusivo del postulante, su cónyuge, o de ambos en comunidad, o de la comunidad integrada por el cónyuge sobreviviente y sus hijos menores. El sitio debe estar libre de hipotecas, gravámenes y prohibiciones. Se otorga 1 punto por cada U.F. de avalúo fiscal, con un tope máximo de 75 puntos.

iii) composición del grupo familiar, otorgándose 10 puntos por cada miembro, incluyendo al postulante, su cónyuge y los hijos menores de 18 años. Las mujeres no casadas recibirán 10 puntos adicionales si son solteras, viudas o anuladas.

iv) Subsidio solicitado: se otorga 1 punto por cada U.F. de menos que se solicite, según la siguiente tabla:

VIVIENDA DE HASTA 400 U.F.	VIVIENDA DE MAS DE 400 U.F. Y HASTA 900 U.F.	VIVIENDA DE MAS DE 900 U.F. Y HASTA 2000UF.	PUNTAJE
TRAMO 1	TRAMO 2	TRAMO 3	
140	120	100	0
130	110	90	10
120	100	80	20
110	90	70	30

iv) Crédito requerido: se le agregan 0,3 puntos por cada U.F. que resulte de la diferencia entre el máximo permitido en el tramo y el crédito efectivamente solicitado, teniendo en consideración los siguientes topes:

e) **Financiamiento.**

La vivienda se financia con tres rubros: el subsidio, el ahorro del postulante y un crédito hipotecario eventual.

Se establecen tres niveles de vivienda, según valor, asociándose cada uno de ellos, a montos diferentes de subsidio directo y a distintos montos máximos de crédito, conforme el siguiente detalle:

TRAMO DE VALOR VIVIENDA (UF)	MONTO MAXIMO DE SUBSIDIO (UF)	MONTO MAXIMO DE CREDITO (UF)
Hasta 400	110 a 140	280

Hasta 900	90 a 120	670
Hasta 2 000	70 a 100	1 000

En zonas de "renovación urbana" por una vivienda de hasta 1500 UF, el subsidio puede ser de 120 a 150 UF.

El crédito se paga a 12, 15 ó 20 años, siendo el interés de entre 8,5% y 10,0% anual.

El ahorro previo puede ser en cuenta de ahorro para la vivienda en cualquier banco o sociedad financiera, o en una cooperativa o, en su lugar, puede aportarse un sitio de su propiedad.

2. Programa de vivienda básica

Se le conoce también como Programa de Marginalidad Habitacional o Subsidio Habitacional Básico.

a) **Beneficiarios.** familias de escasos recursos que no sean propietarias de una vivienda (allegados o similares), o que deban ser erradicadas de su actual residencia por razones vinculadas a la precariedad, inseguridad, carencias, o problemas de sanidad de éstas, o por estar edificadas en terrenos inapropiados, etc.

b) **Descripción:** Una vivienda básica comprende un sitio urbanizado y una vivienda definitiva compuesta de baño, cocina, estar-comedor y dos dormitorios.

Construcción por particulares. Las obras son contratadas por los SERVIU y ejecutadas por empresas constructoras privadas, seleccionadas por licitación pública.

c) **Postulación.** Se puede postular individual o colectivamente, a través del Departamento de Desarrollo Social de la municipalidad respectiva, o por el SERVIU correspondiente. Hay que inscribirse en el Registro Nacional de Postulantes al Programa de Vivienda Básica, llenando el formulario respectivo.

Para la postulación grupal se exige contar con personalidad jurídica. El puntaje que se asigna a los postulantes considera los siguientes factores: antigüedad de la inscripción en el Registro respectivo; ahorro en dinero ingresado por el postulante en una Cuenta de Ahorro a Plazo para la Vivienda; su ubicación en el Sistema de Estratificación Social, medida a través de la aplicación de la ficha CAS II, y la composición del grupo familiar,

considerando al efecto al propio postulante, a su cónyuge y a sus hijos menores de 18 años.

d) **Asignación.** El SERVIU entrega las viviendas a los postulantes inscritos en sus registros, seleccionándolos, conforme a procedimientos previamente establecidos, y publicando sus nombres en un diario de circulación nacional.

e) **Financiamiento.** El valor total de la vivienda es de menos de 200 UF, salvo en algunas regiones extremas o localidades específicas, donde el costo de construcción es superior, compensándose tal situación con un subsidio también mayor. Se financia a través de tres fuentes:

i) El ahorro mínimo de 8 UF realizado por el postulante, de las cuales 4 UF son requisito para entrar en el proceso de selección y 4 UF deben ser completados en el caso de ser seleccionados;

ii) Subsidio del Estado por un máximo de 150 UF, que el beneficiario no devuelve, y cuyo monto asciende hasta el 75% del valor de la vivienda, y

iii) crédito hipotecario optativo de 52 UF, otorgado por el mismo SERVIU, a un plazo no superior a 20 años y a una tasa de interés real anual del 8%. Los dividendos de este crédito no pueden comprometer, en el momento de pactarse, más del 20% de la renta conjunta del postulante y su cónyuge, ni ser inferiores al equivalente a 0,3 U.F. mensuales.

f) **Pérdida del beneficio.** Se pierde si no se concurre a elegir la vivienda habiendo sido citado; cuando no se cumple con el ahorro declarado, antes del cierre del registro; cuando voluntariamente se rechaza la vivienda; cuando se incurre en una infracción a las normas que regulan este subsidio y ésta es detectada antes de la obtención del título de dominio de la vivienda.

3. Programa de atención especial para la ancianidad

a) **Beneficiarios.** Se aplica a mayores de 65 años que deben postular individualmente y poseer los requisitos enumerados precedentemente.

b) **Descripción.** Las viviendas se entregan en comodato (cuando la renta familiar mensual es igual o inferior a 1,5 UF) o arrendamiento (cuando el ingreso mensual es superior a esa cifra, con un arriendo que será 20% de la renta o pensión bruta mensual del postulante y su cónyuge), por un plazo de 2 años renovables por igual periodo, luego de acreditar ante el SERVIU, la supervivencia

del asignatario. Si el beneficiario fallece, la vivienda se entregará en iguales condiciones al cónyuge supérstite, declarado como tal por el beneficiario al momento de postular. A falta de éste, la vivienda será restituida al SERVIU.

c) **Postulación.** La postulación se hace a través del Departamento de Desarrollo Social de la municipalidad respectiva o del SERVIU, una vez hecho el llamado, e inscribiéndose en el Registro Nacional de Postulantes al Programa de Vivienda Básica. Deben estar encuestados por la CAS-2. Hay llamados especial publicados en la prensa dirigidos a este sector de población.

4. Programa de vivienda progresiva

Este Programa (Decreto Supremo de Vivienda y Urbanismo n° 140 de 1990) se compone de dos etapas.

B.1. Primera etapa

a) **Beneficiarios.** El programa está destinado a familias en emergencia habitacional, en especial las que viven como allegadas.

b) **Descripción.** En la primera etapa se entrega como mínimo un sitio urbanizado y la unidad sanitaria compuesta de baño y cocina.

La construcción de las unidades habitacionales podrá contratarla el SERVIU o directamente la organización favorecida, debiendo contar para ello con la asistencia técnica de una **Entidad Asesora de Vivienda Progresiva**, que es una institución que debe cumplir ciertos requisitos y estar inscrito en un registro especial que para estos efectos lleva el MINVU.

c) **Postulación.** Puede postularse individual o colectivamente. Hay que inscribirse en el Registro Nacional de Postulantes al Programa de Vivienda Progresiva en el SERVIU o en el Departamento de Desarrollo Social de la municipalidad respectiva.

Se exige para la inscripción:

- Cédula Nacional de Identidad del postulante y su cónyuge;
- Libreta de familia en que se encuentre registrada la partida de nacimiento de los hijos y/o la defunción del cónyuge;
- Tener una Libreta de Ahorro para la Vivienda; actualmente el decreto permite a los postulantes inscribirse en el registro teniendo una libreta que no sea de Ahorro para

la Vivienda. Deben de haber enterado un mínimo de 3 U.F. para la primera etapa, ó 5 U.F. para la segunda.

- Estar encuestado con la Ficha CAS II.

d) **Asignación.** La selección se efectúa por regiones y participan todos los postulantes inscritos que cumplan con los requisitos La selección se efectúa por estricto orden de prelación de los puntajes de los postulantes, habiendo listados independientes para los individuales y para los que lo hacen en grupo.

Los factores para la selección que se suman entre sí para dar origen al puntaje de postulación, son los siguientes:

- Puntaje obtenido de la Ficha CAS II;
- 10 puntos por cada integrante del grupo familiar, considerando como miembros al propio postulante, su cónyuge, los hijos menores de 18 años, los hijos mayores de 18 años que presenten algún impedimento (comprobado mediante certificado del Servicio de Salud) y los padres del postulante si están registrados como cargas suyas (presentando copia del documento que así lo acredita y adjuntando, además, una declaración jurada);
- 0,5 puntos por cada mes de antigüedad de la inscripción, factor que no se considerará en 1990 y 1991 por ser el período de la puesta en marcha del Programa;
- 1 punto por cada U.F. ahorrada.

A los postulantes en grupo se le otorgan, además, 10 puntos adicionales por cada integrante del grupo, con un tope máximo de 50 puntos.

También se puede postular con terreno propio, que es aquel cuyo dominio se encuentra inscrito en el registro de propiedad del Conservador de Bienes Raíces, a nombre del postulante o del grupo de postulantes, antes de la fecha de la selección. El sitio propio otorga un puntaje adicional, de acuerdo a la siguiente tabla:

- | | |
|--|-----------|
| - Sitio sin urbanizar | 20 puntos |
| - Sitio sin urbanizar pero con los proyectos respectivos | 30 puntos |
| - Sitio semiurbanizado que cuenta a lo menos con 2 de los siguientes servicios: alcantarillado, agua potable, electricidad, pavimentación mínima | 40 puntos |

- Sitio urbanizado (con los 4 servicios) 60 puntos

e) **Financiamiento.** Se financia con:

i) Ahorro del postulante, mínimo 3 UF (1,5 UF para entrar al proceso de selección y el resto al ser seleccionado). Quienes acrediten poseer un sitio propio no deben cumplir con el ahorro mínimo exigido.

ii) Subsidio estatal, máximo de 100 UF, que el beneficiario no devuelve.

iii) Crédito hipotecario optativo por 17 UF, otorgado por el SERVIU, que se paga en 5 años, con dividendos mensuales iguales. Incluye intereses, amortización, seguro de incendio y de desgravamen. El dividendo mínimo será 0,3 UF (el valor de la UF será el correspondiente al día 10. de enero del año en que se cancela el dividendo).

f) **Pérdida del derecho.** El beneficio termina si el beneficiario no cumple los compromisos que ha asumido; si no ocupa la vivienda en un plazo de 15 días; si la vende, arrienda, o traspasa antes de los 5 años, aun si ya la ha pagado íntegramente, sin autorización del SERVIU o resolución judicial.

B.2. Segunda etapa

Esta fase del Programa de Vivienda Progresiva del MINVU tiene las siguientes características:

a) **Beneficiarios.** Están en tal condición los que se han beneficiado de la I Etapa del Programa de Vivienda Progresiva, después de transcurridos 24 meses desde la entrega material de la solución habitacional. También pueden postular los propietarios o asignatarios de Lote con Servicio y solución similar, entregada por alguna institución de vivienda o por la municipalidad.

b) **Descripción.** Comprende la construcción de la segunda etapa del proyecto habitacional.

c) **Postulación.** Puede hacer en forma individual o colectivamente. Hay que inscribirse en el Registro Nacional de Postulantes a Vivienda Progresiva, lo que se hace en el Departamento de Desarrollo Social de la Municipalidad o en el SERVIU. Se requiere estar encuestado por la ficha CAS-2. Cada dos años hay que actualizar los antecedentes.

d) **Financiamiento.** Se financia con:

i) Ahorro mínimo de 5 UF del postulante (2,5 UF para entrar al proceso de selección y otro tanto al momento de ser seleccionado);

ii) Subsidio estatal máximo de 35 UF;

iii) Crédito hipotecario optativo de 30 UF a 8 años plazo, con dividendo mínimo mensual de 0,3 UF (considerando la deuda de la primera etapa, si la hubiere).

e) **Asignación.** Por estricto orden de puntaje.

f) **Pérdida.** Si el beneficiario no cumple con los compromisos contraídos.

5. Subsidio habitacional rural

a) **Beneficiarios.** Habitantes rurales, mayores de edad, solteros o casados y menores casados, que ejerzan un empleo, profesión, industria u oficio, tengan o no cargas familiares, y que requieran casa con urgencia. La vivienda rural se puede ubicar en cualquier lugar del territorio nacional, excluyendo las áreas urbanas con más de 2.500 habitantes y las áreas de expansión urbana.

b) **Descripción.** Aporta un subsidio, por una sola vez, sin devolución, para la compra o construcción de una vivienda que no cueste más de 260 UF., salvo en el caso de postulación colectiva (aldeas, villorrios, etc.), o cuando las viviendas cuenten con todas las obras de urbanización exigidas para las viviendas sociales, en cuyo caso el valor máximo puede alcanzar hasta 400 U.F.

c) **Postulación.** Puede postularse en forma individual o colectiva. No sólo se contempla la construcción de viviendas en predios individuales, sino se estimula también la formación de villorrios u otras formas de agrupamiento rural, por cuanto ello facilita la provisión de servicios comunitarios (educación, salud, urbanización, etc.). Una vez hecho el llamado, se postula en el SERVIU o en la municipalidad.

d) **Asignación.** La selección de beneficiarios se efectúa en base a puntaje, por tipo de postulación (individual o colectiva) y región. El puntaje considera los siguientes factores:

i) Ahorro en Cuenta de Ahorro a Plazo para la Vivienda. Se obtienen 3 puntos por cada U.F. hasta un máximo de 10

U.F. Adicionalmente se otorga un punto por cada U.F. que exceda las 10.

ii) Composición del grupo familiar, recibiendo 10 puntos por cada carga menor de 18 años, incluyendo también a los padres.

iii) La ficha de calificación socioeconómica y de necesidad habitacional. Un cuestionario procesado computacionalmente asigna una puntuación cercana a los 120 puntos.

iv) Terreno, que aportará un puntaje adicional de 30 puntos.

v) Se adjudican, proporcionalmente, puntos suplementarios según que el monto de subsidio directo solicitado al momento de postular sea menor al máximo posible.

e) **Financiamiento.** Se paga con el subsidio, el ahorro del postulante y, eventualmente, un crédito hipotecario. El monto máximo de subsidio directo alcanza a 110 UF. En caso de las viviendas cuyo valor máximo puede alcanzar a 400 UF, es posible acceder a créditos hipotecarios complementarios, hasta por 280 U.F. con derecho a subsidio implícito.

D. ¿QUE ROL DESEMPEÑAN LOS MUNICIPIOS EN ESTOS PROGRAMAS?

En los programas del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el Municipio es, la puerta de entrada, el receptor de postulaciones para los Programas de Vivienda Básica y Vivienda Progresiva, porque se ha establecido el requisito de haber sido encuestado con la FICHA CAS-2.

Desde el punto de vista del municipio, el sistema funciona de la siguiente manera:

- i) el interesado solicita ser inscrito para postular a una vivienda;
- ii) el municipio lo inscribe y posteriormente sus funcionarios visitan el domicilio del interesado para encuestarlo con la respectiva ficha;
- iii) una vez realizado este trámite, los antecedentes se envían al SERVIU regional que, a su vez, lo hace llegar al MINVU.

Cada vez que se modifica alguno de los factores considerados en el cálculo de su puntaje, el postulante debe concurrir al municipio para que le incorporen las respectivas modificaciones a

sus antecedentes de postulación (por ejemplo, depósito de ahorro, cambio de domicilio, nuevos nacimientos, etc).

La selección de los postulantes es facultad del MINVU. El municipio no tiene ingerencia en ello. Sin embargo, constituye una instancia de apoyo al interesado con información y orientación.

El municipio puede jugar un papel más protagónico en el Programa Especial de Vivienda (DS/235) 17), que faculta al MINVU a desarrollar programas de construcción de viviendas sociales que organicen entidades de derecho público o privado, destinados a la atención de postulantes inscritos en el Registro (D.S. N°62/ V y U, de 1984), que opten por el sistema de atención a que se refiere este reglamento. En tal caso, el municipio puede organizar grupos de postulantes. Como se indicó, los requisitos exigidos son mayores para la solución SERVIU, pero será entregada en menos tiempo y los beneficiarios conocerán con anticipación la ubicación de su nueva casa.

En términos generales, este sistema funciona de la siguiente manera: Una vez al año el municipio solicita al SERVIU cupos para el programa. Luego de revisar las solicitudes, el SERVIU distribuye. Al tramitar la solicitud de cupos, el municipio debe saber si sólo actuará como organizador, presentando postulantes que recibirán su solución en otras comunas, o si cuenta con terrenos -propios o de particulares- para llevar a cabo el Programa.

Esta modalidad ha sido usada preferentemente con la participación de la municipalidad como entidad organizadora que colabora con grupos de postulantes de su comuna, apoyándolos en la postulación ante el SERVIU. La ejecución de las soluciones ha recaído en el SERVIU o en la Cámara Chilena de la Construcción.

A pesar de estas posibilidades, el municipio está limitado al menos por tres factores: el marco legal-institucional; el técnico y el financiero. Debe atenerse a la reglamentación de su Ley Orgánica; cumplir con las exigencias de licitaciones públicas; consultar al CODECO, etc. Por otro lado, carece de recursos propios (terrenos, recursos humanos y financieros) para participar más activamente.

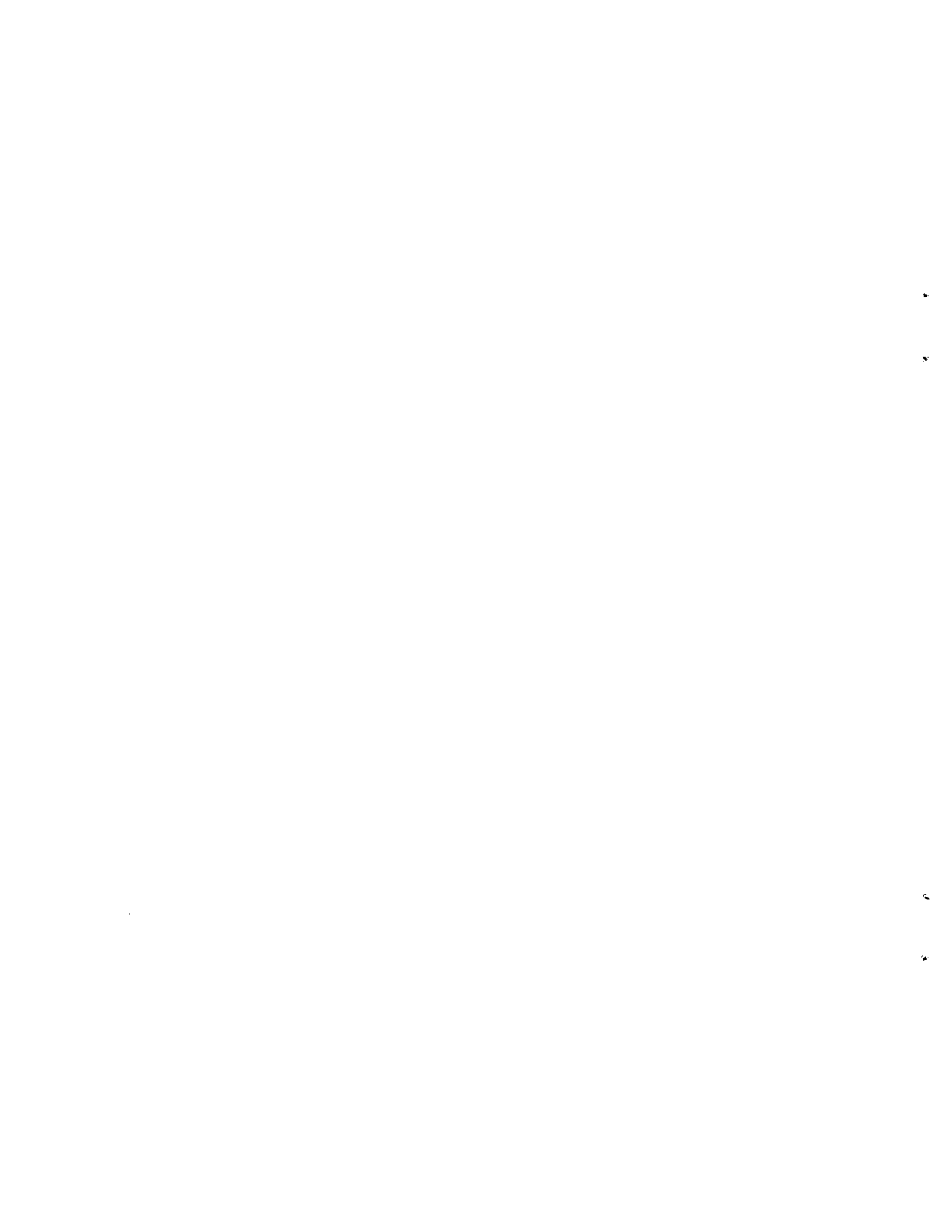
De hecho, la municipalidad es receptora de las solicitudes de vivienda social, básica y progresiva y, eventualmente, organizadora de grupos de postulantes que cumplen las exigencias del DS 62 (V y U) que presenta al SERVIU. En este hipotético caso se asocia con el MINVU, mediante un convenio con SERVIU.

En los programas del Ministerio del Interior -Programa de Lotes con Servicio- el rol municipal es más activo: maneja la cartera hipotecaria; financia y contrata los estudios necesarios para la ejecución de los proyectos; contrata -también vía licitación pública- las obras y las controla; entrega los títulos

de dominio y apoya y capacita a los usuarios para el uso y la consolidación de la vivienda definitiva. Sin embargo, el volumen de soluciones entregadas por esta vía es muy inferior al de los programas del MINVU/SERVIU.

PARTTE IV

PLANIFICACION, PRESUPUESTO Y FINANZAS



Capítulo 13

PLANIFICACION MUNICIPAL

I. ¿QUE ES PLANIFICAR?

Planificar es elegir racionalmente, entre diversos cursos de acción posibles, aquel que permita asignar recursos escasos de la manera más eficiente para el logro de ciertos objetivos prefijados, en un periodo de tiempo determinado.

La función de planificación es básica a cualquier Estado por cuanto tiene que ver con la selección de alternativas, el establecimiento de prioridades, la compatibilización de objetivos e instrumentos y la posibilidad de introducir cambios en el sistema social.

II. ¿QUE HACE LA MUNICIPALIDAD EN PLANIFICACION?

Entre las funciones privativas de las municipalidades se encuentra la planificación y regulación urbana de la comuna, la elaboración del plan regulador comunal, y la promoción del desarrollo comunitario. La ley No. 18.695 señala la necesidad de definir un Plan de Desarrollo Comunal, el cual debiera abarcar proposiciones de corto, mediano y largo plazo.

Un plan de desarrollo local es un conjunto de normas, objetivos y metas que permiten racionalizar, programar, regular y orientar la acción del sector público, de los organismos de participación comunitaria y del sector privado locales con el fin de utilizar en forma óptima los recursos existentes, mejorar la calidad de la vida e impulsar el desarrollo local.

El alcalde requerirá el acuerdo del Concejo Municipal para aprobar los proyectos de plan comunal de desarrollo y del presupuesto municipal, y sus modificaciones; para aprobar los programas de ejecución del Plan Comunal de Desarrollo, y sus modificaciones; y para aprobar el proyecto del plan regulador comunal, y sus modificaciones.

La SECPLAC es la secretaria técnica del alcalde y del concejo municipal en la preparación y coordinación de políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la comuna. Asesora al alcalde en la elaboración de los programas del Plan Comunal de Desarrollo y del Presupuesto Municipal. Evalúa el cumplimiento de planes, programas y proyectos y del presupuesto municipal e informa sobre estas materias al alcalde y al concejo municipal.

La SECPLAC debería definir ciertos pasos o fases en la elaboración del Plan Comunal de Desarrollo tales como:

- a) diagnóstico y definición de problemas;
- b) formulación y diseño de programas y proyectos, presentando alternativas y "menú" de soluciones;
- c) consultas, negociación y concertación de alternativas;
- d) ejecución, previo acuerdo del concejo municipal; y
- e) evaluación de resultados e impactos.

La práctica ha sido, en todo caso, precaria y las etapas tanto de diagnóstico como de evaluación se han realizado parcialmente.

Por su parte, la unidad de obras municipales es la encargada de elaborar y velar por el cumplimiento del plan regulador comunal y de las ordenanzas correspondientes, en consulta permanente con la SECPLAC.

La unidad de administración y finanzas colabora con la SECPLAC en la elaboración del presupuesto municipal.

La fiscalización del cumplimiento de los planes municipales y de la ejecución del presupuesto municipal le corresponde al concejo municipal.

El Consejo Económico-Social Municipal deberá ser consultado por el Alcalde sobre:

- la planificación del desarrollo comunal. El Consejo formulará los lineamientos que habrán de tenerse en cuenta en la preparación del plan de desarrollo comunal y de los programas que de él deriven y aportará criterios para la elaboración del plan regulador comunal;
- las políticas generales para la prestación de servicios públicos municipales;
- los proyectos de inversión local;
- los proyectos sociales en las áreas de educación, salud, vivienda y equipamiento comunitario.

El consejo deberá pronunciarse dentro del plazo de 15 días a contar de la fecha en que sea requerido por el Alcalde.

Anualmente, el Alcalde presentará una cuenta de su gestión al consejo, en cuyo caso se abrirá el debate al respecto, aportándose

los elementos que sirvan de base a las proposiciones referidas a la planificación del desarrollo comunal.

El alcalde, de propia iniciativa, podrá someter a plebiscito las materias de administración local relativas a inversiones de desarrollo comunal, a las políticas en materia de concesiones municipales y a las propuestas de modificación del plano regulador comunal.

El Plan de Desarrollo Comunal se compone de Programas Socioeconómicos, del Plan Regulador Comunal, y de un Plan Financiero que expresa la programación presupuestaria, intentando ser lo más integral posible.

En este Plan se tienen que considerar las iniciativas y demandas locales; las ofertas nacionales, regionales y provinciales vía programas y proyectos de ejecución comunal; las propuestas de acciones a desarrollar por el Municipio en función del impacto de las políticas económicas y otras que, como el plan regulador, condicionan al sector privado y a otros actores de la comunidad local.

Pero el aspecto que ha tenido más relevancia en el pasado reciente y que, probablemente, continuará teniéndola es el manejo de proyectos de inversión:

- entre los meses de abril y agosto, tanto los jefes de departamentos y/o servicios municipales presentan sus "ideas de proyectos" a la SECPLAC;
- en agosto se cuenta con un preprograma que es puesto a discusión de los proponentes. Igualmente, en esta época se conoce el marco presupuestario;
- en septiembre, sobre la base de estos elementos, se debe presentar una versión revisada;
- como resultado de este proceso surge el Plan de Inversiones que se entrega a la Intendencia durante el último trimestre.

La aprobación corresponde al Intendente Regional. Si bien unas pocas municipalidades logran autofinanciar los proyectos que presentan, la mayor parte de ellas debe competir con otros municipios los recursos de diversos Fondos existentes y administrados en el nivel central, o bien conseguir la ejecución directa de algunas obras por parte de Ministerios, principalmente en materia de vivienda y urbanización.

En realidad, por escasez de recursos, en muchos municipios las decisiones relativas a inversión dependen, en lo fundamental, de la autoridad política regional. Un proceso similar se da en los

propios municipios, donde la estructura de decisiones resulta permeable a discusiones, proposiciones y sugerencias de los vecinos, capaces de mostrar su influencia.

III. ARTICULACION ENTRE MUNICIPALIDAD Y LOS OTROS NIVELES DE GOBIERNO

Las tareas de planificación y presupuesto suponen, exigen, una articulación entre autoridades que actúan en diversos niveles territoriales.

En tal sentido, la tarea de planificación comunal debe articularse con:

- a) los planes, políticas y proyectos nacionales de desarrollo;
- b) los planes y programas regionales y aquellos formulados por las corporaciones regionales y las de carácter metropolitano.

Corresponde, entonces, una breve mención a las instituciones que tienen que ver con las actividades de planificación en cada nivel.

A. PLANIFICACIÓN NACIONAL

Desde el punto de vista de la planificación nacional la coordinación normativa y fijación de políticas corresponde al gobierno central, fundamentalmente a través de aquellos órganos de mayor vinculación técnica.

1. MIDEPLAN

Este ministerio tiene gran incidencia en el sistema de planificación nacional y la cooperación técnica.

El ministerio fue creado por la ley n° 18.979 Del 13 de julio de 1990. Es una secretaría de estado encargada de colaborar con el presidente de la república en el diseño y aplicación de políticas, planes y programas del desarrollo nacional; de colaborar con los intendentes regionales en el diseño de políticas, planes y programas de desarrollo regional; de proponer las metas de inversión pública y evaluar los proyectos de inversión financiados por el estado; de armonizar y coordinar las diferentes iniciativas del sector público encaminadas a erradicar la pobreza, y de orientar la cooperación internacional que el país reciba y otorgue.

Corresponderá especialmente al ministerio:

- a) efectuar los estudios, análisis y proposiciones relativos al desarrollo nacional, en sus aspectos global, sectorial y regional, oyendo las propuestas de los diferentes sectores involucrados;
- b) proponer anualmente al presidente de la república las metas de inversión pública sectorial y regional necesarias para la preparación del proyecto de ley de presupuesto de entradas y gastos de la nación;
- c) proponer anualmente al presidente de la república un plan global e integrado para enfrentar los problemas de pobreza y desempleo;
- d) coordinar, con la dirección del presupuesto del ministerio de hacienda, los proyectos de presupuestos anuales que presentan los ministerios, las intendencias, instituciones descentralizadas y empresas del estado, de acuerdo con las referidas metas;
- e) colaborar con los ministerios del interior y de hacienda en la preparación del proyecto de presupuesto del fondo nacional de desarrollo regional;
- f) establecer los criterios de evaluación económica y social para los proyectos de inversión financiados directa o indirectamente por el estado y colaborar con el ministro de hacienda en la definición de normas de financiamiento para planes y proyectos de desarrollo, en especial de aquellos sustentados total o parcialmente con recursos externos;
- g) proponer y asesorar técnicamente a los intendentes, a través de las secretarías regionales ministeriales de planificación y de coordinación para la formulación y elaboración de políticas, planes, programas de desarrollo y presupuestos de inversiones regionales;
- h) orientar la aplicación de la política de cooperación internacional, adecuándola a las necesidades de recursos de los diferentes programas y proyectos del país en todas las áreas de desarrollo, e
- i) propiciar investigaciones sobre técnicas de planificación y de evaluación en las materias asignadas al ministerio. Para estos efectos podrá concertarse con los organismos técnicos, tanto públicos como privados, nacionales o extranjeros.

La organización del ministerio será la siguiente:

- el Ministro de Planificación y Cooperación.
- el Subsecretario
- la división de planificación, estudios e inversión, la división de planificación regional, la división social, la división jurídica y la división administrativa, y
- las secretarías regionales ministeriales de planificación y coordinación.

En cada región del país habrá una secretaría regional ministerial, dependiente técnica y administrativamente del ministerio de planificación y cooperación, la que servirá de organismo asesor del intendente, sin perjuicio de las facultades del consejo regional de desarrollo. Estos temas fueron analizados en el módulo anterior.

2. La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) del Ministerio del Interior

Existente a partir de 1984, fecha de creación del cargo de Subsecretario (Ley 18359), asume tareas de colaboración en materias relativas a coordinación, impulso y evaluación del desarrollo regional, provincial y local y en funciones de modernización y reforma administrativa; dando continuidad, de alguna manera, a los trabajos realizados por CONARA.

En ese marco, sus funciones de coordinación de la aplicación de políticas, planes y programas de desarrollo regional están, especialmente referidas a materias financieras, presupuestarias y contables de la inversión regional. Además se le han asignado tareas específicas en cuanto a presupuesto y gestión de programas del Fondo Nacional de Desarrollo Regional y de la asignación del Fondo Común Municipal, así como gestión en otros programas de carácter local (Mejoramiento de barrios, Mejoramiento urbano).

Para el desarrollo de sus funciones y en particular en lo referido a la gestión de programas con financiamiento BID, cuenta con oficinas ejecutoras regionales (UCR), dependientes del Departamento de Inversiones de esta Subsecretaría, que mantienen una importante coordinación con las SERPLAC en cada región.

3. El Ministerio Secretaría General de la Presidencia

Creado en 1990, debe realizar funciones de coordinación y asesoría al Presidente y a los Ministros, proveyéndolos, entre

otros medios, de las informaciones y análisis político-técnicos necesarios para la adopción de las decisiones que procedan. Para sus funciones se organiza en una Subsecretaría y seis Divisiones: Ejecutiva, Jurídica, Legislativa y de Coordinación Interministerial, de Relaciones Políticas e Institucionales, de Estudios y de Secretaría y Administración General de la Subsecretaría.

De sus tareas cabe mencionar en el contexto de este punto, la coordinación con MIDEPLAN de la confección del Mensaje anual presidencial, el apoyo a comités interministeriales y los análisis y evaluaciones de la realidad nacional en el ámbito político y económico-social.

4. Oficinas de planificación y presupuesto de los ministerios (OPLAP)

En estas oficinas se produce planificación y coordinación a través de los proyectos que analizan, del mismo modo que en los servicios públicos donde existen Direcciones nacionales de regiones.

A estas oficinas les corresponde coordinar, analizar y revisar los proyectos que envían los servicios nacionales dependientes o las SEREMIS, y presentarlos al Ministro para su aprobación. Se vinculan estrechamente con MIDEPLAN para estos mismos fines.

5. Comités y comisiones interministeriales

Se definen como mecanismos de orientación, información y acuerdo ministerial, no constituyen instancia decisoria, y tienen como objetivos: cautelar los requerimientos de coherencia gubernativa, coordinar la implementación de los programas y políticas de gobierno y presentar al Presidente opciones de decisión política en materias complejas.

Existen cinco comités interministeriales en los ámbitos: político, económico, económico-social, infraestructura y de desarrollo; y ocho comisiones en: riego, medio ambiente, descontaminación de la RM; transporte urbano e interurbano, comercio exterior, separación y mejoramiento de los puertos y crédito externo.

B. PLANIFICACIÓN SUBNACIONAL

La planificación subnacional tiene que ver con los niveles región, provincia y municipio. A través de ellos es posible contribuir a impulsar estrategias de desarrollo regional, basadas

en fuerzas predominantemente endógenas, potenciando la movilización e interacción de los recursos regionales. Corresponde también que a este nivel se busque fomentar la capacidad local de solución de problemas, aumentar la participación social en los procesos de toma de decisiones, orientarse a la innovación, integrar fuerzas económicas regionales, promover el surgimiento de la identidad local.

¿Cuáles son en el sistema chileno los organismos que tienen un papel preponderante en esta modalidad de planificación? Los hay con responsabilidades de coordinación política, mientras otros desempeñan papeles técnicos.

1. La coordinación política

Como ya se indicaba, a nivel regional ella es asumida por el Intendente y el Consejo Regional, en los que radica la formulación de la política y planes de desarrollo regional, sujeto a los planes nacionales, la aprobación y control de ejecución de los proyectos del plan y presupuesto regional, la distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional y de algunos fondos sectoriales sociales. Con la reforma, el gobierno regional incrementa, gracias a su disponibilidad de recursos, su potencialidad de ejercer una efectiva tarea de gobierno.

A nivel provincial, el Gobernador coordina y propone proyectos de desarrollo al Intendente, al mismo tiempo que prioriza proyectos de algunos programas de desarrollo local. El Consejo económico y social establecido en la reforma podría tener una significación mayor en este sentido.

Sobre el nivel comunal, la formulación del plan comunal sujeto a los planes nacionales y regionales, las responsabilidades son del alcalde y el concejo municipal, con alguna consideración del consejo económico y social de ese nivel.

2. La coordinación técnica

a) Nivel regional

En este nivel corresponde enfatizar el papel de las SERPLAC y los SEREMI.

i) SERPLAC

Su trabajo, en la práctica, se centra en las siguientes áreas:

- recopilación de estadísticas e información sobre desarrollo regional

- planificación y políticas de desarrollo regional: identificación de problemas y potencial del desarrollo, proposición de estrategias, criterios de prioridad para nuevas inversiones y participación en elaboración de programas y diseño de políticas de desarrollo.
- presupuestos regionales: formulación y apoyo en la evaluación de cumplimiento de los presupuestos regionales para lo cual colabora con los organismos estatales regionales.
- preinversión y proyectos del sector público: actividad principal, que involucra la identificación de oportunidades de inversión pública y privada, evaluación, recomendación técnica e inclusión en el presupuesto, seguimiento y evaluación de impacto, etc. Proposición de metas de inversión pública regional para la formulación del presupuesto nacional.
- formulación y revisión de proyectos elegibles para el FNDR (y Programa FNDR-BID) y, vinculado a ello, asegurar el flujo al BIP (en el Sistema nacional de Proyectos) de proyectos específicos de inversión y su análisis, técnico-económico, para lo cual actúa en estrecha coordinación con las SEREMIS y UCR.

Finalmente cabe señalar que, aunque no dependen jerárquicamente de la SERPLAC, tanto la oficina regional de PROCHILE como el encargado regional del FOSIS tienen su sede en este organismo, lo que facilita un trabajo articulado en los temas abordados por tales organismos, promoción de exportaciones y desarrollo social respectivamente.

ii) SEREMI

Trabajan conjuntamente con la SERPLAC pero participan, además, del Gabinete regional donde permanentemente se analizan los problemas y políticas regionales y, como ya se indicó, han configurado comités regionales de carácter interministerial, con el objeto de facilitar la coordinación para la identificación de problemas y búsqueda de propuestas integrales. En dichos comités se incluyen Direcciones regionales de servicios públicos y empresas públicas con asiento en la región, en el estilo de los organismos interministeriales nacionales ya presentados.

Las UCR forman parte de este proceso por su estrecha colaboración con SERPLAC, por labores de asesoría al Intendente y participación en el Gabinete regional.

b) Nivel provincial

En este nivel pueden haber delegaciones de SERPLAC, que sirven de enlace con las autoridades provinciales y las municipalidades y que, además, asumen las tareas propias de SERPLAC en el ámbito provincial. Probablemente también habrán tareas allí derivadas de la puesta en funcionamiento de los consejos económicos y sociales provinciales.

Finalmente, ambos procesos de planificación, nacional y subnacional, se entrelazan a través de un conjunto de articulaciones interniveles, lo que se da básicamente a través de los siguientes mecanismos y requerimientos:

- participación de concejales municipales en la designación del concejales regionales
- la preparación de políticas, planes, programas y presupuestos regionales ajustados a los nacionales,
- la participación de los Gobernadores provinciales en el gabinete regional.
- el plan de desarrollo comunal ajustado a los planes nacionales y regionales. Los planes comunales son sometidos al intendente. Además el Acuerdo plantea el conocimiento previo que harán los Consejos regionales del financiamiento central a los municipios, y
- el subsistema de planificación: MIDEPLAN- SERPLAC- delegados provinciales- SECPLAC se encuentra técnicamente articulado; en particular cabe a la SERPLAC colaborar a las municipalidades en relación a los proyectos de inversión local.

La comprensión global de las articulaciones territoriales requiere considerar el presupuesto, particularmente, porque la ley orgánica de administración presupuestaria explicita que el sistema de planificación deberá orientar el presupuesto, que será la expresión financiera de planes y programas.

IV. PLANIFICACION Y PRESUPUESTO

Las características que tiene el presupuesto municipal son abordadas extensamente en el Capítulo respectivo. Lo mismo sucede con el tema de las finanzas. Aquí corresponde enfatizar los enlaces que existen entre los diferentes niveles de gobierno, en especial, la vinculación entre la comuna con la provincia y la región, en aspectos que están estrechamente relacionados con la planificación,

como son la obtención de recursos para la inversión pública, y la aprobación de los mismos.

A. SISTEMA NACIONAL DE INVERSION PUBLICA

El proceso de elaboración presupuestaria se alimenta de un modo importante en el Sistema nacional de inversión pública. Este sistema se ubica en una "organización institucional de tipo funcional, descentralizada y desconcentrada territorialmente", donde se pueden distinguir tres tipos de funciones: de gobierno (decisión), de administración (ejecución) y de asesoría (coordinación).

La descentralización territorial en este sistema presenta tres niveles de gestión en el proceso de toma de decisiones: nacional, regional y comunal.

1. Nivel nacional

MIDEPLAN coordina las acciones de las instituciones en materia de inversión pública, administra el Sistema de Estadísticas Básicas de Inversión (SEBI) y el Banco Integrado de Proyectos (BIP), se responsabiliza por las metodologías de evaluación de proyectos y asesora a la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda (DIPRES) en la asignación de recursos del presupuesto nacional a proyectos de inversión.

La Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda determina el marco global de asignación presupuestaria, coordina el proceso de formulación presupuestaria sectorial y regional, prepara el proyecto de presupuesto de inversión anual, efectúa el seguimiento físico y financiero de proyectos en etapas de inversión y preinversión, etc. La SUBDERE realiza una tarea similar respecto al Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

Las OPLAP por su parte coordinan proyectos de sectores y regiones que luego canaliza a MIDEPLAN para su recomendación e incorporación en el presupuesto. Las empresas del Estado plantean sus proyectos a MIDEPLAN para la evaluación técnico-económica y se hace participar en comisiones técnico-normativas para su compatibilidad con la política de desarrollo del sector.

2. Nivel regional

Cabe destacar el rol decisor que le cabe al Consejo regional, tanto en la aprobación del presupuesto regional como en la resolución de la inversión de recursos del FNDR, a propuesta del Intendente, y en la distribución intrarregional del ISAR. La

coordinación está fuertemente concentrada en la SERPLAC. En este campo, con la apertura de fuentes de financiamiento, es donde mayores cambios se han dado para la planificación y el desarrollo descentralizados.

a) Inversión sectorial de asignación regional (ISAR)

Es una asignación que contempla estudios preinversionales, programas y proyectos de inversión de responsabilidad de un ministerio, que deba materializarse en una región y cuyos efectos directos se concentren especialmente en su ámbito. Su distribución entre regiones será de acuerdo a criterios de eficiencia y equidad. La distribución intrarregional entre proyectos corresponderá al Gobierno regional.

b) Convenios de Programación (CP)

Son definidos para la realización de proyectos concordados por el gobierno regional y un ministerio en función de prioridades regionales, por un período superior a un año. Pueden participar uno o más ministerios y una o más regiones asociadas para tales efectos. Deberán ser firmados además por los Ministros del Interior y de Hacienda.

Adicionalmente, debe recordarse que la ley de Presupuesto 1992 ya incorpora algunas de estas modificaciones o se hacen algunas reservas para incorporarlas cuando se aprueben los cuerpos legales respectivos. Esto ocurre con las patentes mineras y la adición al FNDR de los recursos del Plan de mejoramiento de la calidad y cobertura de la educación (MECE).

Muchos de los nuevos instrumentos requerirán desarrollar una experiencia (y probablemente algún apoyo formativo) dentro de los equipos técnicos regionales. Por otra parte, abre la posibilidad de programaciones a un mayor plazo, facilitando la consolidación de propuestas estratégicas. Asimismo, permite hacer más efectiva la **interministerialidad** a nivel regional tanto por el dominio de asignación sectorial regional (ISAR) como por la posibilidad de interactuar con más de un ministerio en torno a prioridades regionales.

Debe mencionarse que hay un conjunto de otros programas y prestaciones sociales cuya distribución intrarregional recae en el Intendente o Gobernadores, lo cual refuerza la articulación de estos niveles con el comunal. Entre ellos se puede mencionar: Programas de mejoramiento urbano y equipamiento comunal, Subsidio familiar, Pensiones asistenciales y PMB y LS (que como se ha indicado pasa a integrarse al FNDR).

c) Los presupuestos sectoriales regionales

La formulación de estos presupuestos conlleva un proceso que, expuesto de un modo simplificado, supone las siguientes instancias:

- el sistema de planificación del sector público propone a las autoridades nacionales, regionales y locales las directrices que enmarcan la administración financiera del Estado, la DIPRES fija el marco presupuestario preliminar a cada ministerio y sus respectivos servicios y emana del Ministerio de Hacienda las instrucciones para formulación presupuestaria,
- los jefes provinciales y regionales de servicios proponen los anteproyectos de su presupuesto en sus respectivos ámbitos; en el presupuesto de inversión se incluye una lista de proyectos (cuya ficha EBI ha sido enviada a MIDEPLAN y cuenta con su recomendación técnico-económica) ¹;
- el SEREMI coordina y supervisa el anteproyecto sectorial regional. Es su decisión plantear qué proyectos se presentan para el FNDR o para el presupuesto sectorial, en ambos casos hay una activa participación de SERPLAC para la revisión, análisis y recomendación de proyectos;
- los Directores nacionales proponen los proyectos de presupuesto sectorial del servicio, los que se coordinan con los proyectos sectoriales regionales en la OPLAP de cada ministerio;
- en las discusiones de proyectos de presupuestos participan DIPRES, MIDEPLAN, representantes de ministerios y de otras instancias técnico-normativas; luego el proyecto va al Director de la DIPRES quien envía al Ministerio de Hacienda para Ley de presupuesto al Poder legislativo;
- luego de aprobada dicha Ley cada institución propone a la DIPRES desglose de cifras contempladas en ella, para la asignación de fondos por decreto.

Corresponde a las autoridades de los diversos niveles el control de la eficiencia en el manejo de recursos, apoyándose en la planificación y administración financiera en cada nivel. Desde el nivel regional al local hay un importante rol de la SERPLAC en cuanto a asistencia técnica en estas materias.

¹

Dependiendo del monto esta evaluación puede ser hecha en la SERPLAC.

V. PROYECTOS

Como ha podido verse, muchas de las fuentes adicionales de recursos que pueden obtener las municipalidades exigen que éstas presenten proyectos a diferentes entidades públicas a efectos de obtener los recursos necesarios para efectuar inversiones, sobre todo de naturaleza social, de ciertos Fondos existentes.

Esto hace necesario que los municipios tenga personal capacitado en preparación y evaluación de proyectos de inversión pública y sociales, así como que las instancias que deben considerar dichos proyectos, priorizarlos y asignar recursos cuenten con analistas entrenados. Mucho se ha avanzado en los últimos años en este sentido, pero hay carencias de importancia sobre todo en los municipios más necesitados. Parece haber una correlación positiva entre la mayor necesidad de acceder a los recursos de los Fondos y la mayor carencia de personal capacitado para preparar los proyectos que son el requisito indispensable. Seguramente, habrán esfuerzos de capacitación en este campo que tenderán a superar la limitación señalada.

Por considerarlo de algún interés, entonces, se presentan aquí algunos elementos básicos sobre la lógica de los proyectos.

¿QUE ES UN PROYECTO?

Es la unidad operativa más pequeña que, desde un punto de vista lógico, se presta para su planificación, financiamiento y ejecución, como unidad independiente dentro de un plan o programa. Consiste en un conjunto específico de actividades en que se invierten recursos escasos, con el objetivo de obtener beneficios.

Recurrir a la lógica de los proyectos, por tanto, es un instrumento para reorganizar y mejorar el proceso de inversión. Proporciona un marco y una secuencia lógica dentro de la cual se pueden recolectar y analizar datos, establecer prioridades, considerar opciones, etc. Impone una disciplina a los planificadores y a quienes deben tomar decisiones, asegurando que se tomen en cuenta los problemas y se los someta a un análisis sistemático, antes de adoptar decisiones.

A. ¿CUALES SON LAS ETAPAS DE UN PROYECTO?

El ciclo de un proyecto permite identificar algunas etapas clave:

i) **Identificación.** Se ocupa de identificar las ideas de proyectos en que podrían utilizarse los recursos disponibles a fin de alcanzar un objetivo considerado importante en el desarrollo local. Esas ideas deben someterse a una prueba inicial de viabilidad, es decir, deben mostrar cierta probabilidad de constituir las soluciones técnicas e institucionales pertinentes, cuyos costos sean proporcionales a los beneficios que se espera obtener y que existan o se adoptarán las medidas o políticas de apoyo adecuadas.

ii) **Preparación.** Pasada la prueba de identificación, debe seguirse con su análisis, estudio y formulación del proyecto. Esto exige profundizar el análisis de las dimensiones técnicas, económicas, financieras, sociales, institucionales y otras.

iii) **Evaluación.** Esta etapa permite determinar la solidez general del proyecto y su estado de preparación, a efectos que sea aprobado o rechazado.

iv) **Ejecución.** Implica el desarrollo real del proyecto, hasta su entrada en plena operación.

v) **Evaluación ex-post.** Busca determinar si se han alcanzado los objetivos del proyecto, permitiendo extraer lecciones de la experiencia, las cuales se puedan aplicar a proyectos similares en el futuro.

El ciclo de los proyectos es un proceso mediante el cual se transforman ideas de inversión desde su identificación hasta su operación como proyecto. Hay cuatro etapas:

a) **Identificación de la idea.** En ella se debe caracterizar en forma preliminar la idea, indicando si se justifica o no. En caso de recomendarla como viable, hay que seguir su estudio, recolectando datos y antecedentes y ahondar su análisis.

b) **Estudio de perfil.** Durante ella se elabora el proyecto preliminar basado en datos no necesariamente definitivos o completos. Los estudios no se desarrollan con gran profundidad para no consumir recursos y tiempo, pero se efectúan con la suficiente información y antecedentes como para evaluar con aproximación si la solución resulta apropiada para la solución del problema.

c) **Estudio de prefactibilidad.** Se profundiza el estudio de perfil, poniendo de manifiesto que el proyecto es prioritario, que es técnica y económicamente viable, que se han definido claramente los beneficiarios del proyecto y las posibles fuentes de financiamiento y, por último, que hay elementos para justificar la realización de estudios más completos y complejos a efectos de descartar soluciones y buscar alternativas para culminar con la selección de la mejor alternativa.

d) **Estudio de factibilidad.** Se realiza cuando se ha comprobado que está justificado invertir más recursos y tiempo en un estudio definitivo. Su objetivo es analizar con gran profundidad todos los componentes del proyecto y guiar la toma de decisión definitiva para efectuar la inversión por quien corresponda.

A. IDENTIFICACION Y PRESELECCION DE LA MEJOR OPCION DE PROYECTO

Para la identificación y preparación de un perfil de proyecto local pueden ejecutarse los pasos que se describen a continuación.

1. Identificación del problema

Para clarificar el problema hay que preguntarse: ¿Se cuenta con toda la información relevante acerca del problema e idea de proyecto motivo de estudio? ¿Se dispone de una visión clara y definida del entorno geográfico, económico y social del problema e idea de proyecto? ¿Se ha realizado un acabado diagnóstico del problema? ¿Cuáles son los elementos esenciales del problema? y ¿dónde está la principal dificultad y cuál es la magnitud actual del problema a enfrentar?

2. Generación de soluciones

Corresponde determinar cuáles serían las opciones o soluciones al problema identificado. La situación actual o sin proyecto debe optimizarse, es decir, se debe considerar la mejor solución al problema que es posible optar, sin recurrir a efectuar inversiones mayores. Para ello, hay que considerar e incorporar aquellos proyectos cuya ejecución está programada, optimizar la generación del bien o servicio ejecutando inversiones marginales en reparaciones menores, o aplicar medidas administrativas factibles que mejoren la calidad del bien o servicio entregado. Con esto se consigue que la evaluación del proyecto en estudio, no sobreestime sus beneficios. Por lo tanto, se debe describir claramente la situación actual y la situación sin proyecto.

La formulación de una alternativa de perfil de proyecto debe comenzar con un análisis sistemático de todas las actividades posibles en función de su potencial contribución a la solución del problema. Las actividades al combinarse darán como resultado un espectro de posibles alternativas, debiéndose elegir aquéllas que mejor contribuyan a los objetivos del proyecto o solución del problema.

3. Selección de la mejor opción de proyecto

Una vez planteadas las alternativas, se seleccionan aquellas más convenientes y viables desde el punto de vista económico y social, estimando para cada una de ellas, las inversiones requeridas, sus costos y sus beneficios para el mismo horizonte de evaluación. Finalizando con la elección de la mejor alternativa de perfil de proyecto.

La presentación del perfil de proyecto debe hacerse según los **formatos e instrucciones** impartidas por MIDEPLAN y el Ministerio del Interior, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Los pasos que sigue un proyecto municipal se presentan en el cuadro anexo.

B. FORMULACION DEL PERFIL DE UN PROYECTO LOCAL

Seleccionada la mejor opción o alternativa de idea de proyecto corresponde formular el perfil del proyecto, presentando información sobre los puntos siguientes:

1. Introducción

Debería contener nombre del perfil de proyecto, ubicación geográfica, nombre de las instituciones y organizaciones participantes, costo total, fuente de financiamiento, duración, fecha de inicio y de término, y fecha de presentación del perfil de proyecto.

2. Antecedentes

Se refiere resumidamente la situación socioeconómica de la comunidad donde se ubicará el proyecto, el tipo de sector socioeconómico y sus indicadores, los principales problemas y cómo se determinó la selección del perfil de proyecto, participación de los futuros beneficiarios, y las principales actividades que se llevarán a cabo.

Los antecedentes tienen el propósito de contribuir a la concepción y definición correcta de problema; permitir efectuar un diagnóstico o análisis de la situación-problema; identificar los beneficiarios del proyecto; garantizar que el perfil de proyecto esté relacionado con los objetivos de desarrollo nacional, regional y especialmente local; informar sobre la situación general del proyecto, al gobierno regional o local y demás agentes sociales interesados en él.

3. Justificación del perfil de proyecto

Responde la pregunta de por qué es necesario este proyecto. Para ello, previamente, se debería contestar ¿cuál es la magnitud actual del problema a solucionar con el proyecto?, ¿cómo el proyecto resolverá el problema?, ¿quién o qué grupo social o institución se beneficiará con el proyecto?.

4. Objetivos

En general, son de dos tipos. Los objetivos de desarrollo deberían indicar en forma clara quiénes o qué institución se beneficiará con el proyecto y cómo lo hará. Los objetivos específicos son más tangibles y prácticos, y consisten en el impacto esperado en el corto plazo.

5. Componentes técnico-económicos del perfil

Para apoyar la tomar de decisión acerca del perfil de un proyecto, en el estudio se deberán examinar:

- la magnitud e índole de la demanda o el mercado del producto o servicio, los grupos de beneficiarios potenciales o esperados y las áreas o zonas de influencia del proyecto,

- las soluciones técnicas disponibles,

- la disponibilidad de los principales recursos físicos y humanos y las aptitudes o calificaciones necesarias,

- el orden de magnitud de los costos, tanto para la inversión inicial como para la operación continuada,

- el orden de magnitud de las tasas de rendimiento financiero y económico, y

- la organización institucional, sus limitaciones y las cuestiones de política económica y social susceptibles de ejercer un efecto importante en el proyecto propuesto.

6. Marco institucional del perfil de proyecto

El marco institucional proporcionará la información sobre los roles de las agencias técnicas del proyecto, tales como:

- i) estructura organizativa de los entes responsables del proyecto, recursos de personal y roles en la estructura organizativa del gobierno local;

- ii) identificación de otros organismos técnicos que tendrán un rol secundario;
- iii) descripción de los mecanismos de coordinación entre los organismos involucrados; y
- iv) ubicación física de la sede del proyecto.

7. Resultados del perfil de proyecto

Los resultados son los productos o servicios específicos que se espera que el proyecto genere o entregue a partir del uso de sus insumos, a fin de lograr los objetivos esperados.

8. Seguimiento y evaluación ex-post

El **seguimiento** es la revisión y supervisión periódica y continua de la ejecución de una actividad por parte de la dirección, para asegurar que la entrega de insumos, calendario de trabajo, metas previstas y otras acciones necesarias se realizan de acuerdo al programa. Su propósito es lograr una ejecución eficiente y efectiva del proyecto, mediante la obtención de información que permita perfeccionar los planes operativos y tomar oportunamente medidas para corregir problemas u obstáculos en la ejecución del proyecto.

La **evaluación ex-post** es el proceso mediante el cual se determina sistemática y objetivamente la importancia, eficiencia, efectividad e impacto de las actividades según los objetivos previstos. Es un proceso organizativo para ayudar a la dirección en la planificación, programación y toma de decisiones de actividades o de proyectos en el futuro.

C. EVALUACIÓN DEL PROYECTO

Conviene hacer una referencia especial a este tema. Su objetivo es fijar un orden de prioridad entre las distintas alternativas de inversión, a fin de lograr una eficiente asignación de recursos. Para ello se puede recurrir al método de análisis de costo-beneficio (ACB) o al análisis costo-efectividad (ACE), que son técnicas para ayudar y guiar de manera sistemática la toma de decisiones relacionadas con la inversión. Debe recordarse que la mayor parte de los proyectos municipales tienen un contenido social, por lo cual las técnicas usuales merecen ser reconsideradas o, por lo menos, tener en cuenta cuáles podrían ser sus limitaciones.

El Análisis Costo-Beneficio (ACB)

El ACB permite determinar y comparar la rentabilidad de los proyectos, contrastando los flujos actualizados de los beneficios y los costos que derivarían de la implementación de cada uno de ellos. Exige definir una situación de base (sin proyecto) y otra con proyecto.

La evaluación puede ser **privada**, si se considera una unidad económica concreta, donde los costos y beneficios son valorados a precios de mercado, o **social** cuando interesa priorizar las contribuciones que distintos proyectos, que implican una inversión en algún sector económico, hacen a la sociedad. De allí su denominación de "social" (**nacional**). Ello exige valorar los beneficios y costos a precios sombra, de cuenta, de eficiencia, o sociales. Es requisito básico del ACB que costos y resultados del proyecto sean expresados en unidades monetarias.

Es posible que la evaluación privada de cierto proyecto dé pérdidas, mientras que su evaluación social muestre que incrementa el bienestar de la comunidad.

Existen dos metodologías de evaluación social. La primera, **económica o de eficiencia**, establece la rentabilidad del proyecto mediante la corrección de los precios existentes en mercados imperfectos, transformándolos en los que se darían en condiciones de competencia perfecta. Considera que la distribución del ingreso es un dato. La comparación de los costos y beneficios se lleva a cabo sin considerar quién afronta los primeros y quién recibe los segundos.

La evaluación **social** propiamente dicha incorpora el tema de la distribución, considerando a los destinatarios del proyecto y a los perceptores de los beneficios. Esta forma de evaluación debe estar vinculada a la planificación, traduciendo las políticas vigentes en criterios concretos para el análisis de la inversión pública. Esta integración de eficiencia y equidad se traduce en una valoración de "precios sociales".

En los proyectos económicos la evaluación es generalmente *ex-ante* ya que interesa que proporcione resultados para tomar una decisión respecto a la ejecución del proyecto o a su eventual diferimiento. También cabe realizar evaluaciones *ex-post*, basadas en el ACB. Este caso, particularmente relevante para los proyectos sociales, busca determinar la utilidad de continuar con los proyectos o resolver sobre la conveniencia de realizar otros del mismo tipo.

En ocasiones se valoran en moneda los objetivos extraeconómicos de un proyecto social suponiendo que constituyen medios para alcanzar una finalidad económica. El razonamiento subyacente es que los resultados obtenidos mediante esos proyectos educativos, nutricionales, de salud, etc., van a incrementar, en una determinada magnitud, los ingresos futuros de los beneficiarios. Una vía alternativa de asignar valor monetario a los bienes y servicios de un proyecto social consiste en valorarlos a precios de mercado, como suele hacerse en los casos de proyectos de autoconstrucción o saneamiento ambiental.

Pero hay proyectos sociales en los que la valoración de los beneficios difícilmente pueden subsumirse en el marco de la eficiencia económica. En estos casos más correcto emplear (otros) indicadores.

Debe destacarse que el ACB no permite evaluar programas en los que no hay inversión o ésta es pequeña, aun cuando sean importantes los gastos corrientes, situación que resulta muy común en el campo social. Además, no centra su interés en apreciar el grado en el que los proyectos y programas alcanzan sus objetivos, por lo cual es escasamente útil para superar las debilidades ya apuntadas de la política social.

Análisis Costo-Efectividad (ACE)

El ACE se caracteriza por comparar los costos (monetarios) con la posibilidad de alcanzar eficientemente objetivos que no pueden expresarse en moneda (evaluación ex-ante) o por establecer la eficiencia diferencial real de diferentes formas de implementación para el logro de iguales objetivos (evaluación ex-post).

Deja de lado el análisis de los objetivos. Acepta que ellos derivan de una decisión política, y se dedica a asegurar que los mismos sean alcanzados incurriendo en costos mínimos, esto es, descubriendo la manera de asignar los recursos disponibles para obtener el mayor número de unidades de resultado. Para ello compara el grado de eficiencia relativa de proyectos diferentes con iguales objetivos o de diversas alternativas del mismo proyecto. Un requisito básico es, por tanto, que sean comparables entre sí, vale decir, que tengan la misma población objetivo y que los bienes o servicios generados sean equiparables en cantidad y calidad.

Si bien no permite comparar proyectos con objetivos diferentes, ello es posible si se los homogeniza a través de un

común denominador, como puede ser la probabilidad de que generen los mismos resultados. Así, un programa cuyo objetivo es disminuir la desnutrición puede compararse con otro que busca la reducción de la malaria, tomando como elemento común la probabilidad de evitar incapacidades y muerte en la población destinataria de los mismos.

La elección entre un programa nutricional y otro de autoconstrucción para grupos de bajos ingresos es más complicada. En este caso, el único criterio racional aplicable (independiente del ACE) es la prioridad que debería existir en la satisfacción de las necesidades, partiendo del principio que establece que son las más básicas las que deben satisfacerse en primer lugar.

Tradicionalmente, con el ACE se analiza la eficiencia operacional durante la implementación del proyecto, para descubrir dificultades en la programación, administración y control, lo que permitiría corregirlas y así disminuir los costos de la ineficiencia. Esto dificulta la generalización de los resultados del ACE y, para hacerlo, debe tenerse siempre en cuenta el problema de las economías y deseconomías de escala que resultan de la expansión de los proyectos.

Cuando la unidad de producto del proyecto se confunde con el objetivo final del mismo (por ejemplo, una vida adicional salvada) el criterio de escoger la alternativa que minimice los costos por unidad de producto es suficiente. Si los productos del proyecto son sólo un medio para lograr una finalidad ulterior, por ejemplo, se entregan raciones alimentarias (productos) para eliminar o disminuir la desnutrición en un cierto grupo focal (objetivo), el ACE convencional se limita a garantizar la eficiencia, a través del mínimo costo, pero nada dice respecto a la eficacia del proyecto.

Análisis de Impacto

Impacto es la medida en que se transforma alguna parcela de la realidad, a través de un proyecto, en función de sus objetivos.

La evaluación de impacto determina en qué medida el proyecto ha alcanzado sus objetivos, qué cambios ha producido en la población beneficiaria, y cuáles fueron sus efectos secundarios (previstos y no previstos). Busca dar cuenta de factores no relacionados con la eficiencia operacional que pueden dificultar y hasta impedir que muchos proyectos sociales alcancen los fines que persiguen. Ello exige considerar explícitamente para así eliminar los cambios derivados del contexto.

Se puede concluir, en suma, que el análisis de impacto es una condición necesaria pero no suficiente para la evaluación de proyectos sociales. Siendo su justificación medir el grado de eficacia de un proyecto, no considera explícitamente los costos en que se incurre para alcanzarla. Esto supone asumir que los recursos disponibles son ilimitados. Esto es resultado de la clásica división disciplinaria en las actividades de evaluación. El análisis económico está prioritariamente preocupado por la eficiencia, mientras la eficacia ha sido tradicionalmente el centro de interés de los especialistas en las áreas sustantivas de los proyectos sociales (nutrición, salud, educación).

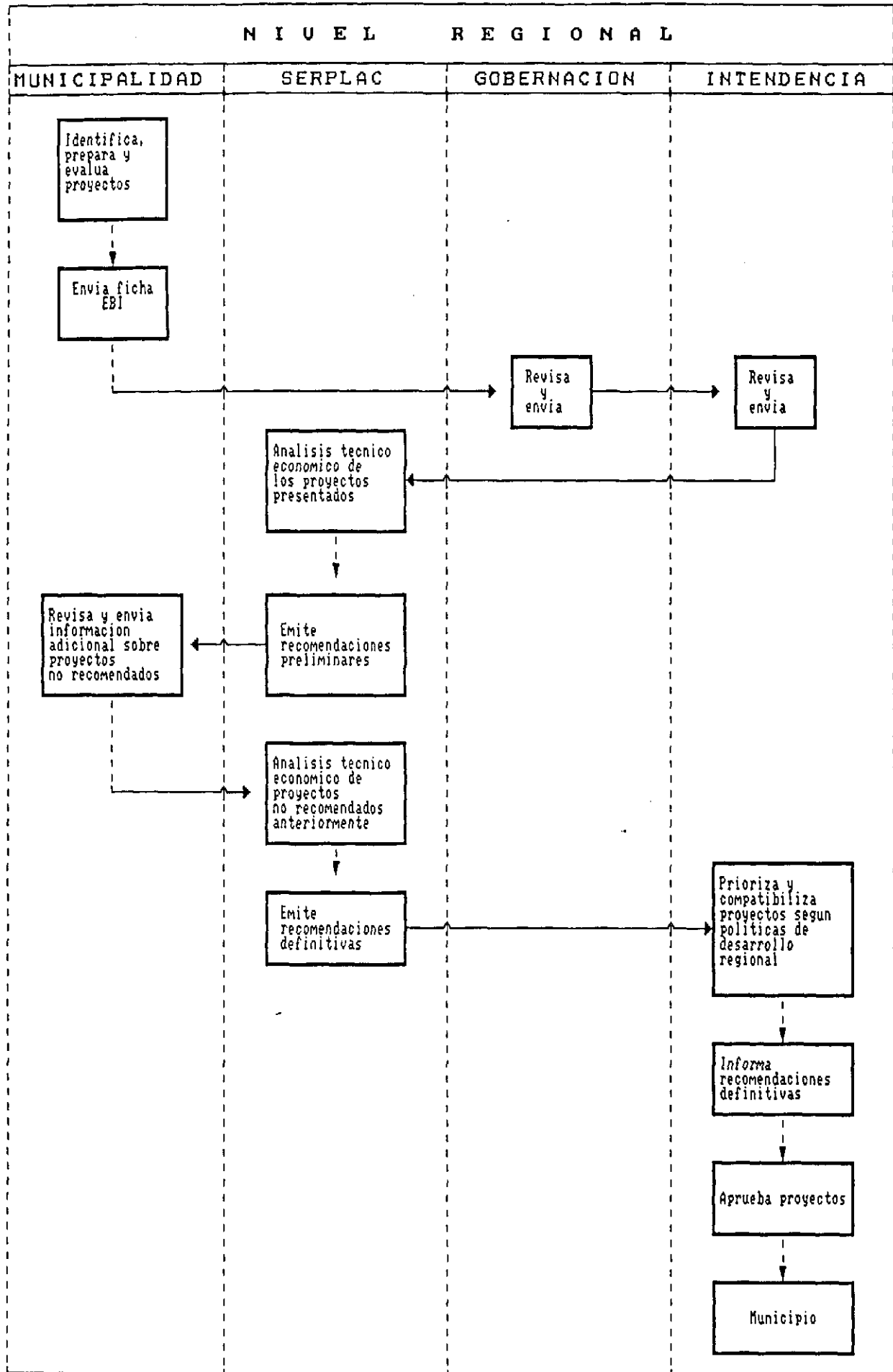
Las evaluaciones de procesos y de impacto se distinguen, entonces, por el tipo de problemas (las preguntas que responden), las decisiones a las que afectan y los potenciales usuarios de sus resultados. La evaluación de procesos mira hacia adelante para sugerir correcciones o adecuaciones; la de impacto, hacia atrás, para apreciar si el proyecto funcionó y en qué medida lo hizo. Aquella busca afectar las decisiones cotidianas, operativas; en cambio, la última proporciona información para decidir sobre la eventual continuación del proyecto, el diseño de otros similares y, en fin, permite que se tomen decisiones de política. Esto hace, también, que los usuarios de ambas evaluaciones sean diferentes: unos administran el proyecto; otros, son autoridades con capacidad de decidir orientaciones más generales a partir de esos resultados.

Una metodología adecuada para los proyectos sociales debería combinar el análisis de la eficiencia con el de la eficacia. Además, se requiere crear sistemas de información que sean similares a los ya vigentes para el control de la inversión pública (bancos de proyectos de inversión pública), pero adecuados a las peculiaridades que tienen los proyectos sociales y considerando, básicamente, la medición del impacto que ellos provocan, realmente.

En la mayoría de los casos no hay evaluación del impacto de los proyectos sociales y, por tanto, no es posible aprender de la experiencia. Incluso algunas evaluaciones disponibles, para otros países de la región, muestran que los resultados de los proyectos realizados han tenido muy escasa eficiencia en el aprovechamiento de los recursos disponibles y tampoco muestran eficacia en haber alcanzado, realmente, los objetivos que se propusieron. Mejorar las condiciones de vida de las personas y la equidad exige realizar el esfuerzo combinado de la focalización y la evaluación.

A continuación se presenta en forma abreviada las características que deberían poseer los bancos de proyectos sociales para poder efectuar la evaluación costo-impacto de los mismos.

FLUJOGRAMA DE FONDOS MUNICIPALES



Sistema de Información, Evaluación y Seguimiento de Programas y Proyectos Sociales

La idea de Bancos de Proyectos no es nueva. El más antiguo es el de Chile, que está operando desde hace 6 años, y en distintos estudios de su proceso de implementación se encuentra en otros países de América Latina y el Caribe (República Dominicana, Guatemala, Belice, Bolivia y Colombia).

Los objetivos centrales de los Bancos de Proyectos existentes son los de "facilitar, estandarizar y coordinar las labores de seguimiento y control de los proyectos de inversión y estudios básicos y de preinversión, así como apoyar la ejecución y planificación de la preinversión, la programación de inversiones y la realización de evaluación ex-post de proyectos" (La inversión pública, el ciclo de proyectos y los Bancos de Proyectos, ILPES, 1991).

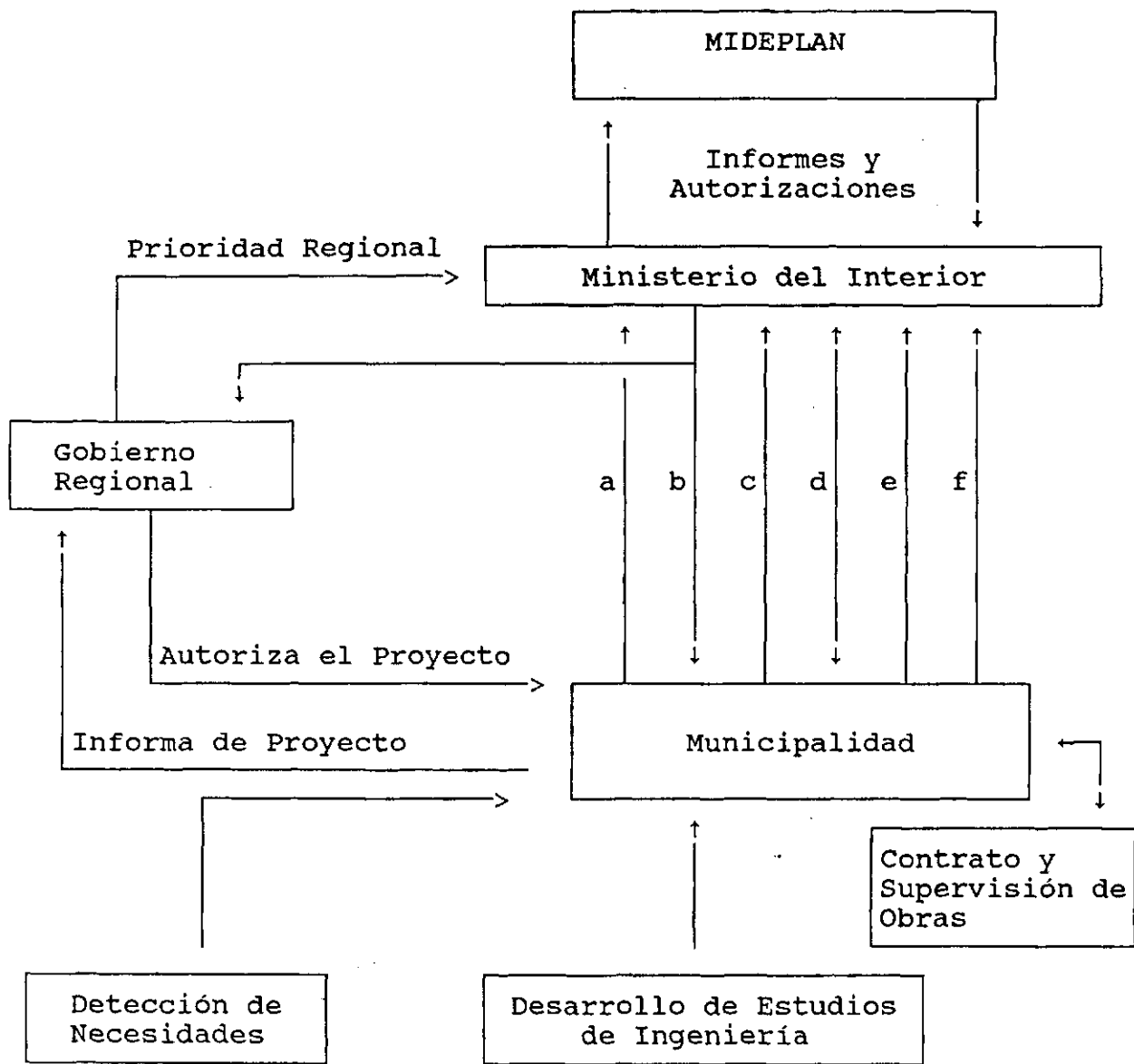
El enfoque metodológico subyacente en el diseño de Bancos de Proyectos es el registro de la información relevante de las etapas en los que se dividen los distintos estudios (preinversión, inversión y operación) del ciclo de vida de los proyectos. De esta manera proporciona insumos básicos para un proceso racional de toma de decisiones en la programación y control de la inversión, aumentando la eficiencia de la misma. Los Bancos de Programas y Proyectos Sociales persiguen propósitos análogos, adaptando su estructura y metodología a la particular naturaleza de las acciones que se llevan a cabo en los sectores sociales como concreción de las políticas vigentes.

Las principales diferencias que tienen con los Bancos de Proyectos de Inversión son:

a) Metodología para la evaluación. No se utiliza el ACB o el Costo/Eficiencia sino el Análisis Costo/Impacto. El concepto de impacto dentro de esta corriente, difiere del que tiene en la evaluación social de proyectos. No es el efecto sobre la sociedad en su conjunto sino los cambios que el programa o proyecto produce sobre la población objetivo del mismo en función de sus objetivos.

b) Tipos de evaluación predominante. El énfasis en los proyectos de inversión está en la evaluación ex-ante y el seguimiento físico financiero durante su ejecución. En el campo de los programas y proyectos sociales tienen importancia equivalente la evaluación ex-ante y ex-post.

CICLO DE VIDA DE UN PROYECTO



- a) Presenta Formulario de Identificación
- b) Comunica Elegibilidad
- c) Envía Proyecto y Antecedentes de Licitación
- d) Licitación, Adjudicación y Contrato
- e) Informe Periódicos de Avance Físico y Pagos
- f) Informes de Títulos, Cartera Hipotecaria y Asistencia Técnica

Capítulo 14

FINANZAS MUNICIPALES

I. RECURSOS, ADMINISTRACIÓN FINANCIERA Y GASTOS

Las actividades relacionadas con la obtención, ordenamiento y uso de los recursos financieros son básicas para alcanzar los logros de cualquier organización. En el caso de las instituciones públicas hay una relación estrecha entre la comunidad que provee los recursos y que debe recibir los resultados de su aplicación. Esto es especialmente notorio en el ámbito comunal.

Por lo general, las actividades financieras de las municipalidades son responsabilidad de unidades especializadas que mantienen un riguroso control sobre su utilización.

Los problemas que enfrenta una unidad encargada de la administración de las finanzas municipales pueden expresarse de manera simple:

1. ¿De dónde se obtienen los fondos?,
2. ¿En qué y cuánto se gasta?, y
3. ¿Cómo ordenar el flujo entre una y otra situación?.

Obtención de recursos	<ul style="list-style-type: none">- Ingresos procedentes de la comunidad nacional- Ingresos procedentes de la comunidad local: Impuestos, pagos por servicios, préstamos, donaciones.
Gastos municipales, que dependen de:	<ul style="list-style-type: none">- tareas del municipio- tamaño de la organización- cantidad de población- extensión territorial
Ordenación del flujo entre ingresos y gastos	<ul style="list-style-type: none">- mecanismo presupuestario- previsiones plurianuales

A. ¿COMO SE OBTIENEN LOS RECURSOS PARA LA MUNICIPALIDAD?

Esta pregunta se relaciona con la fuente de ingresos públicos, que salvo excepciones notables es la comunidad. Los recursos pueden provenir de la comunidad local, lo que proporciona a la municipalidad una fuerte autonomía de las autoridades centrales, o de la la comunidad nacional a través de la organización estatal, que realiza tareas de redistribución, financiando preferentemente a los municipios relativamente más pobres.

La manera más directa y tradicional de obtención de recursos es mediante **impuestos** a la comunidad local. El tributo característico es el que recae sobre la **propiedad territorial**: los habitantes de la comuna pagan un impuesto relacionado con el valor financiero de su propiedad territorial. La importancia que adquiere globalmente de este tributo para el municipio depende de la tasa del impuesto y, sobre todo, del valor del territorio. Por lo mismo, en las comunas pobres esta fuente de ingresos municipales resulta de escasa significación.

Otros tributos habituales son los de **instalación de industrias, locales comerciales y oficinas profesionales**. Deben pagar por el derecho a realizar sus actividades en el espacio de la comuna. El monto recaudado por esta vía se encuentra directamente relacionado con la dimensión de las actividades económicas de la respectiva comuna.

La capacidad de recaudación impositiva de los municipios está regulada por leyes nacionales.

Además, la administración de determinados tributos es entregada por la legislación vigente a sistemas nacionales impositivos, que recaudan en todo el país y distribuyen luego entre las entidades municipales. Esto puede ser desfavorable para las municipalidades que podrían obtener directamente montos mayores sin la intervención de la entidad central y es beneficiosa para las que se encuentran en la situación inversa.

Otra fuente de ingresos está constituida por los **pagos por servicios** que la municipalidad presta y por los ingresos que se obtengan como consecuencia de la operación de **empresas municipales**. Se trata de un financiamiento originado por la acción directa de la municipalidad.

Una tercera fuente general de recursos la constituyen los **préstamos, donaciones y aportes**.

B. ¿CUALES SON LOS GASTOS MUNICIPALES?

Están determinados por las tareas municipales, el tamaño de la organización, la cantidad de población y la extensión territorial.

Las tareas municipales están señaladas en las leyes que les asignan funciones, los planes y programas municipales y las demandas comunitarias específicas que se transmiten a través de los mecanismos regulares de participación en el funcionamiento del municipio. Estos factores están relacionados con las carencias reales de la población local. Sin embargo, esta relación no surge espontánea o fácilmente; muchas veces las demandas, programas o leyes se establecen sin tomar en consideración las circunstancias reales y, por lo mismo, quedan por debajo o por encima de las capacidades municipales.

El tamaño organizacional ideal es aquél en que todas las unidades se justifican porque sus acciones producen un beneficio real para la comunidad. Sin embargo, existe una tendencia al crecimiento organizacional. Naturalmente, a mayor tamaño corresponde mayor gasto municipal.

La cantidad de población y la extensión territorial son factores objetivos de gasto, que la municipalidad no puede controlar. El gobierno local debe prestar ciertos servicios, cuyos costos pueden variar enormemente en función del número de personas que los reciben. Actividades tales como la extracción de basura, la educación, la salud, la señalización de tránsito, la mantención de parques y jardines, tienen dinámicas caprichosas de crecimiento que repercuten en los costos de los servicios y, en consecuencia, en el nivel de gasto de la municipalidad.

C. ¿CÓMO SE ORDENA EL FLUJO ENTRE INGRESOS Y GASTOS?

La administración financiera debe programar las acciones y asegurar el flujo de fondos de acuerdo con la cronología de los gastos. Debiera ser un instrumento de bajo costo y transparencia respecto a la obtención y uso de los recursos.

El uso de planes financieros, la sistematización de información a través de indicadores, el uso de presupuestos por programas o presupuestos base cero son distintas modalidades que adecuarse a esta función. Asimismo, una contabilidad que refleje ordenadamente el manejo financiero y permita el control legal correspondiente es un valioso elemento de apoyo a la gestión financiera. Hay que buscar un balance adecuado en la incorporación de tecnología sofisticada, que suele ser cara y puede consumir recursos que estarían mejor empleados en la satisfacción directa de las necesidades de la comunidad local.

Un criterio básico para la administración financiera municipal debiera ser superar el horizonte anual que establece el mecanismo presupuestario. Tanto el subsistema de ingresos como el de gastos tienen que ser pensados en una perspectiva de regularidad y permanencia que se proyecte hacia el futuro.

II. ¿CUAL ES EL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO?

"El sistema de Administración Financiera del Estado comprende el conjunto de procesos administrativos que permiten la obtención de recursos y su aplicación a la concreción de los logros de los objetivos del Estado. La administración financiera incluye, fundamentalmente, los procesos presupuestarios, de contabilidad y de administración de fondos" (Art. 1 Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado, D.L. 1.263 de 1975).

El Sistema de Administración Financiera provee de recursos al Estado y los asigna de acuerdo a lo indicado en las políticas globales que fija la autoridad. Entre los servicios e instituciones comprendidos en ese sistema se encuentran las municipalidades como parte integrante del denominado sector público (Art. 2).

Está compuesto por tres procesos, **presupuesto, contabilidad y administración de fondos**, destinados a asegurar la coordinación y unidad de la gestión financiera del Estado. Las municipalidades deben acatarla en la medida que lo permitan su estructura y recursos financieros y humanos.

A. EL PROCESO PRESUPUESTARIO

Está constituido por un programa financiero de mediano plazo y por presupuestos anuales debidamente coordinados entre sí (art. 5 D.L. 1.263).

Programa financiero	Es un instrumento de planificación y de gestión financiera que abarca un período de tres años. Debería comprender las previsiones de ingresos y gastos, créditos internos y externos, inversiones públicas, adquisiciones y necesidades de personal.
Presupuesto	Consiste en una estimación financiera de los ingresos y gastos para un año dado, compatibilizando los recursos disponibles con las metas y objetivos previamente definidos.

Tanto en la formulación como en la ejecución presupuestaria debieran considerarse, de una manera general y flexible, las siguientes recomendaciones que pueden considerarse principios del sistema presupuestario.

1. **Universalidad.** El presupuesto debe cubrir toda la actividad municipal, es decir debe reflejar hasta el más mínimo gasto en que incurra la autoridad para desarrollar su acción.
2. **Unidad.** El presupuesto debe ser una estimación que abarque de manera conjunta los ingresos y los gastos de todas las dependencias municipales.
3. **Equilibrio.** El presupuesto debe estar financiado, o sea, la sumatoria de las egresos debe tener una contrapartida similar en los ingresos.
4. **Flexibilidad.** El presupuesto debe tener capacidad de adaptación en el tiempo. Debe ser posible realizar modificaciones a lo largo del año.
5. **Programación.** El presupuesto debe ser el reflejo de un conjunto de objetivos para la acción futura.

B. EL PROCESO DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL

Se define como "el conjunto de normas, principios y procedimientos técnicos dispuestos para recopilar, medir, elaborar, controlar e informar todos los ingresos, gastos, costos y otras operaciones".

Este proceso tiene como objetivo entregar información a la autoridad sobre el manejo de los fondos a lo largo del año, determinando la necesidad de obtener nuevos recursos o de procurar una disminución de gastos.

C. EL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE FONDOS

Es el "proceso consistente en la obtención y manejo de los recursos financieros y de su posterior distribución y control, de acuerdo a las necesidades de las obligaciones determinadas en el presupuesto".

II. FUENTES DE INGRESOS MUNICIPALES

A. INGRESOS PROPIOS PERMANENTES

Los ingresos o rentas municipales (que están establecidos en LOM arts. 10 bis y 11 y por D.L. 3.063 de Rentas Municipales, de 1979) provienen de:

Rentas de bienes municipales	Arrendamiento y concesiones de muebles e inmuebles y venta de bienes muebles.
Rentas de los establecimientos y explotaciones municipales	Producidas por empresas y servicios públicos municipales. Extracción de basuras
Impuestos municipales	- Permiso de circulación de vehículos - Contribución de patentes municipales por el ejercicio de toda profesión, oficio, industria, comercio, arte o cualquier otra actividad lucrativa - Impuesto territorial
Ingresos por concesiones, permisos o pagos de servicios	Servicios que se prestan u otorgan referidos a urbanización y construcción, Autorización de ocupaciones de la vía pública con mantención de escombros, materiales de construcción, andamios, etc.
Rentas varias.	Son ingresos ordinarios no especificados especialmente, como la parte correspondiente de las multas y pagos por conmutaciones de penas, Intereses, etc.
Cobros judiciales.	Se refiere al cobro judicial de las contribuciones, patentes o derechos impagos.
Sanciones.	Se refiere a las multas que pueden cobrar las municipalidades.

1. Rentas de bienes municipales

Derivan del arrendamiento o de concesiones de bienes muebles e inmuebles de propiedad municipal y del producto de la venta o remate de los bienes muebles de propiedad municipal (con excepción de las termas medicinales de su dominio, las que pueden ser entregadas en concesión).

2. Rentas provenientes del producto de los establecimientos y explotaciones municipales

Son los producidos por las empresas y servicios públicos municipales. Se incluyen aquí los derechos de aseo por extracción de residuos, que se realiza mediante la fijación de tarifas o montos que cobra la municipalidad (D.L. 3.063 de 1979).

Estos derechos tienen dos modalidades para los que se establecen también tarifas diferenciadas. Los comerciantes e industriales pagan este derecho junto con la respectiva patente municipal. El servicio domiciliario por extracción de basura se paga junto con el impuesto territorial y no debe ser superior a su costo real. La ley posibilita que se establezcan tarifas diferenciadas para ciertos usuarios en relación a la frecuencia y a la calidad del servicio que se presta.

3. Rentas provenientes de los impuestos municipales

La ley orgánica ha aclarado al respecto que se trata de tributos que la ley permita aplicar a las autoridades comunales, dentro de los marcos que la ley señale, que graven actividades o bienes de clara identificación local. Son de diverso tipo:

a) El impuesto anual por permiso de circulación de vehículos

Se trata de un tributo que grava el tránsito de vehículos por calles, caminos y vías públicas. Ha sido establecido en beneficio exclusivo de las municipalidades. Su pago da derecho a circular por todo el territorio nacional. Están liberados de este impuesto los vehículos de tracción humana y animal, los vehículos pertenecientes a las fuerzas armadas y de orden, cuerpo de bomberos, misiones diplomáticas y consulares extranjeras y organismos internacionales. Las regiones extremas del país (I, XI y XII) y las provincias de Chiloé y Palena pagan sólo 50% de dicho tributo.

Este tributo se distribuye por mitades: 50% queda para la municipalidad que recaudó el permiso y el otro 50% va al Fondo Común Municipal.

b) Contribución de patentes municipales

Por el hecho de ejercer profesión, oficio, industria, comercio, arte o cualquier otra actividad lucrativa secundaria o terciaria corresponde pagar una patente. También quedan gravadas en esta tributación las actividades primarias o extractivas en los casos de explotación en que medie algún proceso

de elaboración de productos y cuando estos productos sean vendidos directamente por los productores. Las actividades de beneficencia, de culto religioso, de promoción de intereses comunitarios, artísticos y en general sin fines de lucro están exentas.

Hay montos mínimo, 1 UTM, y máximo, 1.000 UTM, siendo la municipalidad la que tiene la facultad para fijar la tasa.

c) Impuesto territorial

Este tributo grava la propiedad de bienes raíces, de acuerdo al avalúo de la propiedad y teniendo en consideración las características del predio, según agrícola o no agrícola, estableciendo para cada caso el monto de avalúo exento. Este tributo es recaudado directamente por la Tesorería General de la República, la que después lo entrega a las municipalidades, constituyendo su principal fuente de ingreso. El pago se divide en cuatro cuotas anuales y la tasa de este impuesto es de 20 por mil sobre el avalúo del bien raíz.

4. Ingresos derivados de concesiones, permisos o pagos de servicios

Se trata de los derechos municipales y comprende especialmente:

- Servicios que prestan u otorgan las municipalidades referidos a urbanización y construcción,
- Autorización de ocupaciones de la vía pública como mantención de escombros, materiales de construcción, andamios, etc,
- Autorización de la extracción de arena, ripio u otros materiales desde bienes nacionales de uso público o desde pozos lastreros de propiedad particular,
- Autorización de efectuar instalaciones o construcciones varias en bienes nacionales de uso público,
- Derechos de propaganda en la vía pública o que sea oída y vista desde la misma,
- Examen de conductores y otorgamiento de licencias de conducir, y
- Transferencia de vehiculos.

5. Rentas varias

Son ingresos ordinarios no especificados especialmente:

- La parte correspondiente de las multas y pagos por conmutaciones de penas,
- Intereses sobre fondos de propiedad municipal,
- Precio de las especies encontradas o decomisadas o de animales aparecidos y no reclamados por sus dueños,
- Derechos que se paguen por las concesiones de uso y goce en las playas de municipalidades en cuyo territorio existan balnearios, y
- El producto de las herencias, legados y donaciones.

6. Cobros judiciales

Se refiere al cobro judicial de las contribuciones, patentes o derechos impagos.

7. Sanciones

Se refiere a las multas que pueden cobrar las municipalidades, en ciertos casos:

- A propietarios o conductores de vehículos sorprendidos sin permiso de circulación, con documentación falsa de sus vehículos, etc, y
- Por el atraso o falseamiento de datos en que incurran los contribuyentes a los que se ha otorgado patente municipal para el ejercicio de profesión, industria o comercio.

B. FONDO COMÚN MUNICIPAL

Es un mecanismo de redistribución de ingresos destinado a equilibrar el sistema presupuestario municipal, en beneficio de las municipalidades de menores recursos, para las que constituye la principal fuente de financiamiento. El Fondo es administrado por el Ministerio del Interior, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. La Tesorería General de la República realiza la recaudación de los recursos que componen el Fondo y su posterior reintegro.

La municipalidad receptora de los recursos que le son traspasados del Fondo Común Municipal, los incorpora a sus recursos propios, y puede utilizarlos libremente. La legislación vigente, empero, señala que estos recursos deben orientarse preferentemente a crear, mantener y prestar servicios a la comunidad local, y tomar a su cargo servicios que atiendan necesidades de la comunidad.

1. ¿Cómo se compone el Fondo?

Este Fondo está compuesto, por los siguientes recursos (art. 11 L.O.M.):

- 60% del impuesto territorial (el otro 40% es percibido por la comuna del contribuyente);
- El aporte fiscal, de monto variable, que determine la ley de presupuesto del sector público;
- 50% del impuesto por permisos de circulación de vehículos (el otro 50% va a la comuna en que se lo obtuvo)
- 45% de lo que recaude la comuna de Santiago por pago de patentes comerciales y profesionales;
- 65% de lo que recauden las municipalidades de Providencia y Las Condes por pago de patentes municipales.

Históricamente, el impuesto territorial constituye en promedio 70% de los recursos del Fondo, los permisos de circulación 25% y las patentes municipales un 5%

2. Cómo se distribuyen los recursos del Fondo?

Hay que distinguir dos coeficientes:

a) Coeficiente de participación trienal

Como su nombre lo indica, vale por tres años y para su cálculo se consideran las características propias de cada comuna de acuerdo a los siguientes parámetros:

- i) 10% en proporción directa al número de comunas (335);
- ii) 20% en proporción directa al número de habitantes de la comuna respecto a la población total del país, incluida la población flotante en el caso de las comunas balnearios o para aquellas

que por su naturaleza posean variaciones poblacionales estacionales.

- iii) 30% en proporción directa al número de predios exentos del impuesto territorial de cada comuna en relación a los predios exentos totales del país. Así se cuantifica la magnitud de los recursos que el respectivo municipio obtiene a través del impuesto territorial. A mayor porcentaje de exención mayor participación.
- iv) 40% en proporción directa al menor ingreso propio permanente por habitante de cada comuna, en relación al promedio nacional de dicho ingreso por habitante. Cuanto menor sea, mayor será la participación que el municipio tendrá por este concepto en el Fondo Común Municipal.

b) Coeficiente de participación por menores ingresos para gastos de operación ajustados

Vale por un año y está destinado a cubrir los déficit que originan los gastos de operación (en personal o en bienes y servicios de consumo). Se destinan a este fin recursos que no excedan del 10% de Fondo Común Municipal.

A fin de cada año, sobre la base de ambos coeficientes y del comportamiento histórico de los ingresos del Fondo, se define el porcentaje de los recursos del Fondo que se entregarán a cada municipio. Esa estimación es comunicada a las municipalidades para que la consideren al momento de elaborar el presupuesto del año siguiente. Se les proporciona un flujo de caja con las fechas y montos en que recibirán anticipos del Fondo. Estos anticipos equivalen al 80% de lo que mensualmente recaudó la Tesorería General de la República, el año anterior, por concepto del Fondo.

Cada municipio recibe recursos del Fondo en dos etapas cada mes: la primera, habitualmente, los días 8, corresponde a los anticipos calculados en el flujo de caja, y la segunda, a fines de cada mes, equivale a la recaudación total del mes anterior, menos el anticipo.

C. OTROS RECURSOS DE LAS MUNICIPALIDADES

La municipalidad puede optar por otras fuentes externas de financiamiento para inversión en la comuna. Hay al respecto dos modalidades del manejo presupuestal de tales recursos. ingresarlos en el presupuesto municipal como partidas de ingreso y que se devengan como gasto a través de la inversión real, o establecer cuentas complementarias, cuando en realidad el municipio oficia de mediador entre el organismo ejecutor y el administrador.

Las principales fuentes de financiamiento externo para la realización de inversión en la comuna, son el **Programa de Mejoramiento de Barrios y Lotes con Servicios**, y el **Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal**,

Otras fuentes de recursos externos pueden obtenerse de alguno de los otros Fondos que existen en el país, a efectos de optimizar las alternativas de financiamiento, como son el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR); el Fondo Social Presidente de la República; el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS); y el Fondo de proyectos DIGEDER.

1. Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)

El FNDR es una fuente de financiamiento, a través de la cual el Gobierno canaliza a las regiones recursos del Presupuesto Nacional destinados a inversión, fundamentalmente, en obras de infraestructura social básica.

Los recursos del Fondo son manejados por las instancias regionales y locales, en todas las fases desde la identificación, elaboración, priorización y evaluación de los proyectos hasta la licitación, adjudicación y recepción de las obras que se lleven a cabo.

Este Fondo es alimentado, tradicionalmente, por recursos fiscales, aportes directos y captaciones por venta de activos regionales, que se orientan a solucionar problemas y déficit sociales. Posteriormente, se realizó un convenio con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que hoy constituye el componente principal del Fondo. También aquí se enfatiza el carácter social de la inversión, estableciendo los sectores de financiamiento así como las características que deben cumplir los proyectos y las localidades y poblaciones beneficiadas. Los proyectos que se presenten deben cumplir con los criterios de elegibilidad establecidos por el FNDR/BID, además de los que corresponden al sistema de inversión pública nacional.

De acuerdo a lo establecido en el Programa de Inversión Múltiple de Desarrollo Local los sectores específicos en los que se puede realizar obras son: Salud, Educación, Agua Potable, Alcantarillado, Vialidad Urbana, Vialidad Rural, Electrificación Rural.

Los criterios de distribución interregional del Fondo Nacional de Desarrollo Regional intentan compensar a las regiones de menor desarrollo relativo y contemplan indicadores que favorecen a las regiones más alejadas de la capital o con distribución más dispersa de su población.

La metodología para edistribuir los recursos entre las 13 regiones del país responde a un criterio básico: a menor nivel de desarrollo, mayor participación de la región en el monto global del FNDR.

Los indicadores que se utilizan son:

- i) Porcentaje de la población regional en extrema pobreza (según la encuesta CASEN 1990);
- ii) Inverso de la densidad poblacional;
- iii) Porcentaje de ruralidad, expresado como cociente entre la población rural y la población total de la región en 1990;
- iv) Distancia en kilómetros de las capitales regionales a la Región Metropolitana: a mayor distancia, mayor asignación, de forma tal de favorecer, crecientemente, a las regiones extremas del país;
- v) Inverso del producto per cápita regional, medido como el promedio de los años 1980-86: a mayor valor del indicador, que implica menor producto per cápita regional, corresponde una mayor asignación presupuestaria;
- vi) Promedio de la tasa de desempleo regional 1988-1991;
- vii) Valor relativo de una canasta básica de alimentos en la región. Se adopta como un indicador del costo diferencial regional de los proyectos un estudio de la CEPAL que considera los Indicadores de Precios al Consumidor Regionales registrados entre 1986 y 1988.

Como la preocupación fundamental del Fondo es la equidad y la focalización en los más pobres a través de la compensación y, además, los términos del contrato con el BID, que financia gran parte del FNDR, se orientan principalmente a proyectos de infraestructura social, se ha incluido en la metodología de distribución del FNDR indicadores sectoriales que reflejan carencias:

a) Indicadores de salud

- i) Número de habitantes por cama;
- ii) Miles de habitantes por médico;
- iii) Tasa de nacidos vivos sin atención médica;

- iv) Tasa de mortalidad infantil;
- v) Porcentaje de desnutrición infantil entre 0 y 5 años.

b) Indicadores de saneamiento

- i) Porcentaje de población urbana sin agua potable por cañería;
- ii) Porcentaje de población urbana sin alcantarillado;
- iii) Tasa de mortalidad infantil (se la incluye como indicador de este sector porque se estima que en ella tiene una alta incidencia la ausencia de condiciones sanitarias adecuadas);

c) Indicadores de educación

- i) Tasa de analfabetismo;
- ii) Inverso de la cobertura educacional (exige determinar el porcentaje de las personas en edad escolar, básica y media, que no participan del sistema regular de educación).

DISTRIBUCION DE LOS RECURSOS DEL FNDR POR REGIONES

REGIONES	DISTRIBUCION FNDR (%)
I	6,33
II	7,08
III	7,09
IV	9,23
V	6,76
VI	7,51
VII	8,95
VIII	8,79
IX	8,99
X	8,65
XI	7,69
XII	7,02
RM	5,90
TOTAL	100,0

2. Fondo Social Presidente de la República

Se estructura anualmente, en virtud de la Ley de Presupuesto General de la República, y es administrado por la Secretaría y Administración General del Ministerio de Interior, con el objetivo de financiar programas, proyectos y estudios que contribuyan a la erradicación de la extrema pobreza y la marginalidad. Pueden postular los distintos Ministerios y organismos, así como instituciones públicas y privadas.

3. Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)

El FOSIS fue creado por la ley 18.989, de 1990 y es un servicio público, funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que depende jerárquicamente del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN). Tiene por finalidad principal financiar actividades especiales, orientadas a integrar a los más pobres a los sistemas productivo y social en los niveles local, regional y nacional. No ejecuta en forma directa,

sino que financia la ejecución de proyectos, que cumplan con las características y requisitos exigidos, y que le son presentados por terceros (grupos o comunidades pobres, organismos privados sean organizaciones no gubernamentales, consultoras u otras con experiencia de trabajo con los sectores pobres; reparticiones del área social del sector público; organismos de gobierno regional o local; organizaciones representativas a nivel local).

Realiza convocatorias a presentar proyectos sobre temas determinados o suscribe convenios con instituciones (públicas o privadas) para la ejecución de proyectos sobre una temática de interés común.

4. Proyectos DIGEDER

La Dirección General de Deportes y Recreación, servicio público centralizado dependiente del Ministerio de Defensa Nacional (Ley N° 17.276 de 1970) se orienta al fomento de las actividades deportivas y recreativas y es un ente coordinador y normativo de las instituciones deportivas.

Opera, a nivel regional, con los Consejos Provinciales de Deportes, llamados Coordinaciones Regionales de Deportes y Recreación (COORDYR) y, a nivel comunal, con Consejos Locales de Deportes y Recreación (COLODYR), organismos autónomos cooperadores del Estado en la función de fomentar el deporte y que tienen a su cargo la coordinación de actividades deportivas locales, la administración de recintos deportivos y la representación de las necesidades del deporte comunal a las autoridades del deporte regional y nacional. Además se integran al Consejo Local de Deportes, las asociaciones afiliadas a las respectivas federaciones deportivas nacionales, los clubs deportivos y recreativos, las ligas y otros organismos reconocidos por Digeder. Existiendo a lo menos un COLODYR por comuna.

DIGEDER financia sus actividades con el aporte que se obtiene del Sistema de Pronósticos Deportivos Polla Gol (Ley N° 1298 del año 1975) y los ingresos generados por el Estadio Nacional.

5. Programa de mejoramiento urbano y equipamiento comunal

El objetivo del programa es el desarrollo y adelanto comunal a través de la implementación de obras de infraestructura y equipamiento, en especial en asentamientos pobres. Los gobernadores son los encargados de coordinar la ejecución del programa en cada uno de sus territorios, en tanto que los municipios y organizaciones comunitarias postulan los proyectos y

actúan como unidades ejecutoras. A cargo de la revisión de los antecedentes técnicos y la selección de proyectos a financiar están la gobernación y la secretaría regional ministerial de MIDEPLAN.

6. Programa de mejoramiento de barrios y lotes con servicios

Está financiado parcialmente por el Banco Interamericano de Desarrollo y tiene como propósito fundamental contribuir a la reducción de las condiciones de marginalidad sanitaria de familias de bajos ingresos del país. Para ello, da preferente atención al mejoramiento de barrios y campamentos irregulares que cuentan con dotación deficitaria de servicios básicos (agua, alcantarillado, electricidad, trazado y pavimentación de calles).

7. Subsidio al pago del consumo de agua potable y servicio de alcantarillado de aguas servidas

Es un subsidio, establecido en la ley No. 18.778, que favorece a usuarios residenciales de escasos recursos. El prestador del servicio (institución o empresa que otorga los servicios de agua potable y alcantarillado) debe facturar el valor de los subsidios a la municipalidad correspondiente al domicilio del beneficiario. Para estos efectos, será considerado cliente de aquél y por lo tanto cobrará al municipio la parte del valor que corresponde al monto del subsidio otorgado.

Los recursos con que pagarán los municipios se consultan en la partida del Tesoro Público de la ley de presupuesto del sector público. Estos recursos se transfieren a las municipalidades, a proposición de la SUBDERE, directamente de la Tesorería General de la República, de acuerdo al programa de caja mensual de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

Las fuentes de recursos indicadas en los números 5, 6 y 7 han sido desarrolladas con mayor amplitud en la Parte relativa a los programas sociales ejecutados por las municipalidades. Se presentan en este Capítulo al solo efecto de mostrar el listado completo de los recursos a que tiene acceso el municipio.

Capítulo 15

EL PRESUPUESTO MUNICIPAL

I. ¿QUÉ ES EL PRESUPUESTO MUNICIPAL?

Por definición, el presupuesto es una estimación de los recursos a recaudar durante un año, así como una aproximación de los gastos que podrían asumirse para alcanzar los objetivos fijados durante igual lapso. Constituye un sistema cuya operación se regula por procedimientos contables y administrativos contenidos en numerosas disposiciones legales y normativas emanadas del Ministerio de Hacienda, la Contraloría General de la República y la propia municipalidad.

Es, además, una herramienta de planificación, por cuanto refleja las acciones que la municipalidad se propone emprender para compatibilizar los requerimientos que surgen de las políticas de acción fijadas por las autoridades con los recursos financieros reales de que disponen.

El objetivo del presupuesto es asignar los recursos con que cuenta el gobierno municipal para el cumplimiento de las funciones en sus diversos ámbitos de actuación. De estas actividades surgen las necesidades de financiamiento. Los recursos que se obtengan deben ser asignados compatibilizándolos con los requerimientos. El presupuesto materializa la asignación de recursos a las necesidades detectadas.

Los distintos tipos de ingresos, señalados en la Ley de Rentas y en las ordenanzas municipales, así como los diferentes gastos que se originan como resultado de las actividades que emprenden las municipalidades, están definidos, con indicación de su ámbito de representación y su estructuración, en el Plan de Cuentas Oficial (clasificadores presupuestarios señalados en la Ley de Administración Financiera del Estado) y se rigen por la Ley de Presupuesto de la Nación.

El presupuesto puede verse, en términos económicos, como la compatibilización de la manera en la cual se obtienen y asignan los recursos y, desde otro punto de vista, como la expresión financiera del plan.

II. ¿CÓMO SE ELABORA EL PRESUPUESTO MUNICIPAL?

La elaboración del presupuesto comunal sigue diferentes etapas, que constituyen el denominado proceso presupuestario:

A. ELABORACIÓN DEL DIAGNÓSTICO Y DEFINICIÓN DE POLÍTICAS

Las unidades municipales deben elaborar diagnósticos de los problemas comunales, considerando a su interior áreas geográficas prioritarias de intervención atinentes al ámbito de acción de cada unidad. En esta etapa debiera buscarse el aporte de la comunidad a efectos de conocer más específicamente sus requerimientos. Dichos diagnósticos permitirán identificar y definir los objetivos comunales, pudiendo determinarse a partir de ellos, las metas para el año que se presupuesta. Junto a la **determinación de objetivos** se deberán revisar los indicadores, que permiten la cuantificación del resultado obtenido con cada acción, en contraposición a un parámetro establecido que indica el óptimo que se desea alcanzar. Por ejemplo, en el caso de un consultorio de salud un buen indicador puede ser el número de pacientes atendido. Si el óptimo fuera de 150 pacientes a la semana y el consultorio, está atendiendo sólo a 75, queda claro que el servicio otorgado es deficiente, por lo que corresponde fijarse como meta duplicar el valor del indicador.

La identificación de los problemas y la definición de las áreas prioritarias de intervención constituyen la base para la determinación de las políticas de desarrollo que guían la acción del municipio. Los problemas y áreas prioritarias de intervención se originan en tres fuentes:

- En deficiencias de calidad de los servicios comunales;
- En procedimientos internos que se relacionan con las facilidades de atención a la comunidad, espacio físico, etc;
- por la búsqueda del desarrollo integral de la comuna, se toman iniciativas destinadas a solucionar problemas que involucran a distintos sectores del quehacer de cada comuna.

B. FORMULACIÓN DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL BÁSICO DE GASTOS

Es la expresión financiera del conjunto de actividades que desarrolla la organización municipal habitualmente y que son indispensables para su funcionamiento normal. Son los que se

denominan gastos de operación, que incluye la remuneración al personal y los bienes y servicios de consumo.

C. FORMULACIÓN DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS MUNICIPALES

Comprende el conjunto de los ingresos que la unidad de rentas y finanzas estima se obtendrán para el período. Para ello se realiza un análisis de sensibilidad basado en las variaciones históricas acaecidas en cada uno de sus clasificadores presupuestarios o partidas de ingresos, considerando además el comportamiento de la economía del país y, por ende, las tasas de crecimiento esperadas.

D. FORMULACIÓN Y PRESENTACIÓN DE PROYECTOS O PROGRAMAS

La diferencia entre el presupuesto municipal básico y el presupuesto de ingresos muestra la disponibilidad de recursos para inversión. Inversión es el financiamiento de proyectos y programas que mejoren el nivel de los servicios comunales o la infraestructura y los servicios propios del municipio. Los proyectos y programas pueden tener dos fuentes:

- Proyectos de iniciativa municipal, generados en sus departamentos o unidades;
- Proyectos de iniciativa externa, generados por las unidades municipales a instancias de los vecinos u organizaciones comunitarias, o de otro orden.

E. EVALUACIÓN Y PRIORIZACIÓN DE PROYECTOS O PROGRAMAS

Los proyectos y programas se priorizan según la relación entre los beneficios que producirían en relación con los costos en que debería incurrirse para llevarlos a cabo, tomando en cuenta además la contribución de cada proyecto o programa al cumplimiento de los objetivos y de las políticas sectoriales. Así priorizados todos los proyectos que puedan ser financiados con los recursos municipales disponibles, o que tengan un financiamiento extramunicipal se incorporan en el presupuesto anual.

F. APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL

Tanto el presupuesto como sus modificaciones deberán ser propuestos por el alcalde y ser aprobados por el concejo. Al

respecto, la Ley Orgánica establece que el concejo municipal deberá velar porque en el presupuesto se indiquen los ingresos estimados y los montos de los recursos suficientes para atender los gastos previstos. El concejo no podrá aumentar el presupuesto de gastos, pero sí disminuirlo, o modificar su distribución exceptuando los gastos establecidos por ley o por convenios celebrados por el municipio.

Además, el concejo sólo podrá aprobar presupuestos debidamente financiados (sin déficit) y deberá examinar trimestralmente el programa de ingresos y gastos e introducir las modificaciones correctivas necesarias para que no se produzca déficit. De no hacerlo, el alcalde que no propusiere las modificaciones correspondientes, o los concejales que las rechazaren, serán solidariamente responsables de la parte deficitaria que arroje la ejecución presupuestaria anual (art. 67 LOM).

G. EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

Aprobado el presupuesto por las instancias pertinentes, se dictan los decretos alcaldicios respectivos, iniciando así el proceso de ejecución presupuestaria y física. La primera es realizada por las unidades de administración y finanzas; la otra, por las unidades municipales encargadas de la implementación de las acciones expresadas en el presupuesto, respectivamente.

H. CONTROL PRESUPUESTARIO

La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades ha configurado un sistema global de control que va desde el interior de la organización municipal hasta la comunidad local, pasando por las atribuciones que le competen a la Contraloría General de la República. Dicho sistema cumple sus propósitos sin menoscabar la autonomía y agilidad que debiera tener un municipio moderno. En efecto, mediante el cumplimiento de exigencias y formalidades internas permite la verificación de la legalidad de los actos municipales así como la oportunidad y eficacia de los mismos.

III. ¿CÓMO SE FORMULA EL PRESUPUESTO?

El presupuesto comunal debe ceñirse a un ordenamiento establecido por la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y contempla los diferentes tipos de ingresos de que dispone la municipalidad, así como los gastos que más frecuentemente se presentan en las actividades municipales.

"Las clasificaciones presupuestarias que se establezca deberán proporcionar información para la toma de decisiones, como también permitir vincular el proceso presupuestario con la planificación del sector público. Además, las clasificaciones utilizadas deben posibilitar el control de la eficiencia con que se manejen los recursos públicos a nivel nacional, regional y local" (art. 16 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado).

A. ESTRUCTURA DE PRESUPUESTO OFICIAL

El presupuesto oficial de ingresos está subdividido en los grupos o subtítulos siguientes:

Sub Títulos	Denominación
01	Ingresos de Operación
04	Venta de Activos
06	Transferencias
07	Otros Ingresos
10	Operaciones Años Anteriores

A su vez, el presupuesto oficial de gastos se subdivide en los grupos o subtítulos siguientes:

Sub.Títulos	Denominación
21	Gastos en Personal
22	Bienes y Servicios de Consumo
24	Prestaciones Previsionales
25	Transferencias Corrientes
31	Inversión Real
60	Operaciones Años Anteriores
70	Otros Compromisos Pendientes

Los subtítulos, a su vez, se subdividen en ítems, que responden al ordenamiento por tipo de gastos o ingresos que caracteriza la forma de presentación o plan de cuentas de este tipo de presupuesto.

Algunos ítems del presupuesto oficial se han subdividido en asignaciones para diferenciar ciertos conceptos que por el monto en que incurren requieren ser analizados con mayor detalle. De manera análoga, algunas asignaciones se desagregan en subasignaciones.

La nomenclatura que se emplea para las codificaciones de cada una de las partidas del presupuesto oficial, los denominados "clasificadores de gastos o de ingresos", pueden llegar hasta nueve dígitos.

Para graficar la estructura del presupuesto oficial se ha tomado el clasificador de ingresos que corresponde a los derechos de aseo en patentes municipales y el clasificador de gastos que corresponde a la bencina para vehículos, cuyos códigos son los siguientes:

01 TITULO	05 ITEM	001 ASIGNACION	02 SUB ASIGNACION
--------------	------------	-------------------	----------------------

En este caso se tienen las siguientes denominaciones:

01		Ingresos de operación	
01.05		Derechos municipales	
01.05.001		Derechos de aseo	
01.05.001.02		Derechos de aseo en patentes municipales	

22 TITULO	12 ITEM	001 ASIGNACION	02 SUB ASIGNACION
--------------	------------	-------------------	----------------------

En este caso, se tienen las siguientes denominaciones:

22		Bienes y servicios de consumo	
22.12		combustible y lubricantes	
22.12.001		Combustible y lubricantes para vehículos	
22.12.001.02		Bencina para vehículos	

El presupuesto oficial presenta un plan de cuentas desagregado según el tipo de gasto o de ingreso, de acuerdo a las especificaciones de los mismos.

A continuación se presenta, a modo de ejemplo, un presupuesto municipal:

SUB-TITULO	ITEM	ASIG.	SUB ASIG.	DENOMINACION	EN MILES DE PESOS
01				INGRESOS DE OPERACION	XXXX
	01			VENTA DE BS.Y SERVICIOS	XXXX
		001		Explotación de bs.y serv.	XXXX
			02	Uso losa terminales buses	XXXX
			03	Otros	XXXX
		002		Otras bentas de bs.y serv.	XXXX
			01	Reposición de pavimentos	XXXX
	02			RENTAS DE INVERSIONES	XXXX
		001		Arriendos generales	XXXX
			02	Terminales de buses	XXXX
			03	Otros arriendos generales	XXXX
		002		Arrien.dependencias municip.	XXXX
		003		Intereses de depósitos	XXXX
			01	Intereses de depósitos	XXXX
	03			OTROS INGRESOS PROPIOS	XXXX
		001		Participación impto.territ.	XXXX
		003		Otros ingresos propios	XXXX
	04			CONTRIBUCIONES MUNICIPALES	XXXX
		001		Permisos de circulación	XXXX
			01	Per.circ.vehicul.benef.muni	XXXX
			02	Per.circ.vehicul.a F.C.M.	XXXX
		002		Patentes municipales	XXXX
			01	Paten.munic.benef.municipal	XXXX
			02	Paten.municipales a F.C.M.	XXXX
		009		Otros gravámenes	XXXX
	05			DERECHOS MUNICIPALES	XXXX
		001		Derechos de aseo	XXXX
			01	Derc.aseo impto.territorial	XXXX
			02	Derc.aseo en patentes munic.	XXXX
			03	Otros derechos varios aseo	XXXX
		009		Derechos varios	XXXX
			01	Derc.urbanizac.y construc.	XXXX
			03	Ocup.bien nac.de uso público	XXXX
			04	Derechos de propaganda	XXXX
			05	Transferencias de vehículos	XXXX
			06	Permisos	XXXX
			07	Licencias,permisos y otros	XXXX
				Tránsito	XXXX
			12	Concesiones varias	XXXX
	41			VENTA DE ACTIVOS	XXXX
		001		Venta de activos físicos	XXXX
			02	Locales varios	XXXX
	42			VENTA ACTIVOS FINANCIEROS	XXXX
		001		Venta de acciones	XXXX
			01	Enersis	XXXX
06				<u>TRANSFERENCIAS</u>	XXXX
07				<u>OTROS INGRESOS</u>	XXXX

73				PARTICIPACION EN EL F.C.M	XXXX
	001			F.C.M.Municipalidad de _____	XXXX
	002			Menores Ingresos para Gastos Operacionales de Ajuste	XXXX
79				OTROS INGRESOS	XXXX
	001			Devoluciones y Reintegros	XXXX
		01		Reintegro de Remuneraciones	XXXX
		02		Devoluciones LLamadas Telef.	XXXX
		03		Devoluc.y Reintegros PIR	XXXX
SUB-TITULO	ITEM	ASIG.	SUB ASIG.	DENOMINACION	EN MILES DE PESOS
			04	Devoluc.y Reintegros Varios	XXXX
	002			Multas	XXXX
			01	Juzgado de Policia Local	XXXX
			02	Multas Patentes Municipales	XXXX
			03	Multas Ley de Alcoholes	XXXX
	003			Intereses Penales	XXXX
			01	S/Vta.de Bs.y Serv.	XXXX
			02	S/Renta de Inversiones	XXXX
			03	S/Permisos de Circulación	XXXX
	009			Otros Ingresos Varios	XXXX
			01	IPC Venta de Bs.y Serv.	XXXX
			04	IPC Patentes Municipales	XXXX
			05	IPC Derechos Municipales	XXXX
			08	Herencias, Legados y Donac.	XXXX
			09	Venta Bases Propuesta Pùb.	XXXX
			12	Dividendos de Acciones	XXXX
10				<u>OPERACIONES AÑOS ANTERIORES</u>	XXXX
	001			OPERACIONES AÑOS ANTERIORES	XXXX
			01	Operaciones Años Anteriores	XXXX
TOTAL DE INGRESOS					XXXX
21				<u>GASTOS EN PERSONAL</u>	XXXX
	01			SUELDOS BASES	XXXX
		001		Personal de Planta	XXXX
		002		Personal a Contrata	XXXX
	02			SOBRESUELDO	XXXX
		001		Asignación por Años Serv.	XXXX
		002		Asignación Profesional	XXXX
		007		Otras Asignaciones	XXXX
		011		Bonificac.Art.10 Ley 18.675	XXXX
	03			REMUNERACIONES VARIABLES	XXXX
		001		Honorarios	XXXX
		002		Trabajos Extraordinarios	XXXX
		003		Suplencias y Reemplazos	XXX
		005		Otras Remuneraciones	XXXX
	05			VIATICOS	XXXX

SUB-TITULO	ITEM	ASIG.	SUB ASIG.	DENOMINACION	EN MILES DE PESOS
		001		Viáticos	XXXX
	06			APORTES PATRONALES	XXXX
		001		A Serv.de Bienestar	XXXX
		002		Otras Cotizaciones Previc.	XXXX
	09			IMPTO.ART.1 LEY 18.566	XXXX
		001		Impto.2% Art.1 Ley 18.566	XXXX
		002		Cotización Adicional Art.8 Ley 18.566	XXXX
	10			OTRAS REMUNERACIONES	XXXX
		001		Otras Remunerac.Código del	
					EN MILES DE PESOS
				Trabajo	XXXX
22				<u>BIENES Y SERVIC.DE CONSUMO</u>	XXXX
	10			ALIMENTOS Y BEBIDAS	XXXX
		001		Alimentos para Humanos	XXXX
	11			TEXTILES, VESTUARIOS Y CALZADOS	XXXX
		001		Textiles y Acabados Text.	XXXX
			01	Vestuario y Calzados	XXXX
			02	Textiles Varios (ECA)	XXXX
	12			COMBUSTIBLE Y LUBRICANTES	XXXX
		001		Para Vehículos	XXXX
			01	Gasolina	XXXX
			03	Lubricantes	XXXX
		002		Para Calefacción y Otros	XXXX
			01	Lubricantes y Combustible para Calefacción	XXXX
	13			MATERIALES DE USO Y CONSUMO CORRIENTE	XXXX
		001		Materiales de Oficina	XXXX
		002		Materiales de Enseñanza	XXXX
		005		Otros Materiales y Sumin.	XXXX
	14			MANTENIMIENTO Y REPARAC.	XXXX
		001		Mater.para Mantenim.y Rep.	XXXX
			01	Materiales de Construcción	XXXX
		002		Serv.Mant.y Reparac.Vehic.	XXXX
			01	Contratos Area Privada	XXXX
			02	Otras Reparaciones	XXXX
		003		Serv.Mant.y Reparac.Maquin. y Equipos	XXXX
			01	Mantenc.y Reparac.de Maquin. de Oficina	XXXX
			02	Serv.Mantenc.Sist.Telefonic	XXXX
		004		Otras Mantenc,Reparac.e Inst	XXXX
	16			CONSUMOS BASICOS	XXXX
		001		Consumo Electric.Depend.	XXXX
		002		Servicio Telefónico	XXXX
		003		Consumo de Gas y Agua	XXXX

(cont.) SUB- TITULO	ITEM	ASIG.	SUB ASIG.	DENOMINACION	EN MILES DE PESOS
	17			SERVICIOS GENERALES	XXXX
		001		Comunicaciones	XXXX
		002		Publicidad y Difusión	XXXX
		003		Fotocopias y Otras Reprod.	XXXX
		004		Gastos de Representación	XXXX
			01	Del Alcalde	XXXX
			02	De la Ciudad	XXXX
		005		Serv. de Aseo	XXXX
		007		Gastos de Act.Municipales	XXXX
			01	Actividades Culturales	XXXX
			02	Actividades Deportivas	XXXX
		009		Gastos Menores	XXXX
		010		Arriendo de Inmuebles	XXXX
		011		Otros Arriendos	XXXX
		012		Pasajes y Fletes	XXXX
		015		Captaciones Ley 18.391	XXXX
		017		Otros Serv.Generales	XXXX
		018		Imprevistos	XXXX
	18			CONTRATACION DE ESTUDIOS E INVESTIGACIONES	XXXX
	19			GASTOS EN COMPUTACION	XXXX
		001		Arriendo de Máquinas	XXXX
		002		Arriendo de Programas	XXXX
	20			SERV.A LA COMUNIDAD	XXXX
		001		Consumo de Alumb.Púb.	XXXX
		002		Consumo de Agua	XXXX
		003		Convenio por Serv.Aseo	XXXX
		004		Convenio por Mantenc.Semáf.	XXXX
24				<u>PRESTACIONES PRESICIONALES</u>	XXXX
	30			<u>PRESTACIONES PRESICIONALES</u>	XXXX
25				<u>TRANSFERENCIAS CORRIENTES</u>	XXXX
	31			TRANSFERENCIAS SECTOR PRIV.	XXXX
		001		Devoluciones	XXXX
		002		Fondos de Emergencia	XXXX
		007		Vonluntariado	XXXX
		008		Programas Sociales	XXXX
		009		Programas Culturales	XXXX
		010		Asistencia Social	XXXX
		012		Otras	XXXX
	33			TRANSFERENC.OTRAS ENTIDADES PUBLICAS	XXXX
		001		Educación	XXXX
		002		Salud	XXXX
		008		Al F.C.M	XXXX
	34			TRASFERENCIAS AL FISCO	XXXX
	36			CUMPLIMIENTO SENTENCIAS EJECUTORIADAS	XXXX

31				<u>INVERSION REAL</u>	XXXX
	50			REQUISITOS INV.PARA FUNCION.	XXXX
	51			VEHICULOS	XXXX
	52			TERRENOS Y EDIFICIOS	XXXX
	53			ESTUDIOS PARA INVERSION	XXXX
	73			INVERSION REAL	XXXX
32				<u>INVERSION FINANCIERA</u>	XXXX
	80			COMPRA DE TITULOS Y VALORES	XXXX
	83			ANTICIPO A CONTRATISTAS	XXXX
	84			APORTES REEMBOLSABLES	XXXX
(cont.)					
SUB-	ITEM	ASIG.	SUB		EN
TITULO			ASIG.	DENOMINACION	MILES
					DE PESOS
33				<u>TRANSFERENCIAS DE CAPITAL</u>	XXXX
	85			APORTES AL SECTOR PUBLICO	XXXX
	87			APORTES A OTRAS ENTIDADES	
				PUBLICAS	XXXX
50				<u>SERV.A LA DEUDA PUBLICA</u>	XXXX
	90			DEUDA PUBLICA INTERNA	XXXX
60				<u>OPERACIONES AÑOS ANTERIORES</u>	XXXX
	98			OPERACIONES AÑOS ANTERIORES	XXXX
70				<u>OTROS COMPROMISOS PENDIENTES</u>	XXXX
	99			OTROS COMPROMISOS PENDIENTES	XXXX
90				<u>SALDO FINAL DE CAJA</u>	XXXX

				TOTAL DE EGRESOS	XXXX

B. CLASIFICADORES PRESUPUESTARIOS

Esta clasificación se realiza con el propósito de uniformar los conceptos de contabilización de los hechos económicos y responde a instrucciones impartidas por la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda. Estas se encuentran señaladas en un documento que edita anualmente el ministerio y que tiene como objetivo uniformar criterios para la ejecución de la Ley de Presupuestos del Sector Público.

1. Clasificador de Ingresos

Sub-título	Item	
01		INGRESOS DE OPERACION
	01	<u>Venta de bienes y servicios</u>
		Son ingresos provenientes de la venta de los bienes y servicios de la actividad propia del municipio. Entre ellos hay rubros como las

- entradas a recintos deportivos, culturales, recreativos u otros de propiedad o administración municipal.
- 02 Renta de inversiones
Comprende los arriendos, dividendos, intereses y otros que se perciban por efecto de capitales invertibles, por ejemplo, dividendos por acciones de Chilectra, arriendos de propiedades municipales, intereses por excedentes colocados en el mercado de capitales, etc.
- 03 Otros ingresos propios
Comprende cualquier otro ingreso municipal que no provenga de su actividad principal, como la participación en el impuesto territorial, ingresos provenientes de los cementerios, etc.
- 04 Contribuciones municipales
Comprende los impuestos, contribuciones y gravámenes en beneficio del municipio establecidos en la Ley de Rentas Municipales y en otras disposiciones legales, como los ingresos provenientes de los permisos de circulación, patentes comerciales, industriales, de alcohol, profesionales, etc.
- 05 Derechos municipales
Comprende las prestaciones que se pagan a la municipalidad como contrapartida de una concesión o permiso. Se pueden mencionar los derechos de aseo incluidos en el cobro de las contribuciones de bienes o patentes municipales.
- 06 Fluctuaciones deudores
Registra las diferencias que se produzcan entre los ingresos devengados y los percibidos, por ejemplo, de permisos de circulación, patentes comerciales u otras. Es un clasificador que se trata como una cuenta de orden.
- 04 VENTA DE ACTIVOS
- 41 Activos físicos
Comprende los ingresos por concepto de enajenación de activos tangibles. Incluye cuotas de ventas a plazo y pago al contado.
- 42 Activos financieros
Ingresos que provienen de la venta de instrumentos financieros (ej., acciones).
- 06 TRANSFERENCIAS
Aportes otorgados por entidades del sector público y privado que no provienen de contraprestaciones de servicios o venta de bienes.

- 07 OTROS INGRESOS
- 73 Participación del Fondo Común Municipal
Ingresos por concepto de la participación que se determine en el F.C.M. en conformidad a lo dispuesto en el Art.38 del D.L.3063 de 1979.
- 79 Otros ingresos
Ingresos no considerados en ítems o asignaciones anteriores, incluye por ejemplo, multas que aplican los Juzgados de Policía Local por infracciones de tránsito y otras establecidas en la ordenanza municipal respectiva; intereses por mora en pago de patentes, aportes de vecinos para ejecución de proyectos en conjunto, donaciones, herencias, etc.
- 08 ENDEUDAMIENTO
- 82 Préstamos internos de largo plazo
Corresponde a préstamos que se amortizan en un plazo superior a un año. Para contraer compromisos financieros en el exterior o, en forma interna que signifiquen la utilización de una línea de crédito ya contratada con el exterior, se requiere la dictación de una ley especial y la autorización del Ministerio de Hacienda. Por ejemplo, créditos para la construcción de viviendas sociales, ejecución de proyectos de gran envergadura como la pavimentación de calles, etc.
- 10 OPERACION DE AÑOS ANTERIORES
Comprende los recursos que se perciben durante el ejercicio presupuestario, pero cuyo registro se efectúa en períodos anteriores.
- 11 SALDO INICIAL DE CAJA
Recursos propios del municipio o que deben ser integrados por otros organismos o personas, que, al 1° de enero de cada año, se encuentran en las cuentas corrientes bancarias o en efectivo.

2. Clasificador de gastos

- | Sub-título | Item |
|------------|--|
| 21 | <p>GASTOS EN PERSONAL
Son todos los gastos que se efectúan por concepto de remuneraciones y de aportes patronales al personal en actividad. Se incluyendo remuneraciones, trabajos extraordinarios, "vestuario", sobresueldos, etc.</p> |

- 22 BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO
Comprende los gastos por adquisición de bienes y servicios de consumo, tales como materiales de oficina, convenios por servicios de aseo, combustible, consumo de alumbrado público, gastos computacionales, reparaciones, gastos derivados de actividades culturales, deportivas, etc.
- 24 PRESTACIONES PREVISIONALES
Incluye los gastos por concepto de jubilaciones, pensiones, montepíos, subsidios, desahucios y, en general, cualquier beneficio de similar naturaleza que otorguen los organismos de previsión y el Instituto de Normalización del Estado.
- 25 TRANSFERENCIAS CORRIENTES
Subvenciones a personas naturales o jurídicas, sin prestación recíproca en bienes y servicios. Incluye entre otros subvenciones a organizaciones de voluntariado, aportes a servicios traspasados de salud y educación, aporte al F.C.M., etc.
- 31 INVERSION REAL
Comprende los gastos para formación de capital y compra de activos fijos, como adquisición de equipos computacionales, máquinas y equipos de oficina, fondos destinados a financiar estudios para inversiones, construcción de obras, plazas, parques, jardines, avenidas, instalación de semáforos y otros que apunten al desarrollo urbano, social y económico de la comuna.
- 60 OPERACIONES DE AÑOS ANTERIORES
Son obligaciones devengadas al 31 de diciembre del año inmediatamente anterior a aquel del presupuesto que se está analizando.
- 70 OTROS COMPROMISOS PENDIENTES
Deudas no incluidas o registradas al término del año calendario, por concepto de gasto en personal y cuentas pendientes del último trimestre, las que se refieren a bienes y servicios de consumo, específicamente lo relativo a consumos básicos y servicios a la comunidad, como contratos de mantención de semáforos y jardines, contratos de aseo, cuentas de teléfono, agua y luz, etc.
- 90 SALDO FINAL DE CAJA
Recursos que al 31 de diciembre de un ejercicio presupuestario quedan en cuenta corriente bancaria o en efectivo. Generalmente estos saldos se encuentran en términos de obligaciones, cuyo cumplimiento se programó

durante el mes de diciembre, pero que no fueron documentadas para su cobro.

IV. ¿COMO SE EJECUTA EL PRESUPUESTO?

El presupuesto debe ser formulado a base de probables derechos o compromisos a asumir durante un año calendario. Sin embargo, para efectos de información, de apoyo al proceso de toma de decisiones y, en especial, de control y evaluación, se requiere una contabilización de los hechos reales, tanto en términos de devengado como del movimiento monetario efectivo.

Así, el sistema de contabilidad de los municipios participa de los principios contables del **devengado** y de la **realización**.

- i) **Devengado** es aquel principio que señala que para efectos financieros y contables se deben considerar todos los recursos y obligaciones comprometidos en el periodo, independientemente de si han sido o no percibidos o pagados. De de esta manera los gastos pueden ser debidamente relacionados con los ingresos que se generan.
- ii) **Realización:** los resultados económicos sólo deben contabilizarse cuando la operación que los origina queda perfeccionada desde el punto de vista de la legislación o de las prácticas comerciales aplicables.

A. BASES DE REGISTRO

Para los ingresos: Ingresos devengados
Ingresos percibidos

Para los gastos : Obligación devengada
Pago efectivo

INGRESOS PRESUPUESTARIOS

D	H
ING. DEVENGADO	ING. PERCIBIDO

GASTOS PRESUPUESTARIOS

D	H
PAGO	OBLIG. DEVENGADA

B. PROCEDIMIENTO DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

1. De los ingresos

La recaudación corresponde a la dirección de administración y finanzas municipal y se puede llevar a cabo en forma directa o indirecta.

- a) **Recaudación directa:** Este tipo de recaudación se realiza por medio de cajas habilitadas por las municipalidades en sus dependencias. También se considera directa la recaudación realizada a través de bancos comerciales que, por medio de convenios, lo hacen en su nombre.
- b) **Recaudación indirecta:** Se hace a través de la Tesorería General de la República para fondos que corresponden a aportes ministeriales, como en el caso de los servicios traspasados de educación y salud, que reciben fondos de los ministerios respectivos; el impuesto territorial; los recursos del Fondo Común Municipal asignados a cada municipio; los derechos de aseo incorporados en las contribuciones de bienes raíces; las transferencias de vehículos, etc.

Los ingresos recaudados se distribuyen presupuestariamente en resúmenes diarios de caja, imputándoselos de acuerdo a su naturaleza en la correspondiente cuenta del clasificador presupuestario. Los fondos son depositados, también diariamente, en las respectivas cuentas corrientes bancarias.

2. De los gastos

En general, todos los gastos deben ser autorizados por el alcalde a través de un decreto que especifique las condiciones del pago. Hay cuatro tipos de decretos de pago diferentes:

- i) **Decreto de pago directo para ejecutar totalmente el gasto:** Se emite para cumplir con una obligación determinada, cuyo pago se efectúa de una sola vez. El respaldo a este tipo de gasto es la solicitud de la unidad gestora, la factura y tres cotizaciones de presupuesto. Dentro de este tipo de gasto se encuentran, entre otros, las reparaciones de máquinas, servicios de empaste, suscripciones, etc.
- ii) **Decreto de pago como autorización para girar:** Se emite a nombre de una unidad determinada, autorizándola a girar a medida que se produzcan las necesidades. Los giros se realizan con cargo a la

partida presupuestaria que autoriza este decreto. Esta modalidad de pago se utiliza para la adquisición de materiales conforme al reglamento de aprovisionamiento, para pagar los servicios básicos, o las publicaciones de avisos en medios de comunicación, etc.

- iii) **Decreto de pago para cumplimiento de contratos:** Se emite para pagar a un proveedor o prestador de servicios, en parcialidades o cuotas previamente convenidas mediante un contrato o convenio. El respaldo para este gasto es el oficio de solicitud de la unidad que lo administra, la copia legalizada del contrato o convenio y la factura.
- iv) **Decreto de pago para giros globales o fondos por rendir:** Se emite a nombre de un funcionario habilitado como girador para realizar programas o proyectos. También se utiliza para proveer de fondos para gastos menores a las unidades municipales. El respaldo a este decreto es la solicitud correspondiente por parte de la unidad y, en el caso de los programas o proyectos, se requiere además de un instructivo mediante el cual el alcalde ordena su ejecución a un determinado funcionario.

C. OBLIGACIÓN DEL PRESUPUESTO

El procedimiento de ejecución de los gastos comienza una vez que se recibe en la unidad de administración y finanzas la solicitud con la correspondiente documentación que soporta el gasto. Con estos antecedentes se confecciona un proyecto de decreto en el cual se imputa la partida del clasificador presupuestario que corresponda de acuerdo a su naturaleza.

Este proyecto de decreto es presentado al alcalde quien resuelve. Si lo autoriza y firma, el predecreto es enviado a la Contraloría Municipal para su revisión y visado. Debe analizar cuestiones de fondo relativas al origen del gasto y las formalidades legales requeridas para el acto que lo ha originado, motivo por el cual debe tener acceso a toda la documentación relativa a los decretos.

El secretario municipal, ministro de fe en todos los actos de la municipalidad, debe firmar los documentos que materializan los actos destinados a poner en marcha el procedimiento de ejecución presupuestaria.

Una vez visado, se envía nuevamente a la Secretaría Municipal para que sea registrado correlativamente en su archivo, con lo que se convierte formalmente en un decreto de pago. Luego se distribuyen copias de éste a la unidad que lo solicita, a la Contraloría Municipal y a la unidad de administración y finanzas. En esta última, el decreto de pago da origen al registro contable de la **obligación presupuestaria**, que es el compromiso de la partida autorizado por la autoridad competente, ajustado a las normas legales de procedimiento.

D. OBLIGACIÓN DEVENGADA Y PAGO

1. Decreto de pago directo

Para dar cumplimiento a esta obligación se confecciona un comprobante de egresos (C.E), que constituye la **obligación devengada**, que registra contablemente la obligación concreta y exigible.

Para el control presupuestario referente a la imputación y disponibilidad se envía este documento (C.E) a la unidad de control municipal, que lo devuelve visado. Así se transforma en un comprobante de pago. Desde este momento los fondos están a disposición del interesado.

Este comprobante origina el registro del pago efectivo que es la instancia que da por cancelada la obligación devengada.

2. Decreto de pago como autorización

En este caso, la unidad que ejecuta los gastos está sujeta a ciertas normas administrativas. Así, en el caso de la adquisición de materiales, regidos por un reglamento de aprovisionamiento, el procedimiento podría ser el siguiente: una vez recibidos los pedidos de materiales efectuados por las unidades municipales se calcula el monto la operación. Si ésta supera la 100 UTM es necesario llamar a propuesta pública; en caso contrario, basta con presentar tres cotizaciones. Cuando se ha adjudicado la propuesta o elegido el proveedor, se envía una orden de compra que permite al proveedor enviar la mercancía acompañada de la factura correspondiente.

Con estos antecedentes (pedido de materiales, orden de compra, cotización o acta de adjudicación, guía de entrega y factura del proveedor), la unidad de aprovisionamiento confecciona el C.E., imputando el gasto en las partidas presupuestarias autorizadas por el decreto. Luego envía una copia del C.E. a la unidad de administración y finanzas. donde se registra la obligación devengada. El resto de los documentos son remitidos a la

Contraloría Municipal para que controle del cumplimiento de las normas administrativas que rigen este tipo de gasto, las imputaciones y las disponibilidades. Luego que la Contraloría da su conformidad, mediante visado, envía los antecedentes a la unidad de administración y finanzas donde se convierte formalmente en un comprobante de pago (C.P), con el que se registra contablemente el pago efectivo.

3. Decreto para cumplimiento de contratos

Para el cumplimiento de las obligaciones contraídas por medio de un contrato o convenio, la unidad a la cual le son prestados los servicios o ejecutados los trabajos debe enviar la factura del proveedor o prestador del servicio y la copia legalizada del contrato o convenio a la unidad de administración y finanzas donde se confecciona el comprobante de egreso. Este se envía a la Contraloría Municipal para el control presupuestario y del cumplimiento de las normas legales procedentes. Una vez que los documentos han sido visados se devuelven a la unidad de administración y finanzas donde, junto con registrar la obligación devengada con el C.E., se confecciona el C.P. con el cual se registra el pago efectivo.

4. Decreto de pago para giros globales

Cuando, por medio de un decreto, se ponen fondos a disposición de alguna unidad municipal, el procedimiento a seguir para rendir cuentas es el siguiente.

Para gastos menores, se asigna a todas las unidades una cantidad de dinero para el año. Con ella, puede comprar los materiales que le permitan desempeñar su labor. Normalmente, los fondos se van entregando en cuotas.

La unidad de administración y finanzas recibe la autorización o decreto que establece el monto de la cuota asignada a cada unidad y remite un comprobante de pago con el cual se hace entrega de los fondos.

Cuando las unidades han consumido los recursos otorgados deben rendir cuenta detallada de los gastos como requisito previo para que se le asigne la siguiente cuota. Para ello deben confeccionar una rendición de cuentas y remitirla a la Contraloría Municipal, la que verifica si los gastos se ajustan a las normas que los rigen; entre ellas, por ejemplo, el valor máximo a que puede alcanzar una compra o gasto; si se trata de un tipo de gasto permitido, etc. Visada la documentación por el órgano contralor, los antecedentes se remiten a la unidad de administración y finanzas para que entregue la siguiente cuota.

Si las unidades no gastan todos los fondos que tienen asignados la rendición de cuentas, que es el gasto real, sería por un valor menor que el monto otorgado. En este caso, deben reintegrar la diferencia. Por este motivo la contabilización de la obligación presupuestaria y el pago efectivo se registra con el respaldo de la rendición de cuentas.

E. FLEXIBILIDAD PRESUPUESTARIA

Durante el proceso de ejecución presupuestaria y como consecuencia del control de la misma, se presentan situaciones que llevan a introducir modificaciones al presupuesto. Dichas situaciones pueden provocar traspasos de una partida a otra, sea por falta de disponibilidad, sea por la creación de una nueva cuenta para imputar correctamente un gasto o ingreso, etc. Las modificaciones presupuestarias se realizan por decreto alcaldicio y deben ajustarse a las normas de flexibilidad presupuestaria que, para estos efectos, dicta anualmente el Ministerio de Hacienda y que se aplican en toda la administración pública.

Cuando la modificación afecta el nivel de desagregación en que fue aprobado el presupuesto (subtítulo), se requiere la aprobación del concejo municipal. En caso contrario, si sólo se requiere, por ejemplo, el traspaso desde una asignación a una subasignación o viceversa, bastará una resolución de la unidad de administración y finanzas.

F. INFORMES DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

El registro y ordenamiento sistemático de los hechos económico-financieros permite obtener periódicamente los estados de las cuentas en relación a las disponibilidades o de la obligación devengada, etc. Estos informes debe ser emitidos oportunamente para permitir el control interno y externo. El interno lo lleva a cabo la Contraloría municipal y el externo la Contraloría General de la República y la Cámara de Diputados. Las municipalidades están obligadas a entregar mensualmente un informe claro y preciso de las variaciones presupuestarias, financieras y de patrimonio a la Contraloría General de la República para que ésta pueda llevar a cabo la consolidación a nivel nacional.

Los informes más relevantes son:

- Para el control interno: el estado de comportamiento presupuestario, el estado de disponibilidades presupuestarias y el balance de comprobación y de saldos.

- Para el **control externo**: el informe mensual de la variación presupuestaria, el informe mensual de la gestión financiera y el balance de la ejecución presupuestaria.

1. Control de la ejecución presupuestaria

La ejecución del presupuesto municipal y el control del mismo van indisolublemente unidos. Cada acto, cada fase de la ejecución está sujeta a una revisión, a una comprobación, a un seguimiento para asegurar la eficiencia en el uso de los recursos y cumplir, además, con las normas legales y reglamentarias que lo rigen.

Los órganos de control interno efectúan su labor mediante mecanismos que tienden a prevenir el error, antes que a efectuar una revisión con miras a corregir las deficiencias una vez que ellas se han producido.

Los mecanismos de control tienen, básicamente dos objetivos:

- la protección de los intereses de la municipalidad, informando acerca de las deficiencias para configurar una base de acción correctiva de los errores que puedan haberse cometido.
- la promoción de la eficiencia de la organización, principalmente a través de recomendaciones para mejorar los procedimientos con que se ejecutan las distintas fases de la operación.

La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades ha configurado un sistema global de control que parte desde el interior del municipio, a través de algunas unidades y del concejo municipal, hasta la Contraloría General de la República.

En el control de la ejecución del presupuesto participan las unidades responsables de su realización, por ejemplo, las unidades ejecutoras encargadas de la realización de los proyectos de inversión tienen facultades para comprometer el presupuesto y deben dar un correcto uso a los recursos y velar por el cumplimiento de los objetivos prefijados. De igual forma participan las unidades responsables de programas incrementales.

El control de los gastos administrativos, en lo referente a los consumos básicos, servicios generales, de personal, procesamiento de datos, de movilización, etc., está a cargo de los llamados servicios internos, cuya operación fue explicada cuando se habló del presupuesto interno (ver centros de costos). Ellas asignan los recursos que requieren las demás unidades del municipio para cumplir con sus funciones y controlar el buen manejo de los mismos.

Finalmente, la unidad de administración y finanzas tiene a su cargo el control de las partidas presupuestarias en lo que se refiere a las disponibilidades, a las modificaciones, a la creación de nuevas partidas, etc. Para estos efectos se emiten periódicamente informes de disponibilidades y de comportamiento presupuestario, de cuyo análisis se desprenden las posibles modificaciones al presupuesto.

2. Evaluación

La evaluación presupuestaria tiene por finalidad medir la eficacia y eficiencia en la ejecución del presupuesto, comparando los resultados obtenidos con las metas proyectadas. Se determina así el grado de desviación o cumplimiento, para adoptar las medidas correctivas del caso y garantizar la óptima utilización de los recursos.

La evaluación constituye el proceso de retroalimentación que otorga la información necesaria para la formulación del presupuesto del siguiente período.

En el proceso de evaluación, se distinguen las siguientes fases:

- Medición de los resultados obtenidos
- Examen de los resultados en comparación con las metas previstas,
- Análisis de las desviaciones y descripción de sus causas,
- Definición de las medidas correctivas,
- Adopción de medidas correctivas y su aplicación en el sistema

En la práctica, control y evaluación son labores concomitantes, dos aspectos de un mismo proceso. Ambas se realizan en forma paralela. La medición de los resultados de la ejecución presupuestaria se efectúa durante el proceso de la misma y, al mismo tiempo se está obteniendo información utilizable para el próximo período. El control y la evaluación dan como resultado correcciones y rectificaciones concordantes con las operaciones.

La medición de los resultados de la ejecución presupuestaria entrega información que sirve para la evaluación.

Algunos de los informes de evaluación son:

- **Flujo de caja:** es la proyección que muestra la capacidad de pago de acuerdo al comportamiento de los ingresos.

- **Comportamiento presupuestario:** es el informe que muestra las variaciones de los ingresos y gastos presupuestarios y el cumplimiento.

IV. EL PRESUPUESTO INTERNO

La presentación del presupuesto, bajo la modalidad de presupuesto interno, está orientada a incrementar la participación de los directores de departamento y jefes de proyecto en la gestión financiera municipal. Al mismo tiempo, pone a disposición de las unidades ejecutoras, información necesaria para un eficiente manejo de los recursos financieros disponibles.

El ordenamiento de las partidas que presenta el presupuesto interno se basa en el **objetivo que persigue cada gasto**. Esto hace que su presentación difiera de la propia del presupuesto oficial. Ella se estructura, como se señalara en su oportunidad, en función a los clasificadores presupuestarios que determina el Ministerio de Hacienda.

El municipio puede desagregar su acción en programas y proyectos, entendiendo como tales, el conjunto de acciones o trabajos de carácter eventual o permanente con una finalidad específica, de servicio interno u orientado a la comunidad.

Estos programas y proyectos tienen la calidad de **centros de costos**, para los efectos de los procedimientos de administración del presupuesto municipal.

El presupuesto municipal, desagregado por proyectos y programas puede denominarse "presupuesto por programa", y está orientado a satisfacer las necesidades de información que requiere el municipio en lo que se refiere al sistema de administración por proyectos.

A. ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO INTERNO

1. Centros de costos

El ordenamiento que presenta el plan de cuentas del presupuesto interno es similar a la organización administrativa del municipio, ya que está orientado a asociar los gastos según los programas y proyectos que se realizan.

Cada uno de los programas y proyectos del municipio está definido como un centro de costos al cual se le ha asignado una codificación que deja expresamente contenida la unidad

administrativa de la cual depende (departamentos o unidades asesoras) y el área a la que pertenece.

2. Clasificación de gastos

El presupuesto de cada programa o proyecto, presenta los siguientes clasificadores de gasto:

- **Clasificadores exclusivos de gastos.** Comprende aquellas partidas del presupuesto oficial asignadas a una sola unidad del municipio, por ejemplo, las semillas, tierra, árboles, etc., que debe adquirir el departamento de jardines.
- **Clasificadores internos de gastos.** Existen ítems de gastos de presupuesto oficial compartidos por dos o más unidades del municipio y por lo tanto el gasto debe ser distribuido entre ellas. Tal el caso, por ejemplo, de la bencina o los gastos del personal, que se distribuyen entre las unidades usuarias a través de un conjunto de servicios internos, cuyo funcionamiento se describe en el siguiente punto.

3. Servicios internos

Son las actividades de tipo administrativo que realizan algunos departamentos con el objeto de proveer de los bienes y servicios que requiere el resto del municipio. Los gastos en que incurren son prorrateados entre los diferentes programas y proyectos en la proporción de los servicios que cada uno de ellos demanda.

Estos servicios están asignados a las unidades responsables de atender las necesidades administrativas de los departamentos y actividades usuarias, y son coordinadas por el jefe de la unidad de administración y finanzas, y a cada uno de ellos se le ha asignado un clasificador interno de gasto.

A continuación se describe brevemente algunos posibles servicios internos.

Recursos Humanos. Es de la responsabilidad del departamento de personal y comprende la provisión de los funcionarios de planta, a contrata y personal a honorarios requeridos para la realización de las tareas asignadas a cada una de las unidades del municipio, incluyendo el pago de sus remuneraciones y la provisión de su ropa de trabajo.

Movilización. Suministra, a los diferentes departamentos, los vehículos, con sus chóferes, en condiciones de operación. Puede estar encargado a la unidad de transporte.

Egresos corrientes suministrados por aprovisionamiento (ECA). Este servicio comprende el suministro de materiales e insumos financiados con los egresos corrientes de que dispone cada actividad. Su responsabilidad puede recaer en la unidad de abastecimientos. Se trata por ejemplo de materiales de oficina, enseñanza, fotocopias, etc.

Procesamiento de datos. El suministro de este servicio debería ser coordinado por una unidad de informática, y comprende la provisión de los servicios de procesamiento de datos, de diversa índole, que el municipio produce él mismo o contrata con empresas privadas.

Publicidad y difusión. Las necesidades de publicidad en los medios de comunicación social, la amplificación de sonidos (micrófonos, parlantes, etc.) y las campañas de difusión o publicidad podrían ser atendidas por la unidad de relaciones públicas.

Egresos corrientes de pago directo (ECPD). La adquisición de servicios necesarios para el funcionamiento administrativo del municipio configura un servicio interno que, a diferencia de los anteriores, es efectuado directamente por los usuarios. La autorización de cada gasto, se obtiene a través del departamento de tesorería. Dentro de este tipo de gastos se pueden mencionar el arreglo de máquinas de oficina, los gastos menores, las suscripciones, etc.

2. Niveles de desagregación del presupuesto interno

El presupuesto interno presenta dos niveles de desagregación:

- a) Uno denominado **presupuesto por departamento**, lo distribuye entre las distintas unidades que configuran la estructura municipal;
- b) Otro, más detallado, la desagrega **por proyectos y programas** y configura el presupuesto por programa.

3. Procedimiento de imputación de los costos por programa

Es un sistema de registro de gastos municipales, según el programa o proyecto con que dichos gastos se relacionen. La imputación de los clasificadores se realiza de acuerdo al procedimiento que se señala más adelante.

Se diferencian cuatro tipos de registros que puedan afectar los diversos clasificadores de gastos de cada actividad y que son:

- a) **Presupuesto vigente.** Indica el monto total que dispone el clasificador de gastos en el programa o proyecto correspondiente para el año calendario.
- b) **Monto comprometido.** Representa los recursos totales comprometidos en la realización de cada programa o proyecto por clasificador de gastos.

El instrumento que compromete los recursos es el decreto emitido por el alcalde, o la resolución de director de la unidad ejecutora, cuando ha sido autorizado por expresa delegación alcaldía.

- c) **Monto devengado.** Corresponde a los pagos requeridos a la municipalidad, documentados con las facturas o boletas de servicios correspondientes. Este registro es efectuado por la unidad de presupuesto, en el momento que recibe el documento de cobro por parte del proveedor.
- d) **Egreso ejecutado.** Comprende el registro de los montos efectivamente cancelados por el municipio, y cuya contabilización final ha sido realizada en la unidad de tesorería.

4. Sistema de información periódica

Mensualmente, los directores de departamento y jefes de proyectos deberían recibir un informe detallado de los registros imputados a los programas y proyectos a su cargo, diferenciando los cuatro tipos de registros referidos en el punto precedente.

Análogamente, debiera disponerse de la información agregada por unidades y totalizado, de acuerdo a los fondos que presenta el presupuesto por departamento.

- a) **Descripción general de la operación del presupuesto municipal**

El mecanismo de operación de cada una de las partidas del presupuesto municipal es diferente según se trate de un clasificador exclusivo de gastos o de un clasificador interno. Por esta razón ambas situaciones se tratan por separado.

- i) **Clasificadores exclusivos de gastos**

Las partidas del presupuesto oficial se asignan con exclusividad a cada unidad del municipio, la cual es

responsable de distribuir las entre los distintos programas y proyectos de su dependencia.

Las economías que se logren y las mayores necesidades que se produzcan durante el año, en cualquiera de estos clasificadores exclusivos de gastos, sólo pueden resolverse por decreto alcaldicio.

Con este objeto las unidades interesadas en obtener una modificación presupuestal deben remitir la información que justifique esta solicitud acompañando el formulario correspondiente a la Secretaría Comunal de Planificación, para su análisis y priorización.

ii) Clasificadores internos de gastos

La distribución proporcional de los gastos correspondientes a los servicios internos empleados por los distintos programas y proyectos del municipio, se realiza por medio de los clasificadores internos de gastos.

Las unidades usuarias deben presentar a los responsables de los servicios internos las necesidades de los programas y proyectos a su cargo, en la oportunidad que corresponda y en los formularios que en cada caso se indique.

Corresponde a directores responsables de los servicios internos suministrar los servicios sujetos a los procedimientos y autorizaciones establecidos en cada caso.

También son responsables de suministrar a la unidad de tesorería la información que le permita imputar a cada proyecto o programa los gastos incurridos.

Cada programa y proyecto del municipio tiene asignada las correspondientes partidas en los clasificadores internos de gastos.

El control de los gastos es responsabilidad de los jefes de los proyectos y de los directores departamentales, los que deberán evitar que se produzcan sobregiros en las respectivas cuentas.

Si los recursos presupuestados en un determinado clasificador interno de gasto de un programa o proyecto resultasen insuficientes, pueden allegarse nuevos recursos, a través de las siguientes etapas graduales:

- **Redistribución interna.** Los jefes de departamento estarán facultados para redistribuir los recursos presupuestados en los programas y proyectos a su cargo, siempre que ello se realice en el mismo clasificador interno de gastos, debiendo comunicarlo de inmediato al director de la unidad responsable del servicio interno respectivo.

Este último remitirá el formulario con su correspondiente autorización al departamento de tesorería, a fin de que sea anotado el traspaso correspondiente en los registros contables y computacionales, si éstos existen.

- **Asignación de Recursos adicionales.** Cuando las necesidades no alcanzan a ser satisfechas al interior de un mismo departamento, debe solicitarse el incremento presupuestario al director del servicio interno respectivo. Dicha solicitud deberá acompañarse de la justificación pertinente por parte del jefe del departamento interesado.

b) Ejemplo de la operación de los clasificadores internos de gasto en un municipio determinado

En la Municipalidad de Santiago, actualmente los clasificadores internos de gastos están relacionados con los servicios internos y abarcan los siguientes rubros:

1. Recursos Humanos "RH"
2. Movilización "MOV"
3. Egresos Corrientes Sumistrados por Aproveccionamiento "ECA"
4. Procesamiento de Datos "INF"
5. Publicidad y Difusión "P y D"
6. Egresos Corrientes de Pago Directo "ECPD"

RECURSOS HUMANOS ("RH")

Descripción. Comprende el personal suministrado por el departamento de personal a las distintas unidades del municipio. Considera el pago de las remuneraciones, horas extraordinarias, bono de movilización, etc. así como también el vestuario y calzado adecuado al tipo de labor que realiza el personal.

Departamento responsable de otorgar el servicio: Departamento de Personal

Procedimiento de operación. Las necesidades de personal, vestuario, etc. cada unidad administrativa deben ser comunicadas al jefe del departamento de personal, quien calificará las demandas de las unidades usuarias y las remitirá oportunamente. Mensualmente, el jefe de departamento de personal remitirá a la Tesorería Municipal un informe conteniendo la distribución de los gastos en los programas y proyectos del municipio, para el registro correspondiente.

MOVILIZACIÓN ("M")

Descripción. Se imputará a este concepto los gastos proporcionales en que incurre cada unidad al emplear los vehículos municipales. A fin de obtener costos más reales, se han diferenciado las siguientes flotas de camiones recolectores, vehículos medianos, vehículos menores.

Unidad responsable de otorgar el servicio: Sub-departamento de Mantenimiento

Procedimiento de Operación. La mayor parte de los vehículos del municipio están asignados a los departamentos usuarios, que son responsables de optimizar los recorridos. Se registra la cantidad de kilómetros totales consumidos en cada proyecto y programa.

La unidad de mantenimiento, por su parte, se ocupa de procurar chóferes y mecánicos, combustible, lubricantes, y repuestos necesarios para la circulación de los vehículos.

Con algunos vehículos se conforma un **pool** (grupo operativo de asignación específica) destinado a satisfacer las necesidades esporádicas que se presentan en las distintas unidades del municipio.

La unidad informa mensualmente al Departamento de Tesorería la distribución de los gastos en que incurre cada programa y proyecto. Dicha distribución se realiza en base a los kilómetros recorridos por los vehículos de cada una de las flotas.

EGRESO CORRIENTE SUMINISTRADO POR APROVISIONAMIENTO ("ECA")

Descripción. Corresponde a los gastos en que incurre cada unidad municipal por la adquisición de bienes de consumo para su funcionamiento.

Departamento responsable de otorgar el servicio: Dirección de Gestión Administrativa

Procedimiento de Operación. El departamento de aprovisionamiento por medio de circulares, ha indicado el procedimiento a través del cual cada unidad usuaria debe solicitar los insumos y materiales. En resumen, dichas solicitudes se formalizan a través de formularios ad hoc, en los cuales debe señalarse expresamente el código del centro de costo al cual se imputará cada gasto.

El departamento de aprovisionamiento remitirá a la tesorería municipal una copia valorizada del comprobante de entrega de

materiales, indicando el programa o proyecto al cual se imputará el gasto.

PROCESAMIENTO DE DATOS ("INF")

Descripción. Comprende los gastos en que incurre cada unidad para satisfacer sus necesidades de proceso de información, a través de sistemas computacionales contratados.

Unidad responsable de coordinar la entrega del servicio:
Unidad de Informática.

Procedimiento de Operación. Los departamentos usuarios de los sistemas y programas de procesamiento de datos, contratados con empresas privadas se entenderán directamente con dichas empresas para la operación de los programas, remitiendo a la Unidad de Informática los antecedentes que le permita mantener un seguimiento técnico y administrativo de los contratos y visar las facturas.

En cuanto al desarrollo y puesta en práctica de nuevos sistemas y a la adecuación de los actuales, los departamento contarán con el apoyo técnico de la Unidad de Informática. Esta colabora en la definición de los sistemas, en la presentación al comité de informática, en la preparación de las bases de las propuestas y en la evaluación de las mismas.

La unidad de informática autoriza el suministro de papel y otros insumos necesarios para la operación de los programas, cuando corresponda, siendo la responsable de calcular los gastos en que incurre cada actividad por este concepto.

El jefe de la Unidad de Informática remite a la Tesorería Municipal un informe mensual que contiene la distribución por programas y proyectos de todas las facturas remitidas en el periodo.

PUBLICIDAD Y DIFUSIÓN ("P Y D")

Descripción. Incluye los gastos relacionados con la publicación de avisos en los medios de comunicación social, la amplificación de sonido (micrófonos, parlantes, etc.), y las campañas de difusión que requieren las diversas unidades del municipio.

Unidad responsable de coordinar la entrega del servicio:
Unidad de Relaciones Públicas.

Procedimiento de operación. Los departamentos usuarios deben remitir al Secretario Municipal las solicitudes, especificando claramente el contenido y el periodo en que deben publicarse los anuncios.

Análogamente, deben solicitar a la Unidad de Relaciones Públicas, y con la debida antelación, los requerimientos de equipos de amplificación de sonido.

Respecto de las campañas de difusión, los departamentos interesados deberán coordinar con el Secretario Municipal la contratación de dichas campañas, desde el punto de vista del contenido de los mensajes y la forma en que se llevarán a cabo los programas pertinentes.

V. EL BALANCE

A. EL BALANCE DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

Muestra, en primer término, los presupuestos inicial y terminal o vigente al momento de la ejecución del balance. De la comparación de ambos se desprenden las modificaciones introducidas durante el período. Por otra parte, muestra los ingresos percibidos a través de los distintos rubros, estableciendo el grado de cumplimiento del presupuesto de ingresos.

Respecto a los egresos, el balance de ejecución presupuestaria debe señalar la **obligación devengada**, es decir, los pagos ya comprometidos a través de una documentación oficial. Al ser comparada con el gasto presupuestado indica el grado en que se ha cumplido la estimación inicial. Además la diferencia entre la **obligación devengada** y lo **efectivamente pagado** informa acerca de la **deuda exigible** que es, obviamente un compromiso ineludible.

Los saldos de las cuentas de este balance permiten decidir si corresponde o no una modificación al presupuesto, si pueden comprometerse nuevos recursos, etc. Dependiendo de los resultados que arroje el balance se puede incluso reformular el presupuesto municipal.

B. BALANCE GENERAL

A diferencia del anterior, este balance refleja, además de la ejecución presupuestaria, los restantes componentes de los recursos y obligaciones del municipio: fondos, bienes, deudas y patrimonio.

Contiene la totalidad de los recursos y obligaciones, por lo que en esta información se encuentran integrados los movimientos financiero-presupuestarios y patrimoniales.

La utilidad del balance general es que entrega información sobre las tendencias de mediano y largo plazo a partir de las cuales se pueden formular políticas generales de administración municipal.

C. INTEGRACIÓN FINANCIERO-PRESUPUESTARIA Y PATRIMONIAL

El sistema de Contabilidad General de la Nación integra los movimientos financieros de tipo presupuestario y patrimonial. La contabilidad refleja las variaciones en la composición de los recursos y las obligaciones de los municipios, expresados en términos monetarios.

El presupuesto y la contabilidad tienen objetivos y principios distintos y son independientes uno del otro. Sin embargo, existe una adecuada compatibilización de conceptos que hacen comparables las proyecciones presupuestario-financieras con el cumplimiento efectivo de ellas, detectándose posibles desviaciones.

En consecuencia, se excluyen de las anotaciones contables las estimaciones financieras del presupuesto, por no corresponder a hechos económicos reales.

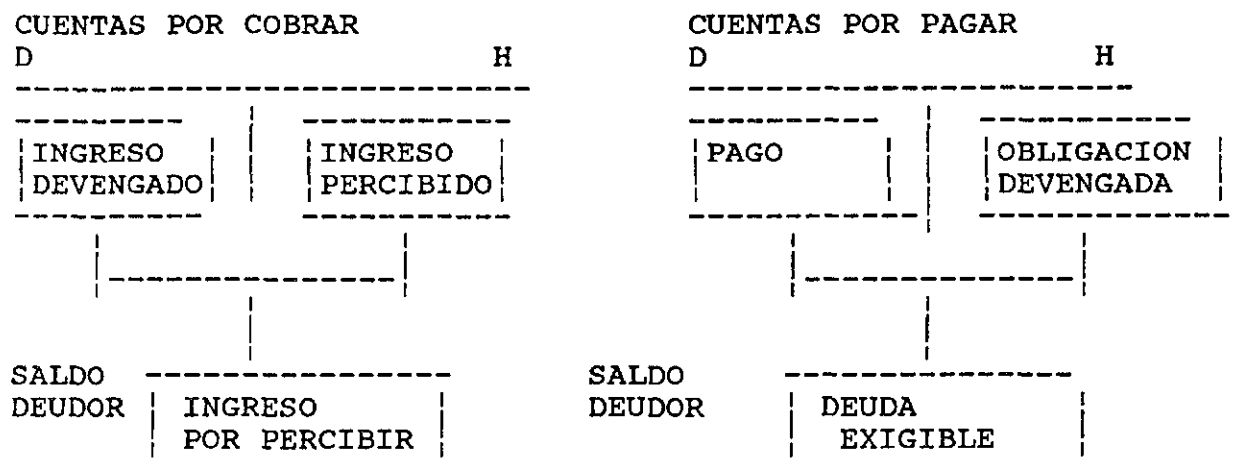
Desde el punto de vista de los sistemas de información se tienen tres subsistemas: de contabilidad, de presupuesto y de integración. En los tres se produce una entrada, un proceso y una salida.

En la **contabilidad** se toman los hechos económicos reales, se procesan y luego se obtienen los estados financieros. En cambio, el **presupuesto** es una estimación de ingresos y gastos probables a ejecutarse. Está sujeto a modificaciones que entregan una nueva información para el próximo proceso presupuestario.

La salida de ambos subsistemas constituye la fuente de entrada de datos del subsistema de **integración**, que proporciona como producto una comparación entre las proyecciones y los hechos económicos reales. Surgen así desviaciones entre lo esperado y lo efectivamente ejecutado.

La compatibilización entre conceptos presupuestarios y contables se da en términos de cuentas por cobrar y cuentas por pagar puesto que, al momento de hacer efectivo el ingreso presupuestario independientemente de su percepción monetaria, se devenga un derecho a favor del municipio, que técnicamente se refleja en una cuenta por cobrar. Por el contrario, al producirse un gasto presupuestario, al margen de su cancelación efectiva, se devenga una obligación a asumir por el municipio, lo que contablemente se refleja en una cuenta por pagar.

De los cargos y abonos de dichas cuentas es posible obtener una doble información. Los débitos de las cuentas por cobrar corresponden a los derechos a percibir y los créditos, a su percepción efectiva. El devengamiento financiero y la percepción efectiva son datos comparables con las proyecciones presupuestarias. Por el contrario, los créditos de las cuentas por pagar corresponden a los compromisos monetarios asumidos por el municipio y los débitos al pago efectivo de dichas obligaciones. Las obligaciones financieras devengadas y lo efectivamente pagado pueden ser analizados respecto a las proyecciones presupuestarias. El tratamiento contable, en síntesis, es el siguiente:



D. FLUJO FINANCIERO

El análisis de flujo financiero consiste en un pronóstico de los posibles ingresos y gastos durante sucesivos periodos de tiempo. Indica el **momento** y **volumen** de los probables ingresos y gastos durante el periodo presupuestario. Con esta información pueden determinarse los futuros déficit, su forma de financiamiento y se puede ejercer un control sobre las disponibilidades y la liquidez del municipio.

1. Preparación de un flujo financiero

a) Ingresos

Los bienes y recursos financieros que integran el patrimonio municipal son:

- Los bienes corporales e incorporales que posean o adquieran a cualquier título.

Se deben determinar, por ejemplo, las cuotas a recibir por activos fijos vendidos, los montos a percibir por remates, los

dividendos por acciones, la venta de acciones o cualquier otro ingreso de esta naturaleza que pueda producirse dentro de la normativa vigente. Es vital calcular los porcentajes de mora y rendimiento esperado.

- **Derechos que cobren por los servicios que prestan y por los permisos y concesiones que otorguen.**

Los derechos correspondientes a servicios, concesiones o permisos cuyas tasas no están en la ley o considerados específicamente en el art. 42, o los nuevos servicios creados por las municipalidades, se determinarán mediante ordenanzas locales comunicadas al intendente regional y publicadas en el Diario Oficial en el mes de enero de cada año. Hay que tener clara su estacionalidad, variabilidad, porcentaje esperado de rendimiento y estimar las variables económicas que inciden en la determinación de su valor final.

- **Los ingresos que perciban con motivo de actividades propias o de establecimientos de su dependencia.**

Son las rentas que provienen de las empresas, establecimientos y servicios públicos municipales. Hay que determinar su crecimiento, reajustabilidad, rendimiento esperado.

- **Los ingresos que recauden por los tributos establecidos dentro de los marcos que la ley señale, que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación local para ser destinados a obra de desarrollo comunal.**

Se percibirán en los términos que establezca el marco legal; tienen un objetivo muy específico y que su rendimiento dependerá justament,e del fin para el que fue concebido, siendo probable que sean esporádicos.

- **Las multas.**

Se trata de multas fijadas en las ordenanzas municipales con acuerdo del concejo municipal (las que no pueden exceder de 5 UTM) y aquellas multas que están contenidas en la legislación a beneficio municipal. Estos ingresos son de difícil determinación ya que están relacionados con un comportamiento de la comunidad y de los contribuyentes en general que no están sujetos a patrones prefijados.

- **Otros ingresos que le corresponden en virtud de las leyes vigentes.**

Entre ellos, puede mencionarse el impuesto por permiso de circulación, la contribución de patentes comerciales y la contribución de bienes raíces. Cada uno de ellos debe ser analizado en forma separada por cuanto su comportamiento y

estacionalidad son distintos. Hay que recordar que responden a variables de tipo económico y medidas sobre las cuales, muchas veces, la autoridad municipal no tiene incidencia (su porcentaje y reavalúo, entre otros).

b) Gastos

La determinación de los gastos responde al ejercicio de las funciones de las municipalidades, como también al financiamiento de la estructura organizacional que ellas requieren. El ámbito de los gastos municipales es amplio, si se toma en cuenta la cantidad de funciones asignadas a los municipios, por lo cual es necesario evaluar y determinar las prioridades de modo de satisfacer el mayor cantidad de necesidades con los recursos con que cada municipio cuenta.

- Gastos en personal

Es necesario determinar los recursos requeridos para financiar el personal de planta y tener en cuenta un posible reajuste de sus remuneraciones durante el año. Este rubro se puede calificar como fijo considerando la reglamentación vigente.

También aquí entran las remuneraciones variables que corresponden a honorarios y horas extraordinarias y que tienen cierta flexibilidad en caso de ser necesario.

- Gastos en bienes y servicios de consumo.

Contempla los gastos por adquisiciones de bienes de consumo y servicios no personales, necesarios para el cumplimiento de las funciones. Incluye, entre otros, los contratos por mantención, servicios computacionales, adquisición materiales de oficina, combustibles, estudios e investigaciones. Como se ve, la gama es amplia y el comportamiento de cada uno de estos ítems responde a diversas variables. Los contratos implican una obligación permanente y cada uno de ellos tienen sistemas de reajustabilidad distintos, por lo cual es necesario proyectar los índices de reajustabilidad mensual, para estimar los valores más cercanos a la realidad.

Otro rubro de alta incidencia es el relativo a los consumos básicos (alumbrado, agua potable y alcantarillado, teléfono) cada uno de ellos tiene un crecimiento que no responde necesariamente a tasas de IPC sino a tarifas determinadas por las empresas, lo que hace difícil su proyección. Debido a esto hay que atender a su posible variabilidad, y ejercer también un control interno permanente para evitar consumos desproporcionados.

- **Transferencias corrientes**

Incluye el aporte al déficit de los servicios traspasados (salud, educación), el aporte, que en algunos municipios deben hacer al Fondo Común Municipal por concepto de patentes comerciales y por concepto de permisos de circulación, y subvenciones a entidades sin fines de lucro, entre otros.

El aporte a los servicios traspasados para cubrir su déficit operacional es de determinación es relativamente fácil y no debiera tener más variaciones que las propias del servicio.

El Fondo Común Municipal está relacionado con los ingresos por los conceptos señalados y su pago debe ajustarse en las fechas determinadas por el Ministerio del Interior (posterior a las fechas de ingresos de estos fondos al municipio), por lo que existe una obligatoriedad en las fechas de pago.

El otorgamiento y pago de las subvenciones a entidades sin fines de lucro es discrecional, con excepción de aquéllas con las cuales existan convenios en los que se han establecido montos y formas de pago. Es así, un rubro de mayor flexibilidad, en el caso de ser ello necesario.

- **Inversión real**

Incluye los gastos para comprar activos físicos (bienes muebles inventariables, ejecución de proyectos, estudios; inversión financiera). Su monto total es discrecional y la determinación de su flujo está relacionada con los programas de ejecuciones y adquisiciones que se establezcan por las unidades responsables.

c) Operación

Es el ítem de mayor flexibilidad cuando no se encuentra comprometido. Cuando hay seguridad de haber tenido en cuenta todos los ingresos y egresos posibles de caja se consolidan para obtener el flujo de fondos para cada mes y, por ende, el valor neto. Con ello se visualizan los posibles déficit o superávit determinándose el momento y la magnitud de las futuras necesidades financieras. Esta información permite adoptar decisiones para su solución, como también para manejar la posición de la caja y planear la inversión de los posibles excedentes en el mercado de capitales. El resultado es claramente una transferencia de fondos de caja a valores negociables y viceversa.

Es importante enfatizar que el flujo de caja únicamente es un estimativo de futuros flujos de fondos. Los flujos reales se desviarán con mayor o menor amplitud de los esperados en función del cuidado con que se prepare el presupuesto y de la variabilidad de los flujos resultantes como consecuencia de la naturaleza del

municipio, sujeto a normas que pueden producir variaciones de su comportamiento. El flujo financiero debe necesariamente suministrar información sobre resultados posibles y, bajo suposiciones o escenarios diversos, elaborar flujos alternativos que permitan visualizar la magnitud de posibles impactos de darse ciertas situaciones.

Esta información permite determinar los saldos mínimos de caja, con lo cual el municipio puede planificar márgenes de seguridad, que le eviten tener que enfrentar déficits imprevistos.

El endeudamiento a corto plazo (menos de un año) es imposible en la práctica, considerando las limitaciones legales. Por lo cual, el financiamiento de los déficit de caja debe provenir de ajustes internos en los gastos.

d) Endeudamiento y arrendamiento con compromiso de compra

i) Endeudamiento

Respecto a la financiación a mediano y largo plazo, es claro que se requiere un texto legal que autorice al Estado, a sus organismos y a las municipalidades, para contratar empréstitos, que deberán ser destinados a proyectos específicos (art. 60 N^{os}. 7 y 8 Const. y Título IV D. L. N^o. 1.263).

La ley deberá indicar las fuentes de recursos con cargo a los cuales debe hacerse el servicio de la deuda. Sin embargo, se requerirá de una ley de quórum calificado para autorizar la contratación de aquellos empréstitos cuyo vencimiento exceda del término de duración del respectivo período presidencial.

Hay dos condiciones al endeudamiento municipal, a través de esta vía: primero, el préstamo debe orientarse a financiar proyectos específicos; segundo, estos proyectos deben ser ejecutados dentro de un período presidencial. Estas limitaciones buscan que no se comprometan indiscriminadamente recursos municipales y dejar posibilidades de inversión a futuras autoridades buscando que no se destinen a financiamiento de déficit operacionales o gastos básicos sino, más bien, a iniciativas que propendan al desarrollo local y que no sea factible financiar con recursos propios en un período determinado.

Actualmente, las municipalidades pueden recurrir a endeudamiento para la ejecución de programas de construcción de viviendas económicas e infraestructura sanitaria, ya que ello está expresamente autorizado legalmente (Ley 18.138 de 1982).

ii) Arrendamiento con compromiso de compra

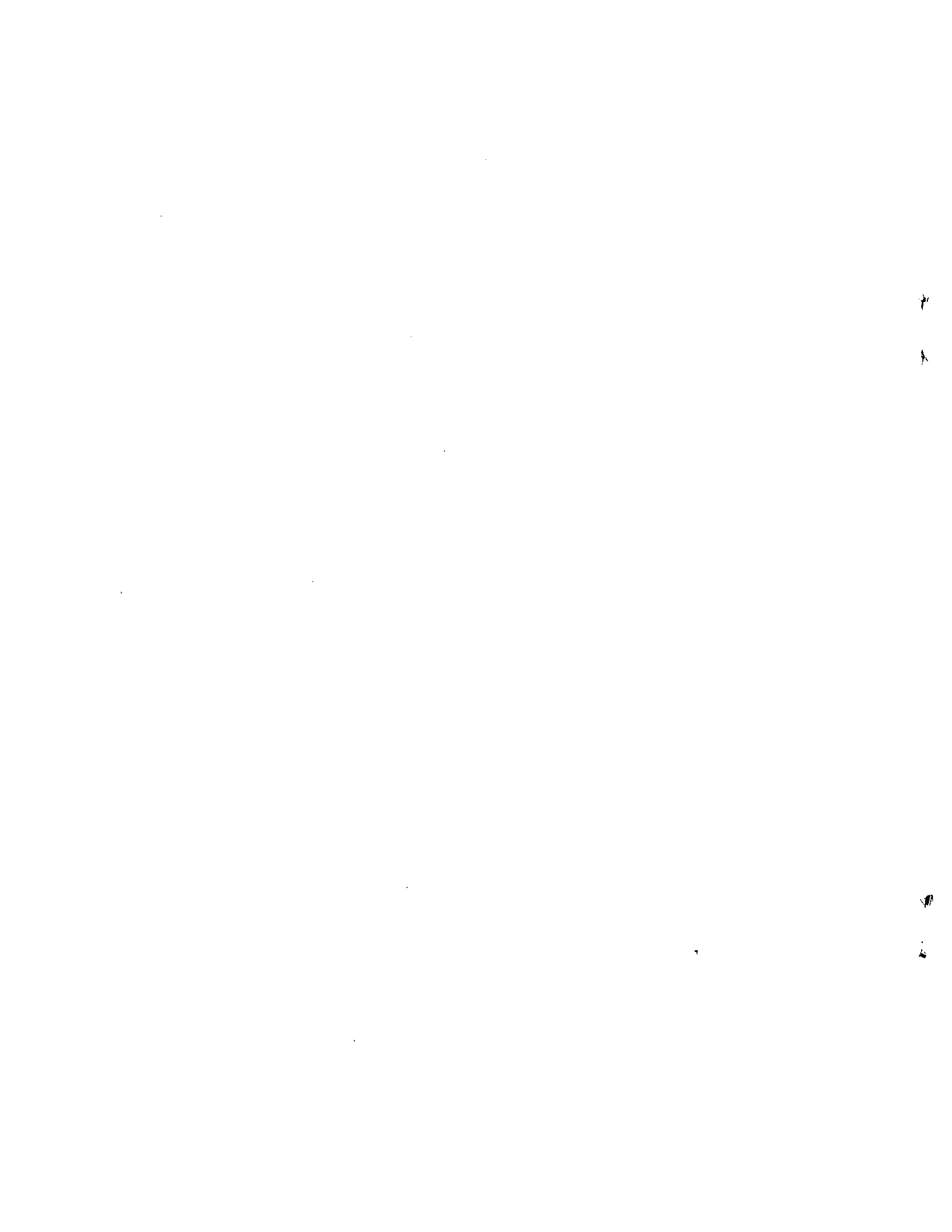
Otra forma de financiación a mediano plazo, que se emplea para satisfacer necesidades más permanentes como la adquisición de activos fijos, es el sistema de contrato de arrendamiento de bienes muebles con opción de compra del bien arrendado (**leasing**). Es una alternativa que requiere expresa autorización del Ministerio de Hacienda (art. 11 Ley de Presupuestos N° 19.012 del Sector Público de 1991).

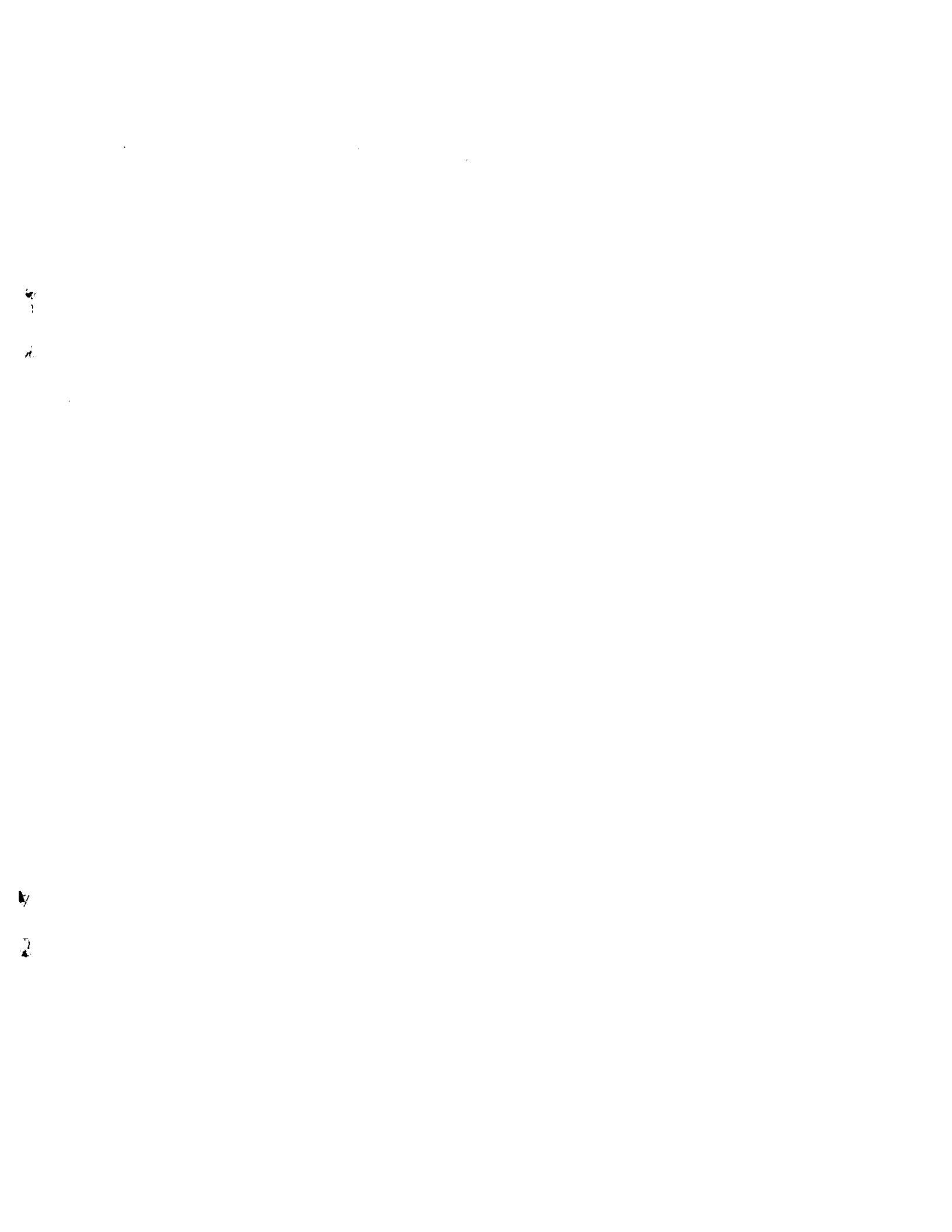
Esta restricción expresa tiene su base en argumentos que se relacionan con la capacidad de dar cumplimiento a estas obligaciones, las que deben tener un fin determinado y muy específico. Los medios para cancelar los préstamos se originan, igualmente en los recursos generados en años futuros, lo que requiere necesariamente de un análisis de los flujos netos esperados.

4

4

4





1

2

3

4