

Distr.  
RESTRINGIDA

LC/IP/R.92  
12 de julio de 1991

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

## **PLANIFICACION Y FINANZAS MUNICIPALES\***

**Jaime Ahumada\*\***

- \* El capítulo dedicado a las finanzas públicas contó con la estrecha colaboración de la señora Patricia Joannon, de la División de Desarrollo Social y Comunal, de la Secretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, del Ministerio del Interior. Este documento no ha sido sometido a revisión editorial.
- \*\* Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad del autor.

## INDICE

	<u>Página</u>
1. INTRODUCCION . . . . .	1
2. PLANIFICACION MUNICIPAL . . . . .	5
2.1 La normativa actual . . . . .	5
2.2 La normativa propuesta: Mensaje N° 37 del Presidente de la República de mayo de 1990 . . . . .	24
2.3 Aspectos estratégicos de la planificación municipal . . . . .	30
2.4 El Ministerio de Planificación y Cooperación, y los Fondos . . . . .	32
2.5 Fondos y Programas de Desarrollo Subnacional . . . . .	36
2.5.1 El Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) . . . . .	36
2.5.2 El Fondo Nacional de Desarrollo Regional . . . . .	37
2.5.3 El Fondo Común Municipal . . . . .	38
2.5.4 El Programa de mejoramiento de barrios y lotes con servicios . . . . .	38
2.5.5 El Programa de mejoramiento urbano y equipamiento comunitario . . . . .	38
3. FINANZAS MUNICIPALES . . . . .	40
3.1 La unidad de administración y finanzas municipales . . . . .	41
3.2 Ley de rentas municipales . . . . .	42
3.3 Patrimonio municipal y régimen de bienes . . . . .	52
3.4 El régimen de los bienes municipales . . . . .	54
3.5 Modificaciones propuestas por el mensaje presidencial de mayo de 1990 . . . . .	55
3.6 Presupuesto municipal . . . . .	56
3.7 Fiscalización . . . . .	75
3.7.1 Fiscalización Interna . . . . .	78
3.7.2 Organismos Municipales de Fiscalización Interna . . . . .	79
3.7.3 Resumen . . . . .	83

## 1. INTRODUCCION

La planificación urbana, como uno de los antecedentes más cercanos de lo que entendemos hoy por planificación local, se inicia en plena crisis de 1929-1932 y mientras tenía lugar el cambio de estilo de desarrollo del país. Es el urbanista Karl Brunner el que, en 1930, inaugura una nueva fase en el desarrollo urbano moderno de la ciudad de Santiago y en el ordenamiento espacial de las complejas funciones urbanas de la metrópoli, sintetizado en las innovaciones técnicas, sociales y económicas que, sin cesar, se incorporarían a la ciudad. El plan regulador de la comuna, estudiado por Brunner, fue aprobado en 1939, influyendo en las políticas urbanas de los años 40, e incluso, más allá de ese período.

A partir de 1952, se consolida el proceso iniciado en 1930 y se manifiesta en forma sistemática en los planes sectoriales, los planes reguladores comunales, el plan intercomunal de Santiago y el plan regional y microrregional, los planes seccionales y los planes de obras públicas y vivienda. En 1955, se dicta la Ley N° 11.860 de Municipalidades que rige hasta la dictación de la primera ley de municipalidades del régimen militar, en 1976.

En 1958, la Junta de Planeamiento del Municipio de Santiago, aprobó el Plan Intercomunal y su respectivo Plan Regional y Microrregional, los que fueran sancionados por el poder ejecutivo, en 1960.

El Plan Intercomunal de Santiago enunció una serie de políticas metropolitanas, las que debían ser perfeccionadas, ya sea a través de Planes Reguladores Comunales y sus respectivos seccionales, ya sea a través de Planes Seccionales específicos.

En el período 1964-1970, durante el gobierno demócrata-cristiano, se enfatiza la intervención del espacio por las políticas públicas y se plantea una planificación urbana y regional de mayor coherencia y continuidad. La dimensión espacial del desarrollo se constituye en un foco de atención preferente y, por primera vez, se divide el país en regiones para propósitos de planificación, formulándose el primer plan de desarrollo regional.

Las políticas implementadas en esta época, tienden a la modernización y al desarrollismo, haciendo hincapié en un nuevo ordenamiento territorial y organización popular. Se regionaliza al país y se definen y jerarquizan los centros urbanos que cumplirán las funciones de "polos". Se definió un polo de desarrollo de orden nacional (Santiago), tres polos de desarrollo multirregional (Valparaíso, Concepción y Antofagasta), diez polos de desarrollo de orden regional y veinte polos de desarrollo intrarregional correspondientes a las ciudades de más de 20.000 habitantes.

En el gobierno de la unidad popular (1970-1973), se continúa y profundiza la tendencia evidenciada en la década anterior, pero enfatizando una mayor participación popular y movilización social y política. Los polos de desarrollo son cambiados por los espacios integrados, se distinguen cinco macrozonas, se expanden las oficinas regionales de planificación y se realizan esfuerzos para preparar planes de desarrollo para todas las regiones. El golpe militar de 1973 termina con esta experiencia que no alcanza a cristalizar completamente.

El período del gobierno militar (1973-1990), hace propias algunas preocupaciones de los 60 y primeros años de los 70 y presenta características muy complejas en sus dos fases separadas por la dictación del corpus constitucional de 1980.

En la primera fase (1973-1980), ya en el manifiesto del 11 de julio de 1974, la Presidencia de la República plantea un

diagnóstico y las bases posibles de una reforma administrativa. Se dictan los decretos leyes 573, de nuevo estatuto de Gobierno y Administración Interior, y 575 de Regionalización del país. El D.L. N° 573 del 12 de julio del mismo año, en sus artículos 14 al 20, establece los lineamientos de lo que se denomina el nuevo régimen municipal que cristaliza en la Ley Orgánica de Municipios y Administración Comunal, D.L. N° 1289, del 14 de enero de 1976. Se puede decir que, como complemento a la normativa orgánica de municipios y administración comunal, se dicta el D.L. sobre Rentas Municipales N° 3063, publicado en el Diario Oficial del 29 de diciembre de 1979.

La segunda fase se inaugura en 1980 con la nueva Constitución Política que define, en su Capítulo XIII, artículos 99 al 115, la normativa de Gobierno y Administración Interior del Estado. La Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda elabora, en septiembre de 1980, un manual de consulta sobre traspaso de servicios públicos a las municipalidades. En enero de 1987, se dicta la Ley de los Tribunales Electorales Regionales, N° 18.593. En ese año, también, es aprobada la Ley Orgánica Constitucional de los COREDES, N° 18.605 (6 de abril de 1987). La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (y Consejos de Desarrollo Comunal) N° 18.695 es publicada en el Diario Oficial del 31 de marzo de 1988.

El 15 de diciembre de 1989, se aprueba la Ley N° 18.883 sobre Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, y el 30 de diciembre se publica la nueva ley sobre Organizaciones Comunitarias Territoriales y Funcionales, N° 18.893.

En marzo de 1990, accede al Gobierno la Concertación de Partidos por la Democracia que había planteado, ya en el período electoral de 1989, reformas a la Carta Constitucional y entre ellas la democratización de las municipalidades y la elección popular de Alcaldes y demás autoridades comunales. Así, el 18 de

mayo, el Presidente de la República envía al Presidente de la Cámara de Diputados los cuerpos legales que reforman determinados aspectos de los Capítulos VIII y XIII de la Carta Fundamental así como otras adecuaciones referidas a la generación democrática, por elección directa, de todos los alcaldes del país. En el mensaje que acompaña a la iniciativa, se enfatiza en los cambios que se proponen en el segundo proyecto, indispensables para hacer más democrática, descentralizada y participativa la institucionalidad municipal. En este proyecto se introducen profundas transformaciones en la estructura del poder municipal, en las funciones, atribuciones y responsabilidades de los alcaldes, concejos municipales y consejos económicos y sociales.

Estas iniciativas han sido sometidas a un acotado cronograma parlamentario y constitucional que el Gobierno ha estado negociando con la oposición, y a la necesaria complementación técnica para avanzar en la transición entre la ley que se está reformando y la nueva ley de municipalidades. Las cuestiones más discutidas siguen siendo la elección unipersonal de Alcaldes, la existencia de dos cuerpos colegiados y sus atribuciones, la fecha de las elecciones municipales y el consiguiente sistema electoral. Además, se sostiene que la reforma municipal afecta al proceso de descentralización y regionalización, por lo cual resulta disfuncional su tratamiento por separado.

En este contexto se firmó el Convenio sobre Capacitación Municipal entre el ILPES y el Gobierno de Chile (1990), para enfrentar las urgentes demandas que, en esta área de la gestión local, tienen los municipios en la democracia.

La primera etapa de este convenio que involucra a los Ministerios del Interior y de Planificación y Cooperación del Gobierno de Chile y al ILPES, se encuentra en desarrollo, elaborándose los módulos básicos para los cursos y el menú de capacitación que los debe contener.

El módulo V de Planificación y Finanzas Municipales integra en un todo normativo, metodológico y operacional los aspectos fundamentales referidos a la planificación, presupuesto, finanzas y fiscalización municipales, tanto en lo que actualmente está en vigencia (Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades y Consejos de Desarrollo Comunal, de 1988) como las propuestas de reforma del actual gobierno democrático (Mensaje N° 37 del Presidente de la República, que inicia un proyecto de reforma constitucional sobre municipalidades, mayo de 1990).

## 2. PLANIFICACION MUNICIPAL

### 2.1 La normativa actual

Las materias referidas a la normativa actual de la Planificación Municipal se encuentran contenidas en la Constitución Política de la República de Chile de 1980 y en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades de 1988, siendo sus antecedentes más inmediatos los Decretos Leyes 573 y 575, que fundamentaron la ley orgánica de municipalidades de 1976.

2.1.1 Administración Comunal. El articulado constitucional comprendido entre los números 107 y 111, establece la normativa general correspondiente a la Administración Comunal.

2.1.2 Consejo de Desarrollo Comunal y Alcalde. En el artículo 109 se indica que en cada Municipalidad habrá un Consejo de Desarrollo Comunal (CODECO) presidido por el Alcalde e integrado por representantes de las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional y de las actividades relevantes de la comuna, exceptuándose aquellas de naturaleza gremial o sindical y de la administración pública.

El artículo 110 dispone que el Consejo de Desarrollo Comunal es un organismo asesor del Alcalde y activador de la participación de la comunidad en el progreso económico, social y cultural de la comuna. En este sentido, la ley determinará las materias en que la consulta del Alcalde al Consejo será obligatoria y aquéllas en que necesariamente se requiere el acuerdo del citado consejo, como es el caso de la aprobación de los proyectos relativos al plan comunal de desarrollo y al presupuesto municipal.

2.1.3 Comentarios. Resulta interesante destacar que la Constitución de 1980 (Capítulo XIII: Gobierno y Administración Interior del Estado) en el artículo 99 pareciera hacer una diferenciación entre lo que denomina Gobierno y Administración Regional (artículos 100-104) y Gobierno y Administración Provincial (artículos 105-106) con lo que define como Administración Comunal. Inclusive esta diferenciación resulta extraña en los marcos de la misma Constitución del 80, que hace recaer en los Intendentes y Gobernadores, funcionarios de la exclusiva confianza del Presidente de la República, el gobierno y la administración regional y provincial respectivamente, funciones más cercanas a la mera administración de un territorio que a la capacidad de gobierno que implica una mayor autonomía e incluso legitimidad electoral. En cambio, para definir la Administración Comunal, constituida por el Alcalde, que es su máxima autoridad, y por el Consejo Comunal, establece una forma de elección indirecta del Alcalde a través de la propuesta en terna que le hace el Consejo Comunal al Consejo Regional de Desarrollo (artículos 107-108 constitucionales). El Alcalde así designado ya no es funcionario de la exclusiva confianza del Presidente de la República, como lo fuera durante casi todo el régimen militar, sino que pasa a ser una autoridad elegida por el COREDE a propuesta del consejo comunal, ambos organismos colegiados más allá de su constitución inducida por las autoridades anteriores y la legislación en vigencia. El artículo 108 solamente faculta la

designación presidencial de los alcaldes en aquellas comunas que la ley determine, atendida su población o ubicación geográfica.

La diferenciación entre el carácter de gobierno de regiones y provincias con respecto al de administración de las comunas indica, en primer término, que el municipio fue considerado siempre un servicio más de la administración estatal, supeditado institucional, funcional y operativamente a las instancias provinciales, regionales y centrales y, en segundo término, que sus planes, proyectos y programas carecían de autonomía y de participación de la comunidad, y estaban determinados por las políticas y estructuras superiores. En general, esta situación se mantuvo durante el régimen militar y los Alcaldes se relacionaban con gobernadores e intendentes más que con la comunidad, y la planificación se redujo a la ejecución de los proyectos y políticas provenientes de los niveles central y regional.

**2.1.4 Naturaleza y constitución de las municipalidades.** La ley orgánica constitucional de municipalidades, número 18.695 del 31 de marzo de 1988, ya en la definición de la naturaleza y constitución de las municipalidades se está refiriendo a aspectos que tocan la esencia misma de la planificación municipal. La ley define a las municipalidades como "corporaciones 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" (artículo 1° LOCM).

En la definición se destaca, de inmediato, el carácter de corporación encargada de la administración y no del gobierno de cada comuna o agrupación de comunas, lo que relativiza totalmente su autonomía tradicional. Además, casi contradictoriamente, le entrega facultades para satisfacer las necesidades de la comunidad

local y participar en el progreso económico, social y cultural de la comuna, lo que ineluctablemente necesita grados de autonomía suficientes para cumplir con su naturaleza legal.

**2.1.5 Funciones privativas: planes comunales de desarrollo y plan regulador urbano.** Otro factor clave para la planificación comunal aparece en la constitución de las municipalidades estipulada en la LOCM. Se dice que las municipalidades están constituidas por el Alcalde que es la autoridad superior, y por el consejo de desarrollo comunal que, como veremos más adelante, juegan importantes roles en la aprobación de los planes de desarrollo comunal. Así, la planificación y regulación urbana de la comuna y la elaboración del plan regulador comunal, además de la promoción del desarrollo comunitario, son funciones privativas de las municipalidades (artículo 3° LOCM), diferenciadas de aquellas otras que podrá desarrollar directamente o con otros órganos de la administración del Estado.

Los planes comunales de desarrollo y el plan regulador urbano son funciones privativas de las municipalidades, pero mediatizados por la acción de los niveles superiores, lo que transforma la esencia de estas funciones privativas. Aún así, la legislación vigente devuelve atribuciones a los municipios y las amplía (en relación a la situación existente pre 1973). La ampliación tiene que ver con las atribuciones que se le asignan en la planificación del desarrollo económico-social de la comuna.

**2.1.6 Referencias a la ley 1289: Instrumentos de Planificación y Administración Financiera.** En la ley anterior, D.L. número 1289 de 1976, que aprueba la Ley Orgánica de Municipios y Administración Comunal, se establecía con mayor rigurosidad, claridad conceptual y normativa lo que se denominaba, en el título V, Instrumentos de Planificación y Administración Financiera: el Plan de Desarrollo Comunal; el Plan Regulador Comunal; y el Plan Financiero y el Presupuesto Municipal.

La planificación del desarrollo de la comuna aparecía enfatizada en sus aspectos sociales y territoriales, formulándose en el plan de desarrollo comunal, integrado por el plan y los programas socio-económicos, y el plan regulador comunal.

La Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación, también, se constituye aquí en el centro de elaboración y formulación de los planes de desarrollo comunales "de acuerdo con las directrices del plan regional de desarrollo".

En la normativa de 1976, las proposiciones del plan comunal se especifican en tres formas: largo, mediano y corto plazo, consultándose las proposiciones de largo y mediano plazo en el correspondiente plan financiero, y las de corto plazo en el presupuesto municipal.

La planificación territorial, como parte integrante del plan de desarrollo comunal, se concreta en el plan regulador comunal, tanto para las áreas urbanas como rurales, enfatizando, en las primeras, normas para las áreas que se califiquen como consolidadas, de ampliación o de remodelación y, en las segundas, el plano de uso de suelos para regular las obras de equipamiento comunitario y de infraestructura.

El plan financiero de mediano plazo constituye la expresión presupuestaria del plan de desarrollo comunal. A su vez, el presupuesto municipal como instrumento de programación, pasa a ser la expresión del plan financiero.

**2.1.7 Funciones directas y compartidas, y atribuciones.** Ahora bien, esta repasada de la ley de 1976 está expuesta, más que nada, porque enfatiza las funciones y potestades del municipio y sirve para aclarar aún más aquellas otras funciones directas y compartidas de la LOCM-88 que tienen una definición más explícita

en los programas socio-económicos del plan de desarrollo comunal: asistencia social, salud pública, medio ambiente, educación, empleo, turismo, transporte, urbanización, vivienda, etc.

Para el cumplimiento de sus funciones las municipalidades tienen, entre otras, atribuciones referidas a la elaboración, aprobación, modificación y ejecución del plan comunal de desarrollo y los programas que aseguran su ejecución (artículo 5 de la LOCM). En este sentido, las municipalidades deberán ceñirse a los planes nacionales y regionales que regulen la respectiva actividad. El Intendente Regional deberá velar por que esta disposición se cumpla.

**2.1.8 Organización interna municipal y la SECPLAC.** Las funciones y atribuciones de las municipalidades serán ejercidas por el Alcalde y por el CODECO, disponiendo para estos efectos de:

- a) una secretaría municipal;
- b) una secretaría comunal de planificación y coordinación;
- c) unidades encargadas del cumplimiento de funciones de prestación de servicios y de administración interna: desarrollo comunitario, obras municipales, aseo y ornato, tránsito y transporte públicos, administración y finanzas, asesoría jurídica y control, pudiendo solamente ser denominadas como Dirección, Departamento, Sección u Oficina. Esta organización se supone apta para las comunas superiores a 100.000 habitantes, adaptándose en las otras de menor población a las necesidades y características de cada comuna, existiendo siempre, en todo caso, la Secretaría Municipal. De acuerdo a la capacidad de los municipios menores y vecinos se pueden refundir funciones, incluyéndose una SECPLAC (artículos 12, 13 y 14 de la LOCM-88).

2.1.9 La SECPLAC: funciones, atribuciones y desarrollo comunal. El artículo 17 de la LOCM-88, explica lo que es la SECPLAC. En primer término, la define como una unidad asesora del Alcalde y del CODECO, en las materias que sean de la competencia de este consejo.

En segundo lugar, la SECPLAC se especifica como secretaría técnica permanente del Alcalde y del Consejo de Desarrollo Comunal en la preparación y coordinación de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la comuna.

En tercer término, la SECPLAC asesora al Alcalde en la elaboración de los programas del plan comunal de desarrollo y del presupuesto municipal.

En cuarto lugar, la SECPLAC informa al Alcalde y al CODECO sobre su evaluación del cumplimiento de los planes, programas, proyectos y del presupuesto municipal.

En quinto término, la SECPLAC analiza y evalúa de forma permanente el desarrollo de la comuna, enfatizando los aspectos sociales y territoriales.

En sexto lugar, la SECPLAC se preocupa de desarrollar y promover las vinculaciones de carácter técnico con los servicios públicos y con el sector privado de su respectiva comuna.

Finalmente, tiene como tarea recopilar y mantener la información comunal y regional referida a sus funciones.

Como puede observarse, la entidad municipal de mayor impacto en la gestión del desarrollo comunal y en la asistencia a la labor alcaldía, es la Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación (SECPLAC). Aparece como un organismo de responsabilidades múltiples y centrales (elaboración del Plan de

Desarrollo, Plan Financiero, Presupuesto y asesoría directa al Alcalde), integrada al sistema de planificación nacional y vinculada estrechamente a la Secretaría Regional de Planificación y Coordinación (SECPLAC).

Dada la envergadura de sus funciones, la acción de la SECPLAC debiera ser clave en el desarrollo comunal. Representa un intento político-técnico fundamental en las articulaciones del municipio hacia los niveles superiores de gobierno y, también, hacia la comunidad, ya que la ley le impone "fomentar las vinculaciones" con las organizaciones comunitarias y el sector privado de la comuna.

2.1.10 La unidad de Obras Municipales y el Plan Regulador Comunal. Esta unidad elabora el proyecto de plan regulador comunal y propone modificaciones; vela por su cumplimiento y de las ordenanzas correspondientes, por lo que tiene atribuciones específicas atinentes a la aprobación de las subdivisiones de predios urbanos y urbano-rurales; aprueba los proyectos de obras de urbanización y de construcción que se efectúen en las áreas urbanas y urbano-rurales; otorga los permisos de edificaciones de las obras de urbanización y de construcción que se efectúen en las áreas señaladas anteriormente; fiscaliza la ejecución de dichas obras hasta su recepción; se recibe de las obras citadas y autoriza su uso.

Por otra parte, la unidad de obras municipales realiza tareas de inspección en las obras en uso; aplica las normas legales y técnicas para prevenir el deterioro ambiental; confecciona y mantiene actualizado el catastro de las obras de urbanización y de edificación de las comunas; propone y ejecuta medidas de vialidad urbana y rural, construcción de viviendas sociales e infraestructura sanitaria y la prevención de riesgos y prestación de auxilio en situaciones de emergencia. En general, esta unidad

aplica las normas legales referidas a la construcción y urbanización de la comuna (artículo 19 de la LOCM-88).

Para los efectos de dar cumplimiento a las normas del plan regulador comunal, las municipalidades estarán facultadas para adquirir bienes raíces por expropiación, los que se declaran de utilidad pública (artículo 27).

De la exploración posible sobre el tema de los planes reguladores se constata el contraste que existe entre una legislación que continúa estando retrasada frente a la complejidad, cuantía y desbordamiento del crecimiento urbano, más aún si el proceso se realiza en los marcos de una economía de mercado. El contenido de los cuerpos legales vigentes (Ley General de Urbanismo y Construcciones, Política Nacional de Desarrollo Urbano, planes reguladores comunales e intercomunales) se considera ya, hoy, poco urbanismo para enfrentar los conflictos y el crecimiento de las ciudades.

2.1.11 La unidad de administración y finanzas y la elaboración del presupuesto municipal. La LOCM-88, en su artículo 22, letra b) establece que esta unidad asesora al Alcalde en la administración financiera de los bienes municipales para lo cual (numeral 3) debe colaborar con la SECPLAC en la elaboración del presupuesto municipal.

2.1.12 Del Alcalde y "la Alcaldización" (artículos 47-57 LOCM-88). Ya en la ley 1289 de 1976, se configuraba la existencia de una autoridad muy representativa de lo que era la dialéctica del régimen militar y su vocación sustitutiva del aparato burocrático estatal por el aparato castrense. La Alcaldización digitada desde la Presidencia de la República se superponía a la municipalización y le otorgaba amplísimas atribuciones al Alcalde como representante en la comuna del Presidente: "El Alcalde es la máxima autoridad de la municipalidad y en tal calidad le corresponderá su dirección y administración superior y la

supervigilancia de su funcionamiento" (artículo 47). Es designado por el COREDE a propuesta en terna del CODECO, por un período de cuatro años, reelegible. Dentro de sus amplias atribuciones políticas, económicas, financieras y administrativas, requerirá, sin embargo, el acuerdo del CODECO (que preside, convoca y puede remover a alguno de sus miembros con acuerdo del COREDE) para: aprobar los proyectos y las modificaciones del plan comunal de desarrollo y del presupuesto municipal; aprobar el proyecto y sus modificaciones del plan regulador comunal (artículo 55, letras a) y b)). Ambos proyectos deberán ser propuestos por el Alcalde.

Asimismo, el Alcalde, a más tardar en el mes de abril de cada año, tiene que dar cuenta pública al CODECO de la gestión del período, de la marcha de la municipalidad, presentarle el balance de la ejecución presupuestaria y el estado financiero.

2.1.13 El Consejo de Desarrollo Comunal (artículos 58-81 LOCMUN-88). Es presidido por el Alcalde que solamente tiene derecho a voz. El objetivo del CODECO es asesorar al Alcalde y hacer efectiva la participación de la comunidad en el desarrollo comunal.

El CODECO está integrado por consejeros en la siguiente proporción:

- a) por cuatro miembros en las comunas o agrupaciones de comunas de hasta cinco mil habitantes;
- b) por ocho miembros en las comunas o agrupaciones de comunas de más de cinco mil y hasta treinta mil habitantes;
- c) por doce miembros en las comunas o agrupaciones de comunas de más de treinta mil y hasta cien mil habitantes; y

- d) por dieciséis miembros en las comunas o agrupaciones de comunas de más de cien mil habitantes.

Para todos estos efectos se considera el censo legalmente vigente.

El Consejo se integra con representantes de las organizaciones comunitarias, de carácter territorial (25%) y funcional (25%), y de las actividades relevantes de cada comuna o agrupación de comunas (50%), con excepción de aquéllas de naturaleza gremial o sindical y de la administración pública. El CODECO determina cuáles son las organizaciones comunitarias y las actividades relevantes que tienen derecho a participar en la elección de los miembros de los CODECOS y, en función de estos antecedentes, designa a las personas que los integrarán.

En este sentido, se estima que son organizaciones comunitarias de carácter territorial (constituida como personas jurídicas sin fines de lucro), las juntas de vecinos, los centros de madres, las organizaciones de regantes y las asociaciones de propietarios.

Por otra parte, las organizaciones comunitarias de carácter funcional (con personalidad jurídica y sin fines de lucro) son aquellas reconocidas por el COREDE como, por ejemplo, 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.

Tienen el carácter de actividades relevantes las reconocidas por el COREDE y que en mayor medida contribuyen al desarrollo económico de la comuna en función del volumen de producción de bienes y servicios, los niveles de empleo generado, los aportes tributarios realizados en la comuna.

El articulado comprendido entre el 63 y el 76 está dedicado a establecer las formas de acreditación, elección, y de cesación en el cargo de consejero e incompatibilidades de los miembros del CODECO. El sistema de controles municipales, de la Intendencia y COREDE respectivo, y las formas de elección, tipifican a una organización autoritaria, instrumentalizada y donde la participación es controlada y mediatizada.

Este CODECO conformado mediante métodos restrictivos de participación de la comunidad, tiene atribuciones de gran trascendencia para la generación y gestión del municipio (artículos 76, 77 y 78):

- forma la terna que se le presenta al COREDE para la designación del Alcalde de cada comuna o agrupación de comunas;
- propone al COREDE la remoción del Alcalde o de algunos de los miembros del Consejo;
- fiscaliza las actuaciones del Alcalde y formula las observaciones pertinentes que les deberán ser respondidas por escrito o verbalmente;
- recomienda al Alcalde prioridades en la formulación y ejecución de proyectos específicos y medidas concretas de desarrollo comunal;

- cita y pide informes a los funcionarios municipales para pronunciarse sobre las materias de su competencia; y
- propone al Alcalde, por mayoría absoluta de los consejeros en ejercicio, la realización de un plebiscito, señalando las materias que se someterán a la consulta comunal.

También, el CODECO puede emitir opinión en las materias que el Alcalde somete a su consideración, tales como:

- denominación de calles, plazas, avenidas, demás bienes o lugares de uso público, poblaciones, barrios y sectores;
- nombramientos de delegados del Alcalde;
- designación del Alcalde subrogante, cuando el nombramiento recaiga en un funcionario distinto al que correspondiere de acuerdo con el orden jerárquico dentro de la municipalidad; y
- otras que el Alcalde someta a la consideración del CODECO.

En el artículo 78 se definen aquellas materias sobre las cuales deberá prestar su acuerdo el CODECO:

- proyectos del plan comunal de desarrollo y del presupuesto municipal, y sus modificaciones;
- proyectos del plan regulador comunal y sus modificaciones;

- establecimiento de los derechos por servicios municipales y por permisos y concesiones;
- establecimiento, dentro de los marcos que indique la ley, de los tributos que graven actividades o bienes que tengan una clara indentificación local y estén destinados a obras de desarrollo comunal;
- adquisición, enajenación, gravamen, arrendamiento superior a cuatro años o traspaso del dominio o mera tenencia, a cualquier título, de bienes inmuebles municipales o donación de bienes muebles;
- expropiación de bienes muebles para dar cumplimiento al plan regulador comunal;
- transacción judicial o extrajudicial;
- otorgamiento y terminación de subvenciones y aportes a personas jurídicas de carácter público o privado, sin fines de lucro, para financiar actividades comprendidas en las funciones de las municipalidades;
- otorgamiento, renovación y terminación de concesiones;
- establecimiento de multas en las ordenanzas municipales;
- balance, ejecución presupuestaria y estado de situación financiera de la municipalidad, que anualmente le presente el Alcalde;
- otorgamiento, renovación y terminación de permisos municipales; y

- autorización para omitir el trámite de propuesta o licitación pública en la contratación o ejecución de acciones con terceros hasta por un monto de cien unidades tributarias mensuales. En caso de imprevistos urgentes u otra circunstancia grave, previamente calificada por el Consejo de Desarrollo Comunal, la autorización podrá otorgarse hasta por un monto de trescientas unidades tributarias mensuales. En este último caso deberá llamarse a propuesta privada a la que deberán concurrir a lo menos tres interesados debidamente inscritos en los registros que para tal efecto deberá llevar la municipalidad.

El pronunciamiento del consejo de desarrollo comunal sobre estas materias, se emitie dentro del plazo de veinte días a contar de la fecha en que sea convocado por el Alcalde. Si dicho pronunciamiento no se produjere, rige lo propuesto por éste.

2.1.14 En resumen, desde la perspectiva normativa actual, la planificación municipal tiene como fuentes principales:

- a) la Constitución Política de 1980 (artículos 109-110),
- b) la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades de 1988,
- c) otras leyes ordinarias y las disposiciones normativas con rango inferior a la ley, y
- d) reglamentos municipales.

La Ley 18.695 señala la necesidad de definir un Plan de Desarrollo Comunal, el cual debiera abarcar proposiciones de corto, mediano y largo plazo. El Plan de Desarrollo Comunal se compone de Programas Socio-económicos y del Plan Regulador Comunal (que regula usos del suelo) intentando ser lo más integral posible. Desde el punto de vista presupuestario, se expresa en un Plan Financiero, en el cual se consultan las obras y gastos

correspondientes. La confección del Plan de Desarrollo Comunal, como ya mencionamos, es de responsabilidad de la Secretaría de Planificación Comunal, la que debe considerar su presentación por el Alcalde para el acuerdo o no del Consejo de Desarrollo Comunal (CODECO).

Según los juicios de entrevistados en diversos municipios del país, el Plan de Desarrollo Comunal no ha funcionado como instrumento de planificación, salvo en lo que se refiere a aspectos de diagnóstico. El primer Plan de Desarrollo Comunal data de 1985, por lo que tampoco se cuenta con un período de aplicación suficientemente prolongado para su evaluación.

En lo que se refiere al Plan Regulador, sigue las normas desreguladoras de la Ley de Desarrollo Urbano, y muchas veces es elaborado principalmente por la Secretaría Regional Ministerial de la Vivienda, antes que por el municipio.

Los principales instrumentos de programación y planificación son los Planes Financiero y de Inversión, donde se concentra el grueso del esfuerzo municipal.

Estos dos planes son la base para el diseño y evaluación del presupuesto municipal, y dependen para su elaboración del Secplac, el cual tiene a su cargo la casi totalidad de los estudios básicos y pre-inversionales.

El manejo de proyectos de inversión es un proceso que se realiza anualmente. Entre los meses de abril y agosto, tanto los jefes de departamentos y/o servicios municipales como los CODECOS 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. Sobre la base de estos elementos, se debería presentar una versión revisada al CODECO. El resultado de todo

esto es un Plan de Inversiones que se entrega a la Intendencia durante el último trimestre.

Uno de los funcionarios entrevistados describe el proceso de programación de proyectos de la siguiente forma:

- a) se define una idea;
- b) luego se elabora un perfil más detallado, hasta hacer el estudio de prefactibilidad; y
- c) se jerarquiza partiendo de lo más urgente: salud, escuelas, áreas verdes, luz, infraestructura, saneamiento básico, etc. hasta llegar a la formulación de un proyecto.

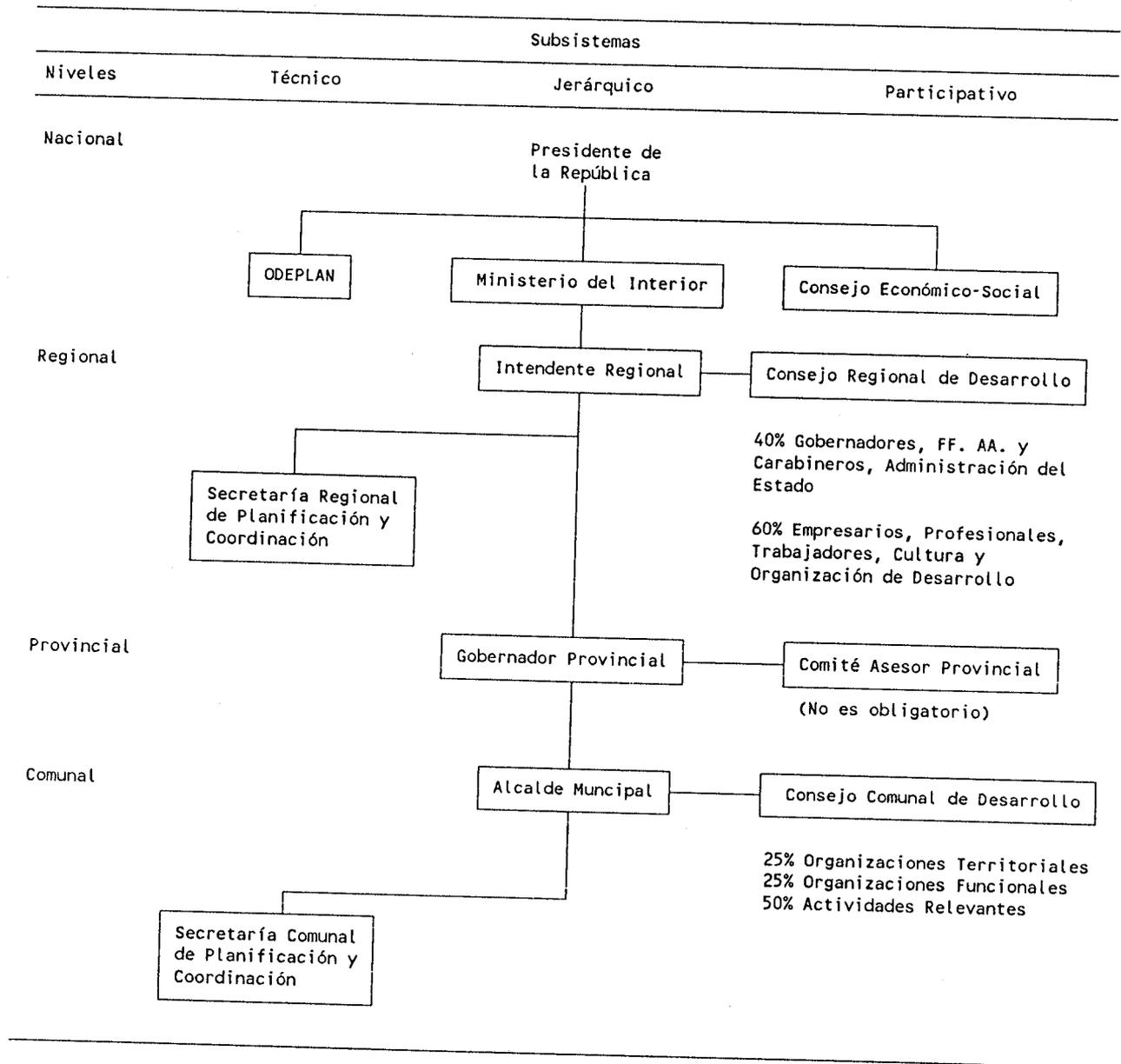
Sin embargo, durante los últimos años, los alcaldes no han necesitado el acuerdo del CODECO, y simplemente han ordenado que se incluya tal proyecto en el programa de inversiones del año siguiente.

El criterio de aprobación, no obstante, no resulta sólo de la buena formulación técnica del proyecto. En la práctica, la aprobación definitiva ha dependido hasta ahora del Intendente Regional. Si bien unas pocas municipalidades logran autofinanciar los proyectos que presentan, la mayor parte de ellas debe competir con otros municipios por diversos "fondos" de recursos existentes a nivel central, o bien conseguir la ejecución directa de algunas obras por parte de Ministerios, principalmente en materia de vivienda y urbanización. A estas alturas puede apreciarse un desfase, que podría continuar en el futuro democrático, entre la decisión técnica y la decisión política: "Aunque la ley es amplia respecto a los municipios, éstos están afectos a lo que los Secretarios Ministeriales regionales digan, a lo que la autoridad política regional, el Intendente, diga ... Es una lucha constante... Hay un cuello de botella entre la comuna y la región, y otro entre el punto de vista de la autoridad política y la autoridad técnica ... En Santiago, el Secretario Ministerial tiene

poder porque está al lado del Ministro. El problema no está resuelto desde el punto de vista de la planificación" (entrevista a un funcionario municipal).

En realidad, por escasez de recursos, en muchos municipios las decisiones relativas a inversión dependen en lo fundamental de la autoridad política regional. Cabe hacer notar que un proceso similar se vive a nivel de los propios municipios. En efecto, puede apreciarse que la estructura de decisiones resulta permeable a discusiones, proposiciones y sugerencias de los vecinos, pero en la medida de que son capaces de mostrar su influencia.

# Sistema de gobierno y administración del Estado



## 2.2 La normativa propuesta: Mensaje N° 37 del Presidente de la República de mayo de 1990

De acuerdo a las reformas propuestas por el Poder Ejecutivo a determinados aspectos de los capítulos VIII y XIII de la Constitución de 1980 y que constituyen el presupuesto esencial de las enmiendas que se plantean a la ley orgánica constitucional de municipalidades vigente, la propuesta del Gobierno es la plena democratización de la institucionalidad en función de una descentralización eficiente y de una participación efectiva de la comunidad, con pleno despliegue de los recursos locales y el desarrollo de instancias territoriales modernas y eficaces de la población. Se visualiza a la comuna como el espacio preferente de participación de los ciudadanos para decidir directamente las cuestiones que interesan a su vida diaria, devolviendo a la comunidad el derecho a elegir a sus autoridades locales y participar democráticamente en la gestión de los municipios.

Con el claro objetivo de alcanzar los propósitos enunciados, se propusieron por el Ejecutivo un proyecto de reforma constitucional y un proyecto de ley.

En general, las reformas inciden de manera básica en:

- a) La generación democrática, por elección directa, de todos los Alcaldes del país, siendo electos alcaldes aquellos candidatos a concejales que obtengan la primera mayoría de los votos emitidos, ya sea dentro de una lista o bien en forma independiente;
- b) La creación de concejos municipales integrados por representantes de la ciudadanía local, elegidos, asimismo, por votación directa. Estos concejos municipales tendrán facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras. Los Alcaldes y Concejales permanecerán

en sus cargos durante cuatro años, pudiendo ser reelegidos por una vez los primeros, y en forma indefinida los segundos; y

- c) La readecuación del actual consejo de desarrollo comunal en lo que se refiere a su integración y a sus funciones, estructurándolo como un órgano de participación y concertación plena de la comunidad organizada, de carácter consultivo y asesor. En este órgano, que se denominará consejo económico y social comunal, estarán representados los distintos cuerpos intermedios de la comuna.

2.2.1 Las reformas constitucionales a la Administración Comunal (artículos 107, 108, 109, 110). Estas reformas al articulado de la Constitución Política de 1980 inciden en el proceso de planificación municipal ya que involucran a la naturaleza y constitución del Municipio y de la Administración Comunal: artículo 107. 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, "por el concejo municipal y por el consejo económico y social comunal". Se mantiene (en el inc. 2°) la definición de municipalidades y el inc. 3° se deja de la siguiente forma: "La Ley Orgánica Constitucional determinará las atribuciones de las municipalidades y los plazos de duración en el cargo de los alcaldes y de los miembros del concejo municipal y del consejo económico y social comunal".

El artículo 108 reformado dispone que: "El Alcalde será elegido en votación directa en la forma que determine la ley. Durará cuatro años en el cargo, pudiendo ser reelegido por una sola vez y para el período siguiente. Los alcaldes, en los casos y forma que determine la ley, podrán designar delegados para el ejercicio de sus facultades en una o más localidades".

El artículo 109 se define en función de las reformas de la estructura municipal que instituye una autoridad unipersonal, el Alcalde, y dos cuerpos colegiados: uno, el Concejo Municipal, con facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras (artículo 109), y otro, el Consejo Económico y Social Comunal (artículo 110) que será un órgano de concertación, consultivo y asesor de la municipalidad (artículo 109): "En cada municipalidad habrá un concejo municipal presidido por el alcalde e integrado por concejales elegidos por votación directa, mediante un sistema de representación proporcional, en conformidad a la ley. Durarán cuatro años en sus cargos, pudiendo ser reelegidos. Dicho concejo será un órgano de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad local y de ejercer las atribuciones que la ley orgánica constitucional respectiva le encomienda, la que, además, deberá determinar el número de sus miembros, según las características de cada comuna".

"En todo caso, será necesario el acuerdo del concejo municipal para la aprobación de los proyectos de plan comunal de desarrollo y de presupuesto municipal". El artículo 110 que redefine al CODECO, expresa lo siguiente: "En cada municipalidad existirá, también, un consejo económico y social comunal compuesto por representantes de la comunidad local organizada, elegidos en la forma que determine la ley. Este consejo será un órgano de concertación, consultivo y asesor de la municipal, que tendrá por objeto asegurar la participación de las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional y de otras representativas de actividades relevantes, en el progreso económico, social y cultural de la comuna".

"La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades determinará el número y la duración en el cargo de los miembros de este consejo y los casos en que el Alcalde y el concejo municipal deberán consultarlo".

El artículo 113 es reformado y su texto propuesto es el siguiente: "Para ser designado intendente o gobernador y para ser elegido Alcalde o Concejal, se requerirá ser ciudadano con derecho a sufragio y tener los demás requisitos de identidad que la ley señale".

"Los cargos de intendente, gobernador, alcalde y concejal son incompatibles entre sí. Se exceptúan de esta norma los intendentes regionales, en cuanto podrán ser gobernadores de la provincia que sea cabecera de la región".

"Ningún tribunal procederá criminalmente contra un intendente o gobernador sin que la Corte de Apelaciones respectiva haya declarado que ha lugar la iniciación de causa".

Se sustituye el artículo 114 por el siguiente:

"La ley establecerá las causales de cesación en los cargos de alcalde, concejal y miembro del consejo económico y social comunal".

El artículo 115 queda en la misma forma anterior, pero en el inc. 2°, se sustituye la frase consejos comunales por la expresión consejos municipales: "La ley determinará la forma de resolver las cuestiones de competencia que pudiesen suscitarse entre las autoridades nacionales, regionales, provinciales y comunales". "Asimismo, establecerá el modo de disminuir las discrepancias que se produzcan entre el intendente y los consejos regionales, y entre el alcalde y los consejos municipales, con motivo de la aprobación de los proyectos relativos a los planes de desarrollo y de los presupuestos, respectivamente".

2.2.2 Las reformas o modificaciones a la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, principalmente referidas a la planificación municipal. La planificación y

regulación urbana de la comuna y la elaboración del plan regulador comunal continúan siendo funciones privativas de las municipalidades. Se profundiza en las funciones que las municipalidades realizan en coordinación con otros órganos de la administración estatal, acentuando el carácter integral del desarrollo local y el papel activador de las políticas sectoriales que puede llegar a tener el municipio, como por ejemplo en el caso de las políticas y sectores sociales, y en el de fomento de las actividades agrícolas, pesqueras, mineras, industriales, artesanales y comerciales, según la realidad geográfica de cada localidad" (artículo 4, letra n).

Si bien la planificación y la regulación urbana de la comuna son funciones privativas de las municipalidades, en todo caso, deberán actuar dentro del marco de los planes nacionales y regionales y con arreglo a las normas jurídicas que regulen la respectiva actividad. Esta normativa que corresponde al artículo 7° tal como quedaría reformado, establece, al igual que en la ley anterior, un techo estatal a la planificación municipal y nuevamente vuelve a quedar difuso todo lo relativo a la iniciativa local (pública o privada) o aquellas de carácter mixto donde se conjugan los esfuerzos nacionales o regionales con los esfuerzos locales.

Las funciones y atribuciones de las municipalidades, entre las que se encuentran las referidas a la planificación municipal, serán ejercidas por el Alcalde, por el Concejo Municipal y por el Consejo económico y social comunal. Para estos efectos las municipalidades dispondrán de una Secretaría Municipal, de una Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación y de otras unidades referidas a la prestación de servicios y administración interna, como son: desarrollo comunitario, obras municipales, aseo y ornato, tránsito y transporte públicos, administración y finanzas, asesoría jurídica y control.

Con la creación de los Concejos Municipales, las funciones del ente motor de la planificación comunal, o sea, la Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación cambian y el texto propuesto especifica que la SECPLAC será la unidad asesora del Alcalde y, también, del Concejo Municipal en las materias que sean de la competencia de este último. Además, a) servirá de secretaria técnica permanente del Alcalde y del Concejo Municipal en la preparación y coordinación de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la comuna; b) asesorará al Alcalde en la elaboración de los programas del plan comunal de desarrollo y de presupuesto municipal; c) evaluará el cumplimiento de los planes, programas y proyectos y del presupuesto municipal e informará sobre estas materias al Alcalde y al Concejo Municipal; las letras d), e) y f) de la ley anterior no sufren alteraciones.

El Alcalde requerirá el acuerdo del Concejo Municipal para aprobar -entre otras materias- los proyectos de plan comunal de desarrollo y del presupuesto municipal, así como también los programas para la ejecución del plan comunal de desarrollo y el proyecto del plan regulador comunal. A su vez, al Concejo Municipal le corresponderá (fuera de otorgar el acuerdo al Alcalde en las materias que enumera el artículo 54 de la ley) fiscalizar el cumplimiento de los planes municipales y la ejecución del presupuesto municipal. También, este concejo fiscalizará las actuaciones del Alcalde y demás agentes municipales, velando por la legalidad y eficiencia de los servicios.

El Alcalde consulta al Consejo Económico y Social Comunal sobre materias tales como:

- la planificación del desarrollo comunal;
- políticas sobre servicios públicos;
- proyectos de inversión local; y
- proyectos sociales.

### 2.3 Aspectos estratégicos de la planificación municipal

1. La planificación del desarrollo económico y social de la comuna es una función privativa de la Municipalidad.
2. Deberá enmarcarse en las directrices de los planes nacionales y regionales, tomando en consideración los requerimientos de la comunidad y del sector privado que se expresan, hoy, en los CODECOS y mañana en un organismo asesor y consultivo que puede ser el Consejo Económico y Social o el Cabildo.
3. La planificación municipal es un ejercicio donde intervienen el Alcalde, el Concejo Municipal y el Consejo Económico y Social Comunal, lo que implica una articulación constante entre la representación política y socio-económica de la comuna. La elaboración del Plan corresponde a la SECPLAC y su aprobación por el Concejo Municipal deberá contar con la asesoría previa del Consejo Económico y Social a la Alcaldía. En todo caso, es el Alcalde el que presenta el Plan al Concejo Municipal y pone en marcha el proceso de planificación.
4. La SECPLAC es la Secretaría 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.  
Sin profundizar en detalles sobre el proceso de planificación, la SECPLAC debería definir ciertos pasos

mínimos en la elaboración del Plan Comunal de Desarrollo tales como:

- a) diagnóstico y definición de problemas;
- b) formulación y diseño de programas y proyectos, buscando alternativas;
- c) consultas 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, sesgándose la planificación municipal en la formulación y diseño de programas y proyectos.

5. Obras Municipales es la encargada de elaborar y velar por el cumplimiento del plan regulador comunal y de las ordenanzas correspondientes.
6. Administración y Finanzas colaboran con la SECPLAC en la elaboración del presupuesto municipal.
7. El Alcalde requerirá el acuerdo del Concejo Municipal para aprobar los proyectos de plan comunal de desarrollo y del presupuesto municipal, y sus modificaciones; aprobar los programas para la ejecución del Plan Comunal de Desarrollo, y sus modificaciones; y aprobar el proyecto del plan regulador comunal, y sus modificaciones.
8. La fiscalización del cumplimiento de los planes municipales y de la ejecución del presupuesto municipal le corresponde al Concejo Municipal.
9. 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.

10. El Alcalde de propia iniciativa, prodrá 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.

#### 2.4 El Ministerio de Planificación y Cooperación, y los Fondos

Esta información general, la incluimos por la incidencia que este ministerio tiene en el sistema de planificación nacional y sus articulaciones con los fondos (regional, comunal y de solidaridad) 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:

- a) El Ministro de Planificación y Cooperación.
- b) El Subsecretario
- c) La División de Planificación, Estudios e Inversión, la División de Planificación Regional, la División Social, la División Jurídica y la División Administrativa, y

- d) 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.

Les corresponderá en especial a las Secretarías Regionales Ministeriales:

- a) Integrar la secretaría técnica del Intendente,
  - b) preparar las políticas, los planes, programas de desarrollo y presupuestos regional, ajustándose a los planes nacionales, y teniendo en cuenta las demandas de la comunidad regional para su consideración por el Intendente;
  - c) Realizar la evaluación de los proyectos a ser financiados por el Fondo Nacional de Desarrollo Regional y estudiar su coherencia con las estrategias regionales de desarrollo;
  - d) Apoyar al Intendete en la evaluación del cumplimiento de las políticas y de los planes, programas, proyectos y presupuesto regional.
  - e) Efectuar análisis permanentes de la situación socio-económica regional y hacer las evaluaciones que procedan;
  - f) Prestar asistencia técnica en materia de planificación y administración presupuestaria a las gobernaciones, a las municipalidades, a los servicios públicos y demás organismos estatales de la región y a solicitud de ellos;
  - g) Colaborar con las municipalidades, y a solicitud de ellas, en la generación, diseño y evaluación de proyectos de inversión comunal.
  - h) Mantener información actualizada sobre la realidad regional,
- e

- i) Identificar las áreas y sectores de extrema pobreza o de mayor atraso y proponer políticas, programas o acciones destinadas a superar tales situaciones.

## 2.5 Fondos y Programas de Desarrollo Subnacional

2.5.1 El Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) es un servicio público funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es financiar en todo o parte planes, programas, proyectos y actividades especiales de desarrollo social, los que deberán coordinarse con los que realicen otras reparticiones del Estado, en especial con el Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

Estará sometido a la supervigilancia del Presidente de la República, con quien se relacionará por intermedio del Ministerio de Planificación y Cooperación.

En cada Secretaría Regional Ministerial de Planificación y Coordinación del país, existirá un funcionario representante del Fondo de Solidaridad e Inversión Social.

Su domicilio está en la ciudad de Santiago, sin perjuicio de los que establezca como tales en el país o en el extranjero.

En cumplimiento de sus objetivos el Fondo podrá financiar en especial actividades cuyas finalidades sean:

- a) Contribuir prioritariamente a la erradicación de la extrema pobreza y el desempleo.
- b) Preocuparse preferentemente por la situación de grupos de menores ingresos y en estado de riesgo social, en especial de

los jóvenes marginados de los sistemas educativos y sin oportunidad laboral o en situación irregular.

- c) Procurar el mejoramiento de las condiciones de trabajo y producción de los sectores de menores ingresos.
- d) Apoyar la participación de los propios afectados por la pobreza en la solución de sus problemas;
- e) Diseñar y ejecutar programas y proyectos eficientes para solucionar los problemas de pobreza que incorporen a los organismos públicos, municipales y empresas privadas, y
- f) Propender el desarrollo de los sectores más pobres que viven en el área rural, y cuyas actividades sean agropecuarias, pesqueras o mineras, especialmente en lo relativo a transferencia tecnológica, asistencia crediticia, electrificación, agua potable, caminos, sistemas de comunicación, salud y educación, sin perjuicio de las facultades y de las obligaciones que corresponden a los Ministerios respectivos.

La asignación de los recursos del Fondo deberá considerar, en forma preferente, los requerimientos que provengan de las regiones y localidades que presenten los más elevados índices de aislamiento, marginalidad y pobreza.

2.5.2 El Fondo Nacional de Desarrollo Regional es un fondo que se define para cada una de las regiones, con sus respectivos ejercicios presupuestarios al que se asignan proyectos específicos en una extensa área de actividades. De acuerdo a criterios expresados por funcionarios de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, el Fondo financia tipos de programas de naturaleza esencialmente local, ya que incluye proyectos de mejoramiento de infraestructura educacional,

sanitaria, programas de saneamiento y alcantarillado, programas de vialidad urbana y rural y, últimamente, programas de electrificación rural.

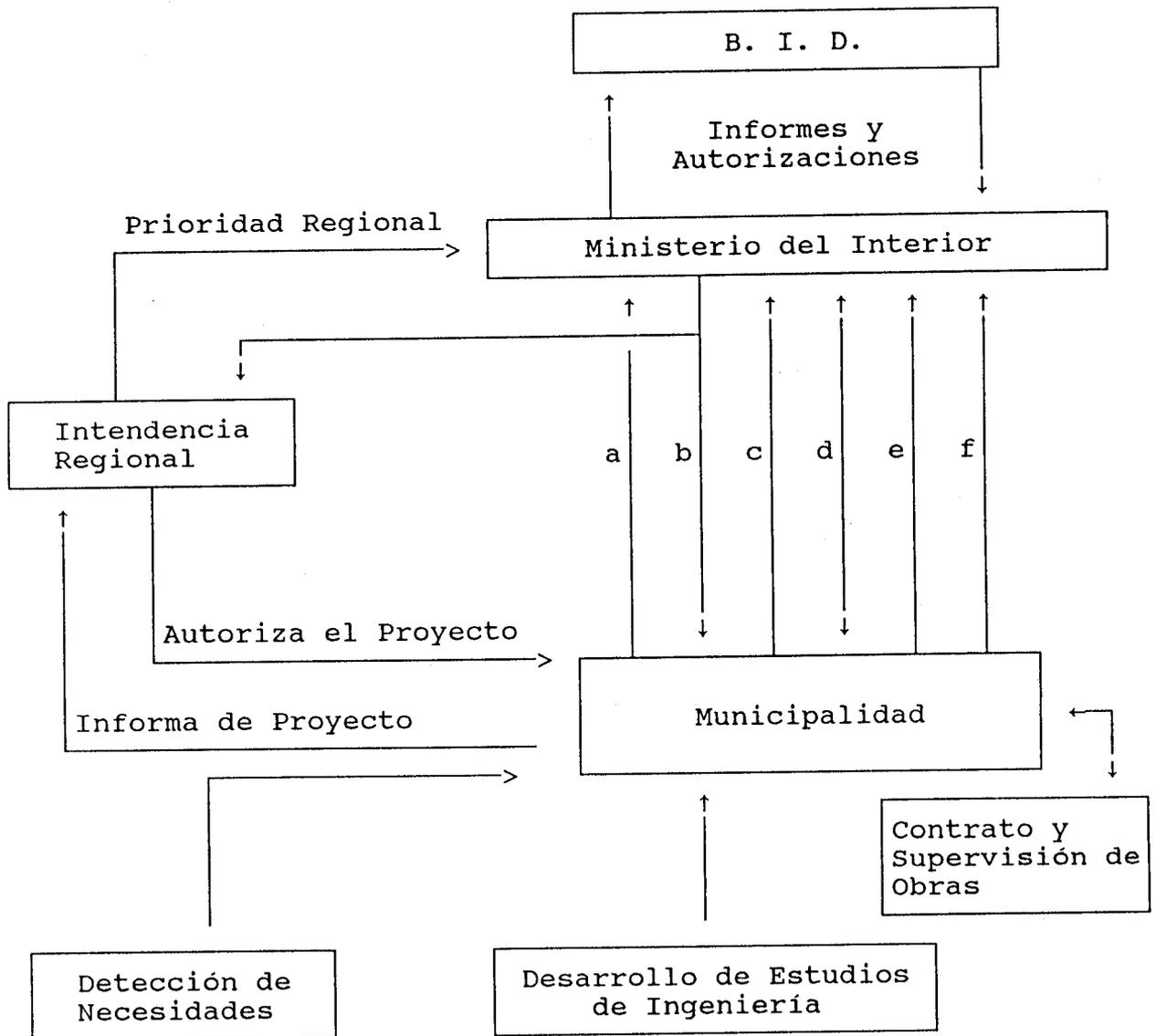
En concreto, el Fondo tiende a realizar acciones destinadas a mejorar la infraestructura social básica y mejorar la calidad de vida de las poblaciones más pauperizadas, especialmente en el nivel rural y rur-urbano.

2.5.3 El Fondo Común Municipal es un mecanismo destinado a redistribuir los recursos municipales para apoyar financieramente a las comunas de menores recursos. En la tercera parte, que trata sobre las finanzas municipales, ahondamos sobre su rol en el financiamiento de programas y proyectos locales.

2.5.4 El Programa de mejoramiento de barrios y lotes con servicios, tal como su nombre lo indica se orienta a darle soluciones sanitarias y de asentamiento mínimas para la población en extrema pobreza. Se cuenta con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo BID y su énfasis está puesto en las poblaciones y campamentos marginales.

2.5.5 El Programa de mejoramiento urbano y equipamiento comunitario está constituido por pequeños proyectos anticíclicos en materia de empleo y han tenido particular importancia por ser los sucesores de los programas especiales de empleo, tales como el PEM, POHJ y PIMO.

## 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

### 3. FINANZAS MUNICIPALES

En el contexto del gobierno nacional y de su sector público juega un rol decisivo la formación y administración del patrimonio del Estado, materias que tratan las Finanzas Públicas y la Administración Financiera Pública que comprenden:

- a) la presupuestación;
- b) la contabilidad;
- c) la auditoría; y
- d) la administración tributaria fiscal.

Entre las finanzas privadas y las finanzas públicas aparecen como forma intermedia las finanzas locales o municipales. Dejando de lado las finanzas privadas dominadas por la voluntad y decisiones de los particulares, en la administración financiera del Estado es fundamental la coordinación permanente entre las finanzas públicas y las municipales, más aún si se trata de un Estado unitario, donde las finanzas públicas están centralizadas en una sola administración y rige el principio de la legalidad del impuesto. Bajo este principio, consagrado en nuestro régimen legal, los municipios no tienen soberanía tributaria y sólo imponen gravámenes por expresa disposición de la ley.

El examen de las Finanzas Municipales revela la creciente importancia que ha adquirido la institución municipal en el marco de los esfuerzos de los países para elaborar y ejecutar políticas públicas eficientes, redimensionar la estructura del sector público, especialmente en el nivel central, y descentralizar y desconcentrar la acción del Estado, de tal modo de aumentar la capacidad de los niveles subnacionales y locales para: manejar recursos, disponer o decidir sobre sus gastos e inversiones y la posibilidad de generar recursos propios y adicionales.

La problemática financiera de los municipios es una de las claves para que tenga viabilidad transición hacia la modernización y protagonismo en el desarrollo regional y nacional. El tema es de gran amplitud y complejidad y abarca: la estructura financiera de los municipios; los ingresos de empresas públicas municipales; los impuestos municipales; las tareas redistributivas de servicios públicos; las contribuciones especiales de mejoras; el crédito municipal; los entes financiados de municipalidades; y el presupuesto.

Como se sabe, la política fiscal se orienta a utilizar el aparato del Estado para producir determinados impactos en la economía. La organización financiera municipal forma parte del aparato fiscal y, por lo mismo, sus objetivos no debieran contradecirse con los fines de la política fiscal nacional.

Este hecho plantea problemas muy complejos, entre los cuales se encuentra, el referido al sistema político donde los municipios (autónomos) estén gobernados por grupos políticos distintos de los que gobiernan el Estado, produciéndose fricciones e incluso antagonismos más provocados que reales.

### 3.1 La unidad de administración y finanzas municipales

Constituye una unidad especializada, por lo cual debería existir un riguroso control sobre su desarrollo y comportamiento y responsabilidades nítidamente definidas respecto al uso de recursos financieros. Su problemática central, más allá de su estructura, tamaño, procedimiento y herramientas técnicas, está en dónde obtener fondos, en qué y cuánto se gasta y cómo ordenar el flujo entre una y otra situación.

La LOCMUN-88 define las funciones de la unidad de administración y finanzas en el artículo 22:

- "a) Asesorar al Alcalde en la administración del personal de la municipalidad;
- b) Asesorar al Alcalde en la administración financiera de los bienes municipales, para lo cual le corresponderá específicamente:
1. Estudiar, calcular, proponer y regular la percepción de cualquier tipo de ingresos municipales;
  2. Colaborar con la Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación en la elaboración del presupuesto municipal;
  3. Visar los decretos de pago;
  4. Llevar la contabilidad municipal en conformidad con las normas de la contabilidad nacional y con las instrucciones que la Contraloría General de la República imparta al respecto;
  5. Controlar la gestión financiera de las empresas municipales;
  6. Efectuar los pagos municipales, manejar la cuenta bancaria respectiva y rendir cuentas a la Contraloría General de la República; y
  7. Recaudar y percibir los ingresos municipales, y fiscales que correspondan".

Los artículos del 32 al 40 de la LOCMUN-88, regulan las materias relativas al personal municipal, lo que ha servido de base para dictar en 1989 el Estatuto de Empleado Municipal.

### 3.2 Ley de rentas municipales

Los ingresos o rentas municipales se regulan por el Decreto Ley N° 3.063 de 1979 y por las disposiciones contenidas en leyes especiales.

Los ingresos o rentas municipales se perciben en las Tesorerías Municipales o en los Bancos comerciales en los casos que exista convenios entre las partes.

Los ingresos o rentas municipales provienen de:

### 3.2.1 Del Producto de los Bienes Municipales

Son rentas de los bienes municipales:

- Las rentas de arrendamiento o concesiones de los bienes muebles e inmuebles de propiedad municipal,
- Los producto de la venta o remate de bienes muebles de propiedad municipal.

### 3.2.2 Del Producto de los Establecimientos y Explotaciones Municipales

Son rentas de los establecimientos y explotaciones municipales, las que provienen de los derechos o tarifas cobradas por los municipios producto de explotación de empresas municipales y de las prestaciones de servicios públicos municipales, tales como:

- Servicio domiciliario de extracción de desperdicios provenientes de los servicios domésticos y de los barrios de casas, fabricas o negocios;
- Explotación del Servicio de Agua Potable.

### 3.2.3 De los Impuestos Municipales

- Impuesto anual por permiso de circulación que graba a los vehículos que transitan por las calles, caminos y vías públicas en general.

El 50% de lo que recauda la municipalidad por este concepto, constituye ingreso propio de cada municipio.

- Patente Municipal proveniente del impuesto que graba:
  - i) El ejercicio de toda profesión, oficio, industria, comercio, arte o cualquier otra actividad lucrativa secundaria o terciaria, sea cual fuere su naturaleza o denominación.
  - ii) Las actividades primarias o extractivas en los casos de explotaciones en que medie algún proceso de elaboración de productos, aunque se trate de los exclusivamente proveniente del respectivo fundo rústico, tales como aserraderos de madera, y cuando los productos que se obtengan de esta clase de actividades primarias, se vendan directamente por los productores.

#### 3.2.4 Participación Municipal en el Impuesto Territorial y del Fondo Común Municipal

##### Impuesto Territorial:

Constituye ingreso propio de cada Municipalidad el 4m% del impuesto territorial de la comuna respectiva.

##### Fondo Común Municipal (F.C.M.)

Este Fondo constituye la principal fuente de financiamiento de la mayoría de las municipalidades chilenas y su financiamiento depende del comportamiento del impuesto territorial que es su principal componente.

El Decreto Ley N° 3.063 de 1979, "Ley de Rentas Municipales", modificado por la ley N° 18.294, dispuso la creación del denominado "Fondo Común Municipal", destinado a redistribuir los recursos municipales para apoyar financieramente a las comunas de menos recursos.

Es un aporte extra municipal, proveniente de un fondo generado por el aporte de todas las comunas, que no compromete el presupuesto para su posterior devolución.

El F.C.M. se constituye de acuerdo a lo dispuesto en la ley de Rentas Municipales a partir de los siguientes recursos:

- i) Un 60% del Impuesto Territorial (el 40% restante queda en la comuna del contribuyente);
- ii) Un 50% del Impuesto por permisos de circulación de Vehículos;
- iii) Un 65% de lo que recauden las Municipalidades de Las Condes y Providencia por pago de patentes comerciales municipales;
- iv) Un 45% de la que recaude la Municipalidad de Santiago por concepto de patentes comerciales municipales.

Los recursos que se recaudan por los conceptos anteriores se redistribuyen entre las comunas del país a través de un coeficiente trienal y otro anual, no permitiendo superar este último el 10% del total del F.C.M.

#### Distribución Comunal del F.C.M.:

El Decreto Supremo N° 347, de 1987, del Ministerio del Interior, modificado por el Decreto Supremo N° 1951, de 1989, reglamenta tanto el procedimiento de recaudación como la distribución del Fondo Común Municipal. La distribución se

efectúa entre todas las comunas del país, de acuerdo a dos coeficientes de participación, a saber:

a) Coeficiente de Participación Trienal: Este es un coeficiente calculado en base a las características propias de cada comuna (Población, Predios exentos e Ingresos Propios Permanentes), y comenzó a regir en 1990, en función del Decreto Supremo N° 1962, de 1989, del Ministerio del Interior.

Este coeficiente es válido por un período de tres años consecutivos, cubriendo el 90% del FCM y su cálculo se efectúa de acuerdo a los siguientes parámetros:

- Un 10% en proporción directa al número de comunas;
- Un 20% en proporción directa al número de habitantes, incluida la población flotante para aquellas comunas consideradas balnearios y otras que por su naturaleza tengan variaciones poblacionales estacionales;
- Un 30% en proporción directa al número de predios exentos del pago de Impuesto Territorial por cada comuna;
- Un 40% en proporción directa al menor ingreso propio permanente por habitante de cada comuna, en relación al promedio nacional del citado ingreso.

b) Coeficiente de participación por Menores Ingresos para Gastos de Operación Ajustados (hasta el 10% del FCM)

Se distribuye por Decreto Supremo y es válido por un período de un año y esta destinado a cubrir los déficit que originan los gastos de operación en algunos municipios (Gastos en Personal y Bienes y Servicios de Consumo) y de un incremento ponderado de

hasta un 100% sobre la suma de dichos gastos, que la municipalidad podrá destinar en inversión real.

Adicionalmente, se pueden considerar otras necesidades, especialmente incremento de recursos para inversión, de modo de asimílarla al promedio nacional.

Anualmente se define el porcentaje del Fondo que se distribuirá por cada uno de los coeficientes indicados precedentemente. En todo caso, el aporte por Menores Ingresos para Gastos de Operación Ajustados, no puede ser superior al 10% del monto total a distribuir.

El Decreto Supremo N° 1962, de 1989, del Ministerio del Interior, determina los coeficientes de participación por el trienio 1990-1992 y el coeficiente por Menores Ingresos para Gastos de Operación Ajustados correspondiente al año 1990.

Los antecedentes de población, predios exentos, ingresos y gastos municipales que se consideran en el cálculo, corresponden al del año anteprecedente al de su vigencia.

#### Integro de recursos al Fondo:

En virtud de lo dispuesto en el artículo 8° del D.S. N° 347, los pagos que deben efectuar las Municipalidades al Fondo Común Municipal, deberán ser entregados al Servicio de Tesorería, a más tardar el primer día hábil de la semana siguiente a la de su recaudación.

La recaudación de los recursos del Impuesto Territorial, la efectúa directamente la Tesorería General de la República. Los montos recaudados por este servicio desde 1984 hasta 1989, en moneda de cada año, han sido los siguientes:

<u>Año</u>	<u>Monto (M\$)</u>	<u>Variación (%)</u>
1984	11.636.136	-
1985	14.957.246	28,54
1986	19.482.756	30,26
1987	25.626.799	31,54
1988	32.667.331	27,47
1989	40.273.833	23,28

Fuente: Sistema de Financiamiento Municipal, Gonzalo D. Martner, "El Mercurio" 20/1/91.

Incorporación del Fondo Común Municipal en los Presupuestos Municipales:

A fines de cada año, sobre la base de los coeficientes y del comportamiento histórico, de los ingresos del Fondo Común, se informa a cada una de las Municipalidades del país, una estimación del ingreso que por este concepto podrían considerar en la formulación del proyecto de presupuesto del año siguiente.

El clasificador presupuestario de las Municipalidades considera un ítem y asignaciones especiales para reflejar el ingreso por los siguientes conceptos:

- a) Participación en el trienio;
- b) Por menores Ingresos para Gastos de Operación Ajustados;
- c) De Municipalidades no instaladas.

Este último concepto, sólo está referido a aquellas Municipalidades que administran territorios de otras comunas, que es el caso de las Municipalidades de Santiago, Las Condes, Conchalí, Maipú, San Bernardo, La Cisterna, San Miguel y Renca.

Forma de Pago del F.C.M.:

Dado que el Fondo Común Municipal representa para la mayoría de las Municipalidades su mayor fuente de ingreso, y con el objeto que puedan elaborar una adecuada programación de sus ingresos y gastos mensuales, se les proporciona a cada una de ellas un flujo de caja con las fechas y montos en que percibirán anticipos del Fondo, el cual corresponde al 8m% de lo que mensualmente recaudó la Tesorería General de la República el año anterior.

En consecuencia, la entrega de recursos que efectúa el Servicio de Tesorería es en dos etapas cada mes, a saber:

- a) La primera corresponde a un anticipo y los montos son aquellos informados a los municipios en el flujo de caja, siendo la fecha de pago por lo general el día 18 de cada mes;
- b) La segunda se realiza por lo general a fines de cada mes y el monto corresponde a la recaudación total del mes anterior descontando el anticipo.

La Tesorería General de la República informa a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo el monto recaudado, procediéndose a calcular, computacionalmente en base a los coeficientes, la cantidad que le corresponde recibir a cada municipio.

Durante 1990, se produjo una caída real del fondo, debido a los efectos de la aplicación de la Ley N° 19.000, que dejaba sin efecto el reavalúo de bienes raíces no agrícolas y pospuso los meses de vencimiento de la tercera y cuarta cuota. A fin de disminuir el impacto coyuntural de la ley, principalmente en los proyectos de inversión comunal, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo restableció el Programa de mejoramiento

urbano y equipamiento comunal, por un monto total de \$3.100 millones, compensando en parte la caída de la inversión municipal.

Para 1991, se estima una recaudación del FCM del orden de los \$50.000 millones, que represente un 15% de incremento respecto al monto efectivamente distribuido en 1990. Asimismo, para fines de 1991 es altamente probable que se incrementen los recursos municipales (de manera especial los de los municipios menores recursos propios) por la entrada en vigencia del reavalúo de las propiedades no agrícolas. Además, se tiene previsto continuar con la transferencia de recursos del nivel central de apoyo a la inversión comunal; como por ejemplo para el programa de mejoramiento urbano se contará con un presupuesto de \$2.900 millones disponibles para nuevos proyectos; para el programa de reforzamiento de la atención primaria de salud se dispondrá de \$1,84 millones y \$421 para gratuidad en salud; y para el programa de mejoramiento de barrios y lotes con servicio se contará con \$15.166 millones, permitiendo terminar e iniciar 30.000 soluciones de saneamiento.

Como es posible observar, el sistema de financiamiento a través del FCM permite a las municipalidades contar con volúmenes importantes de recursos propios directos o redistribuidos por el fondo, en plazos programados y provenientes de impuestos afectos al desarrollo local, lo que fortalece su autonomía y potencia su capacidad para buscar y obtener recursos en su ámbito territorial.

### **3.2.5 De los Recursos Municipales por Concesiones, Permisos o Pagos de Servicios**

Corresponden a los derechos municipales que están facultadas las Municipalidades a cobrar a las personas naturales o jurídicas de derecho público o de derecho privado, por la obtención de una concesión, permiso o servicio de parte de la administración local.

Entre estos servicios, concesiones o permisos, se destacan los siguientes:

- Los que se prestan u otorgan a través de la dirección de obras relativos a urbanización y construcción y que se regulan en cuanto a su naturaleza y monto de las prestaciones exigibles por la ley general del ramo, su ordenanza general y las ordenanzas locales.
- Ocupaciones en la vía pública, con mantención de escombros, materiales de construcción, andamios y cierres, etc.
- Extracción de arena, ripio u otros materiales, de bienes nacionales de uso público o desde pozos lastreros de propiedad particular.
- Instalaciones o construcciones varias en bienes nacionales de uso público.
- Derechos de propaganda que se realice en la vía pública o que sea oída y vista desde la misma.
- Examen de conductores y otorgamiento de licencias de conducir.
- Transferencia de vehículos con permisos de circulación.
- Comerciantes ambulantes.

### 3.2.6 De las Rentas Varias

Son rentas varias de las Municipalidades todos aquellos ingresos ordinarios de las mismas no especificados especialmente, y entre otros, los que siguen:

- La parte correspondiente a las Municipalidades 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.
- Herencias, legados y donaciones que se hicieren a la municipalidad.

### 3.2.7 Del Cobro Judicial

El cobro judicial de las contribuciones, patentes o derechos impagos, se rige, en lo que fuere aplicable, por las normas contenidas en el título V, del libro III, del Código Tributario. Esto es, sin perjuicio de las sanciones que correspondan aplicarse por el juez de policía local correspondiente.

### 3.2.8 Sanciones

Multas por infracciones conocidas en los Juzgados de Policía Local.

## 3.3 Patrimonio municipal y régimen de bienes

De acuerdo al artículo 11 de la Ley N° 18.695, los bienes y recursos financieros que integran el patrimonio de las Municipalidades son los siguientes:

a) Los bienes corporales e incorporales que posean o adquieran a cualquier título (bienes muebles e inmuebles y derechos reales y personales).

b) Los derechos que cobren por los servicios que presten y por los permisos y concesiones que otorguen.

De acuerdo al artículo 41 de la ley N° 3.063, de 1979, los derechos municipales son "las prestaciones que están obligadas a pagar a las Municipalidades, las personas naturales o jurídicas de derecho público o de derecho privado, que obtengan de la Administración Local una concesión o permiso o que reciban un servicio de las mismas, salvo exención contemplada en un texto legal expreso".

El artículo 42 del mencionado decreto ley enumera algunos de los servicios, concesiones o permisos que autorizan a las Municipalidades para cobrar derechos.

La Ley Orgánica Constitucional en su artículo 5°, faculta a las Municipalidades para establecer derechos por los servicios que presten y por los permisos y concesiones que otorguen, para cuyo efecto el Alcalde requerirá del acuerdo del Consejo de Desarrollo Comunal.

c) Los ingresos que perciban con motivo de sus actividades o de las de los establecimientos de su dependencia. En términos generales se refiere a las rentas que provienen de las empresas, establecimientos y servicios públicos municipales.

d) Los ingresos que recauden por los tributos que la ley permita establecer a las autoridades comunales, dentro de los marcos que la ley señale, que gravan actividades o bienes que tengan una clara identificación local, para ser destinados a obras de desarrollo comunal.

Esta es una facultad que la Ley Orgánica Constitucional, modificada por la Ley N° 18.702, en su artículo 5° otorga a las autoridades comunales, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 19 de la Constitución política. Para ejercerla, dentro de los marcos que indica la ley autorizatoria, el Alcalde requerirá el acuerdo del Consejo de Desarrollo Comunal.

e) Las multas a beneficio municipal.

El artículo 18° señala que podrán establecerse multas para los infractores, cuyo monto no excederá de cinco UTM, las que serán aplicadas por los Juzgados de Policía Local correspondiente.

f) Los demás ingresos que les corresponda en virtud de las leyes vigentes.

Al respecto pueden citarse a modo de ejemplo: el impuesto por permiso de circulación, la contribución por las patentes profesionales, industriales, comerciales y de alcoholes; el Fondo Común Municipal, el Impuesto Territorial o Contribuciones de Bienes Raíces regulados todos ellos en el Decreto Ley N° 3.063, de 1979, sobre Rentas Municipales, los cuales constituyen las principales fuentes de ingresos de los municipios.

### 3.4 El régimen de los bienes municipales

En el párrafo 4°, Régimen de Bienes, y en los artículos comprendidos entre el 26 y el 31, están definidos los principales aspectos de los bienes municipales: los destinados al funcionamiento de sus servicios, los dineros depositados a plazo o en cuenta corriente, la adquisición del dominio de los bienes raíces, los bienes inmuebles municipales, la disposición de los bienes muebles dados de baja, los bienes municipales o nacionales de uso público que administre la municipalidad, etc.

### 3.5 Modificaciones propuestas por el mensaje presidencial de mayo de 1990

3.5.1 Con respecto a las funciones de la unidad de administración y finanzas, se agrega un inciso final al artículo 22: "Esta unidad velará, además, por la buena marcha administrativa de la municipalidad, cuidando especialmente de la eficiencia en el manejo de los recursos. El Estatuto Administrativo de los Funcionarios Municipales establecerá los requisitos necesarios para el desempeño de su jefatura".

En la parte referida a los empleados municipales (artículos 32 al 40 de la LOCMUN-88) se incorpora el siguiente artículo 38: "La ley podrá otorgar a determinados empleos municipales la calidad de cargos de la exclusiva confianza del Alcalde o de la confianza conjunta de éste y el Consejo Municipal, atendidas la naturaleza de los cargos, su importancia y jerarquía, o su directa vinculación con la función alcaldicia".

3.5.2 No existen proposiciones de reformas a las materias atinentes al patrimonio e ingresos municipales (artículo 11 de la LOCMUN-88).

3.5.3 Se disponen reformas al artículo 28 y 29 que legislan sobre los bienes municipales. El artículo 28 está referido a los bienes inmuebles municipales que, en el caso de remate está constituido por el avalúo fiscal, el cual sólo podrá ser rebajado con acuerdo del Consejo Municipal (antes con acuerdo del CODECO). El artículo 29 tiene una nueva redacción: "La disposición de los bienes mueble dados de baja se efectuará mediante remate público. No obstante, en casos calificados, las municipalidades podrán donar tales bienes a instituciones públicas o privadas de beneficencia o a organizaciones comunitarias de la comuna".

### 3.6 Presupuesto municipal

Ya hemos visto en el punto referido a la Planificación Municipal el tratamiento conjunto que se hace de estas áreas de gestión tanto en la normativa constitucional como legislativa.

#### 3.6.1 **La Normativa Actual**

En los artículos 110 y 111 del Capítulo XIII sobre Gobierno y Administración Interior del Estado de la Constitución Política de 1980, se establece que: "La Ley de Presupuestos de la Nación podrá solventar los gastos de funcionamiento de las municipalidades".

Por otra parte, la ley orgánica constitucional de municipalidades de 1988, indica que para el cumplimiento de sus funciones las municipalidades tendrán atribuciones para (entre otras): "elaborar, aprobar, modificar y ejecutar el presupuesto municipal" (artículo 5°, letra b).

En el artículo 17 sobre la SECPLAC se establece que a esta secretaría le corresponde asesorar al Alcalde en la elaboración del presupuesto municipal y en la evaluación de su cumplimiento, informando al Alcalde y al CODECO sobre la materia.

El artículo 22 está enfocado a las funciones que tiene la unidad de administración y finanzas y estipula que ésta colabora con la SECPLAC en la elaboración del presupuesto municipal.

La unidad de control municipal también tiene que ver con los presupuestos municipales ya que controla la ejecución financiera y presupuestaria municipal (artículo 24).

El Alcalde requerirá el acuerdo del CODECO para aprobar los proyectos del presupuesto municipal y sus modificaciones (artículo

55) y dará cuenta pública al mismo consejo (a más tardar en el mes de abril de cada año) de su gestión anual, de la marcha de la municipalidad, del balance de la ejecución presupuestaria y el estado de la situación financiera.

En función del artículo 78, los CODECOS deberán prestar acuerdo para la aprobación del presupuesto municipal.

### **3.6.2 La normativa propuesta por el mensaje presidencial de mayo de 1990**

En la reforma propuesta al artículo 109 de la Constitución Política de 1980, está contenida la tónica que se da tanto en las modificaciones constitucionales como legislativas: allí donde se pedía el acuerdo del CODECO, hoy se estima necesario el acuerdo del Concejo Municipal, órgano de elección popular, de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador. Las materias presupuestarias no son una excepción, y es así que cuando veamos el ciclo presupuestario se verá que en la reforma el CODECO es reemplazado en sus atribuciones por el Concejo Municipal.

### **3.6.3 El ciclo presupuestario municipal**

a) La elaboración y formulación del presupuesto es una tarea del Alcalde con la asesoría de la SECPLAC que cuenta para ello con la colaboración de la unidad de Administración y Finanzas;

b) Una vez elaborado el presupuesto, el Alcalde lo presenta al CODECO (en la legislación propuesta al Concejo) para su aprobación o modificación;

c) La unidad de control municipal controla la ejecución presupuestaria, mientras que la SECPLAC asesora al Alcalde en la evaluación de su cumplimiento; y

d) El Alcalde, una vez al año, da cuenta pública al CODECO sobre el balance de la ejecución presupuestaria.

3.6.4 En la concepción tradicional, el presupuesto cumplía un significativo rol jurídico y político ya que implicaba un acto de autorización para disponer de los fondos públicos, constituyéndose, más que nada, en un control de legalidad ejecutado por los funcionarios expresamente autorizados. Aunque el presupuesto continúa siendo un acto de autorización expresado en una ley que, en el caso del municipio, es la ordenanza quizás más importante solo equivalente a la ley municipal, su transición hacia concepciones modernas consiste en que se le ha reconocido como instrumento de planificación y de dirección.

La modernización e integración de las funciones de planificación y de presupuesto es no sólo un imperativo técnico sino que también y, principalmente, un imperativo político. La tendencia latinoamericana, de hecho unas veces y otros de derecho, se orienta a visualizar a la planificación como la implementación técnica y social de un proyecto político, sustentado por fuerzas y clases sociales que logran, a través del testeo democrático, la oportunidad de implementar su programa en un marco de poder compartido. En este mismo sentido, en algunos países, se ha estado tratando de modificar al orientación del presupuesto público tradicional hacia una dirección estrechamente vinculada con las políticas y estrategias de desarrollo de tal manera de convertirlo en un instrumento vital de captación y asignación de recursos financieros y económicos, y en medio eficaz para la coordinación de programas nacionales y planes de desarrollo que reflejen la realidad imperante. La carga y presión presupuestaria, en esta perspectiva, se imbrica con la planificación y con la implementación del proyecto político. De otra manera, no podría explicarse experiencias recientes en materia de planes anticrisis que se están llevando a cabo en escenarios democráticos de la región.

En el documento de Naciones Unidas ya citado se afirma que en los aspectos organizativos, se han realizado con relativo éxito, acciones para que la planificación alcance a todos los niveles y sectores del gobierno y, por lo tanto, guarde relación con el presupuesto público. La apertura de oficinas de planificación en los organismos que desempeñan funciones de importancia vinculadas con el desarrollo constituye una muestra de esta tendencia.

Se ha intentado que, la presupuestación se amplía con fines de información y análisis a todas las actividades descentralizadas, tales como empresas públicas, programas regionales e incluso presupuestos locales.

En concreto, se puede sostener que se ha llegado a considerar la planificación y el presupuesto como procesos integrados que requerirían de un sistema de coordinación en todo el gobierno, así como vínculos estrechos con los organismos que se ocupan de las cuestiones monetarias y económicas. Sin lugar a dudas que ésta es una integración difícil, pero, también, de la misma depende la necesaria dosis de eficiencia y coordinación de un sector público cada vez más requerido por los procesos políticos que atraviesan el escenario latinoamericano.

Otra forma de promover relaciones eficaces entre la planificación y el presupuesto lo constituye la sincronización, por diversos medios, de sus referencias temporales.

Uno de los mecanismos utilizados es el de introducir previsiones de presupuesto y gasto multianuales para establecer una perspectiva temporal común a planificación y presupuesto y facilitar una correspondencia más estrecha entre las estrategias del plan y las operacionales.

Un sistema presupuestario multianual podría estimular la formulación y aplicación de medidas congruentes a largo plazo para

movilizar los recursos, centrar la atención sobre la gestión de la demanda y el balance de recursos reales, y facilitar la ejecución coordinada e ininterrumpida de proyectos a largo plazo. De todas formas, es importante mantener la flexibilidad de esta preparación y ejecución del presupuesto para hacer frente a cambios imprevistos.

Otro dispositivo que se ha utilizado ha sido la introducción de planes y presupuestos operacionales de carácter anual. En este sistema, los planes a mediano plazo se traducen en programas de trabajo operacionales para cada año, por lo general mediante la actuación conjunta de los organismos de planificación y presupuesto. Estos programas se convierten en los bloques en que construye el presupuesto anual. De esta manera, los presupuestos han de configurarse cuidando de que contribuyan al logro de los objetivos globales y sectoriales del plan.

La introducción de presupuestos multianuales y de planes y presupuestos operacionales de carácter anual, depende de diversos factores, entre los que se cuenta el contexto institucional y jurídico de los diversos países. Por esta razón, requieren un estudio y análisis crítico las prácticas políticas, legislativas y administrativas vigentes en torno a los procedimientos presupuestarios, las formas de visualizar las estructuras de la economía y por supuesto las necesidades de datos.

Teniendo presente el objetivo de acrecentar la eficacia del presupuesto público como instrumento del desarrollo planificado, algunos países han ensayado los presupuestos por programas. Estos, en sus diversas variantes, han tenido amplia aceptación, sobre todo en los países de América Latina y Asia. Aún así, la implantación ha significado un cambio más formal que estructural, ya que no siempre ha sido posible introducir las modificaciones necesarias en los métodos y clasificaciones contables de las organizaciones y en las modalidades de gestión de los programas.

Ha existido también un gran interés por el Sistema de Planificación, Programación y Presupuesto (SPPP) con sesgo en el cálculo de las estructuras de los programas para mostrar el costo de cubrir metas y objetivos; el desarrollo de programas, presupuestos y resultados multianuales; el análisis de costo-eficacia de sistemas alternativos para alcanzar los objetivos de los programas; y el desarrollo de medidas sobre costo-beneficio y costo-eficacia. Ha existido cierto desencanto en la utilización del sistema SPPP por el trabajo administrativo tan grande que conlleva y por ciertas complejidades propias de su aplicación por países. También, algunos países han mostrado interés en el presupuesto de base cero aunque éste y el SPPP contienen muchas similitudes y que todavía se encuentra en su etapa teórica.

Finalmente, en el documento de Naciones Unidas que sirve de base para desarrollar esta parte se planteó que "un estudio de los países para los que se dispone de información indica que sus experiencias para introducir presupuestos por programas o sus variantes no tuvieron el éxito que ellos esperaban. A manera de ejemplo, en América Latina, la ejecución de presupuestos por programa en toda la administración empezó en 1962 en Bolivia, Honduras y Venezuela, en 1965 en Paraguay, en 1967 en Guatemala, en 1965 en Panamá y la República Dominicana, y en 1967 en Chile; en la mayoría de esos países, el presupuesto por programas dista actualmente de ser operacional. La causa de ese relativo fracaso ha de encontrarse mucho más en las condiciones originales que se daban en el momento de su introducción que en fallas del sistema propiamente dicho. El presupuesto por programas se introdujo en América Latina sobre todo para que fuera un instrumento efectivo en la realización de planes económicos. No parece, sin embargo, que el proceso de planificación económica estuviera en condiciones de proporcionar al presupuesto por programa los datos e información que requería para alcanzar sus objetivos. Otra dificultad fue la insuficiencia de los programas de información para personal de gestión y presupuesto que realizaron los diversos

países y organizaciones internacionales. El pequeño número de expertos internacionales no pudo abrir todas las fases diferentes de ejecución y mucho menos su administración en cada país. El resultado de esas dificultades es que en la actualidad el sistema presupuestario de casi todos los países latinoamericanos es un producto híbrido del presupuesto por programas y del presupuesto tradicional. Ninguno de los dos existe en su forma original y pura. El presupuesto por programas, que se suponía eliminaba casi todas las deficiencias y limitaciones del presupuesto tradicional, tomaba del mismo muchos de los defectos que se pensaba iba a suprimir. La opinión general es que hasta la fecha se han obtenido muy pocos resultados concretos y que es urgente contar con una estrategia que permita a los presupuestos por programas salir en América Latina de su actual etapa de estancamiento".

"Generalizando este cuadro más bien incompleto, es evidente que los países en desarrollo que procuran introducir el presupuesto por programas o el SPP descubren que estas prácticas difieren sustancialmente del presupuesto tradicional y que la transición de unas a otras no es fácil. En el presupuesto tradicional, la preocupación principal reside en los gastos monetarios, y la estructura del presupuesto se concibe a menudo en términos de sueldos y salarios, gastos de viaje, equipos, etc. Todo el mundo reconoce que la forma y estructura del presupuesto gubernamental no identifica los recursos utilizados ni los productos obtenidos, ni suministra información para evaluar la contribución de lo que se hace a la consecución de objetivos ni el efecto de las transacciones gubernamentales sobre el consumo, inversión, distribución del ingreso, ahorro, etc., de la economía. Por lo tanto, no puede servir de base para la administración y evaluación de los programas gubernamentales en relación con los objetivos, gastos y metas de los planes, aunque su formato siga siendo exigido por las disposiciones legales de muchos países en desarrollo".

"Por otra parte, se considera que un presupuesto por programas orientado hacia lo que se produce tiene una mayor afinidad conceptual y estructural con las necesidades de la planificación. Identifica metas y objetivos, insumos y productos, y relaciona lo que se obtiene con los objetivos. Se lo considera, por lo tanto, como una ayuda eficaz para la administración y evaluación de los planes y programas de desarrollo".

"El lento ritmo con el que se está introduciendo el presupuesto por programas en varios países en desarrollo puede explicarse en parte por el hecho de que opera en un contexto de cuentas y procedimientos presupuestarios tradicionales cuyo fin es asegurar la fiscalización de los fondos públicos y no facilitar información inmediata sobre los temas y objetivos del desarrollo y su cumplimiento. Los buenos procedimientos presupuestarios deberían promover el logro de una mejor relación costo-beneficio y destacar la importancia de la transparencia, sencillez, celeridad y flexibilidad en la formulación y administración de los programas. Debe obrarse con sumo cuidado al elaborar nuevos procedimientos para los presupuestos orientados hacia lo que se produce, ya que los malos métodos tienen su costo. Sin una reforma sistemática de los procedimientos existentes, el presupuesto orientado hacia los resultados no puede tener éxito".

"Las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales han dedicado mucha atención a mejorar diversos aspectos de la elaboración de presupuestos, incluidas la preparación e implantación de presupuestos por programas". "Las distintas necesidades de los países en desarrollo indican que entre sus problemas más importantes figura ahora una mejor definición de conceptos tales como resultados, consecuencias y métodos de medición. También se requiere una gran labor para desarrollar un plan integrado de clasificación presupuestaria que identifique los programas, sus objetivos, los recursos realmente utilizados y los resultados. Para sentar el presupuesto por programas sobre bases

firmes, los países en desarrollo también han de elaborar indicadores de resultados en diversas esferas del sector público".

### 3.6.5 El presupuesto y la gestión presupuestaria municipal

En conformidad al clasificador presupuestario establecido en la Ley N° 18.869 de 1989, se puede distinguir a grandes rasgos, algunos ítemes importantes que nos perfilarán las características básicas, propias de cada municipio, a partir de los cuales se pueden construir indicadores tendientes a medir gestión presupuestaria al interior del municipio y hacia la comunidad.

#### a) Principales ítemes de ingresos

##### 1. Ingresos Totales

Se entiende por Ingresos Totales, a aquellos percibidos por el municipio como consecuencia de la actividad propia de cada organismo, y de fuentes externas a el, es decir, es la totalidad de recursos, sin distinción alguna, con que cuenta el municipio para su quehacer anual.

El volumen de Ingresos Totales, nos puede determinar a priori la capacidad económica, de un municipio respecto de otros, y el nivel de actividad que este posee, tanto al interior como al exterior del municipio.

##### 2. Ingresos de Operación (Subt. 01)

Son aquellos ya definidos, que resultan de la actividad propia de cada municipio, es decir, todos aquellos que le son propios, característicos y que provienen de la actividad principal de ellos.

Este ítem comprende:

- Venta de Bienes y Servicios.
- Renta e inversiones (arriendos, dividendos, intereses y utilidades producto de capitales invertidos).
- Participación en el Impuesto Territorial.
- Ingresos por Cementerios, Ley N° 18.096.
- Contribuciones Municipales ( Permisos de Circulación y Patentes Municipales).
- Derechos Municipales (Derechos de Aseo y Otros). El monto de ingresos generados a partir de este concepto representa, en gran medida, las características económicas propias de la comuna.

### 3. Transferencias (Subt. 06)

Son aportes extra municipales, otorgados por organismos del Sector Público o Privado y que no comprometen el presupuesto municipal, en términos de una posterior devolución. Dichos aportes tienen un destino específico de inversión en la comuna.

El nivel de transferencias, es un buen indicador de la capacidad y actividad financiera, desde el punto de vista de obtener recursos extras, además del interés producto de dicha actividad que mueve a otros organismos a otorgar recursos para invertir en la comuna.

### 4. Endeudamiento (subt. 08)

Son los ingresos obtenidos de préstamos aprobados por el Ministerio de Hacienda, cuya utilización se efectúa durante el ejercicio presupuestario.

En su calidad de préstamo estos recursos deben ser reembolsados al organismo pertinente en el largo plazo, es decir, la deuda se amortiza en un período superior al año. El origen del préstamo debe ser interno.

La capacidad de endeudamiento, indica un buen nivel de ejecución presupuestaria tanto en la generación de recursos como en el gasto de ellos, a través del tiempo, en alguna medida refleja la estabilidad financiera comunal.

#### 5. Saldo Inicial de Caja (Subt. 11)

Es lo que resulta de Ingresos - Gastos del ejercicio del año anterior, y que normalmente esta comprometido y destinado a financiar las necesidades inmediatas, para permitir un desarrollo continuo y normal de las operaciones.

El Saldo Inicial es indicador, aproximado de la gestión y planificación presupuestaria del período anterior. Lo ideal es que este sea mínimo.

#### 6. Fondo Común Municipal

Es un aporte extra municipal, proveniente de un fondo generado por el aporte de todas las comunas del país, que no compromete el presupuesto para su posterior devolución.

Este fondo constituye, para la mayoría de las comunas del país, su principal fuente de Ingresos, lo que se traduce en una gran dependencia del Fondo Común Municipal (FCM) para estas comunas, dependencia cuantificable a través del indicador FCM versus Ingresos Totales; así mismo, el fondo constituye un elemento comparador intercomunal al normalizarlo por la población.

b) Principales ítemes de gastos

1. Gastos de Personal (Subt. 21)

Comprende todos los gastos que, por concepto de remuneraciones y de aportes patronales, consultan los municipios por el pago de personal en actividad. Es un gasto obligado.

Este ítem contempla a grandes rasgos:

Remuneraciones Personal de Planta y a contrata (a partir de 1990 ya no existirá personal a contrata).

Honorarios

Horas extraordinarias

Suplencias y reemplazos Asignaciones (de zona, de traslado, etc.)

La dotación de personal y el gasto máximo por este ítem, están fijados por ley.

Un alto nivel de gastos en personal con respecto a su total de ingresos, nos está indicando un superávit en el personal municipal, ya sea porque se tiene exceso de él a contrata, o un alto costo por horas extraordinarias o por remuneraciones variables, etc. Históricamente, el gasto en personal constituye un 15 % del total de los ingresos (en promedio).

2. Bienes y Servicios de Consumo (Subt. 22)

Comprende los gastos por adquisiciones de bienes de consumo y servicios no personales, necesarios para el cumplimiento de las funciones y actividades del municipio. Este gasto también es obligado.

En términos generales éstos se dividen en dos grandes grupos:

- Los inherentes al funcionamiento y actividad municipal (gastos en : materiales y equipamiento de oficina; combustibles y lubricantes para vehículos y reparaciones en general; consumos básicos de : agua, luz, gas, calefacción, teléfono; servicios generales de comunicación, publicidad y difusión; gastos de representación; gastos en actividades municipales; arriendos de equipos e inmuebles; contratación de estudios e investigaciones y gastos en computación; etc.).
- Los de servicio a la comunidad propiamente tal (alumbrado público; consumo de agua; convenios de aseo, ; mantención de parques y jardines, semáforos; señalización de tránsito y otros como mantención de piscinas, mataderos, rodoviarios, etc.).

Normalmente el monto gastado en Bienes y Servicios de Consumo, duplica al gasto en Personal.

Un gasto elevado por este concepto, puede ser originado por un alto nivel de servicios a la comunidad o por un gasto excesivo relacionado con el funcionamiento y actividad municipal.

### 3. Transferencias Corrientes (Subt. 25).

En general constituyen subvenciones a personas naturales o jurídicas, sin prestación recíproca en bienes o servicios y en especial subsidio para financiamiento de actividades específicas o programas especiales.

Se divide en dos grandes grupos:

a) Transferencias al Sector Privado: incluyen devoluciones (indemnizaciones por seguros, becas y otros análogos); fondos de emergencia; subvenciones del estado al sector salud, educación, salas cunas y jardines infantiles; transferencias al voluntariado; inversión en programas sociales y culturales.

b) Transferencias a otras entidades Públicas: incluyen todas las transferencias municipales a los servicios incorporados a su gestión ya sea en el sector salud o educación; al Sename; a la Junaeb; Programas Sociales, culturales; al Fondo Común Municipal.

Este ítem representa un gasto de carácter netamente social, excluyendo el aporte al FCM; se puede considerar también como un gasto obligado, en términos de ser necesario para el buen funcionamiento de organismos que van en ayuda de la comunidad. Es un buen indicador, en función de su población, teniendo en cuenta que el promedio nacional es de 2.46 M\$/Habte., además de servir como elemento comparativo intercomunal.

#### 4. Inversión Real (Subt. 31)

Comprende los gastos para formación de capital y compra de activos físicos existentes.

Al igual que otros ítemes, este se puede agrupar en dos áreas:

i) Inversión en activos existentes :(requisitos de inversión para funcionamiento, compra de vehículos, terrenos y edificio y en estudios para inversión).

ii) Inversión Regional o Municipal :comprende la ejecución de proyectos ya sean de arrastre o nuevos, en la comuna de origen. Esta inversión se clasifica básicamente en 4 áreas.

ii.1 Area Social : Inversión en proyectos dirigidos a mejorar el bienestar comunal (sedes comunitarias; infraestructura para deporte y recreación; salud; educación; atención de menores; vivienda e infraestructura sanitaria; agua potable; alcantarillado; etc.).

ii.2 Area Territorial : Inversión en territorios de uso público (áreas verdes; mejoramiento vial; alumbrado público; transportes; comunicaciones; pavimentos; electricidad; defensas fluviales; canales de regadío).

ii.3 Area Económica : Es toda aquella inversión destinada a producir ingresos a la comunidad (Turismo; Cultura).

ii.4 Area Administrativa: Dice relación con el funcionamiento del municipio propiamente tal (infraestructura municipal).

A la Inversión Regional podemos denominarla como el fin único, por el cual un municipio existe, en el sentido que toda municipalidad, debe ser capaz de optimizar sus recursos, en términos de ingresos - gastos, con el fin de lograr un alto nivel de inversión orientado a mejorar la calidad de vida y promover el desarrollo en la comuna.

Es por ello que son buenos indicadores intra y extra comunalmente, los obtenidos a partir de la inversión regional versus su población y versus el total de ingresos, considerando que el promedio nacional es de 2.44 M\$/Habte., 22% respectivamente.

### 3.6.6 Capacidad del Gobierno Local para actuar como agente de desarrollo

Se sostiene que la capacidad de un Gobierno Local para transformarse en agente de desarrollo económico-social comunal depende no sólo de la voluntad política de la clase partidaria o de las elites locales sino que, en gran medida, de factores que inciden en el manejo de sus recursos, del grado de discrecionalidad para disponer de los mismos, de la flexibilidad financiera en su manejo y a la posibilidad de obtener nuevos y adicionales recursos. De aquí, la importancia de la economía y finanzas locales, de la programación y presupuestación.

La capacidad económica se manifiesta en la riqueza que existe en un territorio dado y que produce la intervención del hombre que habita y trabaja en ese espacio.

Las capacidades locales son heterogéneas y tanto el manejo de las economías locales solventes como de las degradadas siempre asumen complejidades que se proyectan e impactan en determinados aspectos del gobierno municipal. De una parte, están las proyecciones relativas a la capacidad de sostener y financiar estructuras municipales operantes y eficaces y, por otra, la capacidad de programar el desarrollo y ejecutar planes y proyectos.

Los procesos de presupuestación y de planificación se interpenetran en la medida que le dan racionalidad a la función económico-social local y, al mismo tiempo, determinan los tiempos y los instrumentos para que se ejecuten las políticas, programas y proyectos.

Los ingresos, gastos e inversiones como claves de los presupuestos, y los planes, programas y proyectos como factores determinantes del proceso de planificación, están subordinados a

la capacidad económica y política de los gobiernos de los diversos niveles.

El presupuesto municipal depende de los recursos obtenidos y de la programación de sus gastos e inversiones, para cuyo financiamiento se preveen dos o tres vías principales:

- a) del Fondo Común Municipal que depende principalmente del impuesto territorial y secundariamente de los permisos de circulación de vehículos y de las patentes comerciales de Las Condes, Providencia y Santiago;
- b) de los ingresos propios de cada comuna; y
- c) de fondos externos para financiar proyectos específicos.

Cualquier alternativa en el manejo y recaudación de estas fuentes provoca fuertes alteraciones en los presupuestos, en su capacidad de gasto y de inversión.

Existen municipalidades que dependen en un elevado porcentaje del Fondo Común Municipal, tales como La Pintana y Cerro Navia que obtienen el 80% de sus ingresos de esta fuente de financiamiento. En cambio, otras municipalidades (las menos) son autosuficientes y aportan al Fondo Común sumas elevadas, tal cual sucede con Providencia y Las Condes que entregan sumas superiores a los 2 mil millones de pesos.

## CUADRO COMPARATIVO DE PRESUPUESTOS MUNICIPALES

COMUNA	POBLACION	PRESUPUESTO	FCM	INGRESO PROPIO	APORTE SALUD	APORTE EDUC.
San Joaquín	120 mil	1.500	420	1.080	50 (*)	
San Ramón	130 mil	1.174	763	149	38	100
La Cisterna	420 mil	3.300	1.931	1.369	310	750
La Pintana	200 mil	1.001	860	200	19	12
San Miguel	187 mil	2.364	702	1.329	160	240
La Florida	370 mil	3.000	1.536	921	350 (*)	
Lo Prado	141 mil	1.097	722	420	30	70
Maipú	350 mil	3.937	507	3.430		174
La granja	134 mil	1.115	695	469	73	10
Estación Central	150 mil	1.851	369	1.482		374
Pudahuel	139 mil	968	489	489	24	38
Conchalí	450 mil	3.000	2.000	1.000	500 (*)	
Quilicura	50 mil	468	74	394	15	15
Cerro Navía	185 mil	1.200	1.000	200	170 (*)	
Peñalolen	220 mil	1.600	990	610	52	132
Renca	190 mil	2.000	667	1.000	190 (*)	
La Reina	100 mil	1.775	120	1.655	200 (*)	
Quinta Normal	90 mil	1.300	265	1.035	21	51
Ñuñoa	190 mil	3.266	(1)	3.266	118	305
Macul	132 mil	1.604	263	1.340	150 (*)	
Las Condes	400 mil	12.138	(2)	12.138	563	757
Providencia	115 mil	7.996	(2)	7.996	165	354
Santiago	160 mil	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i

Nota: (\*) Total entregado a ambos servicios.

(1) Aporta 1.000 millones al FCM

(2) Aporta sobre 2.100 millones al FCM.

s/i Sin información.

Los datos numéricos son aproximados y están entregados en millones de pesos.

De la lectura de este cuadro y tratando de ver cómo se mueve el presupuesto comunal, los ingresos que obtienen las municipalidades provienen en un 58% del FCM y subvenciones; en un 35% de ingresos de operación (contribuciones, patentes, permisos de circulación); en un 6% de las transferencias y en un 1% de las ventas de activos. A su vez, los gastos se ejecutan en un 44% en personal; en un 21% en bienes y servicios; en un 16% en inversión; en otro 16% en transferencias y en un 3% en traspaso.

### 3.7 Fiscalización

El párrafo 6° de la Ley N° 18.695, del Título I está referido al regimen de fiscalización a que están sometidos los municipios.

Particular importancia reviste el artículo 42 de esta misma ley, en virtud del cual "sin perjuicio de las facultades generales de fiscalización interna que corresponden al Consejo de Desarrollo Comunal, al Alcalde y a las Unidades Municipales, dentro del ámbito de su competencia, las Municipalidades serán fiscalizadas por la Contraloría General de la República, de acuerdo con la Ley Orgánica Constitucional".

Así se reafirman las amplias facultades de fiscalización que ejerce la Contraloría General respecto de los municipios, conforme a lo dispuesto en la Constitución Política de la República; en la Ley N° 1m.336, Orgánica de esta Institución y en el Decreto Ley 1.263, de 197a, Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado.

Corresponde precisar que en esta materia las Municipalidades están afectas al mismo regimen que el resto de los servicios públicos, con la sola excepción que las resoluciones municipales

no se encuentran sujeta al trámite de toma de razón, salvo norma legal expresa.

El texto legal en análisis, distingue expresamente la fiscalización externa que corresponde a la Contraloría General, de la interna que atañe al Municipio.

En conformidad con lo señalado en la Constitución Política y la Ley N° 1m.336, corresponde a la Contraloría General de la República velar por la legalidad de los actos de las Municipalidades, fiscalizar el ingreso y la inversión de sus fondos. examinar y juzgar las cuentas que deban rendir las personas que tengan a su cargo fondos o bienes de estos entes y desempeñar las demás funciones que le encomiende la ley.

Cabe hacer presente que la función fiscalizadora externa de la Contraloría tiene por objeto velar por la legalidad de las actuaciones municipales sin importar un pronunciamiento de conveniencia u oportunidad que corresponde a la Administración Activa, según la ley.

Las facultades fiscalizadoras aludidas, este Organismo las ejerce a través de sus funciones jurídicas propiamente tal, de registro y de control externo, el que se efectúa en las Municipalidades u organismos fiscalizados.

En relación con la primera función, en el ejercicio de sus funciones de control de legalidad, la Contraloría General de la República podrá emitir dictámenes Jurídicos sobre todas las materias sujetas a su control. Lo anterior, sin perjuicio de que pueda impartir instrucciones para facilitar la aplicación de las disposiciones que regulan la gestión de estas entidades comunales y de aquellas otras atribuciones que le corresponden en el desempeño de esta función jurídica.

En cuanto a la segunda función, expresamente consignada en el artículo 44 de la Ley N° 18.695, la Contraloría la cumple mediante el registro de las resoluciones municipales, cuando afectan a funcionarios de esas Corporaciones, para cuyo efecto, este Organismo de Control deberá llevar un registro de ese personal en la forma y condiciones que lo hace para el resto del sector público, siendo obligatorio que los municipios remitan los antecedentes que esta entidad solicite.

Con respecto a esta materia es importante precisar que si bien es cierto que se exime el trámite de toma de razón a las resoluciones que dicten los municipios, esto es, del examen previo de la constitucionalidad y legalidad de los actos que efectúa normalmente este Organismo, no obsta a que la Contraloría ejerza sus facultades generales de fiscalización en orden a verificar que las Municipalidades actúen dentro de la legalidad.

Finalmente, respecto de la función de control externo, cabe reiterar que esta también importa una forma de realizar el control de legalidad de las actuaciones municipales y se efectúa a través del desarrollo de programas de control administrativo y de control financiero y, cuando procede, realizando visitas inspectivas y sustanciando los procesos disciplinarios de rigor.

El control administrativo considera el examen de distintas materias referidas tanto al funcionamiento del municipio como al cumplimiento de las normas estatutarias y de remuneraciones que rigen al personal municipal.

El Decreto Ley No. 1.263, establece que corresponderá a la Contraloría General de la República, en cuanto al control financiero del Estado, fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias que dicen relación con la administración de los recursos del Estado y efectuar auditorías

para verificar la recaudación, percepción e inversión de sus ingresos y de las entradas propias de los servicios públicos.

Como resultado del control financiero puede derivarse una observación o un reparo. En este último caso, esto es, cuando la cuenta revisada no se ajusta a derecho, el reparo se formula ante el Juzgado de Cuentas, iniciándose el juicio respectivo para determinar la responsabilidad civil del cuentadante.

Asimismo, la Ley Orgánica de Municipalidades establece que cuando un funcionario causare un detrimento al patrimonio del municipio, la Contraloría General podrá constituirlo en cuentadante y, posteriormente, por la vía del juicio de cuentas, hacer efectiva su responsabilidad, sea fijando la proporción en que deba concurrir al pago de su obligación, o bien, aplicando las normas relativas a la responsabilidad solidaria.

El control externo que realiza esta Entidad de Fiscalización se ejerce también a través de las visitas inspectivas ya sean ordinarias como extraordinarias.

En lo que concierne a los procedimientos disciplinarios, este Organismo Superior de Control instruye en las Municipalidades sumarios administrativos e investigaciones sumarias.

Por último, corresponde hacer presente que la ley establece que "los informes que emita la Contraloría serán puestos en conocimiento del respectivo Consejo de Desarrollo Comunal, cuando apareciere comprometida la responsabilidad del Alcalde".

### **3.7.1 Fiscalización Interna**

La fiscalización interna es el control que por la vía jerárquica y con sus propios medios realiza el municipio, con el fin de adecuar sus actividades a las normas vigentes y a las

condiciones de eficiencia que técnicamente sean exigibles de acuerdo con sus modalidades de funcionamiento.

El artículo 10 inciso 1, de la Ley N° 18.575, señala que las autoridades y jefaturas, dentro del ámbito de su competencia y en los niveles que corresponda, ejercerán un control jerárquico permanente del funcionamiento de los organismos y de la actuación del personal de su dependencia. Agrega en su inciso 2, que este control se extenderá tanto a la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los fines y objetivos establecidos, como a la legalidad y oportunidad de las actuaciones.

En esta fiscalización se identifican dos aspectos: el control legal y el control de eficiencia. El primero tiene por objeto asegurar el funcionamiento del municipio en armonía con las normas que lo regulan ; el segundo, en cambio está orientado a la comprobación del cumplimiento racional del fin que las disposiciones legales señalan para la entidad comunal.

### **3.7.2 Organismos Municipales de Fiscalización Interna**

#### **a) EL Alcalde**

El artículo 47 de la Ley N° 18.695, indica que al Alcalde en su calidad de máxima autoridad de la Municipalidad, le corresponde su dirección, administración superior, supervigilancia de su funcionamiento, así como la fiscalización interna de aquélla.

En este aspecto, cabe destacar que le es aplicable el artículo 11 de la Ley N° 18.575, según el cual "las autoridades y funcionarios facultados para elaborar planes o dictar normas, deberán velar permanentemente por el cumplimiento de aquellos y la aplicación de éstas, dentro del ámbito de sus atribuciones, sin perjuicio de las obligaciones propias del personal de su dependencia.

b) El Consejo de Desarrollo Comunal

La facultad que tiene el Consejo de fiscalizar la actuación del Alcalde están contempladas en el artículo 76 de la ley Na 18.695, que dice "Corresponderán al Consejo de Desarrollo Comunal las siguientes atribuciones:.. .."

"b) Proponer al Consejo Regional de Desarrollo la remoción del Alcalde o de alguno de los miembros del Consejo de Desarrollo Comunal, en conformidad con las letras b) y d) del artículo 51 y b), c), d) y e) del artículo 74 de esta ley."

"De acuerdo con lo anterior, el Consejo de Desarrollo Comunal puede proponer la remoción del Alcalde respectivo, en caso de inhabilidad o incompatibilidad sobreviniente o de impedimento grave o notable abandono de sus deberes. Asimismo, puede proponerla respecto de alguno de sus miembros, por las mencionadas causales del artículo 74."

"c) Fiscalizar las actuaciones del Alcalde y formularle las observaciones que le merezcan, las que deberán ser respondidas verbalmente o por escrito."

Esta facultad es de especial importancia dentro del nuevo concepto de municipio, por cuanto el Consejo de Desarrollo Comunal ha pasado a constituirse en un nuevo órgano de fiscalización interna de la pertinente autoridad comunal. En todo caso es recomendable que las observaciones sean hechas por escrito al Alcalde o en caso de ser verbales quede constancia de ellas en acta, lo que podría ser materia del Reglamento del Consejo.

c) Unidad de Control

El artículo 24 de la Ley N°18.695, le otorga a esta Unidad atribuciones y funciones que la constituyen en uno de los

elementos fiscalizadores internos más importantes dentro de la estructura municipal, ya que ejecuta su labor evaluando el quehacer de las otras dependencias.

Le corresponde a esta Unidad realizar la auditoría operativa interna del municipio con el objeto de fiscalizar la legalidad de su actuación.

Al respecto cabe señalar que la auditoría operativa es una técnica de control que permite efectuar el examen crítico y sistemático de todo o una parte de una entidad, realizado de acuerdo con el ordenamiento vigente, con el propósito de verificar la eficiencia -uso óptimo de los recursos-, la eficacia -grado en que se cumplen las metas- y la economicidad -alcanzar los objetivos con el mínimo de costos- de la gestión administrativa, en el cumplimiento de los fines que le son propios en la obtención de las metas programadas.

Cabe señalar que el artículo N°52 del Decreto Ley Nd i.263, de 1975 dispone que "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".

Por otra parte, la letra b) del artículo 24 de la Ley 18.695, dispone que corresponde a esta unidad "controlar la ejecución financiera y presupuestaria municipal".

Sobre esta materia, esta función 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.

Finalmente, la letra c) de la ley señalada recientemente, expresa que compete a la Unidad de Control "representar al Alcalde los actos municipales, cuando lo estime ilegales, para cuyo objeto tendrá acceso a toda la documentación pertinente".

De acuerdo con lo anterior, a esta Unidad le correde conocer todo acto municipal que tenga contenido patrimonial y todo aquello que, atendida su naturaleza o relevancia, deban someterse a su control.

En virtud de esta facultad, la Unidad de Control se encuentra obligada a hacer presente al Alcalde, la ilegalidad de que adolecen determinados actos municipales, pudiendo con este fin, conocer de toda la documentación pertinente.

Debe precisarse que el ejercicio de esta atribución responsabiliza al Jefe de esa Unidad o a quien se le asigne la función de control, según corresponda, de cualquier inadvertencia en cuanto a la legalidad de los actos sometidos a su examen.

Es así como la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República ha establecido la responsabilidad solidaria que afecta a dicho funcionario y al Alcalde, en su carácter de jefe de servicio, en los juicios de cuentas referidos a los decretos de pago que no se ajustan a derecho, de lo cual se infiere que la eventual representación es un deber funcionario ineludible.

#### d) Otras Unidades de Control

Diversas disposiciones de la ley N° 18.695 asigna facultades específicas de control a unidades tales como la Secretaría de Planificación y Coordinación, la de Administración y Finanzas y la de Asesoría Jurídica.

Es así como a la Secretaría de Planificación y Coordinación le corresponde entre otros:

- "Evaluar el cumplimiento de los planes, programas, proyectos y del presupuesto municipal e informar sobre estas materias al Alcalde y al Consejo de Desarrollo Comunal";
- "Efectuar análisis y evaluaciones permanentes de la situación de desarrollo de la comuna, con énfasis en los aspectos sociales y territoriales".

La Unidad de Administración y Finanzas tiene entre sus funciones la de "asesorar al Alcalde en la administración financiera de los bienes municipales, para lo cual le corresponde:

- "Visar los decretos de pago",
- "Llevar la contabilidad municipal en conformidad con las normas de la contabilidad nacional y con las instrucciones que la Contraloría General de la República imparta al respecto,"
- "Controlar la gestión financiera de las empresas municipales",

A la unidad encargada de la asesoría jurídica, le corresponde, a requerimiento del Alcalde, iniciar y defender los juicios en que la municipalidad sea parte o tenga interés. Además debe informar en derecho todos los asuntos legales que las unidades municipales le planteen, orientándolas periódicamente respecto de las disposiciones legales y reglamentarias pertinentes.

### 3.7.3 Resumen

Las municipalidades se regirán por las normas sobre administración financiera del Estado.

Sin perjuicio de las facultades generales de fiscalización interna que corresponden al consejo de desarrollo comunal, al alcalde y a las unidades municipales dentro del ámbito de su competencia, las municipalidades serán fiscalizadas por la Contraloría General de la República, de acuerdo con su ley orgánica constitucional.

En el ejercicio de sus funciones de control de la legalidad, la Contraloría General de la República podrá emitir dictámenes sobre todas las materias sujetas a su control.

Las resoluciones que dicten las municipalidades estarán exentas del trámite de toma de razón, pero deberán registrarse en la Contraloría General de la República cuando afecten a funcionarios municipales.

Para tal objeto, la Contraloría deberá llevar un registro del personal municipal en la forma y condiciones en que lo hace para el resto del sector público, debiendo las municipalidades remitir los antecedentes que aquélla solicite.

La Contraloría General de la República podrá constituir en cuentadante y hacer efectiva la responsabilidad consiguiente, a cualquier funcionario municipal que haya causado un detrimento al patrimonio municipal.

Para los efectos de determinar la responsabilidad de los funcionarios municipales, la Contraloría podrá fijar, según el grado de intervención que les haya cabido el hecho, la proporción

en que deban concurrir al pago de las obligaciones o aplicar las normas relativas a la responsabilidad solidaria.

Los informes que emita la Contraloría serán puestos en conocimiento del respectivo consejo de desarrollo comunal, cuando apareciere comprometida la responsabilidad del Alcalde.