



Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
Naciones Unidas/CEPAL-Consejo Regional de Planificación

Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning
United Nations/ECLAC-Regional Council for Planning

ILPES

Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale
Nations Unies/CEPALC-Conseil Regional de Planification

DIRECCION DE POLITICAS Y PROYECTOS SOCIALES

NUEVAS COMPETENCIAS MUNICIPALES APUNTES DE CLASES*

Julio Ruiz Fernández **

* El presente documento se reproduce para uso exclusivo de los participantes al **I Curso Internacional de Gestión Municipal y Descentralización**, ILPES, Santiago de Chile, 3 de noviembre al 7 de diciembre de 1994.

** El presente documento no ha sido sometido a revisión editorial. Las opiniones aquí expresadas son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

NUEVAS COMPETENCIAS

MUNICIPALES

Apuntes de Clases

Primer Curso Internacional de
Gestión Municipal y Descentralización
(ILPES/CEPAL/PNUD)

JULIO RUIZ FERNANDEZ

Noviembre 1994

NUEVAS COMPETENCIAS MUNICIPALES.

Apuntes para el Primer Curso Internacional de Gestión Municipal y Descentralización (ILPES\CEPAL\PNUD).

1.- INTRODUCCION

En las últimas décadas se ha puesto cada vez más de manifiesto la tendencia a subrayar la importancia del desarrollo de los ámbitos locales o subnacionales y las instituciones que las administran o gobiernan (municipios, distritos, departamentos, etc.).

En una época de cambio (o cambio de época ?), el traspaso de funciones y competencias desde organismos centrales a regionales o locales, ya sea mediante procesos desconcentradores o descentralizadores, es una corriente internacional que se desarrolla a la par de los procesos de globalización e internacionalización económica, del surgimiento de un nuevo orden mundial, del desarrollo e impacto de una nueva revolución científica tecnológica, del avance de la economía de la información, del surgimiento de nuevos paradigmas del desarrollo y de la emergencia de un nuevo humanismo.

En este nuevo reordenamiento sociocultural de nivel mundial, lo universal y lo local, lo internacional y lo subnacional se conjugan de un nuevo modo, reafirmando e imbricándose en su distinción en un mismo tiempo histórico, pero expresando sus diversas temporalidades a la vez.

En América Latina el traspaso de competencias y funciones desde las administraciones centrales a los ámbitos locales, se ha dado en un contexto de reordenamientos económicos profundos. Sin embargo, dicho traspaso de competencias y responsabilidades ha variado su significación, desconcentradora o descentralizadora, conforme a los contextos sociopolíticos en los cuales acaecieron. Esto último no siempre ha sido claramente dilucidado en análisis de organismos multinacionales o nacionales. Se ha tendido a confundir, o hacer equivalentes, traspaso de funciones y competencias a organismos locales con descentralización. La experiencia chilena ha sido ilustrativo de lo anterior.

Lo cierto es que más allá del significado desconcentrador o descentralizador que tienen las medidas de asignación de nuevas competencias a los ámbitos locales o municipales, ellas han provocado en sí un reordenamiento de las organizaciones de los Estados, contribuyendo a la emergencia de un municipio de nuevo cuño, distinto por cierto al antiguo.

Con todo, en América Latina los procesos descentralizadores han concurrido con la reemergencia de regímenes democráticos y constituyen procesos que apoyan su afianzamiento y consolidación.

El surgimiento de un nuevo tipo de municipio en las prostrimerías del milenio, implica la asunción de nuevas responsabilidades ligadas al desarrollo, planificación e inversión local; la provisión y administración de servicios sociales y urbanos diversos; la preservación y cuidado medio ambiental, el desarrollo y fomento de la economía local, la seguridad ciudadana, etc., etc..

La municipalización de programas y servicios sociales tales como la asistencia social y los servicios de educación y salud de nivel primaria, como una "manera de enfrentar y resolver los problemas lo más cerca de donde ellos están", constituye una de las tendencias que se impulsa y promueve en América Latina. En este sentido, la experiencia seguida por Chile, especialmente en lo que respecta a la educación y la salud y también en lo relativo a la asistencia social, ha sido considerada por diversos analistas y organismos internacionales como un paradigma o modelo de procesos municipalizadores.

2.- TRANSFERENCIAS DE COMPETENCIAS: DESCENTRALIZACION - DESCONCENTRACION.

Como lo ha señalado más de algún autor (Sergio Boissier, entre otros), la descentralización es un concepto confuso y difuso. Sin embargo, ella debe ser entendida como un **proceso** que no es unidireccional, sino que es **contradictorio** y sometido a las resistencias de las burocracias y los intereses corporativos existentes, donde es necesario tener en cuenta la **cantidad** de poder transferido .

Ahora bien, la temática de la centralización y la descentralización está referido al ordenamiento o distribución competencial entre los distintos entes territoriales de un Estado y, por cierto, la descentralización se refiere a la **transferencias de competencias** desde la administración central a las administraciones territoriales, ya sean regionales o locales.

Como indican Palma y Rufián, la descentralización es una **noción relativa** que además implica un juicio de valor entre el cuántum de competencias de que goza la administración central y el cuántum de competencia de los otros entes del Estado. (1). De este modo, "entre centralización y descentralización se establece una especie de punto de equilibrio inestable y frágil, resultante de un compromiso dinámico entre fuerzas centrípetas, que empujan al reforzamiento de la unidad del Estado, y centrífugas, que estimulan la expansión de la diversidad local" (2). Esta misma relatividad permite hablar de descentralización en situaciones y lugares muy variados, cuyos puntos de equilibrios son diferentes.

(1) La descentralización problema contemporáneo en América Latina, ILPES

(2) Idem, p4

Esta variabilidad de puntos de equilibrios según sean las situaciones y lugares, hace de la descentralización una **noción dinámica**, pues hasta en cada país se puede apreciar en su evolución histórica "que el punto de equilibrio no es fijado jamás de manera definitiva y periódicamente es cuestionado" (3). Por eso, es un proceso contradictorio, afectado de discontinuidades, tanto de avances como de retrocesos en el curso mismo del proceso.

Ahora bien, en cuanto tal proceso, involucra o contiene diversas dimensiones de orden constitucional-legal, institucional o financiero, así como le es reconocible distintas modalidades y formas.

Sin embargo, la temática de la descentralización, e incluso de la desconcentración, remite al tema de la **subdivisión del espacio** dentro de un Estado, ya sea para su administración o gobierno.

La temática de la territorialidad o espacialidad ha ido adquiriendo cada vez mayor relevancia política y administrativa, constituyéndose en un componente central de las nuevas estrategias de desarrollo que se vienen proponiendo para América Latina (4).

En los debates actuales, tanto en los ámbitos intelectuales como políticos, muchas veces se tiende a confundir los procesos de descentralización y de desconcentración de las sociedades.

Ambos conceptos, el de descentralización y el de desconcentración, tienen alcances muy distintos, pues el primero implica una redistribución del poder del Estado y por ende una reforma del mismo, pero no así la desconcentración (5).

En efecto, como indican Palma y Rufián, la desconcentración puede darse en dos sentidos: como fenómeno que acompaña a la descentralización y también como fenómeno que, en grado variable, acompaña a la centralización. En otras palabras, cualquier administración, sea centralizada o descentralizada, necesita desconcentrarse, pues ello sólo implica transferir competencias a órganos dependientes de la administración central.

El límite, por consiguiente, entre descentralización y desconcentración esta dado en el hecho que las autoridades que han recibido las competencias desde la administración central, hayan sido elegidas por la soberanía popular, único requisito que garantiza la autonomía de decisión.

(3) Idem, p. 8

(4) Ver Cepal, Transformación productiva con equidad, 1990

(5) Palma, Eduardo y Rufián, Dolores, "Los procesos de descentralización y desconcentración de las política sociales en América latina: enfoque institucional", 1989.-

Bajo esta perspectiva, el tema de la descentralización, tiene sin duda alguna, una clara dimensión política: el de la subdivisión del espacio político como requisito para gobernar.

Así, el funcionamiento de una democracia moderna requiere del autogobierno local efectivo, de comunidades de distinto tamaño.

Bajo este enfoque institucional, la descentralización pretende organizar un sistema de redistribución del poder democrático a partir del Estado (concebido éste como gobierno o administración central) y en provecho de las comunidades locales.

La desconcentración, en este sentido, no es un proceso político. Ello sólo busca transferir ciertas atribuciones, creando o aumentando los poderes de los órganos territoriales del Estado no autónomos, pero que en ningún caso afecta al poder del propio gobierno, ni implica necesariamente mayor participación de los ciudadanos.

Sin embargo, ya no desde un punto de vista institucional sino administrativo, tanto la descentralización como la desconcentración, implican procesos comunes de transferencias de la "titularidad" de la potestad, correspondiente al órgano.

Así por ejemplo, si un ministerio sectorial como salud, se descentraliza y desconcentra a la vez, algunas de las competencias que antes ejercía, pasarán a entes descentralizados como pueden ser los gobiernos regional o los municipios, y otras a los órganos desconcentrados, como pueden ser los servicios territoriales del referido ministerio (servicios de salud).

Con todo, la descentralización en cuanto administración de **unidades territoriales o espaciales** de **comunidades** diversas con autoridades independientes de la administración central, plantea el problema de la compatibilización o coincidencia entre dichas unidades territoriales de administración y los ámbitos funcionales óptimos para la gestión de los diversos servicios públicos, diferentes entre sí.

En este sentido en América Latina, el municipio ha ido adquiriendo una gran relevancia, al considerársele el espacio ideal para ciertos servicios públicos. Como señala G. Martner el municipio parece ser la entidad mejor habilitada para la administración directa de buena parte de las políticas estatales de inversión en recursos humanos, particularmente del conjunto cada vez más articulado de políticas de educación primaria y secundaria, salud primaria y ayuda social monetaria o asistencia social (6).

(6) ¿Por qué descentralizar?, **Descentralización y Regionalización**, Chile*España*Italia*Suecia, Centro de Investigaciones de la Realidad Social (CIRES).

3.- LA COMPETENCIA ADMINISTRATIVA.

El problema de la competencia es complejo en la teoría administrativa en general y particularmente en relación a lo local.

Se llama **competencia administrativa** al conjunto de **funciones** que el ordenamiento jurídico atribuye a un ente o un órgano, frente a otros entes u otros órganos, en atención a los intereses públicos que su titular debe satisfacer.

La competencia expresa jurídicamente la división del trabajo, entre los entes que integran la Administración Pública, y entre órganos del mismo ente.

En algunas legislaciones, como la chilena por ej., no se habla de competencias sino que se usa el término de función. Las **funciones administrativas**, han sido definidos por la doctrina como actos encomendados a un ente o a un órgano, es decir, son las acciones en que se concita la competencia.

Al construir un sistema descentralizado de decisiones, se plantea el problema de la atribución de competencias. En realidad no existe descentralización sin un marco que distribuya competencias entre el Estado, las regiones, y los municipios, y si no se han establecido los vínculos de coordinación entre las diferentes administraciones.

La dificultad para distribuir competencias está en determinar el cuántum de descentralización; es decir, determinar cuáles son los asuntos que deben ser descentralizados y cuáles corresponde mantener en la administración central. Al respecto no hay fórmulas fijas

En principio, parece evidente que las competencias municipales son las relativas a los asuntos locales. La dificultad estriba en determinar cuáles son estos asuntos. Estos se distinguen de los asuntos nacionales solamente por un acto convencional que establece una distribución necesariamente relativa. Es más, los asuntos locales son, en realidad, partes de un todo; están determinados en función del conjunto, y por ello, la concepción debe ser unitaria y los entes locales no pueden pretender una utópica libertad y autonomía para decidir aisladamente los asuntos que suponen propios porque, además de inviable, sería perjudicial para su población. Ello significa que el distribuir competencias, no existe una respuesta única, sino múltiples posibilidades entre las que el legislador tendrá que elegir.

Allí caben dos tipos de consideraciones. Hay que hacer un estudio técnico (funcional, administrativo y financiero) que permita establecer distintos niveles de decisión y gestión y los requerimientos y costes de cada uno. Además, habrá que buscar una solución política que dé satisfacción a las demandas de

representación y participación. Probablemente en esta elección más que los criterios técnicos o jurídicos, pesan los intereses de diversa índole, las aspiraciones regionales y locales, la fortaleza o debilidad del poder central, etc.

La materia sobre la que versa la función (sector de actividad, institución, medio jurídico, etc.) tiene por causa inmediata el interés público que se trata de satisfacer. Sentida la necesidad o la aspiración por una comunidad, la ley, al tiempo de reconocerlo como interés público, asigna a un ente u órgano la competencia adecuada para satisfacerla y le atribuye potestades, explícita o implícitamente, sobre dicha materia. Es decir, la ley ha de señalar, al mismo tiempo, el tipo de actos administrativos con los que incidir sobre la materia acotada. Por tanto, estas funciones no sólo van conectadas a una materia, sino a ciertas potestades administrativas cuya atribución legal es requisito para desarrollar aquellas, en vista de los intereses públicos a alcanzar.

De todos formas, es preciso trazar una línea clara de reparto que permita precisar qué asuntos corresponden al Estado y cuales a los entes locales, permitiendo una efectiva coordinación entre ellos. Se ha dicho que "Un moderno enfoque en la distribución de competencias para toda la inmensa acción prestadora de bienes y servicios que ha asumido la administración moderna es hoy éste : no se trata de dividir las competencias por materias entre sujetos distintos y excluyentes, no de delegar la gestión de unos sectores o servicios, sino de establecer unos programas comunes de acción en cuya elaboración y gestión participen el Estado y los entes locales" (Ariño Ortiz)

- **Tipo de funciones.**

Existen las denominadas **funciones privativas**, cuya característica es que son ejercidas de manera necesaria por la municipalidad, habiéndosele transferido de forma exclusiva a ella. En este caso, habitualmente la legislación describe la materia sobre la que versan, y la acción o acciones en que la función consiste.

En el ejercicio de la función privativa, la municipalidad tiene la responsabilidad de ejercer todos los actos que le implica el ejercicio de tal competencia plena: normativos, de planificación, de coordinación y control, de ejecución y de organización de los medios personales y financieros correspondientes.

Existen además, las funciones no privativas, llamadas **funciones compartidas, concurrentes o mixtas**, las cuales se podrían caracterizar por no ser de necesario ejercicio municipal. En este caso, las municipalidades "**podrán**" desarrollar una competencia.

Sin embargo, este "podrán" puede presentar diversas formas: aquellas que le han sido traspasada de manera **obligatoria** a través de una ley, debiendo coordinarse con otros órganos del Estado para el ejercicio de la misma; aquellas otras, que le han sido traspasada de manera **facultativa**, mediante la suscripción de Convenios entre el titular de la competencia y la municipalidad, que deberá regular las competencias y responsabilidades de cada uno de los órganos, la duración y las condiciones de revocabilidad o caducidad de dicho convenio.

Lo característico de este tipo de funciones es que la competencia no se atribuye de manera exclusiva a un solo ente u órgano, sino que es de atribución plural, por lo cual implica poner en operación los principios de cooperación y coordinación.

4.- ANTIGUAS COMPETENCIAS.

Con anterioridad a los procesos descentralizadores y desconcentradores que se han venido desarrollando en América Latina y el Caribe en los últimos tiempos, las Municipalidades disponían legalmente, dependiendo de cada uno de los países, de algunas atribuciones en materias importantes para la comunidad local.

Así, en algunos casos, en materia de sanidad pública por ejemplo, las Municipalidades tenían a su cargo el retiro de basuras y desperdicios; cumplir con disposiciones legales relativas a bebidas alcohólicas; reglamentar normas de higiene y salud determinadas por el o los Servicios de Salud.

En cuanto al desarrollo urbano, las Municipalidades tenían atribuciones para elaborar el plano regulador, dentro de los lineamientos determinados por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo; aprobar los planos para la construcción de nuevos conjuntos de viviendas; regular la construcción de nuevos edificios u otras obras al costado de las vías públicas; autorizar la colocación en las vías públicas de quioscos comerciales; señalar el nombre y numeración de las calles, etc.

En materia de servicios a la comunidad local, las Municipalidades estaban facultadas para construir y mantener el alumbrado público; regular la colocación de avisos comerciales y propaganda política en las calles; construir redes de agua potable, alcantarillado, cementerios, mataderos y mercados municipales, pavimentar las calles en conjuntos con la Dirección de Pavimentación Urbana, etc.

En cuanto a actividades de recreación, las Municipalidades disponían de atribuciones para construir plazas, campos deportivos, parques, y para mantenerlos con el presupuesto municipal, también podían otorgar subsidios a teatros, clubes deportivos, y otras actividades de recreación comunal; conceder permisos para danzas y fiestas populares en sitios públicos, etc.

Las Municipalidades también tenían facultades para actividades en el área de la educación y cultura; así, podrían crear y mantener escuelas, bibliotecas y museos locales; establecer concursos y premios para promover la educación y la cultura; organizar celebraciones públicas de fiestas patrióticas y otras.

En materia de transportes y tránsito público, las Municipalidades podría regular el uso de las vías públicas, reglamentando el tránsito, el estacionamiento de vehículos y el flujo de los mismos; otorgar las licencias para conducir y las placas de permisos de circulación de vehículos, etc.

En lo que dice relación a seguridad y orden público, las Municipalidades estaban facultadas para establecer las normas de mantención del orden en lugares públicos; prohibir o reglamentar la mendicidad pública; prohibir las casas de juego y reglamentar las carreras de caballos, etc.

En mucho de los casos, las competencias atribuidas o conferidas legalmente a los municipios, fueron con el correr de los tiempos paulatinamente cercenadas en favor de los Gobiernos Centrales, o no contaron con los recursos financieros necesarios para ejercerlos efectivamente.

5.- COMPETENCIAS MUNICIPALES RELACIONADAS CON LAS POLITICAS SOCIALES. (*)

La política social ha tenido a través de los últimos 40 años diversos enfoques y aplicaciones en América Latina y el Caribe, y ha sido habitualmente una política altamente centralizada.

En la actualidad, las diversas proposiciones, entre las cuales se puede consultar las de Cepal: Transformación productiva con equidad, tienden a concebir la política social como el conjunto de acciones que realizan el estado y otros agentes sociales (ONG, por ejemplo), para aumentar el bienestar de la población, especialmente orientado a aquellos grupos sociales de menores ingresos, con el propósito de promover la igualdad de oportunidades.

De este modo la política social persigue, en los fundamental, dos objetivos: la **compensación social**, en beneficio de sectores especialmente carenciados, y la **inversión en recursos humanos**, como medio de desarrollo de la población para aprovechar las oportunidades que brinda el funcionamiento del sistema económico.

(*) En el caso de los municipios y la política social, especialmente la asistencia social, la educación y la salud, se analizará el caso chileno.

Cada vez adquiere mayor interés en las políticas sociales el objetivo de la superación de la pobreza, toda vez que como resultado de las década de los 80 (la "década perdida"), américa latina y el caribe vio crecer enormemente la pobreza.

La política social orientada a la superación de la pobreza, implica contar con instrumentos para identificar a los pobres o, determinar la línea de pobreza y la línea de indigencia, determinar qué tipo de carencias son las principales, definir los instrumentos y programas para aliviar o erradicar la pobreza, focalizar los esfuerzos en las personas, hogares, grupos sociales y lugares, etc.

En este esfuerzo que desarrollan las sociedades de la región, los municipios han ido asumiendo nuevas tareas. Si bien la tendencia es a no disponer de la facultad de definir políticas sociales por sí mismo - lo que está a cargo de otros órganos de la administración pública-, **cumplen** cada vez más **funciones de administración y de prestación de servicios** de naturaleza social, actuando incluso en muchas ocasiones, como intermediario entre los beneficiarios y los órganos centrales que tienen la responsabilidad del diseño y la asignación de los recursos para tales programas.

- El rol del municipio chileno respecto de las políticas sociales.

El artículo 3º de la Ley de Municipalidades chilena señala como una función privativa "la promoción del desarrollo comunitario", disposición que complementada con el artículo 4º, en el cual se indica que las municipalidades podrán desarrollar directamente con otros órganos de la administración del estado, "funciones relacionadas con la asistencia social, la salud pública, la educación y la cultura, la capacitación y promoción del empleo, la construcción de viviendas sociales e infraestructura sanitarias".

5.1. Municipio y Asistencia Social.

- **Características generales de los programas**

En términos generales, la Municipalidad administra dos tipos de programas. Por una parte, aquellos en los que, además de identificar a los potenciales beneficiarios, le corresponde su selección y la correspondiente entrega del beneficio y, por otra parte, aquellos en los que sólo identifica a los potenciales beneficiarios y remite los antecedentes a otros niveles, en los que recae la responsabilidad de seleccionar y otorgar el beneficio.

Para tener una visión más detallada de las características de los principales programas sociales administrados por el municipio chileno y del instrumento utilizado para la focalización de los mismos, se presenta a continuación una descripción del sistema nacional de estratificación social y de los programas de subsidios.

A] El Sistema nacional C.A.S.

La ficha CAS es un sistema de identificación y calificación de la pobreza y que pretende recoger información sobre los siguientes indicadores:

- i) Condiciones sanitarias en que vive la familia encuestada.
- ii) Servicios básicos que dispone, especialmente relacionado con la cocina y el tipo de combustible empleado.
- iii) Vivienda: tipo, calidad de los muros, pisos, techos, relación patrimonial.
- iv) Hacinamiento: cantidad de personas que habitan la vivienda, medida principalmente por la relación número de personas/número de camas disponibles.
- v) Educación: escolaridad del jefe de hogar y su cónyuge.
- vi) Actividad Laboral.

La ficha CAS I constó de 14 ítems relativos a los indicadores mencionados. Su aplicación entregaba un puntaje que permitía asociar a la familia encuestada con un índice de cinco niveles. De ese modo la población de una comuna terminaba estratificada en 5 grupos, o niveles, de los cuales los tres primeros correspondían a los de pobreza. Lo anterior significaba que con la tarjeta que se otorgaba y que determinaba el nivel socioeconómico al cual se pertenecía, los interesados se acercaban a la Municipalidad a solicitar los beneficios de subsidios. De igual forma dicha credencial otorgaba gratuidad en la atención en los servicios de salud pública.

En 1982 se creó la FICHA CAS II, que se estructuró casi sin diferencias respecto de la anterior, tanto en su diseño como en su aplicación. La variación fundamental consistió en el procesamiento de la información, estableciendo ponderaciones diferentes con el propósito de distinguir a los sectores más afectados dentro de los grupos pobres. Se incorporó una ponderación para establecer variaciones de pobreza según contexto geográfico, es decir, pobreza urbana o rural, tipo de clima al que se está expuesto, y un sistema de puntaje continuo que varía según si el encuestado habita en zonas urbanas - desde 390 a 700 puntos - o en zonas rurales - desde 370 a 800 puntos -.

Para estos efectos, pobre es todo grupo familiar que se encuentra bajo los 600 puntos en la Ficha CAS II. No obstante, conviene aclarar que este instrumento no está concebido para medir la pobreza, sino para calificar y ordenar situaciones de carencia socioeconómica.

El objetivo de la Ficha es identificar a los potenciales beneficiarios y ordenarlos para establecer la prioridad en función del número de postulantes y la cantidad de recursos disponibles, para cada programa social.

Dado la gran cantidad de antecedentes socioeconómicos que reúne la Ficha, y a falta de otros instrumentos apropiados, el uso de la información se ha ido ampliando a otras actividades tales como: fundamentación de proyectos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), sociales, obras de inversión, diagnósticos, programa de mejoramiento de barrios y lotes con servicios, etc.

El sistema de la ficha CAS, está sujeto a procesos de control y supervisión que permiten garantizar un grado de efectividad en la aplicación del instrumento, en la priorización de postulantes y en la selección de los beneficiarios de los subsidios. El organismo encargado de esta labor es la Comisión Nacional CAS.

La Comisión Nacional CAS fue creada mediante el Decreto Supremo Nº 414, del Ministerio de Planificación y Cooperación, publicado en el Diario Oficial el día 02 de Noviembre de 1990. Está conformada por un representante del Ministerio de Planificación y Cooperación y por un representante del Ministerio del Interior, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Su función principal es velar por el buen funcionamiento del sistema a nivel nacional, dictando las normas técnicas, jurídicas, administrativas y operativas que se estimen pertinentes para el mejor funcionamiento de las actividades de encuestaje de los municipios.

B] Sector Seguridad Social.

*** Pensiones Asistenciales (PASIS).**

Creado el año 1975, su objetivo es otorgar una pensión a aquellos ancianos mayores de 65 años e inválidos mayores de 18 años y deficientes mentales que carecen de recursos económicos y que, por diversas razones, no obtuvieron este beneficio de un régimen previsional.

A partir del año 87 se introdujeron cambios, en el sentido que para mantener el subsidio el beneficiario requirió acreditar, cada tres años, todos los requisitos exigibles para su otorgamiento.

Este beneficio es otorgado por el Intendente Regional, correspondiéndole al Municipio la revisión de los requisitos necesarios para la postulación, la aplicación de la Ficha CAS y la presentación de las postulaciones ante la respectiva Intendencia.

Los resultados se comunican a los postulantes en los diez primeros días del mes siguiente, mediante publicación en lugar visible de la respectiva Municipalidad.

El beneficio consiste en una suma de dinero mensual que se entrega a contar del mes siguiente en que fue seleccionado el postulante. El monto de la pensión se reajusta anualmente.

Además de lo anterior, el beneficio incluye: prestación médica gratuita en los Consultorios y Hospitales del Sistema Nacional de Servicios de Salud, SNS; asignación familiar y maternal para sus cargas familiares reconocidas, a excepción del cónyuge.

Las Pensiones Asistenciales son pagadas a través de Bancos o Municipios.

*** Subsidio Unico Familiar (SUF).**

Este programa está destinado a menores de 15 años en situación de extrema pobreza, que carezcan de asignación familiar y estén a cargo de un adulto, sin previsión ni recursos económicos.

El beneficio sólo tiene una duración de tres años, debiendo reactualizarse todos los antecedentes necesarios para su otorgamiento, incluida la Ficha CAS. Todo este proceso es de responsabilidad municipal.

Para su operación se fijan trece fondos regionales desde el nivel central, un número máximo de subsidios a conceder por región y un número mínimo de revisiones. El Intendente debe distribuir los cupos y fijar los números máximos de subsidios a conceder mensualmente, como asimismo el número mínimo de revisiones mensuales en las comunas y municipalidades de su jurisdicción. La atribución de otorgar el beneficio está radicada en el Alcalde, quien debe ordenar a los postulantes de acuerdo al puntaje en Ficha CAS, en forma ascendente.

De igual forma, debe publicarse en la Municipalidad el listado con los postulantes seleccionados.

El beneficio consiste en el pago de un monto de dinero por cada menor, a contar del mes siguiente, y durante los 3 próximos años, en que el menor es seleccionado para obtener este beneficio.

La madre del o los causantes SUF, también se hace beneficiaria del mismo. Tiene otras dos modalidades de asignación, a saber: a la mujer embarazada, y al recién nacido.

C] Sector Saneamiento y Agua Potable

*** Subsidio al pago por consumo de agua potable y alcantarillado.**

Está dirigido a familias o personas que, por su realidad socioeconómica, se vean en la imposibilidad de cancelar el monto total del valor de las prestaciones por consumo de agua potable y/o servicio de alcantarillado de aguas servidas. Este subsidio es

aplicable a los cargos fijos y variables correspondientes a la vivienda. En este caso, en las facturaciones emitidas al mes siguiente en que se asignó el subsidio, la empresa distribuidora de agua potable cobrará al municipio, la parte del valor correspondiente al monto del subsidio otorgado.

A su vez, el Municipio recibe fondos del Ministerio de Hacienda para cancelar la facturación que le corresponde cancelar.

Entre los requisitos exigidos para postular al subsidio está el encuestaje con la Ficha CAS.

El subsidio es concedido por el Alcalde de la comuna respectiva y dura inicialmente hasta el 31 de Enero del año siguiente al que se otorgó y se renueva automáticamente por períodos de un año, hasta completar el plazo máximo de tres años desde la fecha de su otorgamiento, salvo que mediante un decreto alcaldicio no se de lugar a su renovación.

El beneficio consiste en la exención de pago del monto subsidiado, referente a consumo de agua potable y alcantarillado de aguas servidas.

El sistema de asignación es el siguiente: a cada municipio se le asigna, desde el nivel central, una cantidad limitada de subsidios a otorgar en la comuna. La Municipalidad, al momento de asignar los subsidios, debe comprobar el cumplimiento de los requisitos, y seleccionar a los postulantes de acuerdo con el nivel socioeconómico. El decreto alcaldicio con la nómina de los beneficiarios, como así mismo de quienes postularon y no obtuvieron el beneficio, tiene que ser publicado en la municipalidad, en lugar visible al público.

* Programa de Mejoramiento de Barrios y Lotes con Servicios.

Se considera a las familias con un sitio de una superficie mínima de 100 mts. cuadrados, a la vez que se construyen redes públicas que permitan dotar a cada sitio de agua potable, alcantarillado sanitario y energía eléctrica. El escurrimiento de aguas lluvias ocurre generalmente en forma superficial. Si ello no fuera posible, se consulta además un alcantarillado de aguas lluvias.

Se dota al loteo de infraestructura vial mínima que, de acuerdo a la localización geográfica, puede variar desde formación de calzadas en tierra, hasta pavimentos de asfalto u hormigón.

La base de solución es un **caseta sanitaria**, con una superficie mínima de 6 metros cuadrados y máxima de 10 metros cuadrados, compuesta de baño, un ambiente de cocina y conexión para lavadero.

La solución descrita es transferida en dominio al beneficiario mediante un contrato de compraventa. Una parte del precio de venta es financiado con una subvención de hasta un 75%. El saldo es mediante un préstamo hipotecario que, para este efecto, concede la municipalidad al beneficiario, con plazo de cancelación a 12 años, en cuotas mensuales, sin interés. Cabe señalar que los recursos ingresados al municipio como recuperación de préstamo hipotecario quedan a disposición de éste para reinversión en el mismo sector en que se ejecutó el proyecto.

Los proyectos del programa se pueden agruparen dos categorías, según la cantidad de infraestructura aprovechable en cada barrio :

I) Radicación :

Así se denomina a las obras de mejoramiento **in situ** en barrios existentes, lo que quiere decir que se utiliza el terreno en el que se encuentran habitando los beneficiarios, incluyendo, según las necesidades del sector, la construcción de infraestructuras sanitarias y la provisión de redes de agua potable, alcantarillado sanitario y pluvial (o cambinado), electricidad y pavimentación.

II) Erradicación:

Corresponde excepcionalmente a nuevas urbanizaciones de lotes con servicios para atender a familias que residen en localidades no susceptibles de mejoramiento, debido a las características de los terrenos, por lo cual la solución se implementa en un terreno distinto al que habitaban los beneficiarios

El grupo de familias beneficiadas deberá contar como mínimo con un 80 por ciento de puntaje CAS II bajo 600. Además, cada proyecto es evaluado socioeconómicamente, debiendo cumplir parámetros mínimos de rentabilidad (12 por ciento).

Los estudios que sea necesario efectuar para la ejecución de los proyectos deberán ser financiados por el respectivo municipio.

La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo informa a las Intendencias los montos de que dispone y éstas, a su vez, informan a las Municipalidades sobre tal disponibilidad.

El municipio selecciona los proyectos más convenientes y los presenta a consideración de la Intendencia Regional, mediante la utilización de la fecha de identificación de proyectos, con el fin de obtener el orden de prioridad de su ejecución. A contar del 1º de Enero de 1992, los proyectos licitados con financiamiento del programa deben, contar con la aprobación del Consejo Regional respectivo.

Finalizadas las etapas de postulación, licitación, adjudicación y ejecución de obras, el municipio será el encargado de entregar los títulos de dominio, desarrollar la labor educativa que permita el correcto aprovechamiento de la caseta, cumpliendo el objetivo de mejorar la condición sanitaria de la población, prestar el apoyo técnico que sea necesario para la paulatina consolidación de la vivienda definitiva y constituir Cartera Hipotecaria para proceder al cobro de los dividendos correspondientes.

D] Programas Laborales relacionados con el municipio.

Existen programas sociales que funcionan en algunas Municipalidades, en los que participa en relación con otras instituciones del nivel central. Dichos programas no involucran grandes responsabilidades y actividades para el Municipio. Estos son Subsidios de Cesantía, Programa de Capacitación Laboral para jóvenes y Programa de Mujeres jefes de Hogar.

*** Subsidios de Cesantía.**

Este subsidio está destinado a trabajadores dependientes del sector público o privado afiliado al Instituto Nacional Previsional (INP) o a una Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) que hayan perdido su trabajo por causas ajenas a su responsabilidad. Consiste en una ayuda económica mensual, por el lapso máximo de un año, y es pagado por el INP o la Caja de Compensación respectiva. Para los funcionarios públicos el subsidio lo paga directamente el servicio donde trabajó.

El monto mensual a julio de 1994, alcanza los siguientes valores:

El primer trimestre :	\$13.922.-
El 2º y 3º trimestre:	\$ 9.282.-
El 4º trimestre :	\$ 6.931.-

Para cobrar las cuotas correspondientes al 4º, 7º y 10º mes, se debe realizar una declaración jurada en el mes anterior, que permita ampliar el beneficio, el formulario para este trámite se facilita en la Municipalidad.

El beneficio incluye también:

- Atención gratuita en los Consultorios y Hospitales del Servicio Nacional de Salud.
- Asignación Familiar y maternal para sus cargas familiares reconocidas.

Como control en beneficio debe firmar cada mes una tarjeta de control en la municipalidad. Si el beneficio no firma la tarjeta o si encuentra trabajo el beneficio se extingue.

Se postula a este beneficio en la municipalidad correspondiente al domicilio del interesado. Los beneficios no son encuestados con Ficha CAS. Para acceder al beneficio, se deben tener a los menos 52 semanas o 12 meses continuos o discontinuos de imposiciones en cualquier régimen previsional, dentro de los dos años anteriores a la fecha de cesantía. Además estar inscrito en el registro de cesantía de la Municipalidad y de la institución previsional que corresponda.

*** Programa de Capacitación Laboral para Jóvenes.**

Este programa está dirigido a jóvenes desempleados o subempleados que se encuentren fuera del sistema educacional formal, y presenten una situación de marginalidad económica o social.

Consiste en capacitación laboral que mejore la calificación de los jóvenes para desempeñarse como trabajadores, tanto dependientes como independientes.

El Ministerio del Trabajo y Previsión Social, a través del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo SENCE y el Fondo de Solidaridad e Inversión Social FOSIS, llama a licitación a instituciones, sean públicas o privadas, para presentar propuestas de capacitación, en tres áreas, a saber:

- Capacitación con práctica laboral en empresas.
- Capacitación para el trabajo independiente.
- Capacitación en oficios y formación personal.

Además de los cursos de capacitación, se incluye ayuda económica, para movilización y un monto por la práctica laboral, los que varían dependiendo del programa.

Para recibir el beneficio, deben postular a la institución que ofrece el programa o en la oficina de Colocación Municipal, correspondiente a su domicilio. Los postulantes no son encuestados con la Ficha CAS. Pero deben inscribirse en la Oficina Municipal de Colocación, correspondiente al domicilio del postulante. Antecedentes anexos son solicitados por cada una de las instituciones licitantes.

*** Programa de Mujeres Jefas de Hogar.**

Este programa inició su etapa piloto, estableciendo convenios con Municipalidades, sólo en algunas comunas del país, para el período 1992-1993. Durante el año 1994, el programa se hizo extensivo a 50 comunas más.

Está dirigido a mujeres jefas de hogar que generen el único principal ingreso del grupo familiar. El programa alcanza características particulares dependiendo de las necesidades de las beneficiarias. Sin embargo trabaja en cinco áreas que son:

- Cuidado Infantil, para niños de 0 a 14 años en tres modalidades diferentes.
- Vivienda, que incluye ayuda económica para el mejoramiento y asesoría y apoyo organizativo para la postulación al subsidio.
- Salud, en las áreas mental, bucal y física laboral.
- Asistencia Legal, que incluye información, capacitación y patrocinio en juicios.
- Capacitación Laboral, a través de un convenio con el SENCE en capacitación Técnica y Formación para el Trabajo.

Durante los dos años de experiencia piloto el programa de trabajo con 2.500 mujeres jefas de hogar. A partir de 1994 se incorporan al programa 50 comunas. Con lo que la población atendida por el programa alcanza a las 10.900 beneficiarias.

Los criterios de focalización utilizados son los siguientes: mujer jefa de hogar o núcleo familiar, con menores a cargo, con residencia en la comuna o territorio donde se ejecuta el programa, y el puntaje en la Ficha CAS de las beneficiarias, contextualizado para cada comuna.

E] Subsidios en los que el municipio actúa como puerta de entrada al beneficio, utilizando la Ficha CAS

*** Subsidio para Vivienda Básica o de Marginalidad Habitacional.**

El programa está dirigido a familias de escasos recursos que no sean propietarios de una vivienda, pudiendo postular personas naturales, mayores de edad, solteras, casadas o viudas y personas mayores de 18 años que sean jefes de hogar. La postulación puede ser individual o grupal.

El beneficio consiste en una vivienda básica: comprende un sitio urbanizado y una vivienda definitiva compuesta de baño, cocina, estar-comedor y dos dormitorios.

El encargado de otorgar el beneficio, seleccionar a los postulantes en función del puntaje final que obtienen y publicar sus nombres en un diario de circulación nacional es el SERVIU.

*** Programa de Vivienda Progresiva.**

Este subsidio está orientado a familias en condiciones de emergencia habitacional, especialmente a quienes viven como allegados. Pueden ser mayores de edad, solteros y casados o mayores de 18 años, casados, viudos o solteros que tengan hijos a su cargo. Se puede postular en forma individual o colectiva.

El programa de vivienda básica otorga facilidades para construcción de casas en dos etapas. La primera etapa comprende, como mínimo, un sitio urbanizado y una unidad sanitaria compuesta de baño y cocina. La segunda consiste en dos dormitorios y un estar comedor.

El organismo responsable de otorgar el beneficio, seleccionar a los postulantes en función del puntaje que obtienen y publicar sus nombres en un diario de circulación nacional es el SERVIU.

F] Problemas de gestión asociados a las Ficha CAS.

La gran mayoría del personal de los equipos CAS comunales, sufren una situación de permanente rotación, con la consiguiente inestabilidad laboral, lo que además ocasiona que todo lo avanzado en materia de capacitación, conocimiento y manejo de las materias relacionadas con su labor se ve afectado cada vez que se cambian estos equipos sin razones técnicas que ameriten tal decisión. Los encuestadores y revisores, cuando los hay, son contratados a honorarios, bimestral o trimestralmente, no tienen dedicación exclusiva y se les asignan tareas que escapan a su labor específica, como es la revisión u otorgamiento de subsidios monetarios, secretariado y atención de público. Todo esto afecta de algún modo el trabajo CAS propiamente tal, y lo más grave es que a medida que el Municipio es más pequeño la situación empeora. Estos problemas, también se presentan en aquellas comunas que licitan sus procesos de encuestaje.

Con excepción de los programas de Vivienda, los subsidios asignados con Ficha CAS tienen una duración de tres años y, además, la vigencia de la información que entrega la misma es de dos años. Esta situación hace necesario volver a encuestar con la Ficha CAS a estas personas, ya seapara renovar el beneficio o reasignarlo a un postulante en situación socioeconómica más precaria. De no efectuarse tal revisión tal beneficio se pierde, según los mecanismos legales vigentes, hecho que se ha constituido en uno de los principales factores causantes de la pérdida sostenida de beneficios SUF a lo largo del país.

Ahora bien, si se considera el número de programas que tienen a la Ficha CAS como antecedente de selección de postulantes, será menester apreciar su importancia fundamental en el desarrollo de la política social hacia los sectores pobres, y en la focalización del gasto social.

G] Costos de administración.

El problema de mayor impacto es la inexistencia de una valoración de los costos administrativos que implica el manejo y otorgamiento de estos subsidios.

Efectivamente, ninguno de los programas considera en la programación presupuestaria un porcentaje destinado a fortalecer el trabajo administrativo de los departamentos sociales de las Municipalidades. De hecho, aún no existen estudios que den cuenta del costo administrativo asociado a los Programas de Subsidios. Justamente porque uno de los objetivos que persiguió la desconcentración de subsidios, fue la reducción de gasto por la vía de obviar el cálculo del gasto administrativo de los programas.

Si se toma en cuenta este antecedente y se compara con la cantidad de Municipalidades pequeñas en las que no existen profesionales en el trabajo social, en las que la población se encuentra dispersa en zonas de difícil acceso geográfico y, además, carecen del apoyo administrativo mínimo exigible a los tiempos modernos, como microcomputadores, capacitación al personal, apoyo presupuestario para la administración de un número creciente de programas, se tendrá una idea de las principales carencias y dificultades que las Municipalidades enfrentan en su accionar cotidiano.

Por lo demás, los trabajadores de los departamentos sociales municipales, desarrollan proyectos, iniciativas y tareas tendientes a la promoción del desarrollo local, que no guardan relación con la inmensa carga administrativa de programas de subsidios que hoy día deben llevar.

Aquí, radica un punto extremadamente complejo, que implica al menos dos opciones, las que, a su vez, indican orientaciones distintas en el plano de la descentralización del Estado. El tema planteado es : ¿Qué rol debe cumplir el Municipio en el desarrollo de la política social del Estado Chileno?, entonces algunas respuestas posibles son las siguientes:

- El Municipio debe operar como administrador de programas sociales definidos desde el nivel central y proveedor de servicios.
- El Municipio debe ser un generador y articulador de propuestas para grupos vulnerables y/o en situación de carencia socioeconómica, con un manejo de recursos apropiados para producir iniciativas de desarrollo local que involucren a la población en el diagnóstico y propuestas de superación

5.2.- Competencia y administración de servicios de educación y salud

- La Administración de los establecimientos traspasados.

Las Municipalidades al asumir estas nuevas funciones, estructuraron una Unidad dentro de su orgánica, departamentos municipales dependientes de la Dirección de Desarrollo Comunitario, o crearon un ente de derecho privado, Corporaciones Municipales, para administrar tales servicios.

En el caso de las Corporaciones, la mayoría de las veces su Dirección superior está a cargo de un Consejo, presidido por el Alcalde y nominado por éste y por un gerente, designado por el citado Consejo.

El personal de las Corporaciones se rigen por el Código del Trabajo y en el caso del personal de los Departamentos Municipales pueden ser funcionarios municipales o también contratados por el Código del Trabajo, salvo el personal docente que labora en el departamento de educación el que se regula por el Estatuto Docente. La remuneración de los funcionarios municipales depende del grado que ocupen en la escala municipal de remuneraciones; para aquellos que se rigen por el Código del Trabajo su remuneración depende del acuerdo de voluntades y respecto del personal docente su remuneración se determina según a lo dispuesto en la Ley N° 19.070. (Estatuto Docente).

- Régimen de bienes.

La adquisición, administración, enajenación y dada de baja de los bienes muebles e inmuebles, destinados a los servicios traspasados, se rige por las normas de los bienes muebles e inmuebles municipales. Si la municipalidad tiene los bienes muebles en comodato al darlos de baja deben ser devueltos al servicio genérico que los entregó, quien decreta la baja.

- Régimen presupuestario.

La municipalidad debe llevar presupuesto separado para cada uno de los servicios traspasados, los que se rigen por las normas de administración financiera de las municipalidades.

Los ingresos de los servicios traspasados no pueden destinarse al gasto de funcionamiento de las municipalidades.

5.2.1.- Educación.

En el país hay 324 municipalidades que tienen bajo su administración 6.297 establecimientos educacionales (64,4% del total) que atiende a 1.764.854 alumnos (58,5% del total nacional).

A nivel nacional, en 280 municipios se constituyeron Departamentos de Administración de Educación Municipal (DAEM) y 54 municipios formaron Corporaciones Municipales de Educación.

- El régimen laboral del profesorado.

El personal traspasado desde el Ministerio de Educación fue contratado por la municipalidad respectiva, a través de un contrato privado de trabajo, rigiéndose, en consecuencia, por las normas dispuestas en la ley N° 18.620. El personal docente tiene la calidad de funcionario público desde la publicación de la ley N° 19.070, en junio de 1991. El resto del personal traspasado y los contratos nuevos se rigen por el Código de Trabajo y no tienen la calidad de funcionarios municipales o públicos para ningún efecto legal.

Si bien las municipalidades tuvieron que contratar el personal traspasado de los establecimientos educacionales conservando los niveles de remuneración al momento del traspaso, nada les obligó a mantener dichos sueldos en los mismos términos reales a lo largo del tiempo. Esto provocó un deterioro real de las remuneraciones de dicho personal.

Respecto a la situación previsional, todo el personal tuvo un período previamente fijado para optar por mantener su régimen previsional antiguo, es decir continuar imponiendo en la ex Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas (CANAEMPU), o bien traspasarse al régimen previsional privado (EMPART o AFP). Las diferencias de costos para los que optaron por esta última alternativa fueron de cargo del empleador, por lo que nadie pudo ver disminuida su remuneración líquida.

- El sistema de financiamiento.

Los establecimientos educacionales que las municipalidades tomaron a su cargo, están acogidos al beneficio de la subvención contemplado en el DFL N° 2 de Educación de 1989, texto que fusiona y ordena el Decreto Ley N° 3.476 del Ministerio de Educación y sus modificaciones posteriores, siempre que cumplan los siguientes requisitos, válidos para la enseñanza gratuita :

- Que tengan el reconocimiento oficial del Estado, por haber cumplido los requisitos establecidos en el artículo 21 de la ley N° 18.962;

- Que sus cursos se ajusten a los mínimos y máximos de alumnos

por curso, que en cada caso y para atender la exigencias pedagógicas señale el reglamento. El MINEDUC puede autorizar una matrícula que exceda los cupos máximos cuando, situaciones especiales derivadas de las necesidades educacionales lo aconsejen.

- Que cuenten con los cursos o ciclos de educación correspondientes al nivel de enseñanza que proporcionen.

- Que el local destinado al funcionamiento del establecimiento cuente con las condiciones de capacidad, e higiene ambiental suficiente, para el número de alumnos que atienda y con el material didáctico, adecuado a la enseñanza que imparta.

- Que entre las exigencias de ingreso o permanencia, no figuren cobros, ni aportes económicos directos, indirectos o de terceros, tales como: fundaciones, corporaciones, entidades culturales, deportivas, etc. o de cualquier naturaleza que excedan los derechos de escolaridad y matrícula autorizados por ley.

- Que los profesores estén habilitados para ejercer sus funciones.

- Que se encuentre el sostenedor al día en los pagos por concepto de remuneraciones y de cotizaciones previsionales.

La subvención se paga mensualmente al sostenedor según asistencia media. Es un valor por alumno, expresado en un factor de la Unidad de Subvención Educacional, USE, de acuerdo al nivel de enseñanza (parvularia, general básica, especial diferencial, básica de adultos, media científico- humanista y técnico profesional, media de adultos). Conforme a la reforma de la ley de subvenciones, Ley Nº 19.138, publicada en el Diario Oficial del 13 de Mayo de 1992, el valor unitario de la USE es de \$ 5.144,50.- para ese año y de \$ 5.844.- para 1993.

Sus valores son los siguientes para 1993:

	USE
Educación Parvularia (2º nivel de transición)	0,909
Educación Gral. Básica (de 1º a 6º)	1.000
Educación Gral. Básica (7º y 8º)	1.107
Educación Gral. Básica de Adultos	0.474
Educación Gral. Básica Especial diferenciada	3.000
Educación Media diurna (1º a 4º)	1.245
Educación Media Técnico Profesional Agrícola y Marítima	1.970
Educación Media Técnico Profesional Industrial	1.480
Educación Media Técnico Profesional Comercial y Técnica	1.300
Educación Media Científico Humanístico y Técnico Profesional de Adultos	0.563

Tal monto se incrementa por zona en el porcentaje establecido para el sector fiscal según localidad.

Además, las escuelas rurales que cumplan los requisitos señalados en el artículo N° 11 del DFL N° 2 perciben la asignación de ruralidad, cuyo monto varía en forma inversamente proporcional al número de alumnos que atienda el establecimiento.

- **El Estatuto Docente.**

La Ley Nro. 19.070, que aprueba el estatuto de los profesionales de la educación, entre otras materias, norma la carrera de aquellos profesionales de la educación de establecimientos del sector municipal, incluyendo aquellos que ocupan cargos directivos y técnicos-pedagógicos en sus órganos de administración.

Dicha ley regula el ingreso a la carrera docente del sector municipal. Norma el procedimiento de fijación de la dotación docente de cada establecimiento y determina que los profesionales de la educación ingresan en calidad de titulares o en calidad de contratados, incorporándose los primeros previo concurso público de antecedentes, y definiendo a los segundos como aquellos que desempeñan labores docentes transitorias, experimentales, optativas, especiales o de reemplazo de titulares. La dirección de los Departamentos de Administración de Educación Municipal, será ejercida por un profesor con especialización en administración educacional, si lo hubiere en la comuna, o en su defecto, por otro profesional de la educación.

Los profesionales de la educación tienen derecho a una remuneración básica mínima nacional para cada nivel del sistema educativo, la que es el producto resultante de multiplicar el valor mínimo de la hora cronológica que fije la ley por el número de horas para las cuales haya sido contratado cada profesional. Además gozarán de asignación por experiencia, perfeccionamiento, desempeño en condiciones difíciles y de responsabilidad directiva y técnico-pedagógica. Las diferencias en las remuneraciones correspondientes a las asignaciones se pagan en forma gradual en 5 años a partir de 1991, sin perjuicio de que las municipalidades incrementen dichas asignaciones y otorguen otras de incentivo profesional, con fondos propios. Se les reconoce adicionalmente, el derecho a que se les efectúe imposiciones sobre la totalidad de sus remuneraciones efectivas, en forma gradual, a los docentes con 27 y más años de servicio o de imposiciones.

Los profesionales que se desempeñan en el sector municipal se rigen por el Estatuto correspondiente y, supletoriamente, por las del Código del Trabajo y sus leyes complementarias. Los profesionales de la educación del sector municipal no estará afecto a las normas sobre negociación colectiva.

El valor hora para determinar la remuneración básica mínima nacional se reajusta en la misma oportunidad y porcentaje que la Unidad de Subvención Educacional. Este valor, a contar del 1º de diciembre de 1992 es de \$ 2.556.- para educación parvularia, general básica, especial diferencial y básica de adultos, y de \$ 2.690.- para educación media, niños y adultos.

5.2.2.- Salud .

En 1981 se dio inicio al proceso de traspaso de establecimientos asistenciales de nivel primario a diferentes municipalidades. La primera etapa constituyó un plan piloto, mediante el cual se traspasó aproximadamente un 35% de los establecimientos. La segunda etapa con la que se finalizó el proceso se realizó en Diciembre de 1987.

El DFL 1-3063, en su artículo 5º, señala expresamente, los procedimientos necesarios para materializar el traspaso de servicios atendidos por organismos del sector público, y establece la necesidad de suscribir un convenio entre las partes.

Para este efecto el Ministerio de Salud elaboró convenios tipo, considerando las distintas situaciones que, en la práctica, se presentaron.

Además de su texto, forman parte integrante de este convenio: la nómina del personal traspasado - que en total alcanzaron a 7.000 funcionarios (49), los inventarios de los bienes muebles, los títulos de dominio si procede y el listado de prestaciones que pueden ser facturadas y cobradas.

i) Obligaciones que contraen Municipalidades y Servicios de Salud.

El Traspaso de establecimientos asistenciales implicó que las municipalidades asumiesen la ejecución de la totalidad de las acciones de salud de atención ambulatoria a nivel primario, las que incluye fomento, prevención y recuperación de salud sobre personas y ambiente cuando corresponda, dentro de su área jurisdiccional, de acuerdo a la complejidad del establecimiento de que se trate y los demás programas complementarios del Servicio de Salud correspondiente, tales como Programa Nacional de Alimentación Complementaria (PNAC), Vacunaciones, programa odontológico, control de embarazo, etc.

- La responsabilidades de las Municipalidades

a) Dar cumplimiento a las normas, planes y programas que establece el Ministerio de Salud.

b) Asegurar el funcionamiento permanente de los establecimientos a su cargo, contratando al personal adecuado y necesario para dar cumplimiento a las obligaciones asistenciales que establecen las normas, planes y programas del Ministerio de Salud

c) Otorgar todas las prestaciones del nivel primario propias de los Servicios de Salud a los beneficiarios legales o convencionales y entregar los medicamentos prescritos, de acuerdo al contenido del área farmacológica establecida por el Ministerio de Salud para los establecimientos de atención primaria.

d) Mantener el arsenal farmacológico establecido por el Ministerio de Salud para los establecimientos de atención primaria, de acuerdo a su nivel de complejidad.

e) Mantener, a lo menos, la calidad de la atención que brindaban estos establecimientos antes de ser traspasados.

f) Sujetarse al control y supervisión técnica del Ministerio de Salud, a través de la Dirección del Servicio de Salud correspondiente.

g) Llevar y presentar las estadísticas de las acciones que realicen y prestaciones que otorguen en la forma y condiciones que le indique el Ministerio de Salud;

h) Efectuar las reparaciones que sean necesarias para el mantenimiento de los bienes que se le entregaron, así como el pago de los impuestos, contribuciones, y otros que se devenguen y los pagos de agua, luz, gas, etc.

i) Desarrollar, en coordinación con el Servicio de Salud, programas de capacitación permanente del personal de los establecimientos traspasados.

- Las responsabilidades de los Servicios de Salud.

a) Asesorar en la programación de actividades de los establecimientos traspasados, en conjunto con los encargados de esos establecimientos.

b) Supervisar, inspeccionar, controlar y fiscalizar el cumplimiento de las políticas, normas y programas emanados del Ministerio de Salud. Con este fin deberán adoptar las medidas necesarias para dar a conocer estas disposiciones y las modificaciones que tengan, a los establecimientos traspasados.

c) Completar la atención del nivel primario, con los procedimientos de apoyo diagnóstico que sea menester, para el cumplimiento integral de las funciones traspasadas.

d) Entregar sin costos, las vacunas, los productos del Programa de Alimentación Complementaria (PNAC) y los anticonceptivos, en la cantidad y periodicidad necesaria, para cumplir los Programas definidos por el Ministerio de Salud.

e) Atender las interconsultas del nivel primario para atención especializada y recibir los pacientes referidos por los servicios traspasados, para atención de emergencia y hospitalización.

f) Efectuar transitoriamente las rondas médicas, mientras la Municipalidad no cuente con los profesionales necesarios para ello. La periodicidad de estas rondas será, a lo menos, aquellas con la que estén efectuando a la fecha de la firma del convenio. Cuando la ronda médica sea efectuada por el Servicio, éste proporcionará los fármacos, sin costo para la municipalidad. (En aquellos casos en que antes del traspaso la ronda médica era efectuada por un Hospital, corresponderá a este mantener tal servicio).

g) Mantener a través de la Dirección de Atención Primaria (DAP), del Departamento de Programas de las Personas (DPP) y del Departamento de Medio Ambiente (DMA), una coordinación permanente con la autoridad técnica responsable de la administración de los establecimientos traspasados, verificando en el terreno el desarrollo y cumplimiento de los programas de salud y la aplicación de las normas técnicas pertinentes.

h) Analizar, revisar y aprobar las estadísticas de las acciones que realicen los establecimientos traspasados y las prestaciones que otorguen, de acuerdo a las normas que indique el Ministerio de Salud, previo a su envío al nivel central.

i) Pagar a la municipalidad mensualmente una cantidad equivalente al número de atenciones realizadas dentro del mes precedente y facturadas por ella, hasta el tope de recursos o techo comunal, fijado previamente por el Intendente Regional para ese mes.

j) Conceder mensualmente a las municipalidades el pago total o parcial del denominado Saldo de Facturación (diferencia entre el techo comunal mensual y la facturación mensual realizada por ésta).

En síntesis, en Chile existen, el siguiente tipo y número de establecimientos de atención primaria de salud, administrados por los municipios:

- Consultorios Generales Urbanos:	194
- Consultorios Generales Rurales:	126
- Postas Rurales	: 1.022
- Estaciones Médico Rurales	: 639

iii) Financiamiento de los Establecimientos Traspasados.

Con el fin que, en el proceso de traspaso de los establecimientos de atención primaria a la administración municipal, tuvieran estrecha participación las Intendencias y Municipalidades, se determinaron conjuntamente por los Ministerios del Interior y el de Salud, las siguientes fases en el financiamiento de dicho proceso:

- Para cada región se han determinado límite de gastos (techos máximos) para la atención primaria. Estos techos son la resultante de la aplicación inicial de un per cápita nacional a la población beneficiaria regional, con modificaciones en el transcurso del tiempo que ha incorporado diversas externalidades.

- La Intendencia regional es responsable de la distribución del techo mencionado, fijando montos máximos a percibir por cada comuna de su región, de acuerdo a los parámetros locales que definen su realidad específica y determinados por esa Intendencia, lo cual hace con la asesoría del Seremi de Salud.

- En conformidad con lo establecido en la cláusula undécima del Convenio Tipo, los Servicios de Salud pagarán mensualmente a las Municipalidades las prestaciones que se otorguen a los beneficiarios de la ley N° 18.469, en su modalidad institucional, sean estos de los grupos A, B, C o D. Para estos efectos, e integrando los respectivos convenios, se aprobó por las partes un LISTADO DE PRESTACIONES DE SALUD MUNICIPAL, que son factibles de facturar y que dio, justamente, origen a los FAPEM. Sin embargo, se paga como tope el "Techo FAPEM".

El total de las prestaciones indicadas en dicho listado ha sido valorizado en conformidad al Arancel del Régimen de Prestaciones de Salud, establecido en la Resolución Exenta N° 1.716 de 1985, del Ministerio de Salud y sus modificaciones.

No obstante lo anterior, para algunas prestaciones que no figuran en dicha Resolución, se aplica el Arancel incluido en el Sistema de Facturación por Atenciones Prestadas que se ha fijado para los establecimientos dependientes del Ministerio de Salud.

Las prestaciones que incluye este listado de prestaciones de salud municipal, fueron seleccionados en función de prioridades estipuladas en los programas, la patología prevalente y el nivel de complejidad en las prestaciones asignadas al nivel primario asistencial. Cabe reiterar que por Decreto Supremo se ha liberado el pago de las prestaciones a los beneficiarios FONASA C y D, que con anterioridad cancelaban el 25% y el 50% de estas prestaciones, respectivamente.

De este modo, el financiamiento de los establecimientos de atención primaria de salud traspasados a la administración municipal proviene principalmente por el denominado "techo" FAPEM, cuyos recursos provienen del Ministerio de Salud,, y por las propias transferencias municipales, a través de recursos del propio presupuesto de la municipalidad que se aportan para financiar al sector.

Cabe considerar que se encuentra en trámite legislativo un proyecto de ley de estatuto de atención primaria de salud municipal, que establece una carrera funcionaria; modifica el sistema de financiamiento, incorporando un sistema de distribución per-cápita y articula la salud de nivel primario, administrada municipalmente, con los otros niveles de salud, de responsabilidad de los Servicios de Salud.

5.3. Administración de otros servicios.

5.3.1.- Atención de Menores.

En la Ley que crea el Servicio Nacional de Menores (SENAME), se establece que son entidades coadyuvantes de la función asistencial del Servicio, todas aquellas que presten asistencia o protección a los menores que se encuentran en situación irregular, entre las cuales las Municipalidades.

En la actualidad, existe Convenios con una Municipalidad y con 14 Corporaciones Municipales, esto es, en 15 municipios o corporaciones creadas por éstas se presta colaboración en atención a menores, las que administran en total 24 centros diversos para este efecto y con el aporte de 202 funcionarios, bajo régimen de contrato privado.

Existen cuatro líneas de acción que son: observación y diagnóstico; prevención; protección; y rehabilitación de los menores.

Respecto del financiamiento, cabe señalar, en primer lugar, que un 18% de las multas que los Juzgados de Policía Local imponen, se destina al Servicio Nacional de Menores, debiendo las municipalidades colocar a disposición de dicho Servicio a lo menos quincenalmente estos recursos.

Ahora bien, los centros de atención a menores tendrán derecho a una subvención fiscal si, siendo una institución privada (ej., corporación municipal), es reconocida como colaboradora o, si es una institución pública (ej. municipalidad) que preste dicho servicio, suscriba un Convenio con el SENAME, en el que se deberá establecer, a lo menos, "la ayuda técnica, material y financiera que el Servicio proporcione a la institución colaboradora y el compromiso de ésta en orden a ejecutar las acciones que el Servicio

les señale y a recibir o a atender a un determinado número de menores que les envíe" (artículo 18 del Decreto Ley N° 2.465)

Junto a lo anterior, la institución ejecutora deberá contribuir a lo menos con el 5% del costo del proyecto que se convenga realizar.

5.3.2.- Los Cementerios.

A través de la Ley Nro. 18.096, de 1982, se traspasó a las municipalidades los cementerios situados dentro de sus respectivos territorios comunales que pertenecían a los Servicios de Salud.

El traspaso correspondiente implicó la transferencia del dominio de dichos cementerios, con sus terrenos, instalaciones, equipos y, en general, con todo su activo y pasivo.

De igual modo, se traspasó el personal que se desempeñaba en los cementerios y que dependían del Fondo Nacional de Salud, pasando a depender de las Municipalidades y rigiéndose por las disposiciones del D.L. Nro. 2.200, de 1978, y, en general, por la legislación común aplicable a los particulares.

En la ley de traspaso se estableció que las municipalidades deberán llevar presupuestos separados respecto de los cementerios que se incorporan a su gestión, los que deberán ser aprobados mediante decreto del alcalde respectivo.

De acuerdo al Código Sanitario, corresponde al Servicio Nacional de Salud autorizar la instalación y funcionamiento de todo cementerio, público o privado, y velar por cumplimiento de las disposiciones correspondientes. Los cementerios municipales regularán su arancel de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23 de la ley 11.704.

A diciembre de 1991, existen en 47 comunas cementerios municipales en la que laboran 1.252 funcionarios.

6.- COMPETENCIAS MUNICIPALES Y PRESTACION DE SERVICIOS URBANOS.

Toda comunidad local tiene una serie de necesidades de orden común que guardan una directa relación con la calidad de vida de la población. Estas necesidades se vinculan a la "habitabilidad" de los espacios físicos y sociales y al conjunto de servicios asociados a dichos espacios.

6.1. Funciones relacionadas con Urbanismo.

Al municipio le corresponde el rol de orientar y controlar y proceso de desarrollo urbano en sus territorios jurisdiccionales.

Ello :

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

La planificación urbana tiene por objetivos :

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

Los instrumentos de que se vale la planificación urbana consisten en modelos de ordenamiento territorial (planes regionales de desarrollo urbano, planes reguladores intercomunales, planes reguladores comunales y límites urbanos), que regulan el ordenamiento del territorio o de los sistemas urbanos y sus territorios de influencia, y el establecimiento de normativas técnico urbanísticas, comprendiendo sus condiciones de seguridad, privacidad, habitabilidad e identificación funcional y morfológica.

- Nivel Local

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

La formulación del Plan Regulador recorre diversas etapas :

a) Etapa de elaboración del Plan Regulador Comunal.

- * análisis y diagnóstico.
- * formulación de alternativas o escenarios posibles.
- * desarrollo de la alternativa elegida como anteproyecto.
- * desarrollo del proyecto definitivo.

b) Etapa de difusión a la comunidad y consultas previas a la aprobación.

c) Aprobación de rigor, mediante la aprobación del Concejo Municipal, la aprobación del decreto alcaldicio y la aprobación y resolución final por parte de los órganos de planificación urbana, regional o nacional.

d) Difusión pública y oficialización.

Las principales acciones municipales de control en el cumplimiento del plan son :

- * emisión de informes a terceros sobre el uso del suelo y condiciones técnico urbanísticas de un predio o suelo; concesiones, destinaciones, desafectaciones, cambios de uso, patentes;
- * autorización, fiscalización y recepción de proyectos de subdivisión del suelo y su urbanización;
- * autorización, fiscalización y recepción de proyectos de edificación que se efectúen en el territorio comunal;
- * fiscalización del destino de los edificios;
- * programación y ejecución de proyectos que permiten materializar el Plan Regulador;
- * aplicación de sanciones a los infractores y clausura, paralización o demolición de las obras que no cumplan con las normas del Plan Regulador Comunal.

Corresponde a las Municipalidades la función fundamental de asegurar el cumplimiento de las normas, controlar su aplicación en cuanto a la construcción, utilización del suelo y al desarrollo de actividades dentro del él. Para ello dispone de varios mecanismos:

- * otorgamiento de permisos de urbanización y construcción, que asegura que las obras cumplirán con las normas respectivas, y sobre cuyas condiciones se deben informar al interesado antes de autorizar la urbanización o construcción propiamente tal;
- * recepción municipal de las obras una vez terminadas, lo cual asegura que las condiciones fijadas previamente se cumplieron;

Las infracciones a las reglas contenidas en la ordenanza se aplican al propietarios y a los profesionales, instaladores o funcionarios que hayan incurrido, autorizado o permitido la infracción, en los siguientes casos :

- * falta de permiso para iniciar o proseguir algún trabajo;
- * alteración de los planos o especificaciones aprobados;
- * ejecución de las obras sin ceñirse a las disposiciones de la ordenanza;
- * negar la entrada de los inspectores de obras;
- * falsificación de firma y adulteración en los antecedentes aprobados.

6.2. Funciones relacionadas con la Vialidad Urbana y Rural.

Las Municipalidades están autorizadas a efectuar directamente dentro de su jurisdicción obras de pavimentación financiadas con sus propios recursos mediante licitaciones.

Corresponde al municipio :

- * conservar, reponer y construir los pavimentos de las calzadas en condición apropiada para la circulación vehicular;
- * conservar, reponer y construir los pavimentos de los espacios de circulación peatonal;
- * elaborar y ejecutar los proyectos de vialidad urbana y rural que corresponda;
- * elaborar las bases y especificaciones técnicas de las propuestas para la contratación de ejecución de obras relacionadas con la pavimentación:
- * Fiscalizar el cumplimiento de los contratos de las obras licitadas.

6.3. Transporte y Tránsito Públicos.

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

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

a) Dictar las normas específicas para regular el funcionamiento de los sistemas de tránsito.

b) Supervigilar el cumplimiento de las disposiciones de la ley de tránsito, sus reglamentos y los que dicte sobre transporte y tránsito el Ministerio de Transportes;

c) Otorgar patentes y permisos de tránsito. En efecto, los municipios tienen el monopolio del otorgamiento de la licencia para conducir, lo que es ya una tradición histórica, sin que ello signifique un consenso permanente acerca de a quién le corresponde dicha facultad. En necesidad de entregar esta facultad a un departamento del gobierno central. En los años cuarenta, la entonces recién creada Dirección General de Transporte y Tránsito Público intentó, en varias oportunidades, centralizar tal facultad. La legislación vigente contempla un Registro Nacional de Conductores de vehículos motorizados a fin de ejercer un control nacional de los portadores de licencias para conducir.

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

d) Autorizar el funcionamiento de las escuelas de conducir y de los establecimientos de revisión técnica de los vehículos.

e) Otorgar permisos provisorios de circulación.

f) Mantener lugares especialmente habilitados puestos a disposición del juzgado que corresponda.

g) Otorgar permisos de circulación.

h) Desempeñar funciones de ingeniería del tránsito, tales como determinar el sentido de circulación de vehículos, en coordinación con los organismos de la administración del Estado competente, o señalar adecuadamente las vías públicas, siendo responsable del buen funcionamiento de las señales luminosas;

- i) Solicitar el Ministerio de Transportes la circulación de todo vehículo o de tipos específicos de éstos, por determinadas vías públicas.
- j) Establecer, previo informe de Carabineros, límites distintos de velocidad máxima o fijar velocidades máximas, de oficio.
- k) Autorizar estacionamientos en el lado izquierdo de la calzada prohibirlos, limitarlos o reservarlos.
- l) Establecer paraderos de taxis.
- m) Retirar los vehículos abandonados o mal estacionados sin sus conductor.
- n) Los inspectores municipales deberán tomar nota de todo desperfecto en calzadas y aceras, o en las instalaciones de servicios de utilidad pública que constaten a fin de comunicarlo a la repartición o empresa correspondiente para que sea subsanado, bajo el apercibimiento de denuncia al Juzgado de Policía Local correspondiente.
- ñ) Proporcionar obligatoriamente a Carabineros de Chile, denuncias, boletas de recibos de contravenciones y especies retenidas.
- o) Informar tanto al Departamento de Tránsito y Transporte Público, como al Registro Nacional de Conductores de Vehículos Motorizados el haber otorgado una licencia de conducir.
- p) Llevar el Registro Comunal de Permisos de Circulación (art. 21 del D.L. Nº 3.063, reglamentado por D.S. Nº 132 de 1985 del Ministro del Interior.

6.4. Funciones Aseo y Ornato

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

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

Las funciones que corresponden a esta actividad son las siguientes :

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

7.- OTRAS COMPETENCIAS MUNICIPALES

7.1. Medio Ambiente.

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

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

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

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

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

El carácter transectorial de esta función la relaciona estrechamente con competencias como la salud pública, la recreación y el deporte, el transporte y tránsito públicos, la construcción de viviendas sociales, la urbanización, etc.

La protección del medio ambiente es una tarea que no puede ser cumplida por una Municipalidad aisladamente. Por eso, regularmente se establece la posibilidad de que puedan asociarse entre sí para el cumplimiento, entre otras, de las funciones relativas a la protección del medio ambiente.

Dentro de las atribuciones y obligaciones sanitarias que corresponden a las Municipalidades, se pueden señalar la de :

- a) proveer la limpieza y las condiciones de seguridad de sitios públicos, de tránsito y de recreo;
- b) recolectar, transportar y eliminar por métodos adecuados, las basuras, residuos y desperdicios que se depositen o produzcan en la vía urbana;
- c) velar por el cumplimiento de las disposiciones que sobre higiene y seguridad que establezcan las Ordenanzas de Construcciones y Urbanización;
- d) reglamentar y controlar las condiciones de limpieza y conservación exterior de las casas-habitación, fábricas, edificios públicos, cuarteles, conventos, teatros y otros locales públicos y particulares;
- e) establecer plazas, parques o locales públicos de juego o recreo para adultos y niños, así como baños y servicios higiénicos públicos; y

f) proveer la limpieza y conservación de los canales, acequias y bebederos, considerando además las condiciones de seguridad necesarias para prevenir accidentes.

La experiencia reciente, ha ido demostrando la necesidad de impulsar legislaciones marcos o de bases del medio ambiente, en las cuales se tienden a conferir nuevas responsabilidad y facultades al municipio, particularmente en tres áreas fundamentales :

a) En relación al **sistema de evaluación de impacto ambiental**, en la cual las Municipalidades se ven obligadas a dar publicidad de los proyectos sometidos a estudios de impactos ambiental, garantizando la participación ciudadana en el sistema evaluatorio;

b) Respecto de la **responsabilidad por daño ambiental**, en la que a las Municipalidades se les confiere la titularidad de la acción ambiental, y de los hechos acaecidos en su propia comuna;

c) Finalmente en lo relativo a la **fiscalización**, a las Municipalidades se le asignan claras facultades para proceder por sí mismas a fiscalizar el cumplimiento de los planes de prevención o de descontaminación y de los planes de manejo.

7.2 Fomento Productivo

Si bien en muchas de las legislaciones municipales no está contemplado el ejercicio de funciones de fomento productivo, no obstante las nuevas tendencias de desarrollo económico mundial, han ido abriendo espacios para que los municipios ejerzan en los hechos acciones y programas de promoción de desarrollo económico local.

En este sentido, determinadas tareas relacionadas con el desarrollo económico o con la generación de empleo, están siendo contemplada como típicamente municipales, esto es, el apoyo a la microempresa, la negociación y concertación con el sector privado, etc. lo que debe ser reflejado en una planificación comunal, distinta de la planificación de la inversión. En esta dirección, la planificación es más un ejercicio práctico de conciliación de intereses locales y de concertación con el sector privado, como un ejercicio continuo de negociaciones y tomas de decisiones, que involucren crecientemente a la comunidad local.

Las diversas experiencias indican que los principales programas municipales a favor de la formalización económica y fomento productivo están desarrollado como servicios de orientación e información, capacitación, financiamiento, organización de productores locales, comercialización, asistencia técnica en terreno, catastros y estudios.

Lo importante, es que el municipio por su ubicación en el ordenamiento institucional de los Estados, está en una situación privilegiada para jugar el rol de vértice entre los organismos estatales especializados en la materia y los requerimientos del sector privado local y/o de sectores de la economía informal.

8.- EN EL MARCO DE LAS NUEVAS COMPETENCIAS: EL DESAFIO DEL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y DE LA MODERNIZACION DE LA GESTION MUNICIPAL.

En este breve y esquemático recuento de las nuevas competencias que se han ido transfiriendo a los municipios, no se puede concluir sin considerar los tremendos desafíos que implican para los nuevos municipios emergentes el fortalecimiento de sus propias capacidades institucionales y de gestión, de modo tal, de cumplir eficaz y eficientemente la misión que se le ha asignado en el reordenamiento de los Estados Nacionales: **decidir** con la participación de la gente las políticas de desarrollo comunal y territorial que permitan **mejorar la calidad de vida** de las personas y las comunidades.-

Las principales variables del desarrollo institucional municipal.

a) La eficiencia municipal.

Estructuras, jerarquías, manuales y reglamentos, flujos de trabajo humano, de recursos financieros y materiales, tecnologías disponibles, así como comportamiento individuales y grupales informan lo que podríamos llamar el microambiente o **dimensión interna de la organización**. Eficiencia no es otra cosa que la armonización de todos estos factores y variables en una perspectiva de productividad; es decir, producir más y mejor con la mayor racionalidad y economía posibles.

Para la Municipalidad, siempre escasa de recursos, la eficiencia de su gestión no es sólo un estándar deseable sino una exigencia social.

b) La eficacia municipal.

La eficacia es una variable relacionada con el macroambiente o **dimensión externa de la Municipalidad**, considerada como un sistema social interactuando con su medio. Mientras la eficiencia se preocupa de la calidad y cantidad de **los medio** utilizados, la eficacia lo hace por **los productos**. Estos productos tienen que ser confrontados con los objetivos institucionales, probada su íntima correspondencia. La Municipalidad tiene finalidades específicas y su eficacia se medirá por el grado de cumplimiento de las mismas.

Los gobiernos locales que necesitamos, en orden a sus nuevas funciones y responsabilidades, deben ser capaces de : trazarse objetivos generales y metas específicas con participación de la comunidad; ofertar servicios realmente necesarios y aceptados; desarrollar proyectos que posibiliten que la población perciba en su Municipalidad un **rol promotor y no retardatario del desarrollo**. La Municipalidad, por tanto, debe reaccionar a los cambios en el entorno y anticiparse a ellos en una actitud proactiva, capaz de aplicar en sus obras tecnologías adecuadas en función a los materiales de la zona y los recursos humanos y materiales disponibles preservando el medio ambiente y los ecosistemas locales.

c) La efectividad social.

Las organizaciones pueden ser eficientes sin ser eficaces y viceversa. Algunos autores consideran que las organizaciones **efectivas** son aquellas que satisfacen ambas condiciones, es decir, son capaces de generar buenos productos y alcanzar sus metas y objetivos. En el caso empresarial, la efectividad se prueba sin duda por la efectividad del mercado; las administraciones públicas, en cambio, pueden y deben ser evaluada por la efectividad (o "rentabilidad") social de su gestión.

La eficiencia se relaciona mayormente con decisiones gerenciales en el ambiente interno de la Municipalidad (**cómo se hace**); la eficacia, con aquellas vinculadas con productos - servicios públicos, normatividad, capacidad de gobierno - (**que se hace**). La efectividad social de una Municipalidad implica, además, de hacer bien las cosas y que se tengan metas y objetivos claros, que dichos objetivos respondan a **necesidades reales de la comunidad (que debería hacerse)**.

En resumen, efectividad social es optimizar, hacer concurrentes, las relaciones objetivo/demanda social.

Garantía razonable que así sea la ofrecen los modelos y experiencias de **gestión municipal participativa**. En efecto, sólo la cercanía y, mejor aún, el involucramiento de la comunidad en la definición y priorización de sus necesidades, la determinación de planes y objetivos en la propia gestión de la Municipalidad - especialmente en lo que se refiere a los denominados **programas sociales**- puede evitar lo que es comprobación trágica en la región : que, a la escasez de recursos municipales, con frecuencia se adiciona una equívoca aplicación en obras y servicios que sólo responden al voluntarismo de los gobernantes de turno o, peor aún, a intereses clientelares y subalternos.



