DESAFÍOS PARA EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL

José Antonio Abalos K.
Gabriel Aghón B.
Arturo Aylwin A.
Enrique Correa R.
Nelson Herrera A.
Víctor Maldonado R.
Luis Meneses V.
José María Saavedra V.

La Corporación de Promoción Universitaria agradece a la
Oficina Regional de Vivienda y Desarrollo Urbano
para Sudamérica (RHUDO/SA) de la Agencia de los Estados Unidos
para el Desarrollo Internacional (USAID)
y
a la Universidad Internacional de Florida (FIU)
su colaboración para la publicación de este libro.

Es Propiedad
Derechos Reservados para todos los países
Inscripción Nº 93.938
I.S.B.N.: 956-229-052-2
Corporación de Promoción Universitaria
Av. Miguel Claro 1460
Santiago de Chile
1995

INDICE

Presentación 7
Prólogo 9
Síntesis de las discusiones del Taller: "Desafíos para el Fortalecimiento del Municipio" 13

GENERACION Y COMPETENCIAS DE LOS ORGANOS DE LAS MUNICIPALIDADES

LAS FUNCIONES DEL MUNICIPIO 25
Enrique Correa R.
I. La necesidad de nuevas reformas 25
II. Algunas reflexiones sobre el Municipio y su relación con los Gobiernos Regionales 27
III. Municipio y Participación 30

GENERACION Y COMPETENCIA DE LOS ORGANOS DE LA MUNICIPALIDAD 31
Víctor Maldonado R.

RELACIONES ENTRE LOS NIVELES REGIONAL Y MUNICIPAL

RELACIONES ENTRE LOS NIVELES REGIONAL Y MUNICIPAL I 43
Arturo Aylwin A.
I. Introducción al tema 43
II. Principios ineludibles de ponderar cuando se analiza la relación Municipio-Gobierno Regional 45
III. Algunas precisiones vinculadas a la relación Municipio-Gobierno Regional 49
3.1. Marco Constitucional y Legal 49
3.2. Problemas y desafíos vinculados a la relación Municipio-Región 54
IV. Bases de una propuesta para el fortalecimiento armónico de las Municipalidades y los Gobiernos Regionales 56

RELACIONES ENTRE LOS NIVELES REGIONAL Y MUNICIPAL II 61
José María Saavedra V.

RELACIONES ENTRE LOS NIVELES REGIONAL Y MUNICIPAL III 73
José Antonio Abalos K.
Introducción 73
I. Desafíos derivados de las reformas regionales y locales 74
1.1. La emergencia de una nueva forma de Gestión Pública 74
1.2. Nuevas formas y Nuevos actores en la política 76
1.3. Un nuevo diálogo entre autoridades descentralizadas y la sociedad civil 78
II. Algunas consideraciones teóricas 79
2.1. Desarrollo Regional versus Desarrollo Local 79
2.2. Desarrollo Regional vía fortalecimiento municipal 80
2.3. El Desarrollo Regional con Desarrollo Municipal 81
III. Algunos datos del contexto 82
3.1. Los heterogéneos tamaños demográficos y territoriales 82
3.2. Diversidad económica, social y cultural 83
3.3. El difícil diálogo entre nuestra loca geografía y la homogeneidad de los esquemas legales y administrativos 84
IV. Ambitos formales y reales de articulación 85
4.1. Referido a los objetivos y ámbitos de acción 85
4.2. La vinculación de los actores políticos y sociales 85
4.2.1. Consejeros Regionales y Provinciales 85
4.2.2. El papel de las Bancadas Parlamentarias 86
4.3. Lo referido a cuestiones técnicas de gestión y planificación 87
4.3.1. En el campo de la planificación estratégica 87
4.3.2. En el campo de la coordinación sectorial regional 88
4.3.3. El papel técnico articulador de las Gobernaciones 89
4.3.4. En el ámbito del sistema nacional de inversión 90
4.3.5. La planificación urbana y el ordenamiento territorial 90
4.3.6. Las dependencias en los recursos para inversión 91

GESTION, PROCEDIMIENTOS Y CONTROL ADMINISTRATIVO Y FINANCIERO

EL SISTEMA MUNICIPAL ACTUAL: ELEMENTOS DE GESTION ADMINISTRATIVO-FINANCIERA 95
Nelson Herrera A.
I. Los obstáculos del Sistema Municipal 95
II. Elementos de gestión Administrativa 99
III. Elementos de gestión Financiera 105

GESTION MUNICIPAL, SUS PROBLEMAS Y DESAFIOS 111
Luis Meneses V.
I. Los principales problemas 111
II. Los desafíos del futuro 116
III. Lineamientos generales de una política 118
IV. Bases de una estrategia 119
Comentario final 120

EL FINANCIAMIENTO MUNICIPAL: PRINCIPALES DESAFIOS Y ALGUNAS OPCIONES .. 121
Gabriel Aghón B.
Introducción 121
I. Algunas reflexiones sobre la asignación de competencias y el financiamiento municipal ... 122
II. Los principales instrumentos del financiamiento municipal: Consideraciones generales .. 126
2.1. La tributación local: Potencialidades y restricciones de la principal fuente de ingresos propios 126
2.2. Las tasas y/o cobros a usuarios: Hacia la autocosteabilidad de los servicios 127
2.3. Las transferencias del Gobierno Central: Alta dependencia de esta fuente de ingresos y posibles connotaciones sobre el esfuerzo fiscal local 128
2.4. El endeudamiento municipal: Mayores posibilidades de inversión y de riesgo en la estructura de las finanzas locales 130
III. Retos y desafíos del financiamiento municipal 131
Bibliografía 137
Anexo: Cuadros estadísticos 138

LISTA DE PARTICIPANTES 149

PRESENTACIÓN

La reforma del Sistema Municipal, iniciada durante el Gobierno de don Patricio Aylwin con la aprobación de la Ley N° 19.130 de Marzo de 1992, que modificó la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, ha estado marcada por el difícil y limitado acuerdo que los partidos políticos han logrado en la discusión parlamentaria. A pesar de la existencia de un creciente consenso nacional sobre la urgencia de modernizar la administración municipal, a fin de mejorar su capacidad de gestión, lograr una mayor transparencia de sus procesos internos y alcanzar un mayor grado de satisfacción de las necesidades de la comunidad, el debate se ha concentrado en el sistema electoral, suscitando desacuerdos que, de no resolverse en forma oportuna, alejan en el tiempo la concreción de la esperada reforma.

Con el propósito de contribuir a la búsqueda de consenso en torno a la reforma del Sistema Municipal, la Corporación de Promoción Universitaria, a través de su Programa en Gestión Directiva Municipal, convocó a un selecto grupo de autoridades públicas, personeros políticos y expertos municipales a analizar un conjunto de temas estratégicos para la formulación de una política municipal coherente con el fortalecimiento institucional en el contexto del proceso de descentralización que vive el país.

Dicha iniciativa se concretó en el Taller que, bajo el título de "Desafíos para el Fortalecimiento del Municipio", se efectúo en el Balneario Termas de Jahuel, del 4 al 6 de enero de 1995 y cuyas ponencias y la síntesis de sus discusiones se presentan en esta publicación. El encuentro contó con los auspicios de la Oficina Regional de Vivienda y Desarrollo para Sudamérica (RHUDO/SA) de USAID y de la Universidad Internacional de la Florida (FIU) y con el patrocinio de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) y de la Asociación Chilena de Municipalidades.

PRÓLOGO

La exitosa reestructuración económica de Chile es un modelo para el hemisferio. Aunque su transición política hacia una democracia total se inició hace apenas cinco años, ésta se encuentra muy avanzada. El Presidente actual fue electo por un período completo y está ejerciendo sus funciones después de una administración transicional de cuatro años. Está funcionando un Congreso Nacional elegido y el Sistema Judicial Civil del país está logrando reformas considerables. Las autoridades municipales electas asumieron sus cargos a finales de 1992, luego de casi dos décadas en que el Gobierno Local estuvo en manos de Oficiales designados por el Gobierno Militar.

La modernización del sector público es ahora el principal reto para Chile. El país busca una mayor eficiencia y efectividad en la provisión de servicios públicos a través de medidas como: desmonopolización/desregularización; simplificación de trámites; mayor responsabilidad y respuesta hacia los contribuyentes; y, mayor transparencia y participación ciudadana en la toma de decisiones.

Para lograr estas mejoras las responsabilidades en la provisión de servicios deben ser asignadas a las entidades y autoridades que estén lo más cercanas posibles a los grupos a quienes se desea beneficiar. Por lo tanto, la descentralización de responsabilidades y capacidades a las municipalidades y a otras unidades subnacionales de gobierno debería ser el corazón de los esfuerzos de Chile para modernizar su sector público, adicionalmente, y en

especial en un país con las condiciones geográficas de Chile, el incremento de la autonomía regional y local permitirá la generación de ideas e iniciativas y el mejoramiento del enfoque de los esfuerzos para combatir la pobreza; esta sinergia estimulará el proceso económico local.

El retorno de la democracia en Chile ha dado nuevos impulsos para agregar una esencial pero ausente dimensión política al proceso de descentralización iniciado por el régimen anterior. Sin embargo, el compromiso de Chile hacia la descentralización está en una encrucijada. El ritmo en que se realizarán progresos en este campo en el futuro es incierto. El poder político no está siendo transferido fácilmente en ningun i parte. En Chile, las fuertes raíces y tradiciones centralistas persisten a pesar de las demandas por mayores recursos y autonomías de las autoridades municipales electas para poder responder a las expectativas de sus electores. Los esfuerzos de estas autoridades locales están ahora siendo resaltados por el cabildeo que la recientemente formada Asociación Nacional de Municipalidades está realizando. Los opositores de la descentralización, por otro lado, señalan las débiles capacidades de los Gobiernos Regionales y la necesidad de mantener la austeridad fiscal a través del control centralizado. El concepto de gradualismo es fuerte.

En consecuencia, el naciente debate sobre la descentralización en Chile promete ser vigoroso y fructífero. Los resultados determinarán el grado de modernización que el sector público de Chile experimentará en lo que resta de esta década e indicarán si las ciudades se encuentran en condiciones de cumplir con las necesidades de sus habitantes. El debate dará las pautas para la naturaleza de desarrollo económico y político del país conforme se acerca el próximo siglo. En muchos aspectos, debido a que Chile está siendo el centro de atención por sus logros, sus determinaciones de políticas y sus decisiones de implementación serán también importantes para otros países de América Latina que considere medidas similares para la modernización.

Los problemas que están siendo discutidos en Chile, son directamente relevantes para las deliberaciones en muchos otros países. Entre estos se encuentran:

- Limitaciones Financieras - Transferencias nacionales inadecuadas y autoridad limitada sobre la generación local de ingresos contribuye a una seria falta de recursos tanto operacionales como de inversión.

- Impedimentos Legales y Organizacionales - Estructuras legales obsoletas y la falta de flexibilidad administrativa limitan las innovaciones en la provisión de servicios, así como la habilidad para simplificar procedimientos y manejar los Gobiernos Locales en forma eficiente.

- Responsabilidad y Participación Ciudadana - Autoridades locales han

demostrado poco sentido de respuesta hacia los constituyentes en términos de responsabilidad por sus decisiones/acciones y las ciudadanía no tiene oportunidades adecuadas de participación en las decisiones y el establecimiento de prioridades de los Gobiernos Locales.

- Responsabilidades Inciertas - Con la creación reciente de los Gobiernos Regionales, hay falta de claridad en la relación entre los niveles de Gobierno Regional y Municipal y hay una falta de definición de sus respectivos roles.

- Falta de Personal Capacitado - El personal municipal no se encuentra bien preparado para asumir papeles diferentes. No existe planificación en los programas de entrenamiento ni tampoco un buen financiamiento, y en muchos casos, son inapropiados para sus necesidades.

La Oficina Regional de Vivienda y Desarrollo Urbano para Sudamérica (RHUDO/SA) de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID, se complace en apoyar el debate de estos problemas en Chile. Estamos convencidos de que el análisis objetivo producirá consenso sobre la necesidad de adoptar políticas que, a través de la descentralización, permitan la reorganización del Gobierno y la simplificación de procesos que afecten la calidad de vida urbana. Tal como sucede en el resto de América Latina, la mayoría de la gente pobre de Chile se encuentra en las ciudades y su número aumenta día a día. Los problemas de pobreza urbana son cada vez más complejos y no podrán ser adecuadamente solucionados si no existen Gobiernos Municipales modernos.

Por consiguiente, el taller "Los Desafíos para el Fortalecimiento del Municipio", organizado por la Corporación de Promoción Universitaria (C.P.U.) en enero de 1995, constituyó una oportunidad conveniente para elevar la calidad del debate sobre la descentralización en Chile. El apoyo y la participación profesional provista por la Subsecretaría de Desarrollo regional y Administrativo (SUBDERE) del Ministerio del Interior y por la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM), destacó la calidad de los análisis presentados y el intercambio de discusiones entre los representantes de una amplia percepción política. Colaboraciones de esta naturaleza hacen posible la realización de foros fuera del escenario politizado para lograr una abierta discusión sobre algunas reformas legislativas, entre ellas, la elección directa de Alcaldes, mayor flexibilidad en la contratación del personal municipal, provisión de servicios urbanos en forma más eficiente, y más significativa participación ciudadana.

Es precisamente este tipo de análisis y diálogo de políticas el que busca promocionar nuestro Proyecto sobre Descentralización y Gobiernos Locales, desarrollado conjuntamente con la Universidad Internacional de Florida (FIU).

El evento que produjo los informes y memorias publicados en este documento fue el tercero de una serie de talleres promocionados por RHUDO/SA - FIU en Chile, cuyo propósito fue proporcionar oportunidades de consenso hacia el fortalecimiento de los Gobiernos Municipales y Regionales. El primero de estos talleres, organizado por C.P.U. en enero de 1994, fue un Taller Latinoamericano sobre Financiamiento Municipal, Privatización de Servicios, y la Relación entre los sectores Municipal y Privado. El segundo taller, organizado en agosto de 1994 por el Centro de Estudios y Asistencia Legislativa (CEAL) de la Universidad Católica de Valparaíso, abarcó temas como Regionalización, Descentralización y Desarrollo Regional. El cuarto evento, organizado por PARTICIPA, está programado para marzo de 1995 y se titula "Sistemas de Información Municipal: Herramientas para una Gestión Transparente, Responsable y Participativa".

FIU y RHUDO/SA agradecen el apoyo y la colaboración proporcionados por las organizaciones chilenas y por los expertos que participan en este tercer taller. Estamos seguros de que todos los esfuerzos conjuntos antes descritos son un significativa contribución al importante debate de políticas que está sucediendo en Chile. Creemos además, que esta publicación en particular aumentará positivamente el compromiso del país en relación a la modernización del Gobierno Local.

Dr. Allan Rosenbaum
Institute for Public Management
and Community Service
Florida International University

Christopher Milligan
Director Encargado
Oficina Regional de Vivienda
Desarrollo Urbano para
Sudamérica, RHUDO/SA-USAID

SÍNTESIS de las DISCUSIONES del TALLER "DESAFÍOS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL MUNICIPIO"

I. PLANTEAMIENTOS BASICOS

Más allá de la variedad de enfoques, y los énfasis diferentes respecto de materias específicas, se puede afirmar que en el Taller hubo un grado de coincidencia substancial en cuanto a algunos elementos básicos que estuvieron siempre presente en los análisis de los participantes.

Estas bases que inspiraron el debate y, que, por ende, facilitaron claramente el acercamiento de las ponencias presentadas, por escrito o verbalmente, son fundamentalmente las siguientes:

1º Chile, en concordancia con una tendencia mundial, se ha decidido definitivamente por un política de descentralización del poder, como un factor ineludible para el desarrollo, pues facilita la solución rápida de los problemas por los actores afectados directamente.

Dentro del contexto de la descentralización territorial, corresponde un rol fundamental a las Municipalidades, concebidas como órganos dinámicos de desarrollo, de participación y de fortalecimiento de la democracia.

2º No es posible un verdadero régimen democrático sin un adecuado funcionamiento de las Municipalidades que constituyen, por su naturaleza, la expresión más natural de las respectivas comunidades locales. Por lo

mismo, el perfeccionamiento del régimen democrático exige su fortalecimiento.

3º El mejoramiento del régimen municipal está absolutamente ligado al proceso de modernización del Estado. No es concebible ejecutar dicho proceso marginando o subestimando a las Municipalidades.

En este punto hay que tener en cuenta que el proceso modernizador se centra fundamentalmente en la gestión administrativa con miras a lograr la máxima eficacia y eficiencia.

4º En el Sistema Constitucional Chileno las Municipalidades aparecen como órganos de administración y no de gobierno. Sin embargo, si se considera su competencia, susceptible de ser ampliada, en cuanto a fijar políticas y planes de desarrollo comunal, con un alto grado de autonomía, cabe reconocer la existencia verdadera de Gobiernos Municipales. Lo que se necesita es que ellos sean fortalecidos dotándolos de más recursos y potestades;

5º El concepto de Unidad Estatal que consagra la Constitución Política de Chile, tiene una aplicación concreta en cuanto al ejercicio de la función administrativa. Es así como la Ley Orgánica Constitucional de Bases de la Administración del Estado, establece como base esencial el principio de la unidad de la Administración. De este modo, las Municipalidades forman parte de esa unidad, no siendo legítimo considerarlas como entes totalmente independientes frente al Estado, sin perjuicio de que se deba respetar su atributo de autonomía. Podrá discutirse su mayor o menor grado de autonomía, pero en ningún caso puede ella confundirse con independencia.

Lo anterior exige la necesidad de coordinación entre los diferentes órganos que integran el Estado, siempre dentro de un marco de respeto a las competencias de cada uno de ellos. Cabe destacar que este es un tema muy sensible para los municipios, pues está en juego el respeto mismo hacia las comunidades locales.

6º La participación de la comunidad organizada constituye otro elemento clave en los procesos de modernización y de descentralización. Por eso sino se produce esa participación en el ámbito local, los recursos e instrumentos de que gozan las Municipalidades serán siempre escasos para atender las necesidades públicas.

7º Resulta ineludible que las Municipalidades tengan una actitud definida de apertura hacia el sector privado de tal manera que éste pueda realizar acciones de apoyo y de complementación a la gestión municipal.

8º El crecimiento desmesurado de las zonas urbanas, especialmente de las metrópolis, plantea un desafío especial, caracterizado por la complejidad e intensidad de los problemas. Es indiscutible que a los municipios les corresponde desempeñar un rol protagónico en la materia.

9º Aunque es necesario encontrar en forma urgente las soluciones a los problemas, no puede ignorarse que la descentralización debe hacerse conforme a principios de gradualidad y de flexibilidad como supuestos ineludibles de éxito. Toda improvisación, rigidez o cambio violento puede provocar efectos muy negativos y contradictorios a los fines que se pretende.

10º El perfeccionamiento de las Municipalidades implica un desafío de tipo cultural, lo que compromete, por igual, a todos los actores políticos, administrativos y sociales.

II. DIAGNOSTICO DE LA SITUACION ACTUAL

El examen de las diferentes ponencias presentadas y el desarrollo del debate permite hacer un especie de diagnóstico sobre las principales carencias e imperfecciones de que adolecen actualmente los Municipios.

Al respecto podría hacerse el siguiente resumen:

1º Se observa en general, que las municipalidades han sido dotadas con amplias facultades y variadas atribuciones lo cual no se correlaciona con los recursos con que disponen. Estas limitaciones financieras provienen especialmente de las rigideces de la legislación vigente y de una inadecuada planeación de los compromisos monetarios en función de los ingresos de la municipalidad. Ambos factores determinan, entre otros, que exista una desvinculación entre el presupuesto municipal y la planificación, la generación insuficiente de recursos en las municipalidades, la preeminencia de recursos externos sobre los propios, la falta de mecanismos de integración con el sector privado y una serie de restricciones para la exploración de nuevas fuentes de financiamiento.

2° Hay fallas en la legislación en cuanto a los mecanismos de control, a los ámbitos de competencia, a la organización, la que aparece muy rígida, al régimen de responsabilidades, etc.

No cabe duda de que la nueva legislación municipal significó un avance notable, pero debe ser perfeccionada. Es útil recordar que gran parte de las debilidades del Sistema Legislativo se mantienen desde la vigencia de la Ley N° 18.695, la que sólo fue parcialmente modificada en el momento en que los municipios se incorporan al régimen democrático.

3° No hay una visión clara sobre el significado y extensión de la autonomía municipal, lo que provoca posiciones encontradas y conductas negativas. Aún más, dicho atributo no siempre es atendido y respetado por otros servicios, especialmente del Gobierno Central.

Es evidente que existe mucha ignorancia y confusión en todos los niveles sobre esta materia, lo que provoca enfrentamientos artificiales y dañinos al interés colectivo.

4° No existe el adecuado respeto al principio de coordinación que debe inspirar la acción de los diferentes órganos administrativos. Ello ocurre tanto entre las Municipalidades, como en la relación con los Gobiernos Regionales y los servicios públicos vinculados al Gobierno Central. Aún más, esta falta de coordinación se detecta inclusive dentro de los mismos Municipios.

Es indiscutible que tal cuadro lesiona gravemente la eficiencia de las Municipalidades y provoca frustraciones en los vecinos.

5° Por regla general, es muy escasa la participación de la comunidad.

Es particularmente grave la débil y a veces nula gestión de los Consejos Económicos y Sociales Comunales, órganos establecidos con el fin preciso de garantizar esa participación. El régimen de estos Consejos se presta para muchas confusiones y ellos aparecen desprovistos de atribuciones suficientes, lo que ha provocado dos fenómenos de particular gravedad: a) La falta de interés por integrar y trabajar en estos Consejos, y b) La subestimación de que han sido objeto por parte de muchos Alcaldes y Concejos.

6° Hay carencias en cuanto a idoneidad y capacidad, e inclusive a veces de solvencia moral, en muchas autoridades municipales. Ello explica las constantes descalificaciones recíprocas, las rencillas inútiles, las acciones, omisiones de entrabamientos que ocurren en diversas Municipalidades, lo que está provocando un desprestigio del sistema.

Esta situación se ha visto facilitada y agravada por el mecanismo absurdo de elección de los Alcaldes y las divisiones de sus períodos de mandato.

Por otra parte, existe coincidencia para reconocer que un Alcalde sin condiciones de liderazgo está prácticamente condenado al fracaso.

Igualmente, la oportunidad que dio la ley para asegurar una mejor dirección y gestión administrativa a través del Administrador Municipal ha sido generalmente despreciada, sea por celos de los Alcaldes o por no haber sido designados en esos cargos a personas con condiciones de mando y no habérseles delegado las suficientes facultades.

7º El problema del personal municipal es bastante grave. Han escaseado los funcionarios, tanto en calidad como en cantidad, aunque últimamente este último aspecto ha podido ser salvado en parte con las nuevas plantas municipales.

La mayoría de los Alcaldes se quejan de las rigideces excesivas que existen en materia de administración de personal, lo que da lugar a abusos en la inamovilidad funcionaria. También agrava el problema el régimen absurdo de calificaciones, lo que implica que no hay incentivos reales para los buenos empleados.

8º En muchas Municipalidades faltan procedimientos claros, suficientemente conocidos, en cuanto al régimen de adquisiciones de concesiones y otros contratos administrativos, lo que provoca una sensación pública de falta de transparencia, muy dañino para el prestigio municipal.

9º A las Municipalidades se les han estado entregando más facultades y, por lo mismo, mayores responsabilidades sin que les entreguen los recursos necesarios, especialmente financieros. Ello cobra particular gravedad tratándose de la mantención de los servicios de educación y salud.

10º Existen debilidades en los controles los que, en general, se han caracterizados por su carácter formalista y a veces entrabante, no centrándose en los aspectos más esenciales de la gestión municipal.

Igualmente, a veces operan fiscalizaciones paralelas al margen de todo Sistema. Por otra parte, las unidades de control interno no tiene en muchas ocasiones ni la fuerza ni la implementación necesaria.

11º El mecanismo previsto por la ley para crear asociaciones municipales, en los más variados ámbitos y efectos, no ha sido suficientemente

aprovechada por los Municipios, salvo en lo que respecta a la Asociación Nacional y sus Capítulos Regionales y en otros casos muy aislados.

En esta materia hay que considerar que la legislación permite que dos o más municipalidades, sean o no colindantes, pueden tener servicios comunes y realizar la más variada gama de acciones en común, aunando esfuerzos y aprovechando en mejor forma los recursos.

12° Se han presentado a veces situaciones muy negativas por excesos de tipo político, distorsionándose la índole de los problemas y el rol de los municipios. Nadie desconoce el carácter político de los municipios, en un sentido amplio, ni tampoco lo legítimo que es efectuar actividad política. Lo reprochable es hacer de todo problema un pretexto para hacer confrontaciones de partidismo político, pues se perjudica la gestión municipal.

III. CONCLUSIONES

El Taller no terminó con conclusiones. Sin embargo, de las diversas intervenciones se puede deducir que hubo proposiciones coincidentes, las que podrían resumirse en lo siguiente:

1° El fortalecimiento de las Municipalidades exige preocuparse preferentemente de su capacidad de gestión. Ello implica la planificación estratégica, el diseño de indicadores de gestión y el empleo de las técnicas y demás instrumentos que son propios de una gestión administrativa eficaz y eficiente, puesta al servicio de los usuarios que son los vecinos.

Por muy perfecta que sea la estructura y el régimen jurídico, los municipios no tendrán resultados positivos si no hay eficiencia en su gestión. Prueba de lo mismo es que Municipalidades con estructura, recursos y problemas semejantes obtienen resultados del todo diferentes debido precisamente a la distinta calidad de la gestión.

2° En materia de financiamiento municipal, uno de los elementos estrechamente relacionada con un tema sobre el cual hubo un gran debate durante el seminario, el de la autonomía municipal, se señalaron varias proposiciones entre las cuales aparecen como relevantes y prioritarias las siguientes: la flexibilización de la normativa vigente la cual facilitaría la gestión interna y externa de los recursos y, por otro lado, con claros propósitos de incrementar los recursos propios y la autonomía sobre los

mismos resulta conveniente la exploración de nuevas fuentes de financiamiento. En relación a las transferencias gubernamentales parece necesario la flexibilización de los términos de referencia de los distintos fondos para así favorecer el respeto a las prioridades locales. Y un tema sobre el cual hubo amplio consenso fue el relativo a la incorporación del sector privado al desarrollo local y en este aspecto, no tan solo se considera al sector privado como una fuente de financiamiento sino como un actor relevante y necesario al desarrollo integral de la comuna.

3º Es ineludible establecer un sistema de elección directa de los Alcaldes, sin posibilidades de dividir el mandato.

4º Es importante que todos los actores del proceso municipal, particularmente los partidos políticos, tengan especial preocupación por la adecuada selección de los candidatos a Concejales y Alcaldes, de manera que estos reúnan las condiciones necesarias que les permitan actuar con eficiencia y responsabilidad.

5º Tiene que lograrse una mayor claridad sobre la autonomía municipal. Cualquiera que sea la posición que se tenga al respecto, deben siempre operar mecanismos de coordinación con el resto de los órganos de la administración en sus distintos niveles territoriales.

En todo caso, hay que respetar las competencias que corresponden al Gobierno Central, a los Gobiernos Regionales y a las Municipalidades, cada uno en sus respectivos ámbitos.

Igualmente, en lo que corresponde debe irse traspasando de un modo gradual, progresivo y flexible, competencias y recursos desde el Gobierno Central y desde los Gobiernos Regionales hacia las Municipalidades. Desde luego existen tareas que por su naturaleza deben ser manejadas exclusivamente a nivel comunal y, por otra parte, conviene definir un rol más trascendente a los Gobernadores, en términos de colaboración a la gestión municipal.

Finalmente, el desarrollo regional, a cargo de los Gobiernos Regionales, debe lograrse con desarrollo municipal. Es muy peligroso el enfrentamiento de los Gobiernos Regionales con las Municipalidades. Pero hay que evitar el centralismo regional.

6º Se hace necesario dar una mayor flexibilidad a la estructura y planta de las Municipalidades. La idea es que cada municipio tenga mayor competencia

para darse la estructura y planta más adecuadas, según la realidad de la respectiva comuna, dentro de los parámetros generales que fije el legislador.

7º Hay que acercar el municipio al vecino. Ello requiere un sistema de comunicación, de información y de apoyo permanente, para lo cual se plantearon diversas fórmulas y se dieron a conocer distintas experiencias.

8º Es preciso terminar con las actuales rigideces del régimen de personal. Debe operar en cambio, un sistema objetivo de selección, de promoción y de eliminación, incentivando la buena gestión, sobre la base de aplicar indicadores de eficiencia y rendimiento.

9º La capacitación, a todo nivel, es fundamental. Esta tarea debe ser realizada con el apoyo del Gobierno Central, de los Gobiernos Regionales, de las Universidades, de las Organizaciones no Gubernamentales y de los Institutos especializados. Ello supone ampliar substancialmente los recursos destinados anualmente a esta tarea.
10º Es necesario efectuar las reformas legales destinadas a precisar la competencia municipal, dando una estructura flexible, mejorando los sistemas de control, etc. Sin embargo, no siempre las Municipalidades ejercen las facultades que actualmente les confiere la ley.

11º Hay que implantar un sistema de control adecuado, sobre la base de establecer una fiscalización oportuna, finalista, planteada en función de los resultados de la gestión;

12º Es indispensable preocuparse de la transparencia de las operaciones, lo que exige publicidad de los actos, uniformidad de los procedimientos, con las adecuadas garantías al interés público y al patrimonio municipal.

13º Es preciso incentivar por todos los medios la participación de la comunidad. Esto conlleva el rediseño de los Cescos y la reactivación de las Juntas de Vecinos y de las demás organizaciones comunitarias.

14º En cuanto a la privatización y externalización de los servicios municipales, principalmente en lo que se refiere a concesión de administración de bienes y establecimientos, de ejecución de acciones determinadas con particulares, debe procederse en forma pragmática, considerando el interés público comprometido, al margen de dogmatismo de cualquier especie.

15º Los excesos de la politización deben ser desterrados. Ello está muy ligado a la formación de una cultura adecuada.

16º El fortalecimiento municipal de un modo que favorezca al país en su conjunto, plantea un desafío y compromiso para todos los actores nacionales: Municipios, Gobierno Central, Gobiernos Regionales, Poder Legislativo, Partidos Políticos, etc.

GENERACIÓN Y COMPETENCIAS DE LOS ÓRGANOS DE LAS MUNICIPALIDADES

LAS FUNCIONES DEL MUNICIPIO

Enrique Correa Ríos
Director FLACSO-Chile

I. LA NECESIDAD DE NUEVAS REFORMAS

La descentralización es un requisito **sine qua non** de la modernización del Estado, y de la gobernabilidad del país.

Requerimos para modernizar el Estado de la existencia de pocas y poderosas instancias de decisión central, y muchas instancias de diseño y de ejecución de políticas distribuidas por el país. Necesitamos para asegurar por largo tiempo un país gobernable; adecuados y fluidos vínculos entre el gobierno y la ciudadanía y ello exige descentralizaciones mayores.

En rigor, durante el período del régimen militar no se generó una descentralización real, en la medida en que las instancias comunales y regionales seguían dependiendo directamente de un poder ejecutivo de enorme fuerza. Sin embargo, es innegable que se modernizó el municipio, se le dotó de nuevas funciones y competencia y se transfirieron a su administración los servicios de salud y educación que tienen, como es obvio, el impacto de primera magnitud a la calidad de vida de la gente.

En el período de gobierno del Presidente Aylwin, la reforma municipal fue considerada la reforma constitucional prioritaria, aún por encima del paquete de reformas dirigidas a normalizar, desde un punto de vista democrático, la cúpula del Estado (senadores designados, inamovilidad de los comandantes en jefe, etc.).

El propósito del gobierno era en esos momentos, por un lado, democratizar los municipios y por otro, generar mejores condiciones de funcionamiento legislando acerca de subsidios y asignaciones de salud y educación, de plantas municipales y de rentas municipales.

La prioridad establecida buscaba convertir a la democracia en un fenómeno político que la gente pudiera percibir en su vida cotidiana, dotando de legitimidad ciudadana al municipio modernizado, surgido de las realizadas por el régimen militar.

La opción gubernamental suponía dedicar un tiempo sustancial del período de gobierno a generar una institucionalidad municipal, en condición de cumplir sus nuevas funciones de gobierno y administración.

No hubo entonces, en momento alguno, una tentación de recentralización del Estado o de retornar a la forma de funcionamiento del pasado, sí más bien el dotar a esa descentralización de la institucionalidad y de los recursos suficientes, que le permitan operar con la autonomía que generalmente le concedía la ley.

Por otro lado, el gobierno del Presidente Aylwin estimaba que se requería terminar bien la reforma municipal y asegurar un normal funcionamiento de las nuevas instituciones, antes de dar el segundo paso de descentralización representado por la reforma regional.

De nuevo no se trataba de desconfianza en los procesos de regionalización, sino solamente de una conducta de cautela y prudencia para no enfrentar al Estado a vivir dos experimentos, el municipal y el regional, de manera simultánea.

La negociación con la oposición condujo, no obstante, los acontecimientos en otra dirección. La oposición puso como condición de la aprobación en general, de la reforma municipal, el tratamiento prácticamente simultáneo de las reformas regionales.

Creo que es posible afirmar ahora, que esa simultaneidad no condujo a una legislación que generó una institucionalidad que no es estrictamente **racional**, sino negociada de acuerdo a los intereses de los grupos políticos en **esos momentos.**

Por ejemplo, la elección directa de Alcaldes, no pudo prosperar por la negativa de partidos tanto de oposición como de gobierno, que temían que su posición dentro de sus respectivas coaliciones se viera deteriorada. En otro caso, el singular modo de elección indirecta de los consejeros regionales fue el producto de una ardua negociación, en que la oposición exigía dotar de grandes atribuciones al Consejo Regional; pero se negaban a que sus miembros fueran electos de modo directo.

En la medida, entonces, en que la forma de nuestras estructuras descentralizadas no obedecen en su origen completamente a una racionalidad objetiva, ella debe ser evaluada en su funcionamiento real, buscando concordar nuevos criterios para reformas que despejen muchas atribuciones superpuestas y diversos conflictos de competencia, actuales o futuros.

II. ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL MUNICIPIO Y SU RELACIÓN CON LOS GOBIERNOS REGIONALES

Decíamos, al comienzo de estas notas, que la descentralización se relaciona con dos objetivos fundamentales para el futuro de nuestro proceso de modernización.

Por un lado contar con un Estado de mayor agilidad para actuar con eficiencia y eficacia, en condiciones de priorizar sus tareas y compromisos y fiscalizar sus recursos.

Esa función, no puede ser cumplida de verdad, sino se resuelve de manera efectiva su relación y diferenciación de funciones con el gobierno regional, y con las gobernaciones provinciales.

Regiones, provincias y municipios pueden ser socios en un proceso de descentralización en doble sentido: la región puede proteger y apoyar la autonomía municipal y dejar de considerar al municipio como un potencial adversario, o contendor burocrático. Por otra, el municipio debiera convertirse en un colaborador, difícil de sustituir, en el proceso de desarrollo regional.

Las respectivas leyes regional y comunal debieran ser cuidadosamente revisadas para establecer claras delimitaciones de competencias, entre las distintas administraciones desconcentradas y descentralizadas, con el fin de prevenir luchas burocráticas que pueden anular, en buena medida, la efectividad del proceso descentralizador.

En todo caso, por delimitadas que formalmente sean las competencias, hay que prevenirse de todo conflicto , estableciendo medios adecuados para negociar y concertar sus soluciones o simplemente para dirimir.

Sería útil, también, junto a la creación de hábitos de negociación y concertación entre las distintas administraciones, establecer sistemas transversales de coordinación entre distintos organismos regionales, provinciales o comunales emparentados por objetivos similares o simplemente por tareas de duración temporal que requieren de concurrencia de un "task force" compuesto por funcionarios de distintas reparticiones del gobierno regional o comunal.

Probablemente las gobernaciones provinciales podrían desempeñar un buen vínculo concertador, entre las municipalidades y los gobiernos regionales.

En el caso de las gobernaciones, hay que tomar nota del escaso rol institucional que éstas desempeñan y de la necesidad, por tanto, de usar mejor la capacidad instalada que ellas representan.

Un mal concepto de la autonomía municipal que los lleva al enclaustramiento respecto de las otras instancias de gobierno existentes en la región, repercutirá negativamente en el desarrollo de la región en sus conjunto. A su vez, las instituciones regionales y municipales pueden prestar servicios de cooperación al municipio de especial utilidad para aquellas comunas que carecen de la masa crítica suficiente para cumplir, en buenas condiciones técnicas y financieras, sus numerosas y delicadas obligaciones.

En un documento que varias instituciones (Corporación Tiempo 2.000, Corporación Libertas, CED y FLACSO) presentamos al gobierno, a petición de éste, se señala la propuesta de algunas modificaciones en relación a la vinculación entre regiones y municipios que toca, de algún modo, a la estructura de ambos.

Proponemos institucionalizar mejor la relación entre gabinete y Consejo regional, que permita a los consejeros convertirse en operadores institucionales y políticos de la articulación de los procesos locales en un contexto regional.

La ley debiera permitir e incluso estimular la creación de comisiones consultoras e incluso resolutivas, dedicadas a diversos temas de alcance regional.

En cuanto a la superación de funciones, hemos propuesto por lo menos tres asuntos:

Eliminar de la legislación todo vestigio de un rol sustitutivo de la voluntad municipal, por parte del gobierno regional.

Tal es el caso, por ejemplo, de la aprobación del Plan regulador comunal, que al ser aprobado en el Consejo Regional coloca a éste en una especie de nivel jerárquico superior al municipio, lo que es contradictorio con los criterios descentralizadores.

El punto más conflictivo, sin embargo, es el que se refiere a las facultades del Consejo Regional de priorizar proyectos, sin que estén obligados por la ley a tener en cuenta las decisiones del municipio.

Probablemente, deberíamos caminar hacia una composición distinta del Consejo Regional, incluyendo a alcaldes, concejales o integrantes de los Consejos económico-sociales comunales.

Más allá de los mecanismos de **aprobación** que requieren ser reforzados con criterios locales, es muy importante generar modificaciones también en los mecanismos de **asignación** de recursos.

El primer asunto se relaciona con el cumplimiento del compromiso

gubernamental en el aumento gradual y persistente tanto del volumen, como de los sectores cuyos presupuestos se descentralizan en su asignación.

La contrapartida de esta mayor asignación es una mayor transparencia de los mecanismos, vale decir, claridad en los municipios respecto del volumen de recursos globales manejados por el gobierno regional por una parte y por otra, clarificar el modo como se integran las propuestas locales en la planificación regional.

En estas materias, la información es un punto clave para que el municipio reciba las señales adecuadas por parte de la administración regional, en relación a criterios de prioridad y evaluación de los proyectos anuales.

Algunas notas sobre funciones municipales:

No parece discutible que se requiera una reforma que simplifique las funciones municipales, las relaciones con las funciones de otros organismos de la región y las amplíe a otros campos no contemplados en el texto actual de la ley.

Cuatro criterios nos parece básicos:

- Desregular la vida municipal a partir de una plataforma mínima de funciones que se corresponda con aquellas que son esenciales para la vida de la comuna en cualquier condición, de modo tal que el municipio cuente con las facultades de modificar su estructura, la prioridad de sus tareas y el uso de sus recursos en función de su propia realidad, de la fuerza relativa de su institucionalidad y de la voluntad de sus ciudadanos.

- Se debiera iniciar una reforma legal para permitir al municipio una ingerencia mayor en los asuntos del desarrollo económico comunal. Lo anterior tiene como condición, no la transformación del municipio en una especie de micro-empresa, sino por el contrario, a abrir oportunidades en la comuna a la inversión privada local.

- Todo el conjunto de competencias municipales que la ley califica como no esenciales o como compartidas debieran transformarse en un palanca que estimulara los convenios del municipio con organismos de gobierno regional o central o en un incentivo para multiplicar el asociacionismo municipal.

- Los financiamientos especiales y los aportes extraordinarios que se entregan frecuentemente a los municipios deben vincularse cada vez más

a la obligación de definir el Plan de Desarrollo Comunal compatibles con el plan regulador (lo que no siempre ocurre en la actualidad) y sobre todo con el Plan de Desarrollo Regional.

III. MUNICIPIO Y PARTICIPACION

Al comienzo de estas notas dijimos también, que la descentralización era una condición de la gobernabilidad concebida ésta con la existencia de un tejido de relaciones, participación, consultas y acuerdos entre el Estado y la ciudadanía.

Mientras más descentralizado sea el Estado, más difícil es el logro. La descentralización no es solamente el traspaso de facultades administrativas a instancias más pequeñas y más cercanas a los problemas que debe resolver. La descentralización busca ser un estímulo a traspasar más facultades y capacidades de decisión desde el Estado a las personas, a los ciudadanos.

La ley municipal prevé como principal organismo de participación ciudadana al Consejo Económico Social Comunal. La experiencia de estos Consejos no ha sido feliz y constituyen un fracaso de la fórmula.

Se requiere dotar de nuevas facultades a estos organismos especialmente relacionados con la fiscalización ciudadana de la gestión municipal. Este es un modo, además, de establecer lazos más vinculantes entre la ciudadanía y el municipio.

El Consejo Económico Social debiera además tener facultades más amplias de proposición al Consejo Municipal, estableciendo la obligatoriedad de examinar, a lo menos, dichas propuestas en plazos razonables; pero claramente en la ley.

A su vez, se debiera reforzar la normativa legal que haga obligatoriamente la información del municipio al CES, acerca del Plan Regulador.

La ley debiera además flexibilizar y desregular las normativas sobre participación, abriendo oportunidades diversas de asociatividad que contribuyan a una mayor ingerencia ciudadana en el desarrollo comunal.

Una opinión final sobre el tema, tiene que ver con ampliar y facultar la realización de plebiscitos comunales que hagan viable la "iniciativa popular" e incluso, "el veto popular". En el primer caso un determinado porcentaje de ciudadanos puede proponer asuntos que se transformen en normas comunales, y en el segundo, puede exigir la derogación de determinadas disposiciones reglamentarias.

En todo caso, es claro que si el municipio no logra convertirse en una ocasión de apropiación de lo público, por parte de los ciudadanos, buena parte de su tarea más esencial en la institucionalidad quedará sin ser cumplida.

GENERACIÓN Y COMPETENCIA DE LOS ORGANISMOS DE LA MUNICIPALIDAD

Víctor Maldonado R.
Secretario de Capacitación, Asociación Chilena de Municipalidades

La modernización del municipio, en lo que se refiere a la generación y competencia de sus órganos, a su organización interna y a otros temas fundamentales, enfrenta una doble realidad: por un lado, se constata un importante grado de consenso por parte de todos los actores directamente involucrados, por otro, un efecto muy reducido de dichos consensos en vistas de ahondar los acuerdos básicos hacia proposiciones más específicas. Es pues, de gran interés identificar las coincidencias existentes con la finalidad de avanzar en formas prácticas de profundizar las bases de acuerdos existentes pero no procesados.

1. La posibilidad de una cuarta etapa en la historia reciente de las municipalidades

En las últimas décadas, el país ha pasado por tres etapas en el proceso de desarrollo municipal.

La primera es la que corresponde al período democrático anterior a 1973, durante un período largo las municipalidades en Chile gozaban de representatividad pero no de recursos para realizar acciones al servicio de la comunidad. En efecto, las autoridades municipales eran electas de modo indirecto al escoger regidores, los que a su vez, elegían a los alcaldes, salvo en

un número limitado que incluía a las principales municipalidades del país. El sistema era aceptado y no cuestionado. En cambio, la municipalidad en Chile no tenía capacidad de resolución de problemas debido a una cantidad de recursos en extremo limitados. Era un municipio representativo, pero no gestor.

En una segunda etapa, profundizada durante el régimen militar, el cuadro tiende a invertirse: el municipio se ve dotado de recursos aumentando considerablemente sus funciones y competencias, pero pierde la representatividad de sus autoridades.

En efecto, durante el régimen militar, el municipio ve acrecentada la cantidad de recursos que maneja y de funciones que cumple, incluyéndose aquí los servicios traspasados de salud y educación. Sin embargo, las autoridades municipales ya no son representativas de las diversas comunidades, sino que son impuestas desde el Estado central. Es un municipio gestor, pero no representativo.

En una tercera etapa y luego de las elecciones municipales de 1992, se consigue por primera vez, que el municipio tenga simultáneamente, autoridades representativas y recursos propios para realizar sus funciones. Pero, no obstante, la cantidad de problemas acumulados y los que se agregaron en la propia transición política, han dejado a los municipios con una especie de "autonomía precaria o condicionada".

Es necesario establecer si es posible que el municipio chileno pase a una etapa de pleno ejercicio de su autonomía basada en la solvencia de su capacidad de gestión. Hay una clara oportunidad para ello, pero se puede concordar que los procesos de descentralización han probado no tener la característica de ser irreversibles y que, si se comete errores graves, el estado actual de autonomía condicional o precaria se puede agravar y aún experimentar retrocesos.

2. La posición de los actores: municipios y gobierno. Los puntos coincidentes en el diagnóstico y los criterios[1].

La modernización del municipio no sólo interesa a alcaldes, concejales y funcionarios. Lo que pase con las municipalidades condiciona fuertemente lo que ocurra con la descentralización administrativa y por lo mismo, con la modernización del Estado y es, por tanto, de su interés tanto como de la ciudadanía, la cual -que pase lo que pase- se verá siempre afectada.

[1] La posición de la Asociación Chilena de Municipalidades referida a los puntos 2 y 3 será presentada en la exposición siguiendo el esquema presentado en el último cuadro anexo.

El acercamiento entre los distintos involucrados se ve favorecido por una fuerte coincidencia en cuanto al diagnóstico y los criterios que deben guiar el desarrollo de los municipios, aunque no así respecto de los acentos.

En efecto, hay un diagnóstico común, que se expresa entre otros puntos (ver cuadro anexo) en el reconocimiento de aspectos tales como:

a) Una deficiente relación entre las autoridades y funcionarios de los distintos niveles: nacional, regional y local. Esto se ahonda por la existencia sólo formal de Planes de Desarrollo y por lo tanto su desvinculación de la definición del presupuesto (Plan Financiero), que debiera operar como instrumento de planificación y la ausencia de indicadores de gestión.

b) Existencia de una organización rígida fijada por la ley. Esto provoca unidades necesariamente excedidas de tamaño e inexistencia de otras dirigidas a afrontar temas emergentes, una planta de personal fija y detallada; política de remuneraciones desligadas del rendimiento laboral y ausencia de incentivos; carencias en la capacitación previa de quienes se incorporan a las municipalidades como funcionarios. Paralelamente, los actos municipales muestran por lo regular, un exceso de formalidades y los manuales de procedimientos no están plenamente incorporados en todas las áreas.

c) Déficit financiero y generación insuficiente de recursos con preeminencia de recursos externos por sobre los propios, los cuales además, son gestionados de una forma limitada; fallas en la colaboración y coordinación con otros organismos del Estado para la fiscalización de los impuestos municipales; existencia de servicios municipales prestados a la comunidad que no cubren sus costos; insuficiencias de mecanismos de integración entre el sector municipal y el sector privado en la realización de empresas conjuntas y la existencia de restricciones legales para explorar nuevas fuentes de financiamiento, tales como capacidad de endeudamiento.

Por otra parte, los criterios utilizados por uno y otro parecen también compatibles:

- El primer criterio establecido por la minuta de gobierno que se hizo llegar a los partidos durante la última semana de diciembre, es el que se refiere a "Fortalecer la legitimidad institucional municipal, mediante el perfeccionamiento de los procedimientos y mecanismos de expresión de la voluntad popular de mayoría y estableciendo una relación cooperativa entre el

alcalde y el concejo, con una delimitación más clara de sus **roles** y atribuciones".

- El segundo criterio es el de ampliar y profundizar los diversos espacios y mecanismos de participación ciudadana, perfeccionando el plebiscito comunal y el Cesco y articulándose con la gestión del municipio y con la evaluación y control de resultados.
Hay coincidencia en estimar como necesario y conveniente, un municipio más al alcance de los ciudadanos. Promover la participación de los ciudadanos es un fin deseable, haciendo que participen de las decisiones del municipio y concibiendo su fiscalización como un aporte a la gestión.

- El tercer criterio es "Reforzar y perfeccinar la fiscalización interna a través de mecanismos de contraloría, ya sea de legalidad o de resultados, así como el control y fiscalización de la propia comunidad sobre la gestión municipal"

- El cuarto criterio es el que debemos profundizar ahora: "Flexibilizar y posibilitar una mayor eficiencia de la administración municipal, robusteciendo su autonomía administrativa y favoreciendo una gestión más transparente por parte de los municipios".

- Por fin, el quinto criterio señala que se requiere "Robustecer los mecanismos institucionales de asociacionismo municipal y cooperación regional-municipal, permitiendo afianzar la descentralización del Estado".

3. El caso particular de la generación y competencia de los órganos de la municipalidad

En cuanto a la **generación de autoridades** también hay coincidencias, el informe de gobierno -según información aparecida en la prensa- plantea hasta ahora tres posibilidades para la elección de alcaldes: a) elección separada de alcaldes y concejales, con mayoría absoluta (con mecanismo de segunda vuelta o mecanismos de decisión por los concejales entre las dos primeras mayorías); b) elección separada con un **umbral** del 30 por ciento de los sufragios (también con segunda vuelta o decisión por el concejo); c) que sea alcalde el concejal más votado de la lista más votada.

La propuesta de gobierno establece que si la elección del alcalde es separada de la de concejales, entonces el concejo debiera tener una composición

par y que si el alcalde es electo en conjunto con los concejales como el más votado de la lista más votada, el concejo debiera ser impar.

Se propone además, el establecimiento de cuatro tramos para definir el número de miembros del concejo según cifra de electores de la comuna, de este modo los tramos serían:

Nº CONCEJALES	Nº DE ELECTORES	Nº DE COMUNAS
4-5 concejales	hasta 10.000 electores	176 comunas
6-7 concejales	más de 10.000 y menos de 30.000	88 comunas
8-9 concejales	más de 30.000 y menos de 80.000	42 comunas
10-11 concejales	más de 80.000 electores	28 comunas

En cuanto a las **competencias de los órganos de la municipalidad,** también parecen compatibles.

Así, la propuesta de gobierno considera que:

a) En relación a las atribuciones de alcaldes y concejales: lograr un mayor equilibrio entre alcalde y concejo.

b) En relación a las atribuciones del concejo: se propone iniciativa de ordenanza (salvo que impliquen gastos para el presupuesto municipal) y la refrendación por el concejo de los permisos para el ejercicio de actividades lucrativas en bienes nacionales de uso público de administración municipal.

c) En cuanto a la fiscalización: Se refuerza la unidad de control, la cual tendría la responsabilidad de informe semestral sobre el cual debe pronunciarse el concejo.

d) En cuanto a la convocatoria a plebiscito: se propone que dos tercios de los concejales puedan convocar a plebiscito para pronunciarse por la mantención o remoción del alcalde.

4. La necesidad de una estrategia de acercamiento. Las tareas permanentes requieren de esfuerzos permanentes

Según lo visto, los puntos de vista descritos ponen acentos distintos, pero parecen compatibles y complementarios. La constatación común de las deficiencias existentes en la región municipal no puede ser considerada en la práctica como un impedimento esencial y permanente para lograr mayores niveles de descentralización.

En el fondo, se requiere hacer desde la partida un apuesta básica en favor del fortalecimiento municipal porque, entre otras razones, intentar cualquier otra vía llevaría a nuevas y tal vez mayores dificultades e ineficiencias.

Por eso, la próxima reforma municipal no puede ser vista como un hecho aislado o como un logro definitivo sino como parte de un proceso continuo.

Es mejor acordar las precondiciones que requieren alcanzar los municipios para alcanzar una gestión eficiente y razonable para administrar lo que hoy tiene a su cargo y las que se deben adicionar para alcanzar unas nuevas. Por lo tanto, ha de pensarse en un tratamiento diferencial que tome en cuenta tanto las distintas realidades y tamaños municipales, como los distintos grados de desarrollo de la gestión municipal. Esto debería afectar no sólo la definición de políticas públicas de los niveles nacional y regional. La idea de fondo, es que siempre se debe asegurar que la buena gestión es premiada y no desincentivada en la opción de recursos y el apoyo institucional respectivo.

Los temas relacionados con la gestión y las competencias han de tener un tratamiento especializado. Esto ha sido planteado por diversos partidos, incluidos los de la oposición. Por ejemplo, RN ha declarado que hay que dar prioridad a atacar las deficiencias que hay en la gestión de los municipios (más que en lo electoral), establecer "indicadores de evaluación"; aumentar el nivel de fiscalización de los municipios; y profundizar la autonomía de los municipios respecto del gobierno central.

La falta de instancias hace que los concensos sean reemplazados por la discusión de iniciativas concretas, que pueden ser defendidas o atacadas, pero que no pueden generar consensos, puesto que los criterios en los cuales se fundan reciben una atención menor que las conclusiones a las que llegan sus promotores.

Las instancias de diálogo deben hacer transparente la discusión y cambiar el orden de las prioridades con que se examinan los temas; de otro modo, aspectos de interés permanente como la participación ciudadana, y su expresión concreta a nivel de instituciones en el municipio, jamás recibirán un tratamiento adecuado o preferencial. La flexibilidad que parece imprescindi-

ble implementar en este nivel, no pasará a nivel operativo sin un tipo de análisis propositivo conjunto desde el inicio del proceso de elaboración de las decisiones.

Sin embargo, no se debe olvidar que el municipio no se debe a sí mismo, sino a la comunidad a la que sirve. La participación de la comunidad debe ser una orientación clave que requiere ser tomada en cuenta a la hora de recoger opiniones.

Además, la lógica de la descentralización no tiene por qué detenerse al llegar al nivel de la municipalidad, puede y debe continuar hasta abarcar a la comunidad organizada, la que también, debiera hacerse parte de la toma de decisiones importantes. Este último, a su vez, tiene precondiciones de realización en términos de capacitación e información adecuadas y también puede ser incentivadas por medio de políticas públicas en los distintos niveles.

Al parecer, el único camino viable para afianzar la descentralización en Chile consiste en que municipios y gobierno central se entiendan como "socios" interesados en un proceso común.

DIAGNOSTICO ACHM	DIAGNOSTICO GOBIERNO
Agudo déficit financiero que afronta la prestación de servicios municipales.	Déficit financiero y generación insuficiente de recursos con preeminencia de recursos externos por sobre los propios.
Marco legal insuficiente para posibilitar una administración municipal eficaz.	La institucionalidad municipal muestra serias deficiencias que requiere de pronta modificación.
Desproporción entre las funciones municipales y los recursos disponibles para ejecutarlas.	Existencia de servicios municipales prestados a la comunidad que no cubren sus costos.
Limitada capacidad administrativa y técnica por rigidez en plantas y remuneraciones.	Existencia de organización rígida fijada por ley que afecta a plantas y remuneraciones. Carencias en capacitación.
Limitada participación de la comunidad.	Los mecanismos y procedimientos empleados para impulsar la participación ciudadana han tenido efectos muy limitados.
Descoordinación y conflicto de competencias entre los distintos niveles de la administración.	Una deficiente relación de cooperación entre autoridades de nivel regional y local.

CRITERIOS Y PROPUESTAS ACHM	CRITERIOS Y PROPUESTAS GOBIERNO
Obtener mayores recursos financieros mediante reformas legales y el otorgamiento de aportes extraordinarios. Estimular la adecuada participación del sector privado en el desarrollo local. Establecer como criterio básico que cualquier función o atribución asignada debe tener una contrapartida en recursos.	Mejorar la generación de recursos propios por parte de los municipios. Generar los mecanismos de integración entre el sector municipal y el sector privado en la realización de empresas conjuntas.
Promover la reforma de la ley orgánica constitucional de municipalidades, ley de plantas municipales y ley sobre organizaciones territoriales y funcionales.	Se requiere fortalecer la legitimidad institucional municipal clarificando roles y funciones de alcaldes y concejales, estableciendo una relación cooperativa entre ellos y modificando la forma en que son electos.
Propiciar una carrera funcionaria basada en la promoción por mérito y una planta acorde con las necesidades de cada municipio.	Flexibilizar y posibilitar una mayor eficiencia de la administración municipal. Robustecer la autonomía administrativa. Favorecer una gestión más transparente.
Establecer la coordinación entre autoridades municipales y comunidad organizada.	Se requiere ampliar y profundizar los espacios y mecanismos de participación: Cesco y plebiscito comunal y articular la participación de los ciudadanos con la gestión del municipio.
Apoyar la coordinación nacional y regional para la definición de programas de inversión sectorial. Impulsar acciones conjuntas entre municipios.	Robustecer los mecanismos institucionales de asociacionismo municipal. Fomentar la cooperación regional-municipal.

RELACIONES ENTRE LOS NIVELES REGIONAL Y MUNICIPAL

RELACIONES ENTRE LOS NIVELES REGIONAL Y MUNICIPAL
I

Arturo Aylwin Azócar
Abogado, Asesor y Profesor de CPU

I. INTRODUCCION AL TEMA

Con la dictación de los decretos leyes Nos. 573 y 574, de 1974, se inició un proceso de regionalización del país, que supuso ir entregando mayores facultades, recursos y participación a las comunidades regionales para resolver sus necesidades, dentro de un contexto de desarrollo armónico y equitativo de cada una de las porciones territoriales que integran el Estado como un solo todo.

El ordenamiento jurídico citado se apoyó en experiencias descentralizadoras parciales realizadas con anterioridad en el país, en estudios efectuados por universidades y otros órganos públicos y privados, y en proyectos de regionalización que ya se habían planteado en la década del 60. Se acogió así una sentida y vieja aspiración de gran parte del país para poner término a un sistema tradicionalmente centralizado, en el cual los recursos, los mecanismos de decisión y los instrumentos ejecutores estaban siempre concentrados a nivel central. Esto trajo como consecuencia un desarrollo desproporcionado y explosivo de Santiago en desmedro del resto de las unidades territoriales, sin perjuicio de crearse serios problemas a la propia metrópoli.

Simultáneamente, dentro de la misma idea de regionalización y descentralización, se propugnó un régimen que permitiera a los propios órganos y personas asentados en las regiones a intervenir directamente en la

solución de los problemas que les son más cercanos sin esperar la respuesta y apoyo del Gobierno Central.

Desde un comienzo se planteó la gradualidad de proceso regionalizador. Pero, indiscutiblemente, que fueron las reformas constitucionales de 1991 las que han venido a consolidar un sistema jurídico que da mayor respaldo a una efectiva regionalización y descentralización. Dicho sistema contempla medios más idóneos, que de ser bien empleados, pueden permitir el cumplimiento real de los objetivos ya referidos. La creación de los Gobiernos Regionales, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con amplias facultades originarias y con otras que progresivamente les deberán ser traspasadas a través de diversas fórmulas que contempla la constitución y la ley; el fortalecimiento de los Municipios, tanto en lo relativo a su competencia como en cuanto a recursos; su democratización; las nuevas instancias de participación; la consolidación del Fondo de Desarrollo Regional y el Fondo Municipal, son algunos de los elementos del sistema que han permitido dar una nueva dimensión al proceso descentralizador, el que , de todos modos, se irá acentuando gradualmente.

Es evidente, sin embargo, que un cambio de tanta trascendencia como el que estamos comentando, ha dado lugar a bastantes problemas, originados en la distinta forma de interpretación o de aplicación de las normas, como, asimismo, en la visión y aspiraciones diferentes que tienen los distintos actores del proceso. El punto más neurálgico y las controversias más arduas inciden en el ejercicio del poder que corresponde a cada uno de ellos. A eso se agrega los nuevos tipos de relaciones que han surgido entre los diferentes órganos, que han adquirido su propia dinámica y para las cuales no se había tenido ninguna experiencia anterior. Hay que decirlo con franqueza, han surgido también temores, con un alto grado de susceptibilidad, en muchas autoridades, de distinto nivel, en cuanto a ser despojadas o debilitadas en sus atribuciones, o inclusive temen ser manejadas o asfixiadas por otras. Ese es muchas veces el origen de roces y confrontaciones, cuyas perniciosas consecuencias las sufren las regiones y las comunas y, por lo mismo, el país todo.

Es desconcertante constatar como muchas veces se tienen visiones y percepciones absolutamente diferentes de lo que significa el desarrollo nacional o regional, según donde sea el lugar de mando que se ocupe, esto es, en el Gobierno Central, o en el Gobierno Regional o en el Municipio. Este cuadro induce a confusiones y a un estado de desmotivación de las comunidades comprometidas. Es así como el Gobierno Central teme que a través de la distorsión o exageración del proceso regionalizador o por una excesiva autonomía municipal se pongan en peligro las políticas nacionales entrabando la conducción unitaria del Estado con grave detrimento para el desarrollo

nacional. Por su parte, los gobernantes regionales temen ser burlados en sus atribuciones a través de una tutoría exasperante del Gobierno Central, en tanto que alcaldes y concejales reclaman que las autoridades nacionales no han adoptado una actitud de efectivo respeto de lo que es la autonomía municipal y, al mismo tiempo, tienen serias aprehensiones sobre una especie de centralismo regional que se estaría generando cada vez más a medida que se van implementando los Gobiernos Regionales. Paradojalmente, muchos agentes de estos últimos Gobiernos han manifestado su impotencia ante un Gobierno Central que, según ellos, sigue aplastante y ante un poder comunal anárquico, ineficiente y desconocedor de lo que debe ser una acción regional eficaz y armónica.

Creemos que en gran medida lo que está ocurriendo, y que se puede agravar mucho más en el futuro, es provocado en una medida importante por el desconocimiento del sistema constitucional, y legal que se ha estatuido para descentralizar el país y por la subsistencia de hábitos o actitudes que les son inconciliables. Dicho fenómeno adquiere más relevancia cuando se presentan afanes desmesurados de protagonismo.

Esa es la razón por la cual el objetivo de esta ponencia es hacer mayor claridad sobre el sistema vigente, en un afán de mejorarlo en lo que corresponda. La idea central es que se necesita que los actores de la descentralización, incluidos el Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y las Municipalidades, con sus diferentes órganos y sus respectivas comunidades, realicen su misión con el mínimo de roces, conflictos o malentendidos.

II. PRINCIPIOS INELUDIBLES DE PONDERAR CUANDO SE ANALIZA LA RELACION MUNICIPIO-GOBIERNO REGIONAL

Con mucha frecuencia se hacen estudios sobre la regionalización y el desarrollo municipal sin una visión integral del Estado, desconociendo la estructura constitucional en que se apoya y de los grandes valores que están en juego.

Pero hay más, en el mismo error suelen incurrir las autoridades, tanto aquellas que tienen responsabilidad de mando o facultades fiscalizadoras o de asesoría legal.

Estamos convencidos que muchas de las distorsiones que se producen, e inclusive conductas apasionadas y confrontacionales que se suscitan, a veces con caracteres de escándalo o con paralización del servicio, en un clima de recíprocas descalificaciones, tienen precisamente su origen en que cada uno ve

la realidad parcialmente, procurando sacar conclusiones sobre la base de aplicar exclusivamente las normas que aparentemente favorecen su posición, sacándolas del contexto sistemático de la legislación.

Por eso es que consideramos ineludible que cualquier análisis o propuesta en relación al tema, debe ponderar adecuadamente, con sentido realista, los grandes principios incorporados en la Constitución Política y en la legislación, que deben servir de marco conductual, entre los cuales cabe destacar las siguientes:

1. Chile es un Estado unitario. Así lo establece clara y categóricamente nuestro texto constitucional como una de las bases de la institucionalidad (artículo 3). En consecuencia, cualquier intento de disgregación o de federalismo, atentatorio de esa unidad, no se compadece con la constitución. Esa es la razón por la cual el constituyente, con mucha sabiduría, ha consolidado un sistema regional que parte de ese supuesto unitario y, por lo mismo, propugna la actuación coordinada de cada uno de sus órganos, tanto nacionales como regionales, cualesquiera que sea el lugar en que operen. Al respecto debe considerarse que los Gobiernos Regionales, las Gobernaciones y las Municipalidades estén contemplados en el Capítulo XIII cuya denominación no puede ser más significativa: "**Gobierno y Administración Interior del Estado**".

2. Hay que distinguir entre las acciones de gobierno y las de administración. De acuerdo con la Constitución Política, es al Presidente de la República a quien corresponde exclusivamente el gobierno (artículo 24), para cuyo efecto, en las regiones y provincias, se vale de sus agentes directos que son los Intendentes y Gobernadores, respectivamente (artículos 100 y 104). El concepto de gobierno está vinculado a la conducción superior del Estado, al mantenimiento del orden público, a las relaciones internacionales, y, en general, a temas de connotación de necesidades públicas de educación, de salud, de transporte u otras, dentro de un contexto de desarrollo integral de bien común. Esta acción de administrar se encuentra distribuida entre distintos órganos. Es así como la administración nacional compete al Presidente de la República, la administración regional está entregada a los Gobiernos Regionales, los que tienen su propia identidad, la administración provincial corresponde a los Gobernadores, como órganos desconcentrados de los Intendentes y la administración comunal está a cargo de las Municipalidades (art. 24, 100, 104 y 107 de la Constitución Política).

En este punto conviene hacer dos observaciones:

La primera, el concepto preciso de gobierno que emplea la Carta Fundamental en el Capítulo XIII coincide con lo que estamos afirmando. Ello no descarta, por cierto, que dentro de una concepción doctrinaria más amplia, también haya acción gubernamental de otros órganos del Estado, particularmente del Congreso Nacional. De igual modo, nada impide que podamos hablar del gobierno local si nos atenemos a la competencia de los municipios en la definición de sus políticas y planes y en la dictación de normas reglamentarias aplicables a toda la comunidad local. Pero, volvemos a repetir, no nos confundamos: ninguna de estas dos últimas acepciones de gobierno han sido recogidas por el Constituyente y, en consecuencia, la aprobación de las políticas, planes y normas del nivel regional o comunal están insertas dentro de lo que denomina genéricamente administración interior del Estado.
Por eso es que la denominación de Gobierno Regional no se compadece con el concepto dado por el propio Constituyente a la acción de gobernar, y se produce el absurdo de que se reconoce un **Gobierno que no gobierna** y que sólo administra. Es útil recordar que en el proyecto sobre regionalización remitida por el Presidente Aylwin se partió de un supuesto distinto, esto es, que el Gobierno Regional era propiamente gobierno y no tan sólo órgano de administración, considerando precisamente sus potestades normativas, planificadoras y definitorias de políticas dentro de la respectiva región. Hay que reconocer, eso sí, que jamás se ha pretendido que a través de la gestión de los órganos regionales o comunales se pueda interferir la labor de gobierno que es propia del Presidente de la República;

3. La Constitución Política y la ley distinguen nítidamente cuatro niveles de administración, sin que ello importe necesariamente subordinación jerárquica: el nacional, el regional, el provincial y el comunal.
Analizaremos este punto más adelante cuando tratemos de precisar el alcance de la autonomía municipal.
Pero, en todo caso, hay un atributo básico que es ineludible respetar: la Administración del Estado es una sola. Ello tiene gran relevancia, pues no cabe concebir ni a los Gobiernos Regionales ni a las Municipalidades como entes ajenos al Estado, por mucha personalidad jurídica distinta al Estado-fisco que ellos tengan y, por lo mismo, forman parte de la Administración del Estado. Como ya se expresara antes, la propia denominación del Capítulo XIII sobre "Gobierno y Administración Interior del Estado", en

que están insertos los Gobiernos Regionales y los municipios, así lo demuestra. Pero hay más, el artículo 107, inciso final, de la Constitución Política, establece que "los Municipios y los **demás servicios** públicos existentes en la respectiva comuna deberán coordinar su acción en conformidad a la ley". Por último, cualquier duda queda disipada por el texto claro de la Ley Nº 18575, Orgánica Constitucional de Bases de la Administración del Estado, que establece lo siguiente:

"La Administración del Estado, estará constituida por los Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones y **los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa,** incluidos la Contraloría General de la República, el Banco Central, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, las Municipalidades y las empresas públicas creadas por ley". (artículo 1º, inciso 2).

Esta condición de pertenecer a la Administración del Estado conlleva la plena vigencia tanto para los Gobiernos Regionales como para las Municipalidades de todas las reglas previstas en el Capítulo I de la Ley Nº 18575, incluida aquélla que exige la coordinación con miras a lograr una acción común, en los siguientes términos: "Los órganos de la Administración del Estado **deberán cumplir sus cometidos coordinadamente y propender a la unidad de acción**, evitando la duplicación e interferencia de funciones" (artículo 5º, inciso 2).

4. La descentralización y la desconcentración constituyen un imperativo constitucional. Es así como el artículo 3º de la Constitución Política dispone, después de la reforma constitucional de la Ley Nº 19055, que "la administración del Estado de Chile **será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso**, en conformidad con la ley". Este precepto descarta cualquier tipo de interpretación o de aplicación de las normas que contraríe lo que constituye la descentralización, la que es inconciliable con la subordinación jerárquica.

5. Junto con la descentralización administrativa, tanto en lo funcional como en lo territorial, el Constituyente y el legislador propugnan, incentivan y exigen la participación de la comunidad (artículos 1; 19, Nº 15; 102; 105, inciso 2º, 107 y 108 de la Constitución Política)

Por lo tanto, cualquier conducta del legislador o actitud del administrador, sea en los ámbitos nacional, regional o comunal, contrarias a la participación o que la hagan simplemente teórica o formal, significará un atropello al régimen institucional. Resulta particularmente válido recordar lo frente

a la subestimación, muy frecuente, hacia los Consejos Económicos y Sociales que deben operar en las provincias y en las comunas, como instrumentos para asegurar esa participación (artículos 105 y 107 de la Constitución Política, 48 y siguientes de la ley nº 19175 sobre Gobiernos Regionales y 79 y siguientes de la ley Nº 18695, Orgánica Constitucional de Municipalidades).

6. El sistema regional tiene que aplicarse de un modo que resulte consecuente con los principios inherentes a una Administración científicamente concebida, conforme al rol asumido hoy por el Estado. Ello implica, entre otros atributos, una posición de apertura, de integración, de complementación y de colaboración recíproca con el sector privado y una gestión diferenciada, según sea la complejidad de los problemas y el monto de los recursos que se manejan. Supone, también, que la gestión administrativa regional y municipal debe ser diseñada y evaluada en términos de eficacia y eficiencia.

7. Sin perjuicio de la vigencia de los derechos constitucionales, hay que respetar los principios de equidad y solidaridad contemplados en la Constitución Política y en la Ley sobre Gobiernos Regionales (artículo 104, inciso 3, de la Ley Suprema y los artículos 14 y 73 de la Ley Nº 19175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional).

III. ALGUNAS PRECISIONES VINCULADAS A LA RELACION MUNICIPIO-GOBIERNO REGIONAL

3.1. Marco Constitucional y Legal

Es indiscutible que existe a veces confusión respecto de las funciones y atribuciones municipales frente a las que corresponden a los Gobiernos Regionales. La mera confrontación de los textos legales así lo demuestra: Por ejemplo, en materias de protección del medio ambiente, solución de las emergencias, desarrollo social, etc. Por lo mismo, a medida que se vayan implementando con más fuerza los referidos Gobiernos, podrían desatarse conflictos que por ahora están sólo latentes.

Lo anterior se agrava por el hecho de que surgen problemas que tienen su origen en la acción del Gobierno Central en materias de competencia compartida, según el artículo 4º de la Ley Nº 18695. En esta oportunidad no trataremos de este asunto, pues no está incluido en el Tema II del Seminario que es el que nos corresponde analizar.

A la luz de los principios ya enunciados en el Capítulo anterior y de los preceptos constitucionales y legales respectivos, podemos inferir lo siguiente:

a. El Gobierno Regional administra la región y tiene "por objeto el desarrollo social, cultural y económico de ella" (artículo 13 de la Ley Orgánica Regional). Para el cumplimiento de esos objetivos tiene las funciones y atribuciones señaladas en los artículos 16 y siguientes de la misma ley, las que pueden eventualmente ser ampliadas cuando hay transferencia de competencia desde el Gobierno Central, o mediante los convenios de programación o las inversiones sectoriales regionales (artículos 67, letra e), 79 y 80 de la Ley Nº 19175).

La provincia, como nivel de administración, está a cargo de un Gobernador "en la esfera de atribuciones que corresponden al Intendente **en su calidad de órgano ejecutivo del Gobierno Regional**", según el artículo 44 de la Ley Orgánica Regional y cuyas atribuciones especificadas en el artículo 45 del mismo texto legal, inciden fundamentalmente en tareas de asesoría, coordinación y fiscalización.

Por su parte, las Municipalidades tienen la administración de las comunas con la finalidad de "satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural" de aquellas (artículo 1º de la ley Nº 18695). Para el cumplimiento de sus objetivos poseen una competencia privativa consignada en el artículo 3º de su Ley Orgánica y una directa o "con otros órganos de la Administración" según las reglas del artículo 4º de la ley en referencia. Cabe advertir que la letra 11) del este último precepto otorga a los Municipios la más amplia facultad para "**el desarrollo de cualquier actividad de interés común en el ámbito local**", lo que significa que pueden actuar respecto de toda materia comunal siempre que esté dentro de su especialidad.

Además, su competencia puede ser ampliada mediante la celebración de los convenios que celebre con organismos públicos o con otros municipios, según las reglas del artículo 34, de la Ley Orgánica Constitucional de Bases de la Administración del Estado y los artículos 6 y 8 de la ley Orgánica de Municipios, sin perjuicio, obviamente, del ejercicio de sus atribuciones, planteadas como instrumentos jurídicos para la realización de las funciones consignadas en el artículo 5º del mismo texto legal.

La idea es que cada órgano actúe en el ámbito que le es propio, sin interferencias ni duplicidades. Con todo, hay que reconocer que no siempre resultará claro establecer el límite de competencia entre lo regional y lo comunal.

b. Dentro de una línea de fortalecimiento de los Municipios, considerados éstos como células básicas para el desarrollo e instrumentos fundamentales para la descentralización y la participación, el legislador los ha dotado de amplia autonomía, lo que significa que no están sometidos ni a la subordinación ni a la supervigilancia del Gobierno Central o del Gobierno Regional respectivo.

Sin embargo, tal atributo de autonomía no significa absoluta independencia.

En efecto, los Municipios forman parte de la Administración del Estado, lo que implica unidad y exigen una actuación coordinada con los demás entes públicos, incluidos, obviamente los Gobiernos Regionales (artículos 107, inciso final, de la Constitución Política, artículos 1 y 4 de la Ley de Bases y artículos 8, 56 y letra k), de la Ley Nº 18695. Asimismo, dentro de esta misma concepción, el artículo 7º de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades exige que ellas "**deberán actuar, en todo caso, dentro del marco de los planes nacionales y regionales que regulan la respectiva actividad**".

Además, existe la intervención del Poder Central en los casos previstos en las letras a), b) y c) del artículo 3º de la ley Nº 18695, a todo lo cual deben agregarse numerosas reglas específicas que confirman la tesis de no independencia absoluta. Entre éstas pueden citarse las siguientes:

1. Los Gobiernos Regionales deben aprobar los planos reguladores comunales e intercomunales, según los artículos 20, letra f), y 36, letra c), de la Ley Nº 19175.

2. El Gobierno Regional resuelve sobre la inversión de los recursos que a la Región corresponda en la distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (artículos 16, letra b, y 73 de la Ley Nº 19.175);

3. El Gobierno Regional participa, en coordinación con las autoridades nacionales y comunales competentes, en los programas y proyectos de dotación y mantenimiento de obras de infraestructura y de equipamiento de la Región (artículo 17, letra b); de la Ley Nº 19.175);

4. El Gobierno Regional vela por el buen funcionamiento de los servicios de transporte intercomunal (artículo 17, letra d), de la Ley Nº 19.175);

5. El Gobierno Regional distribuye entre las municipalidades los recursos destinados al financiamiento de beneficios y programas sociales administrados por éstas (artículo 19, letra d), de la Ley Nº 19.175);

6. "Los Municipios **deberán enviar a los gobiernos regionales** para su conocimiento sus planes de desarrollo, sus políticas y proyectos de inversión, sus presupuestos y los de sus servicios traspasados. Igualmente, deberán enviarles, dentro de 30 días de aprobada, cualquier modificación que experimenten dichos presupuestos" (artículo 21, inciso 2º, de la Ley Nº 19.175).

7. Los Consejos Económicos y Sociales Provinciales pueden requerir información sobre los proyectos comunales (artículo 52, letra e) de la Ley Nº 19.175.

8. Los Gobernadores tienen la facultad para disponer medidas de coordinación en lo relativo al desarrollo provincial y, especialmente, en cuanto a los programas de infraestructura económica y social básica, según lo establece el artículo 45, letra e), de la Ley Nº 19.175. Si bien es cierto tal facultad no la puede ejercer sobre los Municipios, es evidente que resulta bastante difícil que éstos queden marginados de sus efectos dado su rol protagónico en el desarrollo económico y social. Por otra parte, aparece vigente la norma que establece que si no se produce la coordinación concensuada entre las diferentes Municipalidades, cualquiera de éstas puede recurrir al Gobernador quien, de acuerdo con lo previsto en el artículo 8º de la Ley Orgánica Constitucional de Municipios, tiene la facultad de disponer "las medidas necesarias para la coordinación requerida". A propósito de este punto, hay que tener presente que si bien es cierto que la Ley de Gobiernos Regionales no contempla atribuciones de éstos sobre los Municipios, siempre rigen en plenitud las múltiples y reiterativas normas que exigen la gestión coordinada tanto entre los Municipios como entre éstos con los demás órganos públicos, incluidos naturalmente los Gobiernos Regionales. (artículos 5º, inciso 2, de la Ley Nº 18.575, artículo 8 de la Ley Nº 18. 695, todo ello en concordancia con lo dispuesto en el artículo 107, inciso final, de la Constitución Política).
De este modo si un Alcalde o un Municipio en su conjunto pretende actuar aisladamente, sin preocuparse de la coordinación negándose a asistir, por ejemplo, a una reunión convocada para ese fin preciso, estaría infringiendo la Ley de Bases, la Ley Orgánica Regional, su propia Ley Orgánica y, lo que es más grave aún, la propia Constitución Política. Una actitud semejante merece el repudio de la comunidad local, pues importará renuencia en el cumplimiento de una obligación y un mal aprovechamiento de los recursos con los efectos negativos para la comunidad. Obviamente,

en tal modo que si un Intendente o un Gobernador prescinde de una o más Municipalidades descartando toda idea de coordinación por razones políticas o de otra índole, también incurre en responsabilidad. Nunca hay que olvidar que la orden de coordinarse rige para todos los integrantes de la Administración del Estado, según lo ha establecido perentoriamente el artículo 5º de la Ley Orgánica Constitucional Nº 18.575 sobre Bases Generales de la Administración del Estado.

En resumen, no cabe sostener la independencia absoluta de las Municipalidades, puesto que eso importaría una flagrante contradicción con el régimen unitario, de carácter sistemático, antes expuesto. Es el propio legislador el que estima que una actuación aislada de un servicio, prescindiendo del resto de los órganos públicos será siempre negativo. El mundo de hoy exige una permanente interdependencia. En todo caso, volvemos a reiterar, las Municipalidades no están subordinadas ni al Gobierno Central ni a los Gobiernos Regionales.

e. Como una reafirmación de la unidad de la Administración del Estado, con todas las consecuencias ya explicitadas, la ley supone derechos en favor de las Municipalidades, con las correspondientes obligaciones correlativas de los Gobiernos Regionales, a fin de evitar que ellas sean marginadas de las acciones de desarrollo regional.

Entre las medidas, conducentes a ese fin, podemos consignar las siguientes:

1. El Intendente, al formular las políticas de desarrollo de la Región, debe considerar "**las políticas y los planes comunales respectivos**" (artículo 24, letra a) de la Ley Nº 19.175).

2. A los Gobiernos Regionales corresponde asesorar a las Municipalidades, cuando éstos lo soliciten, especialmente en la formulación de sus planes y programas de desarrollo (artículo 16, letra e) de la Ley Nº 19.175).

3. A los Gobernadores corresponde asesorar a las Municipalidades de su jurisdicción, especialmente en la elaboración y ejecución de programas y proyectos, cuando ellas lo soliciten (artículo 44, letra e) de la Ley Nº 19.175).

4. Las Municipalidades tienen amplias atribuciones para celebrar convenios

entre sí y conformar cualquier tipo y número de asociaciones municipales para los fines y en los términos establecidos en los artículos 5°, inciso final, y 131 y siguientes de la Ley N° 18.695. En el ejercicio de estas atribuciones se pueden formar asociaciones regionales o provinciales, en las cuales un Municipio debe asumir la responsabilidad de la administración.

5. De igual modo, los Municipios pueden celebrar convenios con las Juntas de Vecinos y demás organizaciones comunitarias, especialmente para los efectos de que éstas ejecuten labores concretas. Con ello se logra una más efectiva descentralización y que la comunidad participe en la solución de sus propios problemas comunales (artículos 5°, letra g), y 6 de la Ley Orgánica de Municipios, en relación con las normas de la Ley de Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias y otros textos de carácter especial).

6. En el caso de las metrópolis, la ley contempla la existencia de un Consejo Coordinador Regional de Acción Comunal, integrado por los Alcaldes de las comunas comprendidas en la respectiva área, con las facultades previstas en el artículo 104 de la Ley N° 19.175.

7. Por último, cabe señalar que la composición del Consejo Económico y Social Provincial, generado por elecciones efectuadas por todos los concejales de cada provincia, permite una vinculación más directa entre la problemática regional y la comunal.

3.2. Problemas y Desafíos Vinculados a la Relación Municipio-Region

Se trata éste de un tema bastante delicado y complejo, particularmente en el período de asentamiento de los Gobiernos Regionales.

En este momento se visualizan algunos problemas, con distinto grado de profundidad, según las características de las regiones y las condiciones de las autoridades respectivas. Es decir, aquí no cabe hacer afirmaciones genéricas, con carácter absoluto. Estamos convencidos que si se hiciera una evaluación al respecto se confirmaría plenamente lo que estamos señalando. Todas las informaciones que se reciben, por distintas vías, así lo establecen.

De todos modos, podemos hacer un listado de problemas vigentes, o latentes entre los cuales podríamos indicar los siguientes:

a. Continúa un manejo muy centralizado de mucho detalle, tanto a nivel nacional como en el nivel regional de los recursos que en definitiva deben ser administrados por los Municipios;

b. Hay un grave vacío en el nivel provincial, perdiéndose una instancia coordinadora y promotora de proyectos comunes que puede ser de gran utilidad, especialmente si la Gobernación y el Consejo Económico y Social Provincial desempeñan sus funciones en términos de facilitar y apoyar una relación más fluida entre los Municipios y los Gobiernos Regionales. No hay que olvidar que es de mucha utilidad para tal efecto que los Gobernadores formen parte del Gabinete Regional del Intendente. (artículo 65 de la Ley Nº 19.175).

c. Hay una escasa participación de la comunidad, especialmente en los órganos destinados precisamente a ese objeto (Consejo Económico Social Provinciales y Consejo Económico Social Comunales). Se trata de un punto muy débil, que resiente el régimen descentralizado, y que es preciso encarar.

d. Existe a veces mucha confusión en cuanto al ámbito de competencia del Gobierno Regional frente al que corresponde a los Municipios.

e. No siempre opera la coordinación; antes por el contrario, a veces hay síntomas graves de descoordinación, e inclusive de enfrentamientos.

f. Existe incapacidad de muchas Secretarías Regionales, las que, por mandato legal, tienen a su cargo los respectivos sectores. Esta incapacidad resiente el sistema regional y hace más difícil la coordinación y apoyo técnico frente a los diferentes órganos, incluidos los Municipios;

g. Hasta ahora el apoyo técnico de los Gobiernos Regionales a las Municipalidades ha sido muy precario.

h. Se están produciendo confrontaciones indebidas, en una especie de lucha por el poder y por hacer prevalecer la importancia de cada cual, fenómeno evidentemente negativo. Esa confrontación tiene lugar no sólo en cosas importantes, sino también en aspectos netamente protocolares, lo que crea roces indebidos (por ejemplo, la ubicación de los Consejeros

Regionales y los Concejales en las ceremonias oficiales). Al respecto, hay que considerar un aspecto de particular relevancia, cual es la calidad y personalidad del Intendente y de los Alcaldes respectivos, pues ellos constituyen pieza clave para crear un ambiente de creatividad y de acción compartida, o, por el contrario, pueden provocar una relación rutinaria o confrontacional, exacerbado por aspectos políticos contingentes que debieran ser dejados de lado, y

i. La falta de idoneidad, capacidad y conocimiento de algunas autoridades, especialmente de Alcaldes, Concejales y Consejeros. El cuadro es a veces bastante desolador resintiéndose gravemente el proceso descentralizador y acarreando el desprestigio de sus instituciones regionales, provinciales y comunales, hecho extremadamente grave.

IV. BASES DE UNA PROPUESTA PARA EL FORTALECIMIENTO ARMONICO DE LAS MUNICIPALIDADES Y LOS GOBIERNOS REGIONALES

No creemos que el fortalecimiento municipal deba hacerse a costa del Gobierno Central o de los Gobiernos Regionales. Aquí no se trata de una pugna en que debe jugarse por un Municipio vencedor horadando el sistema nacional o el sistema regional de administración. Tampoco cabe plantear un fortalecimiento del Gobierno Central o de los Gobiernos Regionales dejando en una posición de desmedro o de supeditación a las Municipalidades, negándoles los recursos y las facultades que les permitan realizar una labor verdaderamente efectiva.

La solución no va por ese lado. Estamos convencidos que lo que realmente se necesita es un conocimiento y comprensión cabal del sistema de descentralización vigente, dentro de un contexto unitario de Administración del Estado y, lo que es más importante, obtener su respeto irrestricto y leal por parte de todos los actores involucrados: el Gobierno Central, incluidos los servicios sometidos a su dependencia o supervigilancia, los Gobiernos Regionales, los Intendentes, los Gobernadores, las Municipalidades, la Contraloría General de la República, con sus Contralorías Regionales, las Universidades, la comunidad organizada y los habitantes en general.

Ese respeto significa que cada uno de los actores públicos debe ejercer sus funciones y prerrogativas dentro del nivel que le es propio, sin menoscabo o interferencia de la labor que es inherente a los demás. Así como no puede admitirse que un Municipio infrinja los planes regionales o nacionales, que

fijan perentoriamente su marco de acción, es inadmisible que bajo el pretexto de planificar, un órgano nacional o un Gobierno Regional entre a detallar de tal manera las obras o acciones a realizarse en una comuna, que prácticamente se anula la competencia del Municipio provocándose un estado de desmotivación muy grande al impedírsele una labor creativa.

Por otra parte, el acatamiento del sistema implica una transferencia gradual de competencias y de recursos desde el Poder Central a las Regiones y también una desconcentración y descentralización interna dentro de éstas a fin de evitar el centralismo regional. En este punto hay que ser muy rigurosos y estar atentos a cualquier distorsión.

Estamos convencidos que los principales problemas que hoy se suscitan no tienen su origen en las normas vigentes, sino que, por el contrario, obedece a su desconocimiento y, fundamentalmente, al no ejercicio adecuado de las facultades que ellas establecen. Por lo demás, sería absurdo detener todo el proceso descentralizador, particularmente en la esfera municipal, en espera de nuevas reformas legales. Ya está bueno que se entienda de una vez por todas que en lugar de andar pesquisándose con lupa eventuales fallas del régimen legal, a veces como una cortina de humo para cubrir la propia ignorancia o incapacidad de realización, nos esforcemos todos en emplear los instrumentos legales con que contamos para hacer realizaciones. Y más negativo sería que en esta etapa del proceso descentralizador se cuestionara el sistema en su esencia, creándose un ambiente de incertidumbre y de frustración extremadamente dañino.

Ello no quita, por cierto, que puedan efectuarse reformas legales, en los casos en que ello sea estrictamente necesario, sin que se suspenda en momento alguno el proceso descentralizador conforme a los principios antes enunciados.

Nada será posible si no logramos el cambio de una mentalidad centralista, que se da tanto en el nivel central como en los niveles regional y comunal, donde muchas veces se siguen esperando las soluciones mágicas desde Santiago. Debe procurarse una verdadera cultura de la regionalización. Tal cambio no puede significar posturas individualistas de tipo territorial que signifique liquidar la conducción superior de tipo nacional o regional, en lo que por su naturaleza le sean propias, pues ello pondría en peligro lo más esencial del Estado unitario y la necesaria unidad y concordancia que debe existir en la Administración que tan reiteradamente procura de defender nuestra Constitución Política y su legislación complementaria.

Sobre la base de este planteamiento, es que consideramos pertinente efectuar algunas proposiciones:

a. Es conveniente ampliar y facilitar el traspaso de recursos, tanto materiales como humanos, hacia los Gobiernos Regionales e, inclusive, directamente a los Municipios. La vía de los convenios facilita ese propósito, particularmente en la ejecución de obras y prestaciones de servicios. En estos mismos días se señala, como ejemplo, el absurdo que significa que las Municipalidades no puedan realizar la reparación de los pavimentos de las calles;

b. Resulta imprescindible que en cada Región se precise con un criterio flexible y realista, el ámbito de competencia de los Gobiernos Regionales y de los Municipios en materias que le son comunes con miras a lograr la necesaria coordinación y el mejor aprovechamiento de los recursos;

c. Es indispensable que se establezcan mecanismos de solución de las eventuales discrepancias y conflictos que se produzcan entre los órganos correspondientes a los diferentes niveles. Hay que buscar los concensos, sin perjuicio de que se urja la dictación de la ley que determine en forma precisa los mecanismos para resolver los conflictos de competencia;

d. Debe mejorarse en forma substancial el funcionamiento de las Gobernaciones, preocupándose, especialmente, que los Consejos Económicos y Sociales Provinciales funcionen de un modo efectivo;

e. Cabe ampliar los programas de capacitación de los funcionarios en general y de las autoridades nacionales, regionales, provinciales y comunales en especial. Además de los órganos capacitadores o patrocinantes actuales, hay que lograr un compromiso activo de las entidades universitarias regionales, de los medios de comunicación y de las otras expresiones de participación comunitaria;

f. Corresponde aprovechar al máximo las posibilidades que confiere la ley para la celebración de convenios, entre los Municipios y entre éstos y los Gobiernos Regionales, especialmente para realizar obras o acciones de interés común. Las fórmulas asociativas municipales pueden emplearse de diferentes modos y en múltiples casos, pero preocupándose de no aumentar la burocracia;

g. Es de toda conveniencia fortalecer la Subsecretaría de Desarrollo

Regional y Administrativo en lo que atañe a lo municipal. No se trata de centralismo. Por el contrario, lo que debe procurarse es el fortalecimiento de las Municipalidades en sus más variados aspectos contando con el apoyo, no el sometimiento, del Gobierno Central, con criterios de objetividad y eficiencia. Esto va mucho más allá de la sola administración del Fondo Regional, del Fondo Común Municipal o de la ejecución de determinados programas sociales, y

h. Dentro de la misma línea, parece indispensable establecer mecanismos modernos y ágiles de evaluación y control, lo que no sólo compromete a la Administración Activa, sino de un modo muy especial a la Contraloría General de la República. Este organismo puede constituirse en un instrumento clave para que se cumpla la ley de acuerdo con sus fines, especialmente en una labor preventiva de control educativo y en resguardo de una descentralización efectiva y eficaz.

RELACIONES ENTRE LOS NIVELES REGIONAL Y MUNICIPAL II

José M. Saavedra Violler
Abogado

El autor del presente trabajo partiendo del supuesto que el objetivo final del encuentro es el estudio referido al fortalecimiento del Municipio chileno, ha estimado conveniente desarrollar el tema, las relaciones entre los niveles regional y local o municipal, partiendo de un supuesto que, en su apreciación, debe ser la piedra angular en la que se funde dicho fortalecimiento cual es la autonomía en la administración de las comunas, a cargo y de responsabilidad de las Corporaciones de derecho público denominadas Municipalidades.

Acorde a lo expresado, previo a analizar las citadas relaciones entre los gobiernos regionales y comunales, se procurará dar la visión interpretativa, desde un punto de vista municipal, del sentido y alcance que para el redactor del presente documento tiene el concepto de la autonomía que el constituyente ha reconocido y otorgado a los municipios.

Para los efectos de la tarea descrita tiene especial relevancia analizar brevemente la historia de la autonomía municipal a contar de la vigencia de la actual Constitución Política de la República. Con anterioridad a la reforma efectuada a ésta en 1991, si bien la Carta Fundamental no decía expresamente que las municipalidades gozaban de autonomía el Tribunal Constitucional, ya en el mes de septiembre de 1989, para ser más preciso el 22 de ese mes, resolvió que esa omisión no constituía obstáculo para que esos órganos gozaran de una clara autonomía constitucional, desde el momento que el constituyente las estableció como corporaciones de derecho público, con personalidad jurídica

y patrimonio propio y sus atribuciones conferidas directamente en su ley orgánica, de rango constitucional. En otros términos, sostuvo el alto Tribunal, los citados órganos son entes personificados que ha creado el Estado en el propio texto constitucional cuyas atribuciones no las reciben del Poder Central si no que de su propia ley.

Pese a esta clara y precisa interpretación del órgano encargado de velar, entre otras, por la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales, la poca publicidad que tuvo el fallo en cuestión debido al escaso interés de la Administración activa de la época en darlo a conocer pues restaba poder a determinados órganos y funcionarios, en relación a la administración municipal, unido a opiniones de que subsistían aún las facultades de tutela y control sobre las municipalidades, especialmente de Intendentes y Gobernadores en virtud del decreto ley N°575, de 1974, quienes propiciaban y luchaban por una autonomía plena en la administración comunal, después de una labor sostenida, lograron el apoyo y consenso necesario para que en la reforma en la Carta Fundamental, propuesta en 1991, el Gobierno postulara se reconociera expresamente en ella la autonomía adminisrativa de las municipalidades, en el artículo 107, y la financiera, en el 111.

El debate parlamentario, y el texto del artículo 107 definitivamente aprobado induce, por la importancia que ello tiene para la debida interpretación del sentido y alcance de la autonomía municipal, a resumir los principales aspectos de las opiniones vertidas sobre el tema. En relación a la autonomía, la discusión se centró en si dicho concepto debía limitarse a lo administrativo o si por el contrario era necesario consagrar una autonomía sin adjetivos, que no la limitara, como las que el propio texto de la Constitución reconoce al Banco Central y a la Contraloría General de la República.

Para una tesis, que en definitiva fue la que primó, el concepto de autonomía sin adjetivos debe servir para que los municipios se autoregulen dentro del marco de las funciones y atribuciones que le fijen la Constitución y las leyes y si ello se consagra en la Carta Fundamental de la República, no podrá la ley posterior someter a las municipalidades a la fiscalización o tutela del Intendente o Gobernador, pudiéndose agregar, o de cualquier otra autoridad.

La posición contraria sostuvo que la autonomía administrativa se opone a la autonomía política. La primera reconoce al ente capacidad suficiente para administrarse, sólo supeditado a la ley y no a otro organismo del cual dependa, mientras que la segunda supone gozar de facultades legislativas. Además, se agregaba, en el derecho chileno sólo tienen autonomía plena el Consejo de Seguridad Nacional, pues junto a sus funciones y atribuciones fijadas por el propio constituyente, goza del atributo de reglamentar las disposiciones

concernientes a su organización y funcionamiento. Otras formas de autonomía, reconocidas por el ordenamiento constitucional, son las del Banco Central y la de la Contraloría General de la República, que cumplen sus funciones sin supeditación a otros organismos del Estado. Acorde a lo anterior quienes postularon esta segunda tesis estimaron que era necesario y conveniente mantener el término "administrativo para evitar interpretaciones amplias de la autonomía municipal".

Considerando que finalmente fue opinión mayoritaria la de consagrar en favor de las municipalidades una autonomía sin adjetivos sólo cabría concluir que ella debe extenderse, e interpretarse, en forma similar a la conferida al Banco Central y Contraloría General de la República.

Por lo demás cabe recordar que las municipalidades, al contrario de lo sostenido por la tesis minoritaria, tienen desde 1988, fecha de vigencia de la ley N° 18.695, facultades para reglamentar su propia organización y funcionamiento, tanto de sus unidades administrativas como del mismo Concejo, y para dictar normas obligatorias de general aplicación, las ordenanzas, en las que incluso pueden establecerse multas para quienes las infrinjan.

Visto que la autonomía reconocida por el constituyente en favor de los municipios del país, en cuanto a sus términos, es idéntica a la otorgada a la Contraloría General de la República y al Banco Central resulta del todo conveniente, para poder concluir sobre su extensión y alcance, resumir la opinión vertida por el señor Contralor General de la República, con oportunidad de una de las contiendas de competencia promovidas por esa autoridad ante el Senado de la República, respecto a la autonomía del organismo. Sobre el punto expresa breve y someramente "que la separación de funciones que inspira el ordenamiento constitucional, en el artículo 87 de la Constitución Política, confiere a la Contraloría General el carácter de organismo autónomo, **atributo esencial que le garantiza la más absoluta independencia respecto de los demás órganos del Estado".**

Más adelante agrega: "intervenir en atribuciones privativas ejercidas por órganos constitucionales dentro de procedimientos establecidos en la propia ley suprema significa desconocer el principio básico de la hermenéutica según la cual los distintos preceptos que integran un texto orgánico deben interpretarse de manera que exista entre ellos la debida correspondencia y armonía".

Por lo tanto, si se es consecuente, la aplicación de la interpretación anterior a las municipalidades, se traduce en que éstas debieran gozar de autonomía y total independencia para como lo ordena el artículo 107 de la Constitución, administrar sus comunas y, mediante ello cumplir su finalidad,

satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural del citado nivel territorial, todo conforme a las funciones y atribuciones que se les determinen en la ley orgánica constitucional respectiva. Estas, como se sabe, han sido clasificadas como privativas, es decir exclusivas y excluyentes, y compartidas que pueden ejercer directamente, por propia decisión, o con otros órganos del Estado, previo convenio libremente concertado.

De otra parte en los estudios técnicos realizados al interior de la Asociación Chilena de Municipalidades, con el fin de efectuar una propuesta destinada a fortalecer el municipio chileno, se ha planteado como elemento básico de ese fortalecimiento la materialización efectiva del principio de autonomía en las diversas expresiones del quehacer de esos órganos locales. Se fundamenta el requerimiento de esa vivencia plena y real de la autonomía, en el hecho de que negarlo o limitarlo es rechazar la descentralización territorial en la base lo cual significa en la práctica debilitar una democracia, profunda y auténtica, remplazándola por una meramente formal.

Pero los citados estudios no se limitaron a esas y otras consideraciones relacionadas: a poder público; e instancias de participación política y social, sino que también salieron al paso de temores y observaciones -jurídico técnicas- referidos a una autonomía plena municipal, expresando: "Algunos temen y reaccionan diciendo que se está en un país unitario y por lo tanto en beneficio de la eficiencia de él cualquier autonomía es relativa, pues la autoridad central, el orden jurídico y la constitución están por encima de todos. Esas afirmaciones demuestran lo poco que se entiende el concepto de autonomía, que no es sinónimo de soberanía. La autonomía supone la existencia de un poder superior, supremo, que es el Estado. Con razón el Diccionario de la Lengua Española, en su 3ª acepción, y que es la aplicable al caso, define la autonomía como la "potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias y regiones, u otras entidades de él, **para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios.**

Los municipios son servicios públicos descentralizados funcional y territorialmente, pero que como tales, integran la administración del Estado. La Carta Fundamental los considera órganos de administración y no de gobierno, pero a pesar de ello, no puede entenderse que no tengan, a su vez, interiormente un gobierno de sí mismos.

Aún más, gozan de atribuciones propias de gobierno como son las de fijar políticas a través del Plan de Desarrollo Comunal.

La definición ubica con exactitud al órgano autónomo dentro del Estado, de ahí que las autoridades máximas del mismo y sus leyes les sean obligatorias;

pero en su vida interior y respecto de sus intereses peculiares se rigen por su propio gobierno. Nada hay, entonces, ni de contradictorio ni de peligroso, entre la autonomía de una municipalidad, y la unidad del Estado"

Termina el estudio expresado que autonomía significa: "que delimitada por la ley la jurisdicción y competencia de un órgano, la forma en que debe cumplir sus funciones, ejercer sus atribuciones, y la elección de las alternativas para hacerlo, quedan entregadas al órgano autónomo, sujeto a la Constitución, a las leyes y a los Tribunales de Justicia", debiéndose agregar, sin perjuicio de las facultades de la Contraloría General de la República, cuando corresponda y que, en lo referido a las municipalidades nuestro ordenamiento jurídico municipal las refiere sólo al ingreso e inversión de sus fondos y a la administración del personal.

Habiéndose procurado fijar una posición sobre la autonomía local, desde un punto de vista municipalista, corresponde entrar de lleno al tema de las relaciones entre el nivel regional y el local.

En primer término se estima indispensable expresar que aún si no existiera disposición alguna constitucional o legal destinada a establecer el imperativo de que el quehacer del Estado, a través de sus diversos órganos, debe ser necesariamente coordinado, ello igualmente tendría que aplicarse por las autoridades de éstos, por muy autónomas y discrecionales que sean sus facultades y atribuciones, pues los recursos del Estado no pueden ser mal utilizados, más aún si son escasos.

El problema o la gran disyuntiva está en como hacerlo sin atropellar, disminuir o minimizar los atributos de autonomía que gocen los entes que deben coordinar su acción pública.

Antes de entrar al análisis de eventuales fórmulas para lograr el objetivo descrito, resulta conveniente recordar que en esta materia existen normas constitucionales y legales, estas últimas de carácter orgánico constitucional, que transforman el imperativo ético-público de la coordinación de la acción entre los diferentes órganos del Estado, en una obligación imperativa. Es así como la Carta Fundamental, en su artículo 112, ordena a la ley establecer mecanismos de coordinación para la administración de todos o algunos de los municipios, con respecto a los problemas que les sean comunes, así como entre los municipios y los demás servicios públicos, regla que, por lo demás, también está considerada en el inciso final del artículo 107, de ese cuerpo legal.

Por su parte la ley Nº 18.575, orgánica constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, en su artículo 5º, junto con imponer a las autoridades y funcionarios, de todos los órganos que la integran, es decir Ministerios, Intendencias, Gobernaciones, Servicios Públicos, Contraloría

General de la República, Banco Central, Municipalidades, Fuerzas Armadas, Fuerzas de Orden y Seguridad y Empresas Públicas creadas por ley, la exigencia de velar por la eficiencia del quehacer de la administración y el mejor aprovechamiento de los medios disponibles, ordena a los órganos de la citada Administración cumplir sus cometidos coordinadamente propendiendo a la unidad de acción y evitando la duplicación e interferencia de funciones.

En lo que respecta al imperativo constitucional de coordinación, en el orden comunal, la ley de Municipalidades dio cumplimiento a éste disponiendo, en su artículo 8º, que él se realizará entre municipios y entre éstos y los servicios públicos que actúan en sus respectivos territorios, mediante acuerdos directos de los citados organismos. A falta de él cualquier alcalde interesado en esa coordinación podrá solicitar al Gobernador de la jurisdicción disponga las medidas conducentes a lograr ese objetivo requerido, debiendo en todo caso efectuarse la coordinación respetando las atribuciones y funciones que corresponden a los organismos involucrados.

Conforme a lo preceptuado cabe consignar expresamente, pues suele omitirse esa condición, que las facultades entregadas por el legislador orgánico constitucional al Gobernador para disponer medidas, en materias de coordinación, están sujetas a la solicitud o requerimiento previo de un alcalde no pudiendo éste, en consecuencia, actuar de oficio, así como tampoco disponer medidas que signifiquen vulnerar las atribuciones y competencia de los órganos afectos a ellas.

Respecto a las normas de la ley de Bases Generales de la Administración del Estado, su aplicación concreta no ha sido reglada en forma específica y por lo tanto corresponde analizar la forma de materializarla en la práctica. Por de pronto, entre organismos sujetos a la dependencia o supervigilancia de un mismo Ministerio sectorial indudablemente, ante la falta de cumplimiento en materias de coordinación entre servicios, la responsabilidad de velar por su adecuada aplicación corresponde a las autoridades superiores de éste, especialmente al Ministro. A su vez, entre órganos de sectores sujetos a distintas Secretarías de Estado, esa obligación se radica en los respectivos Ministros. Finalmente, en el caso que uno o más de los órganos gocen de autonomía constitucional, como ocurre con las municipalidades, la coordinación que exceda el marco contemplado en la ley Nº 18.695, en cuanto a funciones y atribuciones propias, tendrá que obtenerse concordando criterios, acciones y medidas en un plano de igualdad. Dicho en otros términos la relación entre el Gobierno Regional y las Municipalidades no podría estudiarse y planearse, ni menos concretarse, si se parte de la errada premisa que el ordenamiento jurídico otorga preeminicencia al nivel regional para imponer una coordinación

en aspectos propios de la competencia local, que el legislador orgánico constitucional ha confiado al poder comunal. Por el contrario, si los análisis y proposiciones aceptan y reconocen la autonomía de ambos niveles administrativos para concertarse con el fin de cumplir el imperativo político, jurídico y técnico de la unidad de acción, se habrá dado el paso fundamental destinado a lograr ese objetivo básico que, como se expresará, no lo es sólo desde un punto de vista administrativo-legal sino que principalmente desde la perspectiva del bien común de los destinatarios de las labores que cumple el Estado a través de sus Poderes y órganos.

Dicho en otros términos, más que buscar interpretaciones ajenas a la letra, espíritu e historia de determinadas normas vigentes con el fin de tratar de encontrar a través de ellas posibles facultades de intendentes y gobernadores para imponer la coordinación entre lo regional o provincial, con lo comunal-municipal, se estima más útil y prudente, acorde a la institucionalidad que rige el proceso de descentralización del país, buscar fórmulas, que entre iguales, permita un trabajo mancomunado cuando ello corresponda.

No obstante lo anterior existirían otros medios para que en casos concretos la relación entre los niveles regionales y locales pueda ser impuesta. En efecto, como lo afirma un antiguo dicho quien tiene la plata también ejerce el poder, fijando las condiciones para otorgarla y distribuirla, y ello es lo que ocurre con los recursos administrados por el Gobierno Regional. Por ello mediante la priorización de proyectos que permitan la debida coordinación entre el quehacer regional y municipal, el Gobierno citado puede lograr mucho más de lo que podría obtener de facultades destinadas a imponer coordinaciones, aún a riesgo de atentar contra la autonomía de la Administración comunal. Más aún, esa asignación de recursos, unida a la autorización legal para asesorar a las municipalidades, especialmente en la elaboración de programas y proyectos, puede constituirse en la mejor herramienta para la coordinación, si la capacidad técnica local en muchos casos aún no alcanza el grado de suficiencia que requieren programas y proyectos efectivamente rentables. Lo que no puede utilizarse como justificación para fundamentar una coordinación jerárquica, aunque la imponga el legislador orgánico constitucional, es sostener que la administración comunal carece de idoneidad suficiente para ejercer sus atribuciones y funciones sin la tutela paternalista del o los niveles superiores, pues se estarían empleando los mismos razonamientos, del nivel central-sectorial que sirven de base a sus decisiones de no traspasar real y efectivamente mayor poder de resolución y administración de recursos a los Gobiernos Regionales. Si efectivamente existe voluntad descentralizadora en este país llamado Chile, la falta de capacidad técnica en regiones, provincias y comunas

para ejercer las nuevas cuotas de poder inherentes a ese proceso son sólo una excusa, pues bastaría para poner término a la situación descrita, junto con traspasar atribuciones, funciones y medios financieros, invertir en los recursos humanos necesarios que permitan asumir adecuadamente las responsabilidades conferidas.

Cabe agregar, a lo ya expresado, que el ordenamiento jurídico vigente para las administraciones regionales y locales contempla otro mecanismo de coordinación, el referido a los planes de desarrollo comunales y al actuar municipal, pues las Corporaciones edilicias deben, en el primer caso, armonizar esos planes con los nacionales y regionales y, en el segundo, enmarcarse en los citados instrumentos de planificación, correspondiéndole al Intendente de la región respectiva velar por el cumplimiento de ello (artículos 3°, letra f) y 7° de la ley, N° 18.695).

Ahora bien, la legislación no contempló, y por lo tanto no otorgó, atribución alguna que permita al Intendente velar en forma efectiva por el citado encuadramiento del quehacer municipal, salvo la de utilizar los mecanismos de la no asignación de recursos de administración regional a esas municipalidades remisas en cumplir esa obligación, lo que unido al control que corresponde ejercer a la comunidad, acorde al sistema participativo estatuido por la institucionalidad vigente, la que obviamente exigirá a las autoridades municipales -alcalde y concejales- respetar el ordenamiento establecido en materias de planes para así acceder a los beneficios que significarán para la comuna los aportes provenientes del Gobierno Regional, permitiría contribuir a hacer realidad esa disposición.

Incluso se es de opinión que bien podría el recurso de reclamación, contemplado en el artículo 136 de la ley N° 18.695, ser otro instrumento o medio para exigir el cumplimiento de la normativa, sobre adecuación de los planes comunales y quehacer municipal a los regionales y nacionales. Más aún, nada obstaría, y así lo han aceptado los Tribunales de Justicia respecto de concejales, que las autoridades regionales y provinciales ejercitaran el recurso como particulares cuando las resoluciones y omisiones de los alcaldes, en este rubro, afecten al interés general de la comuna.

Pero sobre este tema hay más. El cumplimiento de la obligación de las municipalidades de armonización y adecuación de su quehacer a los planes nacionales y regionales exige, como contrapartida obvia, que esos dos niveles cuenten con esos instrumentos actualizados y vigentes, pues nadie está obligado a lo imposible.

También en relación a planes de desarrollo no puede dejar de manifestarse que surgen voces y opiniones destinadas a revertir los procesos aplicados hasta

ahora en esta materia, para lo cual propician establecer un sistema de planificación que vaya de lo particular a lo general, pasando por el nivel intermedio, región. Acorde a esos planteamientos, primero planificarían su desarrollo las comunas, la región lo haría posteriormente sumando y coordinando lo comunal, y en último término el nivel nacional que lo haría en base a los 13 planes regionales. Todo ello, por supuesto, dentro del marco de las políticas y estrategias generales del Gobierno nacional, las que deben ser informadas y conocidas oportunamente por las autoridades de los niveles territoriales sujetas a ellas.

Sin embargo, también es posible sostener que en materia de relaciones entre los niveles regional y comunal existen posibilidades aún no exploradas que lo facilitarían. Una de ellas mediante el contacto permanente que debiera existir entre consejeros regionales y los concejales de las provincias respectivas, no por el hecho de haber sido los primeros elegidos por los segundos, así como tampoco por el supuesto que los consejeros regionales representen sólo a sus provincias, lo que no corresponde jurídicamente, sino que en razón a las tareas propias del Gobierno Regional en cuanto a priorización y asignación de recursos. En efecto, si en definitiva las inversiones regionales van a favorecer los territorios denominados comunas, lógicamente los consejeros regionales que adoptan los acuerdos pertinentes deberían hacerlo teniendo en consideración las necesidades, carencias y urgencias de las comunas y los planes y proyectos, que enmarcados en los objetivos regionales, las municipalidades propicien para abordar los problemas de sus habitantes y territorios. Este aspecto, que permitiría no radicar exclusivamente en las autoridades ejecutivas de los gobiernos regionales y locales la responsabilidad de coordinarse y relacionarse, podría ser un punto de interés de analizar y considerar, aún desde la perspectiva de legislar sobre eventuales obligaciones de hacerlo.

El enfoque inicial del presente trabajo y el análisis e interpretación del sentido y alcance de la autonomía municipal desarrollado en él, con énfasis en su importancia para cualquier estudio y proposición orientado al fortalecimiento de la administración local a cargo de los municipios, obliga a plantear el tema del control de éstas, pues a más autonomía, mayores deben ser los resguardos que permitan, dentro de su quehacer independiente, velar por que el sistema opere en los marcos de probidad, eficiencia y eficacia que es dable exigir a cualquier organismo y servidor público encargado de satisfacer necesidades con recursos públicos aportados por todos los habitantes del país.

Como lo demuestra la historia legislativa de la normativa jurídica establecida, con este fin, en la ley Nº 18.695 se contemplan controles internos, fundamentalmente a cargo de la unidad de control, o de la que cumpla esas

responsabilidades, y las exigencias al concejo de aprobar presupuestos debidamente financiados, sin perjuicio de que trimestralmente ese órgano está obligado a examinar el programa de ingresos y gastos para los efectos de introducir las modificaciones correctivas a que hubiera lugar, a proposición del alcalde.

Si el alcalde no cumpliera con esa obligación o el concejo no atendiera los requerimientos de la primera autoridad municipal, quienes sean responsables de ello, por no haber concurrido con sus votos a efectuar las modificaciones de rigor, responderán solidariamente de la parte deficitaria que arroje la ejecución presupuestaria anual al 31 de diciembre del año correspondiente, existiendo acción pública para perseguir la citada responsabilidad. A lo expresado corresponde adicionar la facultad constitucional de la Contraloría General de la República referida a la fiscalización del ingreso e inversión de los fondos municipales, y de los fiscales que éstas reciban, en cuyo ejercicio podrá efectuar auditorías e inspecciones, juicios de cuenta, emitir dictámenes jurídicos e impartir instrucciones a las unidades de control interno de las municipales.

A su vez en esa ley se consagra, con carácter permanente, el ya citado recurso de ilegalidad que permite a la comunidad en general, y a los particulares agraviados, impugnar ante los Tribunales Superiores de Justicia acciones, omisiones o resoluciones ilegales que adopten o incurran las autoridades comunales y funcionarios.

Por otra parte, acorde a las modificaciones constitucionales de 1991, que entregan a los concejos atribuciones fiscalizadoras, la ley de Municipalidades contempla diversas normas destinadas a materializar esa responsabilidad, pudiendo en virtud de ellas controlar las actuaciones del alcalde y formularle las observaciones que le merezcan habilitándoseles para poner "directamente en conocimiento de la Contraloría General de la República sus actos, omisiones y resoluciones que infrinjan las leyes y reglamentos y denunciar a los Tribunales de Justicia los hechos constitutivos de delito". Igualmente los concejos están facultados para fiscalizar las unidades y servicios municipales, y para solicitar informes de las entidades que reciban aportes municipales. Asimismo, la Contraloría General de la República debe poner en conocimiento de ese órgano colegiado los informes que emita, cuando aparezca en ellos comprometida la responsabilidad del alcalde, para que de estimarse procedente por cualquier concejal, basta uno que así lo considere, solicite al Tribunal Electoral Regional competente la remoción de esa autoridad por haber incurrido en la causal de impedimento grave o notable abandono de sus deberes.

No obstante, el sistema ideado, respetuoso de la autonomía comunal, no está operando debidamente por una serie de causas específicas que no se estima

del caso indicar en este documento, pero que si se expondrán verbalmente en el Seminario, una de las cuales está dada por la falta de relación fluida entre la comunidad, principal depositaria del derecho a controlar el quehacer municipal, y los propios concejales.

Además existen otras derivadas de vacíos u omisiones legales, siendo una de las más trascendente el procedimiento, lato y engorroso, de los requerimientos que se contemplan ante los Tribunales Electorales Regionales para remover alcaldes y concejales, y el otro el gasto que significa, para éstos últimos, ejercer las acciones de ilegalidad, y los citados requerimientos, cuando sus atribuciones fiscalizadoras lo exijen, pues el legislador no previó el alto costo de ese ejercicio y menos dispuso su pago con cargo en fondos municipales, ni siquiera en el caso que prosperen las acciones ejercidas.

Asimismo, y al igual que ocurre en la Cámara de Diputados, los actos de fiscalización requieren el voto favorable de la mayoría del concejo pese a que es de la esencia de esa atribución que ella pueda ser ejercida por la minoría. Las mayorías no se autofiscalizan sino que adoptan las medidas conducentes a corregir errores, susceptibles de ser cuestionados, de propia iniciativa y previa evaluación privada de éstos.

Muchos otros aspectos referidos al tema fiscalización podrían analizarse, pero ello excedería el objetivo de este trabajo-ponencia.

Al terminar sólo cabe resumir el criterio que inspira esta presentación el cual puede sintetizarse en la necesidad imperiosa de bien público que existe de una adecuada relación entre los niveles regionales y comunales de administración, la que incluso puede requerir de perfeccionamientos legales, pero éstos, así como los estudios que se efectúen, proposiciones que se formulen y medidas que se adopten, deben partir de un supuesto, todo debe enmarcarse en el respeto de la autonomía plena que el constituyente previó y otorgó a las municipalidades en la Ley Fundamental de la República.

Asimismo, el tema relaciones entre el nivel regional y local no puede olvidar, al estudiar su marco de acción, que similar parámetro se aplicará para las que deban producirse entre lo nacional y regional y por lo tanto la mayor o menor autonomía que para esos efectos se reconozca, en lo hechos y en el derecho, a las municipalidades también servirá de base para propiciar criterios similares respecto de los gobiernos regionales, en relación con el nivel superior los que, por su condición de órganos descentralizados, deberían gozar, y serles reconocida, la autonomía propia de su condición de tales.

Finalmente, cabe consignar que el constituyente previendo eventuales dificultades y problemas, en una institucionalidad administrativamente descentralizada, ordenó al legislador determinar la forma de resolver las

cuestiones de competencia que se produzcan entre las autoridades nacionales, regionales, provinciales y comunales, mandato hasta ahora incumplido pese a su importancia y a la imperiosa necesidad de materializar un sistema que establezca fórmulas efectivas de resolución de los eventuales conflictos entre las citadas autoridades y niveles territoriales.

RELACIONES ENTRE LOS NIVELES REGIONAL Y MUNICIPAL III

José Antonio Abalos König[2]
Colegio de Geógrafos de Chile, A.G.

INTRODUCCION

El país ha protagonizado un gran esfuerzo por modificar el histórico esquema político-administrativo. Esto ha significado multiplicar los lugares donde se toman las decisiones, la transferencia de significativos recursos desde los niveles centrales a otros de carácter territorial y el establecimiento de nuevas relaciones no sólo entre las regiones y el centro, sino que también entre los diversos sectores e instituciones que componen la sociedad civil y el Estado.

Este proceso fue iniciado durante los años setenta, bajo el gobierno militar, y profundizado en el primer gobierno democrático, en tanto que el actual ha explicitado su voluntad de revisar lo avanzado y profundizar su desarrollo.

La interpretación histórica del problema enfatiza el marcado proceso de concentración territorial de la población y las actividades económicas, sociales y políticas, fundamentalmente en torno a la capital. Pero también la evidencia de grandes desniveles en los indicadores de desarrollo y calidad de vida que muestran las diversas comunidades regionales en Chile.

La discusión más reciente también lo vincula con otros temas, como la

[2] Agradecimientos a: Verónica Silva (CEPAL); Luis Hernández (MSGG); Iván Insunza (SUBDERE)

modernización general del Estado, la búsqueda de condiciones de gestión más adecuadas para apoyar procesos de desarrollo sustentables y la preservación y rescate de las culturas e identidades locales.

Sin embargo las complejidades estrictamente políticas, administrativas, económicas y socio-culturales que implica este conjunto de cambios no han sido menores en Chile, al igual que otros países que iniciaron procesos similares.

Esta complejidad se explica por los antecedentes históricos y las inercias que los fueron conformando; por la diversidad de opciones susceptibles de adoptar en cada caso y sus efectos en el sistema político; y por las derivaciones e incertidumbres que proyecta a futuro, particularmente en un país que valora en extremo su carácter unitario.

Este trabajo presenta algunos elementos referidos a las relaciones entre los niveles regionales y locales. La primera hipótesis que se plantea señala que una de las consecuencias de estos cambios ha sido un enriquecimiento y complejización de las articulaciones entre ambos niveles. La segunda indica que de una adecuada coordinación entre estos dos niveles, sea en sus dimensiones políticas, institucionales, económicas y técnicas dependerá en buena medida la evaluación general que la ciudadanía realizará sobre todo el proceso y su decisión de profundizarlo.

I. DESAFIOS DERIVADOS DE LAS REFORMAS REGIONALES Y LOCALES

Las reformas regionales y locales introducen interrogantes y desafíos que no parecen suficientemente internalizados por los diversos actores sociales y políticos. Tales cambios no implican necesariamente una mayor presencia estatal en la región, ni se agotan en una expansión cuantitativa de los espacios de participación social y política. En esencia, se asiste al inicio de un nuevo pacto de obligaciones y responsabilidades entre el centro y las regiones, y entre el sector público, el privado y la sociedad civil. A un nuevo tramado de relaciones y actores, donde las articulaciones región-comuna son una parte de estos cambios.

1.1. La Emergencia de una Nueva Forma de Gestión Pública

Las reformas en curso implican el reemplazo de un esquema de gestión estatal simple (asignación de recursos y toma de decisiones) con poderes geográficamente centralizados, con un estilo verticalista y teledirigido, por

otro donde los recursos estatales se manejan en varios niveles territoriales y con la concurrencia de varios actores en los mismos temas y áreas. Esto genera varias demandas.

- una tiene que ver con la selección adecuada de los recursos humanos y autoridades a cargo de las nuevas responsabilidades (Intendentes, Gobernadores, SEREMI, Alcaldes, Jefaturas Municipales). Es difícil hacer comparaciones, pero por ejemplo los cargos de Intendentes o de Alcaldes empiezan a ser vistos, en muchos lugares del país hoy día, como más importantes que un escaño en el Congreso.

- la necesidad de establecer flujos de información y sistemas de coordinación centro-región-provincia-comuna, que permitan el funcionamiento eficiente de un esquema que combina ámbitos de subordinación, cooperación, conflicto y de negociación.

- la multiplicación del número y variedad de actores obliga a afinar o fortalecer los mecanismos de supervigilancia, fiscalización y de resolución en contiendas de competencias, cuyas posibilidades de ocurrencia se ven multiplicadas.

- finalmente, deberán buscarse mecanismos de incorporación de otras instituciones que apoyen a los nuevos poderes públicos descentralizados (universidades, corporaciones diversas y ONG, especialmente), sea en el diseño de estrategias y políticas, en la implementación de programas y proyectos, en la capacitación y actualización de recursos humanos, etc.

En el pasado, el respeto a la departamentalización, el acatamiento irrestricto a los reglamentos y la elaboración de detallados planes eran condiciones de eficiencia. En la actualidad, y considerando que las competencias legales, los recursos administrativos y de inversión están repartidos en un gran número de actores, la capacidad de cooperación y concertación dentro del sector público se ha transformado en un requisito fundamental para una buena gestión.

Por lo señalado, cada autoridad sectorial o territorial ya no puede concentrarse únicamente en la buena administración de sus recursos. Más importante que ello es insertarse en novedosos y crecientes esfuerzos inter-institucionales, donde muchos organismos convergen en proyectos de muy diversa naturaleza y magnitud.

De la administración burocrática compartimentalizada a otra que demanda capacidad de negociación y seducción: este parece ser el desafío de la gestión publica emergente. Por ello, las articulaciones entre los niveles regionales y locales deberán constituirse en una cuestión clave para el Estado y Sociedad chilena en las próximas décadas.

1.2. Nuevas Formas y Nuevos Actores en la Política

La transición a la democracia no se tradujo en una simple reedición de formas de participación previas a la ruptura constitucional de 1973. La propia evaluación de la experiencia chilena unida a nuevas dinámicas en la sociedad contemporánea han generado una alteración de los núcleos de iniciativa social (emergencia de algunos y declinación de otros), un cuestionamiento a los mecanismos de participación y la incorporación de nuevas pautas de comportamiento individuales y colectivos.

Por ello es que las reformas locales y regionales, junto con crear nuevas instancias administrativas y financiera, generaron primordialmente espacios de poder para la expresión soberana de las respectivas comunidades territoriales.

Esto significa un profundo cambio. Históricamente, los responsables de la "cosa pública" se caracterizan por constituir un número relativamente reducido (presidente, parlamentarios, ministros-subsecretarios-jefes de servicios, dirigentes nacionales de partidos), concentrados espacialmente y discriminante en términos de género, edad y adscripción étnica.

Las reformas institucionales han dado lugar a otro esquema donde existen consejos económicos y sociales en el nivel municipal y provincial (ambos con carácter estamentario y asesor), concejos municipales y consejos regionales (normativos, resolutivos y fiscalizadores).

El significado democratizador de la reforma regional es bastante complejo. Sin embargo, dos dimensiones emergen claramente. En primer lugar, los problemas ciudadanos tendrán a cada nivel las instancias de representación colectivas adecuadas a la envergadura de cada uno de ellos (problemas/desafíos nacionales, regionales, provinciales y locales), lo cual da inicio a un proceso de aprendizaje colectivo, que permita usar eficientemente las nuevas cuotas de poder descentralizadas y, también, buscando la especialización necesaria para saber qué cosa se resuelve a cada nivel.

En segundo lugar, el conjunto de nuevas instancias de poder que genera la reforma, junto con multiplicar varias veces el número de personas vinculadas a ellas, genera posibilidades para el surgimiento de liderazgos y representaciones que den mejor cuenta de la riqueza y diversidad que caracteriza la sociedad

chilena y la de sus regiones. Respecto de este desafío también se derivan requisitos claros:

- la adecuada selección de las personas que integran estos nuevos ámbitos de participación y decisión.

- la creación de condiciones, recursos y redes que permitan una adecuada asesoría, capacitación y actualización en las materias bajo su responsabilidad. Muchas de las personas que integran estos consejos carecen de experiencia y de la información necesaria sobre temas bajo su resolución. La improvisación inicial debe ser superada con el apoyo adecuado que deben brindarle diversos sectores regionales (universidades, gremios profesionales, fundaciones y ONG, organizaciones sociales).

- otro aspecto es que surgen problemas de competencia entre los diversos niveles de representación social, tanto en la definición de diagnósticos y políticas, como en la implementación de recursos y proyectos.

- debe considerarse que un proceso de participación exitoso requiere de autoridades permeables a las proposiciones y opiniones de la comunidad, situación que históricamente no se ha dado y que ha sido responsable en gran medida del carácter formal de la participación.

Aquí se observa un triple antagonismo entre autoridades locales, regionales y representantes parlamentarios (senadores y diputados). Las tensiones entre enfoques regionalistas y municipalistas se explican por la falta de experiencia como también por estar referidos a los mismos espacios y en temas prácticamente similares (la administración territorial y el impulso a procesos de desarrollo globales).

Los problemas de concurrencia con las bancadas parlamentarias tienen otra explicación. Por la ausencia histórica de instancias de representación regional y provincial, y los magros recursos del nivel comunal, los parlamentarios asumieron la representación de demandas específicas ante los poderes centrales, dando lugar a prácticas clientelistas y a la evaluación de los parlamentarios más centrada en su carácter de realizador que de legislador.

En consecuencia, la vigencia de las administraciones regionales y locales se probarán no sólo en su relación con los poderes públicos centrales, sino que también en buena medida en la creación de nuevos nexos y formas específicas de cooperación con los representantes parlamentarios.

1.3. Un Nuevo Diálogo entre Autoridades Descentralizadas y la Sociedad Civil

Las reformas regionales y municipales crean condiciones inéditas para potenciar las relaciones con el sector privado y la sociedad civil, y promueven el fortalecimiento de las diversas comunidades territoriales. En efecto, la generación y afianzamiento de administraciones territoriales dotadas de facultades legales, administrativas y financieras ofrece condiciones favorables nunca antes conocidas para potenciar la relación entre éstas y los diversos sectores que componen la comunidad regional.

En efecto, los diversos actores productivos, institucionales y sociales de la región observan el paso de una realidad en la cual no contaban con interlocución relevante en el sector público, a otra en la cual surgen muchas posibilidades de concertación y "joint ventures". Esto se da para agentes productivos, universidades e institutos académicos, organizaciones laborales y cooperativas, juveniles y femeninas, ONG y fundaciones diversas. En síntesis, las autoridades territoriales están en condiciones de convocar y comprometerse efectivamente con otros actores locales interesados en participar más plenamente en los procesos de desarrollo regional.

Es así como por ejemplo, hoy día, las municipalidades y gobiernos regionales se configuran como contrapartes relevantes para el mundo empresarial. Este necesita se le dote de condiciones locales más favorables a sus necesidades productivas, sea en el plano de la infraestructura y las comunicaciones, la capacitación de mano de obra, la asistencia técnica y crediticia, en programas habitacionales y otros. Igualmente, el sector público está mejor dotado para interpelar y comprometer al sector privado en acciones de interés general.

Así, parece haber una creciente conciencia en muchos sectores de que el desarrollo de cada región o localidad depende del desarrollo de su empresarios, como también estos últimos también perciben que el éxito de sus negocios en una economía abierta e internacionalizada depende en gran medida del grado de desarrollo del territorio, de las personas y las sociedades donde están sus unidades productivas.

Ahora más que nunca son posibles los esfuerzos comunes entre la sociedad y el sector público, y ello requiere simultáneamente la asociación de intereses y acciones entre los diversos estamentos territoriales descentralizados.

II. ALGUNAS CONSIDERACIONES TEÓRICAS

La modernización de la democracia y de la gestión pública implica un proceso de distribución del poder en el ámbito espacial. La experiencia internacional muestra la dificultad de conciliar los procesos de descentralización hacia los niveles locales y regionales. En algunos casos esto surge de un tratamiento legislativo, usualmente distanciado en el tiempo, que no integra en una sola visión ambos ámbitos territoriales; como también por limitaciones de los llamados a implementar tales cambios.
La relación entre región y municipio puede tomar formas distintas, que van desde lo competitivo hasta la cooperación.

2.1. Desarrollo Regional versus Desarrollo Local

Esta disyuntiva es típica en los inicios de un proceso que entrega responsabilidades tanto a los niveles regionales como locales. Surge por la incertidumbre de los actores frente al grado de poder que tendrán cuando el proceso se consolide.

En términos simples, se expresaría en el enfrentamiento de perspectivas municipalistas y regionalistas; las que a veces surgen del juego de las élites o tecnoburocracias que han logrado consolidarse en uno u otro espacio.

Desde una perspectiva "municipalista", cuando se menciona el tema regional, surge la desconfianza de los actores locales pues lo perciben como una erosión probable a sus autonomías. La idea latente es que el municipio al participar en un ámbito mayor (la región) perderá poder, debido a que tendrá que compartirlo a través de algún mecanismo de coordinación.

Esta visión enfatiza más lo que se podría perder que aquello que se gana. Se tiende a creer que será la región la que se beneficia, pues ella es vista como algo distinto al propio municipio. En este esquema, cualquier instancia regional que maneje recursos, que coordine proyectos, que evalúe inversiones, es vista como un virtual censor, o al menos como otra forma de poder centralizado, que no termina por satisfacer las perspectivas localistas del desarrollo.

Por otro lado, en una perspectiva "regionalista", se plantea que en etapas iniciales del proceso de descentralización no es estratégica ni tácticamente conveniente transitar desde estructuras altamente centralizadas a otras extremadamente dispersas, es decir instancias de menor tamaño y que proyectan grandes limitaciones. Además está subyacente la sospecha de un conflicto intraregional entre las municipalidades, con un efecto paralizante para el propio desarrollo.

Se estima que mientras mayor sea el número de instancias que se beneficien con la descentralización, más fácil le será al subsistente poder central mantener su hegemonía. En este caso la región se plantea como el espacio más idóneo para intentar romper el esquema centralista. Un menor número de unidades con un poder emergente podrán concentrar desde las primeras etapas adecuados recursos políticos, técnico-profesionales y capacidades institucionales y recursos económicos; todo lo cual aseguraría mayores viabilidades al proceso de descentralización que se inicia. La visión regionalista extrema también, implícitamente, apela a la teoría del derrame, en este caso de poder, capacidades y recursos, desde el nivel regional al local.

2.2. Desarrollo Regional vía Fortalecimiento Municipal

Esta es una situación recurrente, donde se confrontan identidades locales o tradiciones municipalistas fuertes, con planteamientos regionalizadores sustentados en aproximaciones teóricas. Esta alternativa se da en aquellos casos donde los procesos de regionalización surgen de análisis técnicos o variables geo-demográfico-económicas, más que de la constatación de regionalismos socio-culturales.

Desde una visión "regionalista", aquí se concibe el nivel local como parte de un todo mayor, en este caso la región, lo que justificaría su disposición a compartir poder a fin de lograr el desarrollo regional, visto como condición para su propio desarrollo.

Una perspectiva "intermedia" no percibe a lo regional como intrínsecamente malo, pero no están claras sus especificidades ni el beneficio concreto que tendrá el municipio. A la región no se le atribuye identidad social, política y económica, el único ámbito territorial que la tiene es el municipio. En este enfoque la región es vista como una simple agrupación de comunas que comparten un territorio con algunas características propias (físicas, productivas o sociales).

Desde una perspectiva crítica o municipalista, esta alternativa implica una visión instrumental del nivel local, pues lo que se busca finalmente es el desarrollo o consolidación de la instancia regional. La región se fortalece basada en una seuda representación de la suma de poderes locales. Si bien se potencia la voz de los municipios hacia el exterior (poder central, otras instancias) hay también una ganancia implícita para este nuevo actor que es la región. Esto último se percibe como algo negativo.

2.3. El desarrollo regional con desarrollo municipal

Esta alternativa representa el intento por reconocer las particularidades y aportes de cada nivel, buscando un desarrollo armónico entre ellos, sustentado en la especialización relativa y el desarrollo en cada instancia de vocaciones específicas.

La descentralización supone una distribución del poder, no una concentración. La demanda por reducir el poder central no se convierte en la pretensión de aumentar desproporcionadamente el poder local. Por otro lado, la región no debe reeditar, a ese nivel, el centralismo que se pretende combatir.

La desconcentración y descentralización de los servicios públicos requiere de escalas territoriales consonantes con las escalas en que se divide la prestación del servicio. La educación provee un ejemplo claro: la escuela básica o primaria tiene un ámbito de influencia local, la educación media tiene un ámbito probablemente provincial, en tanto que ciclos más especializados de educación media (escuelas técnicas, por ejemplo), tienden a tener un área de influencia regional, al igual que la enseñanza profesional o universitaria.

Las regiones constituyen espacios adecuados para estimular la participación política de la población en un nivel que supera la micro participación social local, y que al mismo tiempo representa un mayor compromiso con la macroparticipación política nacional. La existencia de regiones hace más responsable al ciudadano de temas y problemas de niveles superiores. La pura acción local lo limita y plantea un aislamiento o ensimismamiento irreal. La región constituye un factor vital de equilibrio que debe tener toda distribución del poder.

La región representa un espacio idóneo para articular iniciativas y proyectos que superan la escala municipal, ya sea por su tamaño o por la necesidad de coordinación. De hecho, aunque no siempre se reconoce, toda región está constituida por un conjunto de municipios con una articulación más compleja que la simple suma de ellos. En consecuencia, el municipio será más brutalmente afectado si no existen espacios intermedios que adecúen políticas nacionales a realidades regionales. Igualmente la región permitirá sistematizar y proyectar hacia el nivel nacional las demandas de actores locales que comparten una misma realidad territorial.

Las regiones, con una buena articulación municipal, aparecen como elementos claves para elevar la competitividad comercial nacional e internacional de cada territorio. La existencia de una administración regional, más que el municipio, permite desatar las fuerzas endógenas de las propias regiones. A medida que los procesos económicos se globalizan (Comunidad

Económica Europea, Mercosur, NAFTA, Acuerdo del Mercosur, etc.), el municipio ve en la práctica relativizado su rol. Los procesos económicos no se ajustan a límites municipales, son provinciales, regionales o nacionales.

Los municipios, asimismo, ofrecen ventajas comparativas respecto del nivel regional, particularmente por mayor la motricidad fina con que puede enfrentar labores de desarrollo, frente al fracaso de las propuestas macro, y a su mayor sintonía con las necesidades de la comunidad.

Igualmente por la valoración política de lo cotidiano, y su mayor sensibilidad frente a las nuevos núcleos de iniciativa social (étnicas, territoriales, culturales, etc) le permite canalizar y dinamizar energías sociales hacia proyectos de desarrollo.

Entre otras cosas, el municipio muestra ventajas comparativas en la prestación de servicios sociales básicos a la comunidad, en el respeto a las identidades locales y en la prospección del impacto ambiental de los procesos de desarrollo económico

El reconocimiento de las ventajas que aporta cada nivel territorial para la adecuada distribución de competencias y la necesaria articulación que debe darse entre ellos, permitiría aprovechar mejor los beneficios del proceso de descentralización y minimizar sus costos en el sistema global.

III. ALGUNOS DATOS DEL CONTEXTO

La descentralización en Chile se expresa en un determinado territorio, con regiones de diferente tamaño, distintos problemas en los asentamientos humanos, diversidad en sus recursos económicos y en su localización geográfica, en las fortalezas relativas de sus comunidades y en el poder efectivo de sus núcleos dirigentes.

Lo anterior genera condiciones extremadamente heterogéneas, en cuanto a los obstáculos y posibilidades en que se dan las relaciones entre los niveles regionales y locales en el país. Esta no es una cuestión trivial, pues aún cuando las disposiciones constitucionales y legales que regulan a todos los gobiernos regionales y municipios del país sean las mismas, el resultado práctico, en términos de articulaciones efectivas, varía notablemente entre las diversas regiones del país, como al interior de cada una de ellas.

3.1. Los heterogéneos tamaños demográficos y territoriales

Desde el punto de vista demográfico, la conformación de regiones, provincias y comunas, muestra una gran diversidad.

En el mundo comunal destacan, por su menor tamaño comunas como Camarones y Ollagüe, en el norte, y O'Higgins , Tortel, Torres del Paine, Laguna Blanca, Río Verde y Timaukel, además de Antártica, en el sur, todas con menos de 1.000 habitantes. En tanto, en sentido opuesto, tenemos a Antofagasta, Valparaíso, Viña del Mar, Concepción y Talcahuano, Santiago, Las Condes, La Florida, Maipú y Puente Alto; que superan los 200.000 habitantes, llegando algunas a casi el doble.

En la unidad intermedia, hay provincias como Capitán Prat, General Carrera, Tierra del Fuego, Antártica y Parinacota con menos de 10.000 habs. Frente a ellas están las provincias de Bío-Bío y Valparaíso con 800.000, y Santiago con 4.300.000. habts, además de muchas provincias cabeceras regionales con población por sobre los 200.000 habitantes.

Finalmente a nivel de las regiones, ellas van desde 80.000 habitantes (Aisén), hasta Santiago con más de 5.300.000.

Es decir hay una gran variedad de situaciones, lo que se expresa en la existencia de comunas (La Florida), con mayor población que las regiones de Atacama, Aisén y Magallanes.

Igualmente, los tamaños geográficos son extremadamente heterogéneos, en donde las dimensiones de las estructuras comunales, provinciales y regionales no siguen una secuencia nítida, por lo que hay comunas extraordinariamente grandes, y regiones comparativamente pequeñas. Además está la coincidencia de que las unidades menos pobladas son las de mayor tamaño, y muchas veces con sus habitantes extremadamente dispersos en el territorio.

En consecuencia, y al menos para el caso chileno (con su loca geografía), las variables de población y territorio, la naturaleza de los asentamientos humanos (población rural y urbano, red de centros urbanos) y los sistemas de transportes y comunicaciones, deben recibir una debida atención cuando se analizan las articulaciones reales entre los niveles regionales y locales. El no hacerlo puede inducir a comparaciones, propuestas y conclusiones profundamente erróneas.

3.2. Diversidad Económica, Social y Cultural

En sus dimensiones económicas, sociales y culturales también se observan fuertes heterogeneidades entre regiones y entre comunas. Lo que se explica por su localización geográfica, su dotación de recursos naturales, las estructuras productivas, los niveles de ingresos, redes de comunicaciones formales e informales, naturaleza del tejido social, características de los

sectores dirigentes y, entre otras, el patrón histórico de desarrollo y ocupación del territorio.

Así algunos ámbitos territoriales disponen de centros universitarios, calificados recursos profesionales y técnicos, un nutrido estamento empresarial y una vasta red organizacional; todo ello dándole densidad y sofisticación al tejido interno y potenciando sus relaciones con el exterior (otras comunas, regiones u otros países). En situación opuesta están aquellas comunidades socio-territoriales, que tienen insuficientes recursos humanos, con estructuras simples y baja articulación interna, marginadas de los circuitos regionales o nacionales más dinámicos y generadores de impulsos de desarrollo.

Sin pretender exhaustividad pueden identificarse regiones con una adecuada estructura productiva y de recursos naturales, y otras con economías atrasadas o en declinación y otras volcadas preferentemente a las exportaciones, algunas con un sesgo minero o silvo-agropecuario, otras predominantemente industriales, de servicios y marcadas por lo urbano o metropolitano.

Probablemente, en el mundo intercomunal estas variaciones son aún más acentuadas, no siendo difícil identificar comunas ricas y pobres, desarrolladas-modernas y otras muy atrasadas; con diferentes niveles de ingreso, de recaudaciones y de perspectivas futuras en su desarrollo económico.

Igualmente, hay comunas rurales, urbanas y metropolitanas; de ubicación fronteriza o de balneario; influidas por su naturaleza portuaria; por su condición de poliétnicas o cobijar a grupos con una fuerte identidad etnocultural, con una economía, población laboral e ingresos dependientes de unas pocas o muchas actividades productivas, etc.

3.3. El difícil diálogo entre nuestra loca Geografía y la Homogeneidad de los esquemas legales y administrativos

Los antecedentes anteriores se traducen en estructuras políticas y administrativas que, debiendo ordenarse bajo ciertos elementos de similitud o de homogeneidad, muestran realidades muy diversas.

Sólo a manera de graficar esto, en el campo de los recursos humanos, el tejido burocrático varía desde municipios con unos pocos funcionarios, hasta otros que tienen varios cientos. Desde aquéllos que tienen durante muchos meses cargos vacantes (por falta de postulantes), bajos sueldos, ausencia de políticas de personal, de capacitación y estímulos, hasta otros que han incorporado estrategias modernas y asesorías ad-hoc. Ello hace que la disposición y el nivel de la interlocución que establecen con autoridades o funcionarios del nivel regional o sectorial sean muy distintos.

En consecuencia, a partir de ordenamientos legales y políticos, esquemas de gestión y planificación definidos formalmente, la práctica ha dado lugar a una realidad mucho más rica y matizada que lo que una simple lectura podría sugerir.

Es así como las posibilidades de articulación y de coordinación efectivas, o los problemas que de allí se deriven tendrán que ver con las fortalezas económicas, socio-culturales, institucionales, humanas y políticas de todos los actores llamados a la interacción. Por lo indicado, no puede hablarse de relaciones entre municipios y gobiernos regionales haciendo abstracción de la enorme variedad de situaciones que ellas expresan a lo largo y ancho del país.

IV. AMBITOS FORMALES Y REALES DE ARTICULACIÓN

4.1. Referido a los objetivos y ambitos de acción

En términos generales los municipios y los gobiernos regionales son instancias descentralizadas dotadas de amplias competencias para actuar en una gran variedad de esferas temáticas que definen los procesos de desarrollo en sus respectivos ámbitos territoriales.

En consecuencia, estos actores dotados de órganos de autoridad diferente, bases legales específicas y recursos institucionales y económicos propios, concurren con similares objetivos temáticos a actuar en el mismo espacio geográfico y social, pero apuntando a escalas de actividad diferente.

Teniendo claro que desde una perspectiva territorial, la totalidad contiene a las partes y que la partes dan forma a la totalidad, la demanda por articulación surge desde el momento que tanto la región como la provincia y el municipio están llamados a actuar sobre un mismo espacio, buscando promover el desarrollo y, finalmente, la realización de los individuos y comunidades que están en ese espacio.

4.2. La vinculación de los actores políticos y sociales

Acá pueden observarse varios mecanismos operando, algunos instituidos por la legislación y otros generados en la práctica.

4.2.1. Consejeros Regionales y Provinciales

La ley establece que los Consejeros Regionales son electos por los concejales, los que se constituyen para estos efectos en colegios electorales

provinciales. Esto genera situaciones contradictorias entre lo que planteó el legislador y las tendencias o tentaciones naturales.

En efecto, los Consejeros están llamados a expresar la opinión de la comunidad en las principales materias vinculadas al desarrollo regional (estrategia de desarrollo, priorización y programación de inversiones, aprobación de planes intercomunales, etc.). El espíritu de la legislación es que se asuman cabalmente como representantes de toda la comunidad y no solamente de aquella provincia o comunas que concurrieron a elegirlos. Este mandato se ve, sin embargo, tensionado por la asignación de los recursos para proyectos del FNDR y de los programas ISAR, lo que es visualizado en la práctica como la más importante labor del Consejo.

Por otro lado, el origen territorial diverso de los Consejeros (debido a la actual modalidad de elección que establece a lo menos dos por cada provincia), genera condiciones favorables para el conocimiento e integración de todas las realidades locales que caracterizan a una región.

Sin embargo, en la práctica hay una evidente insatisfacción entre ambos actores (consejeros regionales y concejales), por el escaso contacto que mantienen, especialmente en la toma de decisiones sobre cuestiones relevantes (donde se expresan, en la práctica, las perspectivas regionalistas versus las localistas).

Aún cuando no lo explicita la ley, la Gobernación y los Consejos Económicos y Sociales Provinciales, emergen como la instancia idónea para articular las dinámicas políticas regionales y locales. Allí se expresan las comunidades provinciales, pero también es el órgano consultivo y asesor del Gobernador en importantes materias que vinculan el desarrollo de la provincia con el de la región.

Antecedentes de la SUBDERE indican que sólo en la mitad de las provincias están constituidos y operando formalmente los CESPRO. Además, en su accionar, ellos aparecen marcados por la formalidad extrema, temor a la innovación y falta de motivación para constituirse en enlace natural región-comunas.

En el resto del país no existen u operan de manera irregular. Y justamente su ausencia se da en aquellas provincias donde mayor falta hacen para promover o liderar la coordinación intercomunal, acumular capacidad política y energía social para abordar el diálogo con las autoridades regionales.

4.2.2. El papel de las bancadas parlamentarias

No obstante que las disposiciones constitucionales entregan a los

órganos descentralizados de la región y la comuna las responsabilidades en las labores administrativas, de planificación e inversión; justamente la ausencia histórica de estas instancias llevó a concebir, en el sentido común de la población, la institución del "parlamentario realizador". Este visto como el que en la práctica recoge demandas y propuestas, dialoga con los órganos territoriales o sectoriales e impulsa la implementación de las acciones respectivas.

Si bien la legalidad de estas actividades es discutible, en su sobrevivencia ayuda la conformación geográfica de los universos electorales, particularmente los distritos, muchos de los cuales fraccionan la región en provincias o algunas pocas comunas (con el caso extremo de la comuna de La Florida, donde es frecuente ver en la práctica la convergencia de los dos diputados y el alcalde).

Para superar esta situación, correspondería a otros actores asumir este rol en la articulación local-regional, superando rigideces formales y creando mecanismos efectivos de diálogo y coordinación. Sin duda conspiran contra este propósito varios factores: inercias del trabajo parlamentario (más valorado socialmente como realizador que como legislador); el insuficiente desarrollo político de las nuevas autoridades territoriales (extrema formalidad, dificultad de innovación); como también algunas limitaciones operativas expresadas parcialmente en el carácter no remunerado de los Consejos Regionales y Provinciales y de los Concejales.

4.3. Lo referido a cuestiones técnicas de Gestión y Planificación

Diversas disposiciones constitucionales, legales y normativas son reiterativos en requerir una acción coordinada en el accionar de todos los órganos del Estado, tanto aquellos de naturaleza territorial como sectorial.

4.3.1. En el campo de la Planificación Estratégica

La ley respectiva mandaba a los Gobiernos Regionales a elaborar y aprobar políticas, planes y programas de desarrollo ajustados a los lineamientos nacionales. También señala la posibilidad de asesorar, en estas materias y si ellas lo solicitan, a las municipalidades. Asimismo se indica que el quehacer de estas últimas debe enmarcarse en los lineamientos regionales y nacionales.

En este campo, que ofrece en teoría un amplio potencial de trabajo integrado, subsisten sin embargo escasos ejemplos de cooperación y no pocos casos de conflicto región-municipio.

Esto se debe al insuficiente avance logrado por los Gobiernos Regionales en la formulación de sus propias estrategias y planes de desarrollo; tanto por

la lenta conformación del Consejo e Intendente como estructuras de liderazgo capaces de propulsar un proyecto político regional; por las dificultades propias en la relación región-ministerios; como por los insuficientes recursos humanos de que se dispone (que serán sólo parcialmente satisfechos con la aprobación de la ley de plantas regionales).

Asimismo, en el plano municipal las capacidades técnico-profesionales son también escasas y se concentran en unas pocas comunas (capitales regionales o provinciales), en tanto muchas otras no alcanzan a formular mínimamente sus objetivos estratégicos ni menos están en condiciones de negociar en el contexto de las estrategias regionales. En consecuencia, las inversiones que de estas últimas se deriven tienden a tener escasa o nula discusión entre los actores locales y regionales.

Finalmente, las precariedades del sistema que armonice los objetivos estratégicos locales y regionales, como la ausencia de mecanismos internalizados para resolver conflictos ha generado tensiones cuya resolución se posterga o se obtiene recurriendo a la aplicación perentoria de la legislación, deteriorando aún más las ya precarias articulaciones establecidas.

4.3.2. En el campo de la Coordinación Sectorial Regional

La ley establece que los Ministerios se desconcentran en el territorio a través de las Secretarías Regionales (SEREMIS), en donde asumen responsabilidades tanto con sus jefaturas sectoriales como con el Gobierno Regional, según las competencias de cada cual.

El conjunto de SEREMIS y de los Gobernadores constituyen el Gabinete Regional, órgano auxiliar del Intendente tanto en su condición de máximo representante del Poder Ejecutivo en la Región, como en su condición de órgano ejecutivo del Gobierno Regional. En la práctica, su trabajo se orienta al traspaso de información, a la coordinación operativa de políticas y programas sectoriales nacionales, y de aquellas emanadas del gobierno regional.

Por lo indicado, el Gabinete Regional constituye un ámbito privilegiado para la articulación intersectorial, pero también para aquella referida a las diversas localidades de la región.

Para conseguir esto, con bastante frecuencia los Gabinetes sesionan invitando a representantes de diversas esferas de la vida regional, incluidas bancadas parlamentarias, e incluso realizan frecuentes desplazamientos a las distintas provincias, facilitando la articulación entre autoridades regionales, locales y representantes sociales intermedios o de base.

Considerando el volumen y diversidad de materias a tratar en este

Gabinete, se ha dispuesto la creación de varios comités intersectoriales: el de coordinación social, el de infraestructura, el de fomento productivo, el de Medio Ambiente, además de otros establecidos según las necesidades permanentes o coyunturales (ej., situaciones de emergencia) de cada región.

Si bien estos comités responden a necesidades de coordinación entre los niveles centrales y regionales, se constituyen en posibilidades efectiva para iniciar una articulación técnica entre estos niveles y el comunal.

4.3.3. El Papel Técnico Articulador de las Gobernaciones

La ley ha señalado la facultad de los Gobernadores de constituir un Comité Técnico Asesor con autoridades de los servicios públicos creados por ley que operen en la región. Estos comités, además de suplir la falta de recursos profesionales y técnicos de las gobernaciones, de permitirle a la autoridad provincial asumir cabalmente sus responsabilidades en materias de desarrollo, y de proveerle una adecuada asesoría en su relación con el CESPRO, ofrecen una enorme potencialidad para una efectiva articulación sector-región-comuna.

Asimismo las disposiciones legales establecen que los municipios deberán enviar a los Gobiernos Regionales, para su conocimiento, sus planes de desarrollo, sus políticas de prestación de servicios, sus políticas y proyectos de inversión, sus presupuestos y los de sus servicios traspasados. Por otro lado corresponde al Gobierno Regional proponer criterios para efectuar la distribución de subvenciones a programas sociales, muchos de los cuales son administrados por las municipalidades.

No obstante las potencialidades señaladas, son relativamente pocas las gobernaciones que han conformado estos Comités Técnicos Asesores. Esto debido probablemente a su carácter novedoso, el poco tiempo de promulgación de la ley, como también a problemas de personal o a renuencias en los propios órganos sectoriales.

Considerando el extenso territorio de muchas regiones o el elevado número de comunas, o la heterogeneidad de las mismas, debería esperarse un creciente rol de la provincia y sus órganos en la articulación técnica entre las acciones sectoriales y regionales con aquellas emanadas del nivel local.

Además, en su condición de ámbito intermedio, debe liderar la coordinación intercomunal en la preparación de proyectos y programas locales susceptibles de ser financiados por los fondos regionales o sectoriales; en el diseño de una estrategia de desarrollo provincial; y en la ejecución eficiente, eficaz, oportuna y coordinada de las inversiones que todos los actores realicen en su territorio.

4.3.4. En el Ambito del Sistema Nacional de Inversión

Las municipalidades al igual que los Gobiernos Regionales forman parte del Sistema Nacional de Inversión Pública, lo que genera condiciones para una interlocución permanente entre estos ámbitos de administración territorial, y con aquellos de carácter sectorial.

La articulación se da, en primer lugar, en la generación y difusión de capacidades técnicas para la gestión de proyectos públicos; sea mediante labores de asesoría, la elaboración, divulgación y revisión de metodologías de evaluación de proyectos, la capacitación de funcionarios locales y regionales en técnicas de preparación y evaluación de proyectos, e incluso en el apoyo a la preinversión. Igualmente ella se da en la propia evaluación, priorización y coordinación de los proyectos presentados.

Esta función es realizada centralmente por MIDEPLAN y desconcentradamente por las Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación (SERPLAC), que compatibiliza a ese nivel las inversiones municipales, regionales y sectoriales, buscando su coherencia con los planes de desarrollo que cada uno ha formulado.

Sin duda que aquí también subsisten dificultades para una articulación más estrecha y provechosa. Estas surgen de las limitaciones de las propias municipalidades, particularmente las más pequeñas, de tener adecuados recursos profesionales que les aseguren una cartera de proyectos voluminosa, de calidad y coherente con sus propios planes de desarrollo. En muchos casos no existen las Secretarías Comunales de Planificación (SERPLAC), en tanto que las direcciones de obras sufren la constante emigración de sus profesionales y técnicos, lo que debilita la gestión, afecta la continuidad del trabajo y obliga a esfuerzos de capacitación reiterativos.

También en niveles superiores, sea la SERPLAC o el Gobierno Regional, existen insuficientes recursos para potenciar esta vital articulación de la cual depende no sólo la ejecución de proyectos individuales sino que también el éxito de estrategias más globales de desarrollo. Son insuficientes las dotaciones de personal a nivel regional, son escasas las delegaciones provinciales de SERPLAC, en tanto la futura planta de personal de los Gobiernos Regionales, de escaso tamaño, no está diseñada para resolver este problema.

4.3.5. La Planificación Urbana y el Ordenamiento Territorial

El Gobierno Regional y las Municipalidades tienen bajo su responsabilidad realizar acciones que acondicionen el territorio para garantizar

una mejor calidad de vida a cada uno de su habitantes. Esto los obliga a contar con diagnósticos y propuestas respecto de la red de asentamientos humanos de su jurisdicción, la infraestructura de transporte y comunicaciones, la planificación urbana inter e intracomunal, como también el desarrollo de las áreas rurales y localidades aisladas.

Esta es una materia, con relativa experiencia en el país, la cual, más allá de las prerrogativas de cada uno, interpela nítidamente la concurrencia de diversos actores, dada la naturaleza omnicomprehensiva del fenómeno urbano en particular, y del espacio local-regional en términos globales.

Corresponde al Gobierno Regional un rol central en esta materia, pero apoyado técnicamente en organismos sectoriales específicos (particularmente el MINVU, aunque también los Ministerios de Agricultura, Obras Públicas y de Transportes y Comunicaciones, además del de Planificación y Cooperación).

El Gobierno Regional tiene no sólo que establecer políticas, objetivos y ejecutar proyectos en materia de ordenamiento territorial, sino que también está llamado a aprobar los planes reguladores comunales e intercomunales. En consecuencia, a diferencia de otros ámbitos donde la articulación es optativa, en este caso ella es forzada por disposiciones legales de vieja data, pero que no siempre son adecuadamente implementadas.

4.3.6. Las Dependencias en los Recursos para Inversión

El proceso de descentralización y desconcentración aspiran, en forma ideal, a la conformación de estructuras de administración dotadas de recursos adecuados a las necesidades de inversión que enfrentan.

Por causas conocidas el sistema municipal ha visto incrementada su dependencia de recursos externos para proyectos de inversión. El Fondo Nacional de Desarrollo Regional y, más recientemente, los programas ISAR, han sido las alternativas más importantes para proyectos de impacto local. Esta orientación subsidiaria del FNDR se ha reflejado en la naturaleza del crédito BID que lo financia y que se denomina sintomáticamente Programa de Inversión Múltiple de Desarrollo Local.

En la práctica, la gran mayoría de los proyectos y recursos ejecutados bajo estas líneas de financiamiento son de naturaleza local y con una alta prioridad social. La dependencia municipal sobre estas fuentes de recursos, tiene como contrapartida la dificultad del nivel regional de asumir inversiones de carácter estratégico; las que le son reclamadas por el mismo proceso de descentralización y las numerosas y relevantes funciones que la legislación le han entregado

GESTION, PROCEDIMIENTOS Y CONTROL ADMINISTRATIVO Y FINANCIERO

EL SISTEMA MUNICIPAL ACTUAL: ELEMENTOS DE GESTION ADMINISTRATIVO-FINANCIERA

Nelson Herrera A.
Administrador I. Municipalidad de Conchalí

I. LOS OBSTACULOS DEL SISTEMA MUNICIPAL

El Sistema Municipal chileno está sometido a una presión inusual para superar obstáculos claves que actualmente le impiden avanzar hacia un modelo eficiente y acorde con el grado de modernidad que requiere el país. Estos obstáculos se expresan al menos en cuatro áreas:

En el Area del Sector Público, en tanto se trata del primer y más cercano nivel de gobierno y referente más inmediato del Estado con y para la ciudadanía, el Municipio no tiene la soberanía y facultades para decidir directamente sobre varias materias que actualmente se toman en el nivel central. Algunas de estas dificultades se refieren a la escasa injerencia sobre las inversiones que se asignan regionalmente, la débil capacidad para intervenir en las leyes que inciden en la vida municipal, los conflictos que provocan las decisiones ministeriales en materia de transporte, planos reguladores, etc., los que a menudo contrastan con las iniciativas municipales.

Muchas de estas debilidades son estudiadas en este momento por la Asociación Chilena de Municipalidades, con el propósito de impulsar profundas reformas legales. Es obvio que no sólo las decisiones del Ministerio de Obras Públicas y del Ministerio de la Vivienda requieren de mayor coordinación con los planes y programas de las municipalidades, sino que se trata de revertir culturalmente al Gobierno Central para que comprenda esta nueva posición que requeriría el nivel municipal.

En otras palabras, y a modo de ejemplo, los acuerdos de estatutos y/o arreglos salariales para los trabajadores de la salud, educación e incluso los propios funcionarios municipales, que actualmente se determinan entre los poderes gubernamental y parlamentario, deben contar, más que con la consulta gentil a algunos alcaldes, con el acuerdo formal de la institución municipal.

En el Area del Gobierno Comunal, estos dos años de experiencia han servido para someter a prueba la actual fórmula de gobierno, la que a juicio de abogados, especialistas, concejales y alcaldes, requiere también de modificaciones importantes.

En esta área podemos mencionar en primer lugar la necesidad, para los propios gobernantes, pero preferencialmente para los electores, de separar las elecciones de alcalde y concejales. No cabe duda que este parece ser el elemento de mayor distorsión sobre el cual existe amplio consenso entre los partidos políticos.

Independientemente de cuál sea la fórmula como éstos se elijan, así como el hecho que las elecciones coincidan o no con las de parlamentarios, lo que parece razonable es que la votación sea directa y que cada elector pueda distinguir por qué tipo de candidato está votando.

Por otro lado, es importante establecer instrumentos de apoyo técnico, así como nuevas competencias de fiscalización para el Concejo Municipal. La idea de establecer un Fiscal que sea dependiente en calidad de confianza del Concejo puede satisfacer mejor sus necesidades de información, como también la credibilidad de ella.

La ampliación del número de miembros del Concejo es claramente una ventaja como lo demuestra la experiencia de otros países.

Respecto de la remuneración destinada a cada concejal es inexplicable que la sociedad esté dispuesta a financiar el ejercicio de la democracia en Chile, manteniendo una fuerte discriminación salarial entre la remuneración de un concejal y la de un parlamentario; en donde el primero percibe una asignación equivalente a menos del 4% de la que puede alcanzar un parlamentario.

El sentimiento mayoritario de los concejales es que, al cabo de dos años, han podido darse cuenta que el tiempo dedicado a las actividades municipales es virtualmente similar al de una jornada completa. Por otro lado, la estructura de gastos del sistema parlamentario es suficientemente flexible como para facilitar las diversas tareas que desempeñan diputados y senadores. En cambio, los municipios deben recurrir a verdaderas parábolas contables para poder satisfacer algunas demandas de sus concejales, destinadas a facilitar sus tareas.

En cuanto al Consejo Económico y Social es preciso revisar su rol y competencias, por cuanto la opinión relevante en este aspecto es de frustración

y desencanto. Por ello es imprescindible generar un sistema de gobierno que delimite mejor las competencias del Alcalde y los Concejales, así como la creación de instrumentos que permitan que la ciudadanía pueda evaluar la gestión de los gobernantes locales.

En el Area de la Acción Comunal, por una parte, la Ley Orgánica de Municipalidades le confiere amplias facultades y no pocas obligaciones hacia la comunidad pero, por otra parte, la actual estructura tributaria le impone serias limitaciones para poder cumplir adecuadamente con dichos compromisos. Esta paradoja, por cierto, surge no porque las competencias sean excesivas sino porque los recursos son escasos.

De esta manera, las posibilidades para generar inversiones con recursos propios, abrir líneas de asistencia social, ampliar el equipamiento comunal, etc., son severamente limitadas en la mayoría de los gobiernos comunales del país.

Basta leer los artículos 3º, 4º y 5º de la Ley de Municipalidades para comprender la importancia y relevancia que se les ha querido conferir, las que apuntan indudablemente a una mayor significación en la vida política nacional. Sin embargo, la actual asfixia financiera que afecta a cientos de municipalidades atenta seriamente contra la intención que tuvieron los legisladores.

El principal foco de conflictos en este momento se ha concentrado en los flujos de financiamiento para los servicios de educación y salud donde se ha calculado un déficit operacional anual equivalente a $ 45.000 millones. No obstante, a ello debe agregarse la molestia que provoca en no pocas autoridades edilicias las tareas que se delegan a municipios, sin contrapartida financiera. Considérese, por ejemplo, la última publicación del Centro de Estudios Públicos en donde se señala que, durante 1993, los municipios del país gastaron casi $ 7.800 millones **sólo por administrar** la red de subsidios nacionales. Como es sabido, los subsidios familiares, de ancianidad, consumo de agua potable y otros deben ajustarse a una serie de recomendaciones administrativas, de control y de tratamiento de la información que crecientemente provoca problemas presupuestarios.

En el Area de la Gestión Municipal, a la debilidad financiera que por sí sola explica gran parte de las restricciones que tienen las Municipalidades, debemos agregar los problemas inherentes a las limitaciones para organizar internamente a los funcionarios, los departamentos municipales y los diversos programas de trabajo.

A lo anterior, de por sí suficiente, es necesario sumar las dificultades técnicas que tienen las municipalidades en áreas claves para elevar la eficiencia

de su gestión, tales como la mantención de catastros actualizados, sistemas de registros contables modernos, sistemas de control del gasto eficaces, etc.

El Gráfico a pie de página, nos presenta la situación de conflicto con la población, situación que de no ser resuelta en plazos razonables pondrá en cuestión la credibilidad del sistema municipal.

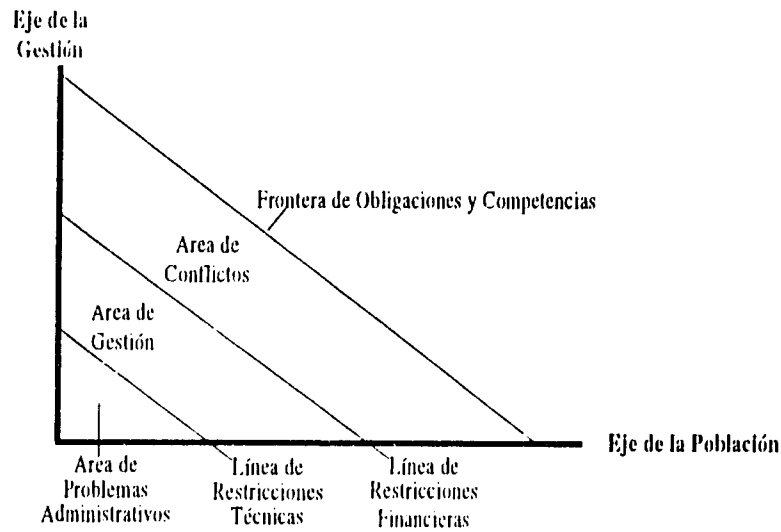
La **Gestión Municipal** puede ser visualizada como la interacción entre la población (que se representa en el eje horizontal) y los servicios que el Municipio les brinda (los cuales se muestran en el eje vertical).

Así entonces, para una población dada y unas obligaciones municipales establecidas en la ley, se tiene un conjunto de acciones públicas, las que corresponderían a toda el área que está bajo la línea diagonal superior. Estas acciones se expresan en las inversiones, servicios de aseo, electrificación, asistencia social, etc.

Si suponemos un escenario óptimo para el sistema municipal, es decir, aquel en el cual los recursos económicos son suficientes para cubrir los servicios y programas que le asigna la ley, y en donde no existen dificultades técnicas ni deficiencias administrativas, la masa de impacto que se logra en beneficio de la población estaría representada por toda el área que está bajo la línea denominada **Frontera de Obligaciones y Competencias**.

Sin embargo, el impacto de los beneficios municipales se ve reducido por las dificultades financieras y por las restricciones técnicas que tienen no pocas municipalidades.

OBLIGACIONES Y RESTRICCIONES DEL SISTEMA MUNICIPAL



En primer lugar, la **Línea de Restricciones Financieras** desplaza hacia la izquierda la **Frontera de Obligaciones y Competencias** que, como hemos dicho, corresponde al límite de servicios comunales que presta la municipalidad. Con ello se reduce la masa de beneficios que se puede destinar a la población. De esta manera se crea un **Area de Conflictos** que corresponde a las demandas insatisfechas de la población, tanto en obras de inversión y equipamiento comunal como en programas sociales.

El gastado mobiliario escolar, las condiciones en que se encuentra el pavimento de las calles, la escasa respuesta a las emergencias sociales son, entre muchos, algunos de los reclamos que plantean los dirigentes vecinales.

Por lo anterior, con el actual sistema de financiamiento municipal, basta que un Alcalde sea electo para que, salvo contadas excepciones, herede una franja de conflictos que deberá considerar durante su mandato.

Por otro lado, gran parte de las municipalidades en Chile tiene debilidades administrativas, las que se originan en rigideces del propio sistema, en la poca oportunidad y capacidad para poder incorporar técnicas modernas de administración y, en la aún demasiado reciente vida democrática que poseen. Así, dependiendo de la gravedad de cada caso, se crea una línea de **Restricciones Administrativas** que contribuye a disminuir el área que representa los servicios que la municipalidad presta a la comunidad.

De esta manera, surge un **Area de Problemas Administrativos** que puede manifestarse desde la excesiva burocracia en las oficinas municipales que atienden público, hasta la reducida capacidad para efectuar un simple Plan Comunal. Los esfuerzos por provocar cambios en esta situación tienen barreras no sólo de tipo legal o se contraponen a disposiciones de organismos como la Contraloría General. Gran parte de los obstáculos residen en la propia cultura organizacional de los funcionarios los que, con bajos estímulos y reducidas oportunidades para expresar sus ideas, se desenvuelven en un clima de desinterés manifiesto por su actividad laboral.

Para estas debilidades financieras y administrativas existen algunas políticas e instrumentos que pueden, si no convertirlas en fortalezas, al menos logran atenuar su impacto. Es lo que trataremos en las páginas siguientes.

II. ELEMENTOS DE GESTION ADMINISTRATIVA

Durante los últimos decenios, tanto la administración pública como la organización privada se han ordenado de acuerdo a la plataforma conceptual de hombres como Taylor, Fayol y otros. Exitosa desde sus inicios, la organización tayloriana incorporó elementos científicos para establecer métodos de trabajo

altamente eficientes. Sin embargo, tal parece que este modelo comienza a mostrar síntomas de agotamiento.

La incertidumbre del mediano plazo, el cambio permanente de planes y programas, el medio político amenazante, el clima organizacional interno débil, etc., son algunos de los elementos que deben ser atendidos prontamente en las corporaciones públicas si esperamos elevar nuestro rango de competitividad internacional. Porque si algo está medianamente claro es que nuestro éxito económico, basado en tecnologías modernas de producción, requiere de manera urgente de sistemas modernos en el aparato de estado. Aparte de ello, el éxito nacional no será completo si esta modernidad no alcanza a todos los sectores de la sociedad, esto es, si persisten bolsones y áreas de probreza marginados completamente de los beneficios económicos y sociales del crecimiento.

De esta manera, las corporaciones públicas, tales como las Municipalidades, están sometidas al desafío de buscar fórmulas para modernizar su gestión haciendo mejor y más productivos sus servicios, en particular la calidad de ellos. De hecho el juicio público, más sereno que el afán sensacionalista de algunas publicaciones, evaluará en forma preferencial la gestión municipal por las obras públicas, por la calidad del servicio, por la forma de interrelacionarse con los funcionarios municipales, por las posibilidades de participación, etc.

a) Hacia nuevos referentes

En primer lugar es necesario aclarar que estamos frente a la necesidad de romper, en parte, con la tradición. El modelo racionalista, basado en la dualidad cartesiana, ha condicionado la organización, cualquiera sea el vértice desde el cual la estudiemos.

El planteamiento psico-sociológico nos lleva a observar la Municipalidad como un complejo de seres humanos, cada uno con sus propios intereses y objetivos, configurando espacios y núcleos de afinidad o rechazo a las políticas y programas, y donde el rol de los líderes es preponderante para diseñar la Acción Municipal. En efecto, en esta visión de la municipalidad que se fija preferentemente en los funcionarios, la Acción es el resultado de un complejo juego político interno, muchas veces no explícito ni abierto en los que se producen regateos y favores mutuos, consideraciones y atenciones recíprocas. En este juego es determinante la valoración de las lealtades y traiciones.

El planteamiento organizacional tiene como paradigma el Organigrama de Direcciones y Oficinas, el cual, dada la naturaleza diferenciada de funciones

que para ambos niveles de la Municipalidad se establece, permite afirmar que la Acción Municipal es el resultado de esta arquitectura. El planteamiento organizacional está basado en la división del trabajo, en la manera de establecer sus procesos internos, en la aplicación del estatuto administrativo, etc. Visto así, las Acciones en el largo plazo dependerán de los propios objetivos organizacionales que se diseñen para la Municipalidad.

El planteamiento estratégico, quizás el más moderno, observa a la Municipalidad como una caja negra; es decir, no posee el conocimiento exacto de sus funcionarios ni tampoco de las diferentes dinámicas organizacionales internas. Sin embargo, los estrategas racionalizan al máximo los objetivos de la empresa, así como el camino para lograrlos. De esta manera, el enfoque estratégico construye un buen sistema de asignación de Objetivos, de evaluación de Alternativas, de selección de Políticas y de formulación de Tareas. La Acción Municipal es, desde este ángulo, el resultado de una estrategia. En otras palabras, el producto de la acción es la resultante del esfuerzo destinado a la elaboración de un buen Plan Comunal de Desarrollo, el cual no es más que un conjunto de opciones seleccionadas cuidadosamente para alcanzar los objetivos.

Pero ahora la organización de la Municipalidad requiere un enfoque más ambicioso, que la desprenda de su provincianismo y le confiera definitivamente el rango internacional que le hace falta.

La calidad relativa de la gestión municipal será factor de competitividad en los ámbitos del quehacer económico, social y político del siglo XXI. La gestión municipal no puede estar al margen de los grandes procesos, comenzando por la descentralización del Estado y desarrollo armónico de la economía nacional, pero abordando la globalización e internacionalización de los países. Existe una relación no lejana entre el éxito de las inversiones chilenas en países de América Latina y el desarrollo de la modernidad en el Sector Público.

La capacidad de innovar será condición ineludible para el desarrollo económico y social que permita adaptarnos a los cambios de estándares y calidades que ocurren en la producción a nivel mundial. La innovación también puede ser un buen instrumento para mejorar los estándares de calidad de los servicios municipales. No obstante, la innovación no aparece si no cuenta con el canal adecuado que permita conocerla, procesarla, evaluarla y, finalmente, aplicarla. Así, la organización municipal debe crear los conductos y espacios que permitan que cualquier funcionario que tenga una buena idea pueda contar con el momento y el lugar para expresarla. La necesidad de innovación es evidente en procesos como el de las adquisiciones, contratos de servicios, simplificación de trámites, delegación de funciones, etc.

El liderazgo organizacional es otro componente necesario de considerar

en la organización pública moderna. En este caso nos encontramos frente a una necesaria revolución en la forma de concebir la Gerencia Municipal. El Alcalde no es el estudioso que se encierra en su oficina para tomar todas las decisiones estratégicas o cotidianas, ni tampoco el experto en Planificación, Organización, Control, Evaluación, etc. Por el contrario, la principal autoridad municipal es experta en comunicaciones, la que conversa con el amplio arco de líderes políticos de la comuna, que recibe las sensaciones y demandas locales, que procesa el punto de vista de los actores relevantes del entorno, que percibe el estado de ánimo de los funcionarios.

Sobre la base de esta virtual red de contactos y flujos comunicacionales, el Gerente de la Municipalidad va armando los procesos de participación y toma de decisiones. Los trabajos de Fernando Flores han demostrado que al interior de las organizaciones, en los trabajos de la oficina e incluso en las conversaciones informales de pasillo, la mayoría de éstas produce peticiones, promesas, declaraciones y afirmaciones que posteriormente, bajo un adecuado sistema de procesamiento, es posible organizar de modo que se orienten a la mayor productividad. No es casualidad que en algunas empresas modernas se diseñen, al momento de construir sus propios edificios, áreas comunes que están simplemente destinadas para que los empleados puedan, a la hora del *break*, comentar los procesos de trabajo, lo cual facilita enormente su ejecución. De estas conversaciones aparentemente informales surgen futuras reuniones, métodos de trabajo, formas de hacer las cosas, todo ello en claro beneficio de la corporación.

El trabajo en equipo es un interesante componente de los sistemas modernos de administración, al que añadiríamos la propuesta de que éste se piense para el conjunto de empleados municipales y no sólo para los Jefes de Dirección o al interior de algunas oficinas. La idea es crear un sistema de organización donde cada funcionario se sienta parte "del equipo" no porque alguien así se lo haya manifestado, sino debido a su participación real en determinados niveles de intercambio de pareceres o de toma de decisiones.

El trabajo en equipo significa no sólo un grupo de empleados que comparten un mismo objetivo. Es, además, la actitud consciente de que si los procesos administrativos de la oficina del lado son lentos, no podemos descansar en la aparente liberación de responsabilidades para desentendernos de ello. Es el caso del empleado que espera acumular 10 o 15 expedientes antes de pasarlos a la siguiente oficina, creyendo con ello que gana en eficacia, en circunstancias que la valoración del tiempo que está haciendo el contratista que está efectuando el trámite municipal es diametralmente distinta.

Muchas Municipalidades, particularmente aquellas de tamaño intermedio

o grandes, han creado Comités de Directivos para el análisis de problemas, coordinación de tareas, toma de decisiones, etc. Esta fórmula es un buen punto de partida.

Sin embargo, es preciso avanzar a un concepto más vertical, incorporando a las reuniones de Comité a algunos niveles de Jefatura, e incluso, dependiendo de los temas a tratar, directamente a los empleados de las oficinas.

b) Reingeniería de Procesos

Probablemente sea conveniente advertir que estamos frente a un concepto cuya validación recién ha comenzado en el sector privado y, por ello, el resultado de su exportación al sector público aún sea incierto. Sin embargo, los tiempos actuales no nos permiten esperar pasivamente que los sistemas modernos lleguen solos a nuestro trabajo. Por el contrario, debemos ir por ellos con la prisa y arrojo propios de un conductor de Fórmula 1.

De alguna forma la mayoría de las personas asocian la IBM con el paradigma de la organización exitosa y moderna. En efecto, los resultados de sus operaciones comerciales son francamente envidiables, lo cual se debe principalmente a la constante inversión en capacitación e innovación que realiza la compañía. Hace poco ocurrió un incidente en una subsidiaria de ella, IBM Credit, que hizo cambiar totalmente el concepto de organización departamental y, en general, la visión que se tenía de la organización global.

IBM Credit tramita, evalúa y, si es rentable, financia las operaciones de venta a crédito de los sistemas de software o hardware que coloca IBM. No obstante, la tramitación del crédito era engorrosa y lenta, por lo que en más de una ocasión una compañía rival había detectado al cliente ofreciéndole crédito en 24 horas, con lo cual le vendía sus propios sistemas. No es difícil comprender esta situación si se considera que la Solicitud pasaba por un Directorio, Departamento de Estudios, Area de Contratos, etc.; procesos que tomaban al menos dos semanas.

Después de diversos intentos, dos ejecutivos de IBM Credit decidieron seguir ellos mismos el largo trámite de una Solicitud. Claro está que al pasar por los diferentes departamentos para cumplir con toda la tramitación y, conociendo los requisitos de cada paso, no esperaron a que el expediente se estancara o durmiera en las oficinas. Resultado de ello, el trámite duró 90 minutos.

Con lo anterior, los ejecutivos de IBM Credit incorporaron un tipo de trabajo que, más que de especialista, tenía un carácter generalista. Simplemente contrataron jóvenes dedicados al corretaje del trámite. Esto que parece ser una

vuelta atrás en la conceptualización de la división del trabajo, no lo es tanto pues la complejidad de las operaciones que han generado las grandes compañías requiere cubrir estos flancos.

Para el sistema municipal el ejemplo no es tan ajeno si se considera que, producto del propio proceso de descentralización, los municipios han asumido un conjunto de tareas que antes eran responsabilidad del gobierno central.

La simplificación de trámites es, en este sentido, el primer paso obligatorio que debe dar el Estado hacia la reingeniería de procesos. Las municipalidades pueden encontrar múltiples actos innecesarios, copias que no se requieren, archivos que nadie usará, firmas que pueden evitarse, oficinas por las cuales el expediente no necesita que pase, vistos buenos que no incorporan valor agregado ni tampoco responsabilidad, etc.

La simplificación de trámites es un proceso relativamente sencillo que busca agilizar las operaciones de la burocracia municipal sobre la base de evaluar el costo-tiempo de cada fase de la tramitación, y tomando debida cuenta de las normas y restricciones legales de ciertas operaciones.

Sin embargo, la agilidad de las operaciones municipales podría verse frenada por la burocracia regional y nacional. En otras palabras, la simplificación de trámites debe enfocarse también a las Intendencias y Ministerios con los cuales interactúan las municipalidades.

Orientación hacia los ciudadanos es el nuevo enfoque que se puede incorporar a la organización municipal. Tomado de las últimas proyecciones que se expresan en la reingeniería de procesos de las empresas privadas, donde las actividades se diseñan conforme a una visible "orientación hacia el cliente", para el campo municipal puede significar importantes efectos en los servicios municipales.

Los contribuyentes que acuden a las oficinas municipales, los cesantes que tramitan la obtención de un subsidio, los pacientes que asisten al consultorio son, entre otros, el grupo objetivo que se beneficia directa e inmediatamente con el enfoque basado en la orientación de todos los procesos municipales hacia el ciudadano.

Se trata de proveer de instrumentos y métodos a la burocracia municipal de modo tal que permita que el conjunto de acciones y trámites se estructuren como si se tratase de un flujo hacia un ciudadano único y perfectamente individualizado. En sentido figurado, es como si todo el conjunto de funcionarios municipales estuviese esperando al Sr. X, quien vino por un trámite determinado, el cual hay que resolver prontamente pues se trata del único ciudadano que vive en la comuna y para el cual existe la municipalidad.

Es preciso dar mayor impulso a la ruptura con la arraigada imagen que

visualiza a las oficinas estatales y municipales que atienden público como frías, incómodas y hostiles. En cambio, el área del público de una AFP o Banco es diametralmente opuesta, ya que en este caso se produce una sensación de bienestar en los clientes con el sólo hecho de estar en ese lugar. Y la razón de esta diferencia no se debe, por cierto, al cándido recurso que intenta separar ambas actividades por los objetivos de utilidades sociales en un caso, versus rentabilidades privadas en el otro.

Más que un problema salarial de los funcionarios que atienden público o el argumento de la falta de recursos para mejorar el equipamiento y mantención de las instalaciones municipales, el problema parece ser más bien de índole cultural. Al parecer existe una percepción casi ancestral incrustada tanto en los funcionarios como en la propia sociedad civil, en el sentido de que los lugares de atención públicos son, sin mayor crítica, fríos e inhóspitos.

Por lo anterior, hay que tomar medidas para cambiar el enfoque actual de relativa indiferencia que se tiene hacia los pobladores y contribuyentes, por uno de amistad hacia ellos. Un ambiente amistoso en las áreas de recepción de público, un trato amable, una respuesta gentil (aunque sea negativa) son señales de considerable importancia para las personas sobre todo si continuamos afirmando, como se hace en forma recurrente, que el desarrollo no es tarea sólo de los dueños de empresas y gobernantes sino también de los ciudadanos.

III. ELEMENTOS DE GESTION FINANCIERA

El sistema financiero municipal chileno se enmarca en un sistema de disposiciones legales, administrativas y económicas que, por una parte, permiten definir los flujos de ingresos y, por otra, delimitar los componentes de gastos. Es probable que el ámbito financiero de la municipalidad sea asociado exclusivamente al formato de ingresos y gastos anuales contenidos en el Presupuesto. Sin embargo, la gestión financiera es bastante más que dicha expresión contable pues, se debe consignar el tratamiento de los pasivos, la cartera accionaria, los depósitos en el mercado de capitales, el diseño del flujo de caja, la política de control del gasto, etc.

a) El problema financiero

Todas las municipalidades, sin excepción, tienen que resolver un problema financiero que se expresa en la siguiente ecuación:

$$DRF_t = ORF_t$$

La Demanda por Recursos Financieros (DRF) en el período "t" corresponde a las necesidades de recursos monetarios para efectuar pagos de diversa naturaleza, correspondientes a los diferentes compromisos de la gestión municipal. Depende de las siguientes variables:

Gastos Fijos correspondientes al período t (Gf_t)
Gastos Variables efectuados en t, t-1, etc. (GV_t)
Inversión realizada en t, t-1, etc. (I_t)
Transferencias a Terceros en el período t (TT_t)
Gastos Imprevistos en el período t (GI_t)
Depósitos en el Mercado de Capitales en t (DMC_t)

Por otra parte, la Oferta de Recursos Financieros (ORF) en el período t corresponde a las disponibilidades de recursos monetarios que se producen por efecto de las operaciones de recaudación de fondos que realiza la municipalidad. Depende de las siguientes variables:

Ingresos Propios captados en el período t (IP_t)
Otros Ingresos registrados en el período t (OI_t)
Fondo Común Municipal percibido en el período t (FCM_t)
Transferencias provenientes del Gobierno Central en el período t (T_t)
Saldo Disponible en Cuenta Corriente en el período t (SD_t)
Rescate de Fondos en el Mercado de Capitales en el período t (RMC_t)

Expresando la fórmula en formato de extensión se tiene:

$$Gf_t + GV_t + I_t + TT_t + GI_t + DMC_t = IP_t + OI_t + FCM_t + T_t + SD_t + RMC_t$$

Cada uno de los componentes de ambos lados de la ecuación, está suficientemente explicado y desarrollado en diversas publicaciones. En esta ocasión se han dispuesto agrupaciones de cuentas que expresan mejor los flujos de recursos financieros que se producen en el sistema municipal.

Esta ecuación puede presentar los siguientes estados:

i) $DRF_t > ORF_t$

En este caso, las necesidades de recursos financieros sobrepasan las posibilidades que la municipalidad puede asumir, produciéndose con ello un estado de insolvencia cuya transitoriedad dependerá de las medidas que se adopten. Es recomendable en primer lugar, en situaciones como la presentada,

el análisis de las causas que originaron este desequilibrio. Posteriormente se debe evaluar las posibilidades de conversión de pasivos de corto plazo en mediano plazo, cancelación de compromisos e incluso, venta de algún activo.

ii) $DRF_t < ORF_t$

En esta situación se observa un excedente de recursos financieros, situación ventajosa pero en ningún caso óptima pues se puede deber, entre otras, a una falta de capacidad para efectuar depósitos en el mercado de capitales.

iii) $DRF_t = ORF_t$

Se trata de la situación óptima a la que debe ajustarse el sistema financiero municipal, en la que se presenta equilibrio entre la demanda y oferta de recursos financieros. En este modelo, los compromisos se ajustan plenamente a las disponibilidades financieras o, la planificación de los gastos se ha diseñado cuidadosamente en función de los recursos que se tendrá en cada período.

b) Algunas medidas

Hay dos formas, no excluyentes, de percibir el origen del problema financiero. La primera lo atribuye a una falta de adecuada planeación de los compromisos monetarios en función de las posibilidades de generar ingresos de la municipalidad. La otra busca la explicación en el conjunto de presiones sociales y políticas para incrementar los gastos municipales y el deseo de los gobernantes comunales de darles pronto cumplimiento, frente a la capacidad de las transferencias del gobierno para permitirlo.

En un caso la raíz del problema es interna, en el otro se atribuye a variables externas a las responsabilidades y competencias municipales. Cualquiera sea el enfoque, las municipalidades no disponen de muchos caminos para buscar fórmulas e instrumentos que alivien los eventuales problemas financieros que se les presenten. Como es sabido, los intentos por ampliar las operaciones de leasing en algunas municipalidades han sido demasiado lentos y circunscritos a determinadas áreas. Por otra parte, las inversiones en instrumentos financieros tienen bastantes limitaciones. En cuanto a las expectativas acerca de los efectos que provocaría la modificación de la Ley de Rentas, éstas cada vez parecen ser más discretas. Sin embargo, es posible señalar algunos instrumentos que permiten fortalecer el estado de la situación financiera para las municipalidades, los cuales están contenidos en el Plan Financiero que recomendamos implementar.

El Plan Financiero es un instrumento básico para la gestión municipal. Pese a ser un procedimiento relativamente sencillo, no es reconocido ni se le asigna la importancia que merece. En el Plan Financiero es aplicable la construcción del flujo de caja, las opciones de depósitos en el mercado de capitales, el calendario y programación de los gastos variables.

El plan financiero contempla también la aplicación y desarrollo de los programas para generar nuevos ingresos y control sistemático de los gastos más relevantes.

El Incremento de Ingresos Propios es posible en cualquier momento de la vida municipal. Sin embargo los Ingresos, al igual que la mayoría de las variables económicas, son variables de flujo por lo que las posibilidades de incremento pronto se ven limitadas. Algunos de los mecanismos que muestran resultados más visibles se encuentran en:

1. Convenios con el Servicio de Impuestos Internos para la actualización de los roles de propiedades, así como las declaraciones de capital de los contribuyentes que inician actividades comerciales, industriales o profesionales.

2. Actualización del catastro de negocios formales y metros cuadrados de publicidad.

3.Levantamiento del catastro de actividades comerciales e industriales informales para aplicación de multas.

4. Implementación de sistemas de pesaje de camiones.

5. Concesiones a empresas privadas que incrementen los negocios en la comuna.

El Control de Gastos puede responder a una política permanente de la municipalidad. En efecto, a través de la aplicación de los siguientes mecanismos, que por cierto no agotan todas las posibilidades, es posible aumentar el grado de control de los gastos municipales:

1. Implementación de sistemas de Costos por Programa y Costos por Departamento.

2. Control de los gastos ex-ante, esto es, antes de su ocurrencia.

3. Asignación de límites de gasto a programas o acciones que comprometan fondos municipales.

4. Implementación de sistemas de control de gastos en cadena.

5. Sistemas de adquisiciones por mayoreo.

6. Evaluación permanente de los costos de contratar servicios privado versus la ejecución directa por parte de la municipalidad.

GESTION MUNICIPAL, SUS PROBLEMAS Y DESAFIOS

Luis Meneses V.
Director Jurídico, I. Municipalidad de La Florida

Las municipalidades en Chile han sido quizás la estructura pública más sometida a examen por parte de todos los sectores del país. Muchos son los que, al menos en el discurso, han apostado gran parte del fortalecimiento de la institucionalidad democrática al desarrollo de estos entes locales.

Sin embargo, esta preocupación no se ha transformado en acciones tendientes a superar las dificultades evidentes que deben enfrentar en forma creciente los municipios chilenos y que se pretende mostrar en forma breve en este trabajo.

I. LOS PRINCIPALES PROBLEMAS

1.1. Rigideces de la normativa vigente

Con frecuencia se critica con mucha fuerza la gestión que realizan las municipalidades acusándolas de anticuadas, carentes de imaginación e incapaces de dar respuesta adecuada a los crecientes requerimientos de la población. Se dice que mientras la realidad es eminentemente dinámica las estructuras y procedimientos municipales son rígidos.

Se pide que estos entes locales actúen a la manera que lo hace el sector privado y muchos afirman que deben ser manejadas con criterio de empresa.

Pero al examinar los instrumentos de que disponen las municipalidades para emprender el camino de la modernidad nos encontramos que ellos son

pocos y muy limitados, lo que dificulta en gran medida el accionar de este ente público, el más cercano a las necesidades cotidianas de la población.

En qué se manifiestan estas rigideces que se observan en el accionar municipal, respecto de lo cual, parece existir consenso en los diversos sectores del país. La lista de manifestaciones es larga y atentan precisamente contra la posibilidad de que las municipalidades puedan accionar de manera parecida a lo que lo hace el sector privado.

A continuación se mencionarán algunas relativas a los elementos básicos de una buena gestión, como lo son, la organización, los recursos humanos, los procedimientos y los recursos financieros, sin aludir a los aspectos de la institucionalidad política.

A. Organización interna y recursos humanos

1. Existencia de una estructura organizativa fijada por ley que da origen a desequilibrios en la asignación de funciones. Fruto de lo anterior se pueden encontrar mega unidades en la organización interna, ejemplo: las Direcciones de Administración y Finanzas y la de Desarrollo Comunitario.
Por otra parte, temas emergentes no pueden ser atendidos por unidades del nivel que el municipio estima como adecuados, dado que se deberán asimilar a la estructura dispuesta en la ley.
Un ejemplo lo constituyen las Unidades de Turismo de comunas eminentemente turísticas, que no pueden ser creadas al más alto nivel y en consecuencia asignarle a su personal remuneraciones acordes con la importancia y trascendencia que tiene el tema para este tipo de municipalidades.

2. Planta de personal determinada mediante Decretos con Fuerza de Ley y sobre la base de políticas de recursos humanos fijada al margen del municipio, que se traduce incluso en una detallada descripción de la forma de encasillamiento.

3. Definición de una política de remuneraciones desligada del rendimiento laboral, con ausencia de incentivos y penalizaciones y con nula posibilidad de gestión de los municipios.

4. Régimen estatutario de difícil adaptación a los cambios, en especial en lo relativo a los sistemas de contratación.
En efecto, muchas de las tareas podrían ser contratadas mediante la

normativa laboral común, otorgándoles a los municipios posibilidades de responder con mayor agilidad a los requerimientos de la población, en especial respecto de situaciones emergentes e incluso imprevistas.

5. Capacitación funcionaria limitada que prohíbe el financiamiento de niveles educacionales, títulos profesionales o grados académicos, propiciando la realización de actividades de capacitación de corto alcance.

B. **Gestión de los recursos financieros**

1. Generación insuficiente de recursos para un alto porcentaje de municipalidades que no les permite la realización de programas e inversiones necesarias para promover el desarrollo local. Lo señalado genera frustración, produce migración a aquellas zonas en que existe mejor infraestructura, por ejemplo: educacional; se pierde la imagen del municipio lo que genera un menor compromiso tributario de sus habitantes.

2. Preeminencia de los recursos externos por sobre los propios.
La situación descrita implica una creciente dependencia de criterios diferentes a los comunales que se traducen en una alteración de las prioridades locales.
Lo anterior significa serias dificultades para la planificación comunal dada la dependencia de recursos generalmente siempre fluctuantes y destinados a lograr objetivos no siempre coherentes con los comunales.

3. Limitada participación en la gestión de los recursos propios.
Lo señalado significa una falta de acción municipal en la administración, entre otros, de su ingreso más importante que es el impuesto territorial, el cual representa más del 50% de los recursos propios del sector.
Lo anterior se traduce en la ninguna ingerencia que los municipios tienen respecto de las iniciativas tendientes a la condonación de los tributos morosos; al aplazamiento del reavalúo de las propiedades y al cobro de los impuestos morosos.
Además existe una cantidad importante de exenciones al impuesto territorial, a las patentes municipales, a los derechos de ocupación de los bienes nacionales de uso público, etc.; cuya justificación debe ser muy razonable, pero cuyo costo es asumido por quien no adopta la decisión.

4. Inexistencia de mecanismos de colaboración y coordinación institucional

para la fiscalización de los impuestos municipales con otros organismos del Estado (Servicio de Impuestos Internos, Tesorería). Lo señalado implica que el contribuyente puede desarrollar sus actividades en forma normal con el Estado, sin necesidad de cumplir sus obligaciones tributarias con la municipalidad.

5. La rigidez de la normativa fomenta la existencia de una actividad económica informal, impidiendo a su vez que el contribuyente cumpla con sus obligaciones tributarias municipales. Lo anterior dificulta el control municipal. Al no poder ser reconocida una actividad económica, no es posible hacer cumplir las exigencias que protejan el nivel de vida del vecindario; distorsiona la libre competencia, resta recursos al sistema y debilita la autoridad municipal.

6. Existencia de servicios municipales prestados a la comunidad que no cubren sus costos, como por ejemplo el derecho de aseo, examen médico en otorgamiento de licencias. Lo más preocupante es que introduce el concepto que los servicios públicos son necesariamente deficitarios.

7. Insuficiencia de mecanismos de integración entre el sector municipal y el sector privado en la realización de empresas conjuntas.
Efectivamente en este ámbito existen grandes restricciones, lo que implica que los municipios deban emplear mecanismos sofisticados para lograr el aporte creativo del sector privado a los objetivos del desarrollo, como lo es la utilización de las concesiones de bienes municipales y nacionales de uso público, convenios con instituciones sin fines de lucro, cuidando de no sobrepasar los límites establecidos en la ley.

8. Restricciones legales para explorar nuevas fuentes de financiamiento. La legislación municipal impide utilizar algunos mecanismos de financiamiento de obras rentables; tales como: la capacidad de endeudamiento, la emisión de bonos municipales, la ampliación de leasing y otros, en que el sector privado asume un papel fundamental.

9. Traspaso de servicios públicos y de nuevas responsabilidades sin un adecuado financiamiento, lo que redunda en un deterioro de las tareas que en algunas materias corresponde privativamente a las municipalidades.

C. Los procedimientos municipales y sus limitaciones.

Una de las áreas en que las municipalidades presentan evidentes debilidades es la de los procedimientos que se traducen en los siguientes aspectos :

1. Exceso de formalidades para cada acto municipal, tanto respecto de los contribuyentes como de la administración interna.

2. Carencia de manuales de procedimientos que permitan otorgar certeza a los trámites.

3. Formalidades distintas en cada municipio, lo que implica desorientar a los contribuyentes.

4. Falta de un proceso de aprendizaje previo del recurso humano al momento de incorporarse como funcionarios municipales.

5. Carencia de una base de datos única de los contribuyentes del municipio, que permita aprovechar la información solicitada.

Lo anterior facilitaría la existencia de una ventanilla única de atención al público.

D. El control municipal

En materia de fiscalización existen limitaciones fruto de la concepción formalista del control, lo que contribuye a generar una despreocupación por los resultados de la acción municipal.

Lo anterior se ve agravado por la carencia de indicadores de gestión, la inexistencia de un Plan de Desarrollo, de Manuales de Procedimientos y de otros instrumentos que permiten medir el resultado de las actuaciones municipales, que debiera ser parte importante del control municipal.

Respecto del control que ejercen los concejales, han existido distorsiones entre control administrativo y juicios políticos que muchas veces redundan en denuncias por la prensa, pero que no culminaron probando la responsabilidad de los agentes municipales. Lo anterior ha traído grave daño a la imagen municipal y contribuido a acrecentar la desconfianza de vastos sectores de la comunidad nacional en la gestión de los entes locales.

E. **Insuficiente utilización de los instrumentos de planificación comunal.**

1. Carencia de un Plan de Desarrollo Comunal en la mayoría de los municipios del país.

Lo anterior implica que, en general, no existe un esfuerzo objetivo de medir el impacto de la acción municipal sobre la realidad comunal. Esto es, hay ausencia de indicadores de gestión tanto en lo relativo a la administración interna del municipio como en la acción hacia la comunidad. Lo señalado tiene su origen en la carencia de personal técnico, motivada por los niveles de remuneración y las restricciones estatutarias.

2. Desvinculación del presupuesto municipal con los planes de desarrollo.

Efectivamente en muy pocos casos se utiliza el presupuesto municipal como instrumento de planificación y sólo constituye una estimación de ingresos y gastos que generalmente se calcula en función de la variación del I.P.C. que se espera para el respectivo año presupuestario.

Generalmente un presupuesto municipal tiene poco que ver con el anterior y seguramente no tendrá ninguna relación con el correspondiente al año siguiente.

Esto significa la inexistencia del denominado Plan Financiero, que es el respaldo económico del Plan de Desarrollo Comunal de carácter imperativo.

3. Dificultades para adecuar el Plan Regulador a la realidad comunal que implica un obstáculo más que un elemento desencadenante del desarrollo.

II. LOS DESAFIOS DEL FUTURO

Si se quiere mejorar la gestión de los municipios se hace necesario adoptar algunas decisiones que tengan por propósito apostar a que el desarrollo armónico del país pasa necesariamente por el fortalecimiento real de la institucionalidad municipal y para ello, dentro de los desafíos del futuro, se hace necesario lo siguiente :

A. Vencer la desconfianza que existe respecto de la gestión municipal, esta concepción hará posible flexibilizar la normativa que muchas veces entraba la acción municipal y no permite efectivamente modernizar el aparato municipal.

B. Facilitar la incorporación del sector privado al desarrollo local, haciendo coherente las políticas municipales con los proyectos de inversión de los agentes productivos.

La incorporación del sector empresarial se fundamenta en la necesidad de crear riqueza a nivel local, en donde este actor, al estar inserto en una planificación del desarrollo, permitirá al conjunto de la comunidad verse beneficiada.

El aumentar la riqueza en el territorio comunal permite pensar en una autonomía financiera que por consecuencia facilita el dominio comunal de sus prioridades de desarrollo.

En otras palabras el municipio debe ser capaz de articular armónicamente los recursos públicos y los privados, con el fin de hacer comprender a la sociedad que el desarrollo comunal es una tarea que involucra a todos los sectores y no es sólo responsabilidad municipal.

C. Descentralizar más allá del municipio. En este aspecto se hace esencial que las municipalidades confíen en las organizaciones intermedias y sean capaces de descentralizar tareas y recursos en la propia sociedad organizada.

D. Hacer un esfuerzo sistemático de capacitación de la comunidad, los actores políticos y los funcionarios con el propósito de hacer posible la concresión de un proyecto de desarrollo común, para lo cual es importante acordar una imagen objetivo de comuna.

E. Explorar resueltamente nuevas formas de financiamiento municipal que implique:

1. Traspaso financiado de nuevas responsabilidades municipales.

2. Descentralizar recursos fiscales con el fin de acercar a las personas la prestación de determinados servicios.

3. Flexibilizar la incorporación de nuevos instrumentos de financiamiento municipal.

F. Hacer posible que la planificación sea el eje de la gestión comunal y que en ella participen los agentes sociales, económicos del municipio y del resto del sector público, en un proyecto único de comuna.

G. Propiciar una revisión completa de los trámites municipales eliminando exigencias innecesarias.

H. Incentivar la elaboración de procedimientos tipo que permitan una cierta uniformidad entre municipios, facilitando la gestión a los usuarios.

I. Impulsar la capacitación previa pagada de los funcionarios que se incorporen al servicio.

J. Orientar a las municipalidades para incorporar procesos informáticos, a fin de facilitar la tramitación de los diversos asuntos que atiende el municipio.

K. Considerar los cambios legislativos necesarios para que las diversas formas de control municipal tengan su ámbito de acción propia, evitando interferencias innecesarias. Lo anterior implica estructurar un sistema que integre distintos tipos de fiscalización administrativa, financiera, legal, jurisdiccional y política.

III. LINEAMIENTOS GENERALES DE UNA POLITICA

Parece un imperativo, más que modificaciones legales, muchas veces necesarias, un cambio profundo de mentalidad respecto del rol municipal y para ello sugerimos algunos cursos de acción que apunten a lo siguiente:

A. Respeto por el principio de autonomía municipal que implique creer en estos entes que acusados de ineficientes, a mi juicio en forma injusta, deben constituirse en el sustento más fuerte de una democracia plena.

B. Flexibilizar la institucionalidad vigente que se concrete en acciones, tales como:

1. En materia de estructura y personal. Permitir que el municipio adopte la estructura más conveniente a la realidad comunal, privilegiando aquellas tareas más sentidas por la comunidad.

2. Posibilitar diversas formas de contratación del recurso humano, que

prioricen el resultado más que la forma, siendo básico fortalecer el asociativismo municipal como una manera de responder a las restricciones que tienen los municipios pequeños para acceder a personal profesional calificado.

3. Liberar la política salarial imponiendo límites de gasto máximo, pero entregando las herramientas que permitan responder a la realidad que impone el mercado del recurso humano.

4. Ampliar el concepto de capacitación incluyendo estudios superiores.

5. Hacer efectiva una descentralización que implique delegar en la propia comunidad tareas municipales.

D. Otorgar un rol activo a las municipalidades en el desarrollo económico de las comunas.

E. Propiciar la introducción de indicadores de gestión que permitan a la comunidad medir objetivamente la acción municipal.

F. Asumir los partidos políticos su responsabilidad de destacar a hombres idóneos en la conducción de los municipios, lo que implica renunciar a legítimas aspiraciones políticas en la búsqueda del bien común.

G. Hacer obligatoria la existencia del Plan de Desarrollo Comunal coherente con los planes nacionales y regionales de desarrollo. Lo expresado implica la posibilidad que el electorado pueda elegir entre distintas alternativas, la que estime más conveniente a su utopía de comuna, y que pueda evaluar el grado de cumplimiento de lo prometido.

IV. BASES DE UNA ESTRATEGIA

A. Asignar roles diferentes a los distintos niveles de gobierno, que permiten paulatinamente diferenciar las funciones normativas, coordinadoras y operativas con el propósito de evitar duplicidades, interferencias y superposiciones de unos y otros, acercando la acción a las personas.

B. Hacer menos dependientes económicamente a las

municipalidades, transfiriendo recursos fiscales de libre destinación por parte de la comuna a los objetivos que ella misma haya definido en consideración a su particular realidad.

C. Flexibilizar los términos de referencia de los distintos fondos externos de repercusión municipal, para permitir el respeto a las prioridades comunales reflejadas en el Plan de Desarrollo Comunal.

D. Compatibilizar los recursos sectoriales con los objetivos comunales.

E. Permitir a las municipalidades impulsar actividades económicas mediante la asociación con privados, para luego retirarse, con el propósito de activar otros sectores productivos que requieren el impulso inicial del sector público. Para ello es posible afectar una cantidad limitada de recursos sin comprometer el resto del patrimonio municipal. Especialmente útil resulta este mecanismo en zonas en que el sector privado no está dispuesto a asumir el desafío sin respaldo estatal.

COMENTARIO FINAL

Se hace necesario que todos los sectores del país acuerden cual es el tipo de municipios que el país requiere para enfrentar los nuevos desafíos y luego de definido el concepto, apoyar dicho proyecto sin reservas, dado que es una estructura esencial para el desarrollo armónico de la Nación, otorgando igualdad de oportunidades a todos sus habitantes.

EL FINANCIAMIENTO MUNICIPAL: PRINCIPALES DESAFIOS Y ALGUNAS OPCIONES

Gabriel Aghon
Coordinador del Proyecto Regional CEPAL/GTZ
"Descentralización Fiscal en América Latina".

INTRODUCCION

El presente documento, preparado para el Seminario sobre Política Municipal "Los Desafíos para el Fortalecimiento del Municipio", organizado por la Corporación de Promoción Universitaria - CPU, pretende, sobre la base de algunas experiencias municipales latinoamericanas, contribuir con algunas reflexiones y/o recomendaciones al fortalecimiento financiero a nivel local. Lo anterior en el contexto que viven nuestras municipalidades, de profundización de la democracia, de creciente aumento de responsabilidades locales y de nuevas posibilidades de generación de ingresos y de serias limitaciones en la capacidad administrativa y de gestión local.

Reconociendo los importantes avances dados en materia del fortalecimiento municipal, el financiamiento local sigue estando caracterizado, en general, por una escasa autonomía fiscal en la determinación de sus impuestos y uso de tasas o cargos a usuarios, una alta dependencia de las transferencias u aportes presupuestales de los gobiernos nacionales, un uso reducido del endeudamiento territorial y una generalizada carencia de mecanismos de coordinación con los otros niveles de gobierno. Lo anterior nos ofrece como resultado una permanente brecha financiera a nivel local que dificulta la gestión local y en general una efectiva consolidación y sostenibilidad de los procesos descentralistas en América Latina.

En este contexto, es que adquiere importancia la gestión financiera municipal como parte de la gerencia municipal encargada de movilizar los recursos necesarios y/o revaluar cuáles son realmente las opciones financieras y márgenes de acción para resolver sus déficit. Para ello cuentan con una diversidad de instrumentos que les permiten captar recursos tanto de origen propio como la canalización de fuentes externas que en sí mismas tienen sus potencialidades y repercusiones en el desarrollo municipal.

Esta presentación hace en su primera parte una breve mención de algunos principios básicos del financiamiento municipal, seguidamente una rápida revisión de los principales instrumentos del financiamiento local y a partir de ello, se esbozan de manera general algunas ideas y/o recomendaciones tendientes al fortalecimiento financiero, que como mencionara anteriormente, pretende contribuir con la discusión y retos que hoy plantea el financiamiento de la municipalidad chilena.

I. ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA ASIGNACION DE COMPETENCIAS Y EL FINANCIAMIENTO MUNICIPAL

El cumplimiento cada vez creciente de las distintas funciones o competencias del nivel local, derivado en buena medida por los procesos de descentralización que se adelantan en los países de la región, resulta poco efectivo si las municipalidades no cuentan con los recursos financieros suficientes que le permitan realizar la gestión correspondiente. En este contexto, los gobiernos locales deben tener un adecuado sistema de financiamiento que sea proporcional a las atribuciones y competencias que les han sido conferidas por ley, todo ello dentro de un contexto de autonomía y mayor responsabilidad política de las municipalidades en su propia gestión.

Dentro de la concepción de un adecuado sistema fiscal debería existir por lo menos teóricamente una separación de los ingresos fiscales por niveles de gobierno. En este contexto, los impuestos asignados a cada nivel deberían ser congruentes con los correspondientes gastos. Este criterio, aparentemente sensato, no se verifica en la práctica. Este hecho ha estado permanentemente en el centro de la discusión económica sobre autonomía y descentralización. Las regiones y municipalidades latinoamericanas han señalado la concentración de ingresos y gastos en el gobierno nacional, lo que deja un margen de acción estrecho a la administración local para satisfacer las necesidades de sus respectivas comunidades.

Una rápida mirada sobre la distribución de los ingresos y gastos por niveles de gobierno para un conjunto de países latinoamericanos (Argentina,

Brasil, Colombia y Chile) permite corroborar las anteriores aseveraciones. Sin saber a priori cuán importante debe ser cada nivel de gobierno y por tanto los niveles adecuados de la participación de cada uno de ellos, se observa en los cuadros No. 1 y 2 como a pesar de los esfuerzos descentralistas de los últimos años en estos países, la participación de los gobiernos subnacionales, en particular las municipalidades, sigue siendo bastante baja (los indicadores de Chile son aún más preocupantes).

Lo anterior se refuerza si comparamos estas cifras respecto a algunos países industrializados, en donde la participación del nivel municipal en el gasto público total es significativamente más elevada (ver cuadro No 3). Un panorama bastante similar ocurre cuando analizamos la distribución de los ingresos. Lo anterior deja entrever que el sector municipal latinoamericano está relativamente poco desarrollado y sin duda existe un amplio camino por avanzar en la transferencias de responsabilidades y el fortalecimiento de las finanzas locales.

En términos generales, las funciones asignadas a las municipalidades latinoamericanas tienen rasgos comunes. Haciendo una sencilla caracterización tendríamos un primer grupo de funciones propias del nivel municipal fundamentalmente relacionadas con la prestación de servicios públicos locales como el agua potable y saneamiento básico, la construcción y mantenimiento de la infraestructura urbana, el ejercicio de funciones de planeamiento y ordenamiento del territorio y de policía y vigilancia y algunos otros servicios eminentemente de carácter local. El financiamiento de estas funciones por lo general está basado en los impuestos locales y en las tasas o cargos a usuarios. En algunos países el financiamiento de la infraestructura urbana tiene de manera complementaria el cofinanciamiento del nivel nacional y el acceso al crédito bajo ciertas normas de endeudamiento fijadas por las autoridades centrales.

Un segundo grupo de funciones hace referencia a los llamados servicios sociales, tales como la educación, salud, deportes, asistencia social, entre otros. En este caso la municipalidad por lo general tiene un papel de administrador y en menor medida de cofinanciador de dichos servicios. Por ello debe interactuar particularmente con el nivel nacional quien generalmente define las políticas en estos campos. Asimismo y en menor medida el nivel intermedio juega un rol financiero y de apoyo técnico importante, resaltando quizás el caso de los países federales donde los gobiernos provinciales o estaduales participan de manera significativa en el diseño y financiamiento de los programas sociales que se desarrollan en su territorio.

En los últimos años, las municipalidades de varios países latinoamericanos

vienen siendo objeto del traspaso significativo de mayores responsabilidades en el área social, frente a lo cual ha sido altamente conveniente el apoyo técnico y la concurrencia financiera del nivel nacional a través de instrumentos como las distintas modalidades de transferencias intergubernamentales.

Otro grupo de funciones, que no aparece explícitamente como responsabilidad local es la promoción del desarrollo económico local (por lo general están contempladas en las funciones de planeamiento y ordenamiento del territorio). Si bien este tipo de funciones se realizan en coordinación con los niveles regional y nacional, por lo general las ciudades empiezan a tener un papel protagónico en su diseño y aplicación. El financiamiento de estas funciones debe contemplar adicional a los ingresos propios mencionados, la misma posibilidad del endeudamiento y la búsqueda de incentivos tendientes a la participación del sector privado, entre otros.

Para el caso de las municipalidades chilenas podríamos afirmar que su estructura se ajusta en términos generales a esta sencilla clasificación, la cual se puede sintetizar en la tabla No 1.

Respecto del conjunto de instrumentos financieros con que en teoría cuentan las municipalidades y por ende los diversos propósitos que estos tienen o persiguen (impuestos, cobros a usuarios y/o tarifas u contribuciones especiales, regalías, coparticipación de ingresos, transferencias intergubernamentales y endeudamiento), conviene señalar los principios básicos que se debería tener presente en el diseño de una política de fortalecimiento local.

Un primer principio es el de la tributación por beneficios, que recomienda preferentemente la utilización de impuestos locales, tales como: tasas, contribuciones y/o cargos a usuarios. Segundo, el principio de la eficacia recaudatoria, que recomienda impuestos de baja movilidad geográfica y de bajo impacto distributivo. Tercero, el principio de equidad o capacidad de pago, en donde aparecen claramente los objetivos redistributivos y/o de compensación fiscal a nivel territorial y por ello la justificación de las transferencias intergubernamentales. Cuarto, el principio de la autonomía y responsabilidad (fiscal y política), aspecto que se manifiesta tanto en el proceso de votación o determinación de los ingresos locales, como en la elaboración y discusión de la propuesta de gasto local, como posteriormente en el control o rendición de cuentas fiscales al electorado (accountability).

En este contexto, un modelo general de financiamiento municipal descentralizado debería estar soportado en el balance y la combinación adecuada de los diversos instrumentos fiscales en virtud de sus atributos y potencialidades (algunos de ellos refuerzan la autonomía fiscal, otros tratan de resolver problemas de equidad y eficiencia). Veamos rápidamente algunas

premisas básicas sobre la utilización de cada una de las fuentes de ingresos mencionadas:

- En el ámbito de la tributación es conveniente reservar para el nivel local aquéllos que los gobiernos locales pueden aplicar más eficientemente. En este sentido las localidades deberían gravar aquellas bases que tuvieran una baja movilidad interjurisdiccional y que por ello admiten la imposición de tasas diferenciales a nivel territorial. Un buen ejemplo es el impuesto a las propiedades inmobiliarias. Asimismo resulta apropiada la administración local de impuestos relacionados con el uso de la infraestructura y el desarrollo de actividades municipales con externalidades localizadas. Es el caso de los impuestos a la circulación de automóviles y el de las patentes comerciales.

- La aplicación de sistemas de cobros a usuarios o tarifas son recomendables cuando el costo o precio de los servicios prestados a nivel local es perfectamente cuantificable. Adicionalmente y cuando los beneficios de las obras públicas son claramente percibidos y retribuidos a sectores específicos de la población, la aplicación de las contribuciones especiales (mejoras o valorización) son altamente convenientes como mecanismos de financiamiento del desarrollo local. Un buen ejemplo de su utilización corresponden a los servicios de agua potable y otros servicios domiciliarios.

- La utilización de las transferencias intergubernamentales son justificables como un mecanismo para asegurar una adecuada equidad fiscal vertical y horizontal entre las distintas municipalidades, la garantía de la prestación de un nivel mínimo de servicios básicos y la consecución de objetivos redistributivos y de política económica, entre otros.

- Tema de bastante controversia en los países del cono sur, la utilización de la capacidad de endeudamiento puede constituirse en fuente alternativa de recursos y en un mecanismo apropiado de financiamiento de obras prioritarias, que promueve cierta equidad intergeneracional, siempre y cuando se preserven los equilibrios macroeconómicos.

Teniendo presente las consideraciones anteriores sobre funciones y fuentes de financiamiento, podríamos definir el modelo o estructura de financiamiento óptimo a nivel local como el que se presenta en la tabla No 2.

II. LOS PRINCIPALES INSTRUMENTOS DEL FINANCIAMIENTO MUNICIPAL: CONSIDERACIONES GENERALES

Si se quiere, como es el objetivo de esta ponencia, hacer una reflexión sobre los retos y desafíos del financiamiento local, conviene hacer una rápida revisión de la situación actual de las principales fuentes de recursos que soportan las finanzas locales. Las posibilidades de gestión de las autoridades locales sobre el desempeño de cada una de las fuentes de ingresos son bastante diversas. A manera de ejemplo, si se trata de los ingresos propios (impuestos, tasas y contribuciones), las municipalidades tienen por lo general mayor campo de acción e ingerencia vis a vis si se tratase de ingresos de fuentes externas provenientes de las transferencias intergubernamentales y/o el endeudamiento.

2.1. La Tributación Local: potencialidades y restricciones de la principal fuente de ingresos propios

Hay que reconocer que en los últimos años se ha avanzado en el fortalecimiento de la tributación local en América Latina, no obstante, todavía se actúa en términos generales con un marco bastante restrictivo en que se define por ley la naturaleza del impuesto, la base gravable y la tasa impositiva, deja lo un escaso margen de actuación a las municipalidades. Sobre este aspecto, a pesar de lo que se está contemplado para el caso chileno en el actual proyecto de la ley de rentas municipales, hay un largo trecho por recorrer en cuanto a un relativo grado de autonomía fiscal de las municipalidades.

La tributación local en América Latina descansa fundamentalmente en impuestos directos que están dirigidos a bienes que gravan la expresión material de un patrimonio y/o de un capital, como sería el caso típico del impuesto territorial, el de las patentes municipales aplicadas a la industria y el comercio, impuestos a la propiedad y utilización de vehículos, entre los más importantes.

El impuesto territorial o predial con que cuentan buena parte de las municipalidades en América Latina, en teoría sería el instrumento fiscal más adecuado para captar los incrementos del valor de los bienes inmuebles, pero desafortunadamente la experiencia nos muestra que los avalúos o valores catastrales están significativamente por debajo de los valores comerciales o de mercado (en algunos de los países el avalúo catastral alcanza tan sólo un valor cercano a una tercera parte del valor comercial) a pesar de los esfuerzos de las

autoridades responsables de dicha labor por actualizar y modernizar la administración del catastro.

El interés gubernamental por fortalecer esta fuente de ingresos se refleja fundamentalmente en dos grandes tipos de acciones que de ninguna manera son excluyentes sino que, por el contrario, tienden a ser complementarias.

Por una parte, el esfuerzo se concentra en actividades relacionadas con el mejoramiento de la misma actividad catastral a través de la utilización de técnicas modernas de valoración de predios, sistemas de información geográfica computarizada, sistematización y actualización de la información referente a avalúos y precios de la propiedad inmobiliaria por zonas de la ciudad, etc.

Por otra parte deben ponerse en funcionamiento mecanismos que incentiven a los municipios a fortalecer la administración del recaudo del impuesto a través de una mejor orientación del contribuyente (sistemas ágiles de consulta y pago a través del sistema bancario), técnicas de autoavalúo que requieren sistemas de información actualizados de apoyo e incentivos para una correcta identificación y valoración de los predios, y sanciones efectivas contra la evasión del tributo.

De la experiencia internacional, se desprende que a pesar de los problemas que aún enfrentan, la regla de oro es una adecuada combinación de ambas estrategias que busque la actualización de la base del tributo, la determinación de tarifas que aplicadas al avalúo fiscal tengan alguna correspondencia con la capacidad de pago y, la modernización de la administración del recaudo.

2.2. Las tasas y/o cobros a usuarios: hacia la autocosteabilidad de los servicios

Se observa en las últimas décadas una mayor utilización de este instrumento, dada la potencialidad que tiene para la financiación directa de un servicio o actividad específica que se presta al contribuyente, en donde además debe existir una razonable equivalencia entre el beneficio y el costo o precio que el mismo requiere para ser prestado.

A diferencia de los demás instrumentos financieros, particularmente, los tributos locales, las tasas o cargos a usuarios permiten una relativa autonomía de las municipalidades sobre la determinación de las tarifas, administración y recaudo. Es quizás el ejemplo más claro donde la legislación municipal de los distintos países latinoamericanos permite un papel activo de la localidad en la generación de recursos por este concepto.

Cabe mencionar que quizás ante la misma debilidad de las finanzas

locales, se viene dando en buena parte de las municipalidades una proliferación de tasas y cobros a usuarios que son percibidos por el contribuyente como mayores cargas fiscales, las que por tanto pueden generar resistencia. No obstante lo anterior, continúan teniendo un relativo bajo peso en la estructura de ingresos de las municipalidades latinoamericanas y esto obedece entre otras razones a limitaciones legales que promueven exenciones en su cobro para determinados sectores; mala calidad de los servicios y por ello retraso en la aplicación de tarifas de autocosteabilidad y resistencia política frente a la actualización de tarifas.

Una clasificación general de esta modalidad de financiamiento nos muestra que existen varios tipos de instrumentos (ver tabla No.3) como son los cobros a usuarios por prestación de servicios públicos locales básicos y otras actividades urbanas. Las Tarifas y/o Peajes (precios de bienes semi-públicos) relativos al transporte urbano, parques y recreación, entre otros, Contribuciones especiales establecidas para el financiamiento urbano y las cuales están estrechamente vinculadas a la propiedad inmobiliaria, y que hoy en día están siendo utilizadas por algunas ciudades para captar ingresos que posteriormente serán reinvertidos en obras prioritarias para el desarrollo urbano.

De una exploración inicial al tema que hiciera en el marco del Proyecto del CEP y del CEAL sobre "Desarrollo Municipal y Descentralización", planteo que la contribución de mejoras o de valorización es en teoría uno de los instrumentos novedosos de financiación local con mayor factibilidad de aplicar a la realidad municipal de Chile. Obviamente se señala tanto argumentos a favor como las posibles limitaciones y/o dificultades en su aplicación.

2.3. Las Transferencias del gobierno central: alta dependencia de esta fuente de ingresos y posibles connotaciones sobre el esfuerzo fiscal local

Los ingresos por concepto de transferencias intergubernamentales constituyen en muchos casos una gran proporción de los ingresos totales con que cuenta el nivel local. En una buena parte de las municipalidades, especialmente de tamaño medio y pequeño, constituye la fuente más importante de financiamiento.

Para una mejor ilustración de la variedad de las transferencias utilizadas en países de América Latina y los distintos mecanismos de distribución y condicionamiento véase la tabla No. 4 elaborada sobre la base de los estudios de caso nacionales del Proyecto CEPAL/GTZ de descentralización fiscal.

Los criterios de distribución consideran diferentes variables como la

población (por lo general es la más común y la de mayor peso relativo), indicadores de pobreza (NBI o necesidades básicas insatisfechas, entre otros), esfuerzo fiscal (ingresos tributarios per-cápita, etc.), eficiencia administrativa, entre otras. Estas últimas recientemente han venido ganando importancia en su efectiva aplicación y ha favorecido significativos esfuerzos en el mejoramiento de los sistemas de información estadística que estos requieren.

Quizás vale la pena destacar dentro de los esquemas de coparticipación de impuestos, el caso chileno que tiene un instrumento único en la región como es el Fondo Común Municipal, susceptible de muchas mejoras (además de las planteadas en términos redistributivos, en el Proyecto de Ley se consideró que debería estimular dentro de la gestión local, principalmente el comportamiento fiscal y en particular el esfuerzo tributario de las respectivas comunidades), que redistribuye horizontalmente entre comunas un porcentaje de los principales tributos recaudados por las mismas localidades.

En el caso de las transferencias discrecionales o condicionadas, están orientadas principalmente al financiamiento de los servicios básicos de salud y educación y en general al financiamiento de la inversión productiva y social. En este caso el nivel central define las características del programa y las municipalidades y/o niveles intermedios se limitan a ser los administradores sin una exigencia de un porcentaje de cofinanciamiento y por tanto de un escaso margen de actuación de las localidades en la implementación y control de los programas.

Existen otras transferencias que pretenden corregir las diferencias entre ingresos y gastos de los gobiernos subnacionales, asegurar el logro de ciertos objetivos redistributivos y de eficiencia fiscal y la compensación por la existencia de importantes externalidades. Esta gran variedad de transferencias son el resultado tanto de las características socio-económicas del país, de la tradición política como de la capacidad de administración y control de los niveles nacionales.

Algo que debe destacarse es la tendencia al aumento de las transferencias en las distintas experiencias descentralizadoras de la región, donde para países como Colombia y en menor medida Brasil, Venezuela y Bolivia, se han aumentado significativamente y aún se tienen previstos sustanciales aumentos para los próximos años. En otros países como Chile y Argentina si bien hay tendencias al aumento, la velocidad es menor debido al fuerte control que ejerce el nivel nacional, que bajo el principio de la preservación de los equilibrios macroeconómicos atenúa (tiene un amplio margen de discrecionalidad) el posible carácter procíclico de esta fuente de ingresos.

Si bien es justificable el uso de las transferencias, el hacer que esta fuente

tienda a ser la base principal del financiamiento de la descentralización conlleva varios problemas que es útil mencionar. Uno de ellos es el mismo comportamiento y actitud local hacia esta fuente vis a vis sus ingresos tributarios. En otras palabras el desincentivo o pereza fiscal y la misma falta de corresponsabilidad fiscal va a conducir a que estén mas atentos a las posibilidades de seguir aumentando las transferencias a costa de reducir su autonomía, que a satisfacer las necesidades reales de sus contribuyentes.

Un segundo problema tiene que ver con la falta de transparencia y efectividad de los mecanismos de distribución y administración de las transferencias. Lo anterior conduce en muchos casos a efectos no deseados o "perversos". Un ejemplo claro que se da en varios de los países, particularmente señalado en la experiencia argentina, es la situación en que los pobres de regiones ricas terminan subsidiando a los ricos de regiones pobres. Otro ejemplo es el sobrefinanciamiento de algunos servicios en ciertas regiones que muy probablemente van a conducir a pérdidas en la calidad y prestación del servicio.

Un tercer problema se refiere a la misma autonomía local que en muchas ocasiones se va a ver restringida por la condicionalidad e instrucciones que imponga el nivel nacional, reduciéndose el papel municipal a la simple administración y focalización de los programas definidos centralmente.

No significa lo anterior que las transferencias no sean necesarias o que no estén promoviendo los incentivos y objetivos deseados, sino que debe mantenerse el adecuado balance entre las distintas modalidades de financiación y el grado de autonomía fiscal.

2.4. El endeudamiento municipal: mayores posibilidades de inversión y de riesgo en la estructura de las finanzas locales

Entre los mecanismos financieros que permiten al municipio obtener un apalancamiento para nuevos recursos a la financiación de obras prioritarias, está la capacidad de endeudamiento, cuyo uso adecuado puede complementar sin duda las tradicionales fuentes de recursos locales.

Con algunas excepciones (casos de Brasil, Colombia y Ecuador), el rasgo común del sistema de financiamiento local es la baja utilización de la capacidad de endeudamiento. Esto necesariamente conlleva a que las municipalidades no puedan evaluar la rentabilidad de la ejecución de ciertas obras prioritarias de inversión pública.

Ahora bien, si el nivel de endeudamiento no es compatible con la capacidad de pago de la población y por tanto con el crecimiento de las finanzas

locales, no sólo puede frenar las posibilidades de inversión local, sino que puede llegar a ser económicamente y financieramente insostenible. Lo anterior obviamente puede suceder si existe demasiado relajamiento en las normas legales de crédito y/o una deficiente evaluación financiera de la capacidad real de pago.

En países como Argentina, Venezuela y Chile, prácticamente las municipalidades no pueden realizar operaciones de crédito público y para realizarlas deben contar con un largo trámite que exige en última instancia la aprobación del respectivo Congreso Nacional.

Si bien es recomendable su utilización, esto debe ser acorde y coherente con los objetivos de la política macroeconómica, (algunos especialistas sugieren que hay demasiada prevención al tema y pocas evidencias que los déficits municipales y su financiación vía esta fuente sea una amenaza real para la estabilidad macroeconómica de los países de la región). Cabe recordar que los problemas dados en esta materia se presentaron en el pasado reciente no con las municipalidades sino precisamente con los gobiernos estaduales y/o provinciales de países federales como Argentina y Brasil.

III. RETOS Y DESAFIOS DEL FINANCIAMIENTO MUNICIPAL

De la experiencia latinoamericana de los últimos años se desprenden algunas consideraciones relativas a los retos que las municipalidades deberán afrontar en los próximos años. De manera breve vale la pena señalar entre estas las siguientes:

En primera instancia, si bien los problemas de financiamiento son distintos en cada país, éstos giran fundamentalmente alrededor de la suficiencia financiera de los gobiernos locales y regionales para hacer frente a sus responsabilidades de gasto. En este sentido el desbalance fiscal vertical (entre los distintos niveles de gobierno) como el horizontal (entre las unidades de gobierno de un mismo nivel de gobierno) frente a unas necesidades crecientes de gasto, se manifiesta en todos los países y en algunos alcanza dimensiones preocupantes, lo que evidencia la falta de una adecuada corresponsabilidad fiscal en la implementación de los procesos.

Los distintos instrumentos de financiación utilizados en mayor o menor medida (impuestos propios, tarifas, cargos a usuarios, contribuciones especiales, transferencias intergubernamentales, regalías, cofinanciación y endeudamiento, entre otros) por nuestras municipalidades, apuntan en teoría a la consecución de diversos objetivos relativos tanto al reforzamiento de la capacidad y autonomía financiera, como en otros casos a resolver el problema de los

desequilibrios fiscales verticales y horizontales. En fin, son múltiples propósitos que deben estar articulados y resueltos bajo los principios básicos de la eficiencia en la asignación de competencias, la equidad a los distintos niveles territoriales y una mayor autonomía y responsabilidad de los gobiernos locales en su gestión.

No obstante lo anterior, en la práctica se ha utilizado preferencialmente las transferencias intergubernamentales con las consabidas connotaciones que ello implica. Este tipo de comportamiento viene siendo objeto de una interesante discusión, puesto que un alto grado de dependencia financiera vis a vis el rezago de los sistemas de imposiciones propias, necesariamente le quita mayores posibilidades de sustentabilidad a los procesos (pérdida de corresponsabilidad fiscal, autonomía y responsabilidad política) e introduce una mayor incertidumbre de los efectos que estas modalidades tienen frente a los objetivos anteriormente mencionados.

La mayor autonomía fiscal a nivel local, aunque tímida y limitada, es sin duda uno de los objetivos centrales de buena parte de los proyectos actuales de reformas municipales promovidas en los países de la región. En este sentido, el diseño de estrategias tendientes al fortalecimiento de las finanzas locales contemplan diversas opciones.

Por una parte están las relacionadas con la estructura actual de ingresos tributarios y cobros a usuarios y que requieren como algunos especialistas han planteado, tanto el reconocimiento a la diversidad municipal como el incentivo a una mayor creatividad financiera que versus la pasividad tradicional de las administraciones locales, permita incrementar la ponderación de los recursos propios en relación al total de ingresos locales. En esta línea de acción es igualmente importante tener un papel activo en la determinación y ampliación de la base tributaria y en la optimización de los sistemas de recaudación local. Asimismo, una mayor autonomía en la determinación y fiscalización de sus ingresos provenientes particularmente de impuestos.

En otros términos debe haber un mejoramiento de la capacidad administrativa y técnica de las localidades. En esta dirección se requiere promover iniciativas legales que promuevan una mayor autonomía local, como acciones de las municipalidades en los campos del desarrollo institucional. A manera de ejemplo, el fortalecimiento de los sistemas de información fiscal y socioeconómica a nivel municipal para fines de seguimiento y evaluación

Se recomienda también una cierta flexibilidad del sistema impositivo que permita a los gobiernos locales tener la autoridad para fijar sus propias tasas de impuestos y determinación de los cobros a usuarios. En esta materia algunos países han venido dando pasos significativos, mientras en otros todavía existe

un marco bastante restrictivo de actuación local. Complementariamente con lo anterior es recomendable también una mayor flexibilización por el lado de los gastos, que responsabilice cada vez más al gobierno local en la definición y ejecución de los programas prioritarios de inversión local.

En relación con el impuesto inmobiliario, se recomienda que esté organizado a nivel municipal por su conocimiento y proximidad al bien. No obstante es pertinente aclarar que los criterios de valoración e información catastral convienen ser llevados por una autoridad técnica del nivel central. Un sistema actualizado de catastro, es sin duda el instrumento teóricamente deseable para que la municipalidad capte una parte sustancial de sus ingresos; desafortunadamente en la realidad existen serias deficiencias en esta área que impiden una efectiva utilización de las herramientas catastrales para los fines impositivos.

Por otra parte, y con un claro propósito de aumentar los recursos financieros autogenerados para los efectos de aplicarlos con un mayor grado de autonomía a las obras prioritarias locales, resulta conveniente plantear posibles nuevas fuentes de ingresos a nivel local. En este sentido y de acuerdo a la revisión de la experiencia internacional, parece conveniente analizar las posibilidades de nuevos recursos que ofrecen los llamados cobros a usuarios y contribuciones especiales por beneficios específicos relacionados con el desarrollo urbano (contribución de mejoras y/o valorización). La utilización de este tipo de instrumentos no solo podrían aumentar el nivel de ingresos propios, sino además tendería a reducir la creciente dependencia de recursos externos como las transferencias del nivel central. Asimismo, se incentiva a la localidad a recuperar el costo de las inversiones que la misma administración hace en beneficio de la comunidad. En otros términos, promueve que determinados servicios urbanos se autofinancien, lo que también contribuye en cierto sentido a reducir la presión tributaria local.

Quizás como lo sugieren distintos especialistas del Banco Mundial (Informe para el Desarrollo, 1988), una de las reglas de oro debe ser la ampliación del principio del beneficio a nivel local y para ello la municipalidad debe cobrar en lo posible por los servicios que presta y de esta manera contar, así parezca muy obvio, con fondos propios para cubrir mínimamente sus gastos corrientes. En otros términos, es deseable el autofinanciamiento de los gastos de funcionamiento de la administración local.

Respecto a las transferencias intergubernamentales, dada la importancia que tiene en la estructura de las finanzas locales (particularmente de las pequeñas y medianas localidades), conviene mencionar que para el logro de los objetivos redistributivos (equidad y compensación fiscal) y de eficiencia en su

utilización, es importante que el diseño sea simple y transparente versus la atractiva tendencia de introducirle sofisticados criterios para su asignación. El uso excesivo de este instrumento puede conducir a un sistema de financiamiento municipal altamente dependiente y con algunos incentivos al fomento de la irresponsabilidad en el gasto y a la pereza fiscal (disminución del esfuerzo fiscal). En razón de lo anterior es esencial vincular de una manera estrecha su utilización y sus bondades con los demás instrumentos del financiamiento local. En otras palabras, debe ser complementario al esfuerzo recaudador municipal y promotor e incentivador de una gestión eficiente, responsable y autónoma de las localidades.

En materia de endeudamiento, tema que suscita grandes inquietudes y polémica para el nivel central, considero que forma parte del menú de instrumentos del financiamiento local en América Latina y que en el contexto chileno merece una mayor discusión, para lo cual es conveniente revisar la experiencia internacional a nivel local, particularmente de aquellos casos en que existe autorización de endeudamiento y la posibilidad de emisión de bonos de deuda pública bajo claros y estrictos mecanismos de control de las autoridades monetarias y adecuado manejo fiscal a nivel local. Es realmente conveniente para la municipalidad estar consciente tanto de su capacidad administrativa y técnica como de la correspondiente capacidad real de pago, que asegure la solidez financiera y la responsabilidad en la definición de los proyectos de inversión a ser financiados mediante esta fuente. Por tanto, debe haber una clara percepción de los beneficios o rentabilidad de las inversiones y su respectiva recuperación. En ningún caso es recomendable autorizar o promover operaciones de rescate financiero ante la irresponsabilidad fiscal de los gobiernos locales en el cumplimiento de dichas obligaciones.

CONCLUSION

Los gobiernos municipales desempeñan sin duda un papel importante en el suministro de servicios públicos locales y para ello requieren de fuentes de ingresos estables y proporcionables con las responsabilidades asignadas por las normas legales. La adecuada disponibilidad de recursos fiscales es esencial para el proceso de descentralización y autonomía local. Mientras las municipalidades dependan de fuentes externas de financiamiento para llevar a cabo sus funciones y cubrir sus déficits presupuestales, su autonomía será relativa.

Ahora bien, a pesar de la diversidad de mecanismos financieros que vienen operando, en muchos casos de forma independiente y desarticulada

entre los niveles nacional y subnacional (regionales y locales), quedan una serie de inquietudes, fundamentalmente en torno a la necesidad de que existan pautas mínimas de coordinación entre los distintos niveles intergubernamentales, y de revisión y ajuste de las diferentes herramientas financieras para garantizar la concurrencia oportuna de los recursos para el cumplimiento de las nuevas obligaciones de las municipalidades. En el caso chileno, uno de los retos a afrontar es el tipo de relación a promover entre las municipalidades y los recientes gobiernos y administración regional, sobre lo cual se esperaría una complementación de esfuerzos y una cofinanciación de los proyectos prioritarios de inversión. Igualmente en las relaciones municipio-región-nación establecidas a través del FNDR y de las ISAR, dada sus repercusiones para el financiamiento regional y local de inversiones, se esperaría a futuro se diera un papel más activo a los gobiernos subnacionales, transcendiendo de la simple ejecución de decisiones centrales.

Es evidente que bajo el esquema de la descentralización aumentan los riesgos de una utilización ineficiente de los recursos financieros. Existen peligros, como la posible atomización de los recursos, carencia de proyectos de inversión debidamente formulados y descoordinación del gasto entre los distintos niveles de la administración.

Se desprende de lo expuesto anteriormente que pese a las potencialidades y restricciones de los instrumentos financieros mencionados, subsiste un problema de suficiencia financiera a nivel local y de cierta debilidad en la capacidad administrativa y técnica (gestión) frente a las exigencias que demandan los procesos de descentralización promovidos en los países de la región, aspectos que limitan la efectiva puesta en marcha de las estrategias de fortalecimiento municipal. Las políticas de fortalecimiento municipal y descentralización además de estar preocupadas por resolver el problema de la suficiencia financiera, deben estar mayormente motivadas a mejorar la calidad del gasto público local y para ello se requiere aumentar la capacidad de absorción del gasto de los niveles subnacionales.

La descentralización, en primera instancia como proceso político, requiere tener un claro marco constitucional y legal que sea traducido posteriormente en un esquema de competencias y recursos de los distintos niveles de gobierno. Asimismo, requiere de una mínima coordinación institucional y del apoyo técnico para la consecución de una efectiva planificación, ejecución y financiamiento de las responsabilidades tanto privativas del nivel local como de las que viene desarrollando con la concurrencia de otros niveles de gobierno. Las bondades de la descentralización fiscal no podrán ser aprovechadas plenamente por las municipalidades hasta tanto no se

implementen de manera sistemática y permanente agresivos programas de fortalecimiento institucional a nivel local.

De la revisión de experiencias internacionales, si bien no se desprenden las recetas ideales para resolver los problemas financieros de las municipalidades, si se observa una vasta evidencia de esquemas institucionales e instrumentos que han mostrado resolver con alguna efectividad muchas de las dificultades anotadas. A manera de ejemplo, innovaciones exitosas en la gestión descentralizada de algunos servicios, diferentes opciones financieras que han introducido mayor racionalidad al sistema impositivo local y al de los mecanismos de transferencias, nuevas fuentes de ingresos, esquemas interesantes de participación comunitaria que promueven una mayor responsabilidad política y en general todo un campo de experimentación que viene enriqueciendo las alternativas de solución y de fortalecimiento de la gestión local. Sin duda este conocimiento dado en muchos casos a base de ensayo y error, se convierte en uno de los elementos básicos a aprovechar mediante el intercambio y la difusión de experiencias exitosas que se puede dar tanto entre las mismas municipalidades de un país como con otras localidades de los países de la región a través del fomento de la cooperación internacional en ciertas áreas críticas de la gestión descentralizada.

BIBLIOGRAFIA

AGHON, G. (1993) "Descentralización Fiscal: Marco Conceptual". Documento de trabajo realizado para el Proyecto Regional (CEPAL/GTZ) de Descentralización Fiscal en América Latina. Santiago de Chile.

AGHON, G.(1994) "Retos y posibilidades de nuevos recursos para el desarrollo municipal" en publicación del CEP y CEAL: Más recursos para la ciudad: Nuevas perspectivas. Editores Irarrázabal y Lehmann. Santiago de Chile.

BAHL, R: J. LINN (1992) "Urban Public Finance and Management in Developing Countries" New York:Oxford University Press.

DILLINGER.W. (1991) "Urban Property Tax Reform: Guidelines and Recommendations" World Bank Paper.

IRARRAZABAL, IGNACIO (editor) (1993). "Desafíos de la Descentralización: Propuestas para consolidar la autonomía y el financiamiento local y regional" Centro de Estudios Públicos. Santiago de Chile.

IRARRAZABAL.IGNACIO Y LEHMANN CARLA (editores) (1994). "Más recursos para la Ciudad: Nuevas perspectivas" Centro de Estudios Públicos (CEP) y Centro de Estudios y Asistencia Legislativa (CEAL). Santiago de Chile.

KELLY.R. (1992) "International Trends in Financing Urban Development" Harvard Institute For International Development. Cambridge,MA.

WORLD BANK (1989) "World Development Report, 1988", New York, Oxford University Press.

ANEXO
CUADROS ESTADISTICOS

Tabla No.1

Funciones Municipales y Fuentes de Financiamiento en Chile			
Funciones		Financiamiento	
Categoría General	Funciones Específicas	Fuentes Específicas	Categoría General
Administración General	Operación del municipio Promoción y regulación de la actividad comunitaria	Impuesto territorial	Ingresos tributarios y de operación
Regulación Urbana	Regulaciones de construcciones, tránsito y transporte Planificación urbana	Permisos de circulación Patentes comerciales y profesionales Otros ingresos operacionales Fondo Común Municipal	
Provisión de bienes públicos	Prevención de riesgos y emergencias Protección del Medio Ambiente Aseos de calles Mantención de parques y jardines Drenaje Alumbrado público		
Prestación de servicios Servicios Sociales	Promoción de empleo y capacitación		
Prestación de servicios	Recolección de basuras	Cobro directo	Cobro a usuarios
Inversión en Infraestructura	Construcción y reparación de calles y caminos Construcción de infraestructura comunitaria	Recursos propios FNDR Programa de mejoramiento urbano ISAR Vivienda y obras públicas	Transferencias cerradas sin cofinanciamiento
Servicios Sociales	Deportes y Recreación Asistencia Social Administración de establecimientos educacionales Administración de consultorios de salud Construcción de viviendas sociales y casetas sanitarias Asignación de subsidios monetarios	Transferencia DIGEDER Fondo Social FOSIS Subvenciones educacionales Subvenciones Ministerio de Salud (FAPEM) Programa de mejoramiento de barrios Tesoro público	Transferencias abiertas sin cofinanciamiento Endeudamiento Fondos externos

Fuente:M.Marcel; J.Espinoza (1994). "Descentralización Fiscal el caso de Chile". Documento preparado para el Proyecto Regional CEPAL/GTZ sobre Descentralización Fiscal

Tabla No.2

Estructura Presupuestaria Optima de los Gobiernos Municipales	
Funciones	**Financiamiento**
Administración General Regulación Urbana Provisión de Bienes Públicos	Impuesto a las propiedades Impuesto a los vehículos Impuesto y derechos a las actividades locales
Prestación de servicios públicos locales	Cobro a los usuarios
Inversión en infraestructura	Endeudamiento Impuesto por mejoras (cuando los beneficios son localizados en un grupo o sector específico) Transferencias de capital (cuando existen externalidades)
Prestación de servicios con externalidades Prestación de servicios con grandes economías de escala a nivel local, grandes externalidades y niveles mínimos de provisión	Transferencias corrientes con cofinanciamiento

Fuente:M.Marcel; J.Espinoza (1994). "Descentralización Fiscal el caso de Chile". Documento preparado para el Proyecto Regional CEPAL/GTZ sobre Descentralización Fiscal

Tabla No.3

Cargos a Usuarios y/o Derechos: Principales Instrumentos Utilizados		
Instrumento	**Características**	**Observaciones Generales**
Cobros a usuarios por Prestación de Servicios	Se fundamentan en el principio de costo beneficio. En razón de ello, están generalmente supeditadas a un estudio económico que justifique su implantación. El importe estimado de los derechos no puede exceder en su conjunto del costo real previsible del servicio o actividad que se trate.	Comprende una amplia gama de derechos licencias urbanísticas, apertura de establecimientos, servicios de acueducto y alcantarillado, recolección de basuras, etc.
Tarifas y peajes	Se diferencia del anterior, en que no se determina estrictamente en relación directa con el costo de prestación del servicio (bienes semi-públicos) sino que involucra consideraciones relativas a la valoración de la comunidad sobre la prestación de dicho servicio. Entre éstos se destacan el transporte público masivo, los parques, recreación, etc.	Por lo general y debido a consideraciones de equidad y eficiencia, las tarifas involucran subsidios a determinados sectores de baja capacidad de pago.
Cargos por Beneficios Específicos	Hace referencia a diversos instrumentos estrechamente relacionados con unos beneficios reales. Por lo general están vinculados con el desarrollo urbano y recién sobre la propiedad inmueble, particularmente sobre el incremento en el valor de la tierra.	Comprende diversas figuras como la contribución de valorización o de mejoras, el gravamen sobre la plusvalía, entre otros. Algunas de éstas vienen siendo utilizadas con bastante éxito en ciudades de países como Colombia.

Fuente: Tabla elaborada por el autor

Tabla No. 4

Caracteristicas de las Principales Transferencias (Paises Seleccionados)

País	Nombre	Calculo del Monto	Mecanismos de Distribucion	Condicionamiento
ARGENTINA	Coparticipacion Federal (76% del total)	57.049% de los impuestos recaudados por el nivel Federal. Se pueden excluir algunos impuestos de la masa coparticipable por ley	No hay formula explicita. La ley determina los porcentajes en forma directa de la distribucion secundaria entre provincias	Sin ningun condicionamiento
	FONAVI (8% del total)			Condicionada. Orientada a la construccion de viviendas
BRASIL	FPE. Fondo de Participacion de los Estados (24% del total y 73% de las transferencias tributarias a los Estados)	21.5 % de la recaudacion liquida del Impuesto a la Renta (IR) y del Impuesto a los Productos Industrializados (IPI). La base es fijada por la Constitucion	Coeficientes fijos determinados por ley, limitandose la participacion de Sao Paulo a 1% y la de los Estados del Sureste a 15%	Limitado. 25% de los fondos deben destinarse a educacion (sin especificar)
	FPM. Fondo de Participacion de los municipios (26% del total y 99% de las transferencias tributarias a los municipios)	22.5 % de la recaudacion liquida de IR e IPI. Porcentajes y bases fijadas por la Constitucion	- 10% para municipios de las capitales distribuidos segun poblacion e inversa de ingreso per capita - 90% resto de los ayuntamientos 4% para municipios con mas de 156 mil habitantes 96% para el resto. Siendo distribuido primero para los Estados de acuerdo a composicion de transferencias de 1989, despues entre los municipios de	Limitado. 25% para educación (sin proyectos especificos) pudiendo el nivel central retener fondos con cargo a deudas de los Estados y con cargo a fondos de seguro de desempleo

(continúa)

(continuación)

			cada Estado, según indicadores de población e inversa de ing	
	SUS Transferencias del Sistema Unico de Salud (Tanto de la Unión para los Estados y de la Unión para los municipios)	Proceso presupuestario normal, basado en las contribuciones sociales y demás fuentes de presupuesto federal de seguridad social	Ley Orgánica de Salud Federal fija las reglas generales 50% proporcional a la población y 50% asignado sobre la base de análisis de programas y proyectos dependiendo de convenios entre las diferentes unidades de gobierno y entes administrativos del Ministerio de Salud	Condicionada: En parte genérica para el financiamiento de las redes públicas y en parte específica (pago de atenciones hospitalarias, inversiones según proyectos específicos, etc.)
	CONVENIOS O NEGOCIADAS (tanto de Unión para los Estados como para los municipios)	Proceso presupuestario normal.	Se basan en decisiones "ad-hoc" y son negociadas entre las diferentes unidades de gobierno y se formalizan en contratos. En los últimos años involucran la asignación de partes específicas del presupuesto que han sido creadas o acrecentadas por presiones de parlamentarios. También comprenden el traspaso de recursos externos obtenidos por préstamos del nivel federal más una contrapartida. Cuando comprenden a los municipios se requiere, a veces, la intermediación de los Estados	Condicionadas a proyectos específicos incluso sujetos a la presentación de cuentas.

(continúa)

(continuación)

COLOMBIA	Cuota del ICMS Impuesto a la Circulación de Mercaderías y Servicios recaudado por los Estados (Es una transferencia del los Estados a los municipios)	25% de recaudación líquida del Impuesto Estadual sobre la Circulación de Mercaderías y Servicios de Transportes y Comunicaciones	75% según el valor agregado generado por cada municipio con criterios fijados por ley Estadual Los demás criterios dependen de las leyes estaduales y se consideran factores de población, división por el número de unidades y recaudación propia etc	Limitada 25% para educación (sin proyectos específicos).
	SITUADO FISCAL Es una transferencia desde el nivel central a los departamentos (unidades intermedias)	En 1993 eran el 13% de los ingresos ordinarios de la Nación (ingresos corrientes menos rentas de destinación específica) Con reforma de la constitución de 1991, se prevé que aumenten hasta un 24.5% en 1995.	Actualmente 70% en función a la población de cada departamento y 30% en partes iguales Con reforma de la Constitución se plantea que 15% se reparta en partes iguales y el resto sobre la base de consideraciones de números de usuarios de los servicios, esfuerzo fiscal propio y eficiencia administrativa.	Condicionada. Destinada a financiar los servicios de salud básica y educación primaria. Se administra por los fondos regionales y los servicios seccionales de salud. Estos últimos dependen del nivel nacional Se establece, actualmente, que 74% de los fondos se destina a gastos operativos del sector educación y, el resto, para salud del primer nivel

(continúa)

(continuación)

	TRANSFERENCIAS A MUNICIPIOS*	Hasta 1993 era una proporción de la recaudación del IVA y adicionada con el tope de esta participación en dicho año un máximo de 50%. Con la reforma de la Constitución se cambió el carácter de cesión del IVA por el de una participación municipal en el total de los ingresos corrientes nacionales que de un 15% en 1994 deberá llegar a 22% en el año 2001	60% se repartirá en función a indicadores de pobreza - 40% según la población con necesidades básicas insatisfechas (NBI). - 20% según la proporción de población con NBI del municipio con respecto del total nacional. El restante 40% tomaría en cuenta la eficiencia: - 22% según población - 6% Esfuerzo fiscal (variación anual de tributo per capita) - 6% Eficiencia administrativa (costos administrativos per capita) - 6% Progreso en calidad de vida (variación de los NBI)	Condicionada relativamente. 25.8% de los recursos podrán destinarse a gastos de inversión o funcionamiento. El porcentaje restante será para inversión exclusivamente. Entre las inversiones se deben priorizar aquellas relacionadas a acueductos y alcantarillados, plantas de tratamiento, basuras, infraestructura vial urbana y veredal, puentos, educación primaria y secundaria, puestos de salud, plazas de mercado y centrales de transporte, electrificación rural y urbana, reforestación y casas de cultura. También se han adoptado porcentajes mínimos de destinación de recursos a áreas rurales

(continuación)

CHILE	FNDR: Fondo Nacional de Desarrollo Regional	Recursos presupuestarios	Se busca compensación territorial: una de las variables que más influye es la distancia a la capital de la República. Los demás factores que intervienen son la inversa de la densidad poblacional y la inversa del producto regional per capita	Condicionada: Se destinan a financiar inversiones en infraestructura productiva y social de interés local. Existe un fuerte control por parte del nivel nacional: 60% de la inversión regional se financia por esta vía
	ISAR: Inversión Sectoral de Asignación Territorial	Recursos presupuestarios de inversión de los ministerios sectoriales	Discrecional: Gobiernos regionales seleccionan proyectos	Los niveles regionales de los ministerios sectoriales (SEREMIS) son los encargados de la ejecución
	Subvenciones Educacionales	Recursos presupuestarios del Ministerio de Educación	Los montos se asignan según los costos estándares por alumno asistente a cada municipio	Condicional: Destinada a los gastos de funcionamiento del sistema educativo
	FAPEM: Financiamiento de la salud municipalizada	Recursos presupuestarios del Ministerio de Salud		Condicional: Mediante convenios entre los municipios y el Ministerio de Salud se establece la forma en que serán proveídos los servicios y los fondos con los que serán financiados

(continúa)

(continuación)

	FCM Fondo Común Municipal	Mecanismo de transferencia de recursos horizontales (entre comunas). Esta integrado por 60% del Impuesto territorial 50% del derecho por el permiso de circulación de vehículos 45% de lo que recauda Santiago y 65% de lo que recauden las municipalidades de Providencia y de Las Condes y el aporte fiscal establecido en la Ley de Presupuesto	10%, en proporción directa al número de comunas 20% en proporción directa a la población de cada comuna. 30%, en proporción directa al número de predios exentos del impuesto territorial en cada comuna 40% en proporción al menor ingreso municipal propio permanente por habitante de cada comuna, en relación al promedio nacional de dicho ingreso por habitante	Este fondo es administrado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo - SUBDERE- De acuerdo a sus criterios, está destinado a apoyar financieramente a las municipalidades de menores recursos
VENEZUELA	Situado Constitucional	15% de los ingresos ordinarios estimados en el presupuesto respectivo	30% en partes iguales entre los Estados y el resto, en función a la población	Incondicional, automática y gratuita
	Situado Municipal	10% de los ingresos ordinarios estimados de cada Estado	50% en partes iguales y, el resto, en función a la población.	En teoría, Condicional (inversiones en infraestructura social). En la práctica, no es así

(*) se tiene contemplado antes de proceder a la distribución de los recursos, asignar un 5% de la participación a los municipios con menos de 50.000 habitantes, siguiendo los mismos criterios

Fuente: Estudios de Casos Nacionales

Cuadro No.1
INGRESOS POR NIVELES DE GOBIERNO
(Estructura porcentual)

	Argentina		Brasil		Colombia		Chile	
	1984	1991	1980	1991	1980	1990	1980	1991
Nivel Nacional	54.3	59.7	55.7	54.7	65.8	67.2	90.7	88.3
Nivel Intermedio	43.0	40.3	32.5	29.5	22.7	18.3	0.8	1.0
Nivel Local	2.7	n.d	11.8	15.8	11.5	14.5	8.5	10.7
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Estudios de Casos Nacionales, elaborados para el Proyecto CEPAL/GTZ "Descentralización Fiscal en América Latina".

Cuadro No.2
GASTOS POR NIVELES DE GOBIERNO
(Estructura porcentual)

	Argentina		Brasil		Colombia		Chile	
	1980	1991	1980	1991	1980	1990	1980	1991
Nivel Nacional	66.3	55.6	64.8	51.8	67.7	69.5	96.1	87.6
Nivel Intermedio	29.3	35.7	26.2	30.7	22.8	18.2	1.1	1.0
Nivel Local	5.4	8.7	9.0	17.5	9.5	12.3	2.8	11.4
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Estudios de Casos Nacionales, elaborados para el Proyecto CEPAL/GTZ "Descentralización Fiscal en América Latina".

Cuadro No.3

Participación de los Gastos de Gobiernos Locales con respecto al Total *

	1988	1990		1988	1990
Dinamarca	82.1	80.3	Bolivia	15.4	14.6
Suecia	59.4	58.8	Brasil	12.2	17.5
Noruega	50.0	45.2	Colombia	11.8	12.3
Irlanda	27.9	30.5	Chile	11.2	11.6
Reino Unido	34.9	32.7	Paraguay	5.1	4.3
Suiza(1)	29.8		Argentina	5.6	7.1
EE. UU. de América	36.3	36.8			
Canada	37.5				
Alemania	28.4	44.7			
Promedio	42.9	47.0	Promedio	10.2	11.2
Promedio (sin Dinamarca)	38.0	41.5			

Fuente:Govemmento Finances Statistic (FMI), 1992 y Estudios de caso realizados para el Proyecto CEPAL/GTZ "Descentralización Fiscal en América Latina".

(*)Calculado como los gastos totales de los gobiernos locales de cada país con respecto al total del Gobierno Central Consolidado.

(1)Tomado de Dafflon (1991), "Revenue Sharing in Switzerland", citado por "Fiscal Decentralization in Selected Industrial Countries", documento del Proyecto CEPAL/GTZ "Descentralización Fiscal en América Latina".

Participantes en el Taller
Desafíos para el Fortalecimiento Municipal

José Antonio Abalos König
Asesor Ministerio Secretaría General de Gobierno
Gabriel Aghón Barbosa
Experto principal del Proyecto Regional CEPAL-GTZ y Descentralización
Jaime Amar A.
Alcalde I. Municipalidad de San Felipe
Arturo Aylwin Azócar
Fiscal Contraloría General de la República
Juan Bastidas
Asesor Intendente, X Región
Juan Pablo Beca
Investigador PARTICIPA
Gary Bland
Estudiante de Post-Grado, Reasearch Asociate Latin American Program
Enrique Correa Ríos
Director FLACSO
Mónica Chaparro Benítez
Coordinadora Programa Políticas Sociales, C.P.U.
Gonzalo Espinoza
Alcalde I. Municipalidad de Valdivia
Paul Fritz
Asesor Iniciativas Democráticas USAID/QUITO
Andrea Guzmán Gatica
Investigadora CIDE
Nelson Herrera Allel
Administrador I. Municipalidad de Conchalí
Eduardo Hill Merino
Director Ejecutivo, C.P.U.

Ignacio Irarrázaval Llona
Coordinador Area Social, Centro de Estudios Públicos CEP
Mónica Jiménez
Directora Ejecutiva PARTICIPA
Luis Jünemann Gazmuri
Director Programa Políticas Sociales, C.P.U.
Víctor Maldonado Roldán
Secretario de Capacitacion, Asociación Chilena de Municipalidades
Sadi Melo Moya
Alcalde I. Municipalidad de El Bosque
Luis Meneses Villena
Director Jurídico I. Municipalidad de La Florida
Eduardo Morales
Investigador FLACSO
Claudio Mundi
Coordinador del Programa de Iniciativas Democráticas USAID/CHILE
Alejandro Ormeño Ortiz
Investigador CIPIE
Claudia Perivancich
Investigadora CEAL
Alejandro Rodríguez
Economista, F.I.U.
José María Saavedra
Abogado Area Municipal, Instituto Libertad
Marcelo Schilling Rodríguez
Subsecretario, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE)
Carlos Sottolichio Urquiza
Alcalde I. Municipalidad de Conchalí