



**Universidad Austral de Chile**

Escuela de Ingeniería Comercial

# **“Instrumentos de Planificación de la Gestión Municipal Chilena”**

Tesis de Grado  
para optar al título de  
Ingeniero Comercial

Profesor Patrocinante: Jaime Astete Alister

Gabriel Mauricio Santana Díaz

Valdivia, Chile

2012

## ÍNDICE DE MATERIAS

CONTENIDOS		PAG.
	INTRODUCCIÓN	1
1.	LOS MUNICIPIOS EN CHILE	6
1. 1.	EL CONCEPTO DE MUNICIPIO	7
1. 2.	HISTORIA DE LOS MUNICIPIOS CHILENOS	8
1. 3.	MARCO LEGAL DE LOS MUNICIPIOS EN CHILE	15
1. 4.	FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DE LOS MUNICIPIOS	17
1. 4. 1.	Funciones privativas	17
1. 4. 2.	Funciones compartidas	18
1. 4. 3.	Atribuciones esenciales	18
1. 4. 4.	Atribuciones no esenciales	19
1. 5.	ORGANIZACIÓN INTERNA DE LOS MUNICIPIOS	20
1. 6.	ORGANIZACIÓN DEL PERSONAL MUNICIPAL	27
1. 6. 1.	Personal de planta	27
1. 6. 2.	Personal de contrata	29
1. 6. 3.	Personal a honorarios	30
1. 6. 4.	Personal regido por el código del trabajo	31
2.	INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN MUNICIPAL	32
2. 1.	EL CONCEPTO DE PLANIFICACIÓN	33

2.	1.	1.	La planificación comunal	34		
2.	2.		PLAN DE DESARROLLO COMUNAL	36		
	2.	2.	1. Concepto de Plan de Desarrollo Comunal	36		
	2.	2.	2. Metodología para elaboración del Plan de Desarrollo Comunal	38		
	2.	2.	2.	1. Principios orientadores	38	
	2.	2.	2.	2. Principales materias que abarca el Plan de Desarrollo Comunal	41	
	2.	2.	2.	3. Estructura básica del Plan de Desarrollo Comunal	46	
	2.	2.	2.	4. Etapas en la formulación y validación del plan	54	
	2.	2.	2.	5. Seguimiento y evaluación del PLADECO	59	
2.	3.		PLAN REGULADOR COMUNAL	63		
2.	4.		PRESUPUESTO MUNICIPAL	65		
	2.	4.	1. Consideraciones previas sobre el Presupuesto Municipal	65		
	2.	4.	2. Confección y aprobación del Presupuesto Municipal	66		
	2.	4.	3. Estructura del Presupuesto Municipal	70		
	2.	4.	3.	1. Ingresos presupuestarios	70	
	2.	4.	3.	1.	1. Ingresos propios	71
	2.	4.	3.	1.	2. Ingresos de transferencias	79
	2.	4.	3.	2.	Gastos presupuestarios	80

2.	4.	3.	2.	1.	Gastos de operación	80
2.	4.	3.	2.	2.	Gastos en bienes y servicios	80
2.	4.	3.	2.	3.	Gastos de transferencias	82
2.	4.	3.	2.	4.	Gastos de inversión	84
2.	4.	3.	2.	5.	Otros gastos	85
2.	4.	4.			Presupuesto de la municipalidad de Quinchao	86
2.	4.	5.			Presupuestos Participativos	90
2.	4.	5.	1.		Orígenes de los presupuestos participativos	90
2.	4.	5.	2.		Presupuestos participativos en Chile	91
2.	4.	5.	3.		Metodologías de aplicación del presupuesto participativo en Chile	96
2.	4.	5.	4.		La descentralización como factor limitante para el desarrollo del presupuesto participativo en Chile.	101
2.	4.	6.			Presupuesto participativo en la municipalidad de Puerto Montt	103
2.	5.				ANÁLISIS SOBRE APLICACIÓN DE INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN EN LA GESTIÓN MUNICIPAL	109
3.					CONCLUSIONES	112
4.					BIBLIOGRAFÍA	114
5.					ANEXOS	116

## ÍNDICE DE CUADROS

CONTENIDOS	PAG.
N° 1                      Municipios Chilenos con Presupuesto Participativo por más de 3 años	93

## **RESUMEN.**

El objetivo de la presente investigación es describir los principales instrumentos de planificación utilizados en la gestión de los municipios en Chile: el Plan de Desarrollo Comunal, Plan Regulador Comunal y Presupuesto Municipal. Se presentan los principales elementos que consideran los citados instrumentos de planificación y las metodologías que se utilizan para la formulación de cada uno de ellos.

El estudio consideró principalmente el uso de fuentes secundarias de información, para lo cual, se realizó una revisión bibliográfica de autores que han publicado sobre el tema; también se accedió a información a través de los sitios web de los municipios consultados. La información primaria se obtuvo de la Dirección de Administración y Finanzas y de la Secretaría Comunal de Planificación de la municipalidad de Quinchao, responsables del presupuesto municipal de ese municipio. Además, se utilizó la experiencia del autor de este estudio en el tema, en la calidad de Director del departamento Secplan del municipio de Quinchao, responsable de la elaboración del plan de desarrollo comunal, plan regulador comunal y presupuesto municipal.

Al realizar la investigación se concluyó que en la mayoría de los casos estos instrumentos solo se elaboran por cumplir con las exigencias legales, en especial en el caso del Plan de Desarrollo Comunal, no siendo visualizados como un medio para alcanzar una gestión municipal más eficiente. Además, se determinó que en contadas excepciones consideran la participación de la comunidad durante el proceso de formulación, por el contrario son elaborados a puertas cerradas por el equipo municipal.

## **INTRODUCCIÓN.**

La siempre limitada disponibilidad de recursos humanos y financieros, frente a la magnitud y diversidad de tareas que deben enfrentar las Municipalidades, obliga a las autoridades y técnicos de la administración local a una permanente búsqueda de nuevos caminos para mejorar su gestión, incrementando los niveles de eficiencia interna y perfeccionando la capacidad de negociación con los diversos actores externos. Contribuciones importantes, en este sentido, han sido el desarrollo de la capacidad de análisis acerca de las posibilidades de desarrollo de las comunas y la creciente adopción de instrumentos de planificación como herramienta para una mejor gestión municipal.

La función pública en el ámbito local consiste principalmente en adoptar las medidas que sean necesarias para mejorar las condiciones y calidad de vida de los habitantes, lo que implica dar prioridad a aquellas actuaciones municipales destinadas a superar carencias y solucionar problemas que afectan a los ciudadanos, así como desencadenar procesos de cambios sociales, culturales y económicos, evaluando las oportunidades de desarrollo que ofrece la Comuna.

Es preciso tener en consideración que en el cumplimiento de los objetivos políticos y sociales asociados al desarrollo, los municipios de relacionarse e involucrarse con instituciones y actores tan diversos como gobiernos regionales, ministerios, autoridades de municipios vecinos, servicios públicos centralizados, empresarios locales, potenciales inversionistas internos y externos, juntas vecinales y organizaciones territoriales de diferente naturaleza.

Ambos factores, la capacidad de respuesta a las demandas sociales y la capacidad de generar una coordinación eficaz entre instituciones y actores relevantes, hacen indispensable para el sistema municipal la adopción de instrumentos de planificación que le permitan interpretar y dar respuesta oportuna a situaciones y sucesos que ocurren en el espacio comunal.

La instalación de nuevos procedimientos de planificación supone impulsar una reflexión sistémica acerca de las tendencias objetivas que se observan en el territorio

comunal y que inciden en su desarrollo en el mediano y largo plazo. Dicha instalación de nuevos procedimientos debe traducirse en mayor coherencia y coordinación, vinculando la demanda social y los desafíos estratégicos con las capacidades de la administración municipal.

En el marco de las nuevas políticas para la descentralización del aparato del Estado, dificultades como las señaladas, representan un crucial desafío. En la medida que las municipalidades son la instancia más cercana a los ciudadanos y constituyen un importante eslabón del sistema democrático, resulta de la mayor importancia perfeccionar sus formas de gestión, desarrollando nuevas técnicas e incorporando métodos y procedimientos que reconozcan la naturaleza cambiante de los fenómenos sociales, políticos y económicos.

Durante las últimas dos décadas los municipios en Chile han comenzado a tener mayor importancia política, económica y social. En palabras de Rodríguez y Winchester, (1997) esta revalorización ha sido el resultado de los procesos de democratización experimentados a fines de los años ochenta, de la reforma del Estado con su consecuente descentralización y desconcentración administrativa y de la aplicación de políticas sociales compensatorias para aliviar la pobreza, entre otras causas.

De esta forma los municipios chilenos han debido asumir nuevos roles en un determinado territorio, socialmente cada vez más organizado, transformándose en un “facilitador del desarrollo local” (IULA/CELCADEL 1993) generando estrategias que se traduzcan en acciones que beneficien a la comunidad en su conjunto (F. Ebert, SERCAL y DSE 1996).

En la actualidad, la necesidad de contar con municipios eficientes y eficaces, es tema que no admite contradicción. La ciudadanía, cada día más empoderada, ve y espera que el municipio solucione los problemas que inciden directamente en su calidad de vida. La municipalidad no sólo es la entidad a la cual se le paga una patente comercial o que se encarga del aseo de la comuna, con un sistema de inspectores obsoletos, un ente anquilosado, sino muy por el contrario, debe ser una entidad pública ágil, creadora de

soluciones eficaces, que gestiona y promueve realmente el desarrollo local en su sentido más amplio, preocupado de hacer efectiva la descentralización del país.

A diferencia de los demás organismos del Estado, las municipalidades cuentan con una legitimidad histórica, que viene dada por la elección democrática del Alcalde y Concejo Municipal, lo cual le da mayor autonomía política y al mismo tiempo fortalece su capacidad de acción., lo cual redundo en una mayor cercanía con la comunidad y un mejor conocimiento de sus problemas, convirtiendo al municipio en un agente clave para facilitar el desarrollo local.

Sin embargo, los nuevos desafíos que les corresponde asumir a los municipios modernos, los obliga a preocuparse de generar las instancias de planificación adecuadas para responder a las exigencias que les impone la comunidad. Frente a estos desafíos, cabe preguntarse en qué posición se encuentran los municipios en relación a los cambios organizacionales y de enfoque orientados a un desarrollo local, teniendo en consideración la heterogeneidad en que estos se manifiestan en cada comuna.

La gestión municipal cuenta con importantes instrumentos de planificación, los cuales incluso son planteados por la ley orgánica constitucional de municipalidades; estos son el Plan de Desarrollo Comunal, el Plan regulador Comunal y el Presupuesto Municipal.

Surge entonces el interés por conocer como se plantean estos instrumentos de planificación para abordar la gestión municipal, de tal forma de responder a las demandas de una comunidad cada vez más empoderada y con la intención de no solo ser objetos del accionar de su municipio, sino que ser artífice del proceso de desarrollo de la comuna donde viven.

Ante esta situación, la importancia de la investigación y lo que justifica su realización, radica en el hecho de que entrega información relevante sobre los instrumentos de planificación que disponen los municipios en Chile para llevar a cabo su gestión y de qué forma estos pueden servir como guía para una administración más eficiente y que considere como elemento central la participación de la comunidad en el proceso de planificación del desarrollo de su territorio.

El objetivo del presente trabajo, es realizar una descripción de los instrumentos de planificación con los cuales cuentan los municipios en Chile, para el desarrollo de su gestión, como se elaboran dichos instrumentos, cuáles son sus principales características y a su vez mostrar cómo se ha ido incorporando la participación de la comunidad en su gestación.

En concordancia con el objetivo y alcance del estudio, se plantea una investigación de tipo descriptiva, basada en el análisis de fuentes primarias y secundarias, organizando el trabajo investigativo en dos líneas de acción, a saber:

- Revisión bibliográfica y análisis de datos: Para la realización de la investigación se efectuó una revisión bibliográfica de diversos autores que han realizado trabajos sobre los instrumentos de planificación utilizados en la gestión municipal.
- Estudio y análisis de caso: los casos analizados corresponden a la Municipalidad de Quinchao, en donde se realiza el estudio de la estructura y evolución del presupuesto Municipal y la Municipalidad de Puerto Montt, en donde el estudio se concentró en el análisis de la experiencia de este municipio en la implementación del presupuesto participativo.

Una de las limitaciones de este estudio radica en el hecho de que la información se obtuvo principalmente de fuentes secundarias, mediante la revisión de autores que han realizado trabajos sobre la materia.

De acuerdo a los objetivos planteados, la investigación se dividió en dos capítulos. En el primero de ellos, se describió la evolución de los municipios a través de la historia, el marco legal que los regula, sus principales funciones y atribuciones, la organización interna y el régimen del personal. En el segundo capítulo se realizó una exposición de los principales instrumentos de planificación utilizados en la gestión de los municipios chilenos: el Plan de Desarrollo Comunal, el presupuesto municipal y el

plan regulador Comunal, profundizándose posteriormente el análisis para los dos primeros. Además en este capítulo se presentan la aplicación del presupuesto municipal en la municipalidad de Quinchao y por otro lado, la implementación del presupuesto participativo en el municipio de Puerto Montt. En el capítulo II además se realiza un análisis sobre la aplicación de los citados instrumentos de planificación y de las principales falencias que se manifiestan en su implementación.

Finalmente, se presentan las conclusiones obtenidas del desarrollo de la presente investigación y en anexos se presentó información complementaria para un mejor análisis de la investigación.

# **CAPÍTULO 1**

## **LOS MUNICIPIOS EN CHILE**

## 1.1. EL CONCEPTO DE MUNICIPIO.

La Ley n° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, en concordancia con lo señalado por la Constitución Política de la República, señala que “La administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una municipalidad”. De esta aseveración interesa precisar los siguientes conceptos:

- **Comuna**, que debe entenderse como un espacio físico, esto es, un territorio con límites y con todo lo existente en su interior (personas y bienes). En Chile, actualmente existen 346 comunas y 345 municipalidades, dado que existen dos comunas agrupadas bajo la administración de una de ellas (Cabo de Hornos administra Antártica Chilena).
- **Agrupación de comunas**, que es la unión de dos o más comunas, que pueden estar agrupadas indefinidamente en el tiempo, que es el caso de la agrupación precedentemente mencionada, o con plazo definido que es lo que se produce entre la comuna originaria y la derivada cuando se desprende una nueva comuna de otra y hasta que asuman las autoridades de la nueva comuna.
- **Municipalidad**, que corresponde a un concepto jurídico. La Ley de Municipalidades, señala que: “Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas.”. En otras palabras, la municipalidad debe entenderse como el ente jurídico responsable de administrar una comuna o agrupación de comunas: “Las municipalidades estarán constituidas por el alcalde, que será su máxima autoridad, y por el concejo”.

En consecuencia, la naturaleza jurídica de las municipalidades es dual: por una parte son órganos de la Administración del Estado (artículo 1° de la Ley N° 18.575), y por otro lado, son autónomas en cuanto deben asumir sus propias decisiones en el contexto de sus atribuciones y funciones legales.

Su función genérica es administrar la comuna respectiva, es decir son organismos de administración y no de gobierno ya que las tareas de gobierno propiamente tales corresponde realizarlas al Presidente de la República, los ministros de Estado, los intendentes y gobernadores.

Los municipios están insertos en la Administración del Estado, lo que implica que tienen que trabajar en forma armónica con los demás organismos que la integran, debiendo actuar dentro del marco de los planes nacionales y regionales.

## **1.2. HISTORIA DE LOS MUNICIPIOS CHILENOS.**

El origen de los municipios se remonta a la antigua Roma, en efecto, el término “Municipium” hacía referencia a un territorio, o espacio geográfico propio; un pueblo, que se manifestaba en su asamblea general; una organización, representada en un cuerpo deliberante con sus autoridades; una cultura, expresada, en aquellos tiempos, en el culto a los dioses. (Posada 1979)

En el presente y después de su paso por España y la Colonia, el municipio mantiene la mayor parte de esas características. Funciona en un territorio (denominado municipio, comuna, departamento, cantón, según los diversos países), donde habita una población o comunidad organizada que posee una cultura e identidad local. La Institución pública se denomina municipalidad (o intendencia, alcaldía, prefectura) y es encabezada por el alcalde (o intendente, prefeito o presidente municipal). En muchos países latinoamericanos la municipalidad es considerada un auténtico gobierno local.

La historia del municipio chileno comienza junto con la fundación de ciudades, debido a la formación de Cabildos como primera manifestación de gobierno comunal. Estos Cabildos eran elegidos por votación popular, ejerciendo funciones administrativas, judiciales y legislativas.

Posteriormente, la Constitución de 1833 dispuso que hubiera una municipalidad en todas las capitales de departamento y en las demás poblaciones que determinara el Presidente de la República, oyendo a su Consejo de Estado. Quedó entregada al legislador la determinación del número de alcaldes y regidores y la forma de elección de estos últimos por votación directa y la forma de elección y tiempo de duración en sus cargos de los alcaldes. Se estableció con bastante detalle la competencia de las municipalidades, sometiéndolas a la autoridad del gobernador o subdelegado, según correspondiera.

En 1854 se dictó la primera Ley Orgánica de Municipalidades y ella tuvo por objeto afianzar un sistema de centralización administrativa. Además establece normas para la elección de regidores y alcaldes, el alcalde se elige a partir de los regidores, eligiéndose uno o más por cada fracción de 10.000 habitantes por sobre los 20.000. Los municipios pasaron a depender directamente del gobernador o de subdelegados, representantes del poder central que formaban parte integrante de las municipalidades. Estos agentes del ejecutivo podían declarar la nulidad de los acuerdos municipales, intervenir en la elaboración de los presupuestos, promulgar y hacer ejecutar las ordenanzas y reglamentos, suspender su ejecución, administrar los bienes y rentas municipales. Por último, se establece que el alcalde realizará las labores de juez de Policía Local.

Con la dictación de la Ley Orgánica de 1887, se retiró a los representantes del Ejecutivo la mayor parte de estas atribuciones, pasando la administración de los intereses locales a los municipios y a los alcaldes. Sin embargo, los alcaldes se mantuvieron como agentes electorales del gobierno, lo que produjo tal reacción contra el

sistema, lo que dio origen a la llamada "Ley de la comuna autónoma" del año 1891. Este cuerpo legal pretendió suprimir la intervención del Presidente de la República en las elecciones, para lo cual se concedió plena autonomía a las comunas, radicando el poder electoral del país en los municipios independientes. En virtud de esta nueva ley se transfirió atribuciones administrativas a 195 comunas redefinidas, con tesorerías, con administración de bienes y rentas, con jefes de policía y de todos los servicios locales.

Las atribuciones de los intendentes y gobernadores quedaron reducidas a presidir las sesiones de las municipalidades y a suspender sus acuerdos o resoluciones que perjudicasen el orden público. El Alcalde, dotado de facultades amplísimas, pasó a ser el verdadero jefe de la comuna. Este proceso no logró, sin embargo, consolidarse y diversas atribuciones fueron progresivamente vueltas a centralizar por la falta de madurez del sistema municipal.

La Constitución de 1925 contempló importantes definiciones en materia municipal. Desde luego dejó a las municipalidades sujetas a la vigilancia correccional y económica de las asambleas provinciales y se las definió como personas jurídicas públicas, con un ámbito competencial privativo de rango constitucional y con autonomía de origen, pues los regidores que la dirigían eran elegidos y éstos elegían al alcalde, con excepción de las ciudades más habitadas en las que éstos debían ser nombrados por el Presidente de la República. A su vez, se estableció el principio según el cual los alcaldes podían ser remunerados.

Con la dictación de la constitución en 1925, empieza una etapa que en la literatura, es llamada "Municipalidad Contemporánea". En esta se establecen normas fundamentales sobre constitución y administración de los municipios, cayendo en el grave error de no precisar el concepto de lo que es municipio y de no precisar labores privativas de éste, se le hayan ido cercenando varias atribuciones con respecto a salubridad, tránsito, etc. Lo anterior, trajo consecuencia que se haya producido una "Crisis Municipal", lo que establecía la necesidad de una reforma a la Ley.

### **Proceso de modernización de los municipios chilenos.**

La reforma comienza con la dictación del Decreto Ley N° 573, que establece los lineamientos fundamentales de la administración comunal, definiendo el nuevo concepto de municipio, en cuanto a ser una entidad que preste servicios y que sea factor de desarrollo de la Comuna. El Decreto Ley N° 1.289 dictado el 14 de enero de 1976, establece la Ley Orgánica de Municipios y Administración Comunal. En este decreto se establecen normas que relacionan al municipio con otros servicios públicos, se acentúa el régimen de fiscalización, se establece que el alcalde es nombrado por el ejecutivo y por último se establece que los empleados municipales quedan sujetos al Estatuto Administrativo. Durante la vigencia de los decretos leyes N° 573 y 575 de 1975 y el decreto ley N° 1.289, de 1976, se subordinó el municipio al sistema general de Administración del Estado y a las decisiones del Ejecutivo. Los nombramientos de alcaldes pasaron a ser potestad presidencial, así como su remoción. El Ministro del Interior fue dotado de la facultad de proponer al Presidente de la República la remoción de todo funcionario de la Administración del Estado, a la vez que los empleados de las municipalidades, con excepción de los Jueces de Policía Local, fueron declarados de la exclusiva confianza del Presidente, primero, y del Alcalde, más tarde.

En la Declaración de Principios de la Junta de Gobierno (marzo 1974), se define lo que se entiende por Poder Social. “El Poder Social”, debe entenderse como la facultad de los cuerpos medios de la sociedad para desarrollar con legítima autonomía hacia la obtención de sus fines específicos, transformándose en vehículo de límite y de enriquecimiento del Poder Político”. Este Poder Social, está llamado a convertirse el cauce orgánico más importante de expresión ciudadana; por lo cual se hace imperioso, restituir a los municipios el papel trascendental e insustituible que le corresponde como vehículo de organización social, devolviéndoles su carácter de entidad vecinal al servicio del hombre y de la familia. De lo anterior se desprende entonces, que la nueva institucionalidad es la detección y satisfacción de necesidades, preferencias y demanda de sus residentes. Para esto, el municipio deberá proveer dos tipos de servicios:

- Aquellos servicios que beneficien a toda la comunidad y por los cuales es imposible cobrar a los beneficiarios individuales. Su funcionamiento deberá hacerse con fondos generales a través del Principio de Subsidiaria cuya idea matriz es dejar actuar a la sociedad menor con autónoma, hasta el punto en que deje de ser eficiente.
- Aquellos servicios por los cuales se les puede cobrar a los beneficiarios individuales. Este tipo de servicios se pretende que sea dado por la empresa privada y que la Municipalidad súper vigile que el servicio sea dado en buena forma, además de financiarlo.

Lo anterior obliga al Gobierno Central a tres compromisos:

- Provisión de fondos para que el municipio pueda desarrollar sus funciones.
- Radicar en el alcalde la responsabilidad del ejercicio de estas funciones, otorgándole la flexibilidad suficiente para que pueda llevarlas a cabo.
- Velar por la aplicación del principio de Subsidiaria, mediante la dictación de normas de general aplicación al país.

Junto con lo anterior se ha traspasado a directo beneficio municipal diversos tributos o porcentajes que antes ingresaban al erario fiscal, estableciéndose un Fondo Común mayor proporción hacia las comunas más pobres del país. Además, mediante la dictación de un Decreto Ley que permita al Presidente de la República decretar el traspaso a las Municipalidades de organismos hasta ahora atendidos por el sector público, tales como escuelas, hospitales, postas de primeros auxilios, etc.

Ahora bien, mediante la aplicación del Principio de subsidiariedad, las Municipalidades reciben un fuerte flujo de fondos provenientes de los Ministerios de los cuales se ha realizado el traspaso o del Fondo Común Municipal, de los que traspasados o para la ejecución de proyectos sociales de la comuna.

El hecho de contar con estos nuevos servicios ha exigido a las Municipalidades entrar a una etapa de modernización, de forma tal de alcanzar una mayor eficiencia.

Solo a partir de diciembre de 1988 se aligeró la tuición sobre los municipios. Se debió esperar, hasta que fue dictada en esa fecha, la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 18.695) para que operaran los mecanismos previstos en la Constitución de 1980, en materia de generación de autoridades comunales por entes corporativos a nivel comunal (CODECO) y regional (COREDE). A su vez, se puso en práctica en dicha ley una reforma atributiva y se le asignó al municipio la administración de importantes funciones que antes desarrollaba la administración central. Previamente, este proceso tuvo en la dictación de una Ley de Rentas Municipales, un importante soporte al otorgarle mayores ingresos propios al municipio. (D. L. N° 3.063, de 1979).

El Gobierno de Presidente Aylwin se comprometió ante la ciudadanía a materializar un programa que contemplaba avanzar en la descentralización del Estado y la democratización del municipio. En consecuencia, envió en mayo de 1990 al Parlamento, un proyecto de Reforma Constitucional referido a la modificación del Capítulo XIII de la Carta Fundamental en el ámbito municipal, que después de un primer rechazo por el Senado en enero de 1991, fue finalmente aprobado en noviembre de dicho año, junto a diversas disposiciones en materia de gobierno y administración regional que el gobierno venía preparando y que los partidos representados en el parlamento plantearon incluir.

Es así como, por primera vez en la historia constitucional chilena, se define a la municipalidad como una corporación de derecho público, dotada de autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es promover el desarrollo económico, social y cultural de la comuna o agrupación de comunas, con participación de la comunidad local. Sus órganos superiores son el Alcalde, como máxima autoridad, el Concejo Municipal y, además, se contempló la existencia de un Consejo Económico y Social comunal de participación de la comunidad organizada de carácter consultivo.

Se dispone, a su vez, la generación democrática de todos los alcaldes del país por sufragio universal, en la forma que determina la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, señalándose que durarán cuatro años en sus cargos, pudiendo ser

reelegidos. Se estableció la creación de concejos municipales integrados por el Alcalde, que será su presidente, y por representantes de la comunidad local elegidos por sufragio universal denominados concejales, que durarán cuatro años en sus cargos y podrán ser reelegidos. Los concejos municipales tienen facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras, consagrándose la democratización del sistema municipal chileno.

En enero de 1992, el Congreso Nacional aprobó las reformas a la ley orgánica constitucional de municipalidades que el ejecutivo le sometió a consideración, configurándose los principales cambios constitucionales y legales que requería el proceso de reforma municipal.

En un proceso permanente de modernización y ajustes a la gestión municipal se dictó la Ley N° 19.602, publicada en el Diario Oficial el 25 de marzo de 1999, que formula una nueva reforma a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Esta modificación apunta a reformar materias relevantes para la administración municipal, tales como su gestión, estructura interna, flexibilidad orgánica, mecanismos de fiscalización, publicidad y transparencia, control ciudadano, participación y cooperación inter-comunal, entre otras.

También cabe destacar, como una modificación trascendente a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, la Ley N° 19.737 que permitió que el alcalde sea elegido en votación conjunta y cédula separada de la de concejales. Este sistema se aplicó, por primera vez, en las elecciones desarrolladas el día 31 de octubre de 2004.

Finalmente se han realizado otras modificaciones a la normativa que regula a los municipios, en especial en lo concerniente a la asignación de nuevos recursos a beneficio de las arcas fiscales a través de la ley de rentas municipales.

### **1.3. MARCO LEGAL DE LOS MUNICIPIOS EN CHILE.**

El marco legal que regula a los municipios, se encuentra definido en la propia Constitución política de la República y en diversas leyes que norman aspectos que tienen relación con el accionar de las municipalidades.

Es necesario destacar el reconocimiento que el constituyente hace del principio de la autonomía municipal que caracteriza de manera significativa el accionar de estas corporaciones de derecho público. Es precisamente en ese principio que encuentra fundamento la capacidad de las municipalidades para definir objetivos y determinar políticas de acción.

Además del concepto y composición de las municipalidades, la Carta Fundamental entrega algunas bases sobre las cuales descansa el modelo de municipio chileno.

A continuación se citan a modo general, los principales cuerpos legales que fijan el marco de acción de los municipios chilenos:

**a) Ley Orgánica Constitucional de bases generales de la administración del Estado.**

Este cuerpo legal establece algunos principios generales sobre los que debe orientarse la administración local. Entre ellos destacan:

- Legalidad y competencia
- Servicio a la comunidad
- Eficiencia y eficacia
- Responsabilidad

Mucho se ha discutido que el hecho que el municipio sea un órgano autónomo no implica desconocer que debe desarrollar su acción en el marco de un estado unitario, que

se rige por principios aplicables a todas las instituciones del Estado y que se plasman en esta ley. Es preciso no confundir autonomía con soberanía, y la presencia con rango orgánico constitucional de estos principios obligatorios para todos los órganos del Estado garantizan su unidad de acción.

**b) Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades.**

Este texto define, en cuanto interesa al tema, la naturaleza y constitución de los municipios, sus funciones y atribuciones.

En estas normas se destaca la autonomía municipal para la administración de sus finanzas (art.12).

Sin perjuicio de lo anterior, se consagra la obligación de actuar dentro del marco de los planes nacionales y regionales que regulan las respectivas actividades y su coordinación con los demás municipios y servicios que operen en el territorio (art. 6-7).

Asimismo las municipalidades deben regirse por las normas sobre administración financiera del Estado y ser fiscalizadas por la Contraloría General de la República, sin perjuicio de las facultades generales de fiscalización interna que corresponda al alcalde, al concejo y a las unidades municipales, dentro del ámbito de su competencia.

Es importante destacar lo indicado en el artículo décimo que señala los instrumentos normativos a través de los cuales se formulan las resoluciones municipales que permiten materializar el ejercicio de las funciones y atribuciones privativas y compartidas o esenciales y no esenciales de los entes edilicios.

**c) Decreto Ley N° 1.263 de 1975, Orgánica de la administración financiera del Estado.**

Este cuerpo legal contiene las normas generales sobre el tema, las que regulan el sistema presupuestario, el régimen de recaudación, pago y reintegro, el crédito público, el sistema de control financiero y el sistema de contabilidad gubernamental.

**d) Decreto Ley N° 3.063 de 1979, Ley de rentas municipales.**

Este cuerpo legal regula los ingresos o rentas municipales, sus características y su percepción.

**1.4. FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DE LOS MUNICIPIOS.**

Para dar cumplimiento al mandato constitucional de satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna, las municipalidades cuentan con dos grandes grupos de funciones: las funciones privativas y las funciones compartidas. Para el desarrollo de estas funciones no requieren autorización previa o delegación de ningún ministerio o servicio que tenga competencia sobre la materia.

**1.4.1. Funciones privativas:**

Son las funciones que sólo pueden ser cumplidas y desarrolladas por la municipalidad, conforme a las leyes y a las normas técnicas de carácter general que dicten los ministerios cuando corresponda.

- Aplicar las disposiciones sobre transporte y tránsito público dentro de la comuna
- Aplicar las disposiciones sobre construcción y urbanización
- La planificación y regulación urbana de la comuna y la confección del Plan Regulador Comunal
- El aseo y ornato de la comuna.
- La promoción del desarrollo comunitario
- Elaborar, aprobar y modificar el plan de desarrollo comunal, cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales.

### **1.4.2. Funciones compartidas:**

Son aquellas funciones que ejercen los municipios directamente o con otros órganos de la Administración del Estado.

- La educación y la cultura
- La salud pública y la protección del medio ambiente.
- La asistencia social y jurídica.
- La capacitación, la promoción del empleo y el fomento productivo.
- El turismo, el deporte y la recreación.
- La urbanización y la vialidad urbana y rural.
- La construcción de viviendas sociales e infraestructuras sanitarias.
- El transporte y tránsito públicos.
- La prevención de riesgos y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia o catástrofes.
- El apoyo y el fomento de medidas de prevención en materia de seguridad ciudadana y colaborar en su implementación, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 90 de la Constitución Política.
- La promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.
- El desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local.

### **1.4.3. Atribuciones esenciales:**

Son aquellas atribuciones que por su importancia y naturaleza corresponde determinar a la Ley Orgánica Constitucional y que deben señalarse en dicha ley.

- Ejecutar el plan comunal de desarrollo y los programas necesarios para su cumplimiento.
- Elaborar, aprobar, modificar y ejecutar el presupuesto municipal.

- Administrar los bienes municipales y nacionales de uso público existentes en la comuna, salvo en los casos en que la administración de estos últimos corresponda a otros órganos de la Administración del Estado.
- Dictar resoluciones obligatorias con carácter general o particular.
- Establecer derechos por los servicios que presten y por los permisos y concesiones que otorguen.
- Adquirir y enajenar bienes muebles e inmuebles.
- Otorgar subvenciones y aportes a personas jurídicas de carácter público o privado, sin fines de lucro, que colaboren directamente en el cumplimiento de sus funciones.
- Aplicar tributos que graven actividades o bienes con identificación local y destinados a obras de desarrollo comunal
- Constituir corporaciones o fundaciones de derecho privado, sin fines de lucro, destinadas a la promoción y difusión del arte y la cultura
- Establecer territorios denominados unidades vecinales.

#### **1.4.4. Atribuciones no esenciales:**

Las leyes de carácter común pueden también otorgar atribuciones no esenciales a las municipalidades, según lo dispuesto por el artículo 5° de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Dicha disposición, en su inciso segundo, señala que “las Municipalidades tendrán, además, las atribuciones no esenciales que le confieran las leyes o que versen sobre materias que la Constitución Política de la República expresamente ha encargado sean reguladas por la ley común”. Entre ellas se cuenta la de “colaborar en la fiscalización y en el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes a la protección del medio ambiente, en los límites comunales, sin perjuicio de las potestades, funciones y atribuciones de otros organismos públicos”, así como en general todas aquellas atribuciones establecidas en las diversas leyes simples, de carácter o con incidencia municipal.

## **1.5. ORGANIZACIÓN INTERNA DE LOS MUNICIPIOS.**

La organización interna de la Municipalidad así como las demás funciones específicas que se asignan a las unidades respectivas y su coordinación, son reguladas mediante un Reglamento Municipal que para tal efecto dicta el Alcalde. Las Municipalidades deben considerar una organización básica según el número de habitantes que tiene la comuna o agrupación de comunas que administra.

Las funciones y atribuciones de las municipalidades son ejercidas por el alcalde y por el concejo en los términos que la ley Orgánica respectiva indica. Para estos efectos, las municipalidades dispondrán de una Secretaría Municipal, de una Secretaría Comunal de Planificación y de otras unidades encargadas del cumplimiento de funciones de prestación de servicios y de administración interna, relacionadas con el desarrollo comunitario, obras municipales, aseo y ornato, tránsito y transporte públicos, administración y finanzas, asesoría jurídica y control. Dichas unidades sólo podrán recibir la denominación de Dirección, Departamento, Sección u Oficina. Las municipalidades podrán refundir en una sola unidad, dos o más funciones genéricas, cuando las necesidades y características de la comuna respectiva así lo requieran.

Además, dos o más municipalidades, podrán, mediante convenio celebrado al efecto, compartir entre sí una misma unidad, excluidas la Secretaría Municipal, el Administrador Municipal y la Unidad de Control, con el objeto de lograr un mejor aprovechamiento de los recursos humanos disponibles.

### **Funciones de las Unidades Municipales:**

La ley orgánica Constitucional de Municipalidades, establece cuales son las principales funciones que debiera desempeñar cada unidad municipal, las cuales se citan a continuación:

**Secretaría Municipal:** Estará a cargo de un secretario municipal que tendrá las siguientes funciones:

- a) Dirigir las actividades de secretaría administrativa del alcalde y del concejo;
- b) Desempeñarse como ministro de fe en todas las actuaciones municipales, y
- c) Recibir, mantener y tramitar, cuando corresponda, la declaración de intereses establecida por la Ley N° 18.575.

**Secretaría Comunal de Planificación:** Desempeñará funciones de asesoría del alcalde y del concejo, en materias de estudios y evaluación, propias de las competencias de ambos órganos municipales. En tal carácter, le corresponderán las siguientes funciones:

- a) Servir de secretaría técnica permanente del alcalde y del concejo en la formulación de la estrategia municipal, como asimismo de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la comuna;
- b) Asesorar al alcalde en la elaboración de los proyectos de plan comunal de desarrollo y de presupuesto municipal;
- c) Evaluar el cumplimiento de los planes, programas, proyectos, inversiones y el presupuesto municipal, e informar sobre estas materias al concejo, a lo menos semestralmente;
- d) Efectuar análisis y evaluaciones permanentes de la situación de desarrollo de la comuna, con énfasis en los aspectos sociales y territoriales;
- e) Elaborar las bases generales y específicas, según corresponda, para los llamados a licitación, previo informe de la unidad competente, de conformidad con los criterios e instrucciones establecidos en el reglamento municipal respectivo;
- f) Fomentar vinculaciones de carácter técnico con los servicios públicos y con el sector privado de la comuna, y
- g) Recopilar y mantener la información comunal y regional atinente a sus funciones.

Adscrito a esta unidad existirá el asesor urbanista, correspondiéndole las siguientes funciones:

- a) Asesorar al alcalde y al concejo en la promoción del desarrollo urbano;

- b) Estudiar y elaborar el plan regulador comunal, y mantenerlo actualizado, promoviendo las modificaciones que sean necesarias y preparar los planes seccionales para su aplicación, e
- c) Informar técnicamente las proposiciones sobre planificación urbana inter-comunal, formuladas al municipio por la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo.

**Desarrollo comunitario:** Tendrá como funciones específicas:

- a) Asesorar al alcalde y, también, al concejo en la promoción del desarrollo comunitario;
- b) Prestar asesoría técnica a las organizaciones comunitarias, fomentar su desarrollo y legalización, y promover su efectiva participación en el municipio, y
- c) Proponer y ejecutar, dentro de su ámbito y cuando corresponda, medidas tendientes a materializar acciones relacionadas con salud pública, protección del medio ambiente, educación y cultura, capacitación laboral, deporte y recreación, promoción del empleo, fomento productivo local y turismo.

**Servicios de salud, educación y demás incorporados a la gestión municipal:** Tendrán la función de asesorar al alcalde y al concejo en la formulación de las políticas relativas a dichas áreas. Cuando la administración de dichos servicios sea ejercida directamente por la municipalidad, le corresponderá cumplir, además, las siguientes funciones:

- a) Proponer y ejecutar medidas tendientes a materializar acciones y programas relacionados con salud pública y educación, y demás servicios incorporados a su gestión, y
- b) Administrar los recursos humanos, materiales y financieros de tales servicios, en coordinación con la unidad de administración y finanzas.

Cuando exista corporación municipal a cargo de la administración de servicios traspasados, y sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso primero, a esta unidad municipal le corresponderá formular proposiciones con relación a los aportes o subvenciones a dichas corporaciones, con cargo al presupuesto municipal, y proponer mecanismos que

permitan contribuir al mejoramiento de la gestión de la corporación en las áreas de su competencia.

**Obras municipales:** Le corresponderán las siguientes funciones:

a) Velar por el cumplimiento de las disposiciones de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, del plan regulador comunal y de las ordenanzas correspondientes, para cuyo efecto gozará de las siguientes atribuciones específicas:

- 1) Dar aprobación a las subdivisiones de predios urbanos y urbano-rurales;
- 2) Dar aprobación a los proyectos de obras de urbanización y de construcción;
- 3) Otorgar los permisos de edificación de las obras señaladas en el número anterior;
- 4) Fiscalizar la ejecución de dichas obras hasta el momento de su recepción, y
- 5) Recibirse de las obras ya citadas y autorizar su uso.

b) Fiscalizar las obras en uso, a fin de verificar el cumplimiento de las disposiciones legales y técnicas que las rijan;

c) Aplicar normas ambientales relacionadas con obras de construcción y urbanización;

d) Confeccionar y mantener actualizado el catastro de las obras de urbanización y edificación realizadas en la comuna;

e) Ejecutar medidas relacionadas con la vialidad urbana y rural;

f) Dirigir las construcciones que sean de responsabilidad municipal, sean ejecutadas directamente o a través de terceros, y

g) En general, aplicar las normas legales sobre construcción y urbanización en la comuna.

**Aseo y ornato:** Le corresponderá velar por:

a) El aseo de las vías públicas, parques, plazas, jardines y, en general, de los bienes nacionales de uso público existentes en la comuna;

b) El servicio de extracción de basura, y

c) La construcción, conservación y administración de las áreas verdes de la comuna.

**Tránsito y Transporte Públicos:** Le corresponderá las siguientes funciones:

- a) Otorgar y renovar licencias para conducir vehículos;
- b) Determinar el sentido de circulación de vehículos, en coordinación con los organismos de la Administración del Estado competentes;
- c) Señalar adecuadamente las vías públicas, y
- d) En general, aplicar las normas generales sobre tránsito y transporte públicos en la comuna.

**Administración y Finanzas:** Tendrá las siguientes funciones:

- a) Asesorar al alcalde en la administración del personal de la municipalidad.
- b) Asesorar al alcalde en la administración financiera de los bienes municipales, para lo cual le corresponderá específicamente:
  - 1.- Estudiar, calcular, proponer y regular la percepción de cualquier tipo de ingresos municipales;
  - 2.- Colaborar con la Secretaría Comunal de Planificación en la elaboración del presupuesto municipal;
  - 3.- Visar los decretos de pago;
  - 4.- Llevar la contabilidad municipal en conformidad con las normas de la contabilidad nacional y con las instrucciones que la Contraloría General de la República imparta al respecto;
  - 5.- Controlar la gestión financiera de las empresas municipales;
  - 6.- Efectuar los pagos municipales, manejar la cuenta bancaria respectiva y rendir cuentas a la Contraloría General de la República, y
  - 7.- Recaudar y percibir los ingresos municipales y fiscales que correspondan.
- c) Informar trimestralmente al concejo sobre el detalle mensual de los pasivos acumulados desglosando las cuentas por pagar por el municipio y las corporaciones municipales. Al efecto, dichas corporaciones deberán informar a esta unidad acerca de su situación financiera, desglosando las cuentas por pagar.

- d) Mantener un registro mensual, el que estará disponible para conocimiento público, sobre el desglose de los gastos del municipio. En todo caso, cada concejal tendrá acceso permanente a todos los gastos efectuados por la municipalidad.
- e) Remitir a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior, en el formato y por los medios que ésta determine y proporcione, los antecedentes a que se refieren las letras c) y d) precedentes. Dicha Subsecretaría deberá informar a la Contraloría General de la República, a lo menos semestralmente, los antecedentes señalados en la letra c) antes referida.
- f) El informe trimestral y el registro mensual a que se refieren las letras c) y d) deberán estar disponibles en la página web de los municipios y, en caso de no contar con ella, en el portal de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo en un sitio especialmente habilitado para ello.

**Unidad de control:** Le corresponden las siguientes funciones:

- a) Realizar la auditoría operativa interna de la municipalidad, con el objeto de fiscalizar la legalidad de su actuación;
- b) Controlar la ejecución financiera y presupuestaria municipal;
- c) Representar al alcalde los actos municipales que estime ilegales, informando de ello al concejo, para cuyo objeto tendrá acceso a toda la información disponible;
- d) Colaborar directamente con el concejo para el ejercicio de sus funciones fiscalizadoras.
- e) Asesorar al concejo en la definición y evaluación de la auditoría externa que aquél puede requerir en virtud de esta ley.

La jefatura de esta unidad se proveerá mediante concurso de oposición y antecedentes y no podrá estar vacante por más de seis meses consecutivos. Las bases del concurso y el nombramiento del funcionario que desempeñe esta jefatura requerirán de la aprobación del concejo. A dicho cargo podrán postular personas que estén en posesión de un título profesional o técnico acorde con la función. El jefe de esta unidad sólo podrá ser removido en virtud de las causales de cese de funciones aplicables a los funcionarios

municipales, previa instrucción del respectivo sumario. En el caso de incumplimiento de sus funciones, y especialmente la obligación señalada en el inciso primero del artículo 81, el sumario será instruido por la Contraloría General de la República, a solicitud del concejo.

**Unidad de Asesoría Jurídica.** En general le corresponde prestar apoyo en materias legales al alcalde y al concejo. Además, tiene las funciones de:

- Informar en derecho todos los asuntos legales que las distintas unidades municipales le planteen, orientándolas periódicamente respecto de las disposiciones legales y reglamentarias.
- Mantener al día los títulos de los bienes municipales.
- Iniciar y asumir la defensa, a requerimiento del alcalde, en todos aquellos juicios en que la municipalidad sea parte o tenga interés, pudiendo comprenderse también la asesoría o defensa de la comunidad cuando sea procedente y el alcalde así lo determine.
- Efectuar las investigaciones y sumarios administrativos cuando el alcalde lo ordene, sin perjuicio que también puedan ser realizados por funcionarios de cualquier unidad municipal, bajo la supervigilancia que al respecto le corresponda a la asesoría jurídica.

**Administrador municipal:** Existirá este cargo, en todas aquellas comunas donde lo decida el concejo a proposición del alcalde. Para desempeñarlo, se requerirá estar en posesión de un título profesional. Será designado por el alcalde y podrá ser removido por éste o por acuerdo de los dos tercios de los concejales en ejercicio, sin perjuicio que rijan además a su respecto las causales de cesación de funciones aplicables al personal municipal.

El administrador municipal será el colaborador directo del alcalde en las tareas de coordinación y gestión permanente del municipio, y en la elaboración y seguimiento

del plan anual de acción municipal y ejercerá las atribuciones que señale el reglamento municipal y las que le delegue el alcalde, siempre que estén vinculadas con la naturaleza de su cargo.

## **1.6. ORGANIZACIÓN DEL PERSONAL MUNICIPAL.**

La Ley Orgánica de Municipalidades, en el párrafo 6º, título I, establece las normas básicas a que está afecto el personal de las municipalidades, a su vez, el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipalidades (Ley N° 18.883), regula la carrera funcionaria y norma especialmente el ingreso, los deberes y derechos, la responsabilidad administrativa y la cesación de funciones.

El personal que se desempeña en las municipalidades puede poseer un cargo de planta o de contrata: a dicho personal se les reconoce la calidad de funcionarios municipales y se les aplica el Estatuto Administrativo. No obstante, dicho texto legal, permite la contratación de personal sobre la base de honorarios y, excepcionalmente en los casos que taxativamente indica, se autorizan contrataciones de conformidad a las normas del Código del Trabajo: estas personas no se rigen por el Estatuto Administrativo. A continuación se presentan las principales características que posee cada tipología de funcionarios.

### **1.6.1. PERSONAL DE PLANTA**

Los cargos de planta son aquellos que conforman la organización estable de la municipalidad, incluido el alcalde y el o los jueces de policía local, en su caso. Por disposición de la ley, los concejales no forman parte de la planta municipal ni tienen la calidad de funcionarios, no obstante, se les aplican las normas sobre probidad administrativa.

La Planta de personal, por lo tanto, es el conjunto de cargos permanentes asignados por la ley a cada municipalidad. Para los efectos de la carrera funcionaria, las municipalidades sólo pueden tener los siguientes escalafones: de Directivos; de Profesionales; de Jefaturas; de Técnicos; de Administrativos, y; de Auxiliares.

Las personas que desempeñan cargos en una planta municipal, en cualquiera de los escalafones referidos, pueden tener la calidad de titulares, suplentes o subrogantes.

Son titulares, aquellos funcionarios que se nombran para ocupar en propiedad un cargo que se encontraba vacante.

Los suplentes, son los funcionarios designados en esta calidad en algún cargo vacante que no pueda ser proveído por ascenso; además son aquellos que entran a ocupar un cargo cuyo titular, por cualquier circunstancia, no pueda desempeñarlo durante un lapso no inferior a un mes. Estas personas tienen derecho a percibir la remuneración asignada al cargo que sirven en calidad de suplente, sólo en el caso de encontrarse vacante dicho cargo o cuando el titular no goce de dicha remuneración por cualquier causa. En todo caso, la suplencia de un cargo vacante no puede extenderse a más de seis meses, al término de los cuales deberá necesariamente proveerse con un titular. Por último, cabe señalar que para ser nombrado suplente no se requiere concurso público, siendo sólo exigible que cumpla con los requisitos necesarios para desempeñar el cargo.

Por otro lado, son subrogantes, los funcionarios que entran a desempeñar el empleo de un titular o suplente por el sólo ministerio de la ley, cuando estos se encuentran impedidos de desempeñarlo por cualquier causa.

El nombramiento en calidad de titular implica ocupar en propiedad un cargo de la planta municipal, en cambio, la suplencia y la subrogación, son calidades de desempeño transitorio de un cargo de planta.

La Ley de Municipalidades, dispone que tienen la calidad de funcionarios de exclusiva confianza del alcalde, las personas que sean designadas como titulares en los cargos de secretario comunal de planificación, y en aquellos que impliquen dirigir las unidades de asesoría jurídica, de salud y educación y demás incorporados a la gestión municipal, y de desarrollo comunitario. En consecuencia, estos cargos pueden ser proveídos por decisión del alcalde sin necesidad de convocar a concurso público.

### **1.6.2. PERSONAL A CONTRATA.**

El Estatuto Administrativo señala que las dotaciones de las municipalidades podrán comprender cargos a contrata, los que tendrán el carácter de transitorios.

Los empleos a contrata duran, como máximo, sólo hasta el 31 de diciembre de cada año. Los empleados que sirven un cargo de esta naturaleza, en consecuencia, cesan en sus funciones a esa fecha por el sólo ministerio de la ley, salvo que se haya dispuesto la prórroga con treinta días de anticipación a lo menos. Estos cargos, en su conjunto, no pueden representar un gasto superior al veinte por ciento del gasto de remuneraciones de la planta municipal. Sin embargo, en las municipalidades con planta de menos de veinte personas, podrán contratarse hasta cuatro personas. Pueden existir empleos a contrata con jornada parcial.

Estos empleos deben ajustarse a las posiciones relativas que se contemplan para el personal de planta de los escalafones de profesionales, de técnicos, de administrativos y de auxiliares de la municipalidad respectiva, según sea la función que se les encomiende. En consecuencia deben ser asimilados a un grado de una planta.

El personal a contrata es funcionario municipal y, por lo tanto, les son aplicables las normas del Estatuto Administrativo para los Funcionarios Municipales en todo aquello que sea compatible con su situación transitoria: derechos y obligaciones; capacitación;

calificación; responsabilidad administrativa. Cabe destacar que, de conformidad con la jurisprudencia administrativa, los funcionarios a contrata no pueden desempeñar cargos que impliquen el ejercicio de funciones de jefatura o el ejercicio de labores de carácter resolutorio, decisorio o ejecutivo, en consideración a que las referidas tareas están reservadas, exclusivamente, para ser servidas por el personal que forma parte de la organización estable del servicio, esto es, aquellos que sirven empleos de planta.

### **1.6.3. PERSONAL A HONORARIOS.**

El Estatuto Municipal, asimismo, establece que mediante decreto del alcalde podrán contratarse, sobre la base de honorarios, a profesionales y técnicos de educación superior o expertos en determinadas materias, cuando deban realizarse labores accidentales y que no sean las habituales de la municipalidad.

También regula la facultad de contratar, sobre la base de honorarios, la prestación de servicios para cometidos específicos, de acuerdo a las normas generales, disposición que conforme a pronunciamientos de la Contraloría General de la República "implica que estas contrataciones pueden recaer, incluso, en labores permanentes y habituales de las municipalidades y convenirse tanto con personas naturales como jurídicas, siendo suficiente para tal objeto que se determine en forma concreta la tarea a desarrollar".

Las personas contratadas a honorarios quedan afectas, en todos los aspectos, a las estipulaciones que establezca el respectivo contrato: no son funcionarios públicos y, en consecuencia, no se les aplica el Estatuto Municipal. La Contraloría General de la República ha señalado que "tratándose de personas contratadas bajo el régimen de honorarios, éstas pueden, si así se ha estipulado en sus respectivos convenios, gozar de beneficios análogos a los de feriado, licencias médicas, permisos, viáticos, indemnización por accidentes en actos de servicio, pago de pasajes y de horas

extraordinarias, que la ley confiere a los empleados públicos o municipales, sin que ello importe hacer aplicable a dichas personas preceptos estatutarios que son propios de los funcionarios de esa condición".

#### **1.6.4. PERSONAL REGIDO POR EL CÓDIGO DEL TRABAJO.**

El Estatuto Administrativo Municipal dispone que queden sujetas a las normas del Código del Trabajo, las siguientes actividades y personal:

- Las actividades que se efectúen en forma transitoria en municipalidades que cuenten con balnearios u otros sectores turísticos o de recreación.
- El personal no docente que se desempeñe en servicios traspasados desde organismos o entidades del sector público y que administre directamente la municipalidad.

Por último, cabe hacer presente la especial situación de los médicos cirujanos que se desempeñan en los gabinetes sicotécnicos. Éstos se rigen por la Ley 15.076 en lo que respecta a remuneraciones y demás beneficios económicos, horario de trabajo e incompatibilidades y, en todo lo demás, les son aplicables las normas del Estatuto Administrativo Municipal. Si dichos cargos no están considerados en la planta pero la municipalidad cuenta con dicho gabinete, puede contratar a un profesional bajo las normas del Código del Trabajo.

## **CAPÍTULO 2**

# **INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN MUNICIPAL**

## 2.1. EL CONCEPTO DE PLANIFICACIÓN.

La planificación busca maximizar los resultados que puedan obtenerse con determinados recursos, y también adecuar los procedimientos utilizados a las condiciones existentes, buscando la eficiencia.

Por lo tanto, la planificación se propone intervenir en una realidad en particular, y alterar sus características actuales y orientar su trayectoria futura, de conformidad con algún modelo ideal. Por su condición de técnica, es decir, de procedimientos para actuar, la planificación es neutra: no es buena, ni mala en un sentido ético. En cambio puede ser eficaz o ineficaz; puede o no conducir a la obtención de los objetivos deseados.

Se puede señalar que la planificación requiere de un método que la haga operable, es decir, de un procedimiento de ejecución concreto, que goce de validez y viabilidad para su aplicación. Lo contrario a la planificación es la improvisación, la acción aislada, sin un sentido claramente definido, o sin una secuencia ordenada que asegure dentro de un rango aceptable de incertidumbre llegar a cierto resultado que se pretende lograr.

Por planificación entenderemos al proceso de “Calcular” anticipadamente las acciones que se realizarán en un período de tiempo determinado, para conseguir algunos resultados que estimamos deseables.

La planificación, entendida como recurso metodológico, debe permitir alterar los “cambios naturales” que experimentaría nuestro entorno físico y social. De ahí se desprende la necesidad de fijar claramente la situación deseada, o el estado “ideal”, que queremos alcanzar, en función del cual pondremos un conjunto de recursos disponibles para acercar la situación presente a la imagen-objetivo.

“Cambios naturales” se refiere a la situación que se alcanzará por la evolución o inercia, sin que medie alguna intervención externa con el propósito de transformar la situación actual. Es decir la situación futura proyectada.

En síntesis, la planificación busca construir una estrategia en el presente que permita alcanzar los objetivos que nos hemos propuesto.

### **2.1.1. La planificación comunal.**

La planificación comunal cada día es más relevante, especialmente porque buena parte del éxito o fracaso de la descentralización del Estado se encuentra relacionado con la capacidad de administrar eficientemente recursos y atribuciones en el nivel local. De esto se deriva el impacto que tendrá una adecuada planificación del desarrollo comunal. Se plantea, entonces, la necesidad de definir y caracterizar la planificación comunal, entendiéndola como una metodología útil y eficaz aplicada por las instancias municipales de planificación.

Actualmente, en las organizaciones modernas el proceso de planificación es considerado de carácter estratégico porque permite trazar un rumbo y definir las prioridades institucionales. Igualmente, define objetivos más operativos, cuyo cumplimiento le indica a la alta dirección que se está avanzando hacia los fines superiores de la organización. En el caso de los municipios, en general, no se logra construir procesos de planificación estratégica que generen el círculo virtuoso de “pensar y hacer”. Usualmente el proceso de planificación logra identificar objetivos, prioridades y aún carteras de proyectos pero no existe seguimiento ni la urgencia estratégica por cumplir aquello que se pensó. El resultado más evidente es la generalizada percepción de inutilidad que los actores municipales, incluyendo los que toman decisiones, tienen del Plan de Desarrollo Comunal. En definitiva, un proceso que por definición debe ser estratégico es sobrepasado por la coyuntura y la improvisación. A nuestro entender esto sucede por diversos motivos; el primero tiene que ver con las escasas atribuciones reales de los municipios para financiar proyectos o programas de carácter estratégico.

Por una parte, ocurre frecuentemente que el proceso de planificación logra identificar necesidades de gran relevancia para el desarrollo comunal, pero el financiamiento de dichas iniciativas recae sobre otras instituciones públicas, frente a las cuales el municipio no tiene instrumentos para asegurar su cumplimiento.

Un segundo elemento a considerar, tiene que ver con la inexistencia de equipos profesionales y técnicos en los municipios, especialmente los más pequeños, preparados para hacer el monitoreo de las grandes iniciativas y para velar que se cumpla el PLADECO. La falta de profesionales y/o la gran rotación de estos, es una debilidad estructural a la hora de ejecutar este tipo de funciones más estratégicas. Un tercer gran tema puede ser la escasa relación del proceso de planificación con la ciudadanía lo que inhibe e imposibilita el necesario control social del mismo.

Para que la planificación comunal sea efectiva debe cumplir con las siguientes condiciones:

- a) Informada: que recoja el análisis de las tendencias históricas y de las proyecciones futuras de la comuna y su entorno significativo.
- b) Participativa: debe considerar opiniones e intereses de los integrantes de la comuna con el fin de priorizar acciones y problemas y construir en forma conjunta la imagen de la comuna que se pretende alcanzar.
- c) Estratégica: que las orientaciones de largo, mediano y corto plazo deben revisarse permanentemente, en función de factores internos del municipio y de la dinámica externa.
- d) Concertada: que potencie los distintos recursos y capacidades disponibles en los espacios comunales, en pro de proyectos de desarrollo y de bien común. Que sea capaz de articular eficazmente las potencialidades de la comunidad para hacerlas coherentes con los objetivos deseados.

## **2. INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN MUNICIPAL.**

Las municipalidades cuentan con diversos instrumentos para el cumplimiento de sus funciones. De esta forma, el artículo 6° de la Ley de Municipalidades, cita como instrumentos de la gestión municipal al plan comunal de desarrollo y sus programas, el plan regulador comunal y el presupuesto municipal anual.

### **2.2. PLAN DE DESARROLLO COMUNAL.**

#### **2.2.1. CONCEPTO DE PLAN DE DESARROLLO COMUNAL.**

Según lo señalado por la ley n° 18.695, Orgánica constitucional de municipalidades, en sus artículos 6 y 7, el Plan de Desarrollo Comunal es el principal instrumento de planificación y gestión con el que cuenta la organización municipal en nuestro país. Su propósito es contribuir a una administración eficiente de la Comuna y promover iniciativas y proyectos destinados a impulsar el progreso económico, social y cultural de sus habitantes. Entre sus principios orientadores destacan la participación democrática, la coherencia interna y externa del instrumento de planificación, la flexibilidad del Plan para adaptarse a un entorno cambiante, su enfoque estratégico del desarrollo y, a la vez, su condición de instrumento operativo para guiar las decisiones de las autoridades comunales.

La planificación y gestión del desarrollo comunal debe entenderse como un proceso continuo de análisis, reflexión y toma de decisiones, en el que concurren secuencias de naturaleza técnica, negociaciones políticas, intereses económicos y demandas sociales. La formalización de dicho proceso en un instrumento-documento específico, tiene como principal motivo registrar los compromisos y acuerdos sociales

que permitirán alcanzar los objetivos de desarrollo de la Comuna. En los términos que lo define la Ley y de acuerdo a sus propias características técnicas, el Plan de Desarrollo Comunal es un instrumento para la toma de decisiones, cuyo propósito y alcance estará bien definido en la medida que:

- a)** Permita anticipar situaciones futuras y admita la posibilidad de efectuar ajustes periódicos a las políticas y programas originalmente previstos;
- b)** Contribuya al debate comunal, estimulando la participación ciudadana en torno a las principales propuestas e iniciativas de desarrollo.
- c)** Constituya una "guía para la acción", que facilite la coordinación de las acciones del sector público y oriente las acciones del sector privado;
- d)** Permita vincular las decisiones cotidianas del municipio, con los objetivos estratégicos de desarrollo a mediano y largo plazo;
- e)** Sea una eficaz herramienta de gestión, respaldado por políticas y programas coherentes que permitan derivar en presupuestos anuales bien fundamentados.

La vigencia mínima del Plan de Desarrollo Comunal es de cuatro años, sin que necesariamente deba coincidir con el período de desempeño de las autoridades municipales electas por la ciudadanía. Su ejecución deberá someterse a evaluación periódica, dando lugar a los ajustes y modificaciones que correspondan.

En todo caso, en la elaboración y ejecución del Plan Comunal de Desarrollo, tanto el alcalde como el concejo deberán tener en cuenta la participación ciudadana y la necesaria coordinación con los demás servicios públicos que operen en el ámbito comunal o ejerzan competencias en dicho ámbito.

## **2.2.2. METODOLOGÍA PARA LA ELABORACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO COMUNAL.**

Como se señaló anteriormente, la ley orgánica de municipalidades establece que los municipios tienen dentro de sus obligaciones, la elaboración del Plan de Desarrollo Comunal, sin embargo, no existe una definición de cómo debería elaborarse este instrumento de planificación. Por lo tanto, cada municipio podría establecerlo de la forma como mejor le parezca. Sin embargo, el ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) hoy ministerio de Desarrollo Social, diseñó una metodología para que sea utilizada como guía por los municipios, la que fue difundida a través de un documento denominado “Metodología para la elaboración de Planes de Desarrollo Comunal”, publicado el año 2002. Este texto es utilizado como base para describir la metodología que debería seguir la elaboración de un plan de desarrollo comunal, por lo cual, en este estudio se transcribe sus principales aspectos.

### **2.2.2.1. PRINCIPIOS ORIENTADORES.**

“En una sociedad moderna y democrática, los procesos de planificación y gestión del desarrollo se guían por ciertos principios básicos, entre los que destacan: la participación ciudadana, la coherencia interna y externa del instrumento de planificación, la flexibilidad del Plan para adaptarse a un entorno cambiante, su enfoque estratégico del desarrollo y, a la vez, su condición de instrumento operativo para guiar las decisiones de las autoridades comunales” (Ministerio de Planificación y Cooperación 2002).

De esta forma, el PLADECO debe considerar los siguientes principios orientadores:

a) PARTICIPATIVO.

El objetivo de la planificación comunal es generar crecientes oportunidades para alcanzar una mejor calidad de vida y bienestar social, construyendo el futuro a partir de una activa y organizada participación ciudadana en las decisiones que les atañen. Por lo tanto, el desarrollo social no se logra con la sola ejecución de obras e iniciativas destinadas al progreso material, si estas no están estrechamente ligadas a objetivos que reflejen claramente las aspiraciones e intereses de la comunidad.

Percibir el desarrollo comunal como un proceso que se materializa con la interacción de múltiples actores sociales, presupone reconocer la diversidad de enfoques e intereses presentes en todo grupo social, tanto al momento de identificar y caracterizar los problemas locales que les afectan, como al formular los lineamientos, políticas y programas destinados a impulsar el desarrollo productivo, social y territorial.

b) COHERENTE.

El Plan de Desarrollo Comunal debe articular las directrices, políticas y programas que se desea impulsar, generando un conjunto consistente de ideas fuerza, sin perderse en una descripción exhaustiva de aspectos secundarios de la realidad local. Esta articulación es lo que se denomina coherencia interna del Plan, donde el análisis de problemas deberá guardar relación con los objetivos propuestos y estos últimos con los lineamientos estratégicos, políticas y programas de acción e inversión que se propongan. Por otro lado el Pladeco debe ser coherente con otros instrumentos de planificación y gestión que inciden en el territorio de la Comuna, como la Estrategia Regional de Desarrollo, los Planes Sectoriales, los Planes Reguladores Comunales y los Planes de los servicios traspasados de Educación y de Salud. Es decir, la coherencia externa del Plan.

c) FLEXIBLE.

El Plan de Desarrollo Comunal debe tener la capacidad de adaptarse con rapidez a los cambios políticos, sociales y económicos que afecten a la Comuna, de manera que sus contenidos concuerden con las situaciones que se dan tanto en su territorio, como en

su entorno regional y nacional. De esta forma, situaciones tales como catástrofes naturales, cambios en los escenarios económicos, grandes proyectos de inversión en el territorio, tanto públicos como privados, transformaciones en el aparato productivo, movimientos migratorios, revisión de prioridades políticas, entre otros sucesos, deben ser factores a considerar por quienes realizan los planes, anticipando interpretaciones y respuestas según los nuevos diagnósticos y proyecciones que se realicen, introduciendo los cambios correspondientes, tanto a la propuesta general del Plan, como a las políticas, programas y acciones que de ella se derivan.

#### d) ESTRATÉGICO.

En la planificación estratégica del desarrollo, si bien se requiere una adecuada comprensión del presente y reconocimiento de las tendencias históricas, lo que debe conducir al reconocimiento, e interpretación de los intereses que manifiestan los actores sociales y cómo estos se expresan y resuelven en horizonte de largo plazo.

Esta articulación de intereses sociales y la exploración de escenarios alternativos a largo plazo, son el hilo conductor para la formulación de los objetivos del Plan de Desarrollo Comunal y la definición de sus principales lineamientos de acción a corto y mediano plazo.

#### e) OPERATIVO.

Los Pladecos deben incorporar las prioridades y requerimientos de la comunidad, transformándolos en políticas y programas concretos, destinados a facilitar la toma de decisiones y guiar las actuaciones e inversiones, estableciendo una estrategia clara para dar cumplimiento a los objetivos y metas, mediante una eficiente coordinación con los diversos actores que intervienen en el territorio e inciden en el desarrollo local.

El Plan de Desarrollo Comunal, debe ser un instrumento sencillo y orientador, que permita:

- Traducir los lineamientos y objetivos estratégicos en un programa plurianual de acciones, articulado y coherente.
- Superar el carácter contingente de la acción municipal, situándola en una perspectiva de largo plazo, como un «proyecto de Comuna» socialmente consensuado.
- Argumentar la propuesta comunal al momento de demandar recursos de inversión ante las autoridades regionales y/o sectoriales.
- Hacer frente a los conflictos que se presenten, guiándose por los objetivos y políticas previamente definidos.

Lo señalado, implica una programación realista de las actividades e inversiones propuestas, así como una mayor articulación de los diferentes actores locales en torno a los objetivos compartidos expresados en el PLADECOC.

#### **2.2.2.2. PRINCIPALES MATERIAS QUE ABARCA EL PLAN DE DESARROLLO COMUNAL.**

##### **ÁMBITO DE ACTUACIÓN MUNICIPAL.**

El marco de referencia para establecer las materias específicas que debe abarcar un Plan de Desarrollo Comunal, está definido por las funciones que la Ley asigna a la Municipalidad. No obstante, el Plan puede incluir materias y temas adicionales que, estando fuera de la competencia directa de la Municipalidad, podrían ser abordadas en forma indirecta por otros actores públicos y privados, cuya concurrencia constituye un factor estratégico para impulsar el desarrollo de la comuna.

En la terminología utilizada en planificación estratégica, lo anterior lleva a distinguir entre funciones destinadas a resolver problemas estructurados y funciones orientadas a resolver problemas cuasi estructurados. Esta diferencia es importante para

deducir cuales son las materias que deberá incluir un Plan de Desarrollo Comunal, ya que las funciones destinadas a resolver problemas estructurados (rutinas) podrían ser mejoradas o agilizadas pero normalmente no forman parte de las materias sustantivas del Plan.

En cambio, las funciones orientadas a resolver problemas cuasi estructurados, en su mayoría suelen ser materia del Plan. De esta forma, dichas funciones se pueden clasificar en ocho tipos diferentes: de información y estudios; de planificación y programación; de coordinación; de prestación de servicios; de administración de bienes; de fiscalización; de otorgamiento de subvenciones y aportes; de promoción del desarrollo social.

Aquellas funciones que derivan en sistematización de información, elaboración de estudios, formulación de planes y programas y actividades de coordinación general remiten a situaciones no estructuradas o escasamente estructuradas y, por tanto, puede afirmarse que constituyen materias sustantivas del Plan de Desarrollo.

Por el contrario, la prestación de servicios, la administración de bienes, la fiscalización, el otorgamiento de subsidios y la promoción social, que se apoyan o debieran apoyarse en rutinas estructuradas, no forman parte del Plan, a lo menos directamente, ya que algunas de esas rutinas estarán subordinadas a las políticas, criterios y prioridades que se establezcan en los lineamientos generales del Plan de Desarrollo Comunal.

La decisión final acerca de incluir en el Plan una determinada materia estará siempre asociada a su importancia estratégica para el logro de los objetivos propuestos.

## MATERIAS y TEMAS DEL PLAN.

### a) Desarrollo económico.

La Ley no otorga a las municipalidades atribuciones concretas en esta materia, sin embargo, la cercanía del municipio a los agentes productivos locales genera un espacio interesante para la articulación y puesta en marcha de múltiples iniciativas

relacionadas con el desarrollo de la capacidad productiva de bienes y servicios en la Comuna. Entre ellas, impulsar directamente o a través de organizaciones no gubernamentales, programas específicos de apoyo a los micros, pequeños y medianos empresarios, con la concurrencia de recursos y asistencia técnica de los diversos servicios públicos.

De igual forma, desde el municipio es posible inducir inversiones privadas en actividades relacionadas con el aprovechamiento de recursos locales, promoviendo iniciativas o participando directamente en la construcción de infraestructura complementaria.

En resumen, el Pladeco, podrá definir políticas específicas, programas de asistencia técnica y fomento productivo e incluso iniciativas públicas para intervenir en apoyo a determinados proyectos privados.

#### b) Desarrollo social

El desarrollo social siempre estará asociado al desarrollo de las organizaciones de base y a la participación ciudadana, como condición necesaria para resolver los problemas del presente e impulsar las soluciones de fondo para lograr un futuro mejor, es decir, mejorar la calidad de vida de las personas.

En este ámbito, los temas específicos que deberían ser abordados en el Plan de Desarrollo Comunal, son los siguientes:

- Organización comunitaria, propuesta general y políticas para el desarrollo de las organizaciones sociales, buscando ampliar la capacidad operativa del municipio y una mayor cobertura de los diversos programas (culturales, deportivos, de cooperación solidaria, protección ambiental, etc.).
- Asistencia social, señalando los programas que guiarán la acción municipal en apoyo a los sectores más postergados de la población.
- Vivienda social para la población de escasos recursos, definiendo acciones complementarias y de apoyo a los programas del SERVIU.

- Deporte y recreación, en coordinación con Chile Deportes y otras instituciones públicas y privadas relacionadas con estos temas, definiendo programas específicos.

En cuanto a los servicios traspasados de Educación y Salud, el Plan de Desarrollo debe necesariamente pronunciarse solo a nivel de propuestas generales y políticas orientadoras, ya que la definición de políticas, programas y proyectos específicos, será materia de planes sectoriales municipales elaborados por especialistas en las respectivas materias (Plan Comunal de Salud, Plan Comunal de Educación), los que deben ser coherentes con los lineamientos estratégicos y las políticas definidas en el Plan de Desarrollo Comunal.

#### c) Ordenamiento territorial.

El ordenamiento territorial se refiere a la correspondencia que debe existir entre la forma de funcionamiento de las actividades productivas, la organización social y la forma en que se ha ido estructurando el espacio construido y las redes de enlace en la Comuna.

Como propuesta general para el ordenamiento del territorio, el Plan de Desarrollo Comunal debería establecer orientaciones acerca de:

- Jerarquía y roles de los centros poblados de la Comuna;
- Zonificación general (zonas urbanas, industriales, áreas agrícolas, etc.);
- Ejes de crecimiento y áreas de expansión urbana;
- Áreas protegidas y áreas con restricciones de uso.

A nivel de políticas específicas y programas de acción, deberá pronunciarse acerca de:

- La distribución espacial del equipamiento social;
- La estructura y prioridades de la red vial urbana e interurbana.

d) Seguridad ciudadana.

El Pladeco debe visualizar cuáles son los problemas más graves en materia de seguridad que aquejan a la comuna y proponer pautas de solución que permitan conjugar voluntades en torno a una propuesta general. Sin embargo, las acciones preventivas y correctivas son y seguirán siendo de responsabilidad de las instituciones especializadas.

f) Servicios públicos.

No obstante los planes específicos que desarrolle cada empresa, el Plan de Desarrollo Comunal debe proponer y aplicar un conjunto coherente de políticas destinadas a asegurar la prestación de servicios modernos y eficientes con cobertura suficiente para atender las necesidades de toda la población, en áreas tales como telecomunicaciones, transporte público, distribución de energía, distribución de agua potable, evacuación de aguas servidas, recolección de basuras y conservación de áreas verdes,

f) Medio ambiente.

En concordancia con las políticas para el desarrollo económico y social de la Comuna, el Plan de Desarrollo Comunal debe pronunciarse y dictar normas acerca de la protección del patrimonio natural y la calidad del medio ambiente tanto en las zonas urbanas como en las rurales. De la misma forma, debe definir programas para la prevención de riesgos frente a eventuales amenazas naturales, para el control de la contaminación y de las plagas que afecten a la población.

#### TRATAMIENTO DE LAS DIVERSAS MATERIAS.

Las materias del plan, de acuerdo a su grado de profundidad, podrán dar lugar a programas y proyectos específicos a ejecutar por el municipio o por los organismos

públicos responsables, en coordinación con ella. Otras materias y temas suponen la definición de políticas de actuación institucional, destinadas a guiar las decisiones públicas y privadas durante el período de vigencia del Plan. Por último, algunas materias sólo pueden ser tratadas a nivel de propuesta general, con el propósito de orientar la elaboración posterior de otros planes y programas específicos por parte de la misma Municipalidad.

De esta forma, para el análisis posterior, se entenderá por:

- Propuesta general, un conjunto de ideas fuerza que, por sí mismas, dan sentido y coherencia a las acciones que se pretende emprender. En el documento del Plan, la Propuesta General incluye los Objetivos y los lineamientos Estratégicos de desarrollo;
- Políticas, pautas o guías para la toma de decisiones, tanto de los actores públicos como privados, en la materia o tema a la que se refieren en forma explícita;
- Programas y proyectos, iniciativas específicas que se requieren para lograr los objetivos propuestos, incluyendo responsables, plazos y recursos.

El nivel de profundidad en cada materia y tema, entre otras cosas, está asociado a la existencia o no de capacidades técnicas en la Comuna, a la necesidad de vincular las acciones con una determinada propuesta estratégica y con la posibilidad de generar y aplicar directrices para orientar determinadas acciones específicas.

### **2.2.2.3. ESTRUCTURA BÁSICA DEL PLAN DE DESARROLLO COMUNAL.**

#### **SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS.**

El diagnóstico corresponde al estudio de los problemas y potencialidades más importantes para llevar adelante una propuesta de desarrollo económico y social en un

territorio determinado, trata de explicar las causas que originan dicha situación y anticipar sus implicaciones en los objetivos que orientan la propuesta de desarrollo.

En la planificación del desarrollo comunal, el diagnóstico se refiere principalmente a las condiciones de vida de la población, al funcionamiento actual y tendencias de la economía local, así como a las limitantes y posibilidades que ofrecen la infraestructura y el equipamiento comunal. Su elaboración implica reunir un conjunto de información relevante y útil destinada tanto a interpretar la estructura y funcionamiento de la Comuna, como a explicar la problemática que enfrenta la Municipalidad como institución, teniendo como referencia la situación y perspectivas de desarrollo a nivel regional y nacional.

Para describir y explicar la situación actual, es necesario remontarse a la historia reciente y estudiar el proceso de cambio ocurrido hasta el presente. Para mostrar las perspectivas a futuro, habrá que proyectar las tendencias más significativas y anticipar aquellas situaciones que podrían acarrear posibles dificultades y/o limitar el desarrollo.

Se recomienda incluir en el diagnóstico los problemas comunales, a cuya solución deberá abocarse el Plan, agrupados según el siguiente formato:

- Características y distribución territorial de la población; condiciones de vida; empleo e ingresos; patrones culturales; nivel de organización.
- Características y organización de las actividades económicas, sus perspectivas de crecimiento y sus eventuales consecuencias sobre el territorio, la infraestructura y el medio ambiente.
- Distribución territorial de las actividades productivas; flujos de personas y bienes; redes por las cuales circulan dichos flujos.
- Organización de los espacios urbanos y rurales; intensidad de uso del suelo; carencias de equipamiento y cuellos de botella de la infraestructura.
- Características ambientales de la Comuna: potencial económico de los recursos naturales; riesgos de contaminación; procesos que inciden en la degradación del

medio ambiente y los recursos; vulnerabilidad frente a fenómenos naturales como sismos, inundaciones o sequías.

- Análisis de la evolución de la inversión pública y privada en la Comuna y evaluación de sus repercusiones e impactos en el desarrollo económico, social y territorial.
- Organización administrativa y capacidad de gestión de la municipalidad para llevar adelante un plan de desarrollo.

En la etapa de diagnóstico corresponde identificar las oportunidades de desarrollo que se vislumbran para la Comuna, al igual que las opciones reales de intervención pública y privada en un horizonte de mediano y largo plazo.

## OBJETIVOS.

Los objetivos describen los propósitos que persigue un determinado Plan. Se refieren a lo que se pretende lograr en las diferentes dimensiones del desarrollo: económica, social, cultural, territorial, etc.

Los objetivos deben reflejar aspiraciones de la comunidad, teniendo como marco de referencia las posibilidades y limitaciones identificadas en el diagnóstico. A tal efecto, los objetivos deben ser analizados desde el punto de vista de su viabilidad, pertinencia y consistencia.

- Viabilidad, en función de las capacidades y las limitaciones previsibles.
- Pertinencia, verificando que correspondan a materias propias de un Plan de Desarrollo Comunal.
- Consistencia, tanto respecto a objetivos similares de otros niveles de planificación, como a las definiciones esenciales del proyecto político nacional.

El enunciado de los objetivos debe ser congruente con el enfoque analítico adoptado en la fase de diagnóstico y las aspiraciones expresadas por la comunidad, es

decir, deberá guardar relación con los principales problemas detectados, sus causas y consecuencias.

Aún cuando existe una estrecha interdependencia entre las formas de uso del espacio, las posibilidades de crecimiento económico y el bienestar de la población, para una mayor claridad, los objetivos del Plan de Desarrollo Comunal, pueden ser agrupados en tres grandes bloques:

- Objetivos vinculados con el mejoramiento de las condiciones de vida. Entre otros, los que se refieren a: organización social y participación; salud; vivienda y saneamiento básico; educación y cultura; recreación y deporte; seguridad ciudadana; prevención de riesgos; calidad ambiental.
- Objetivos que expresan la voluntad de lograr un crecimiento estable. Incluyen: modernización y desarrollo de empresas locales; empleo; productividad; aprovechamiento y protección adecuada de los recursos naturales; fomento a sectores de actividad específicos (turismo, industria, agricultura, etc.); infraestructura de apoyo a la producción de bienes y servicios.
- Objetivos que remiten a los problemas de organización territorial. Incluyen: Protección y recuperación de ciertas áreas geográficas y lugares de importancia ecológica, productiva y/o cultural; integración territorial; vialidad estructurante y redes de servicio público; distribución equitativa del equipamiento y la infraestructura social; previsión de áreas de expansión urbana.

## LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS.

Los lineamientos Estratégicos del Pladeco, corresponden a conjuntos temáticos y proposiciones que expresan en términos generales cómo se pretende lograr la situación deseada a largo plazo.

En este componente del Plan se presentan el conjunto de desafíos, criterios y prioridades que mejor describen la estrategia elegida, delineando conjuntos decir, estructurados que darán sentido y coherencia a las acciones específicas.

En cuanto a su contenido, los lineamientos Estratégicos remiten a:

- Los desafíos y prioridades que dicen relación con el desarrollo socio-económico de la Comuna, incluyendo las medidas destinadas a impulsar o consolidar el crecimiento de las principales actividades productivas.
- Los desafíos y prioridades en materia de organización, participación y desarrollo social y las principales iniciativas que caracterizarán la gestión municipal en a. este campo.
- El conjunto de acuerdos básicos relativos al ordenamiento territorial deseable: jerarquía y roles de los centros poblados; zonificación general de la Comuna; ejes y áreas de crecimiento futuro.
- Las directrices para el mejoramiento de los servicios de Salud y Educación que administra la Comuna, teniendo presente que estas directrices habrán de guiar las decisiones que se adopten al elaborar los planes específicos de Salud y Educación.
- Los criterios y prioridades que deberán tenerse en cuenta en todo lo relacionado con la protección del patrimonio natural y la preservación de la calidad del medio ambiente urbano y rural.

## POLÍTICAS.

Las políticas expresan la posición del municipio respecto a determinados temas que se consideran de importancia para el desarrollo de la Comuna. Su propósito es orientar la toma de decisiones al interior de la administración municipal e inducir las decisiones de los agentes privados y las organizaciones sociales.

De esta forma, las políticas son una guía o pauta general, destinadas a incidir directa o indirectamente en la gestión municipal. En cuanto deben reflejar una filosofía y estilo de gobierno, las políticas constituyen un punto de convergencia y articulación fundamental entre planes de diferente jerarquía.

Las políticas de desarrollo comunal, generalmente se presentan como formulaciones específicas de los lineamientos Estratégicos. Es decir, las políticas deben establecer directrices y prioridades y apoyarse en instrumentos de fomento y regulación, definiendo las posibilidades de actuación de los diferentes agentes en prácticamente todas las materias y temas que abarca el Plan. Las políticas y los instrumentos que de ellas se deriven, deben ser coherentes entre sí y compatibles con las políticas contenidas en los planes y estrategias de nivel superior.

Dado que su principal razón de ser es asegurar la consistencia de la gestión municipal, las políticas deben ser diseñadas como definiciones que deberán permanecer vigentes, a lo menos, durante los cuatro años de vigencia del Plan.

De esta forma, en el Plan de Desarrollo Comunal deberán formularse políticas de impulso al desarrollo de las actividades productivas, de fortalecimiento a la organización social, de ordenamiento territorial y consolidación de la infraestructura básica, de prestación de servicios públicos, de seguridad ciudadana y de protección ambiental.

## PROGRAMAS Y PROYECTOS.

Los programas expresan secuencias correlacionadas de proyectos y acciones que responden a objetivos de desarrollo preestablecidos. Dichas secuencias deben especificar: metas, procedimientos, instituciones involucradas, instancias de coordinación, fuentes de financiamiento y etapas de ejecución.

Los proyectos, por su parte, son el resultado de la sistematización de los elementos que permiten concurrir a la solución de un problema determinado. Un proyecto debe incluir: especificaciones técnicas, responsables, plazos de ejecución y recursos necesarios.

La elaboración de programas y proyectos no sólo requiere de un detallado análisis de los problemas que se pretende resolver, sino además de un diseño cuidadoso del conjunto de operaciones involucradas, asignación de responsabilidades e instancias de coordinación.

Un recurso metodológico para exponer en forma clara programas y proyectos asociados a desafíos estratégicos, es recurrir a los lineamientos que en su momento fueron acordados como orientaciones programáticas del PLADECO.

Un mínimo de rigor; hace necesaria la reflexión sobre los siguientes aspectos:

- Modelo de ordenamiento territorial que se postula para la Comuna (reforzamiento del sistema de centros urbanos, sistemas de enlace, áreas protegidas, etc.).
- Desafíos y prioridades en relación con el desarrollo de actividades productivas.
- Desafíos y prioridades sociales: en particular en relación con las carencias de los grupos sociales más vulnerables.
- Capacidad de respuesta frente a problemas emergentes, seguridad ciudadana y prevención de riesgos.
- Prioridades en materia de infraestructura y equipamiento; tanto para la atención de demandas sociales, como para el apoyo al desarrollo productivo.
- Necesidades relacionadas con la modernización de la gestión municipal.

Parte importante del análisis consiste en comprobar si existen vacíos en la cartera comunal de proyectos o restricciones derivadas de la calidad de los proyectos, que pudieran afectar significativamente la asignación de recursos entre sectores o entre espacios territoriales de la Comuna.

En el Plan de Desarrollo Comunal interesa destacar particularmente aquellos programas y proyectos estratégicos, es decir, los que apuntan a lograr los objetivos propuestos y que apuntan a los lineamientos estratégicos.

El listado de programas y proyectos que se desea incluir en el Plan de Desarrollo Comunal, en conjunto deberá dar una imagen completa del compromiso institucional involucrado, así como del carácter sectorial o multisectorial de las acciones que se pondrán en marcha.

## PLAN PLURIANUAL DE INVERSIONES.

Para la elaboración de un plan plurianual de inversiones, será necesario analizar escenarios alternativos a partir de hipótesis mínimas y máximas de evolución probable de la inversión que se materializa en el territorio de la Comuna. Tras examinar los escenarios posibles, será necesario elegir como marco de referencia aquel que más se aproxime a los propósitos que inspiran el PLADECO vigente o en elaboración.

Es necesario tener presente que no siempre es posible llegar a resultados confiables sobre la base de proyecciones de la tendencia histórica o de estimaciones asociadas al comportamiento de algunas variables como los niveles de actividad económica u otras, que no siempre son representativas de la evolución comunal.

Resulta relativamente sencillo estimar tendencias mínimas y máximas en el caso de la inversión financiada por el Fondo Común Municipal y otros recursos propios del Municipio, ya que su volumen es relativamente similar de un año a otro.

Más difícil es la proyección de los aportes provenientes del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, las Inversiones Sectoriales de Asignación Regional y las Inversiones Regionales de Asignación Local, ya que estas dependen de la capacidad de gestión municipal para elaborar y negociar exitosamente proyectos específicos con los organismos técnicos regionales y del apoyo del Consejo Regional.

Sin embargo, la dificultad mayor al estimar tendencias se presenta con la inversión Sectorial, tanto por el importante volumen de recursos que ella representa en comparación con otras fuentes de financiamiento, como porque responde a decisiones centrales que la Comuna no controla. Por esto, resulta de suma importancia analizar las perspectivas más probables, consultando a los organismos sectoriales, en particular a Obras Públicas y Vivienda, como principales agentes inversores.

Considerando que se trata de proyecciones a mediano plazo, la estimación de recursos debe apoyarse en la posibilidad real de llevar a cabo aquellos proyectos que estén suficientemente maduros.

Las iniciativas y proyectos a financiar con recursos propios municipales, que suele ser el componente más reducido del presupuesto total, debería preferentemente a inversiones en proyectos menores o a pre-inversión y diseño de proyectos destinados a respaldar solicitudes de recursos externos de mayor cuantía. Por otro lado, las iniciativas y proyectos a financiar con recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional y otros de decisión directa regional, deberían orientarse principalmente a proyectos estratégicos comunales, dejando sólo un tercio para inversiones no estratégicas que se detecten como socialmente necesarias.

#### **2.2.2.4. ETAPAS EN LA FORMULACIÓN y VALIDACIÓN DEL PLAN.**

La elaboración de un Plan de Desarrollo Comunal supone, como mínimo, siete etapas o conjuntos de actividades, cuya secuencia temporal puede ser modificada según el contexto interno y externo en el que se elaborará dicho Plan.

##### **A. ACTIVIDADES PRELIMINARES.**

En esta etapa se propone generar una interpretación compartida de la situación actual de la Comuna y una descripción de los escenarios posibles a mediano y largo plazo, lo que servirá de base para la determinación de los objetivos y lineamientos estratégicos de desarrollo, las políticas específicas y los programas de acción.

Las Actividades Preliminares incluyen tanto la sensibilización de los actores más cercanos al proceso técnico de elaboración del Plan: alcalde, concejales, profesionales y técnicos de la Municipalidad, como la definición del método de trabajo y los conceptos más frecuentes. También incluyen aquellos acuerdos operativos relativos a organización interna, el calendario de trabajo y los eventuales costos que acarrearán la elaboración del Plan y su posterior publicación y difusión.

## B. ANÁLISIS SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS.

El Análisis de la Situación Actual y Perspectivas, asimilable a los conceptos de diagnóstico y pronosis de la realidad comunal, incluye el análisis de las condiciones de vida de la población, el funcionamiento actual y tendencias de la economía local, así como las limitantes y posibilidades que ofrecen la infraestructura y el equipamiento comunal.

Los factores determinantes para el desarrollo comunal, necesarios de considerar son:

- Tendencias demográficas y formas de poblamiento.

Análisis de la estructura demográfica; condiciones de vida; modelos cultura/es; nivel de organización; distribución territorial y patrones de asentamiento urbano y rural; tendencias de crecimiento y proyecciones a mediano plazo por localidades.

- Estructura socioeconómica de la Comuna.

Base económica comunal; dinámica de las principales actividades económicas; propiedad, empleo e ingresos; grado de dependencia con respecto a la región y al país; tendencias a mediano y largo plazo.

- Inserción de la Comuna en el escenario regional.

Red de servicios a la población y formas de articulación de las actividades productivas comunales y regionales; flujos de personas y bienes; uso del suelo y organización de los espacios urbanos y rurales; carencias de equipamiento y principales cuellos de botella en la infraestructura comunal.

Este tipo de análisis tiene por objeto interpretar la evolución de la estructura económica, social y territorial de la Comuna e identificar los principales desafíos que enfrenta la Municipalidad, teniendo como marco de referencia el contexto regional y nacional.

Es común que, con este propósito, se promueva una exhaustiva y no siempre bien orientada recolección de datos estadísticos, muchos de los cuales probablemente no tengan ninguna utilización práctica posterior. Por el contrario, lo que se requiere es

concentrar los esfuerzos en aquella información que realmente será aprovechada para interpretar y explicar y no simplemente ilustrar o describir los fenómenos y tendencias.

En síntesis, lo que se busca lograr en las dos primeras etapas mencionadas es:

- a). Comprensión cabal de la estructura y funcionamiento social y económico de la Comuna y visualización de las principales tendencias a futuro.
- b). Visión compartida de las posibilidades de desarrollo de la Comuna, atendiendo a las particulares percepciones de autoridades, técnicos representantes de la comunidad.
- c). Conocer las expectativas de la comunidad respecto al desarrollo de la Comuna y su voluntad y compromiso para asumir los desafíos que dicho desarrollo de la implica.
- d). Establecer bases analíticas confiables para la formulación del Plan.

### C.- FORMULACIÓN DE LA PROPUESTA GENERAL.

La Propuesta General incluye aquellos objetivos, lineamientos y prioridades estratégicas que serán puestos a la consideración de diferentes instancias, con el fin de lograr los consensos que sean necesarios para la elaboración del Plan detallado y definitivo. Esta expresión de voluntad de la autoridad municipal, deberá como mínimo, incluir propuestas relativas a: la participación ciudadana en el proceso de desarrollo; las posibilidades de mejorar el funcionamiento de los servicios que administra la Municipalidad; la factibilidad de impulsar nuevas actividades económicas que beneficien a la Comuna; la superación de las insuficiencias en la cual infraestructura y carencias en materias de equipamiento social.

La Formulación de la Propuesta General implica:

- a) Caracterizar las opciones de desarrollo, evaluando los escenarios futuros posibles y eligiendo aquel que se estime como el más probable y ventajoso.
- b) Expresar en el territorio la opción de desarrollo elegida, entregando elementos de juicio y propuestas en materias tales como: emplazamiento del equipamiento social y los

servicios; redes de infraestructura en función del desarrollo previsible; criterios de localización para nuevas actividades productivas; previsión de impactos en el territorio de posibles inversiones públicas y privadas.

c) Identificar los objetivos de desarrollo comunal, relacionados con las condiciones de vida de la población; crecimiento económico; aprovechamiento de recursos; ordenamiento territorial; mejoramiento de la infraestructura y protección del medio ambiente.

d) Definir los principales lineamientos estratégicos, como conjuntos temáticos y proposiciones que expresan con cierto detalle cómo se pretende lograr la situación deseada a largo plazo. Incluyen la actuación prevista de la autoridad política y los compromisos que ésta espera de los demás actores sociales, anticipando las decisiones estratégicas y prioridades que guiarán la acción institucional.

La Propuesta General permite poner en discusión una visión completa del desarrollo comunal, cuya validación social y aprobación por parte de las autoridades permitirá los acuerdos básicos necesarios para la elaboración en detalle del Plan de Desarrollo Comunal.

#### D.- VIABILIDAD DE LA PROPUESTA.

Esta etapa considera un conjunto de actividades previas al desarrollo de sus planteamientos específicos en cuanto a políticas y programas de acción.

Para lograr los objetivos del Plan, las actividades en esta etapa implican:

- a) La consulta a las organizaciones sociales, profesionales y empresariales de la Comuna, acerca de los objetivos, lineamientos programáticos y prioridades sugeridas en la Propuesta General.
- b) La evaluación interna de la capacidad de gestión municipal para enfrentar los desafíos de desarrollo y acciones propuestas.

- c) La visualización y evaluación de posibles alianzas y acuerdos con las organizaciones sociales, el voluntariado local, los empresarios, el Gobierno Regional y los servicios públicos presentes en la Comuna.

#### E.- DESARROLLO DE LA PROPUESTA.

Una vez demostrada la viabilidad de la Propuesta General, se inicia uno de los procesos más relevantes de la elaboración de un Plan de Desarrollo Comunal. Se trata de la formulación de las políticas para el desarrollo y la identificación, sistematización y caracterización de los programas de acción e inversiones derivados de dicha Propuesta.

Estas actividades deben conducir a formulaciones técnicas que permitan guiar la futura actuación municipal en su propósito de satisfacer a la comunidad en sus requerimientos sociales, productivos y de ordenamiento territorial. La naturaleza de las acciones e iniciativas propuestas, su variedad, calidad y nivel de definición, deberá dar una clara indicación de lo que es posible lograr en el corto y mediano plazo, así como señalar orientaciones respecto a la necesidad de avanzar en la preparación de determinados proyectos.

Los resultados de esta etapa deben ser los siguientes:

- a) Un instrumento de planificación y gestión del desarrollo comunal, que opera con un horizonte de mediano y largo plazo, entregando elementos para la toma de decisiones anuales.
- b) Políticas comunales destinadas a inducir el desarrollo económico y social, a fortalecer la organización y participación ciudadana, a mejorar la prestación de servicios, al ordenamiento adecuado del territorio comunal ya la protección del medio ambiente y los recursos naturales.
- c) Conjunto ordenado de acciones e iniciativas de inversión: estudios, programas y proyectos, debidamente jerarquizados desde el punto de vista técnico y ordenados en una perspectiva plurianual.

## F.- VALIDACIÓN INSTITUCIONAL y SOCIAL.

Terminada la formulación en detalle del PLADECO, deberá ser expuesto ante los diferentes actores sociales para recibir sus recomendaciones, sugerencias y comentarios finales, las que serán consideradas al momento de la elaboración del documento final del Plan.

Durante el proceso para la validación social y aprobación del Plan de Desarrollo Comunal, concurrirán diversos actores políticos y sociales. Dichos actores son: el equipo técnico encargado de la formulación del Plan; el Alcalde en su calidad de máxima autoridad en la Comuna; los integrantes del Concejo Comunal y los representantes de las organizaciones sociales de la Comuna. Todos ellos en función de sus roles específicos, habrán de intervenir, opinar y decidir en determinadas etapas de la formulación del Plan.

## G.- MARCO OPERATIVO Y DE GESTIÓN DEL PLAN.

Posterior a la validación institucional y social del Plan de Desarrollo Comunal, el equipo técnico encargado de su elaboración inicia la etapa final, que tiene como propósito generar el Marco Operativo y de Gestión del PLADECO, durante la cual se establecen las corresponsabilidades institucionales, se da forma a los acuerdos de cooperación públicos y privados establecidos en etapas anteriores y se elabora, aprueba y publica el documento definitivo de divulgación del Plan de Desarrollo Comunal.

### **2.2.2.5. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO COMUNAL.**

Después de la aprobación del Plan de Desarrollo Comunal, se inicia un proceso de coordinación y gestión institucional para asegurar la materialización, seguimiento y evaluación de las acciones propuestas. Este proceso incluye:

- a) Sistematizar los compromisos adquiridos,
- b) Desarrollar las ideas y perfiles de proyecto según las metodologías oficiales,
- c) Ingresar proyectos y programas al Sistema Nacional de Inversiones para su recomendación técnica,
- d) Lograr la asignación de recursos sectoriales o regionales según corresponda,
- e) Supervisar el cumplimiento de los acuerdos sociales adoptados y, en su caso, adoptar las medidas necesarias para lograr los objetivos propuestos.

Este proceso debe ceñirse a los lineamientos programáticos acordados y plasmar en acciones concretas el paquete de compromisos adquiridos durante el proceso de formulación del Plan. En el contexto actual se requieren formas modernas y dinámicas de gestión y administración, particularmente en lo que se refiere al involucramiento real de los actores sociales en las acciones del Plan de Desarrollo.

En realidad, el punto central que interesa resolver de común acuerdo es el relativo a los desafíos; y derivados de ellos, los compromisos que están dispuestos a suscribir los diferentes actores sociales, en una perspectiva de mediano y largo plazo.

Estos compromisos suponen alianzas estratégicas entre actores, convenios y acuerdos de cooperación mutua, que habrán de reflejarse en la programación de actividades, en la asignación de recursos e, incluso, en la definición técnica, diseño alcance de cada proyecto en particular. Pero esto no es todo, la programación de actividades derivadas de la propuesta estratégica, debe además ser coherente con aquellos programas y proyectos promovidos desde otros niveles e instancias sectoriales y territoriales.

Una tarea compleja como la que aquí se menciona supone la adopción de instrumentos que simplifiquen la sistematización y registro de información sobre proyectos estratégicos y acuerdos logrados. Instrumentos que permitan dar seguimiento al conjunto de actividades derivado de cada línea programática y proyecto estratégico, plazos y recursos comprometidos, incluyendo la anotación detallada de las responsabilidades compartidas que dichas actividades implican.

El instrumento sugerido en este caso, es un conjunto de planillas que permiten ordenar los antecedentes e información necesaria y periódicamente verificar el normal desarrollo de los programas y proyectos. La primera de estas planillas está destinada a registrar qué tipo de organismos e instituciones comunales, regionales y nacionales, públicas y privadas, están directa o indirectamente involucradas en cada proyecto estratégico, permitiendo una visión completa de los compromisos que se derivan del PLADECO. Las demás planillas de similar formato, están destinadas al registro actualizado y a las consultas periódicas de aspectos específicos asociados a cada proyecto, anotándose en el casillero correspondiente de cada una de ellas, información como la que se señala a continuación:

- Descripción del compromiso específico que asume cada Unidad;
- Calendario de actividades de cada institución, asociado al calendario general del proyecto y/o programa (programado y real);
- Flujo de recursos materiales y "financieros (programado y real);
- Datos de las fichas técnicas de proyectos que resulten pertinentes;
- Documentación de respaldo: actas, acuerdos institucionales, convenios privados, resoluciones, compromisos de aportes presupuestarios, etc.

Las planillas deben ser actualizadas periódicamente por las unidades responsables, de modo que constituyan realmente un instrumento para el seguimiento y evaluación de desempeño en apoyo a la toma de decisiones de las autoridades comunales, colocando oportunas señales de alerta acerca de retrasos, paralizaciones, incumplimientos y/o perjuicios ocasionados en el desarrollo de los diferentes proyectos.

La recolección, sistematización y análisis de información es una etapa necesaria de la formulación del Plan, de la cual quedan registros centralizados en la unidad técnica encargada de su formulación (SECPLAN).

La información sobre proyectos, en cambio, casi siempre se encuentra dispersa en diversas dependencias públicas, ordenada en función de múltiples criterios y no necesariamente actualizada.

Para ejercer un control medianamente efectivo del cumplimiento de los objetivos y lineamientos estratégicos y adoptar en forma oportuna las medidas correctivas que sean necesarias, resulta indispensable reunir y sistematizar un conjunto significativo de datos, actualizados y de fácil consulta, asociados a los diferentes programas, iniciativas y proyectos.

La posibilidad de análisis, monitoreo y ajuste del conjunto de proyectos que integran el Plan de Desarrollo Comunal, interesa no sólo al equipo profesional encargado de su seguimiento, sino a las autoridades comunales, a los jefes de servicios, a los empresarios y a las organizaciones sociales. A estos efectos, la Municipalidad debería organizar y poner en funcionamiento su propio banco de datos y proyectos, conteniendo información indispensable para:

- a) Elaborar estudios, tanto sectoriales como territoriales, anticipando las posibles repercusiones sobre la economía y la calidad de vida que se perciben como resultado de la ejecución del conjunto de proyectos que ya están o se pondrán en marcha.
- b) Programar y presupuestar recursos anuales y plurianuales en función de la lógica global del Plan de Desarrollo Comunal.
- c) Constatar, en forma periódica, si se está cumpliendo cabalmente con los objetivos estratégicos y las líneas programáticas trazadas y, en su caso, sugerir las medidas a tomar respecto a la secuencia, alcance y oportunidad de las acciones y proyectos.
- d) Monitorear el avance de los diferentes proyectos, prevenir situaciones críticas, anticipar soluciones y, en general, dar seguimiento eficaz al conjunto de proyectos programados.
- e) Estudiar los impactos sociales, económicos y ambientales, evaluando los efectos combinados de dos o más proyectos que inciden sobre un mismo territorio.

Para resolver este tipo de problemas se requiere de un banco de datos que reúna, no sólo la información técnica asociada a los proyectos de inversión pública, sino además toda aquella referente a programas sociales, proyectos privados, aplicación de instrumentos de fomento productivo, subsidios, acciones comunitarias y en general,

información útil que haga posible la elaboración de estudios coyunturales y prospectivos destinados a evaluar los impactos producidos por uno o varios proyectos; información que facilite la toma de decisiones, respalde operaciones regulares de seguimiento y control de programas y proyectos, etc.

Para un más eficaz seguimiento de las acciones y proyectos previstas en el Plan, es importante destacar que el banco al que se hace alusión debería estar diseñado de manera que permita analizar lo que está sucediendo en la Comuna con los proyectos de inversión que están en marcha, reconsiderar prioridades, promover nuevas iniciativas, programar o reprogramar conjuntos de acciones, evaluar impactos económicos o sociales y, en general, interpretar situaciones coyunturales y predecir tendencias con el propósito de apoyar las decisiones públicas y privadas.

En lo concerniente a la información sobre proyectos bastaría, en principio, con: una ficha que registre los compromisos institucionales; un conjunto de variables que permitan en cualquier momento comparar el avance físico programado y el real, así como las causas y consecuencias de las variaciones ocurridas; un conjunto de datos georeferenciados que permitan visualizar en mapas tanto las características de los proyectos como el entorno social, ambiental y económico en que se ejecutan.

### **2.3. PLAN REGULADOR COMUNAL.**

De acuerdo a lo establecido en la Ley General de Urbanismo y Construcciones (contenida en el DFL N° 458, de 1975, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo) la planificación urbana es el proceso destinado a orientar y regular el desarrollo de los centros urbanos en función de una política nacional, regional y comunal de desarrollo socio-económico. Este DFL reconoce expresamente que la planificación urbana se efectúa en cuatro niveles de acción: nacional, regional, intercomunal y comunal.

La planificación del desarrollo urbano a nivel nacional le corresponde al Ministerio de Vivienda y Urbanismo. A este ministerio le corresponde, asimismo, a través de la Ordenanza General, establecer normas específicas para los estudios, revisión, aprobación y modificaciones de los instrumentos legales a través de los cuales se aplique la planificación urbana en cualquiera de sus niveles de acción.

Se entiende por Planificación Urbana Regional aquella que orienta el desarrollo de los centros urbanos de las regiones y se realiza por medio de un Plan Regional de Desarrollo Urbano. Este plan debe ser confeccionado por la SEREMI-MINVU respectiva, aprobado por el consejo regional correspondiente y promulgado por el intendente. Sus disposiciones deben ser incorporadas en los planes reguladores metropolitanos, intercomunales y comunales.

Planificación Urbana Intercomunal es aquella que regula el desarrollo físico de las áreas urbanas y rurales de diversas comunas que, por sus relaciones, se integran en una unidad urbana. Cuando esta unidad sobrepasa los 500.000 habitantes se le reconoce la categoría de área metropolitana para los efectos de su planificación. La planificación urbana intercomunal se realiza por medio del Plan Regulador Intercomunal o del Plan Regulador Metropolitano, dependiendo del caso, no obstante, se rigen por las mismas normas.

En fin, la Planificación Urbana Comunal es aquella que promueve el desarrollo armónico del territorio comunal, en especial de sus centros poblados, en concordancia con las metas regionales de desarrollo económico-social. La planificación urbana comunal se realiza por medio del Plan Regulador Comunal.

El Plan Regulador Comunal, conforme lo expresa el DFL N° 458, de 1975, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, “es un instrumento constituido por un conjunto de normas sobre adecuadas condiciones de higiene en los edificios y espacios urbanos, y de comodidad en la relación funcional entre las zonas habitacionales, de trabajo, equipamiento y esparcimiento”. Sus disposiciones deben referirse al uso del suelo o zonificación, localización del equipamiento comunitario, estacionamiento, jerarquización de la estructura vial, fijación de límites urbanos, densidades y

determinación de prioridades en la urbanización de terrenos para la expansión de la ciudad, en función de la factibilidad de ampliar o dotar de redes sanitarias y energéticas, y demás aspectos urbanísticos.

El plan regulador comunal, a pesar de considerar la participación ciudadana en las etapas previas a su aprobación, es un instrumento esencialmente técnico, orientador y regulador del desarrollo urbanístico en el territorio respectivo y, por supuesto, instrumento planificador destinado a establecer las proyecciones sobre el desarrollo urbanístico y de construcción para la comuna. Estos planes, según se adelantó, deben incorporar las disposiciones establecidas en los planes reguladores de nivel superior (nacional, regional, inter-comunal o metropolitano en su caso).

## **2.4. PRESUPUESTO MUNICIPAL.**

### **2.4.1. CONSIDERACIONES PREVIAS SOBRE EL PRESUPUESTO MUNICIPAL.**

El sistema de administración financiera del Estado se encuentra regulado en el Decreto Ley N° 1.263, de 1975, conocido como Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado. Este sistema incluye, fundamentalmente, los procesos presupuestarios, de contabilidad y de administración de fondos. Las municipalidades, en aquellas materias, se rigen por este decreto ley, tanto porque así lo dispone aquél texto cuanto porque su aplicación a estas corporaciones es reiterada por la Ley de Municipalidades.

Para el sector público, es el Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección de Presupuestos, el que norma la confección y presentación de los presupuestos de los organismos e instituciones del sector y de las entidades afines a éste.

En el caso de las municipalidades, los presupuestos se elaboran de acuerdo al Clasificador de Ingresos y Gastos, cuyo diseño, desagregación y definición del contenido de los conceptos de ingresos y gastos es determinado anualmente a través de la Ley de Presupuestos del Sector Público. Al respecto es necesario recalcar que los presupuestos municipales no forman parte del Presupuesto de la Nación y, por tanto, cada municipalidad cuenta con la autonomía suficiente para elaborar y aprobar el suyo.

El presupuesto municipal representa la estimación de los probables ingresos y gastos municipales que generará un municipio para un determinado año. Por lo tanto, lo que el presupuesto persigue es dejar constancia sobre la cantidad de recursos que la municipalidad espera disponer para el año siguiente y, en base a esta proyección, establecer cómo se gastarán aquellos recursos en dicho año. El presupuesto municipal, es un instrumento clave de la gestión municipal, en cuanto permite ordenar en forma eficiente los recursos disponibles y los gastos asociados a dichos recursos en función de las directrices municipales.

#### **2.4.2. CONFECCIÓN Y APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL.**

En la elaboración del presupuesto municipal interviene el alcalde, el que por ley es el responsable de la administración de los recursos financieros municipales. Para la elaboración del presupuesto el alcalde se asesora por la Secretaría Comunal de Planificación, la cual se encarga de coordinarse con los demás departamentos y unidades municipales, en especial con la Dirección de Administración y Finanzas. Es obligación del alcalde presentar, oportunamente y en forma fundada a la aprobación del concejo, el

presupuesto municipal. El incumplimiento reiterado y negligente de esta obligación por parte del alcalde puede ser considerado causal de notable abandono de deberes.

El proyecto de presupuesto debiera iniciar su elaboración en el mes de junio, finalizando el primer semestre del año, observando el comportamiento del presupuesto ejecutado del año en curso y preparando la información sobre los nuevos programas y proyectos que se consideran ejecutar durante el año venidero, con la estimación de cada uno de los gastos que demandarán dichos programas y proyectos. En esta etapa participan todas las unidades municipales, mediante la entrega de información respectiva a las unidades asesoras sobre los probables ingresos y gastos que cada unidad municipal generará de acuerdo a lo que se proyecta que será su accionar durante el año siguiente.

Todos los requerimientos emanados de las diversas unidades municipales, son recogidos por el departamento Secplan, como entidad coordinadora de la elaboración del presupuesto y debieran ser confrontados con la proyección del Plan de Desarrollo Comunal para determinar si las actividades, proyectos y programas planteados contribuyen a alcanzar los objetivos estratégicos que plantea el Pladeco, en definitiva se tiene que evaluar si se incorpora o no en la propuesta de presupuesto que se va a presentar al Concejo municipal para su sanción.

Posteriormente, a más tardar en la primera semana de octubre, de acuerdo a lo señalado por la ley orgánica de municipalidades en su artículo n° xx, se debe presentar al Concejo Municipal para su estudio y posterior aprobación. El proyecto, además de la estimación de gastos e ingresos, debe incluir una memoria explicativa de cada uno de ellos, que dé cuenta de la base de información consideradas para la estimación los ingresos y gastos estimados para el año.

El presupuesto municipal debe incluir además los siguientes anexos informativos:

- Los proyectos provenientes del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, de las Inversiones Sectoriales de Asignación Regional, del Subsidio de Agua Potable, y de otros recursos provenientes de terceros, con sus correspondientes presupuestos.
- Los proyectos presentados anualmente a fondos sectoriales, diferenciando entre aprobados, en trámite, y los que se presentarán durante el transcurso del año, señalándose los ingresos solicitados y gastos considerados.
- Los proyectos presentados a otras instituciones nacionales o internacionales.

El plazo para estudio y aprobación del presupuesto por parte del Concejo, se extiende desde octubre hasta el 15 de diciembre, fecha en la que finalmente debe ser aprobado, si no se logra la aprobación antes de esta fecha, la ley orgánica de municipalidades establece que prevalece la propuesta presentada por el alcalde.

El concejo sólo puede aprobar presupuestos debidamente financiados, correspondiéndole especialmente al jefe de la unidad de control o al funcionario que cumpla esta tarea, la obligación de representar los déficit que advierta en el presupuesto presentado por el alcalde, como asimismo los pasivos contingentes derivados, entre otras causas, de demandas judiciales y las deudas con proveedores, empresas de servicio y entidades públicas, que puedan no ser servidas en el marco del presupuesto anual. El concejo debe examinar trimestralmente el programa de ingresos y gastos, introduciéndole las modificaciones correctivas que correspondan, a proposición del alcalde.

Si el concejo desatiende las representaciones que pueda haber formulado el jefe de la unidad encargada del control o quién cumpla dicha tarea y no introduce las rectificaciones pertinentes, el alcalde que no proponga las modificaciones correspondientes o los concejales que las rechacen, serán solidariamente responsables de la parte deficitaria que arroje la ejecución

presupuestaria anual al 31 de diciembre del año respectivo. Existe acción pública para reclamar el cumplimiento de esta responsabilidad.

El concejo, al aprobar el presupuesto, debe velar porque en él se indiquen los ingresos estimados y los montos de los recursos suficientes para atender los gastos previstos. El concejo no puede aumentar el presupuesto de gastos presentado por el alcalde, sino sólo disminuirlo, y modificar su distribución, salvo respecto de gastos que se encuentren establecidos por ley o por convenios celebrados por el municipio. Con todo, el presupuesto deberá reflejar las estrategias, políticas, planes, programas y metas del municipio, aprobadas por el concejo a proposición del alcalde.

El presupuesto municipal, una vez aprobado por el Concejo Municipal, debe ser promulgado mediante decreto alcaldicio.

La ejecución del presupuesto municipal, le corresponde al Alcalde a través de la Dirección de Administración y Finanzas. Durante el período presupuestario, pueden hacerse modificaciones, para corregir los desvíos tanto de ingreso como de gastos, a través de las modificaciones presupuestarias. Algunas modificaciones para que se puedan efectuar, se requiere el acuerdo del Concejo Municipal y en otras, solo basta un decreto alcaldicio para su tramitación.

Finalmente, el control de la ejecución presupuestaria recae en la Unidad de Control Municipal, la cual tiene como su función, controlar la ejecución del presupuesto, comparando entre lo proyectado, lo ejecutado y lo devengado. Esta unidad de control a su vez tiene que informarle trimestralmente al Concejo Municipal de la ejecución del presupuesto.

### **2.4.3. ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL.**

#### **2.4.3.1. INGRESOS PRESUPUESTARIOS.**

Los recursos financieros de las municipalidades pueden ser clasificados de diversa manera. De acuerdo a su origen, se clasifican en recursos propios y recursos externos.

Recursos propios son aquellos que por disposición legal, corresponden a las municipalidades. El principal texto legal que se refiere a los ingresos municipales es la Ley de Rentas Municipales (Decreto Ley N° 3.063, de 1979, cuyo texto refundido y sistematizado se encuentra actualmente contenido en el Decreto Supremo N° 2.385, de 1996, del Ministerio del Interior).

Sin embargo, además de dicha ley, existen leyes especiales que establecen otros recursos que también deben ingresar al patrimonio municipal, a modo de ejemplo, se pueden citar: Ley sobre Registro de Marcas; el D.F.L. N° 458, de 1976, Ley General de Urbanismo y Construcciones; Ley N° 18.700, Orgánica Constitucional Sobre Votaciones Populares y Escrutinios; Ley N° 19.925, sobre Expendio y Consumo de Bebidas Alcohólicas. Incluso, existen algunas leyes especiales que benefician a municipalidades en particular, como ocurre con los ingresos que perciben las municipalidades de Arica, Puerto Varas, Coquimbo y Viña del Mar por la explotación de casinos de juego en sus comunas.

La Ley N° 19.995, que Establece las Bases Generales Para la Autorización, Funcionamiento y Fiscalización de Casinos de Juego, autoriza el funcionamiento de hasta 24 casinos de juego en el territorio nacional, previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que ella establece; uno en cada región del país y el resto a ser distribuidos a nivel nacional, no pudiendo autorizarse la instalación de más de tres casinos de juegos en una misma región. Con todo, en la Región Metropolitana no se podrá autorizar la instalación de casinos de juegos. Conforme a dicha normativa se establece un impuesto

con tasa del 20%, sobre los ingresos brutos que obtengan las sociedades operadoras de casinos de juego, del cual un 50% se incorporará al patrimonio de la municipalidad correspondiente a la comuna en que se encuentre ubicado el respectivo casino de juego, para ser aplicado por la autoridad comunal al financiamiento de obras de desarrollo.

Los casinos de juegos que se encontraban en operación al momento de la publicación de la citada ley continuarán rigiéndose por las normas legales, administrativas y contractuales que les son propias, hasta la fecha en que el respectivo contrato de concesión o su prórroga o renovación, vigentes a esa misma fecha, se extinga definitivamente por cualquier causa. En todo caso, cualquier nuevo contrato de concesión o las prórrogas o renovaciones de los contratos vigentes a la fecha de vigencia de la ley, sólo podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de 2015.

Se entiende por recursos externos aquellos que obtienen las municipalidades como consecuencia de una postulación a ellos y, en consecuencia, sólo eventualmente, en el caso que se los otorguen, pasan a engrosar los recursos municipales. Estos ingresos no siempre deben incorporarse al presupuesto municipal.

#### **2.4.3.1.1. INGRESOS PROPIOS.**

Los recursos propios que considera la Ley de Rentas Municipales, para efectos de su explicación, los clasificaremos en: ingresos propios permanentes, y otros ingresos propios.

## INGRESOS PROPIOS PERMANENTES.

Se componen de los siguientes ingresos:

### **a) Impuesto Territorial.**

Es el tributo que se aplica a los bienes raíces, tanto agrícolas como no agrícolas. Este tributo se calcula sobre la base del avalúo fiscal del predio y es recaudado directamente por la Tesorería General de la República en los meses de abril, junio, septiembre y noviembre, remitiendo el 40% a cada municipio; el 60% restante pasa a formar parte del Fondo Común Municipal. No obstante, recordamos que atendido a que el aporte al FCM de las comunas de Santiago, Providencia, Las Condes y Vitacura por concepto de impuesto territorial asciende al 65%, estas municipalidades sólo reciben un 35% en directo beneficio.

### **b) Permisos de Circulación.**

Es un impuesto de beneficio municipal que se aplica a los vehículos que transitan por las calles, caminos y vías públicas en general. Los vehículos se agrupan en dos categorías:

- Vehículos Particulares
- Otros Vehículos

Esta materia se encuentra desarrollada en los artículos 12 a 22 de la Ley de Rentas Municipales.

La norma dispone que “Los vehículos que transitan por las calles, caminos y vías públicas en general, estarán gravados con un impuesto anual por permiso de circulación, a beneficio exclusivo de la municipalidad respectiva...”, conforme a la tasa que establece esta misma disposición y que está relacionada con el tipo de vehículo y “sobre su precio

corriente en plaza”. El pago de este impuesto puede efectuarse en dos cuotas, en cualquier municipalidad del país, y autoriza la circulación del vehículo en todo el territorio nacional.

A pesar que la ley señala que este impuesto lo es “a beneficio exclusivo de la municipalidad respectiva”, la verdad es que sólo el 37,5% queda a entero beneficio municipal, pues el restante 62,5% debe ser enterado por todas las municipalidades, sin exclusiones, al Fondo Común Municipal como se señaló en su oportunidad.

### **c) Patentes Municipales.**

Esta materia se desarrolla en los artículos 23 y siguientes de la Ley de Rentas Municipales. El reglamento de estos artículos se encuentra contenido en el Decreto Supremo N° 484, de 1980, del Ministerio del Interior. Dicho cuerpo legal señala: “El ejercicio de toda profesión, oficio, industria, comercio, arte o cualquier otra actividad lucrativa secundaria o terciaria, sea cual fuere su naturaleza o denominación, está sujeta a una contribución de patente municipal, con arreglo a las disposiciones de la presente ley”.

Esta patente grava la actividad que es ejercida por un mismo contribuyente en un lugar determinado con prescindencia de la clase o número de giros o rubros distintos que comprenda. El valor por doce de meses es de un monto equivalente entre el dos y medio por mil y el cinco por mil del capital propio de cada contribuyente y no puede ser inferior a una UTM ni superior a ocho mil UTM. Se define lo que debe entenderse por capital propio y se dispone como debe determinarse.

Se encuentran exentas de pagar patente municipal las personas jurídicas sin fines de lucro que realizan acciones de beneficencia, de culto religioso, culturales, de ayuda mutua a sus asociados, artísticas o deportivas no profesionales y de promoción de intereses comunitarios.

El producto de todas estas patentes está establecido en beneficio exclusivo de las municipalidades, salvo respecto de la Municipalidad de Santiago que debe aportar al

Fondo Común Municipal el 55% de lo que recaude por estos conceptos y las Municipalidades de Providencia, Las Condes y Vitacura que deben aportar el 65%.

**d) Derechos de Aseo.**

Las municipalidades cobrarán un derecho trimestral por el servicio domiciliario de aseo por cada vivienda o unidad habitacional, local, oficina, kiosco y sitio eriazo. Cada municipalidad fijará anualmente la tarifa de acuerdo al costo real de sus servicios de aseo domiciliario.

Esta materia se encuentra tratada en los artículos 6° a 9°, ambos inclusive, de la Ley de Rentas Municipales. Para los efectos de dicha ley, se consideran “residuos sólidos domiciliarios a las basuras de carácter doméstico generadas en viviendas y en toda otra fuente cuyos residuos presenten composiciones similares a los de las viviendas”. En realidad, este ingreso tiene por propósito financiar, a lo menos en parte, el servicio de aseo domiciliario en la comuna antes que generar recursos municipales.

Las condiciones generales mediante las cuales se fija la tarifa indicada, el monto de la misma, el número de cuotas en que se divide dicho costo, así como las respectivas fechas de vencimiento y los demás aspectos relativos al establecimiento de la tarifa, deben consignarse en las ordenanzas locales correspondientes, cuya aprobación requiere el acuerdo de la mayoría absoluta de los concejales en ejercicio.

El cobro puede ser practicado directamente por las municipalidades o pueden contratar, vía licitación pública, a un tercero para que lo practique. Las municipalidades pueden convenir con el Servicio de Impuestos Internos la emisión y despacho de las boletas de cobro.

**e) Los derechos municipales (concesiones, permisos o pagos de servicios).**

Las municipalidades, en el contexto de sus funciones legales, están habilitadas para entregar a un tercero, en concesión o permiso, un servicio, establecimiento o bien

de la municipalidad o bajo su administración, para que lo explote o use bajo las condiciones que le imponga la municipalidad. Por aquella explotación o uso, el tercero debe pagar un derecho a beneficio municipal.

Este asunto se encuentra tratado en el Título VII de la Ley de Rentas Municipales: “Llámense derechos municipales las prestaciones que están obligadas a pagar a las municipalidades, las personas naturales o jurídicas de derecho público o privado, que obtengan de la administración local una concesión o permiso o que reciban un servicio de las mismas, salvo exención contemplada en un texto legal expreso”. Entre otros servicios, concesiones o permisos, las municipalidades pueden cobrar derechos por lo siguiente:

- Por los servicios que se presten u otorguen por intermedio de la unidad de obras municipales relativos a urbanización y construcción.
- Por las ocupaciones de la vía pública, con mantención de escombros, materiales de construcción, andamios y cierres u otro tipo de ocupación.
- Por la extracción de arena, ripio u otros materiales desde bienes nacionales de uso público o desde pozos lastreros ubicados en inmuebles de propiedad particular.
- Por las instalaciones o construcciones varias en bienes nacionales de uso público.
- Por los permisos que se otorgan para la instalación de publicidad en la vía pública.
- Por el examen de conductores y otorgamiento de licencia de conducir.
- Por la transferencia de vehículos con permisos de circulación.
- Por autorización para desarrollar el comercio ambulante.

En algunos casos los derechos pertinentes se encuentran establecidos en la propia ley y, en aquellas situaciones en que ello no ocurre, la municipalidad está habilitada para establecerlos en una ordenanza.

**f) Las rentas varias.-** El Título VIII de la Ley de Rentas Municipales, en su primer artículo, dispone que son rentas varias de las municipalidades todos aquellos ingresos ordinarios no especificados en forma especial y, entre otros, los siguientes:

- La parte correspondiente a las municipalidades de las multas y pagos por conmutaciones de penas.
- Los intereses sobre fondos de propiedad municipal.
- El precio de las especies encontradas o decomisadas o de animales aparecidos y no reclamados por sus dueños.
- El producto de las herencias, legados y donaciones que se hagan a la municipalidad.

**g) Fondo Común Municipal (F.C.M.)**

El Fondo Común Municipal (FCM) es un mecanismo de redistribución solidaria de recursos financieros entre las municipalidades del país, tendiente a garantizar el cumplimiento de los fines de las municipalidades y el adecuado funcionamiento de ellas. Este Fondo está ideado para beneficiar a las municipalidades de menores recursos, en especial, aquellas que tienen escasas posibilidades de acceder a otros ingresos propios permanentes y, en consecuencia, para éstas constituye la fuente esencial de ingresos municipales.

En otras palabras, puede decirse que el Fondo Común Municipal (FCM) es un caudal de recursos que se constituye con el aporte de todas las municipalidades del país y que luego se distribuye, anualmente entre ellas mismas, de acuerdo a las normas establecidas en el artículo 38 de la Ley de Rentas Municipales y su reglamento (Decreto Supremo N° 1.824, de 1997, del Ministerio del Interior). Cabe destacar que la decisión sobre el gasto de estos recursos es autónoma por parte de cada municipalidad en cuanto no se entregan “amarrados” a un destino determinado.

La Ley de Municipalidades dispone que el Fondo Común Municipal se integra con los siguientes aportes que deben realizar todas las municipalidades del país y el Fisco:

- a) Un 60% del impuesto territorial, salvo el caso de las municipalidades de Santiago, Providencia, Las Condes y Vitacura, que aportarán el 65%.
- b) Un 67,5% de los permisos de circulación de vehículos
- c) Un 55% de la recaudación por concepto de patentes municipales que efectúe la municipalidad de Santiago
- d) Un 65% de la recaudación por concepto de patentes municipales que efectúen las municipalidades de Providencia, Las Condes y Vitacura
- e) El 0,75% sobre el precio de venta en la transferencia de vehículos con permiso de circulación
- f) El aporte fiscal que conceda para un determinado año la Ley de Presupuestos de la Nación

#### **h) Rentas de Inversiones**

Corresponden a los intereses que generan los depósitos de excedentes de caja en el mercado de capitales o al producto de arrendamiento de propiedades o terrenos que posea la municipalidad.

#### **i) Multas e Intereses**

Las multas del Juzgado de policía Local son un componente importante para muchos municipios y su monto depende de la fiscalización del comercio e industria así como de las infracciones de tránsito que se registren.

## **OTROS INGRESOS PROPIOS.**

Los otros ingresos propios son eventuales en cuanto la municipalidad puede o no puede tenerlos en el presupuesto de un determinado año y su monto siempre será variable. Son considerados como otros ingresos propios los provenientes de las siguientes fuentes:

### **a) Venta de Activos**

Corresponde a la enajenación de bienes muebles e inmuebles de propiedad municipal.

### **b) Endeudamiento.**

El endeudamiento, dejando establecido que la única posibilidad de endeudamiento que poseen las municipalidades es mediante solicitudes de financiamiento municipal a través de una operación de leasing o de leaseback. Estas operaciones requieren de previa autorización del Ministerio de Hacienda, quién podrá otorgarla siempre que las municipalidades cumplan los siguientes requisitos: a) que no presenten déficit operacionales; b) que los flujos operacionales y de caja permitan el pago de los compromisos en el plazo de la operación; c) que presenten una situación sin deuda respecto de los pagos previsionales, aportes al Fondo Común Municipal y compromisos con proveedores; d) acuerdo del concejo.

Cabe recordar que la regla general en materia de endeudamiento dispone que es materia de ley la autorización para que el Estado, sus organismos y municipalidades puedan contratar empréstitos, recursos que en todo caso deben estar destinados a financiar proyectos específicos. Asimismo es materia de ley la celebración de cualquier clase de operación que pueda comprometer en forma directa o indirecta el crédito o la responsabilidad financiera del Estado, de sus organismos o de las municipalidades (artículo 63, números. 7 y 8 de la Constitución Política de la República).

**c) Operaciones de Años Anteriores.**

Registran los recursos que se perciben, por cualquier concepto, durante el ejercicio presupuestario siempre y cuando estos ingresos hayan sido devengados en ejercicios anteriores. Por ejemplo, patentes comerciales morosas.

**d) Saldo Inicial de Caja**

El saldo inicial neto de caja corresponde a los recursos propios del municipio que se encuentran en efectivo o en las cuentas corrientes bancarias al 1° de enero del respectivo año.

**2.4.3.1.2. INGRESOS DE TRANSFERENCIAS.**

Las municipalidades, además de los recursos anteriores, pueden acceder a fuentes externas de financiamiento para inversiones comunales. Estos recursos son administrados presupuestariamente a través de dos modalidades:

1. Como ingreso directo en el presupuesto municipal, en el caso de aquellas fuentes que se otorgan como partidas de ingreso municipal y que se devengan como gastos en inversión real. En estas situaciones, entre otros, se encuentra el Programa de Mejoramiento de Barrios y el Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal.
2. Como cuentas complementarias, en el caso de aquellos recursos que no ingresan al presupuesto municipal pero que la municipalidad sirve de puente entre el organismo ejecutor y el administrador. En este caso y entre otros, deben considerarse los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), del Fondo Social Presidente de la República, del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), del

Fondo Nacional para el Fomento del Deporte, los del Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes y el Programa de Seguridad Ciudadana.

#### **2.4.3.2. GASTOS PRESUPUESTARIOS.**

Una forma usual para examinar, analizar u operar sobre las cuentas del gasto municipal, es dividiéndolas en tres grupos, según la naturaleza y destino de ellas: de operación, de transferencias y de inversión.

##### **2.4.3.2.1. GASTOS DE OPERACIÓN.**

Los gastos corrientes son los gastos en que debe incurrir una municipalidad para funcionar y se clasifican en gastos en personal y gastos en bienes y servicios de consumo. Los gastos en personal corresponden a aquellos recursos destinados a pagar las remuneraciones del personal municipal y los gastos derivados de la misma actividad. Los gastos en bienes y servicios de consumo, corresponden a aquellos recursos destinados a la adquisición de bienes de consumo y servicios no personales necesarios para el cumplimiento de las funciones y actividades municipales.

Son los gastos normales y ordinarios para el funcionamiento administrativo del municipio. En otras palabras se trata de los gastos fijos e ineludibles en los cuales incurren en mayor o menor grado, todos los municipios del país.

Los gastos de operación se organizan en dos tipos: gastos en personal y gastos en bienes y servicios.

### **a) Gastos en Personal**

Son aquellos gastos referidos a los ingresos o remuneraciones obtenidos por el personal que trabaja en las municipalidades. Se trata de sueldos, viáticos, aguinaldos, honorarios y diversas contraprestaciones que se les paga por sus servicios personales.

Los cuatro tipos de contratos existentes en las municipalidades son:

- Planta: el contrato es indefinido, la remuneración es de acuerdo al grado.
- Contrata: el contrato es por un período determinado, su remuneración es de acuerdo al grado.
- Honorarios: contrato por tiempo definido, sueldo es pactado pudiendo ser asimilado a grado.
- Código del Trabajo: contrato por tiempo definido. Los componentes del sueldo son de acuerdo a esa ley.

### **Limitaciones para los gastos anuales en personal.**

- a) Cada municipalidad tiene una dotación de personal de planta definida por ley, la cual incluye los grados y escalafones.
- b) El gasto máximo anual en personal no debe ser superior al 35% de los Ingresos Propios.
- c) El gasto anual en personal a contrata no debe ser superior al 20% de lo que se gasta anualmente en personal de planta.
- d) El gasto anual en personal a honorarios no debe ser superior al 10% de lo que se gasta anualmente en personal de planta.

#### **2.4.3.2.2. GASTOS EN BIENES Y SERVICIOS.**

Los gastos en bienes y servicios están compuestos por dos grandes grupos:

- a) **Bienes y Servicios:** destinados al funcionamiento. Son los gastos por compras de artículos, insumos, servicios, materiales y todos aquellos productos necesarios para el adecuado funcionamiento del aparato administrativo y orgánico interno de la municipalidad.
  
- b) **Servicios a la Comunidad:** Corresponde a los gastos por el conjunto de servicios directos otorgados a la comunidad y que se encuentran asociados al funcionamiento y mantención de bienes de usos público que son de cargo de los municipios, tales como: alumbrado público de calles, mantención de áreas verdes, servicio de barrido de calles y recolección de basura, mantención de señalizaciones viales y semáforos, etc.

#### **2.4.3.2.3. GASTOS DE TRANSFERENCIAS.**

A diferencia de las compras de bienes o contratación de servicios donde la municipalidad aporta una cantidad de dinero por algo específico, sea tangible o no, en el caso de las transferencias se efectúan aportes sin que exista una prestación en bienes o servicios de quienes las reciben.

Las transferencias se dividen en dos grupos: transferencias al sector privado y transferencias al sector público.

##### **a) Transferencias al Sector Privado.**

Son aportes en dinero o especies destinadas a apoyar actividades que se realicen en beneficio de la comunidad o destinadas a resolver directamente situaciones de

asistencia social a personas naturales que se encuentren en graves dificultades. También se consideran transferencias algunas devoluciones por pagos equivocados o en exceso que se haya efectuadas a la municipalidad así como ciertas recaudaciones de tributos locales pero que, por ley, deben ser enviados a otros organismos (SENAME).

**b) Transferencias Destinadas a Personas Naturales.**

Corresponden a aportes tanto en dinero como en especies, destinados a personas naturales que por su condición destacada o condición social, merecen un estímulo o ayuda de parte de la municipalidad.

**c) Transferencias Destinadas a Instituciones.**

Las transferencias a Instituciones del sector Privado están constituidas fundamentalmente por las subvenciones a personas jurídicas sin fines de lucro que apoyen, desarrollen o colaboren en actividades propias del municipio.

Las municipalidades que administran la educación y salud a través de Corporaciones de derecho privado, deben imputar en esta cuenta los aportes que realicen para contribuir al financiamiento de estos servicios.

**d) Otros Gastos de Transferencias.**

En esta cuenta se imputan las transferencias que, a diferencia de las anteriores, no tienen como propósito la asistencia directa a la comunidad como por ejemplo, las devoluciones, el pago a los concejales por la asistencia a las sesiones del Concejo o la Sala Cuna.

**e) Transferencias al Sector Público.**

Estas transferencias son establecidas por ley, siendo por ellas en su mayoría obligatorias:

- Transferencias al Fondo Común Municipal del 67,5% de los Permisos de Circulación

- Transferencias al Servicio Nacional de Menores (SENAME) del 18% de la recaudación obtenida por las multas pagadas en el juzgado de policía local.
- Aportes al Fondo de Descontaminación Ambiental, para las municipalidades de la región metropolitana.
- Transferencias a los sectores de educación y salud en aquellos municipios que administran directamente a través de departamentos municipales estos servicios traspasados.
- Pago de las cuotas en su calidad de socios de la Asociación Chilena de Municipalidades.

#### **2.4.3.2.4. GASTOS DE INVERSION.**

El concepto de inversión implica un aporte de capital a la comuna. Las inversiones se refieren a bienes físicos que aumentan el patrimonio urbano comunal. Sin embargo, en el subtítulo de inversión real se imputa también la inversión que se realiza en bienes de capital para el uso de la administración municipal, la cual no es de beneficio directo de los habitantes.

##### **a) Inversión Real.**

La inversión que realizan las municipalidades se divide en inversión real e inversión financiera.

La inversión real se compone de:

- Inversión en la Municipalidad: corresponde a las inversiones en equipos computacionales, vehículos, maquinarias de movimiento de tierras, terrenos y edificios, todos para la adecuada gestión municipal. Incluye los estudios de proyectos de inversión.

- Inversión en la Comuna: corresponde a lo que en el presupuesto se denomina como “Inversión Regional” y se refiere a las obras de pavimentación, ripiado de caminos, construcción de puentes y pasarelas, instalación de alumbrado público, alcantarillado, parques, etc. El ítem inversión a la comunidad corresponde a los gastos destinados a invertir en proyectos que promuevan el adelanto y el desarrollo local.

**b) Inversión Financiera.**

Corresponde a la compra de valores mobiliarios, instrumentos financieros, colocaciones en el mercado de capitales y la concesión de préstamos y anticipos.

**2.4.3.2.5. OTROS GASTOS.**

**OPERACIONES AÑOS ANTERIORES.**

Son aquellas devengadas en el año anterior pero cuyo pago no alcanzó a efectuarse en dicho período. Se trata de gastos en personal, bienes y servicios de consumo e inversión para funcionamiento municipal que fueron realizados el año anterior e incluso habiéndose recepcionado la factura correspondiente por estos compromisos, pero que por razones de tiempo u otra, no se alcanzaron a pagar antes del 31 de diciembre.

**OTROS COMPROMISOS PENDIENTES.**

Son gastos correspondientes a años anteriores pero que, a diferencia del caso anterior, no se devengaron en dicho período. Debido a que la factura, por el bien o servicio prestado al municipio se recepcionó en el año siguiente.

#### SALDO FINAL DE CAJA.

Corresponde a la provisión de fondos que debe realizarse para cubrir los gastos de los primeros días del año siguiente.

#### **2.4.4. PRESUPUESTO DE LA MUNICIPALIDAD DE QUINCHAO.**

En cumplimiento a lo señalado por la ley orgánica constitucional de municipalidades, la municipalidad de Quinchao, a través de su alcalde, debe presentar al Concejo municipal a más tardar en la primera semana del mes de octubre el presupuesto que ejecutará el municipio durante el año siguiente.

Para estos efectos en el mes de Agosto de cada año, el Departamento Secplan del municipio, unidad encargada de coordinar la elaboración del presupuesto municipal, comienza a trabajar con los diversos departamentos y unidades municipales a trazar los diferentes proyectos, programas y actividades que se llevará a cabo durante el año siguiente. De la misma forma, en conjunto con la Dirección de Administración y Finanzas, se determinan los recursos que se requieren para la cancelación de las remuneraciones del personal del municipio, tanto de planta, contrata y honorarios, también con esta dirección municipal se determinan los recursos que serán destinados para los gastos de funcionamiento de la municipalidad, tales como servicios básicos, mantenimiento, pagos de servicios orientados hacia la comunidad: alumbrado público, aseo, áreas verdes. Por otra parte la Secplan, en conjunto con el alcalde, determinan la cantidad de recursos que se destinarán a transferencias para las organizaciones comunitarias de la comuna y en conjunto con la Corporación municipal de educación y salud se determina cuantos recursos se transferirán tanto para la educación como la salud municipalizada. Finalmente con la Dirección de obras municipales se determinan los

proyectos de inversión que se ejecutarán durante el año siguiente con fondos municipales.

Para la confección del presupuesto, el municipio tiene como base el marco presupuestario que determina los ingresos probables que se prevé que tendrá la municipalidad durante el año siguiente, en el caso de la municipalidad de Quinchao, al igual que la mayoría de los municipios del país, los ingresos están fuertemente condicionados por el fondo común municipal, el cual representa la principal fuente de recursos. Los demás recursos provienen del impuesto territorial, patentes municipales, permisos de circulación, derechos de aseo, otros derechos municipales, multas del juzgado de policía local y otros ingresos. Además el municipio recibe transferencias para gastos de capital, las cuales están destinadas exclusivamente para la ejecución de proyectos de inversión en la comunidad.

La estimación de los ingresos para la confección del presupuesto generalmente se efectúa sobre la base del comportamiento histórico que han tenido las diversas partidas de ingresos durante los últimos años, incorporándole algún factor de actualización, como la variación del I.P.C. de los últimos doce meses. Adicionalmente se considera algún otro factor relevante que se conozca que pueda afectar los ingresos, en alguna de las cuentas que componen el presupuesto.

Los ingresos estimados, condicionan el nivel de gasto total que puede tener el municipio durante el año presupuestario.

Para el caso de la estimación de los gastos presupuestarios, se utilizan diversos factores para proyectar cada uno de los componentes del clasificador presupuestario de gastos. En el caso del subtítulo 21, de gastos en personal, el municipio de Quinchao utiliza la información histórica de la planilla, actualizándose los costos, en base a una estimación de lo que será el reajuste de sueldos del sector público, ya que a la fecha de confección del presupuesto aún no se conoce el factor de dicho reajuste. En cuanto al personal a honorarios, se proyecta en base a la cantidad de personal que se requerirá para

cada uno de los programas que se planea ejecutar y el tipo de recurso humano que se utilizará en cada caso.

En cuanto a la proyección de los gastos del subtítulo 22, de bienes y servicios de consumo, se efectúa en base a la información histórica, reajustada por la variación acumulada durante los últimos doce meses. Se utiliza este factor, ya que las cuentas que intervienen principalmente son servicios básicos que se reajustan en base al índice de precios al consumidor, las demás cuentas de este subtítulo corresponden a la adquisición de bienes e insumos que de igual manera se estimarán en base a los gastos de años anteriores reajustados por el ipc, siempre y cuando no exista antecedente de algún cambio relevante que haga que la cuenta tenga un comportamiento en otro sentido.

Otro componente relevante de los gastos presupuestarios, dice relación con las transferencias que efectúa el municipio tanto al sector privado como a otras entidades públicas; en el primer caso destacan las transferencias para asistencia social, las cuales se estiman en base al comportamiento de los años anteriores; también destacan las transferencias que efectúa la municipalidad para la educación municipalizada de la comuna y la atención primaria de salud, las que en el caso de la comuna de Quinchao, se administran mediante una corporación creada para estos fines, los montos destinados en estos casos dependen de los eventuales déficits que tengan dicha corporación y eventuales compromisos que se asuman para el año siguiente. Finalmente en cuanto a transferencias al sector privado que realiza el municipio se consideran las subvenciones a las organizaciones comunitarias, destinadas a financiar pequeñas iniciativas que generen dichas instituciones. En cuanto a las transferencias a otras entidades públicas, generalmente se sustentan en base a convenios suscritos con el municipio, por lo cual el monto a transferir se refleja en el citado convenio, o bien son establecidas en alguna ley específica.

Otro componente de los gastos presupuestarios municipal corresponde a la adquisición de activos no financieros, la cual incorpora la inversión que efectúa el municipio en terrenos, edificios, mobiliarios, equipos y vehículos. Este subtítulo

incorpora aquellas partidas que implican la compra de activo fijo que es utilizado en el funcionamiento de la municipalidad.

Finalmente, el clasificador presupuestario de gastos contempla como subtítulo relevante, las iniciativas de inversión, las cuales corresponden a los proyectos de infraestructura que efectúa el municipio en el territorio comunal y que están orientados al uso comunitario. Este subtítulo, en el caso del municipio de Quinchao ha ido variando el origen de los fondos en el transcurso del tiempo, por lo cual, gran parte de la inversión en infraestructura actualmente se realiza con fondos externos, provenientes de diversos fondos concursables, algunos de los cuales transfieren los fondos al municipio para que sean incorporados al presupuesto para generar los respectivos pagos, en cambio otros proyectos no incorporan recursos al presupuesto municipal.

Cabe destacar que cada vez adquieren mayor importancia dentro del presupuesto de gastos los subtítulos de gastos en personal, en especial por el incremento de la contratación de recursos humanos en los diferentes subprogramas de gestión del presupuesto. De la misma forma, se incrementan los gastos en bienes y servicios de consumo, producto de los mayores costos en servicios básicos, pagos de servicios hacia la comunidad, mantenimiento y reparaciones tanto de edificaciones como vehículos. También se incrementan año a año las transferencias de recursos a las áreas de educación y salud producto de los mayores compromisos que se van asumiendo para mejorar la atención en estas áreas tan sensibles del quehacer municipal. En cuanto al subtítulo de iniciativas de inversión se puede señalar que ha ido decreciendo a través de los años, por lo cual, estas inversiones han ido derivando hacia financiamiento con fondos externos, por lo cual, el municipio ha tenido que realizar mayores esfuerzos para generar una cartera más amplia de proyectos que postulan a fuentes externas.

El presupuesto municipal sufre modificaciones durante el ejercicio presupuestario, producto de los ajustes que se realizan a través de las modificaciones presupuestarias para corregir eventuales desvíos tanto en los ingresos como en los gastos estimados. De la misma forma, durante el año se incorporan al presupuesto recursos

provenientes de iniciativas de inversión que postula el municipio a diversas fuentes de financiamiento externas. Por esta razón, el presupuesto ejecutado o al final del año presupuestario, es mayor que el presupuesto inicial.

Como ya se señaló anteriormente, el aporte del fondo común municipal en el presupuesto total de la municipalidad de Quinchao, tiene un peso muy importante. De esta forma, en los últimos tres años la contribución de dicho fondo ha fluctuado en torno al 80 % del presupuesto anual del municipio, por lo cual, se puede indicar que el presupuesto de la municipalidad de Quinchao, es altamente dependiente del fondo común municipal.

#### **2.4.5. PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS.**

##### **2.4.5.1. Orígenes de los Presupuestos Participativos.**

El origen de los Presupuestos Participativos se remonta a 1989, cuando en Porto Alegre, Brasil, se inicia un innovador proceso de gestión del presupuesto municipal.

Una segunda fase del presupuesto participativo se llevó a cabo entre 1997-2000, donde se masifica esta idea en otras partes de Brasil. Desde el año 2004 en adelante comenzó a expandirse a otros países de Sudamérica, Centro América y algunos países de Europa.

Desde la primera experiencia en Porto Alegre, Brasil, se estima que alrededor de 300 ciudades y localidades de los más diversos tamaños y características, fundamentalmente de Latinoamérica y Europa, lo están aplicando. En los países donde se ha implementado, éstos se han adaptado a las características propias de la cultura política, a la organización política-administrativa y lógicas de financiamiento local.

En la práctica los Presupuestos Participativos pueden asumir diversas formas y ser de distinta envergadura, pero coinciden en un aspecto central, representado por el principio de la participación: es una herramienta metodológica que a través de procesos de información - deliberación - decisión - control sobre una parte significativa de la inversión comunal, permite a vecinos y vecinas ser partícipes activos en la toma de decisiones relacionadas con el uso y destino de los recursos municipales en general.

Debido a los buenos resultados alcanzados a nivel internacional, los Presupuestos Participativos son considerados como ejemplo de “buenas prácticas” de gestión local por entidades tales como el Banco Mundial, las Naciones Unidas y el Foro Social Mundial.

Es por todo lo anterior y considerando que los gobiernos locales se han convertido en un conjunto de desafíos y oportunidades, en especial considerando que son estos los que tienen el contacto más directo y permanente con los ciudadanos, sus demandas, sueños y aspiraciones, que la experiencia de los presupuestos participativos ha significado un enorme aporte a la democracia local y a la participación ciudadana en aquellas comunas del país donde se ha implementado como una decisión política del alcalde de turno, y que resulta trascendente instalar esta experiencia en todas y cada una de las comunas del país, atendiendo sus realidades y particularidades propias, y proyectar esta experiencia en el tiempo institucionalizando los presupuestos participativos como una herramienta de gestión y de participación ciudadana.

#### **2.4.5.2. Presupuestos participativos en Chile.**

“En Chile, a diferencia de los que sucede en Brasil, el presupuesto participativo se entiende como un proceso de participación de ciudadanos en la decisión de una parte del presupuesto municipal, especialmente en lo referido al ítem de inversión a la comunidad” (El Presupuesto Participativo en Chile y las condiciones previas para su desarrollo: Entre nueva izquierda y liberales, Egon Montecinos).

Los municipios que lo han implementado desde el año 2001 a la fecha son 37, y en ellos la ciudadanía participa directamente sobre un monto de recursos que en promedio no supera el 4% del presupuesto municipal global.

Hacia el año 2001 el municipio de Cerro Navia ubicado en la región Metropolitana, incorporó la metodología de Presupuestos Participativos en su gestión para hacer tomar parte a ciudadanos y organizaciones en las decisiones de una pequeña porción del presupuesto municipal total, en específico de 200 millones de pesos (400 mil dólares aproximadamente), lo cual representa cerca del 4% del presupuesto municipal total de esa municipalidad. Años más tarde se sumaron municipios como el de Buín (2003), San Joaquín (2003); Illapel (2004); Negrete (2003), La Pintana (2003); Talca (2006), Rancagua (2005), Lautaro (2006), Freirina (2006), Purranque (2006). Estos municipios, en especial los primeros cinco, hasta hoy representan en Chile el selecto grupo de comunas que han logrado sostener en el tiempo por más de tres años este mecanismo de participación ciudadana. Existe otro grupo de municipios que han manifestado interés en comenzar con este instrumento de gestión y que se encuentran dando sus primeros pasos para consolidar dicho proceso.

Esta primera aproximación a la realidad chilena indica que de un total de 345 municipios, sólo 11 han logrado incorporar de manera seria y decidida este mecanismo de apertura democrática. Este número no representa más allá del 4% del total de municipios del país. En el cuadro siguiente se muestra la realidad política, demográfica y social del total de municipios que hasta el año 2007 han implementado presupuesto participativo.

CUADRO N° 1: Municipios Chilenos con Presupuesto Participativo por más de 3 años

Municipio	Región	Población	Urbano	Monto y %destinado a PP
Cerro Navia	Metropolitana	143.035	100%	300.000.000
<u>San Joaquín</u>	Metropolitana	87.035	100%	150.000.000
<u>Buín</u>	Metropolitana	70.206	87%	120.000.000
<u>Illapel</u>	Coquimbo	31.304	71%	No destina
<u>Negrete</u>	Bio Bio	8.884	65%	60.000.000
<u>La Pintana</u>	Metropolitana	201.183	100%	300.000.000
Talca	Maule	227.674	96%	300.000.000
Rancagua	Ohiggins	234.757	96%	150.000.000
Lautaro	Araucanía	34.662	65%	40.000.000
Freirina	Coquimbo	5.861	57%	s/I
Purranque	Los Lagos	20.905	62%	11.000.000

Fuente: El Presupuesto Participativo en Chile y las condiciones previas para su desarrollo:

Entre nueva izquierda y liberal, Egon Montecinos.

A seis años de la primera experiencia de presupuesto participativo en Chile, se puede observar que la causa de su inicio no tiene relación directa con el diseño institucional descentralizado, ni menos con variables financieras como presupuesto

municipal, o aspectos demográficos como ruralidad o pobreza. Por ejemplo, en este selecto grupo podemos encontrar municipios con una alta ruralidad, como Negrete y Purranque, como también municipios eminentemente urbanos como San Joaquín, Cerro Navia y Talca. En cuanto a los antecedentes financieros, los municipios de Illapel, Negrete, Freirina y Purranque cuentan con presupuestos municipales bajo la media nacional, el municipio de Buín se encuentra levemente por sobre la media nacional y los municipios de Cerro Navia, San Joaquín, Talca y Rancagua presentan altos presupuestos municipales ya que cada uno de ellos supera el promedio nacional.

“La implementación de Presupuestos Participativos, en la totalidad de los municipios del país contribuye a mejorar la calidad de la democracia, situando como eje de la gestión de los gobiernos locales a los ciudadanos. Desde esta perspectiva se supera la idea de meros clientes o usuarios de los servicios municipales, instalando el principio de co-responsabilidad, al reconocerles a los ciudadanos la capacidad de elaborar diagnósticos, definir las prioridades de inversión, proponer iniciativas, proyectos y programas, y de fiscalizar la gestión pública”. (El Presupuesto Participativo en Chile y las condiciones previas para su desarrollo: Entre nueva izquierda y liberales, Egon Montecinos).

De manera sostenida sólo 13 municipios han logrado implementarlo por más de 4 años consecutivos. Para el caso Chileno no hay un patrón común que sea característico a los que lo ejecutan, dado que se manifiesta en municipios altamente urbanos, rurales, del norte, del centro, del sur y en municipios de la concertación y de la alianza. La participación de los ciudadanos se realiza mediante el voto directo y es vinculante a la ejecución de proyectos en la mayoría de los casos. En el proceso de selección de proyectos participan ciudadanos mayores de 15 años, oscilando su participación entre el 1% y el 25% de la población total de ese universo. En este sentido, destaca el municipio de San Antonio, que alcanza el mayor porcentaje de participación al momento de la votación de proyectos, superando incluso ampliamente a experiencias internacionales en esta materia.

El factor determinante para su inicio es la voluntad política del alcalde. Para el sostenimiento en el tiempo, se suma la disposición y capacidad de los equipos técnicos involucrados. El rol de la sociedad civil para sostener este mecanismo aún es frágil, ya que han existido municipios que por voluntad política han decidido discontinuar este mecanismo y no se ha observado de parte de la sociedad civil reacción por recuperar o mantener estos espacios de participación. En general, las experiencias chilenas de presupuesto participativo gozan de mucho reconocimiento entre los ciudadanos. Por ello, y a pesar de las limitantes existentes en Chile para impulsar procesos participativos, se observa en estos casos que se están configurando procesos de democracia participativa con niveles muy intensos en barrios –o territorios-, claro está, sobre proyectos menores y sin lograr aún que esa participación incida en la formulación de políticas públicas de mayor impacto territorial.

Estas experiencias abren espacios participativos, pero con limitaciones para provocar incidencia ciudadana mayor en la gestión municipal. Esto se debe a la escasa descentralización del Estado, pocas atribuciones de los municipios, y al bajo empoderamiento logrado por la sociedad civil. Todo ello configura un modelo de presupuesto participativo que resulta ser un instrumento sustantivo, pero para activar una etapa primaria de participación ciudadana en los asuntos públicos. Por ello, es necesario potenciar estas iniciativas, pero superando las limitaciones mencionadas, de lo contrario los presupuestos participativos se pueden transformar en mecanismos participativos fácilmente cooptables por actores representativos, especialmente cuando la sociedad civil no logra empoderarse de los procesos, y la voluntad política es excesivamente protagónica.

(1): Egon Montecinos, presupuestos participativos en Chile.

### **2.4.5.3. Metodologías de aplicación del Presupuesto Participativo en Chile.**

En cuanto al diseño y metodología del presupuesto participativo se puede indicar que hasta la fecha han existido diferentes modalidades y estilos que expresan la profundidad institucional que ha tenido el instrumento de gestión en los municipios Chilenos, los cuales se presentan a continuación, tomando como referencia el estudio realizado por César Paglai, investigador de la Fundación para la Superación de la Pobreza y Egon Montecinos, académico de la Universidad de los Lagos, cuyos resultados fueron presentados en el documento denominado “Presupuestos participativos en Chile: Experiencias y aprendizajes”.

#### **Buín.**

La estructura del presupuesto participativo del municipio de Buín se encuentra reglamentada, lo cual le otorga cierta legitimidad y obligatoriedad especialmente en los funcionarios municipales, alcalde y concejales. La estructura que tiene el presupuesto participativo es la siguiente: Mesa Comunal, Mesa Técnica, Mesa Local, Asambleas de la Mesa Comunal. Las funciones de la mesa comunal son conocer el desarrollo y evolución general del presupuesto participativo y velar por el respeto e independencia de la voluntad popular (Salinas 2005).

La Mesa Técnica está integrada por los coordinadores territoriales, los directores municipales y la administración municipal. La función principal de esta instancia es prestar la asistencia técnica a las mesas locales en la formulación de los proyectos participativos (Salinas 2005). Las Mesas Locales, representan a los 10 territorios en que se divide la comuna y están integradas por representantes de las distintas direcciones municipales (un coordinador(a) y su equipo de trabajo), y a lo menos dos delegados elegidos por la Asamblea Local. Cada Mesa Local planifica y ejecuta a lo menos tres asambleas en las que desarrollan las etapas del proceso de pp (Dirección de Desarrollo Comunitario de Buín 2005).

Finalmente, las Asambleas Locales se transforman en la principal instancia del presupuesto participativo y están compuestas por todas aquellas personas con edad igual o superior a los 15 años, que residen en el sector y su principal función es presentar proyectos que permitan la solución de las problemáticas, elegirlos a través de votación, fiscalizar el desarrollo de los proyectos, proponer alternativas de financiamiento y complementariedad de los recursos fiscales (Salinas 2005).

### **Negrete.**

En el municipio de Negrete el presupuesto participativo no está reglamentado de manera tan específica como en el caso de Buín, existen más bien orientaciones genéricas y cada año se van cambiando las reglas del juego producto de la interacción entre funcionarios municipales, comunidad y actores políticos (Díaz 2005). En la implementación del presupuesto participativo se vinculan todas las direcciones municipales y la participación de los funcionarios municipales en promedio llega a las 35 personas de un total de 44 (Jaque y Díaz 2005).

Para implementar el presupuesto participativo, la municipalidad de Negrete dividió la comuna en 2 territorios urbanos y 3 territorios rurales, siendo en ellas donde se trabaja principalmente con ciudadanos y organizaciones. Para la realización de las asambleas, la municipalidad se asegura de facilitar las condiciones físicas y de recursos humanos para el buen desenvolvimiento de las actividades, es así como cada mesa territorial cuenta con 2 funcionarios municipales para el apoyo del proceso (Administración Municipal de Negrete 2005). Las funciones fundamentales de las mesas son asegurar que se discutan las necesidades y propuestas sentidas por la ciudadanía, las cuales posteriormente y con el apoyo de la municipalidad son transformadas en proyectos de inversión (Díaz 2005). La segunda función es elegir, de entre los ciudadanos participantes de la mesa, a los delegados territoriales del presupuesto participativo, los cuales finalmente tendrán la función de seleccionar y fiscalizar los proyectos de inversión surgidos en las asambleas territoriales (Díaz 2005).

### **Illapel.**

En el Municipio de Illapel la estructura del presupuesto participativo está reglamentada e incorporada en la ordenanza municipal. La diferencia sustantiva está en que en la comuna de Illapel, el presupuesto participativo es liderado por las Juntas de Vecinos Rurales y Urbanas y apoyado por la municipalidad. Para implementarlo, la municipalidad dividió la comuna en 11 territorios, 5 urbanos y 6 rurales (Dirección de Desarrollo Comunitario de Illapel 2005). Para el establecimiento de los territorios se utilizaron criterios de tipo geográficos (cercanía física), históricos y culturales. Cada uno de los territorios está conformado principalmente por juntas de vecinos y organizaciones de naturaleza funcional. El proceso comienza en Abril o Mayo de cada año, en esa fecha, el Alcalde y los Concejales Municipales dan cuenta pública de la gestión presupuestaria del año anterior y de los compromisos adquiridos en la gestión municipal del año en curso en las once Asambleas Territoriales. Posterior a ello, cada territorio de manera particular se reúne para realizar diálogos ciudadanos y mediante metodologías participativas definen sus principales problemas y necesidades para el año venidero (Gálvez y Vidaurre 2005). En las asambleas territoriales se elige 1 delegado titular del presupuesto participativo y 1 delegado suplente. Después de terminada la ronda de asambleas territoriales, se hace una asamblea comunal de delegados del presupuesto participativo, los cuales plantean todos los pedidos y necesidades previamente definidos y ordenados en y por cada territorio (Vidaurre 2005). Finalmente este grupo de delegados presenta las demandas al concejo municipal, las cuales generalmente tienden a ser 3 por territorio, en esta instancia, finalmente son sancionadas y decididas las necesidades para su ejecución.

Luego de este proceso se elige la “comisión de seguimiento”, la cual está integrada por actores políticos, técnicos y sociales. Dicha “comisión de seguimiento”, encargada de fiscalizar y rendir cuentas a la ciudadanía se reúne durante los meses de agosto y noviembre a fin de revisar la situación de los compromisos adquiridos en

relación a las demandas de la comunidad y de adoptar medidas para asegurar su cumplimiento (Vidaurre 2005).

### **San Joaquín.**

En el municipio de San Joaquín, la estructura del presupuesto participativo está reglamentada e incorporada en la ordenanza municipal (Secretaría de Planificación Comunal del Municipio de San Joaquín 2005). Para implementarlo, la municipalidad dividió la comuna en 7 territorios urbanos que responden a identidades territoriales que históricamente se han encontrado delimitadas. Cada uno de ellos tiene un coordinador territorial, el cual es funcionario municipal quien a su vez cuenta con un equipo de apoyo de 10 funcionarios municipales, más el apoyo que brindan los delegados territoriales (dirigentes sociales).

El proceso en San Joaquín comienza aproximadamente en Abril o Mayo de cada año con la campaña de difusión. En este proceso de difusión la municipalidad da a conocer el proceso y el reglamento del presupuesto participativo (Sánchez 2005). Posterior a esta etapa, se programan 2 grandes asambleas comunales: una informativa y otra deliberativa. En la Asamblea Informativa cualquier persona u organización puede presentar proyectos a desarrollar en su respectivo territorio. Estos proyectos son recepcionados por el municipio con el objeto de realizar una evaluación técnica como principal filtro para continuar en el proceso. En esta primera asamblea la ciudadanía se inscribe, ya que es el mecanismo que les permite votar en la asamblea deliberativa (Sánchez 2005).

En la segunda asamblea (deliberativa), los participantes eligen los consejeros del presupuesto participativo y votan por 2 tipos de proyectos: proyectos que postulan al Fondo de Asignación Territorial Garantizado y proyectos que postulan al Fondo de Asignación por el Consejo del Presupuesto Participativo (Secretaría de Planificación Comunal del Municipio de San Joaquín 2005). En esta asamblea se realiza la votación de los proyectos y la elección de los consejeros del PP que integrarán el “consejo del

presupuesto participativo”. El objetivo principal de este consejo es deliberar sobre el uso que se le dará a los recursos de inversión destinados para este efecto. Después de estar constituido el “consejo de presupuesto participativo” se lleva a efecto una “Caravana de Prioridades”, que se realiza con la asistencia de sus miembros titulares. En ella se recorre la comuna a fin que cada consejero conozca los distintos proyectos presentados al Consejo de Presupuesto participativo por sus pares que representan a los demás territorios (Secretaría de Planificación Comunal del Municipio de San Joaquín 2005).

### **Cerro Navia.**

Finalmente en el municipio de Cerro Navia, la estructura del PP no está reglamentada ni incorporada en una ordenanza municipal, como consecuencia cada año van cambiando las reglas del juego, pero no producto de la interacción con la comunidad, sino que de acuerdo a la percepción que el municipio posee del proceso (Maluenda y Pagliai 2005).

Para implementarlo la municipalidad dividió la comuna en 8 territorios urbanos. El presupuesto participativo de Cerro Navia funciona bajo 2 modalidades: territorial y temática. Territorialmente la comuna está dividida en 8 territorios, cada uno de ellos tiene un coordinador territorial que es funcionario municipal, contratado a honorarios y capacitado para actuar como catalizador de las demandas de la comunidad. De esta forma, existe una mesa territorial que trabaja con todas la organizaciones territoriales y funcionales que allí existen. En este espacio se discuten las diversas necesidades y propuestas que son clasificadas en mesas temáticas. Una vez que se tienen clasificadas las necesidades y propuestas, se selecciona a los delegados temáticos territoriales. Estos delegados territoriales surgen del territorio y el número de ellos, depende de la cantidad de asistentes que formen parte de la mesa territorial.

Posterior a este proceso, en una gran asamblea comunal realizada en el mes de septiembre de cada año se eligen a los consejeros del presupuesto participativo. Estos consejeros tienen la función de deliberar y elegir finalmente los proyectos que serán

financiados por la municipalidad (Maluenda 2005). Este sistema genera incentivos para que los territorios puedan convocar a la mayor cantidad de personas, ya que uno de los criterios utilizados es la participación territorial y donde la convocatoria es menor, tienen como resultado, menos delegados, por tanto, tienen menos posibilidades de elegir consejeros (Maluenda 2005).

#### **2.4.5.4. La descentralización como factor limitante para el desarrollo del Presupuesto Participativo en Chile.**

El escaso margen de atribuciones fiscales de los municipios chilenos, hace que el proceso descentralizador no sea motivador para iniciar procesos de presupuestos participativos. En promedio, los municipios no deciden más allá del 8% de la inversión pública total que se ejecuta en su territorio, el 92% restante corresponde a recursos fiscales regionales y ministeriales. Mas bien, la descentralización genera incentivos para que los alcaldes se transformen en lobbystas regionales, así su tarea principal se convierte en buscar recursos fiscales frescos en el nivel regional o ministerial para financiar su cartera local de proyectos, ya que no cuentan con recursos suficientes para responder a las demandas que surgen en su comunidad.

Este fenómeno se genera porque a partir del año 1992 con la modificación a la ley 19.175 de gobiernos regionales, éstos órganos de gobierno pasaron de ser unidades administrativas, con un carácter eminentemente estratégico en el periodo de Pinochet, a constituirse en unidades fundamentales de la administración del Estado en la era democrática (Montecinos 2007). Tanto así que para el año 2004 la decisión sobre recursos fiscales alcanzó cerca del 52% de la inversión pública regional (Subdere 2004).

Por su parte, con la promulgación de la ley 18.695 (orgánica constitucional de municipalidades), las municipalidades sufrieron importantes transformaciones y se les entregaron numerosas responsabilidades de carácter administrativo. Mientras algunas

funciones se orientaron más hacia la administración y desarrollo del espacio urbano, otras involucraron una extensión de las funciones sociales (Subdere 2002). Una reforma fundamental fue aquella que permitió la elección directa y democrática de alcaldes y concejales, lo cual implicó, entre otras cosas, una ampliación de la agenda y de las responsabilidades políticas locales y en menor medida de las responsabilidades fiscales que hasta esa fecha manejaban los municipios. A diferencia del nivel regional -donde las autoridades políticas son designadas por el nivel central de gobierno- el énfasis en el nivel municipal se puso en un diseño institucional más político-administrativo que fiscal.

Como consecuencia, los municipios cuentan con atribuciones administrativas y políticas, pero siguen atados a las decisiones fiscales sobre qué, cuánto, cuándo y dónde invertir que son decididas fundamentalmente en el nivel regional y central. Este diseño institucional subnacional descentralizado, y el escaso margen de ingresos propios municipales, le genera diversos riesgos a un alcalde a la hora de pretender iniciar procesos con amplia participación ciudadana. En primer lugar les puede suceder que los problemas identificados en un proceso participativo no coincidan con los proyectos y recursos fiscales que pueden conseguir en el nivel central y/o regional, o simplemente puede suceder que un municipio no cuente con los recursos fiscales propios para implementar los proyectos definidos junto a la comunidad. Esta situación, que podríamos llamar “incertidumbre fiscal municipal”, lleva a pensar a un alcalde que, al iniciar un proceso de presupuesto participativo puede llegar a generar una expectativa de solución de un problema en su comunidad que no necesariamente puede resolver o que por lo menos nadie le asegura que conseguirá los recursos fiscales para ello (Montecinos 2007).

Ante esta situación, la mayoría de los alcaldes chilenos optan por un estilo de gestión conservador, de “soluciones en busca de problemas”, es decir, una vez que un alcalde se asegura que un determinado proyecto o recurso ministerial/regional fue conseguido o comprometido al municipio, se busca precisamente el problema en la comunidad. Desde esta perspectiva y bajo las reglas del juego político actual, la

descentralización no le produce ningún “incentivo fiscal” vinculante a un alcalde para iniciar un presupuesto participativo antes de superar su “incertidumbre fiscal”. Más aún, le puede resultar electoralmente pernicioso generar expectativas en la población que después no podría cumplir. Lo anterior ha hecho que la participación ciudadana aparezca en los instrumentos de planificación municipal, en la mayoría de las veces, en la etapa de diagnóstico en forma de consulta pero sólo cuando es exigida como requisito para acceder a algún proyecto de carácter ministerial o regional adoptando un carácter instrumental, coyuntural y/o funcional a la obtención de ciertos recursos provenientes del nivel central o regional.

De igual forma, y aun teniendo este contexto limitador que ofrece la descentralización, ha aparecido este selecto grupo de municipios que han impulsado presupuestos participativos con modalidades y diseños diferentes, siendo las más exitosas y las que más han perdurado en el tiempo, las que se han apegado a un modelo brasileño de presupuesto participativo, es decir, de carácter más deliberativo, vinculante y promotor de destacables procesos de fiscalización ciudadana de la gestión pública municipal.

#### **2.4.6. PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LA MUNICIPALIDAD DE PUERTO MONTT.**

La Municipalidad de Puerto Montt desarrolla este espacio de participación a través del Programa Presupuesto Participativo desde el año 2007, donde la comunidad puertomontina ha participado activamente a través de la formulación, votación y ejecución de proyectos de carácter comunitario.

Los objetivos del Programa Presupuesto Participativo son:

- 1. Fomentar la participación ciudadana.
- 2. Transparentar la entrega de los recursos municipales a organizaciones sociales.
- 3. Reducir el clientelismo.
- 4. Modernizar la Gestión Pública.
- 5. Fortalecer la democracia a nivel local.

El Presupuesto Participativo es un Instrumento de Planificación y Desarrollo Local, en el cual se invierten recursos municipales en iniciativas ciudadanas que benefician a la comunidad, permitiendo de esta forma incluir a la ciudadanía en las decisiones de la comuna.

Una de las características más importantes del programa presupuesto participativo, es que los proyectos que se ejecutan en los territorios no los elige el municipio sino que son los propios vecinos (as) los que a través de su voto manifiestan su voluntad. Los proyectos que son ganados a través de la votación son ejecutados por las propias organizaciones sociales.

Las Potencialidades del programa son las siguientes:

- **Un espacio ciudadano y abierto**, ya que es la ciudadanía quien propone iniciativas de inversión, a través de asambleas y jornadas de trabajo las cuales son abiertas e informadas Fomento del tejido organizativo e institucional, a través de la asociatividad y el trabajo conjunto y coordinado.
- **Fomento del tejido organizativo e institucional**, a través de la asociatividad y el trabajo conjunto y coordinado.
- **Desarrollo Territorial (enfoque geográfico)**, se entiende al abordar las relaciones económicas, sociales y culturales de un espacio determinado, atendiendo a sus características particulares respecto de las capacidades que éste tiene para satisfacer las necesidades de sus habitantes, aprovechando los recursos de los cuales dispone.

- **Redistribución equitativa de los recursos**, propiciando la entrega de recursos públicos en diversos territorios de la comuna, de forma parcelada año tras año.
- **Democracia directa**, esta se manifiesta en la creación de Asambleas y Jornadas de Trabajo Públicas, donde la ciudadanía perteneciente al territorio y las organizaciones participan y deciden.
- **Democracia Representativa**, en el transcurso del proceso se elegirá un Consejo Vecinal Participativo en cada uno de los territorios, los cuales estarán integrados por miembros de la comunidad quienes representarán al Territorio y serán el nexo directo con el municipio.
- **Fomento de la Participación Ciudadana**, es la comunidad quien elige democráticamente, a través de Consultas Vecinales los proyectos de inversión en su territorio.
- **Transparencia en el proceso presupuestario municipal**, al participar en la Consulta Vecinal, la comunidad conoce los proyectos a ejecutar en su Territorio, el valor y los plazos de éstos. Además, el Consejo Vecinal Participativo, es quien fiscaliza el correcto funcionamiento de los proyectos y quien apoya la correcta rendición de éstos.
- **Control Social**: que es ejercido por la propia Comunidad, lo cual permite el empoderamiento y la Responsabilización de todos en el desarrollo local de cada territorio.

El Municipio de Puerto Montt, a través del Alcalde Rabindranath Quinteros, propuso al Concejo Municipal implementar esta nueva modalidad de asignación de recursos hacia las organizaciones sociales denominada Programa Presupuesto Participativo. Este Programa, se inicia en la comuna de Puerto Montt el año 2007 como experiencia piloto, donde se intervinieron 3 sectores de la comuna: Mirasol, Pichipelluco y Piedra Azul, destinando un monto de \$70.000.000. Esta experiencia tuvo gran respuesta en la comunidad, a través de distintas instancias de participación como: Asambleas, presentación de proyectos y votación ciudadana alcanzando cerca

de los 2000 participantes. Debido al éxito obtenido en la experiencia piloto, el Concejo Municipal a través del Municipio, decidió replicar el programa en los años posteriores, desarrollándose en la actualidad su séptima versión, en las que se han ido incorporando nuevos sectores, llegando a abarcar toda la comuna.

En su diseño el Programa Presupuesto Participativo, propone una nueva modalidad de asignación de recursos económicos a organizaciones sociales de los distintos sectores de la comuna, donde es la población la que decide en qué invertir una parte de los recursos municipales, a través de consultas ciudadanas.

El Programa Presupuesto Participativo se implementa bajo la coordinación de la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO) de la Municipalidad de Puerto Montt, por medio de la Subdirección de Desarrollo Comunitario, quien es el responsable de llevar a cabo el programa en la comuna.

Para el éxito del desarrollo de este programa, ha sido fundamental la participación de importantes actores como: el municipio, las organizaciones sociales y la ciudadanía en general, quienes deciden los proyectos a ejecutar a través de consultas ciudadana. La forma en que la municipalidad traspasa los fondos a las organizaciones elegidas es a través de subvención a las organizaciones sociales, quienes son las encargadas de ejecutar (manejar los recursos) y rendir posteriormente al municipio.

Cabe destacar, que el año 2011, el municipio de Puerto Montt incorporó una nueva modalidad de presupuesto participativo, que es el Presupuesto Participativo Juvenil, el cual está destinado a organizaciones juveniles de la comuna, destinando para estos efectos un monto de \$30.000.000.

El programa de presupuesto participativo de la municipalidad de Puerto Montt, dentro de la metodología que se ha definido trabaja parcializando la comuna en forma territorial, abarcando cada año una cantidad limitada de sectores a

intervenir a través del trabajo con las organizaciones sociales que pertenecen a dichos sectores.

Para el año 2012 se focalizaron 7 territorios dentro del territorio comunal, 5 urbanos y 2 rurales para trabajar el presupuesto participativo. Estos territorios disponen de \$ 170.000.000 del presupuesto de la municipalidad de Puerto Montt para que sean asignados a las organizaciones seleccionadas en base a las bases y reglamento que regulan el presupuesto participativo. De este presupuesto total se determina cuanto se le asigna a cada territorio de acuerdo a los siguientes criterios:

- Cantidad de habitantes por territorio
- Nivel de participación en votaciones de años anteriores
- Cantidad de recursos disponibles

Al fondo determinado por el presupuesto participativo pueden postular todas las organizaciones comunitarias, territoriales o funcionales sin fines de lucro que se encuentren insertas en los territorios focalizados por el municipio para el año respectivo, que se estén vigentes y que a su vez cumplan con las exigencias establecidas en el reglamento del presupuesto participativo.

La estructura del presupuesto participativo de la municipalidad de Puerto Montt contempla los siguientes estamentos, cada uno de los cuales desempeña un rol específico en la ejecución del programa:

- Mesa Técnica Municipal
- Equipo Técnico Presupuesto Participativo
- Mesa Técnica Local
- Consejo Vecinal

Tanto la mesa técnica municipal como el equipo técnico del presupuesto participativo está conformado por funcionarios del municipio o contratados por este, en cambio el Concejo vecinal lo integran representantes de las organizaciones y de la comunidad de los territorios focalizados y la mesa técnica local la conforman los integrantes del equipo técnico del presupuesto participativo y del Concejo vecinal.

El monto considerado para presupuesto participativo por la municipalidad de Puerto Montt, el que asciende a \$ 170.000.000 para el año 2012, representa solo el 0,88 % del presupuesto total del municipio. Por otro lado si se compara con el presupuesto destinado a transferencias a organizaciones comunitarias dicho monto alcanza a un 57,54% de las transferencias. Esto refleja que si bien es un paso importante el instaurar el presupuesto participativo como metodología de asignación de recursos del municipio, la magnitud de los recursos involucrados es mínima, por lo que todavía gran parte de los recursos son definidos por la administración municipal.

## **2.5. ANÁLISIS SOBRE APLICACIÓN DE INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN DE LA GESTIÓN MUNICIPAL.**

De acuerdo a los antecedentes recabados en el desarrollo de este estudio se pudo constatar varios problemas que ocurren con la elaboración y posterior aplicación de los instrumentos de planificación de la gestión municipal, a saber:

- Falta de articulación entre los instrumentos de planificación, generalmente son elaborados de forma aislada, sin considerar que tienen que estar relacionados entre sí. De esta forma el plan de desarrollo comunal, debe estar en concordancia con lo que plantea el Plan Regulador Comunal como instrumento rector del territorio comunal, espacio en donde se materializa el Pladeco. De igual manera el presupuesto municipal necesariamente debe contener aquellos proyectos e iniciativas que plantea el Pladeco para que sean financiadas con recursos de este presupuesto.
- Por otra parte, existe una carencia de participación real de la ciudadanía, en el proceso de elaboración de los instrumentos de planificación, o si ocurre, esta solo se manifiesta para dar cumplimiento con la formalidad de participación ciudadana.
- Una vez que entran en vigencia los instrumentos de planificación, no son considerados como una guía para la gestión, en especial en el caso del Plan de Desarrollo Comunal, rara vez se consulta, sino que lo que comúnmente ocurre es que la gestión del municipio se realiza siguiendo la coyuntura y las exigencias del momento.

En cuanto al presupuesto municipal, se ha podido constatar que en muchos casos es visto como un ejercicio formal de ordenamiento de ingresos y

gastos, sujeto a un formato específico. Si bien dicho formato permite controlar la regularidad y transparencia de los ingresos y gastos municipales, no parece ser suficientemente comprendido por los encargados municipales, observándose falencias, errores y omisiones en su elaboración.

Algunos elementos a considerar en este punto son:

- La planificación presupuestaria no es una práctica generalizada al interior de las municipalidades. Esta actividad se limita, en muchos casos, a la elaboración del presupuesto anual en función del año anterior, con escasa participación de las unidades de la institución. La proyección presupuestaria que se realiza es, por lo general, una corrección inflacionaria. El presupuesto se concibe, de esta forma, como un objetivo aislado más que como una herramienta de gestión.
- Esta inercia en las prácticas presupuestarias municipales ha hecho muy poco eficiente el manejo de los recursos a nivel local. La inexistencia de presupuestos por unidades o por programas, la carencia de sistemas de control de costos y otros factores atentan en forma permanente contra la gestión municipal.

Estas limitaciones han significado que un buen número de municipios presenten las siguientes características:

- Improvisación con respecto a la ejecución presupuestaria producto de la falta de coordinación y sistematización en el proceso de elaboración del presupuesto.
- La asignación presupuestaria no responde a un sistema de prioridades, lo que genera un destino arbitrario y tradicional de recursos a distintos ítems del presupuesto.
- El presupuesto no se elabora en función de proyectos determinados, lo cual dificulta el proceso de control presupuestario y limita el horizonte de planificación.

De esta forma los instrumentos de gestión, se convierten en letra muerta, por un lado no son considerados por el equipo municipal ni por las autoridades políticas del municipio en la gestión cotidiana y por otro lado, no son validados por quienes son la razón de ser de la gestión municipal, la comunidad, por el hecho de no haber sido considerados en su formulación.

Para revertir esta situación, se plantea en primer término que los diversos instrumentos de gestión que utiliza la gestión de los municipios, tienen que considerar como un actor clave en el proceso de formulación a la comunidad, dado que estos son los usuarios finales del quehacer municipal. De esta forma se posibilitará elaborar estrategias de intervención, proyectos y programas mucho más efectivos, que vayan en la dirección que los usuarios esperan y no en la que los planificadores piensan que debería ser.

Este proceso de participación ciudadana también se debe manifestar durante la fase de implementación, ya que de esta forma los usuarios finales de los diversos proyectos o programas ejecutados por el municipio tendrán una mejor recepción hacia estos, mejorando a su vez su nivel de satisfacción. Además la intervención de la comunidad durante la fase de implementación permitirá detectar a tiempo eventuales problemas, los cuales pueden ser corregidos a tiempo.

En relación a la articulación de los diversos instrumentos de planificación, se sugiere que tiene que existir necesariamente una coordinación por un lado entre el Plan regulador Comunal y el Plan de Desarrollo Comunal, ya que el primero regula el uso del territorio comunal, señalando el tipo de actividad que se puede materializar en cada una de las zonas definidas, las cuales a su vez deben considerar los proyectos considerados en el Plan de Desarrollo Comunal. A su vez el presupuesto municipal anual, debe considerar los recursos necesarios para ejecutar los proyectos, programas y actividades que considera el Plan de Desarrollo Comunal que deben ejecutarse cada año con financiamiento municipal.

### 3. CONCLUSIONES.

Los diversos instrumentos de la gestión municipal deben necesariamente estar en sintonía entre sí, de esta forma los Planes de Desarrollo Local (PLADECOS), deben estar en concordancia con los Planes reguladores Comunes y a su vez el presupuesto municipal debe ser la expresión de lo que plantea tanto el PLADECO como el Plan Regulador, ya que de esta forma dichos instrumentos contribuirán a una gestión local más eficiente, oportuna y de mayor impacto territorial. De la misma forma estos instrumentos locales deben estar en sintonía con la escala regional, en particular, con la Estrategia de Desarrollo Regional.

Sin embargo, la experiencia muestra que al PLADECO no se le da toda la importancia que tiene para la gestión municipal, la principal explicación de esto se encuentra en el propio funcionamiento del aparato público. Desde un punto de vista político, el PLADECO aún incide débilmente en la captación de recursos regionales y sectoriales, apareciendo más rentable la comunicación directa con las autoridades pertinentes para lograr la aprobación de recursos, que la existencia de un Plan técnica y socialmente consensuado.

Asimismo, son evidentes las dificultades de inserción del PLADECO en una estructura de planificación comunal compuesta por una variada gama de instrumentos que responden, por lo general, a una lógica sectorial. Lo anterior se manifiesta en frecuentes descoordinaciones, tanto al interior de la administración municipal como en su relación con las políticas y programas del Gobierno Central y Gobiernos Regionales, que reflejan la escasa consideración que se otorga al PLADECO, por ejemplo, al momento de elaborar el presupuesto anual municipal.

Por otro lado, para que la comunidad se sienta partícipe de la gestión que desarrolla su municipio, es imprescindible que sean incorporados en los procesos de planificación que desarrolla la municipalidad, lo que actualmente sucede en muy pocas municipalidades del país, la realidad nos indica que más bien son excepciones. Por lo

tanto, los instrumentos de planificación utilizados en la gestión municipal usualmente son elaborados a puertas cerradas, sin considerar la participación de los vecinos. De esta forma los Planes de desarrollo Comunal, Planes reguladores y presupuesto municipal incorporan solo la opinión de los integrantes de los equipos técnicos municipales o bien de consultoras externas que participan del proceso, del alcalde y Concejo Municipal. Esta exclusión de la comunidad de los procesos de planificación del desarrollo comunal genera que quienes son los usuarios finales de la gestión del municipio se sientan distante de la gestión municipal y finalmente no valoricen los proyectos y acciones que elabora la municipalidad.

Esta exclusión de la comunidad de la gestión municipal, obedece muchas veces al estilo de liderazgo de los alcaldes, más bien autoritario, y a la visión tanto del alcalde como del Concejo Comunal, en el sentido que una mayor participación de los vecinos en la gestión de los municipios implica pérdida del poder de decisión que normalmente les corresponde a dichas autoridades. Sin embargo, si se quiere que la comunidad valide el accionar del municipio, se requiere la voluntad para ir incorporándolo gradualmente en los procesos de planificación y de decisión que desarrolla dicha institución.

Para que los municipios se adapten a estos nuevos requerimientos, que se originan por la asignación de nuevas atribuciones que se les traspasan del gobierno central, además de responder de mejor forma a las nuevas exigencias que le imponen una ciudadanía más exigente, empoderada y consciente de sus derechos, además del creciente cambio que vive la sociedad a raíz de la evolución de la tecnología, la que se ha transformado en una herramienta para las demandas ciudadanas; se hace necesario que la estructura que dichas instituciones tienen, la cual se caracteriza por su rigidez, porque obedecen a normativas legales, se puedan flexibilizar, de tal forma que tengan la capacidad de adaptarse a las particularidades que presenta cada municipio, ya que la realidad es muy diferente de un municipio a otro, ya que depende del territorio en el cual esté inserto, de las características de la comunidad a la cual le corresponde atender.

#### 4. BIBLIOGRAFIA.

- BLANCO, I. 2002. Presupuestos Participativos y democracia local: una comparación entre las experiencias brasileñas y españolas. VII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales, IULA/CELCADEL 1993. El Municipio como Promotor del Desarrollo Económico Local. Cuaderno de Desarrollo Local, N° 13. Quito, Ecuador
- Constitución Política de la República de Chile.
- Decreto Ley N° 3.063, 1979. Ley de rentas municipales.
- Decreto Ley N° 1.263, 1975. Orgánica de la administración financiera del Estado.
- Dirección de Presupuestos (DIPRES) 2012. Instrucciones para ejecución de ley de presupuestos del sector público.
- Estatuto Administrativo de Funcionarios Municipales.
- Ley de presupuestos del sector público 2012.
- Ley Orgánica Constitucional de bases generales de la administración del Estado.
- Ley 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.
- Ministerio de Planificación y Cooperación 2002. Metodología para la elaboración de Planes de Desarrollo Comunal.
- MIROSEVIC, C. 2005. El Presupuesto Participativo y las posibilidades de su instauración en Chile.
- MONTECINOS, E. y PAGLIAI, C. 2006. Manual de Presupuestos Participativos en Chile: Experiencias y Aprendizajes.
- MONTECINOS, E. 2006. Descentralización y Participación Ciudadana en la Gestión Municipal Chilena. Revista Chilena de Ciencia Política. Instituto de Ciencia Política Pontificia Universidad Católica de Chile.

- MONTECINOS, E. 2007. El Presupuesto Participativo en Chile y las condiciones previas para su desarrollo: Entre nueva izquierda y liberales.
- POSADA, A. 1979. Conceptos municipalistas de la vida local.
- RODRÍGUEZ Y WINCHESTER 1997. Ciudades y gobernabilidad en América Latina.
- SOMS, E. 2005. Planes de Desarrollo Comunal. Ministerio de Planificación y Cooperación.
- Subsecretaría de Desarrollo regional y Administrativo 2008. Manual de Gestión Municipal.

## **5. ANEXOS.**

## Anexo nº 1

**PRESUPUESTO MUNICIPAL - INGRESOS MUNICIPALES**

SUB TITULO	ITEM	ASIGNACION	SUB ASIGNACION	DENOMINACION	TOTAL
03				<i>TRIBUTOS SOBRE EL USO DE BS. Y LA REALIZACION DE ACTIVIDADES</i>	
03	01			PATENTES Y TASAS POR DERECHOS	
03	01	001		Patentes Municipales	
			001	De Beneficio Municipal	
			002	De Beneficio Fondo Común Municipal	
03	01	002		Derechos de Aseo	
			001	En Impuesto Territorial	
			002	En Patentes Municipales	
			003	Cobro Directo	
03	01	003		Otros Derechos	
			001	Urbanización y Construcción	
			002	Permisos Provisorios	
			003	Propaganda	
			004	Transferencia de Vehículos	
			999	Otros	
03	01	004		Derechos de Explotación	
			004	001 Concesiones	
			999	Otras	
03	02			PERMISOS Y LICENCIAS	
03	02	001		Permisos de Circulación	
			001	De Beneficio Municipal	
			002	De Beneficio Fondo Común Municipal	
03	02	002		Licencias de Conducir y similares	
03	02	999		Otros	
03	03			PARTICIPACION EN IMPUESTO TERRITORIAL (ART. 37 DL 3063)	
03	99			OTROS TRIBUTOS	
05				<i>TRANSFERENCIAS CORRIENTES</i>	
05	01			DEL SECTOR PRIVADO	
05	03			DE OTRAS ENTIDADES PUBLICAS	
05	03	002		De la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo	
			001	Fortalecimiento de la Gestión Municipal	
05	03	003		De la Subsecretaría de Educación	
			001	Subvención de Escolaridad	
			002	Otros Aportes	
05	03	004		De la Junta Nacional de Jardines Infantiles	
			001	Convenios Educación Prebásica	
05	03	005		Del Servicio Nacional de Menores	
			001	Subvención Menores en Situación Irregular	
05	03	006		Del Servicio de Salud	
			001	Atención Primaria Ley N° 19.378 Art. 49	
			002	Aportes Afectados	
05	03	007		Del Tesoro Público	
			001	Patentes Acuicola Ley N° 20.033 Art. 8°	
			002	Aporte Fiscal Ley N° 20.198 Art. 7°	
			003	Aporte extraordinario ley 20362	
			004	Bonificación adicional ley 20387	
			999	Otras transferencias corrientes del tesoro publico	
05	03	008		De Gobierno Regional	
			001	2% Subvención para actividades de carácter cultural	
05	03	999		De Otras Entidades Públicas	
05	03	100		De Otras Municipalidades	
05	03	101		De la Municipalidad a Servicios Incorporados a su Gestión	
05	04			DE EMPRESAS PUBLICAS NO FINANC.	
05	05			DE EMPRESAS PUBLICAS FINANCIERAS	
05	06			DE GOBIERNOS EXTRANJEROS	
05	07			DE ORGANISMOS INTERNACIONALES	
06				<i>RENTAS DE LA PROPIEDAD</i>	
06	01			ARRIENDO DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	
06	02			DIVIDENDOS	

SUB TITULO	ITEM	ASIGNACION	SUB ASIGNACION	DENOMINACION	TOTAL
06	03			INTERESES	
06	04			PARTICIPACION DE UTILIDADES	
06	99			OTRAS RENTAS DE LA PROPIEDAD	
07				<i>INGRESOS DE OPERACIÓN</i>	
07	01			VENTA DE BIENES	
07	02			VENTA DE SERVICIOS	
08				<i>OTROS INGRESOS CORRIENTES</i>	
08	01			RECUPERACIONES Y REEMBOLSOS POR LICENCIAS MEDICAS	
08	01	001		Reembolso Art. 4º Ley N° 19.345	
08	01	002		Recuperaciones Art. 12 Ley N° 18.196	
08	02			MULTAS Y SANCIONES PECUNIARIAS	
08	02	001		Multas - De Beneficio Municipal	
08	02	002		Multas Art. 14, N° 6, Ley N° 18.695 - De Beneficio Fondo Común Municipal	
08	02	003		Multas Ley de Alcoholes - De Beneficio Municipal	
08	02	004		Multas Ley de Alcoholes - De Beneficio Servicios de Salud	
08	02	005		Reg. de Multas de Tráns. no Pagadas - De Beneficio Municipal	
08	02	006		Reg. de Multas de Tráns. no Pagadas - De Beneficio Otras Municipalidades	
08	02	007		Multas Juzgado de Policía Local - De Beneficio Otras Municipalidades	
08	02	008		Intereses	
08	03			PARTIC. DEL FONDO COMUN MUNICIPAL - Art. 38 D.L. N° 3.063, de 1979	
08	03	001		Participación Anual en el Trienio Correspondiente	
08	03	002		Por Menores Ingr. para Gastos de Oper. Ajustados	
08	03	005		De Municipalidades no Instaladas	
08	04			FONDOS DE TERCEROS	
08	04	001		Arancel al Registro de Multas de Tránsito No Pagadas	
08	04	999		Otros Fondos de Terceros	
08	99			OTROS	
08	99	001		Devoluc. y Reintegros no Provenientes de Impuestos	
08	99	999		Otros	
10				<i>VENTA DE ACTIVOS NO FINANCIEROS</i>	
10	01			TERRENOS	
10	02			EDIFICIOS	
10	03			VEHICULOS	
10	04			MOBILIARIO Y OTROS	
10	05			MAQUINAS Y EQUIPOS	
10	06			EQUIPOS INFORMATICOS	
10	07			PROGRAMAS INFORMATICOS	
10	99			OTROS ACTIVOS NO FINANCIEROS	
11				<i>VENTA DE ACTIVOS FINANCIEROS</i>	
11	01			VENTA O RESCATE DE TITULOS Y VALORES	
11	01	001		Depósitos a Plazo	
11	01	003		Cuotas de Fondos Mutuos	
11	01	005		Letras Hipotecarias	
11	01	999		Otros	
11	02			VENTA DE ACCIONES Y PARTICIPACIONES DE CAPITAL	
11	99			OTROS ACTIVOS FINANCIEROS	
12				<i>RECUPERACION DE PRESTAMOS</i>	
12	02			HIPOTECARIOS	
12	06			POR ANTICIPOS A CONTRATISTAS	
12	07			POR ANTICIPOS POR CAMBIO DE RESID.	
12	09			POR VENTAS A PLAZO	
12	10			INGRESOS POR PERCIBIR	
13				<i>TRANSFERENCIAS PARA GASTOS DE CAPITAL</i>	
13	01			DEL SECTOR PRIVADO	
13	01	001		De la Comunidad - Programa Pavimentos Participativos	
13	01	999		Otras	
13	03			DE OTRAS ENTIDADES PUBLICAS	

SUB TITULO	ITEM	ASIGNACION	SUB ASIGNACION	DENOMINACION	TOTAL
13	03	002		De la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo	
			001	Programa Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal	
			002	Programa Mejoramiento de Barrios	
13	03	004		De la Subsecretaría de Educación	
			001	Otros Aportes	
13	03	005		Del Tesoro Público	
			001	Patentes Mineras Ley N° 19.143	
			002	Casinos de Juegos Ley N° 19.995	
13	03	999		De Otras Entidades Públicas	
14				<i>ENDEUDAMIENTO</i>	
14	01			ENDEUDAMIENTO INTERNO	
14	01	002		Empréstitos	
14	01	003		Créditos de Proveedores	
15				<i>SALDO INICIAL DE CAJA</i>	
				<i>TOTAL INGRESOS.....M\$</i>	

**PRESUPUESTO MUNICIPAL**  
**GASTOS MUNICIPALES**

SUB TITULO	ITEM	ASIGNACION	SUB ASIG.	SUB SUB ASIG.	DENOMINACION	01 - GESTION INTERNA	02 - SERV. COMUNITARIOS	03 - ACTIV. MUNICIPALES	04 - PROG. SOCIALES	05 - PROG. DEPORTIVOS	06 - PROG. CULTURALES	TOTAL
21					<b>GASTOS EN PERSONAL</b>							
	01				<b>PERSONAL DE PLANTA</b>							
		001			Sueldos y Sobresueldos							
			001		Sueldos Bases							
			002		Asignación de Antigüedad							
			001		Asignación de Experiencia, Art.48, Ley N°19.070							
			002		Asignación de Antigüedad, Art.97, letra g), de la Ley N°18.883, y Leyes N°s. 19.180 y 19.280							
			003		Truenos, Art.7, Inciso 3, Ley N°15.076							
			003		Asignación Profesional							
			001		Asignación Profesional, Decreto Ley N°479 de 1974							
			004		Asignación de Zona							
			001		Asignación de Zona, Art. 7 y 25, D.L. N°3.551							
			002		Asignación de Zona, Art. 26 de la Ley N°19.378, y Ley N°19.354							
			003		Asignación de Zona, Decreto N°450 de 1974, Ley 19.354							
			004		Complemento de Zona							
			007		Asignaciones del D.L. N° 3551, de 1981							
			001		Asignación Municipal, Art.24 y 31 D.L. N°3.551 de 1981							
			002		Asignación Protección Imponibilidad, Art. 15, D.L. N° 3.551 de 1981							
			003		Bonificación Art. 39, D.L. N°3.551 de 1981							
			008		Asignación de Nivelación							
			001		Bonificación Art. 21, Ley N° 19.429							
			002		Planilla Complementaria, Art. 4 y 11, Ley N° 19.598							
			009		Asignaciones Especiales							
			001		Monto Fijo Complementario Art. 3, Ley N° 19.278							
			002		Unidad de Mejoramiento Profesional, Art. 54 y sgtes., Ley N° 19.070							
			003		Bonificación Proporcional Art. 8, Ley N° 19.410							
			004		Bonificación Especial Profesores Encargados de Escuelas Rurales, Art. 13, Ley N° 19.715							
			005		Asignación Art. 1, Ley N°19.529							
			006		Red Maestros de Maestros							
			007		Asignación Especial Transitoria, Art. 45, Ley N°19.378							
			999		Otras Asignaciones Especiales							
			010		Asignación de Pérdida de Caja							
			001		Asignación por Pérdida de Caja, Art. 97, letra a), Ley N°18.883							
			011		Asignación de Movilización							
			001		Asignación de Movilización, Art. 97, letra b), Ley N°18.883							
			014		Asignaciones Compensatorias							
			001		Incremento Previsional, Art. 2, D.L. 3501, de 1980							
			002		Bonificación Compensatoria de Salud, Art. 3, Ley N°18.566							
			003		Bonificación Compensatoria, Art.10, Ley N°18.675							
			004		Bonificación Adicional Art. 11 Ley N° 18.675							
			005		Bonificación Art. 3, Ley N°19.200							
			006		Bonificación Previsional, Art. 19, Ley N°15.386							
			007		Remuneración Adicional, Art. 3 transitorio, Ley N° 19.070							
			999		Otras Asignaciones Compensatorias							
			015		Asignaciones Sustitutivas							
			001		Asignación Única, Art.4, Ley N°18.717							
			999		Otras Asignaciones Sustitutivas							
			019		Asignación de Responsabilidad							
			001		Asignación de Responsabilidad Judicial, Art. 2°, Ley N° 20.008							
			002		Asignación de Responsabilidad Directiva							
			003		Asignación de Responsabilidad Técnico Pedagógica							
			004		Asignación de Responsabilidad, Art. 9, Decreto 252 de 1976							
			025		Asignación Artículo 1, Ley N°19.112							
			001		Asignación Especial Profesionales Ley N°15.076, letra a), Art. 1, Ley N°19.112							
			002		Asignación Especial Profesionales Ley N°15.076, letra b), Art. 1, Ley N°19.112							
			026		Asignación Artículo 1, Ley N°19.432							
			027		Asignación de Estímulo Médico Diurno							
			028		Asignación de Estímulo Personal Médico y Profesores							
			001		Asignación por Desempeño en Condiciones Díficiles, Art. 50, Ley N° 19.070							
			002		Asignación por Desempeño en Condiciones Díficiles, Art. 28, Ley N° 19.378							
			003		Asignación de Estímulo, Art. 65, Ley N°18.482							
			004		Asignación de Estímulo, Art. 14, Ley N°15.076							
			031		Asignación de Experiencia Calificada							
			001		Asignación de Perfeccionamiento, Art. 49, Ley N° 19.070							
			002		Asignación Post-Título, Art. 42, Ley N° 19.378							
			032		Asignación de Reforzamiento Profesional Diurno							
			037		Asignación Única							
			038		Asignación Zonas Extremas							
			043		Asignación Inherente al Cargo Ley N° 18.695							
			044		Asignación de Atención Primaria Municipal							
			001		Asignación Atención Primaria Salud, Arts. 23 y 25, Ley N° 19.378							
			999		Otras Asignaciones							
		002			<b>Aportes del Empleador</b>							
			001		A Servicios de Bienestar							
			002		Otras Cotizaciones Previsionales							
			003		Cotización Adicional, Art. 8° Ley N° 18.566							
		003			<b>Asignaciones por Desempeño</b>							
			001		Desempeño Institucional							
			001		Asignación de Mejoramiento de la Gestión Municipal, Art. 1, Ley N°20.008							
			002		Bonificación Excelencia							
			002		Desempeño Colectivo							
			001		Asignación de Mejoramiento de la Gestión Municipal, Art. 1, Ley N°20.008							







