

República de Chile



Capital: Santiago. **Habitantes:** 17.094.275 habitantes (2010). **Área:** 756.950 km²



1. Introducción

Chile es un Estado democrático unitario con una fuerte tradición presidencialista. La superficie del territorio es de 756 mil Km² donde habitan 17.1 millones de habitantes (2010), de los cuales el 87% vive en las ciudades. El PIB per cápita asciende a US\$ 13.561 (2008 PNUD). La capital es Santiago con 6.5 millones de habitantes. El nivel sub nacional comprende las regiones y los municipios.

Chile es un país centralizado ya a mediados del siglo XIX. En 1891, luego de una breve guerra civil, se promulga la descentralizadora “Ley de la Comuna Autónoma”, norma avanzada para la época, pero la Constitución de 1925 vuelve a re centralizar la administración del país.

En la década de los ochenta, el régimen militar inicia un proceso de descentralización administrativa y tras pasa a las municipalidades la administración de la salud primaria, la educación básica y media y la gestión de programas para paliar la pobreza. El gasto público local pasa del 3.7% del gasto gubernamental total en 1981 al 9,1% a fines de la década. No obstante, al ser los alcaldes designados por el gobierno central, las municipalidades carecen de autonomía.

En 1990 Chile retorna a la democracia. En 1992 se realizan las primeras elecciones democráticas de alcaldes y concejales. En 1993, se crean los gobiernos regionales, los que alcanzan a 15 en la actualidad, y se funda la Asociación Chilena de Municipalidades. Sin embargo, a partir de la reducción del crecimiento de la economía Chilena en 1998 y años siguientes la Descentralización se estanca.

El año 2009 las municipalidades ejecutan el 11.3% del gasto gubernamental total, de modo que el nivel central determina más del 88% de los recursos gubernamentales totales (los gobiernos regionales no poseen ingresos propios). Por otra parte, dos tercios de las competencias municipales son compartidas con el gobierno central, que es quien determina las políticas y establece los financiamientos.

2. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL: GOBIERNOS REGIONALES Y MUNICIPALIDADES

La Ley No.18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades regula el régimen municipal chileno. Las municipalidades son definidas en la ley como “administraciones locales”, dotadas de autonomía para la gestión de sus bienes y competencias propias. Pueden generar ordenanzas locales, pero no pueden crear nuevos impuestos, ni contratar créditos.

Las principales reformas sobre la administración territorial han sido la elección democrática de alcaldes y concejales (1992), la creación de los gobiernos regionales (1993) y la asignación de competencias y recursos adicionales a las municipalidades, durante esa misma década.

¹Ingreso per cápita ajustado por poder de paridad de compra del PNUD.

Regiones (Gobierno Regional)	Municipios (Administración Comunal)
15 Regiones, incluida la Región Metropolitana de Santiago (capital) con un Intendente designado	345 municipalidades con alcaldes y concejales electos cada cuatro años

Los gobiernos regionales son dirigidos por un Intendente designado por el gobierno central y poseen un Consejo Regional de elección indirecta, realizada por todos los concejales municipales de cada región.

Las 39 municipalidades de la capital nacional y otras aglomeraciones urbanas no poseen un régimen especial que les permita coordinar sus actividades. Tampoco existe normativa que respalde y estimule el asociativismo y la cooperación intermunicipal, aunque se espera la pronta aprobación de una ley que permitirá otorgar personalidad jurídica a las asociaciones de municipalidades. Hasta ahora las municipalidades constituyen asociaciones de hecho que no cuentan con un estatus legal efectivo.

Gasto Nacional y Local (% del PIB)	1996	2000	2010
Gasto del Gobierno General	17.9	20.9	22.1
Gasto de las Municipalidades	2.3	2.8	2.5
Gasto Municipal en el Gasto del Gobierno General	12.8	13.4	11.3

Fuente: Dirección de Presupuesto, M. de Hacienda

El tamaño total del gobierno general, gobierno nacional, más gobierno regional y municipal equivale a un 22% del PIB (2010). En términos absolutos, el gasto público municipal ha crecido junto con la ampliación de la economía aunque, en términos proporcionales, el incremento es menor. El gasto municipal pasa del 9,1% en

1990, al 12.8% en 2006, pero se reduce al 11.3% el 2010, disminuyendo relativamente los recursos locales durante los últimos años.

3. Democracia local: municipalidades y organizaciones sociales

Participación de los partidos nacionales en las elecciones locales

Las elecciones municipales se realizan en fechas diversas a las otras elecciones. Principalmente participan listas integradas de las dos grandes alianzas de partidos: la Concertación por la Democracia (centroizquierda) y la Alianza por Chile (centroderecha), el Partido Comunista y otros partidos menores. En algunas comunas se presentan candidatos independientes, aunque con posibilidades limitadas dada la polarización entre las dos grandes alianzas electorales.

El alcalde y los concejales duran 4 años en sus funciones, aunque pueden ser reelectos sin límite de períodos. Los candidatos a alcaldes postulan en listas independientes a las de los candidatos a concejales.

Roles del Alcalde, Concejo Municipal y forma de Administración

El Alcalde es el jefe máximo de la administración municipal, percibe sueldo, tiene dedicación exclusiva y preside el Concejo Municipal. Los concejales constituyen el cuerpo legislativo, no son funcionarios y reciben una asignación por las reuniones de Concejo a las que efectivamente asisten, las que deben realizarse al menos 4 veces al mes.

Los planes, presupuestos y ordenanzas municipales son aprobados o enmendados por el Concejo, que no tiene iniciativa para proponer nuevos gastos. Cada municipio debe dotarse de un Plan de Desarrollo elaborado con consulta a la ciudadanía. Su duración suele ser de 4 años.

También el municipio diseña con consulta a los vecinos el Plan Regulador Comunal, que ordena el área urbana. Sin embargo, la validez de las consultas ciudadanas para elaborar los planes

² Localidad de gobierno regional es discutible: se trata de una administración dependiente del nivel central, al ser su autoridad designada por el gobierno central y sus recursos transferidos del Presupuesto de la Nación.

³ Conformado por los partidos Demócrata Cristiano, Socialista, Partido por la Democracia, Partido Radical Socialdemócrata.

⁴ Formado por los partidos Unión Demócrata Independiente y Renovación Nacional.

Mapa Nacional de Asociatividad y Capital Social

64.703 organizaciones están vinculadas al municipio (77.6% de todas las organizaciones sociales, gremiales y sindicales)	Tipode Organización	Número total y porcentaje	
	Organizaciones Comunitarias. (Juntas de vecinos, centros de madres, clubes deportivos, centros culturales, clubes del adulto mayor)	32.624	39.1
Organizaciones de Educación. (Centros de padres y apoderados, organizaciones estudiantiles)	8.462	10.2	
Organizaciones de Vivienda. (Comités de pavimentación, organizaciones de allegados, comités de agua potable)	7.742	9.3	
Otras Organizaciones Locales. (Comunidades de agua, bomberos, coordinadoras de desarrollo local)	4.121	4.9	
Organizaciones de Salud. (Grupos de salud preventiva)	1.308	1.6	
Otras Organizaciones. (Ecológicas, Rotarios, Leones, voluntariados)	10.446	12.5	

Fuente: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD.

de desarrollo y reguladores es limitada, por la planificación regional y nacional, con la que debe compatibilizarse.

Organizaciones sociales y participación ciudadana

Existen varios medios de consulta ciudadana, aunque la mayor parte no son vinculantes, aunque el Alcalde y el Concejo Municipal suelen respetar la opinión ciudadana cuando esta es requerida. No existe revocación de autoridades, ni iniciativa popular de ordenanzas municipal. En los territorios barriales operan las Juntas de Vecinos y otras organizaciones comunitarias. Cada Junta de Vecinos es electa democráticamente por los habitantes de su Unidad Vecinal, subdivisión comunal determinada por ordenanza, que establece su territorio (equivale a un barrio).

Las organizaciones comunitarias operan bajo el amparo de la Ley de Juntas de Vecinos y Organizaciones Comunitarias (Ley No. 19.418). Las Juntas de Vecinos cuentan con personalidad jurídica asignada por la municipalidad y presentan demandas y proyectos. Últimamente, el nivel de participación en las elecciones vecinales y en la vida de las organizaciones locales ha tendido a disminuir. La rigidez de las políticas públicas nacionales y la forma centralizada de asignación de recursos para la inversión local a través de un Banco Nacional

de Proyectos limita la participación ciudadana en la elaboración y ejecución de planes y proyectos.

4. Relaciones entre el Gobierno Central, Regional y Municipal.

El principal problema que afecta a las municipalidades chilenas es la *excesiva dependencia del gobierno nacional y entidades nacionales para ejecutar las competencias locales incluidos los aspectos financieros*. Hay un marcado sesgo sectorial de las políticas nacionales: cada ministerio fija sus políticas y asigna tareas a los municipios sin considerar sus limitaciones de personal y recursos. El énfasis sectorial de las políticas nacionales va en detrimento de las visiones más integrales del enfoque territorial del desarrollo local

Dependencia de las Municipalidades frente al Gobierno Central

La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) es el ente nacional encargado de regular los asuntos relativos a los gobiernos sub nacionales. La SUBDERE desarrolla programas de fomento municipal con recursos nacionales y de organismos internacionales (BID, Banco Mundial).

También maneja el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, FNDR, y otros fondos donde los municipios presentan proyectos de desarrollo local y modernización de gestión.

Las leyes municipales son de iniciativa del gobierno nacional y no hay iniciativa popular de ley. El Parlamento es poco receptivo a las demandas municipales, probablemente por efecto de la potencial competencia política que representa para un parlamentario, un alcalde con elevado respaldo popular

Sistemas de Información y Control

La SUBDERE también maneja la recolección de información y los datos sobre la operación municipal: el Sistema Nacional de Información municipal, SINIM (www.sinim.cl). El control nacional es ejercido por la Contraloría General de República, que se apoya en sus Contralorías Regionales y en las unidades de control interno de las propias municipalidades. El Tribunal Nacional Electoral puede determinar la remoción de los alcaldes, si se prueba un grave abandono de sus deberes o delitos denunciados por la Contraloría y probados por los Tribunales.

La Unidad Municipal de Control, vinculada técnicamente a la Contraloría General de la República, funciona con autonomía de operación dentro de cada municipio. Otros mecanismos democráticos de control son el que ejerce el Concejo Municipal sobre el ejecutivo y el de los ciudadanos a través de las elecciones o mediante denuncias y reclamos. En general, la administración pública chilena, muestra niveles de corrupción reducidos, según mediciones internacionales. La prensa ejerce un rol de denuncia de las irregularidades, las que suelen ser recogidas por los entes contralores o por el Poder Judicial, según corresponda.

Asociativismo Municipal y Defensa de los Gobiernos Locales

El principal medio de defensa de la autonomía municipal lo constituye las redes de asociaciones municipales tanto nacional, como regionales y territoriales. Las asociaciones

apoyan a las autoridades locales cuando su autonomía se ve limitada. Las municipalidades también consultan a la Contraloría, acerca de la validez de los actos del gobierno central o al Tribunal Constitucional, si se duda de la legalidad de una ley.

La entidad gremial nacional es la Asociación Chilena de Municipalidades, ACHM, fundada en 1993, a la que pertenecen la casi totalidad de los municipios. La afiliación es voluntaria, decidida por cada Concejo Municipal, y se hace efectiva mediante el pago de un aporte o cuota calculado en función del tamaño del presupuesto municipal. De este modo, la ACHM se autofinancia con las cuotas de sus miembros (posee un presupuesto anual superior al millón de dólares) y presta servicios de formación, representación, asistencia técnica y legal. También operan 15 asociaciones regionales de municipios que cumplen similares funciones que la ACHM, a escala de las regiones. Se agregan más de treinta asociaciones municipales temáticas y territoriales de diverso tipo.

La principal herramienta de solución de conflictos intergubernamentales es el diálogo directo entre las asociaciones y el nivel de gobierno que corresponde. La ACHM se entiende con el Ministro del Interior y la SUBDERE y las asociaciones regionales con los gobiernos regionales correspondientes.

5. Competencias municipales

Según la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, los gobiernos municipales tienen seis funciones exclusivas y trece compartidas con otros niveles de gobierno, que incluyen responsabilidades tales como la provisión de servicios básicos (aseo, recolección de desechos, educación, salud, ordenamiento territorial, obras, subsidios contra la pobreza, apoyo al deporte, cultura y medio ambiente y otras) y trabajo con los grupos sociales más carenciados.

⁵La Contraloría Nacional realiza acciones regulares de control preventivo directo o cuando se verifica la existencia de irregularidades.

Competencias Privativas y Compartidas de las Municipalidades (Según la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades)		
	<i>Competencias de Ordenamiento Territorial</i>	<i>Competencias Sociales</i>
<i>Competencias municipales privativas</i>	<ul style="list-style-type: none"> ⊖ Plan comunal de desarrollo ⊖ Planes reguladores ⊖ Transporte y tránsito públicos ⊖ Regulación de la construcción y la urbanización ⊖ Aseo y ornato 	<ul style="list-style-type: none"> ⊖ Promoción del desarrollo comunitario (relaciones con organizaciones comunitarias, voluntarios y afines)
<i>Competencias compartidas con el gobierno central</i>	<ul style="list-style-type: none"> ⊖ Urbanización, viabilidad urbana y rural ⊖ Viviendas sociales e infraestructuras sanitarias ⊖ Fomento productivo ⊖ Transporte y tránsito públicos ⊖ Prevención del riesgo y auxilio en emergencias y catástrofes 	<ul style="list-style-type: none"> ⊖ Educación básica y media y cultura ⊖ Salud primaria y medio ambiente ⊖ Asistencia social y jurídica ⊖ Capacitación y promoción de empleo ⊖ Seguridad ciudadana ⊖ Igualdad de oportunidades de género ⊖ Actividades de interés común

Las principales competencias municipales se indican en el cuadro adjunto. En Chile, los servicios básicos de agua, alcantarillado, electricidad, gas y telefonía fueron privatizadas.

Efectividad de las Municipalidades chilenas

Aunque se suele dudar de la efectividad de las municipalidades, diversos estudios y la información estadística muestran buenos resultados cuantitativos y cualitativos del que hacer municipal. Por ejemplo:

El PNUD destaca el elevado grado de desarrollo humano chileno, con buen nivel de instrucción (10,7 años de instrucción promedio para cada habitante), larga esperanza de vida (78.8 años), fuerte grado de urbanización (92% de población accede a saneamiento mejorado) y buen ingreso *per cápita*: US\$13.561 (PNUD-2010). Gran parte de estos logros se explican por los servicios municipales de educación, salud y los subsidios contra la pobreza que los municipios ayudan a focalizar.

Chile ha reducido la pobreza de un 38% en 1989 a un 15% en el 2010, ayudado por un sistema de subsidios focalizados, aplicado desde los municipios, los que mantienen catastros comunales de las familias pobres establecidos

mediante un sistema de encuestas y asignación técnica de puntajes, sin que medie la decisión de la autoridad local. De este modo, los subsidios llegan a sus destinatarios de modo más efectivo.

La canalización de la participación ciudadana en el nivel local se realiza básicamente mediante relaciones de trabajo, apoyo y trabajo conjunto con una vasta red de 65 mil organizaciones comunitarias, sociales y culturales (ver cuadro en página anterior).

6. Finanzas municipales

Uno de los principales problemas de los municipios chilenos es *la reducida capacidad financiera municipal frente a la amplitud de sus competencias*, agravado por las nuevas tareas que les asigna el gobierno nacional y las crecientes demandas ciudadanas. Si bien los municipios cuentan con alrededor del 12% de los recursos gubernamentales, deben financiar el 54% del personal del Estado y cumplir una amplia y variada gama de funciones.

Los ingresos municipales se conforman en partes relativamente equivalentes por recursos propios y transferencias. Los principales ingresos propios son el impuesto territorial a los

bienes raíces, las patentes comerciales a las empresas y los permisos de circulación de vehículos motorizados.

La iniciativa exclusiva en materia de creación o variación de impuestos y tributos pertenece al gobierno nacional. Los municipios no pueden crear tributos y les está prohibido endeudarse, a no ser con autorización especial del gobierno central. La mayoría de los municipios tiene gestiones financieras equilibradas, pese a los déficits de los servicios de salud y educación.

Ingresos y Gastos Municipales 2007 (En millones de dólares) Tasa de Cambio US\$1 = \$495,8	
Ingreso Municipal más Transferencias e Ingresos para Educación y Salud	6.204,4
-Ingresos Propios (sin Fondo Común)	1.455,5
-Fondo Común Municipal	1.011,0
-Otros Ingresos Municipales	723,2
-Transferencias del Gobierno Central	248,4
-Transferencias Ministerio Educación	1.687,6
-Transferencias del Ministerio de Salud	469,4
-Otros Ingresos para Salud y Educación	609,3
Gasto Municipal más Educación y Salud	6.035,0
-Gastos en Personal Municipal	630,8
-Bienes y Servicios Consumo Interno	366,8
-Servicios Básicos a la Comunidad	645,9
-Transferencias (a FCM, otros)	652,8
-Inversión (sin educación, ni salud)	503,8
-Otros Gastos	112,3
-Gasto Total Educación Municipal	2.338,6
-Gasto Total en Salud Municipal	784,0
Fuente: Sistema Nacional de Información Municipal, SINIM, SUBDERE	

El Fondo Común Municipal y las Transferencias del Gobierno Central

Un interesante mecanismo de transferencias compensatorias entre los propios municipios es el Fondo Común Municipal, FCM, constituido con parte de los ingresos municipales propios. Las municipalidades transfieren al FCM una proporción del recaudo del impuesto territorial, de las patentes comerciales y de los permisos de circulación. Los grandes municipios como Santiago, Providencia, Vitacura, Las Condes o Viña del Mar aportan proporcionalmente

mayores recursos al FCM. Los recursos del Fondo se redistribuyen entre los municipios de menores ingresos. Para éstos, las transferencias del FCM pueden significar más del 90% de sus ingresos efectivos. La administración del Fondo es realizada por la SUBDERE. Otras transferencias importantes provienen del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, FNDR, ligado a un Banco Nacional de Proyectos. EIFNDR se utiliza principalmente para proyectos de inversión y es administrado por la misma SUBDERE.

Los Ministerios de Salud y de Educación financian la salud primaria y la educación básica y media municipalizada, que atiende a alrededor del 50% de los usuarios nacionales totales. Pero como los recursos transferidos por el gobierno son insuficientes, las municipalidades deben realizar aportes propios para sostener esos servicios.

Otros ministerios y reparticiones públicas también aportan recursos para los municipios mediante fondos concursables de proyectos. Destaca el Fondo Nacional de Inversión Social, FOSIS, dependiente del Ministerio de Planificación, que entrega medios financieros para proyectos de inversión social y reducción de la pobreza.

Un aspecto negativo de los fondos concursables es su excesiva proliferación. Se estima que funcionan alrededor de 200 fondos concursables sectoriales. Esto afecta negativamente a las municipalidades intermedias y pequeñas, por la complejidad de esta oferta y la escasez de personal para elaborar suficientes proyectos.

El sistema municipal chileno no genera deudas que afecten los equilibrios fiscales, dada la prohibición a los municipios de contratar créditos. Empero, los grandes municipios obtienen créditos mediante sistemas de leasing y concesiones que el gobierno central debe autorizar previamente.

Servicio Civil de Carrera y Personal Municipal

En total, las municipalidades emplean a más de 185 mil personas incluido el personal de salud y educación lo que equivale al 54% del personal

público, excluidas las Fuerzas Armadas y Carabineros (policía nacional).

En Chile opera un servicio municipal de carrera centralizado. La planta funcionaria es propuesta por cada municipalidad, pero debe ser aprobada por la Subsecretaría Nacional de Desarrollo Regional y Administrativo. Algunos cargos municipales de jefatura o accesoria son de confianza exclusiva del alcalde. También hay personal a contrata (asimilado por sus sueldos y tareas a la planta, pero de renovación anual) y a honorarios, esto es, contra proyectos y tareas de duración limitada.

La selección del personal municipal se realiza mediante concursos con excepción de los cargos de confianza aunque aquellos no siempre son objetivos e imparciales. La promoción está formalmente vinculada a evaluaciones anuales de desempeño, pero este mecanismo funciona defectuosamente.

Dada las limitaciones de los sistemas de gestión del personal municipal, se ha intentado aprobar una ley que traslade a las municipalidades la responsabilidad total de la gestión del personal y la definición autónoma de su estructura operativa. No obstante, hasta ahora varios intentos de descentralizar la gestión de los recursos humanos municipales han fracasado.

Actualmente el personal municipal se rige por el Estatuto Administrativo de los Funcionarios Municipales; el personal de salud depende del Estatuto de Atención Primaria de Salud; en Tanto el personal de educación es regulado por el Estatuto Docente. Es decir, coexisten tres formas distintas de gestión del personal que sirve en las municipalidades.

7. Conclusión: Chile una descentralización limitada e inconclusa

Chile es un país con altos niveles de concentración de la gestión pública, la economía y el poder. Las normas y culturas institucionales permiten la concentración de poder en las autoridades ejecutivas de todos los niveles: Presidente de la República, Intendentes Regionales o Alcaldes. Las prácticas de participación, ejercicio transparente del poder y

difusión de la información son limitadas.

En los últimos años el traspaso de competencias y recursos hacia los municipios se ha estancado. Subsisten limitaciones legales que impiden la asociación entre municipios, de estos con los actores locales, la obtención de créditos para las municipalidades y que éstas jueguen un rol dinamizador del desarrollo económico local.

Pese a todo, la municipalidad es el mayor espacio de participación donde concurren ciudadanos y organizaciones de base. Desde allí se puede apoyar los procesos de desarrollo local, asociando las políticas públicas con los actores comunitarios y privados.

La Reforma Municipal propuesta por la Asociación Chilena de Municipalidades

Durante la campaña presidencial de 2005, la Asociación Chilena de Municipalidades propone una Reforma Municipal para el Desarrollo Local, compromiso que es asumido por todos los candidatos. La ACHM vuelve a demandar la descentralización durante la campaña presidencial del 2009.

El planteamiento esencial de la ACHM es transformar a las administraciones comunales en efectivos gobiernos locales, ampliar sus competencias al área del desarrollo económico local y mejorar su financiamiento. También aprobar una ley que permita a los municipios asociarse entre sí y con el sector privado para promover el desarrollo local y generar nuevas modalidades de participación y transparencia.

La ACHM propone duplicar los ingresos municipales en un periodo pactado, de modo de mejorar la cobertura, calidad y financiamiento De los servicios, en especial de la educación y salud municipalizadas.

⁶De hecho, la Constitución fue modificada para permitir el asociativismo municipal pero falta aprobar la ley que reglamenta.