



ISSN 0717-1536

**SERIE INFORME
ECONÓMICO
N° 177**

**MODERNIZACIÓN DEL ESTADO:
DESCENTRALIZACIÓN Y
FORTALECIMIENTO DE LOS
GOBIERNOS LOCALES**

Bettina Horst*

MARZO 2007

* Ingeniero Comercial, mención Economía, Universidad Gabriela Mistral. Magíster en Economía, mención Políticas Públicas, Universidad Católica de Chile. Investigadora del Programa Económico de Libertad y Desarrollo.

INDICE

	página
Resumen Ejecutivo	3
I. Introducción	5
II. Reforma Municipal	8
2.1. Flexibilidad y Descentralización de la Gestión al Interior del Municipio	8
2.2. Características de los Municipios y Transferencia de Competencia en la Gestión de las Ciudades	11
2.3. Inversión Pública: Descentralización y Burocracia	12
2.4. Fuentes de Financiamiento de los Municipios	15
2.5. Fondo Común Municipal: Transparencia, Discrecionalidad y Burocracia	19
2.6. Ejecución de los Programas del Gobierno Central por Medio de los Municipios	23
2.7. Transparencia y Rendición de Cuentas	25
2.8. Corrupción y Clientelismo	27
2.9. Fiscalización Municipal: Fortalecimiento del Rol del Concejo Municipal y la Contraloría	30
2.10. Participación Ciudadana	31
III. Comentarios Finales	33

**MODERNIZACIÓN DEL ESTADO:
DESCENTRALIZACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LOS
GOBIERNOS LOCALES**

Resumen Ejecutivo

En los últimos años, cuando se ha hablado de reforma al Estado, la discusión se ha centrado básicamente en el gobierno central y quizás algo en las empresas públicas. Los municipios han estado ausentes de toda agenda sobre modernización del Estado, probidad y/o transparencia.

Asimismo, no se ha propuesto una mayor descentralización para una administración más eficiente del aparato público o bien como una herramienta que pudiera corregir eventuales malas prácticas en el gobierno central. Es decir, la descentralización no se ha planteado como una herramienta para la modernización del Estado.

Ello pudiera ser atribuible a la percepción instalada en sectores de la sociedad en el sentido que los municipios son “más de lo mismo”, presentando similares problemas que el gobierno central, sumándole además la escasa capacidad que se les atribuye para efectivamente poder llevar adelante un buen gobierno local.

Se debe tener presente que los gobiernos locales, por su naturaleza, son distintos del gobierno central: representan el nivel de gobierno más cercano a las personas y cuentan con un aparato administrativo más pequeño que el gobierno central. Ello permite mayores espacios de participación y de fiscalización por parte de la ciudadanía en las decisiones que toman y programas que ejecutan, como también un diseño de políticas públicas más acorde a las realidades propias de cada comunidad.

Para avanzar hacia una mayor descentralización, en un contexto de modernización del Estado, así como para contar con municipios con mayores atribuciones y más capaces de enfrentar y dar solución a las diversas y múltiples necesidades locales, necesariamente se requiere sacar adelante una reforma profunda al sector municipal. Ella debe enfocarse en modernizar su gestión, aumentar sus niveles de eficiencia y reducir eventuales espacios de corrupción, entre otros. Ello con el objetivo final de contar con un Estado que le retorne a la ciudadanía mayores y mejores servicios por los impuestos y derechos recaudados.

Diez son los aspectos que se plantean como necesarios de reformar:

1. Flexibilizar y descentralizar la gestión al interior del municipio con la finalidad de contar con el capital humano idóneo para llevar adelante una eficiente administración local acorde a las necesidades propias de cada comuna.
2. Entregar mayores atribuciones a los municipios urbanos en materia de gestión de ciudades.
3. Transferir directamente a los municipios los recursos que en la actualidad son administrados por el gobierno central y que financian obras de infraestructura de impacto local.
4. Entregar mayores atribuciones a los municipios en materia de determinación de impuestos locales, especialmente en la del impuesto territorial.
5. Rediseñar el Fondo Común Municipal cerrando todos los espacios de discrecionalidad en la distribución de los recursos por parte de la autoridad central.
6. Entregar información respecto de los programas del gobierno central que son implementados por los municipios y entregarles a estos últimos mayores atribuciones en su ejecución.
7. Aumentar la transparencia y establecer más herramientas de rendición de cuentas de la gestión llevada adelante por los municipios.
8. Reducir espacios que eventualmente permitan prácticas corruptas y/o admitan el clientelismo.
9. Fortalecer y transparentar el rol de fiscalización del Concejo Municipal y de la Contraloría.
10. Promover una mayor participación ciudadana.

Para llevar adelante una reforma como la que se propone en este estudio se requiere sobre todo voluntad política. Sin ella continuaremos con agendas de modernización del Estado dirigidas sólo al gobierno central, relegando a nuestros municipios a un mero rol de administraciones comunales. De ser así se desaprovecharán las ventajas que plantea la descentralización, lo que se traduciría en un Estado menos eficiente y cada vez más alejado de la ciudadanía.

I. INTRODUCCIÓN

Los municipios han estado ausentes de toda agenda relativa a la modernización del Estado, a la probidad y/o transparencia. Cuando se debaten estos temas poco o nada se considera a los municipios. En general, al hablarse de modernización del Estado, la descentralización no ha sido planteada en el debate público como una herramienta para alcanzarla. No se ha propuesto una mayor descentralización para una administración más eficiente del aparato público o bien como una herramienta que pudiera corregir eventuales malas prácticas en el gobierno central. Ello, en parte, es atribuible a la percepción instalada en sectores de la sociedad en el sentido que los municipios son “más de lo mismo”, presentando similares problemas que el gobierno central, a lo que se suma la escasa capacidad que se les atribuye para efectivamente poder llevar adelante un buen gobierno local. Con todo, cuando se ha hablado de reforma al Estado la discusión se ha centrado básicamente en el gobierno central y algo en las empresas públicas.

No obstante ello, la importancia de los municipios en la ciudadanía es incuestionable. Sin considerar el gasto en prestaciones previsionales que realiza el Estado, el gasto de los municipios representa aproximadamente el 18% del gasto del gobierno general. En otro aspecto, de acuerdo a la encuesta de Libertad y Desarrollo “Gobiernos locales, la percepción de la gente” el 66% de los consultados afirmó que es el alcalde el que puede solucionar mejor sus problemas cotidianos, seguido con un 22% por el Presidente y sus Ministros¹.

Dada la importancia que tienen los municipios en la ciudadanía, se ha elaborado una propuesta que busca modernizar la gestión municipal, aumentar sus niveles de eficiencia, reduciendo espacios de corrupción y avanzando hacia una mayor descentralización, entre otros aspectos. Esta reforma debe ser parte de un proyecto global de modernización del Estado en aras de contar con mejores servicios provistos por el aparato público a la comunidad y así obtener mayores beneficios a partir de los impuestos y derechos pagados por la ciudadanía.

¹ Para mayores detalles ver “Gobiernos locales, la percepción de la gente”, Serie Informe Económico 163, Diciembre 2005, Libertad y Desarrollo.

Se debe tener presente que los gobiernos locales son esencialmente distintos al gobierno central: son el nivel de gobierno más cercano a las personas y cuentan con un aparato administrativo más pequeño que el gobierno central. Ello permite mayores espacios de participación y de fiscalización por parte de la ciudadanía en las decisiones que toman y programas que ejecutan, como también un diseño de políticas públicas más acorde a las realidades propias de cada comuna.

1. **Más participación ciudadana en las decisiones del Estado.** En el nivel local es donde se abren mayores espacios para incorporar a la ciudadanía en las decisiones del Estado. Por ello, en la medida que las autoridades locales sean responsables de un ámbito más amplio de decisiones tomadas por el aparato público, se posibilita una mayor participación ciudadana.
2. **Mayor fiscalización de la ciudadanía.** La mayor cercanía de la ciudadanía con las autoridades locales, lleva también a mayores espacios de control desde la propia población, fortaleciendo el rol fiscalizador de las personas.
3. **Políticas públicas acorde a las realidades.** El diseño local de programas y proyectos que tienen un claro y definido impacto local, se ajusta en mayor medida a las necesidades propias de cada comunidad y no a criterios nacionales referidos a la problemática que en promedio existe en el país, como es en el caso de los programas diseñados en el nivel central. Asimismo, introducir correcciones a programas y proyectos definidos a nivel local, obliga a recorrer sólo la burocracia propia de la administración local. La burocracia del gobierno central tiende a ser más compleja y por ende detectar problemas, introducir modificaciones y/o correcciones a programas definidos y diseñados por el gobierno central resulta más lento. En consecuencia, la capacidad de reacción por parte de las autoridades locales frente a eventuales problemas de diseño y ejecución de programas y proyectos pudiera ser más rápida a nivel local que central. En un entorno cambiante, los gobiernos locales adaptarán sus políticas de acuerdo a las necesidades que van surgiendo en la población, contando con una potencial capacidad de reacción mayor y más oportuna que el gobierno central.

Con todo, la naturaleza propia de los gobiernos locales los hace distintos al gobierno central. No obstante, ello por sí sólo no es suficiente para que tales ventajas de los gobiernos locales se traduzcan necesariamente en mayor eficiencia, razón por la cual

en el marco de una reforma al Estado que implique una mayor descentralización, reconociendo las ventajas propias con las que cuentan los gobiernos locales por sobre el nivel central, se requiere que éstos sean capaces de asumir esas nuevas responsabilidades de mayor grado de complejidad.

De lo contrario, una mayor descentralización pudiera terminar por perjudicar a la propia ciudadanía, si los municipios no son capaces de desarrollar las tareas y responsabilidades que se les quiere transferir. Pero no sólo se debe fortalecer su capacidad de gestión, sino que también se debe enriquecer la participación ciudadana en las decisiones del municipio, aumentar la transparencia respecto de la gestión y recursos que administra e intensificar el rol de fiscalización tanto desde el Concejo municipal como desde la propia población. De no ser así, se pudiera estar descentralizando el eventual clientelismo, falta de probidad e ineficiencias en el manejo de los recursos a nivel central hacia las administraciones locales.

Para avanzar en materia de descentralización, lo que implica entregar mayores niveles de autonomía a los gobiernos locales, se requiere contar con municipios capaces de desarrollar una gestión moderna, regidas por un marco institucional que les entregue herramientas e incentivos para ser más eficientes y en consecuencia les permita entregar mejores bienes y servicios a la ciudadanía.

La propuesta planteada en el presente documento contiene un grupo de medidas, las cuales debieran realizarse en su conjunto. Cabe resaltar, sin embargo, que estas propuestas sólo consideran algunas materias que deben ser descentralizadas, sin pretender ser un estudio acabado de reordenamiento general de las competencias que les debiera caber a los distintos niveles de gobierno.

En la próxima sección se presentan diez aspectos que debieran ser reformados en el ámbito municipal. Para cada uno de ellos se entrega un breve diagnóstico de la situación actual y luego a partir de éste se plantean las proposiciones en la materia.

II. REFORMA MUNICIPAL

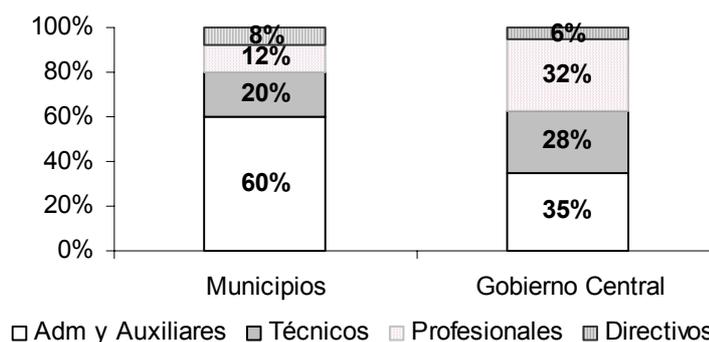
2.1. FLEXIBILIDAD Y DESCENTRALIZACIÓN DE LA GESTIÓN AL INTERIOR DEL MUNICIPIO

2.1.1. Diagnóstico

En la actualidad, la gestión interna que puede ser llevada a cabo por las autoridades locales se encuentra sumamente acotada debido a las rigideces que se encuentran establecidas a través de diversas leyes. Por ejemplo, la planta de funcionarios municipales se encuentra fijada por ley. Los remuneraciones y sus reajustes se negocian en forma centralizada entre el gobierno central y los funcionarios municipales. La estructura de la organización interna la determina la ley.

Las plantas municipales se encuentran fijadas desde el año 1994; es decir, en 13 años no han sido modificadas. En ellas sólo el 20% corresponde a profesionales y directivos. El 60% corresponde a personal administrativo y auxiliares. En contraste, en el gobierno central, sólo el 35% de la planta de funcionarios corresponde a administrativos y auxiliares, mientras que el 38% son profesionales y directivos (ver gráfico N°1).

Gráfico N° 1
Estructura de Plantas Municipales y del Gobierno Central



Fuente: Elaboración Propia, con información de SUBDERE y DIPRES.

La escasa profesionalización de las plantas municipales en un número importante de municipios dificulta el desarrollo de tareas

más complejas. En algunos municipios incluso no existe ningún cargo en la planta de profesionales. La falta de personal idóneo se ha planteado como una barrera importante en la gestión que realizan.

Por su parte, las remuneraciones, ligadas a la planta de funcionarios, tampoco son determinadas por los municipios. El aumento en los salarios se negocia en forma centralizada. A ello se suman otros mecanismos de aumento salarial automáticos contemplados en la ley que se basan más bien en factores de antigüedad que de mérito. Los ascensos del personal al interior del municipio también se basan fundamentalmente en aspectos de antigüedad.

En relación al sector privado, las posibilidades de desarrollo profesional en los municipios en promedio es menor a la que se pudiera alcanzar en el sector privado, donde los ascensos y los incrementos de las remuneraciones se basan en el mérito laboral. Si bien los municipios podrían ser una alternativa atractiva para los profesionales jóvenes, se observa que a la larga éstos migran hacia otras actividades que les permiten un mayor desarrollo profesional y por ende también económico.

2.1.2. Propuesta

Los municipios deben contar con autonomía en la determinación de su estructura interna. Las competencias y obligaciones deben quedar establecidas en la ley, pero la organización y estructura interna que adapten para conseguir esos fines debe ajustarse a las necesidades propias de cada localidad.

En cuanto a la dotación de personal, específicamente de profesionales, los municipios requieren contar con la facultad de aumentarla a través de contrataciones reguladas por el Código del Trabajo. Junto con ello, deben ser los municipios los que definan la escala de sueldos de sus funcionarios, así como también sus reajustes y en general su política de remuneraciones, pero fijando un límite máximo del gasto en personal en relación a sus ingresos propios estables en el tiempo.

En el largo plazo, se debe terminar con el Estatuto Administrativo de los funcionarios municipales, con las plantas y estructuras de remuneraciones fijadas centralmente. Las relaciones laborales entre funcionarios y el municipio deben quedar reguladas por el

Código del Trabajo, pero complementado ello con un organismo externo, similar al del Servicio Civil -que en la actualidad existe a nivel central-, el cual sería responsable de velar para que los procesos de contratación en los municipios se centren exclusivamente en el mérito de los postulantes. Asimismo, este organismo sería el responsable de velar porque las políticas de recursos humanos y de remuneraciones al interior de los municipios no dependan de los ciclos políticos propios de las instituciones con autoridades electas cada 4 años.

En un contexto de mayor autonomía en materia de gestión interna y de política de recursos humanos, los municipios deben contar con descripción de cargo, perfil y requisitos para ocuparlo. Un reglamento interno, aprobado por 2/3 del Concejo deberá establecer los mecanismos para llenar los cargos vacantes, contemplándose tanto concursos externos como internos. Junto con ello también se deben crear los mecanismos para garantizar a los funcionarios el cumplimiento de criterios objetivos en términos de contratación de personal.

De contar con relaciones laborales entre funcionarios y municipios reguladas por el Código del Trabajo, se les debe dar la posibilidad de negociar en forma colectiva, pero sin derecho a huelga. El mecanismo de resolución de conflicto sería por medio de arbitraje, pero el resultado final en materia de gasto en personal no puede implicar superar el límite máximo del gasto en personal fijado en relación al total de los ingresos propios estables del municipio. Asimismo, se debe limitar la negociación colectiva en cuanto a que no se pueda desarrollar durante los 12 meses previos a una elección comunal.

En general, en un contexto de importantes espacios de autonomía en la determinación del gasto total en personal, se debe establecer por ley un límite máximo de su gasto en relación al total de los ingresos propios estables de los municipios. Junto con ello, el aumento del gasto en personal debe estar vinculado al incremento de ingresos propios estables de los municipios. De ser necesario aumentar el límite al gasto en personal se requeriría la aprobación de la ciudadanía mediante un plebiscito comunal.

2.2. CARACTERIZACIÓN DE LOS MUNICIPIOS Y TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS EN LA GESTIÓN DE LAS CIUDADES

2.2.1. Diagnóstico

Tradicionalmente, los municipios han sido clasificados o bien caracterizados de acuerdo a su tamaño poblacional, grado de ruralidad, nivel socioeconómico de sus habitantes, nivel de ingreso del municipio, entre otros. Ello más bien se asemeja a una clasificación descriptiva de la realidad de cada una de las comunas del país, pero poco o nada tiene relación con las eventuales competencias que debieran asumir. Un aspecto importante a considerar al momento de determinar las competencias que debieran asumir los municipios se relaciona con la interacción que tiene una comuna en relación a las demás comunas que la rodean.

Por ejemplo, la comuna de Puente Alto, siendo una comuna urbana, es parte del área metropolitana, lo que la hace ser distinta a otra como Arica, que por sí sola conforma una ciudad. Las competencias que debieran asumir en uno u otro caso, difieren dependiendo de si las comunas forman o no un núcleo urbano. Por lo tanto, las competencias que debieran asumir los municipios urbanos tienen directa relación con las tareas propias de la responsabilidad en la gestión de ciudades.

2.2.2. Propuesta

Para efectos de definir la transferencia de competencias y responsabilidades en materia de gestión de ciudades, los municipios deben agruparse en urbanos simples, urbanos metropolitanos y rurales. Dependiendo de esta definición deben ser evaluadas las competencias a transferir. Por ejemplo, respecto del transporte urbano, es claro que no puede ser de competencia de los municipios que forman parte de una zona metropolitana, ya que el área de acción va más allá de sus límites comunales. Distinto es el caso de los municipios que por sí conforman un área urbana, donde el alcalde tiene atribuciones sobre la totalidad del territorio en el cual se deben definir las políticas en materia de transporte colectivo.

A grandes rasgos se debe avanzar en cuanto a que sean las autoridades locales (municipios-ciudad) las responsables de asumir las tareas y desafíos que implican la administración de los

núcleos urbanos que conforman una ciudad. Ello significa transferirles competencias y recursos que en la actualidad se encuentran radicados en el Ministerio de la Vivienda, de Transporte y de Obras Públicas.

En nuestro país, se pueden identificar tres áreas metropolitanas: el Gran Santiago, Concepción y Valparaíso. Un número importante de las restantes ciudades corresponde prácticamente a un solo municipio, como es el caso de Arica, Punta Arenas, Curicó, etc.

Por ejemplo, en cuanto a la mantención y pavimentación de las vías urbanas, en el caso de los municipios que por sí conforman una ciudad debieran hacerse cargo de ello, mientras que en el caso de los municipios que son parte de un área metropolitana las vías de tránsito local debieran ser de responsabilidad del municipio en tanto que las intercomunales serían mantenidas a través de fondos generales de la ciudad. No obstante ello que la ejecución propiamente tal de las obras de mantención pudieran ser de responsabilidad del municipio.

2.3. INVERSIÓN PÚBLICA: DESCENTRALIZACIÓN Y BUROCRACIA

2.3.1. Diagnóstico

El Gobierno Central a través de diversos Ministerios realiza inversiones en obras cuya área de impacto se enmarca en el territorio de una comuna. Son las denominadas inversiones sectoriales: mejoramiento de barrios, plazas, infraestructura deportiva, etc. Junto con ello también hay diversos fondos concursables del gobierno central al cual los municipios postulan proyectos de inversión, siendo el más importante el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR).

Todos los proyectos de inversión en infraestructura financiados con recursos del gobierno central, ya sea con fondos sectoriales o concursables, deben ser ingresados al Sistema Nacional de Inversiones (SNI). Una vez ingresados, para obtener financiamiento o bien postular a él, deben ser evaluados socialmente por el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN). Una vez que se cuenta con dicha evaluación el proyecto puede ser financiado.

En el caso de los proyectos que los municipios postulan al Fondo Nacional de Desarrollo Regional para ser seleccionados en el SNI y evaluados por MIDEPLAN, éstos deben ser priorizados fuera del municipio, por el Gobernador provincial y por el Intendente. Para finalmente poder contar con financiamiento, una vez que hayan sido evaluados por MIDEPLAN, deben ser aprobados por el Consejo Regional.

En el caso de los proyectos de inversión postulados por los municipios a fondos concursables del gobierno central, las diversas instancias de priorización finalmente llevan a que no necesariamente puedan optar a financiamiento los proyectos que realmente sean prioritarios para la comunidad local, ya que también dependerá de las decisiones de Gobernadores e Intendentes.

Estos múltiples eslabones de la cadena burocrática diluyen la responsabilidad frente a la ciudadanía de los diversos actores involucrados en el proceso. Cuando todo sale bien surgen en forma espontánea quienes quieren capitalizar los beneficios políticos de la obra, pero cuando aparecen inconvenientes, ninguna autoridad política asume el costo.

Adicionalmente a esta falta de responsabilidad, el proceso burocrático tiene asociados costos y tiempos de espera. En el mes de marzo del 2006 se inició el proceso de postulación a los recursos para inversión del año 2007. El proceso en su conjunto dura más de 12 meses. Los costos en burocracia y los tiempos de espera pierden sentido al tratarse de proyectos de menor tamaño y eminente impacto local, lo que corresponde a la gran mayoría de ellos. Se debe tener presente que la gran mayoría de los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional no hace más que suplir la falta de recursos de inversión de los propios municipios.

A ello se suma que una parte mayoritaria de los recursos de inversión asignados a los municipios a través de fondos concursables del gobierno central, no ingresa al presupuesto de éstos y por ende se constituyen como un “ventanilla paralela” a los recursos que administran. Ello debilita la responsabilidad de las autoridades locales frente a su electorado, ya que la ciudadanía no conoce los recursos con los que efectivamente cuenta el municipio. En la actualidad al amparo de la imagen de ser un municipio pobre que no cuenta con recursos se pudieran esconder

ineficiencias, ya que en la práctica ese municipio “pobre” pudiera estar recibiendo cuantiosos recursos desde el nivel central.

En el caso de las inversiones sectoriales en proyectos de menor envergadura y con un claro y definido impacto local, éstos no son de decisión de las autoridades locales y obedecen más bien a directrices del gobierno central, las cuales no necesariamente coinciden con las prioridades de una determinada localidad. En este caso se enfrentan las políticas sectoriales nacionales con los requerimientos locales, los cuales no necesariamente son coincidentes.

2.3.2. Propuesta

Con la finalidad de dotar de mayor autonomía a los municipios en la decisión de inversión en obras de infraestructura en la comuna, se debe transferir directamente a ellos, de acuerdo a indicadores objetivos y verificables, los recursos que en la actualidad son administrados por el gobierno central, ya sea a través de fondos concursables o sectoriales, y que financian obras de inversión local.

Con ello los recursos ingresarían a los presupuestos municipales y por ende se rendiría cuenta de ellos frente a la ciudadanía. De esta forma se avanzaría en cuanto a que los municipios serían los responsables de las inversiones de impacto comunal llevadas a cabo en sus territorios. Asimismo, la ciudadanía tendría información más precisa respecto del total de recursos de los que finalmente disponen los municipios. Junto con ello, los propios municipios podrían desarrollar programas de inversiones de mediano y largo plazo en conocimiento de los recursos con los que efectivamente contarán para invertir, sin depender de las decisiones tomadas por el gobierno central respecto de los proyectos financiados a través de fondos concursables.

Transferir los recursos de inversión directamente a los municipios permitiría reducir la burocracia en torno a la ejecución de programas de inversión pública, tanto en términos de recursos humanos como en tiempos de espera.

2.4. FUENTES DE FINANCIAMIENTO DE LOS MUNICIPIOS

2.4.1. Diagnóstico

Los municipios cuentan con escasa autonomía para determinar sus ingresos, la mayor parte de los cuales proviene de impuestos fijados por ley para todo el territorio nacional, y en consecuencia por iniciativa exclusiva del Presidente de la República. Esto deja escaso espacio a las municipalidades al momento de poder definir sus ingresos.

La ley de Rentas Municipales establece las principales fuentes de financiamiento de los municipios, entre los cuales se pueden destacar:

1. Cobro por servicio de aseo domiciliario
2. Permisos de circulación para vehículos motorizados
3. Impuesto territorial
4. Patentes comerciales
5. Patentes profesionales
6. Aporte del Gobierno Central al Fondo Común Municipal a través de la Ley de Presupuesto
7. Pagos por concepto de concesiones, permisos y pagos por servicios. En este ítem se incluyen, por ejemplo, el pago por transferencias de vehículos, licencias de conducir, publicidad en la vía pública, etc.

La principal fuente de financiamiento corresponde a los ingresos tributarios, siendo los más importantes el impuesto territorial, los permisos de circulación y las patentes municipales. Durante el año 2005, estos ingresos representaron para el sector en su conjunto aproximadamente el 48% del total de los ingresos (ver Cuadro N° 1). Las donaciones, que en su mayoría corresponden a transferencias de recursos desde el gobierno central para financiar las áreas de educación y atención de salud primaria, son la segunda más importante fuente de financiamiento local.

Cuadro N° 1
Ingresos Municipales año 2005
(en millones de pesos)

Ingresos tributarios netos	926.608
Donaciones ¹	601.344
Rentas de la propiedad ²	28.341
Ingresos de operación	182.770
Otros ingresos	184.507
Ventas de activos físicos	8.228
Total	1.931.798

Fuente: Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda.

1/ Corresponde al concepto de transferencias (corrientes para el gasto) del clasificador presupuestario utilizado en la Ley de Presupuestos.

2/ En presentación tradicional forma parte de Ingresos de operación.

Impuesto territorial

El impuesto territorial, que fija el pago de contribuciones de bienes raíces, corresponde al principal componente de los ingresos tributarios. Tanto la tasa como la base tributaria y las exenciones a su pago se encuentran fijadas por ley y los municipios en la práctica sólo son los beneficiarios de los recursos que se recaudan, sin que tengan prácticamente ninguna ingerencia en su determinación. En la práctica, se trata de un impuesto al patrimonio de las personas, y no tiene relación con el pago por bienes y servicios locales que el municipio entrega al entorno donde se encuentra emplazado el bien raíz.

La ley del impuesto territorial fija diversas exenciones a su pago, lo que se traduce en que el 80% de las viviendas se encuentran exentos de su pago. En términos de recaudación municipal las exenciones al pago de este tributo llevan a que se deje de recaudar un monto equivalente al que en la actualidad se recauda; es decir, se debiera recaudar un 100% más en caso de no existir exenciones al pago de este impuesto, del orden de los \$400 mil millones.

Adicionalmente a ello, de lo que se recauda, casi el 65% debe ser aportado al Fondo Común Municipal (FCM), en tanto el 35% restante va en beneficio directo del municipio de la comuna donde se encuentra ubicada la propiedad.

Esto quiere decir que los que pagan, no lo hacen por los bienes recibidos desde su municipio, sino que en gran parte para aportar al Fondo Común Municipal. Es así que a través del pago de este tributo no se financian necesariamente los servicios otorgados por el municipio de la comuna donde se encuentra ubicada la propiedad, sino que se financia el funcionamiento de otras administraciones municipales. Por lo tanto se debilita la relación entre el financiamiento por parte de la ciudadanía de los bienes y servicios que le entrega el municipio, relación esencial para la mayor eficiencia del sistema y el total aprovechamiento de los beneficios de la descentralización.

Por otro lado, los que se encuentran exentos del pago de contribuciones dependen de terceros para el financiamiento de su municipio, y por ende no sienten tener derecho a exigir el cumplimiento de servicios mínimos que el Estado les debiera entregar. A ello se suma que los municipios, de igual forma, deben proveer de servicios locales a los predios exentos, asumiendo ellos el costo del subsidio definido por el gobierno central.

Patentes Municipales²

La ley de Rentas Municipales establece que el municipio puede fijar el valor de la patente al interior de un rango, siendo la base para su cobro el capital propio de la empresa. Ello significa que la patente municipal se asemeja más bien a un impuesto patrimonial que a un pago por bienes y servicios provistos por el municipio.

De entre las tres principales fuentes de financiamiento de los ingresos tributarios (impuesto territorial, permisos de circulación y patentes municipales), sólo en el caso de las patentes la ley establece un rango al interior del cual el municipio puede determinar la tasa.

No obstante, aquellos municipios que deben aportar por este concepto recursos al Fondo Común Municipal, deben hacerlo en función del cobro de la tasa máxima, lo que no les permite reducir la tasa de la patente. Este es el caso de las municipalidades de Las Condes, Vitacura, Providencia y Santiago, que son las cuatro comunas que mayores recursos recaudan por este concepto.

² No se analizarán ni las patentes profesionales ni las de alcoholes.

Permisos de Circulación

El valor del permiso de circulación se determina en la mayoría de los casos sobre la base de la tasación que realiza el Servicio de Impuestos Internos de los vehículos motorizados. Sobre esta tasación, la ley de Rentas Municipales fija las diferentes tasas a cobrar. En la práctica este permiso corresponde más bien a un impuesto patrimonial y nada tiene que ver con el pago por la provisión de la infraestructura vial u otro tipo de servicio que el municipio entrega a los usuarios de la red caminera.

Con todo, los ingresos municipales tributarios provienen mayoritariamente de impuestos que gravan el valor patrimonial de los bienes y no tienen relación con los servicios que reciben los ciudadanos de parte del municipio. Se debe recordar que los gobiernos locales son los encargados de proveer bienes y servicios públicos locales, y como consecuencia deben financiarse mediante el cobro por el uso de estos bienes y servicios que otorga el respectivo municipio y no mediante impuestos patrimoniales.

A ello se suma que las tasas a cobrar por derechos y permisos, se encuentran fijados por ley dictadas por el gobierno central, dejando escaso espacio a las autoridades locales para aumentar o bien reducir la carga tributaria local. De ahí que es comprensible que en los programas de gobierno local, no se plantee a la ciudadanía el tema relativo a su financiamiento, ya que éste viene dado. Así, la decisión de generación de ingresos de los municipios y de asignación de su gasto no se encuentra radicada en el mismo nivel de gobierno, por lo que finalmente se debilita la correspondencia fiscal entre ingresos y gastos municipales y, a su vez, la responsabilidad fiscal ante el electorado.

2.4.2. Propuestas

Se debe avanzar en entregar mayor autonomía a los municipios en la determinación de sus ingresos y así radicar en la misma unidad de gobierno las decisiones de ingreso y de gasto.

Para ello se propone que los municipios puedan determinar el valor de la tasa del impuesto territorial al interior de la comuna, así como definir las exenciones a su pago. Asimismo, se sugiere entregar mayor y efectiva autonomía en relación a las patentes comerciales, junto con dotarlos de mayor autonomía en la

determinación de las exenciones de los derechos de aseo, cobro por permisos de extracción de áridos, licencias de conducir, etc.

Esta mayor autonomía en la generación de ingresos locales debe ejecutarse sobre la base de plebiscitos comunales, mediante los cuales la ciudadanía será finalmente la que decida sobre la carga tributaria local. Cabe recordar, que un gobierno local mediante el fenómeno del “voto con los pies” tiene acotado el nivel máximo de impuestos locales que puede establecer, ya que se genera una suerte de competencia entre jurisdicciones locales por atraer la base tributaria local. Aumentos en las brechas de cargas tributarias entre jurisdicciones locales, llevará a que emigren los contribuyentes hacia otras localidades con una menor carga.

Una reforma de esta naturaleza, necesariamente debe realizarse en forma conjunta con una modificación del FCM, por los efectos que ello pudiera traer consigo en la operación del fondo.

En el marco de esta mayor autonomía, el gobierno central sólo debe compensar a los municipios por todos aquellos recursos que dejan de percibir como consecuencia de exenciones que la autoridad central determina. Las exenciones fijadas por los propios municipios evidentemente no deben ser compensadas.

2.5. FONDO COMÚN MUNICIPAL: TRANSPARENCIA, DISCRECIONALIDAD Y BUROCRACIA

2.5.1. Diagnóstico

El Fondo Común Municipal (FCM) fue creado el año 1979 con la finalidad de redistribuir solidariamente los recursos municipales al interior del sector. Todos los municipios aportan recursos a este fondo y a su vez todos reciben recursos desde él. Ello genera un flujo de recursos de ida y vuelta desde y hacia los municipios, lo que representa para ellos un costo administrativo en tanto recaudan recursos que no necesariamente recibirán de vuelta, así como también les significa perder la posibilidad de disponer de ellos en forma oportuna.

La importancia del FCM en el sector municipal reside en que los recursos distribuidos por su intermedio representan

aproximadamente un 40% del total disponible para los municipios³. Para muchas municipalidades es la principal fuente de financiamiento, siendo su dependencia en algunos casos de hasta un 90%. La concentración patrimonial en algunas comunas del país, base tributaria para las principales fuentes de financiamiento municipales, conduce a que sólo un reducido número de municipios concentre un porcentaje importante de la recaudación tributaria municipal. Como consecuencia de ello en su momento se creó este mecanismo de redistribución de recursos.

En la medida que los municipios se financien mediante el cobro por los bienes y servicios prestados a la comunidad y no por medio de impuestos patrimoniales, ya no sería necesario un mecanismo de redistribución de recursos. En este contexto, el gobierno central debiera allegar recursos a los municipios que entregan servicios a sectores de la población que, en el marco de la política social del Estado, se declaran como exentos del pago por estos servicios.

2.5.2. Situación Actual

Distribución

Los recursos del FCM se distribuyen entre las comunas en un 90% por medio de coeficientes que se mantienen fijos por tres años y un 10% mediante coeficientes anuales que buscan promover la eficiencia de la gestión municipal, así como entregar recursos para proyectos de emergencia (ver Cuadro N°2).

Cuadro N° 2
Coeficientes Distribución Fondo Común Municipal

<p><u>90%. Coeficientes Tri-Anuales</u> 10% en partes iguales entre las comunas. 10% en relación a la pobreza relativa a los habitantes de la comuna. 15% en función del número de habitantes de las comunas considerando para ello la población flotante. 30% en relación al número de predios exentos del pago de contribuciones. 35% en proporción a los menores ingresos propios permanentes por habitante en relación al promedio nacional con los que cuenta el municipio.</p> <p><u>10%. Coeficientes Anuales (eficiencia y emergencia)</u> 50% para promover la eficiencia en la gestión municipal. 50% para apoyar proyectos de prevención de emergencias o gastos derivados de ellas.</p>

³ No considera las transferencias de recursos desde el nivel central para las áreas de educación y salud.

Los coeficientes que se utilizan para asignar los recursos a las comunas adolecen de diversos problemas:

1. El coeficiente que mide la pobreza relativa de los habitantes de la comuna -con una ponderación del 10%- además de ser calculado a través de criterios obsoletos, no discrimina entre comunas pobres con alta población y comunas pobres con baja población. Es decir, entrega recursos en función del porcentaje de pobreza en la comuna y no del número de personas que viven en tales condiciones.

2. El coeficiente elaborado a partir del número de habitantes de las comunas -con una ponderación del 15%- incluye una población flotante en aquellas comunas decretadas como balneario. En la práctica se ha observado que no existe ningún criterio para clasificar como tal a una u otra comuna y por ende es la autoridad central la que lo determina en forma arbitraria. Por ejemplo, las comunas de Cartagena, El Tabo y El Quisco son consideradas balneario, mientras que la de Algarrobo no. La comuna de San Antonio es considerada balneario, pero no así la de Valparaíso o Viña del Mar.

El año 2003 las 78 comunas balneario del país recibieron en su conjunto \$17.500 millones adicionales desde el FCM. A modo de ejemplo, para comunas como Yumbel, el haber sido definida como balneario implica un aumento de más de un 60% de los recursos provenientes del FCM, esto es \$500 millones adicionales, lo que representa casi un 25% del total del presupuesto del municipio.

3. En cuanto al coeficiente que distribuye el 30% del 90% del FCM, en función del número de predios exentos del pago de contribuciones, cabe mencionar que este indicador no compensa adecuadamente a los municipios por la política de exenciones que define el Gobierno Central en relación al pago del impuesto territorial. Ello porque se elabora a partir del número de predios exentos del pago de contribuciones y no en relación al avalúo total que se encuentra liberado de pago en la comuna.

Por ejemplo, en Colina, el 73% de los roles se encuentra exento, pero éstos en su conjunto representan sólo el 46% del avalúo total de la comuna. En la comuna de Renca, el 95% de los roles se encuentra exentos, pero éstos sólo representan el 59% del avalúo total de la comuna.

4. Por último, el coeficiente que se redistribuye en función del ingreso propio permanente por habitante, es el único que lo hace en relación al nivel de ingresos con que cuenta un municipio. El problema de este indicador es que considera para ello la población flotante de la comuna, adoleciendo por ende de los mismos problemas que el indicador “número de habitantes” de la comuna.

A ello se suma que esta variable construida a partir de los ingresos propios permanentes no considera ciertas fuentes de financiamiento importantes para algunas comunas, como son, por ejemplo, los ingresos de los casinos de juegos. Así, no obstante contar con cuantiosos recursos, reciben considerables aportes. A su vez, la aplicación de este indicador lleva a que los municipios adopten más bien una situación pasiva en cuanto a la generación de ingresos propios en la comuna, ya que de generarlos serían castigados por ello reduciéndoseles los recursos que perciben desde el fondo.

5. Los coeficientes que distribuyen el 10% restante del FCM - 5% para gastos de emergencia y 5% por gestión- no contemplan ningún tipo de criterio redistributivo.

A través de los coeficientes de gestión son las propias municipalidades las que, obligatoriamente y con sus recursos, premian a aquellos municipios que cumplen con los criterios definidos por el gobierno central como de “buena gestión”. Si el gobierno central considera necesario entregar incentivos económicos para mejorar la gestión de los gobiernos locales, debiera ser éste el que aporte los recursos y no los propios municipios.

En cuanto al componente de emergencia, el destino final de esos recursos no es fiscalizado, a lo que se suma que se construye a partir de proyectos que deben ser postulados por los municipios. Resulta difícil imaginar situaciones de emergencia propiamente tales que puedan ser postuladas de un año a otro para su financiamiento.

Con todo, la operatoria del FCM es compleja y como consecuencia de ello poco transparente: 17 son los factores utilizados para su distribución y se mantienen importantes espacios de discrecionalidad. Los coeficientes se conocen recién durante el primer semestre del año en el cual ya se han aplicado. La información de aportes y recursos recibidos por cada una de las

comunas no es de público conocimiento y la SUBDERE no cuenta con un mecanismo metódico para su difusión, como pudiera ser una publicación por medios electrónicos.

2.5.3. Propuesta

En la medida que se continúe con fuentes de financiamiento municipal que dependen fuertemente de impuestos y cobros en base al valor patrimonial de los activos en la comuna se deberá seguir utilizando un mecanismo de redistribución de recursos como el Fondo Común Municipal.

En ese contexto, un rediseño del FCM debe buscar los siguientes objetivos: simplificar al máximo la operación y administración del FCM; terminar con los espacios de discrecionalidad con los que cuenta la autoridad central; y generar los incentivos para que los municipios generen fuentes de financiamiento propias.

Así, el 100% de los recursos del FCM deberían ser distribuidos entre las comunas en función de criterios redistributivos, eliminando, por ende, el actual componente del 10%.

Con la finalidad de simplificar la operación del FCM y reducir sus costos de administración, dependiendo de la cantidad de recursos aportados y recibidos se debe tener comunas aportantes netas, receptoras netas o neutras. Por ello, cualquier rediseño del FCM también debe terminar con este flujo circular de recursos, reemplazándolo por uno que implique aporte y recepción de recursos sobre la base de flujos netos.

En definitiva, se requiere que el 100% del FCM sea redistributivo, que se termine con todos los espacios de discrecionalidad en el manejo de los recursos y se cuente con un sistema que sea transparente, con información verificable y oportuna en el tiempo.

2.6. EJECUCIÓN DE PROGRAMAS DEL GOBIERNO CENTRAL POR MEDIO DE LOS MUNICIPIOS

2.6.1. Diagnóstico

Durante la última década se han creado en el gobierno central un número importante de programas sociales que son ejecutados a

través de los municipios⁴. El rol que asumen los municipios en esta materia se asemeja más bien al de agente desconcentrado del gobierno central y no de gobierno local autónomo e independiente del nivel central.

Al respecto no se cuenta con información sistematizada sobre la totalidad de los programas sociales ejecutados a nivel de cada uno de los municipios, por lo que no se conocen los recursos que son administrados por ellos. Asimismo, tampoco se cuenta con información de la real ejecución de estos programas a nivel de cada uno de los municipios, como tampoco respecto del cumplimiento de metas y objetivos. Evaluación de impacto a nivel local de esta múltiple oferta de programas sociales tampoco existe. Igualmente, se desconocen los gastos en que incurren los municipios en honorarios y otros ítemes para la ejecución de tales programas.

En otro aspecto, la ejecución de estos programas diseñados a nivel nacional e implementados a través de los municipios no implica necesariamente que estos últimos cuenten con atribuciones para adecuarlos a sus realidades y prioridades locales.

2.6.2. Propuestas⁵

Con la finalidad de conocer el real impacto de estos programas sociales se requiere realizar en su conjunto una evaluación de impacto a nivel local. Asimismo, se deben elaborar mecanismos de rendición de cuenta transparentes a la ciudadanía respecto de los fondos que administran los municipios al amparo de cada uno de estos programas y de las prestaciones y beneficios entregados; y las rendiciones de cuenta desde el municipio a la autoridad central deben ser de público acceso.

Junto con ello se requiere avanzar en cuanto a entregar a los municipios la facultad de poder ejecutar estos programas acorde a las realidades de cada localidad, debiendo el gobierno central asumir un rol evaluador por resultados de la ejecución de los recursos, más que de los procesos.

⁴ Al año 1999, sólo MIDEPLAN ya había creado 191 programas sociales para 6 grupos prioritarios de la población (Serrano, 2001).

⁵ Dado el ámbito de este documento "Reforma Municipal" no se entrega un análisis y propuestas sobre el diseño de las políticas sociales propiamente tales.

2.7. TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

2.7.1. Diagnóstico

El principal mecanismo de rendición de cuentas que existe hoy en día a nivel local es la cuenta pública que debe hacer el Alcalde hacia fines del mes de abril ante el concejo municipal. Un mecanismo de información a la comunidad, por ejemplo, a través de organizaciones sociales, no se encuentra contemplado en la ley.

La ley Orgánica de Municipalidades establece que toda información y documentos municipales son públicos. En la oficina de partes deben estar disponibles a lo menos el plan comunal de desarrollo, el presupuesto municipal y el plan regulador comunal con sus correspondientes seccionales, y las políticas específicas. Asimismo deben estar el reglamento interno, el reglamento de contrataciones y adquisiciones, la ordenanza de participación y todas las ordenanzas y resoluciones municipales.

Junto con ello también deben estar disponibles los convenios, contratos y concesiones y las cuentas públicas de los alcaldes en los últimos 3 años. Por último en la oficina de partes también deben encontrarse los registros mensuales de gastos efectuados al menos en los últimos dos años.

En la página web del municipio, y, en caso de no contar con ella, en el portal de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, se debe publicar trimestralmente el Informe del detalle mensual de los pasivos acumulados desglosando las cuentas por pagar por el municipio y las corporaciones municipales. También un registro mensual, sobre el desglose de los gastos del municipio.

De acuerdo a un estudio realizado por Libertad y Desarrollo sobre acceso a información en los municipios, se concluyó que éstos cumplen con menos del 60% de lo que fija la ley⁶.

Pero más allá de la disponibilidad propiamente tal de información para la ciudadanía el contenido de la misma tampoco es siempre del todo completa. En el caso del balance de ejecución presupuestaria, éste no incorpora una parte importante de

⁶ Para un mayor detalle ver "Evaluación de la Transparencia Municipal", Serie Informe Económico N°168, Libertad y Desarrollo, Abril 2006.

recursos que los municipios reciben para la ejecución de diversos programas sociales y proyectos de inversión. Ello dificulta la evaluación de la ejecución de esos programas y proyectos por parte de la ciudadanía, ya que si bien presupuestariamente siguen en el gobierno central, la ejecución y/o implementación es de responsabilidad del municipio.

Si bien en la ley de Rentas Municipales II promulgada a mediados del año 2005 se incorporaron algunas normas de transparencia, la información entregada por los municipios en sus páginas web o en subsidio en la de la SUBDERE, no cuentan con un formato único e información comparable. Este es el caso por ejemplo, del registro de deudas que deben mantener los municipios⁷.

Asimismo, los municipios no entregan información sobre la base de una contabilidad de centros de costo. Por ende resulta difícil conocer los costos por bien o servicio que se entrega. Asimismo, no se conoce la cantidad de prestaciones municipales entregadas y en consecuencia no se pueden evaluar los gastos municipales en relación a los bienes y servicios entregados.

En cuanto a la situación patrimonial de los municipios y su evolución en el tiempo, no hay información a nivel de cada municipio. En consecuencia no se puede evaluar la gestión de las autoridades locales en relación al efecto que ello ha tenido sobre el patrimonio municipal.

2.7.2. Propuestas

En un contexto de mayor autonomía por parte de los gobiernos locales en la generación de recursos, en la determinación de sus gastos y funcionamiento interno, como con un mayor traspaso de competencias y responsabilidades, resulta imprescindible crear mecanismos de rendición de cuenta a la ciudadanía. Para ello se deben establecer canales y grupos de la sociedad civil que deben recibir información. Se debe tener presente que no sólo es importante tener acceso a la información, sino que también el formato en la cual es entregada.

⁷ Se debe tener presente que la legislación no permite que los municipios contraigan deudas, pero en la práctica han acumulado importantes montos con proveedores y con el personal del propio municipio y de los servicios traspasados de educación y salud.

Por ejemplo, que el municipio envíe a la totalidad de las juntas de vecinos en forma desagregada información sobre los recursos transferidos y sus benefactores durante el año. En el caso de los grupos deportivos en la comuna, informar sobre la totalidad de fondos y su distribución por beneficiario. Es decir, más que inundar a la comunidad con información que finalmente ella no puede procesar, informar a través de organizaciones civiles presentes en la comuna sobre la ejecución presupuestaria en aquellas áreas atingentes a cada organización.

Asimismo, también es necesario contar con información municipal comparable entre comunas en materia de ejecución presupuestaria por centro de costos. En ella también se deben incorporar recursos que son asignados por el gobierno central pero que no entran a sus respectivos presupuestos. Con ello, se busca contar con información más precisa respecto del total de recursos de que dispone cada municipio.

Por último, entre la información que debiera ser entregada a la ciudadanía también debe encontrarse la relativa a la situación patrimonial de los municipios y su evolución en el tiempo.

2.8. CORRUPCIÓN Y CLIENTELISMO

2.8.1. Diagnóstico

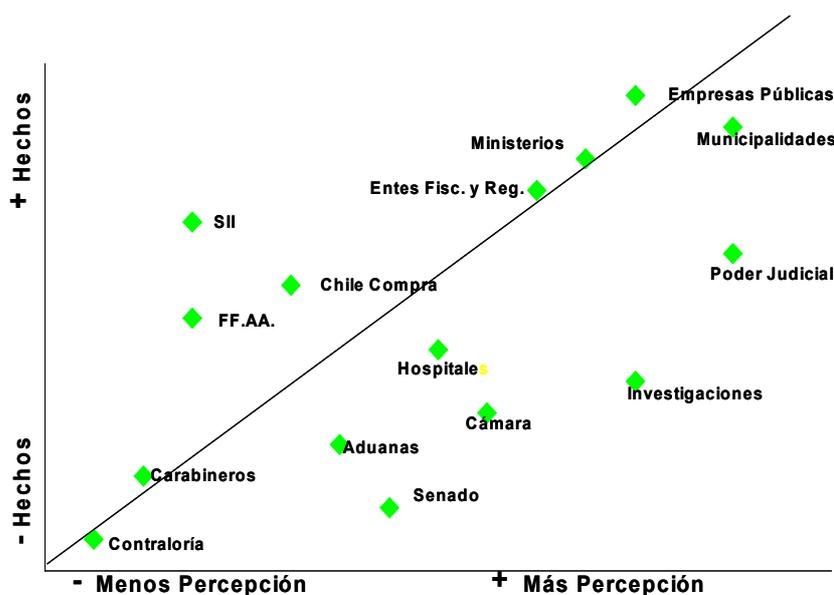
De acuerdo a la Encuesta de Corrupción 2006 de Libertad y Desarrollo, la ciudadanía tiene, respecto de las municipalidades, una mala percepción; es decir, son más bien percibidas como corruptas⁸. En cuanto a la cantidad de hechos que las personas efectivamente dicen conocer también aparecen citadas entre las instituciones con mayor número de hechos. Es decir, los municipios, tanto en percepción como en hechos conocidos, aparecen como una de las instituciones más corruptas del país (ver Gráfico N° 2).

Sin duda que este hecho surge como un elemento que dificulta avanzar en materia de descentralización, ya que se observa con cierta desconfianza dotar a los municipios de mayores atribuciones y recursos. Por ello, una reforma modernizadora de los municipios necesariamente debe hacerse cargo de esta

⁸ Resultados similares se obtienen también en otras encuestas. Ver "Estudio Nacional de Opinión Pública" Centro de Estudios Públicos, Diciembre 2006.

realidad y reducir los espacios que amparen eventuales prácticas corruptas.

Gráfico N° 2
Percepción y Hechos de Corrupción en diversas instituciones públicas



Fuente: Libertad y Desarrollo.

Se debe tener presente que los municipios por ser el nivel de gobierno más cercano a las personas probablemente también es el que interactúa con la sociedad civil en un mayor número de oportunidades. En el cuadro N° 3 se presenta el tipo de organizaciones que tienen relación con los municipios. De acuerdo a esto aproximadamente 65.000 organizaciones tienen una relación directa y permanente con las autoridades locales. En este contexto se debe velar porque esta mayor cercanía con las más diversas organizaciones de la sociedad civil no se traduzca en fuentes potenciales de clientelismo, hecho que debe considerarse en el diseño de las políticas públicas.

Cuadro N° 3
Organizaciones relacionadas con el nivel local

	Tipo de Organización	<i>Nr. total</i>	<i>%</i>
<p><i>64.703 organizaciones directamente vinculadas al municipio (77.6 % del total)</i></p>	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 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
<p><i>18.665 organizaciones no directamente vinculadas al municipio (22.4 % del total)</i></p>	Sindicatos (empleados, obreros, técnicos, profesionales, otros)	7.374	8.8
	Gremiales y Económicas (agrícolas, cooperativas, gremiales, talleres laborales, grupos empresariales, colegios profesionales, organizaciones consumidores)	6.871	8.2
	Corporaciones, Fundaciones, ONGs	2.740	3.3
	Comunidades Indígenas	1.680	2.1

Fuente: Documento preliminar de propuesta de Reforma Municipal, Asociación Chilena de Municipalidades.

2.8.2. Propuesta

En términos generales, en la medida que se avance hacia una mayor transparencia y mejores mecanismos de rendición de cuenta, se reducen los espacios de corrupción. Pero ello no es necesariamente suficiente. También se deben perfeccionar los mecanismos de control, tanto internos como externos del

municipio. En el caso de los concejales se debe reforzar su rol de fiscalizadores del ejecutivo local, haciéndolos responsables de eventuales fallas en la materia o bien abandono de sus deberes, materia que será tratada en el siguiente punto.

En cuanto a eventuales acciones emprendidas por los municipios o bien asignación de recursos o beneficios sociales que pudieran dar paso al clientelismo, se debe hacer público el listado de los beneficiarios de los diversos programas sociales, así como los criterios que se utilizaron en su asignación. De esta forma, la propia ciudadanía podrá ejercer un control respecto de quienes fueron los favorecidos con un determinado beneficio entregado por la municipalidad, ya sea través de programas municipales o programas del gobierno central ejecutados por los municipios. Por ejemplo, a aquellos candidatos que postularon a un determinado beneficio y que no fueron seleccionados, se les debe informar del listado completo de beneficiarios que sí lo obtuvieron y los criterios de selección utilizados.

En la medida que se cuente con beneficios entregados sobre la base de criterios de selección y/o asignación objetivos, transparentes y verificables por parte de la población, se reducirán los espacios que permitan acciones que den paso al clientelismo.

2.9. FISCALIZACIÓN MUNICIPAL: FORTALECIMIENTO DEL ROL DEL CONCEJO MUNICIPAL Y LA CONTRALORÍA

2.9.1. Diagnóstico

Las municipalidades son fiscalizadas por tres instancias distintas: en forma interna a través del departamento de control interno, por el concejo municipal en su rol fiscalizador y en forma externa por la Contraloría General de la República.

La ley le otorga facultades fiscalizadoras al concejo como un cuerpo completo, no existiendo la facultad de fiscalización individual. Asimismo, los concejales no son responsables en caso de fallar en su rol de fiscalizador, es decir, no existe la figura de notable abandono de deberes. En cuanto a los informes emitidos por la Contraloría General de la República, si bien es información pública, su obtención resulta difícil. No hay un sistema que permita un fácil acceso para la ciudadanía.

Escasos son los municipios que de manera expedita han dispuesto el acceso por parte de los ciudadanos a las actas de las sesiones de concejo, o en los que las convocatorias a las sesiones se difundan entre la comunidad con anterioridad.

2.9.2. Propuestas

Para potenciar el rol fiscalizador del concejo municipal se debiera permitir que los acuerdos adoptados para ejercer ese rol sólo requirieran de la aprobación de 1/3 de los concejales en ejercicio. Junto con ello también se debe reducir de la mayoría a un tercio el número de concejales para solicitar un auditoría externa.

Asimismo, se debe contemplar la creación de la figura de notable abandono de deberes para los concejales, centrado ello en su rol fiscalizador. En el caso que existan acciones u omisiones por parte del alcalde que signifiquen contravenir las normas sobre probidad administrativa o notable abandono de deberes y que sean de conocimiento de los concejales y cuando éstos no hayan solicitado a la Contraloría General de la República instrucción del correspondiente sumario, el órgano contralor debiera contar con la facultad de informar al Tribunal Electoral Regional para iniciar acciones de remoción de los concejales que no hayan cumplido con ese deber.

Se hace necesario también que los informes de Contraloría se encuentren disponibles en la página electrónica de la entidad contralora y en la del municipio respectivo.

También se debe difundir entre la comunidad y mantener canales permanentes de acceso por parte de la misma respecto de las actas y acuerdos tomados por el concejo municipal, así como poner en conocimiento de la ciudadanía las convocatorias y tablas de las respectivas sesiones del concejo.

2.10. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

2.10.1. Diagnóstico

Los municipios son el nivel de gobierno más cercano a las personas. Pero ello por sí no asegura que existan espacios de participación ciudadana. Se requiere facilitar e incentivar que las autoridades los creen. No basta con la elección democrática de alcaldes y concejales cada 4 años. Durante el período alcaldicio la

comunidad debe contar con los espacios y las autoridades locales con las herramientas para incluir las prioridades de la comunidad en su gestión.

La legislación municipal contempla la realización de plebiscitos comunales solicitados por el alcalde con acuerdo del concejo o por el requerimiento de 2/3 de los concejales o por el 10% de los ciudadanos inscritos en los registros electorales de la comuna. Pero la realización de estos plebiscitos comunales debe cumplir con las normas establecidas en la ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios. En la práctica, nunca se ha realizado un plebiscito comunal; lo que en algunas comunas se ha llevado a cabo son consultas comunales.

2.10.2. Propuesta

En la medida que se entreguen mayores atribuciones y autonomía a los municipios en materias tales como, por ejemplo, determinar el gasto en personal o fijar la tasa de impuestos locales, y que deben contar con la aprobación de la ciudadanía, se deben crear los mecanismos que permitan llevar adelante consultas comunales o bien plebiscitos que den certeza respecto a los resultados obtenidos, pero que a su vez sean fáciles de realizar a un mínimo costo para el propio municipio.

En ese contexto se debe evaluar la simplificación de la actual operatoria que exige la realización de un plebiscito comunal; o bien formalizar las instancias de consultas comunales, haciéndolas vinculantes cuando se cumplan determinados requisitos que aseguren a la ciudadanía la no intromisión de la autoridad en los resultados.

III. COMENTARIOS FINALES

En este documento se han planteado diez reformas que debieran impulsarse en su conjunto en el ámbito municipal. Ello con la finalidad de contar con gobiernos locales capaces de asumir mayores responsabilidades, en un contexto de mayor autonomía, y así avanzar hacia un Estado más descentralizado con el fin último de contar con un aparato público más eficiente y ágil.

Las reformas planteadas en su conjunto se hacen cargo de diversos nudos críticos que enfrentan en la actualidad nuestros gobiernos locales. Muchos de ellos se han utilizado como excusa para no avanzar hacia un Estado más descentralizado. Frases tales como “...no se puede avanzar hacia una mayor descentralización, ya que los municipios no son capaces de asumir esas tareas...” se oyen frecuentemente, no obstante que en épocas de elecciones se plantea la necesidad de avanzar en la materia desde los diversos sectores políticos.

Para llevar adelante una reforma como la propuesta se requiere sobre todo de voluntad política. De no ser así, continuaremos con agendas de modernización del Estado centradas sólo en el gobierno central, relegando a nuestros municipios a un mero rol de administraciones comunales. En tal situación se desaprovecharían las ventajas que plantea la descentralización, lo que se traduciría en un Estado menos eficiente y cada vez más alejado de la ciudadanía.

Serie Informe Económico

Últimas Publicaciones

- Nº 174** **Cómo Enfrentar la Competitividad
de la Agricultura Chilena en los
Próximos Diez Años**
Gustavo Rojas
Diciembre 2006
- Nº 175** **¿Son Nuestros Municipios Eficientes?
Una Aplicación del Modelo de Análisis
Envolvente de Datos**
Bettina Horst
Enero 2007
- Nº 176** **Concentración y Tamaño de Empresas
por Sector Económico**
María de la Luz Domper
Benjamín Wainer
Febrero 2007