



udp UNIVERSIDAD
DIEGO PORTALES

FACULTAD DE DERECHO

**APROXIMACIÓN AL MUNICIPIO DESDE LOS
DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES**

TESINA PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGISTER EN DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

AUTORA
SILVANA VALPREDA RAMÍREZ

PROFESOR GUÍA
DOMINGO LOVERA PARMO

Noviembre, 2019

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	4
1.1. Descripción del tema, problema y pregunta de investigación	4
1.2. Objetivos.....	5
1.3. Hipótesis	5
2. MUNICIPIO COMO GARANTE DE DERECHOS	6
2.1. Los órganos locales desde la perspectiva del DIDH	6
2.2. Igualdad y no discriminación	9
2.3. El rol municipal en la protección de los Derechos Humanos	11
2.4. Las funciones municipales y los DESC.....	13
2.5. CUADRO SÍNTESIS: MUNICIPIO COMO GARANTE DE LOS DDHH.....	20
3. MUNICIPIO, RECURSOS Y EFECTIVIDAD DE LOS DERECHOS SOCIALES... 21	
3.1. Origen de la regulación municipal.....	21
3.2. Sistema de financiamiento municipal.....	22
3.3. Ingresos municipales y desigualdades comunales	25
3.4. Desarrollo humano y desigualdades territoriales.....	28
3.5. CUADRO SÍNTESIS: MUNICIPIO, RECURSOS Y EFECTIVIDAD DE LOS DERECHOS SOCIALES.....	30
4. RECOMENDACIONES PARA LAS ADMINISTRACIONES LOCALES	31
5. BIBLIOGRAFÍA.....	35

*A Dios no le pido nada, para eso voy a la muni¹
Ernestina, ciudadana*

¹ PNUD *Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile*, 2017, pág. 192.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Descripción del tema, problema y pregunta de investigación

En Chile, la unidad político administrativa de menor tamaño es la comuna, territorio que es administrado de manera local por la municipalidad. El propósito de dicha entidad es “satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna”², tal como indica la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N°18.695.

Actualmente existen 346 comunas en el país que, en cuanto a su extensión territorial y número de habitantes, presentan importantes diferencias. Por ejemplo, la comuna más pequeña tiene apenas 6,5 km² de superficie, en tanto, la más grande alcanza a 1.250.000 km². Por su parte, en la comuna con mayor población habitan 568.106 personas y en la menor tan solo 138³. Estas distinciones aumentan ampliamente si se incorporan en la descripción variables culturales y socioeconómicas, dando cuenta de un país altamente heterogéneo entre regiones y al interior de las mismas.

La diversidad presente en el territorio nacional conlleva desafíos para el Estado en el sentido de adoptar un soporte político y económico capaz de contener las diferencias territoriales y a su vez recoger lo dicho en el párrafo 1 del artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos donde se afirma que "toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios"⁴. Desde una perspectiva local, esta tarea corresponde a la municipalidad, lugar donde se establece el primer contacto de la ciudadanía con el Estado.

Las municipalidades cumplen privativa o compartidamente funciones en los ámbitos de educación, salud, empleo, vivienda, cultura, entre otras, situándose como la ventanilla de entrada en la provisión de las garantías estatales, en otras palabras, el disfrute cotidiano de los derechos sociales tiene una expresión concreta en la gestión municipal.

Ahora bien, al igual que las comunas, sus entidades administrativas presentan diferencias en términos de gestión, ámbito que eventualmente puede afectar el goce de los derechos sociales por parte de sus habitantes, como también generar distinciones con los residentes de otros territorios. De ahí que el administrador local, según el enfoque y medidas que proyecte en el territorio comunal, tiene el potencial de convertirse en un determinante positivo o negativo para el cumplimiento de las obligaciones estatales en materia de derechos humanos. A lo anterior se agrega que las funciones municipales se encuentran mediadas por disposiciones y recursos que establece el gobierno central para su logro.

² Ley 18.695, de 2006.

³ INE (2018), *Resultados Censo 2017*.

⁴ *Declaración Universal de Derechos Humanos* (1948), Art. 25.

En suma, tenemos un órgano de administración local que se encarga de proveer prestaciones básicas a la población, estableciendo una relación de día a día con los habitantes de la comuna. El funcionamiento de esta entidad, que es esencial en la vida de las personas, se expresa de maneras múltiples atendiendo a la propia gestión y también al marco que entrega el gobierno. Por tanto, resulta relevante indagar si existen parámetros desarrollados por el derecho internacional de los derechos humanos al momento de establecer obligaciones o recomendaciones en las funciones estatales a nivel local. De ahí que la pregunta de investigación que se pretende resolver con la presente tesina es:

¿Qué estándares establece el DIDH sobre las obligaciones de los agentes locales en materia de derechos económicos, sociales y culturales, aplicables a las municipalidades en Chile?

Para responder esta interrogante, el presente proyecto se plantea como desafío realizar una lectura del municipio en clave de derechos humanos, mirándolo desde tres planos: a) el primero respecto de sus propias funciones y conexión con estándares internacionales; b) el segundo, sobre las desigualdades comunales y; b) el tercero, relacionado con la cooperación entre municipios y las prácticas de gestión municipal progresivas e innovadoras.

La relevancia jurídica de la investigación se encuentra en la incorporación del derecho internacional de los derechos humanos como punto de análisis y contraste con la gestión municipal, perspectiva que además destaca por tratarse de un empalme escasamente abordado en la doctrina y jurisprudencia.

Respecto de las consideraciones metodológicas, indicar que la investigación corresponde a un estudio exploratorio y descriptivo, basado en la recopilación y análisis de fuentes secundarias de carácter documental.

1.2. Objetivos

Objetivo general

- a) Identificar las recomendaciones establecidas por los estándares internacionales de los derechos humanos aplicables a la gestión municipal en Chile.

Objetivos específicos

- a) Analizar el carácter de las funciones municipales desde el derecho internacional de los derechos humanos.
- b) Describir los condicionantes municipales para el cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos sociales.
- c) Reconocer prácticas de innovación municipal que favorezcan la efectividad de los derechos sociales.

1.3. Hipótesis

- a) Es escasa la visibilidad del rol que cumplen los municipios en el disfrute de los derechos humanos a nivel local.
- b) La disparidad de recursos para la gestión de los municipios afecta el principio de igualdad y no discriminación en el goce de los derechos sociales.
- c) Las medidas más efectivas para el adecuado cumplimiento municipal en materia de derechos sociales son la disponibilidad de recursos, la participación y consulta y la innovación.

2. MUNICIPIO COMO GARANTE DE DERECHOS

Este capítulo tiene por objetivo examinar los estándares internacionales de derechos sociales respecto de los gobiernos locales precisando su rol sobre la protección de los derechos humanos. Contiene cuatro apartados; en el primero se expone la visión sobre los agentes estatales del nivel local presente en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el segundo, profundiza sobre el principio de igualdad y no discriminación aplicado al ámbito territorial; en el tercero, se aborda el rol del municipio en la protección de los derechos humanos y; por último, se contrastan las funciones municipales con los derechos sociales contenidos en el Pacto.

2.1. Los órganos locales desde la perspectiva del DIDH

Los órganos estatales corresponden a toda unidad que según el derecho interno sea razonada como tal, así “se considerará hecho del Estado según el derecho internacional el comportamiento de todo órgano del Estado, ya sea que ejerza funciones legislativas, ejecutivas, judiciales o de otra índole, cualquiera que sea su posición en la organización del Estado y tanto si pertenece al gobierno central como a una división territorial del Estado”⁵.

Tal como señala el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante PIDESC), las disposiciones que lo conforman “serán aplicables a todas las partes componentes de los Estados federales⁶, sin limitación ni excepción alguna”⁷. Igual alcance se encuentra estipulado en el artículo 50 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁸. Considerando que el Pacto aplica inclusive a Estados federales, con mayor razón incluye a aquéllos de corte centralista.

Por su parte, en las Observaciones Generales del PIDESC encontramos variadas menciones a los agentes de administración local. Considerando que estos instrumentos entregan una interpretación fidedigna de las disposiciones de los Pactos, podemos colegir, por cierto, que las menciones a dichos órganos se realizan en función de las obligaciones propias de su gestión.

Respecto de administración pública en niveles territoriales, la observación general n°4, al momento de referirse a la implementación de una estrategia nacional de vivienda, señala que “deben adoptarse medidas para asegurar la coordinación entre los ministerios y las autoridades regionales y locales con objeto de conciliar las políticas conexas (economía, agricultura, medio ambiente, energía, etc.) con las obligaciones dimanantes del artículo 11

⁵ ONU, A/RES/56/83 *Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos*, 2002, Art. 4.1.

⁶ Respecto de los Estados federales, brevemente podemos señalar que corresponden a “un arreglo político-institucional que implica una distribución funcional y territorial. A pesar de las diferencias, lo común en los Estados federales es: 1) la existencia de un pacto o arreglo institucional entre ámbitos o poderes (por lo general, estatal y federal), 2) la subordinación de poderes y entidades a la Constitución, cuya modificación sólo puede hacerse con la intervención de representantes especiales de los pueblos que integran el Estado y 3) el garantizar la autonomía y equilibrio entre ámbitos de gobierno federal y estatal en el que ningún poder está por encima de otro” en ZICCARDI (2003), *El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal*.

⁷ *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (1966), Art.28.

⁸ *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (1966), Art.50.

del Pacto”⁹. De este precepto, se desprende la existencia de niveles diferenciados en la gestión pública, a saber: nacional, regional y local, donde todas las esferas presentan responsabilidades de coordinación y aplicación de política.

Lo anterior es refrendado en la observación general n°12, donde se indica que la seguridad alimentaria se garantiza a través de medidas pertinentes a las situaciones y contextos, perspectiva que “facilitará la coordinación entre los ministerios y las autoridades regionales y locales y asegurará que las políticas y decisiones administrativas conexas cumplan las obligaciones que impone el artículo 11 del Pacto”¹⁰. Nuevamente queda evidenciado que los órganos locales estatales tienen participación directa en el disfrute de los derechos sociales de las personas.

En su observación general n°15, el Comité profundiza en la necesidad de coordinación de las autoridades a objeto del debido cumplimiento de las disposiciones del Pacto. En este análisis aborda el tema del derecho al agua, precisando responsabilidades y condiciones para la efectividad en el goce de dicha protección, indicando que “deberán adoptarse medidas para garantizar una coordinación suficiente entre los ministerios nacionales y las autoridades regionales y locales a fin de conciliar las políticas relacionadas con el agua. En los casos en que la responsabilidad de hacer efectivo el derecho al agua se haya delegado en las autoridades regionales o locales, el Estado Parte seguirá siendo responsable del cumplimiento de sus obligaciones en virtud del Pacto, y por tanto deberá velar por que estas autoridades tengan a su disposición suficientes recursos para mantener y ampliar los servicios e instalaciones de agua necesarios. Además, los Estados Partes deberán velar por que dichas autoridades no nieguen el acceso a los servicios sobre una base discriminatoria”¹¹. Aparte del reconocimiento de los niveles territoriales de desagregación estatal, resulta interesante observar de este planteamiento, que si bien existe la opción de delegar la provisión del servicio, la responsabilidad del Estado prevalece, por ende, no es factible desvincularse de incumplimientos locales. Adicionalmente, surge un nuevo elemento referido a garantizar la existencia de condiciones suficientes para la adecuada implementación de la prestación, es decir, al delegar responsabilidades en órganos descentralizados o desconcentrados se debe asegurar que dichas instancias cuenten con los recursos necesarios para cumplir con las disposiciones del Pacto. Concluye destacando el resguardo del principio de igualdad y no discriminación en el acceso al derecho, estándar que será abordado con más detalle en el siguiente punto.

En línea con lo anterior, la observación general n°19 desarrolla de manera explícita el tema de la descentralización vinculada al derecho a la seguridad social, a saber: “Cuando la responsabilidad de hacer efectivo el derecho a la seguridad social se haya delegado en organismos regionales o locales, o dependa de la autoridad constitucional de una unidad federal, el Estado Parte seguirá siendo responsable del cumplimiento de sus obligaciones en virtud del Pacto, y por lo tanto deberá tratar de que esos organismos tengan a su disposición suficientes recursos para mantener, ampliar y controlar los servicios y las infraestructuras de seguridad social necesarios, así como vigilar el funcionamiento efectivo del sistema.

⁹ Comité DESC, *Observación General N°4. El derecho a una vivienda adecuada*, 1991, párr. 12.

¹⁰ Comité DESC, *Observación General N°12 El derecho a una alimentación adecuada*, 1999, párr. 22.

¹¹ Comité DESC, *Observación General N°15 El derecho al agua*, 2002, párr. 51.

Además, los Estados Partes deberán asegurar que dichos organismos no nieguen el acceso a los servicios y prestaciones sobre una base discriminatoria, directa o indirectamente”¹².

Respecto de las transgresiones a las obligaciones comprometidas por los Estados y su alcance en los niveles locales, la observación general n°16 es contundente al indicar que “la violación de los derechos contenidos en el Pacto puede producirse por la acción directa, la inacción u omisión de los Estados Partes o de sus instituciones u organismos en los planos nacional y local”¹³. Con esta interpretación el Comité refuerza el razonamiento que las faltas en cualquier unidad descentralizada implican un incumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos sociales.

Otro ámbito donde queda reflejada la obligatoriedad de las disposiciones del derecho internacional para los órganos locales dice relación con su gestión interna, por ejemplo, la observación general n°23 señala lo siguiente: “El principio de igual remuneración por trabajo de igual valor se aplica a todos los sectores. En los casos en que el Estado tenga influencia directa en las tasas de remuneración, la igualdad en el sector público debería conseguirse lo más rápido posible garantizando igual remuneración por trabajo de igual valor en los empleos de la función pública a nivel central, provincial y local, así como en los trabajos sujetos a contratos públicos o en empresas controladas total o parcialmente por el Estado”¹⁴. La aplicación de igualdad salarial dispuesta en esta interpretación considera, en inicio, su aplicación a todos los estamentos parte del aparato estatal, desde los niveles nacionales hasta las unidades locales.

Habida cuenta de lo dispuesto en el PIDESC y en los análisis desplegados en sus observaciones generales, podemos sintetizar al menos seis aspectos referidos a los órganos locales del Estado:

- El Estado se despliega territorialmente a través de órganos de carácter nacional, regional y local.
- El cumplimiento de las obligaciones dispuestas por el derecho internacional requiere de la coordinación de las autoridades nacionales, regionales y locales.
- La derivación de funciones a órganos locales no exime de responsabilidad al Estado Parte respecto del cumplimiento de sus obligaciones, ni tampoco a los agentes locales que lo conforman.
- Al momento de delegar localmente la prestación de servicios se deben proveer las condiciones y suministrar los recursos suficientes para una efectiva provisión de derechos a las personas.
- Las violaciones a los derechos pactados se pueden producir también por la acción directa, inacción u omisión de los órganos locales.
- El Estado Parte debe asegurar el acceso a la provisión y disfrute de los derechos sin discriminación alguna en todas las esferas de la acción pública.

¹² Comité DESC, *Observación General N°19 El derecho a la seguridad social*, 2007, párr. 73.

¹³ Comité DESC, *Observación General N°16 La igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales*, 2005, párr. 42.

¹⁴ Comité DESC, *Observación General N°23 sobre el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias*, 2016, párr. 14.

2.2. Igualdad y no discriminación

En el derecho internacional de los derechos humanos la igualdad y no discriminación se constituyen como principios transversales tanto de los tratados, convenciones y otros instrumentos desarrollados por el Sistema Universal, como también por los sistemas regionales. Siguiendo a Gauché, quien se refiere a la manera en que este principio se ha incorporado en el DIDH, es posible plantear que “con la adopción de los pactos de derechos humanos de 1966, la prohibición de no discriminación cobraría una vida renovada en el marco de instrumentos con fuerza vinculante y vocación de generalidad y, desde allí, pasaría a ser eje de los distintos instrumentos que han ido completando el derecho internacional de los derechos humanos hasta estos días”¹⁵. Basada en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, en específico en la observación general n°18, la autora desprende los elementos estructurantes de la discriminación, donde ésta “se constituye por una desigualdad de tratamiento consistente en una distinción, exclusión, preferencia, limitación o restricción; la desigualdad se basa en ciertos motivos o criterios que se indican (las llamadas «categorías sospechosas»); tiene por objeto o por resultado producir un cierto efecto y que consiste en anular, alterar o menoscabar el goce y ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales (dando espacio a la configuración de distintas formas de discriminación según la intencionalidad: directa e indirecta); y puede producirse en cualquier esfera de la vida pública, sea la política, la económica, la social, la cultural o cualquier otra, pues no se hace distinción en este aspecto”¹⁶.

Con relación al PIDESC, ya en su preámbulo menciona que “la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables”¹⁷. Continúa con el desarrollo de estas garantías en el artículo n°2.2, donde establece que “Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”¹⁸.

Es justamente este último artículo que el Comité interpreta en su observación general n°20, haciendo mención a la expresión territorial que puede asumir la discriminación hacia las personas a propósito de su lugar de residencia. En este sentido, enfatiza que “el ejercicio de los derechos reconocidos en el Pacto no debe depender del lugar en que resida o haya residido una persona, ni estar determinado por él. Por ejemplo, no debe depender del hecho de vivir o estar inscrito en una zona urbana o rural o en un asentamiento formal o informal, ni de ser un desplazado interno o llevar un estilo de vida nómada tradicional”¹⁹. Y es aún más enérgico expresando que “es preciso erradicar, en la práctica, las disparidades entre localidades y

¹⁵ GAUCHÉ (2014), *Análisis crítico de la Ley 20.609, que establece medidas contra la discriminación, a la luz del derecho internacional de los derechos humanos y las convenciones de la OEA sobre discriminación de 2013*, p.14.

¹⁶ *Ibíd*, p.16.

¹⁷ *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (1966), Preámbulo.

¹⁸ *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (1966), Art.2.

¹⁹ Comité DESC, *Observación General N°20 La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales*, 2009, párr. 34.

regiones, por ejemplo, garantizando la distribución uniforme, en cuanto al acceso y la calidad, de los servicios sanitarios de atención primaria, secundaria y paliativa”²⁰.

En sociedades segregadas espacial y socioeconómicamente -donde ambas variables están correlacionadas- resulta relevante lo siguiente: “las personas o grupos no deben ser objeto de un trato arbitrario por el simple hecho de pertenecer a un determinado grupo económico o social o a un determinado estrato de la sociedad. Por ejemplo, pertenecer a un sindicato no debe afectar al empleo de una persona, ni a sus oportunidades de promoción. La situación social de una persona, como el hecho de vivir en la pobreza o de carecer de hogar, puede llevar aparejados discriminación, estigmatización y estereotipos negativos generalizados que con frecuencia hacen que la persona no tenga acceso a educación y atención de salud de la misma calidad que los demás, o a que se le deniegue o limite el acceso a lugares públicos”²¹.

Desde otro punto, es interesante el planteamiento realizado por el Comité sobre el dinamismo de las condiciones sociales y las expresiones que adopta la discriminación. En este sentido, la perspectiva de análisis debe ser flexible y situada, dando cuenta no solo de las categorías manifiestas en el Pacto y, por el contrario, evidenciar aquellas características individuales o grupales que se han transformado en nuevas maneras de discriminar. En sus palabras: “El carácter de la discriminación varía según el contexto y evoluciona con el tiempo. Por lo tanto, la discriminación basada en "otra condición social" exige un planteamiento flexible que incluya otras formas de trato diferencial que no puedan justificarse de forma razonable y objetiva y tengan un carácter comparable a los motivos expresos reconocidos en el artículo 2.2. Estos motivos adicionales se reconocen generalmente cuando reflejan la experiencia de grupos sociales vulnerables que han sido marginados en el pasado o que lo son en la actualidad”²².

La solidez del Comité para hacer prevalecer el principio de igualdad y no discriminación queda ilustrado cuando analiza la falta de acceso sistemática al disfrute de derechos por parte de personas y colectivos, precisando que “en los planes, las políticas, las estrategias y la legislación nacionales debe preverse el establecimiento de mecanismos e instituciones que aborden de manera eficaz el carácter individual y estructural del daño ocasionado por la discriminación en la esfera de los derechos económicos, sociales y culturales”²³. Así, a las garantías de protección y respeto, se adiciona la reparación como obligación del Estado.

En cuanto a la interpretación del principio de igualdad y no discriminación, se dispone que “cuando un responsable de las decisiones internas se encuentre ante la alternativa de una interpretación de la legislación interna que pondría al Estado en conflicto con el Pacto y otra que permitiría a ese Estado dar cumplimiento al mismo, el derecho internacional exige que se opte por esta última. Las garantías de igualdad y no discriminación deben interpretarse, en la mayor medida posible, de forma que se facilite la plena protección de los derechos

²⁰ *Ibíd.*

²¹ *Ibíd.* párr. 35.

²² *Ibíd.* párr. 27.

²³ *Ibíd.* párr. 40.

económicos, sociales y culturales”²⁴. Esta precisión sobre la aplicación del Pacto debería iluminar el diseño de la política pública en los Estados parte.

A modo de síntesis, podemos destacar los siguientes elementos para incorporar al análisis:

- El principio de igualdad y no discriminación es desarrollado en el PIDESC y en las observaciones generales, estableciendo estándares para su aplicación.
- El lugar de residencia o territorio donde se habita no constituye una distinción razonable para acceder de manera diferenciada al disfrute de los DESC.
- Los Estados tienen la obligación de erradicar las disparidades que se manifiestan entre las personas a propósito del territorio que habitan, igualando las prestaciones sociales en tanto calidad y acceso.
- De existir daños ocurridos por discriminaciones sistemáticas en el ejercicio de los derechos sociales el Estado debe adoptar medidas de reparación.
- Al momento de diseñar una política pública el Estado siempre debe optar por aquellas modalidades que presentan un mayor alcance en el cumplimiento del principio de igualdad y no discriminación.

2.3. El rol municipal en la protección de los Derechos Humanos

Durante el 30° período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, el Comité Asesor presentó el Informe final sobre el “Papel de la administración local en la promoción y protección de los derechos humanos” cuyo objetivo fue incorporar la perspectiva de los derechos humanos en la administración local y los servicios públicos, con miras a compilar las mejores prácticas y los principales desafíos. Este documento, fechado el año 2015, plantea definiciones, establece la relación entre Estado central y órganos locales y resuelve el rol de la administración local en la protección de los derechos humanos. Para el desarrollo del presente apartado se utilizará como base el citado Informe²⁵.

En primer lugar, se reconoce que las administraciones locales tienen como atribución y propósito llevar la política pública a los territorios, adecuando su aplicación al contexto y a las necesidades particulares de las comunidades, en este sentido, se sitúan en un lugar privilegiado de cercanía con las personas, dado que forman parte de su vida cotidiana. El carácter de la administración local dependerá de la estructura estatal –más o menos centralizada- y de la relación determinada entre niveles centrales y locales, adquiriendo diferentes grados de autonomía para su accionar. Lo anterior se establece en el marco jurídico de cada país, que define competencias y funciones recíprocas de los niveles centrales y locales.

“Las autoridades locales están próximas a las necesidades diarias de los ciudadanos y resuelven problemas relacionados con los derechos humanos de forma cotidiana, por lo que existe una clara y estrecha conexión entre los derechos humanos y la administración local. En el desempeño de sus funciones, las autoridades locales toman decisiones sobre educación,

²⁴ Comité DESC, *Observación General N°9 Aplicación interna del Pacto*, 1998, párr. 15.

²⁵ ONU, CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS A/HRC/30/49, *Papel de la administración local en la promoción y protección de los derechos humanos – Informe final del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos*, 2015.

vivienda, salud, medio ambiente y orden público que están directamente relacionadas con la observancia de los derechos humanos y pueden aumentar o disminuir las posibilidades de la población de disfrutar de ellos”²⁶. Para el Consejo Asesor la incorporación de la dimensión de los derechos humanos en el plano local abre la posibilidad de acercarse los derechos humanos en la práctica, siendo primordial en la prevención de las violaciones y vitales para promover el ejercicio de derechos.

Respecto de las obligaciones de los órganos locales se reproducen aquellas definidas para el Estado en general, a saber: respetar, proteger y realizar. “La obligación de respeto significa que los funcionarios locales no deben vulnerar los derechos humanos con sus propias acciones. La administración local no ha de interferir en el disfrute de los derechos y libertades de cualquier persona bajo su jurisdicción... La obligación de protección exige la adopción de medidas para evitar que los individuos vean vulnerados sus derechos y libertades por terceros... La obligación de realización implica que la administración local debe adoptar medidas positivas para facilitar el disfrute de los derechos y las libertades”²⁷.

Al igual que a los Estados a nivel central, el Comité Asesor plantea que las autoridades locales deben promover el respeto a los derechos humanos mediante la educación de la comunidad en general y en particular del funcionariado parte de su administración. De igual manera, señala la necesidad de considerar a grupos prioritarios y especialmente protegidos en el desarrollo de las políticas y programas públicos.

Sobre la base de la investigación realizada por el Comité, el Informe plantea que “En varios países existen iniciativas para incorporar los derechos humanos en las actividades de las autoridades locales. Las medidas adoptadas consisten en fomentar la gobernanza participativa, realizar verificaciones y evaluaciones de los impactos basadas en los derechos humanos, replantear los problemas locales como cuestiones de derechos humanos, establecer procedimientos para comprobar la compatibilidad de las políticas y las normativas locales con los derechos humanos, informar sobre el cumplimiento a nivel local de los tratados de derechos humanos, impartir una formación sistemática en derechos humanos a los funcionarios locales, sensibilizar al público acerca de los derechos humanos, etc.”²⁸. Lo anterior resulta una constatación práctica de las múltiples opciones y estrategias que existen en los niveles locales para la protección de los derechos humanos.

Sobre las dificultades que se presentan a las administraciones locales para cumplir con las tareas de protección y promoción de los derechos humanos, el Comité identifica las siguientes:

- Falta de voluntad política, especialmente en Estados de corte centralista, donde se pueden confrontar visiones sobre la importancia de relevar la perspectiva de los derechos humanos.
- Carencia de recursos y capacidad institucional, donde los presupuestos insuficientes juegan en contra de la legitimidad que pueda alcanzar la administración local en estas materias.

²⁶ *Ibíd*, párr. 26.

²⁷ *Ibíd*, párr. 27.

²⁸ *Ibíd*, párr. 30.

- Descoordinación entre nivel central y administración local, que ocurre principalmente cuando los marcos jurídicos son complejos y poco claros en términos de las funciones y competencias de cada nivel.
- Desconocimiento de las autoridades locales sobre las obligaciones que emanan del derecho internacional de los derechos humanos, limitando su respeto y posible incorporación en planes e iniciativas.
- Vinculada a la dificultad anterior, se encuentra la falta de reconocimiento de la sociedad civil y la importancia de su participación para proteger y promover los derechos humanos.
- La agencia de recursos internacionales para la descentralización no incorpora el enfoque de derechos humanos en la asignación de los fondos.

Si seguimos los criterios de aplicación interna de las disposiciones de derechos humanos, que indican que “los Estados deben modificar el ordenamiento jurídico interno en la medida necesaria para dar efectividad a las obligaciones dimanantes de los tratados en los que sean Parte”²⁹, se debería avanzar con celeridad en adecuar las estructuras estatales, sus recursos y marcos jurídicos a la gestión local de los derechos humanos, dada su relevancia e impacto en la vida de las personas.

Sobre los mecanismos de derechos humanos a nivel local, el Comité señala que las modalidades son diversas y dependen de cada comunidad, sin embargo, les resulta común el aporte transversal que realizan en la protección de los derechos como primera instancia de acogida y tramitación ciudadana. “Es importante el hecho de que cuando se establece un mecanismo local de derechos humanos se está dando visibilidad al papel de las autoridades locales en la protección de los derechos humanos”³⁰, relevancia que resulta estratégica al momento de acercar las garantías sociales a las personas.

Como se concluye de este apartado, el rol municipal es primordial en el disfrute de los derechos humanos, no obstante, “las autoridades y la opinión pública rara vez consideran dicha actividad desde el punto de vista del ejercicio de los derechos humanos. Por este motivo, los derechos humanos siguen siendo un marco de referencia o análisis distante en la mayoría de las políticas y prácticas a nivel local, cuando en realidad puede tratarse de los derechos humanos en la práctica”³¹.

2.4. Las funciones municipales y los DESC

Como se revisó en los puntos precedentes, el derecho internacional determina que las obligaciones en materia de derechos humanos aplican para el aparataje estatal en su conjunto, independiente de que corresponda al nivel central o local. Este planteamiento, también se valida a nivel del derecho interno, cuando se entiende, a partir de la Constitución Política de la República, que “son destinatarios de derechos fundamentales, en primer lugar, los órganos del Estado”. En este sentido, “gobierno y administración también son sujetos destinatarios

²⁹ Comité DESC, *Observación General N°9 La aplicación interna del Pacto*, 1998, párr. 3.

³⁰ ONU, CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS A/HRC/30/49, *Papel de la administración local en la promoción y protección de los derechos humanos – Informe final del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos*, 2015, párr. 37.

³¹ *Ibíd*, párr. 26.

de derechos fundamentales. En efecto, el derecho administrativo se ha visto condicionado por los derechos fundamentales en diversos aspectos: estableciendo mecanismos de defensa de los particulares ante la administración, imponiendo mandatos de protección y, en algunos casos, prestacionales, abriendo espacios procedimentales a la intervención de los gobernados e impactando, finalmente, la estructura jurídico-organizativa del Estado”³².

A continuación se realiza una revisión del carácter del municipio, sus funciones y las obligaciones que le caben respecto del disfrute de los DESC, a partir del PIDESC y sus respectivas observaciones generales.

“El Estado de Chile es unitario, su territorio se divide en regiones. Su administración será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, en conformidad con la ley”³³, así lo determina la Constitución Política de la República en su artículo n°3.

La unidad territorial de menor escala es la comuna cuya administración local “reside en una municipalidad, la que estará constituida por el alcalde, que es su máxima autoridad, y por el concejo. La ley orgánica constitucional respectiva establecerá las modalidades y formas que deberá asumir la participación de la comunidad local en las actividades municipales”³⁴.

Así, las municipalidades se definen como “corporaciones autónomas de derecho público, con responsabilidad 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 la comuna”³⁵. Este propósito central, dispuesto en la Carta fundamental, dialoga desde su inicio con lo dispuesto en el PIDESC, atendiendo que en su preámbulo éste reconoce que “con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos”³⁶.

Respecto de las funciones municipales, éstas se encuentran determinadas en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N°18.695, específicamente en los artículos n° 3 y n°4. Cada artículo aborda un conjunto de funciones que se distinguen por su carácter, el primer grupo reúne funciones de exclusiva realización municipal y el segundo, establece aquellas funciones que si bien las puede desarrollar directamente el municipio también son factibles de implementar de manera compartida con otros organismos del Estado. La distinción mencionada establece una dualidad de funciones “privativa/compartida” que -a primera vista- parece dibujar una suerte de gradualidad en los ámbitos de responsabilidad municipal, sin embargo y de acuerdo a los estándares del DIDH, las obligaciones estatales concurren en todos los niveles de la administración estatal, independiente de la coordinación necesaria para su realización. El diseño dual de las funciones posibilita que las autoridades locales y otros actores interpreten con mayor o menor intensidad las obligaciones que de ellas emanan, en

³² LOVERA (2017), “Manual sobre derechos fundamentales Teoría general”, pág. 174.

³³ Constitución Política de la República (CPR) dictada por el Decreto Supremo n°1.150 del Ministerio del Interior, publicado el 24 de octubre de 1980.

³⁴ *Ibid.* Artículo 107.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (1966), Preámbulo.

términos de los DESC, perspectiva que no se condice con los estándares en materia de derechos humanos.

Funciones municipales privativas

Como señalábamos, el artículo n°3 refiere a aquellas de carácter privativo, donde su cumplimiento corresponde a una tarea exclusiva de la municipalidad. De las seis funciones que contiene este artículo, las primeras cuatro se sitúan en el nivel de diseño político y aplicación normativa, requiriendo del organismo local el desarrollo de planes y regulaciones comunales, a saber:

- Elaborar, aprobar y modificar el plan comunal de desarrollo cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales.
- La planificación y regulación de la comuna y la confección del plan regulador comunal, de acuerdo con las normas legales vigentes.
- Aplicar las disposiciones sobre transporte y tránsito públicos, dentro de la comuna, en la forma que determinen las leyes y las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio respectivo.
- Aplicar las disposiciones sobre construcción y urbanización, en la forma que determinen las leyes, sujetándose a las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio respectivo.

Desde una mirada administrativa, es posible reconocer que estas funciones dotan al municipio de competencias e instrumentos para organizar la vida en la comuna. En este punto, es fundamental recordar lo dispuesto en el artículo 2.1 del PIDESC, que indica: “cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”³⁷. En consecuencia, el instrumental de planificación que diseñe y aplique un municipio debería dar cuenta, de las siguientes dimensiones: adopción de medidas, medios apropiados, progresividad, recursos y efectividad.

En las funciones privativas restantes, se encuentra la **promoción del desarrollo comunitario**, tarea que se enlaza con los artículos 11 y 15 del PIDESC, conectando con las nociones de mejores condiciones de existencia y el derecho a participar en la vida cultural. Aún de manera más directa, esta función se ve reflejada en el 13.1, que señala: “Los Estados Partes... convienen asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz”³⁸. En este sentido, es coincidente la función municipal con la obligación que establece el Pacto de educar para la buena convivencia y la vida en comunidad.

³⁷ *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (1966), Art.2.

³⁸ *Ibíd.*, Art.13.

Por último el artículo n°3 de la Ley N°18.695, indica que el aseo y ornato de la comuna es de responsabilidad municipal, incluyendo la recolección, transporte y disposición final de los residuos domiciliarios. Estas materias se encuentran expresamente reguladas en el artículo n°12.2 b) del PIDESC, donde se obliga al Estado a tomar medidas para el mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente.

Funciones municipales compartidas

Con relación a las funciones compartidas, establecidas en el artículo n°4 de la Ley N°18.695, se señala que las municipalidades, en el ámbito de su territorio, podrán implementar, directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, acciones en diferentes áreas del desarrollo humano y comunitario. En este punto, la administración municipal adquiere nuevas responsabilidades en materia de derechos sociales, económicos y culturales. Para efectos de revisión, se agruparán las funciones cuando garantizan los mismos derechos o responden a áreas afines.

En primer lugar, se distinguen competencias en **“la educación y la cultura”**, **“el turismo, el deporte y la recreación”** y **“el desarrollo de prevención y reinserción social en el ámbito de la seguridad pública”**. Los estándares sobre estas materias se encuentran de manera central en los artículos 13, 14 y 15 del PIDESC. Para la correcta comprensión del derecho es importante reconocer la noción de educación presente en el Pacto, la que se detalla en la observación general n°13 “La educación es un derecho humano intrínseco y un medio indispensable de realizar otros derechos humanos... Está cada vez más aceptada la idea de que la educación es una de las mejores inversiones financieras que los Estados pueden hacer, pero su importancia no es únicamente práctica pues dispone de una mente instruida, inteligente y activa, con libertad y amplitud de pensamiento, es uno de los placeres y recompensas de la existencia humana”³⁹. Por su parte, en el ámbito de la cultura, la observación general n°21 indica que “el derecho de toda persona a participar en la vida cultural está también intrínsecamente vinculado al derecho a la educación (arts. 13 y 14), por medio de la cual los individuos y las comunidades transmiten sus valores, religión, costumbres, lenguas y otras referencias culturales, y que contribuye a propiciar un ambiente de comprensión mutua y respeto de los valores culturales”⁴⁰. Con claridad lo inscrito en el Pacto constituye una herramienta y una obligación para los agentes estatales del nivel local, toda vez, que ambas normativas –internacional y nacional- pretenden un desarrollo humano pleno a través de la vida en comunidad.

En segundo ámbito, encontramos las funciones relativas a **“la salud pública y la protección del medio ambiente”** y **“la prevención de riesgos y auxilio en situaciones de emergencia o catástrofes”**, derechos contenidos en artículo 12 del PIDESC. De acuerdo a la observación general n°14, “la referencia al “más alto nivel posible de salud física y mental” no se limita al derecho a la atención de la salud. Por el contrario, el historial de la elaboración y la redacción expresa del párrafo 2 del artículo 12 reconoce que el derecho a la salud abarca una amplia gama de factores socioeconómicos que promueven las condiciones merced a las cuales las personas pueden llevar una vida sana, y hace ese derecho extensivo a los factores

³⁹ Comité DESC, *Observación General N°13 El Derecho a la Educación*, 1999, párr. 1.

⁴⁰ Comité DESC, *Observación General N°21 Derecho a participar en la vida cultural*, 2009, párr. 2.

determinantes básicos de la salud, como la alimentación y la nutrición, la vivienda, el acceso a agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas, condiciones de trabajo seguras y sanas y un medio ambiente sano”⁴¹. Posteriormente el Comité señala que “el derecho a la salud debe entenderse como un derecho al disfrute de toda una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarios para alcanzar el más alto nivel posible de salud”⁴². Estas breves menciones confirman el estándar que deben cumplir los órganos estatales en materia de salud, por consiguiente, es menester que las municipalidades al momento de adoptar medidas y acciones consideren lo comprometido en el Pacto.

Sumado a lo anterior, la Ley N°18.695 determina que es función municipal “**la asistencia social y jurídica**”, prestaciones que de alguna manera se advierten en el artículo n°9 del PIDESC, “los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social”. Para el Comité, “la seguridad social incluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, ya sea en efectivo o en especie, sin discriminación, con el fin de obtener protección, en particular contra: a) la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar; b) gastos excesivos de atención de salud; c) apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo”⁴³. Asimismo asigna a la seguridad social un rol relevante al momento de avanzar en redistribución e inclusión. Si bien el estándar es más exigente, la función municipal de asistencia social podría avanzar en este campo.

Respecto del ámbito económico, el municipio asume en el espacio comunal “**la capacitación, la promoción del empleo y el fomento productivo**”, ámbitos contenidos en el desarrollo del derecho al trabajo. El PIDESC aborda en detalle dichas garantías en los artículos 6, 7 y 8, elaborando las dimensiones individuales y colectivas del empleo. La oportunidad de ganarse la vida mediante el desempeño de una labor, es un derecho que logrará efectividad en la medida que los Estados contemplen “la orientación y formación técnico profesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana”⁴⁴. De esta manera, los estándares respecto del derecho al trabajo quedan establecidos de manera expresa en el articulado del PIDESC y en la interpretación que se realiza el Comité en la observación general n°18.

Otra dimensión donde la municipalidad presenta variadas funciones, dice relación con las condiciones del desarrollo urbano y de vivienda. Entre sus competencias están “**La urbanización y la vialidad urbana y rural**”, “**la construcción de viviendas sociales e infraestructuras sanitarias**” y “**el transporte y tránsito públicos**”. El concepto de vivienda adecuada que se elabora en el Pacto comprende desde lo más evidente -que es el techo donde viven las personas- hasta las condiciones del entorno, pasando por los

⁴¹ Comité DESC, *Observación General N°14 El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud*, 2000, párr. 4.

⁴² *Ibid.* párr. 9.

⁴³ Comité DESC, *Observación General N°19 El derecho a la seguridad social*, 2007, párr. 2.

⁴⁴ *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (1966), Art.6.2.

equipamientos y servicios de las localidades. Los estándares y obligaciones del PIDESC en esta materia son altos, imponiendo importantes desafíos a los agentes estatales, en especial, a aquellos que operan a nivel local. Lo anterior queda ilustrado en la observación general n°4: “la vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales. Esto es particularmente cierto en ciudades grandes y zonas rurales donde los costos temporales y financieros para llegar a los lugares de trabajo y volver de ellos puede imponer exigencias excesivas en los presupuestos de las familias pobres”⁴⁵.

Adicionalmente, se entregan al municipio funciones para “**la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres**”. Esta labor se encuentra en línea con las disposiciones del Pacto, que en su artículo n°3 establece “los Estados Partes se comprometen a asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el presente Pacto”⁴⁶. En la dimensión de la protección el Comité señala que, además de las medidas constitucionales y legislativas, es necesaria “la adopción de medidas administrativas y programas, así como el establecimiento de instituciones públicas, organismos y programas para proteger a la mujer contra la discriminación”⁴⁷. Debido a los patrones genéricos que moldean la sociedad, son justamente las mujeres quienes con mayor frecuencia interactúan con los servicios municipales, dada la provisión de servicios que dichas entidades prestan respecto de la familia y su cuidado. De esta manera, cobra vital importancia lo dispuesto en el pacto y la función asignada a la administración municipal, que hace especial hincapié en eliminar la discriminación por razones de sexo y género.

Por último, en el nivel de las funciones municipales compartidas, se consiga “**el desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local**”, disposición que abre opciones de acción en los diferentes espacios que la comunidad le interese o necesite.

Como una forma de condensar lo antes expuesto, se puede señalar que:

- Las funciones municipales dicen relación con necesidades básicas de las personas que habitan la comuna, como son la educación, salud, vivienda, asistencia social y empleo.
- El PIDESC establece los estándares para el debido cumplimiento de los derechos sociales, económicos y culturales, medidas aplicables y obligatorias para todos los niveles del Estado. En consecuencia, las municipalidades están mandatadas a cumplir de la manera más plena con las garantías presentes en el Pacto, de forma independiente al carácter atribuido a la función que desempeña, a saber: privativo o compartido.
- Los estándares del PIDESC presentan una elaboración y desarrollo más amplia que las referidas en Ley N°18.695 sobre las funciones municipales. Por tanto, y en atención a su jerarquía jurídica, deberían utilizarse como orientación en el diseño de mecanismos, políticas y metas municipales en materia de derechos sociales.

⁴⁵ Comité DESC, *Observación General N°4 El derecho a una vivienda adecuada*, 1991, párr. 8.

⁴⁶ *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (1966), Art.3.

⁴⁷ Comité DESC, *Observación General N°16 La igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los DESC*, 2005, párr. 19.

Para finalizar el presente capítulo, se incorpora un cuadro síntesis que recoge las conclusiones centrales de cada apartado.

2.5. CUADRO SÍNTESIS: MUNICIPIO COMO GARANTE DE LOS DDHH

N°	Apartado	Principales ideas
2.1	Los órganos locales desde la perspectiva del DIDH <i>(soberanía de los derechos humanos)</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El DIDH reconoce órganos estatales de carácter nacional, regional y local. ▪ Cumplir las obligaciones del DIDH requiere coordinación entre los diferentes niveles de administración estatal ▪ Delegar el cumplimiento de los DESC en agentes locales, obliga a transferir los recursos suficientes para su provisión. ▪ Derivar funciones a órganos locales no exime de responsabilidad al Estado, respecto de sus obligaciones en materia de DESC. ▪ Los órganos locales pueden violar los derechos pactados mediante su acción directa, inacción u omisión. ▪ El Estado debe asegurar el disfrute de los derechos sin discriminación alguna en todas las esferas de la acción pública.
2.2	Igualdad y no discriminación entre localidades <i>(que ninguna comuna se quede atrás)</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El principio de igualdad y no discriminación se desarrolla en el PIDESC estableciendo estándares para su aplicación. ▪ El territorio que se habita no constituye una distinción razonable para acceder de manera diferenciada al disfrute de los DESC. ▪ Los Estados tienen la obligación de erradicar las disparidades entre territorios e igualar la calidad y acceso a las prestaciones de los derechos sociales. ▪ El Estado debe adoptar medidas de reparación frente a discriminaciones sistemáticas en el disfrute de los DESC. ▪ El Estado debe diseñar políticas y mecanismos que presenten un mayor alcance en el cumplimiento del principio de igualdad y no discriminación.
2.3	El rol municipal en la protección de los DDHH <i>(comunidades de derechos humanos)</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Las obligaciones de los órganos locales son respetar, proteger y realizar los derechos pactados. ▪ El papel municipal es primordial en el disfrute de los derechos sociales porque lleva la política pública a los territorios y resuelve problemas cotidianos. Es necesario replantear los problemas locales como cuestiones de derechos humanos. ▪ Los agentes locales cuentan con variadas opciones para la protección de los derechos humanos, por ej.: ajustar normativas y políticas al DIDH, informar sobre el cumplimiento local de tratados, informar y sensibilizar, etc. ▪ Las principales dificultades de las administraciones locales para cumplir con las obligaciones en materia de derechos humanos son: falta de voluntad política, carencia de recursos y capacidad institucional, descoordinación entre nivel central y administración local, desconocimiento de las autoridades locales, falta de reconocimiento de la sociedad civil. ▪ Es necesario adecuar las estructuras estatales, sus recursos y marcos jurídicos a la gestión local de los derechos humanos, dada su relevancia e impacto en la vida de las personas.
2.4	Las funciones municipales y los DESC <i>(PIDESC como instrumento de planificación comunal)</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Las funciones municipales dicen relación con necesidades básicas de las personas que habitan la comuna, como son la educación, salud, vivienda, asistencia social y empleo. ▪ El PIDESC establece los estándares para el debido cumplimiento de los derechos que consagra. ▪ Las municipalidades están obligadas a cumplir de la manera más plena con las garantías presentes en el Pacto. ▪ Los estándares del PIDESC presentan una elaboración y desarrollo más amplia que las referidas en Ley N°18.695 sobre las funciones municipales, por tanto, corresponde a una herramienta de gran potencial para el desarrollo comunal.

3. MUNICIPIO, RECURSOS Y EFECTIVIDAD DE LOS DERECHOS SOCIALES

El objetivo del presente capítulo es revisar el actual sistema de financiamiento municipal considerando su capacidad de hacer efectivos los derechos sociales, económicos y culturales que se encuentran bajo su competencia, en condiciones de igualdad y no discriminación. Se pretende identificar aspectos normativos y de gestión que puedan estar afectando el cumplimiento de las obligaciones municipales sobre los derechos sociales o generando disfrutes dispares entre las personas que habitan el territorio.

3.1. Origen de la regulación municipal

Como se ha señalado, los municipios se encuentran regulados por la Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades⁴⁸, la que fue promulgada el 31 de marzo de 1988, a fines de la dictadura cívico militar. Este cuerpo normativo surge en el marco del nuevo diseño constitucional llevado adelante por el régimen dictatorial. “Luego del golpe de estado de 1973, el régimen militar decidió establecer una nuevo diseño constitucional creando una Comisión de estudios para el establecimiento de una Constitución la que entre 1978 y 1980 estudió y propuso a la Junta de Gobierno un nuevo marco normativo fortaleciendo la figura del Presidente pero, al mismo tiempo, incorporando un complejo sistema de control y chequeo de poderes e incidencia en la política contingente por parte de actores corporativos... La Constitución fue sometida a un plebiscito nacional en 1980, aunque dicho procedimiento fue altamente cuestionado por la carencia de legitimidad del proceso de establecimiento de esta nueva Constitución y el total control que ejerció la autoridad militar del proceso de consulta ciudadana”⁴⁹. De acuerdo a lo planteado por Fuentes, el diseño constitucional contempló dos períodos, el primero entre 1974 y 1980 que tuvo como resultado la implementación de la Constitución y, el segundo, destinado a promulgar normas de carácter constitucional, que dificultaran “la posibilidad de establecer reformas a la Constitución y lo hizo especialmente con la creación de las denominadas Leyes Orgánicas Constitucionales, que requerirían de una super-mayoría para ser aprobadas”⁵⁰.

Desde una perspectiva histórica Valdivia, analiza el proceso de regionalización implementado en el período dictatorial estableciendo que éste se organizaba en tres niveles de gobierno y administración, nacional, regional y local, siendo el primero el eje transversal con la capacidad de reconocer y delegar funciones, el segundo, operaba como base de la administración territorial y, “la comuna, en cambio, se entendía como el “escalón ejecutor, el brazo que materializaba el progreso de Chile, uniendo los tres sectores, público, privado y comunitario. En concreto, esto suponía que en el municipio se materializaría la subsidiariedad estatal, atrayendo la inversión privada para incentivar el desarrollo comunal en ámbitos habitacionales, de infraestructura, comercial, a la vez que administraría los establecimientos de salud y educación primaria y secundaria destinados a sectores

⁴⁸ DFL N° 1, 9 de mayo de 2006. Ministerio del Interior. Fija el texto Refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades. Disponible en: <https://www.leychile.cl/navegar?idNorma=251693> (agosto, 2018).

⁴⁹ FUENTES (2009), “*Mirando el pasado, definiendo el futuro: Diseño Constitucional en Chile 1980 – 2005*”, pág. 5.

⁵⁰ *Ibíd*, pág. 16.

socialmente desfavorecidos, por lo que también se estimulaba la educación con subsidios del Estado y en manos privadas. Asimismo, desde el ente comunal se identificaría a los extremadamente pobres, depositarios de la asistencia estatal, haciendo posible la focalización de las políticas sociales y la entrega de subsidios. Si los pobres deseaban ayuda social, deberían acudir al municipio y no al Estado central, adonde no llegaba su voz. El resto de la población debería velar por sí misma”⁵¹.

Si bien a la fecha la Ley N° 18.695 ha sido objeto de innumerables modificaciones, su espíritu -reflejado en las funciones y atribuciones- se mantiene vigente, siendo el órgano que articula la estructura administrativa con la participación social a nivel comunitario, supliendo –de alguna manera- la función que por décadas cumplieron en mayor medida las organizaciones políticas y sociales de la sociedad civil. Así, la canalización de demandas respecto de necesidades e intereses concretos de las personas se realiza en el nivel local, desvinculado de miradas políticas de mayor alcance territorial.

Estos antecedentes resultan relevantes para efectos del presente trabajo, en dos sentidos, el primero, advertir que la delegación de funciones al nivel local se construye desde una mirada asistencialista y de focalización de la política pública⁵², distante del enfoque de derechos y perspectivas universalistas en el disfrute de los derechos sociales y, segundo, la implantación de esta administración local transgrede el principio de no regresividad dispuesto en el artículo n°2.1 del PIDESC, donde los Estados se comprometen a implementar medidas que de forma progresiva aporten a la plena efectividad de los derechos reconocidos en el Pacto.

3.2. Sistema de financiamiento municipal

Ahora bien, el PIDESC además de comprometer la progresividad de las medidas, requiere que los Estados parte dispongan del máximo de recursos para el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos sociales. Siguiendo la observación general n°3, esta característica se puede interpretar como “la obligación de que el Estado Parte se empeñe en asegurar el disfrute más amplio posible de los derechos pertinentes dadas las circunstancias reinantes”⁵³, reconociendo por cierto obligaciones mínimas de satisfacción de los niveles de vida esenciales. En aquellos casos donde el Estado atribuya su incumplimiento a la insuficiencia de recursos, debe demostrar que ha realizado todo esfuerzo para utilizar todos los recursos que están a su disposición en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas”⁵⁴.

En esta línea, el presente apartado describirá el sistema de financiamiento municipal contenido en la Ley N° 18.695, mecanismo que regula la disponibilidad de recursos económicos para la gestión municipal de sus funciones. Los principales aspectos vinculados al financiamiento están expuestos en los artículos n°13, que trata del ámbito patrimonial y de

⁵¹ VALDIVIA (2018) “La “alcaldización de la política” en la post dictadura pinochetista. Las comunas de Santiago, Las Condes y Pudahuel”. *Izquierdas*, (38), 113-140. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-50492018000100113>

⁵² *Ibíd* (s/p).

⁵³ Comité DESC, *Observación General N°3 La índole de las obligaciones de los Estados Partes*, 1990, párr.11.

⁵⁴ *Ibíd*, párr. 10.

finanzas, y el n° 14, donde se establece que “las municipalidades gozarán de autonomía para la administración de sus finanzas”.

Inicialmente es importante considerar que los ingresos municipales se componen de Ingresos Propios y Otros ingresos, que de manera conjunta entregan los Ingresos Totales. El cuadro que se presenta a continuación especifica el detalle de cada ítem:

COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS MUNICIPALES⁵⁵		
INGRESOS PROPIOS	INGRESOS PROPIOS PERMANENTES	El impuesto territorial; los permisos de circulación de; las patentes; los derechos de aseo; otros derechos; las rentas de la propiedad; las licencias de conducir y similares; las multas e intereses de beneficio municipal; las concesiones; las patentes acuícolas; las patentes mineras; y los recursos provenientes de los casinos de juego.
	FONDO COMÚN MUNICIPAL	Mecanismo redistributivo de los ingresos propios entre las municipalidades del país, opera a través de mayores aportes de parte de las municipalidades con más recursos, las que ayudan a la operación de aquellas que cuentan con una menor capacidad financiera.
OTROS INGRESOS		Se compone de las transferencias corrientes, las transferencias para gastos de capital, la venta de activos no financieros (terrenos, edificios, vehículos, mobiliario, etc.); y otros ingresos municipales.

Fondo Común Municipal

Este instrumento corresponde a una fuente de financiamiento que está definida como un “mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades del país”⁵⁶. Por su parte, la Ley N° 18.695 le confiere la función de “garantizar el cumplimiento de los fines de las municipalidades y su adecuado funcionamiento”⁵⁷.

Mediante la Ley N° 20.237 del año 2007, “se dispuso el rediseño de la estructura de distribución, disminuyendo sus indicadores de 18 a solo 4 y se estableció un mecanismo de estabilización que compensa total o parcialmente y con cargo al mismo Fondo a las municipalidades que vean reducidos estos ingresos respecto a los percibidos el año anterior”⁵⁸.

“Si bien todas las municipalidades del país reciben recursos por este instrumento, las comunas que tienen mayores ingresos aportan mayores flujos monetarios de los que perciben. De esta manera, las cuatro comunas de mayor capacidad económica del país (Santiago, Providencia, Las Condes y Vitacura) tienen un aporte diferenciado al Fondo Común Municipal, el cual les obliga a contribuir al FCM con parte importante de la recaudación por

⁵⁵ SENADO DE LA REPÚBLICA, Unidad de Asesoría Presupuestaria (2017), “*Ingreso Municipal Per cápita 2015*”, pág. 2.

⁵⁶ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA (CPR), artículo 122.

⁵⁷ LEY 18.695. Artículo 14.

⁵⁸ SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN MUNICIPAL (2018), “*Revista Presupuestaria Año 2018*”, pág. 6.

patentes comerciales (el resto de las comunas no aporta por este concepto) y, su vez, a aportar un monto mayor de la recaudación de su impuesto territorial”⁵⁹.

La composición del Fondo Común Municipal es la siguiente:

COMPOSICIÓN DEL FONDO COMÚN MUNICIPAL ⁶⁰		
COMPOSICIÓN	APORTE DE LAS COMUNAS CON MAYORES INGRESOS (SANTIAGO, PROVIDENCIA, LAS CONDES Y VITACURA)	APORTE DE COMUNAS RESTANTES
Impuesto Territorial	65%	60%
Patentes Comerciales	55% Santiago, 65% Providencia, Las Condes y Vitacura	0%
Permisos de Circulación	62,50%	
Transferencias de Vehículos (1,5% Impuesto)	50%	
Recaudación multas JPL por infracciones o contravenciones a las normas de tránsito, detectadas por equipos de infracciones	TAG 50% y Fotorradars 100%	
Impuesto Territorial de Inmuebles Fiscales	100 inmuebles afectos	
Aporte Fiscal	1.052.000 UTM desde el año 2018	

Por su parte, las variables consideradas en la distribución del Fondo Común Municipal, son las siguientes:

- 25% partes iguales
- 35% si tienen menos Ingresos Propios Permanentes respecto al año anterior, en relación con el promedio nacional de dicho ingreso por habitante.
- 10% de acuerdo al número de pobres de la comuna, ponderado en relación con la población pobre del país.
- 30% en proporción directa al número de predios exentos de impuesto territorial de cada comuna, con respecto al número de predios exentos del país, ponderado según el número de predios exentos de la comuna en relación con el total de predios de ésta.

En suma, podemos señalar que si bien existe una declaración de autonomía para la gestión financiera, el propio diseño del Sistema da cuenta de capacidades desiguales en la generación de ingresos, por esta razón se introduce un mecanismo redistributivo para amortiguar las diferencias territoriales.

Es crucial recordar que en la observación general n°14, el Comité indica que “una asignación inadecuada de recursos para la salud puede dar lugar a una discriminación que tal vez no sea manifiesta”⁶¹. En otras palabras, es necesario verificar si efectivamente el sistema de financiamiento dispuesto se ajusta a los estándares, sin ocasionar discriminaciones en el disfrute de los derechos sociales.

⁵⁹ *Ibíd*, pág. 6.

⁶⁰ *Ibíd*, pág. 8.

⁶¹ COMITÉ DESC, *Observación General N°14 El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud*, 2000, párr. 19.

3.3. Ingresos municipales y desigualdades comunales

El efecto solidario del Fondo Común Municipal es indiscutible. Como señala Pérez en su estudio “el Fondo cumple su rol principal de redistribuir solidariamente entre las comunas de mayores ingresos propios con las que poseen menos, mejorando considerablemente la condición inicial de estas últimas... Todo lo anterior permite afirmar que el Fondo Común Municipal es de vital importancia para las finanzas de las comunas de menores ingresos, cumpliendo su función principal”⁶².

Sin embargo, existen antecedentes que pese a la función equalizadora del Fondo en el Sistema de Financiamiento Municipal, persisten las desigualdades comunales originadas por la distribución de los ingresos, problemática que resulta prioritaria de tratar.

Desde la perspectiva del DIDH se refrenda esta urgencia toda vez que la asignación insuficiente o inadecuada de recursos constituye un incumplimiento de las obligaciones estatales, como se indica por ejemplo, en la observación general n°14 del PIDESC: “Las violaciones de las obligaciones de cumplir se producen cuando los Estados Partes no adoptan todas las medidas necesarias para dar efectividad al derecho a la salud. Cabe citar entre ellas la no adopción o aplicación de una política nacional de salud con miras a garantizar el derecho a la salud de todos; los gastos insuficientes o la asignación inadecuada de recursos públicos que impiden el disfrute del derecho a la salud”⁶³. Sumado a la insuficiencia de recursos disponibles para la satisfacción de mínimos en materia de salud, emerge que la distribución inadecuada en términos de paridad, ocasiona también transgresiones al principio de igualdad y no discriminación.

En este apartado, revisaremos datos relativos a las desigualdades comunales en términos de los ingresos municipales. Importante advertir que los antecedentes tienen por finalidad ilustrar la situación de inequidad territorial, por ende, no se encuentra en sus propósitos realizar un análisis exhaustivo del comportamiento de los ingresos municipales y su distribución.

Respecto de los ingresos municipales, la primera diferencia en la asignación de recursos corresponde a la disparidad entre las comunas que menos reciben y aquellas que disponen de mayores ingresos. La diferencia alcanza 223 veces entre Timaukel y Las Condes, comunas de las regiones Magallanes y Metropolitana respectivamente.

Considerando que los ingresos municipales 2018 alcanzan a M\$4.730.821.749.-, las 10 comunas que reciben menos bordean el 0,33% del total y las 10 comunas con mayores ingresos reúnen el 25,69% de los ingresos.

⁶² PÉREZ (s/a), “Análisis De Los Municipios Chilenos: Ingresos Por Gestión Versus Transferencias Del Fondo Común Municipal”, pág. 12.

⁶³ Comité DESC, *Observación General N°14 El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud*, 2000, párr. 51.

COMUNAS CON MAYORES Y MENORES INGRESOS MUNICIPALES 2018			
	REGIÓN	COMUNA	M\$ INGRESOS
10 COMUNAS QUE RECIBEN EL MENOR PRESUPUESTO (0,33% DEL TOTAL)	Magallanes	Timaukel	1.215.730
	Magallanes	Laguna Blanca	1.286.449
	Magallanes	Primavera	1.452.213
	Aysén	Tortel	1.470.008
	Magallanes	San Gregorio	1.521.668
	Magallanes	Torres Del Paine	1.556.542
	Aysén	Lago Verde	1.645.377
	Bío bío	Quilaco	1.751.950
	Valparaíso	Juan Fernández	1.893.049
	Tarapacá	Colchane	1.894.909
10 COMUNAS QUE RECIBEN EL MAYOR PRESUPUESTO (25,69% DEL TOTAL)	Metropolitana	Puente Alto	86.093.900
	Metropolitana	Lo Barnechea	86.240.290
	Metropolitana	Vitacura	89.633.110
	Antofagasta	Antofagasta	94.187.800
	Valparaíso	Viña Del Mar	95.093.335
	Metropolitana	La Florida	96.969.861
	Metropolitana	Maipú	112.816.172
	Metropolitana	Providencia	126.685.413
	Metropolitana	Santiago	156.683.697
	Metropolitana	Las Condes	271.021.966

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Balance de Ejecución Presupuestaria (BEP) 2018 (Compilado Nacional), Sistema Nacional de Información Municipal - SINIM

Ahora bien, al incorporar la estimación de la pobreza comunal (CASEN 2015), podemos observar que la distribución de ingresos se concentra ampliamente en las comunas menos pobres. Cabe además destacar, que todas ellas se ubican en la Región Metropolitana, subrayando el carácter centralista del modelo.

COMUNAS CON MAYORES Y MENORES INGRESOS MUNICIPALES 2018 SEGÚN ESTIMACIÓN DE POBREZA				
	REGIÓN	COMUNA	\$M INGRESOS	ESTIMACIÓN POBREZA COMUNAL
LOS INGRESOS MUNICIPALES DE LAS 10 COMUNAS CON MAYORES ESTIMACIONES DE POBREZA CORRESPONDEN AL 0,8% DEL TOTAL	Ñuble	El Carmen	3.161.420	38,73%
	Araucanía	Teodoro Schmidt	4.170.333	39,84%
	Los Lagos	Quinchao	5.481.772	40,46%
	Araucanía	Lumaco	3.231.118	40,55%
	Araucanía	Lonquimay	4.710.438	40,79%
	Araucanía	Cholchol	3.553.625	42,85%
	Araucanía	Saavedra	4.550.862	42,90%
	Coquimbo	Río Hurtado	2.845.464	44,89%
	Araucanía	Ercilla	2.956.225	50,22%
	Bío Bío	Alto Biobío	2.710.545	50,24%
LOS INGRESOS MUNICIPALES DE LAS 10 COMUNAS CON MENORES ESTIMACIONES DE POBREZA CORRESPONDEN AL 17% DEL TOTAL	Metropolitana	Vitacura	89.633.110	0,03%
	Metropolitana	Las Condes	271.021.966	0,56%
	Metropolitana	Providencia	126.685.413	0,74%
	Magallanes	Porvenir	2.709.612	1,15%
	Metropolitana	La Reina	30.145.624	2,34%
	Metropolitana	Ñuñoa	53.538.784	2,41%
	Metropolitana	Lo Barnechea	86.240.290	2,46%
	Metropolitana	Calera De Tango	9.159.706	2,76%
	Metropolitana	La Florida	96.969.861	3,11%
	Metropolitana	San Miguel	25.880.375	3,46%

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Balance de Ejecución Presupuestaria (BEP) 2018 (Compilado Nacional) y Base Técnica y Cálculo del Fondo Común Municipal 2019, Sistema Nacional de Información Municipal – SINIM

Por último, resulta interesante analizar los ingresos municipales disponibles por persona, donde, por ejemplo, encontramos que las comunas de Maule, La Pintana y Pedro Aguirre Cerda presentan ingresos anuales per cápita de \$121.000.-, \$124.000.- y \$126.000, respectivamente. En contraste Vitacura, Las Condes y Providencia exhiben ingresos per cápita por \$1.012.000.-, \$950.000.- y \$849.000.-⁶⁴

Como señala Alarcón, “la concentración de la riqueza a nivel municipal es evidente y a la vez trágica, pues las regiones y comunas donde existe menor disponibilidad de recursos municipales coincide también con las comunas en donde los hogares tienen menores ingresos. Por consecuencia esta relación entre presupuesto familiar y presupuesto municipal termina transformándose en un espiral de desigualdad y vulnerabilidad social”⁶⁵.

⁶⁴ Ver Anexo n°1: Base de datos ingresos municipales 2018, Pobreza Casen 2015 y Proyección de habitantes INE 2017.

⁶⁵ ICAL (2015) “La desigual distribución de recursos municipales”.

La complejidad de los ingresos municipales y su distribución se vincula además con “las altas dependencias del fondo común municipal, los bajos ingresos propios de los municipios y los bajos ingresos de la población que se concatenan para expresar una de las condiciones de desigualdad más compleja del país, la desigualdad comunal”⁶⁶.

3.4. Desarrollo humano y desigualdades territoriales

Este punto tiene por objetivo referirse a la efectividad de los derechos sociales, dando cuenta de los pendientes y avances económicos y sociales desde una mirada territorial. Se utilizará como base el informe elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “Desigualdad Regional en Chile: Ingresos, salud y educación en perspectiva territorial”, publicado el año 2018.

En primer lugar, el estudio evidencia avances en función del desarrollo de indicadores básicos, como son asistencia escolar, esperanza de vida y tasas de pobreza. Las mejoras se manifiestan en todas las regiones, además se presenta una disminución de la brecha existente entre ellas. A juicio del PNUD, entre los años 2006 y 2017, los habitantes del territorio nacional han accedido más posibilidades de desarrollo. “En efecto, durante el período analizado, todas las regiones incrementaron su nivel de desarrollo humano y se redujo la brecha interregional en este indicador. La pobreza también experimentó una disminución sostenida, especialmente en las regiones que al inicio del período presentaban las mayores tasas. Además, se redujo en todo el país el porcentaje de trabajadores con ingresos bajos. Por último, en la totalidad de las regiones se incrementó el nivel educativo, se amplió notablemente el acceso a la educación parvularia y superior, y se mejoraron los resultados de salud”⁶⁷.

Si bien se reconocen los progresos, éstos constituyen los primeros pasos para asumir mayores desafíos en términos de garantías sociales para las comunidades. Precisamente, se espera que los indicadores de cobertura y acceso sigan mejorando, pero que complementariamente disminuyan las brechas en ámbitos de mayor complejidad como es la calidad y la inclusión de las prestaciones desde la mirada territorial.

Algunas de las desigualdades territoriales que emergen como dimensiones más actuales de la problemática son:

- Salarios bajos, corresponde al porcentaje regional de trabajadores asalariados cuyos ingresos son inferiores a los requeridos para mantener a una familia promedio por sobre la línea de la pobreza. Esta medida exhibe brechas territoriales de hasta 40%.
- Recursos sanitarios humanos y de infraestructura, existe una brecha territorial en la dotación y en la deficiencia de las instalaciones, lo que impacta de forma negativa para garantizar una atención de salud oportuna.
- La desigualdad territorial también se aprecia en la disparidad de aumento de la cobertura en los primeros años de educación preescolar, la calidad de la educación escolar y la diversidad de la oferta educativa en educación superior.

⁶⁶ *Ibíd.*

⁶⁷ PNUD (2018), “Desigualdad Regional en Chile: Ingresos, salud y educación en perspectiva territorial”, pág. 111.

“Junto con las brechas recién descritas, los análisis revelan que la desigualdad territorial interactúa de manera dinámica con las desigualdades de género. En todas las regiones, la incidencia de salarios bajos es mayor entre las mujeres y especialmente alta en aquellas regiones que concentran los altos ingresos”⁶⁸. De igual manera, las desigualdades asociadas a la pertenencia indígena persisten pese a los avances de los últimos años. “En comparación con el resto de la población, mayores niveles de pobreza (monetaria y multidimensional), mayor proporción de trabajadores y trabajadoras que perciben salarios bajos, menos años de escolaridad, mayor tasa de analfabetismo entre la población adulta, mayor proporción de escolaridad obligatoria incompleta y menor acceso a la educación superior. Debido a la concentración de población indígena en determinadas regiones del país, estos déficits poseen un carácter marcadamente territorial”⁶⁹.

Sumado a los indicadores de carácter cuantitativo, el Informe del PNUD entrega evidencia cualitativa que explica que las desigualdades territoriales afectan a las personas generando consecuencias subjetivas que expresan en: las dificultades percibidas de alcanzar logros en el ámbito laboral para permanecer al margen de la pobreza; la inseguridad producto de la escasez de recursos sanitarios y, por último, la capacidad de las personas de acceder a una educación de calidad en sus respectivos territorios de origen.

Como se indica en la observación general n°20 “La discriminación dificulta el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales de una parte considerable de la población mundial. El crecimiento económico no ha conducido por sí mismo a un desarrollo sostenible y hay personas y grupos de personas que siguen enfrentando desigualdades socioeconómicas, a menudo como consecuencia de arraigados patrones históricos y de formas contemporáneas de discriminación”⁷⁰.

En palabras de Instituto Nacional de Derechos Humanos, estaríamos en presencia de fenómenos de inequidad territorial, entendida como “el desigual ejercicio de derechos económicos, sociales y culturales debido a diferencias sistemáticas que son innecesarias, evitables e injustas, en el desarrollo de los distintos grupos y áreas de la población en el acceso a los servicios del Estado”⁷¹. Básicamente, las brechas territoriales expuestas se distancian del principio de igualdad y no discriminación, dado que no existen distinciones razonables que expliquen las diferencias. En este sentido, es responsabilidad del Estado en su conjunto mejorar los recursos y provisión municipal de prestaciones, igualando la calidad y el acceso entre comunas, adoptando medidas de reparación de ser necesarias y diseñando nuevas políticas que alcancen mayores grados de igualdad. No obstante, al municipio conciernen –como agente estatal del nivel local y según los estándares del DIDH- obligaciones directas sobre las prestaciones, al menos en aquellas que estando bajo sus funciones satisfacen condiciones mínimas de los derechos sociales.

⁶⁸ *Ibíd*, pág. 112.

⁶⁹ *Ibíd*, pág. 113.

⁷⁰ COMITÉ DESC, *Observación General N°20 La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales*, 2009, párr. 1.

⁷¹ INDH (2016), *Informe Nacional de Derechos Humanos*, pág. 175.

El capítulo tercero concluye un cuadro síntesis que recoge las reflexiones centrales de cada apartado, incorporando la mirada del DIDH.

3.5. CUADRO SÍNTESIS: MUNICIPIO, RECURSOS Y EFECTIVIDAD DE LOS DERECHOS SOCIALES		
N°	Apartado	Principales ideas y algunas reflexiones desde los estándares del DIDH
3.1	Origen de la regulación municipal	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El actual andamiaje jurídico del país entiende la delegación de funciones hacia de los municipios desde una mirada asistencialista y de focalización de la política pública. ▪ La instalación del proceso de municipalización de derechos sociales como la salud y educación, además de la delegación de funciones a la administración local corresponde a una medida regresiva adoptada por el Estado, incumpliendo de esta manera el artículo 2.1 del PIDESc.
3.2	Sistema de financiamiento municipal	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El diseño e implementación de un sistema de financiamiento municipal responde a la disposición del Pacto de adoptar medidas y asignar el máximo de recursos disponibles para la efectividad de los derechos comprometidos en el Pacto. ▪ La gestión financiera municipal es compleja y evidencia que los ingresos son dispares entre comunas, demostrando así una desigualdad territorial a la base que se intenta paliar con el Fondo Común Municipal, mecanismo redistributivo presente en el sistema. ▪ Desde la mirada de los estándares PIDESC, los sistemas de asignación de recursos en el Estado deben evaluarse a partir de sus resultados, por ejemplo, que su diseño no mantenga o aumente discriminaciones en el disfrute de los derechos.
3.3	Ingresos municipales y desigualdades comunales	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El actual sistema de financiamiento municipal intenta incorporar un dispositivo subsidiario entre comunas para disminuir las brechas respecto de los ingresos, sin embargo, no logra que las asignaciones y sus disparidades se expliquen de manera razonable para el DIDH. ▪ Los datos demuestran importantes desigualdades comunales, configurando patrones de acceso y oportunidades de desarrollo segregados territorialmente. ▪ Desde los estándares del PIDESC, estos resultados no se ajustan al principio de igualdad y no discriminación presente de manera transversal en las garantías y disposiciones del instrumento. ▪ Los ingresos municipales, vistos en conjunto con variables como pobreza comunal y asignación por persona, dan cuenta de una situación discriminatoria por lugar de residencia.
3.4	Desarrollo humano y desigualdades territoriales	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Si bien existen avances a nivel regional en indicadores de acceso y cobertura de derechos sociales básicos, emergen nuevas brechas territoriales vinculadas a la calidad y la inclusión de las prestaciones, a saber: salarios bajos, recursos sanitarios, cobertura y calidad de la educación en los tres niveles. ▪ Las desigualdades territoriales interactúan con variables asociadas a grupos especialmente protegidos por el DIDH, como son las mujeres y los pueblos indígenas. ▪ Considerando el fenómeno de inequidad territorial, es responsabilidad estatal mejorar la provisión municipal de prestaciones, igualando la calidad y el acceso entre comunas, adoptando medidas de reparación de ser necesarias y diseñando nuevas políticas que alcancen mayores grados de igualdad.

4. RECOMENDACIONES PARA LAS ADMINISTRACIONES LOCALES

Nuestro marco jurídico, que muchos dijeron durante mucho tiempo que no permitía hacer nada, permite bastante más de lo que algunos quisieran. El tema es que hay que saber generar el diseño de un proyecto de innovación que apuesta a resolver problemas sociales⁷².

Daniel Jadue, alcalde

Los cuestionamientos sobre la capacidad de los municipios para gestionar servicios básicos son temas que frecuentemente surgen en la agenda pública, en especial los vinculados a salud, educación y seguridad. En ocasiones se vinculan a demandas de mayor presupuesto por parte de las autoridades locales, en otras, es la comunidad quien exige mejores condiciones de atención.

Como revisamos en los capítulos precedentes, existen condicionantes estructurales y políticas que no están favoreciendo el desarrollo social, económico y cultural de las comunas en Chile en dimensiones como la calidad y la inclusión, afectando de manera negativa el disfrute pleno y en igualdad de condiciones de los derechos y garantías establecidas en el PIDESC.

Sin embargo, existen luces sobre enfoques y prácticas que aportan sustancialmente en el cumplimiento de las obligaciones a nivel local. En este capítulo se espera entregar una visión general de las recomendaciones que entrega el DIDH y posibles caminos que contribuyan a mejorar la protección de los derechos humanos de las comunidades y personas en sus propios territorios.

Disponibilidad de un marco jurídico apropiado y recursos suficientes⁷³, para posibilitar una gobernanza eficaz y garantizar el ejercicio efectivo de los derechos humanos a nivel local. En Chile, esto implicaría modificaciones a nivel legislativo y especialmente, en los mecanismos de distribución de recursos.

Mayor conocimiento de los derechos humanos en las administraciones locales, especialmente en lo referido a la educación y capacitación del funcionariado público.

Garantizar la coherencia y la cooperación entre las administraciones locales⁷⁴, el Gobierno central y otros niveles de gobierno. En esta línea se señala la necesidad de establecer flujos de información permanente y enfoques de derechos humanos integrados en los distintos estamentos de administración y gobierno. Igual tópico aborda Delooz, donde indica que “las

⁷² Tercera.com Alcalde de Recoleta, Daniel Jadue: “Si tuviéramos el per cápita de Las Condes, no tendríamos déficit y podríamos pavimentar las calles en un año” 08 de marzo de 2019 (fecha de consulta: 29 de junio de 2019). Disponible en: <https://www.latercera.com/pulso/noticia/alcalde-recoleta-daniel-jadue-tuvieramos-per-capita-las-condes-no-tendriamos-deficit-podriamos-pavimentar-las-calles-ano/562011/>

⁷³ ONU, CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS A/HRC/38/22, *Resumen de la mesa redonda celebrada entre períodos de sesiones sobre el papel de la administración local en la promoción y protección de los derechos humanos*, 2018.

⁷⁴ *Ibíd.*

acciones de los entes públicos sobre el territorio y la complejidad de sus relaciones imponen buscar una clarificación necesaria de los procedimientos administrativos en los cuales las exigencias de coordinación, cooperación y participación son hoy imprescindibles”⁷⁵. Inclusive el Consejo recomienda “aumentar la coherencia y coordinación a nivel internacional—incluso entre los departamentos, las oficinas y los programas de las Naciones Unidas— de las estrategias de asistencia a las administraciones locales en la aplicación de los derechos humanos y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”⁷⁶.

La integralidad y coordinación en materia de derechos humanos es un desafío vigente en la política pública nacional, donde las iniciativas suelen desarrollarse de manera aisladas. El Plan de Derechos Humanos constituye un avance, sin embargo, nuevamente no se incorpora a los municipios como agentes activos en el cumplimiento de las obligaciones internacionales.

Las administraciones locales deben prestar servicios públicos de forma adecuada y no discriminatoria, de conformidad con las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos. Los municipios, como señala el PIDESC, son agentes estatales que cumplen funciones en los territorios respecto de la garantía y disfrute de los derechos sociales, por tanto, deben atenerse a las disposiciones del DIDH ajustando sus acciones a los estándares establecidos en él.

Intercambio de mejores prácticas entre las administraciones locales, “tanto a nivel nacional como internacional. Otra posibilidad consiste en utilizar el modelo de las ciudades de derechos humanos, que entrega una serie de resultados a este respecto”⁷⁷.

Respecto de las mejores prácticas, el Consejo entrega las siguientes recomendaciones⁷⁸:

Participación de la Sociedad Civil, que de manera activa debe intervenir en la planificación, supervisar y colaborar en actividades de derechos humanos. De igual forma, los equipos locales de administración deben establecer un diálogo permanente con la ciudadanía.

Problemas sociales del cotidiano como derechos humanos. “Es preciso hacer de los derechos humanos algo más concreto y más practicable dadas las necesidades específicas a nivel local. Sobre todo cuando se trata de garantías internacionales de los derechos humanos, el gobierno central tiene que convertir las cuestiones pertinentes de protección de los derechos humanos en medidas concretas que aplicar o normas que acatar”⁷⁹. En este marco cobran sentido la cita que inicia el capítulo, donde la autoridad local empuja los marcos jurídicos de manera innovadora para responder con prestaciones atingentes a las necesidades de la comunidad,

⁷⁵ DELOOZ (2017), *Noción y elementos fundamentales de la acción territorial conjunta*, pág. 775.

⁷⁶ ONU, CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS A/HRC/38/22, *Resumen de la mesa redonda celebrada entre períodos de sesiones sobre el papel de la administración local en la promoción y protección de los derechos humanos*, 2018.

⁷⁷ *Ibíd.*

⁷⁸ ONU, CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS A/HRC/30/49, *Papel de la administración local en la promoción y protección de los derechos humanos – Informe final del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos*, 2015.

⁷⁹ *Ibíd.*

facilitando el disfrute de derechos básicos. Entre ellas podemos mencionar, la farmacia popular y la inmobiliaria popular. La primera aporta a las garantías en salud, “facilitando medicamentos esenciales, según las definiciones periódicas que figuran en el Programa de Acción sobre Medicamentos Esenciales de la OMS”, recomendación presente en la observación general n°14. Por su parte, la inmobiliaria popular, aborda el tema del acceso a la vivienda adecuada en términos de los “gastos soportables”, estableciendo tarifas proporcionales a los salarios de las familias habitantes.

En efecto, como se ha revisado en los capítulos precedentes las administraciones locales se ven enfrentadas a múltiples barreras para el ejercicio de las obligaciones que emanan del DIDH, en especial las relativas a derechos sociales. Sin embargo, es primordial ratificar que los municipios son entidades estatales que deben hacerse responsables de las garantías que Chile ha comprometido en los tratados internacionales de derechos humanos, ampliando sus prestaciones mediante estrategias de participación e innovación, pero a su vez, exigiendo – política o judicialmente- las condiciones debidas para el cumplimiento de las funciones asignadas.

Como se señala en la introducción, los municipios son órganos privilegiados por el contacto y cercanía que establecen con la ciudadanía, y es ese carácter y su rango de organismo estatal, que le entrega la oportunidad y le impone el desafío de utilizar los instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos para acercar las condiciones sociales de sus habitantes a los estándares del PIDESC.

A pesar de que el enfoque de derechos humanos en la administración local es una materia que se encuentra en desarrollo en el derecho internacional de los derechos humanos, la información recogida en el PIDESC y sus Observaciones Generales permite afirmar que existen estándares aplicables a los municipios, obligaciones que de incorporarse en el ámbito local como enfoque de política pública, generarían opciones para construir estrategias de mayor pertinencia, facilitando también argumentos sólidos para exigir modificaciones en las barreras legales y financieras que obstaculizan el pleno cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales en condiciones de igualdad y no discriminación para los habitantes de cada comuna del país⁸⁰.

⁸⁰ **El Municipio Despertó:** El 18 de octubre quedó marcado en el calendario como el día donde explotó el descontento por las desiguales condiciones de vida en el país.

Transcurrido un mes de movilizaciones, la agenda social del gobierno ha debido levantar nuevos temas intentando dar respuesta a las exigencias de la población. Entre ellos surge la equidad comunal como materia de interés, donde tardíamente se propone fortalecer el Fondo Común Municipal (Discurso Presidencial 22/11), mecanismo que bajo una lógica subsidiaria no es suficiente para revertir la segregación territorial y el dispar acceso al disfrute de los derechos sociales que se experimenta según lugar de residencia.

Las desigualdades que se viven entre las comunas alcanzó inclusive ribetes mediáticos, cuando el alcalde de una comuna con mayores ingresos decide “donar” parte de su presupuesto a un municipio de menores recursos (24/11). Esta puesta en escena no hace más que evidenciar las diferencias irracionales que en Chile implica habitar una comuna u otra.

Contrario a los intentos de aplacar las demandas por parte del gobierno central, en este mes los municipios optaron por reforzar la coordinación que por años vienen construyendo. De manera inusitada –para algunos- se

erigen con un porcentaje de aprobación superior a otros órganos estatales, solo siendo superado por el INDH (Termómetro Social, 10/19 DeSOC).

Si consideramos las recomendaciones del DIDH, podemos vislumbrar que en esta crisis los municipios han actuado con mayor cercanía al cumplimiento de estándares, cobrando un protagonismo convocante y democrático, respondiendo a los tiempos sociales de manera oportuna y con alternativas participativas e innovadoras. Absolutamente destacable resulta el intento de aportar mediante una consulta ciudadana en la búsqueda de caminos (14/11), a la cual adhirieron la mayoría de las administraciones, logrando también una favorable recepción por parte de las organizaciones sociales. Sin duda, las autoridades locales han dado cuenta de mayores capacidades de promoción y protección de los derechos humanos que el gobierno central.

Con lo anterior y ya conocido el acuerdo para elaborar una Nueva Constitución, se posiciona con mayor fuerza la idea de que dicha normativa incluya atribuciones a los municipios no solo de carácter administrativo, sino también de decisión sobre los modelos de desarrollo territoriales que cada comunidad requiere. En este sentido, la oportunidad es avanzar en el ejercicio pleno del gobierno local.

Las obligaciones que emanan de los estándares del DIDH y las recomendaciones a los niveles locales, pueden convertirse en una carta de navegación estratégica al momento de definir las nuevas líneas constitucionales y la incidencia que se puede lograr desde lo local.

5. BIBLIOGRAFÍA

Tratados y resoluciones de organismos internacionales

Declaración Universal de Derechos Humanos (1948).

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966).

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966).

Comité DESC, *Observación General N°3 La índole de las obligaciones de los Estados Partes*, 1990.

Comité DESC, *Observación General N°4. El derecho a una vivienda adecuada*, 1991.

Comité DESC, *Observación General N°9 Aplicación interna del Pacto*, 1998.

Comité DESC, *Observación General N°12 El derecho a una alimentación adecuada*, 1999.

Comité DESC, *Observación General N°13 El Derecho a la Educación*, 1999.

Comité DESC, *Observación General N°14 El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud*, 2000.

Comité DESC, *Observación General N°15 El derecho al agua*, 2002.

Comité DESC, *Observación General N°16 La igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales*, 2005.

Comité DESC, *Observación General N°19 El derecho a la seguridad social*, 2007, párr. 73.

Comité DESC, *Observación General N°20 La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales*, 2009.

Comité DESC, *Observación General N°21 Derecho a participar en la vida cultural*, 2009.

Comité DESC, *Observación General N°23 sobre el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias*, 2016.

ONU, CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS A/RES/56/83 *Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos*, 2002.

ONU, CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS A/HRC/30/49, *Papel de la administración local en la promoción y protección de los derechos humanos – Informe final del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos*, 2015.

ONU, CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS A/HRC/38/22, *Resumen de la mesa redonda celebrada entre períodos de sesiones sobre el papel de la administración local en la promoción y protección de los derechos humanos*, 2018.

Normativa Nacional

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA (CPR) dictada por el Decreto Supremo n°1.150 del Ministerio del Interior, publicado el 24 de octubre de 1980.

DFL N° 1, 9 de mayo de 2006. Ministerio del Interior. Fija el texto Refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Textos

DELOOZ (2017), *Noción y elementos fundamentales de la acción territorial conjunta*.

FUENTES (2009), *Mirando el pasado, definiendo el futuro: Diseño Constitucional en Chile 1980 – 2005*.

GAUCHÉ (2014), *Análisis crítico de la Ley 20.609, que establece medidas contra la discriminación, a la luz del derecho internacional de los derechos humanos y las convenciones de la OEA sobre discriminación de 2013*.

ICAL (2015) “*La desigual distribución de recursos municipales*”.

INDH (2016), *Informe Nacional de Derechos Humanos*.

INE (2018), *Resultados Censo 2017*.

LOVERA (2017), *Manual sobre derechos fundamentales Teoría general*.

PÉREZ (s/a), *Análisis De Los Municipios Chilenos: Ingresos Por Gestión Versus Transferencias Del Fondo Común Municipal*.

PNUD (2017) *Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile*.

PNUD (2018), *Desigualdad Regional en Chile: Ingresos, salud y educación en perspectiva territorial*.

SENADO DE LA REPÚBLICA Unidad de Asesoría Presupuestaria (2017), *Ingreso Municipal Per cápita 2015*.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN MUNICIPAL (2018), *Revista Presupuestaria Año 2018*.

VALDIVIA (2018) *La “alcaldización de la política” en la post dictadura pinochetista. Las comunas de Santiago, Las Condes y Pudahuel*.

ZICCARDI (2003), *El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal*.