

INFORME DE LA COMISION DE ESTUDIOS SOBRE EL SISTEMA DE FINANCIAMIENTO MUNICIPAL

Ignacio Irrarrázaval Ll.
Coordinador

Integrantes: Víctor Bravo B., Ema Budinich B.,
Gonzalo Cortés C., José María Fuentes, Ignacio Irrarrázaval Ll.,
Patricia Joannon V., Luis Meneses V., Irma Miranda H.,
Salvador Pino A., Pablo Jordán F.

INTRODUCCION

Los orígenes del sistema municipal chileno se remontan a la Constitución de 1833. Ella dispuso el establecimiento de una municipalidad en cada capital de departamento y en aquellas poblaciones que determinara el Presidente de la República. En relación al financiamiento de ese organismo, se establecía que sus recursos provendrán del gobierno central. En el transcurso del siglo pasado el Legislativo elaboró otras normas que regulaban al municipio, teniendo la mayoría de ellas un claro sesgo centralista. En particular esto se observa en la primera Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades de 1854, en la cual se indica que los municipios dependerán directamente de los gobernadores, quienes tendrán atribuciones para anular los acuerdos municipales e intervenir en la preparación de los presupuestos de las municipalidades.

Sólo con la dictación de la Ley de la Comuna Autónoma, en 1891, se promueve un grado de descentralización más real de estos cuerpos intermedios. En concreto, esta ley buscaba suprimir la facultad del Presidente de

la República de intervenir en las elecciones locales, entregando el poder electoral a cada comuna. Del mismo modo, la ley también establece una variedad de atribuciones administrativas para el municipio, crea las Tesorerías municipales y faculta al municipio para administrar los bienes y rentas municipales. Por primera vez se definen ingresos propios de las municipalidades originados en algunos tributos de beneficio municipal. Desgraciadamente, muchos de los planteamientos contenidos en esta moderna legislación no llegaron a consolidarse por falta de capacidad efectiva del sistema municipal.¹

Es posible señalar que la "Ley de la Comuna Autónoma" constituye un verdadero hito en la legislación municipal de nuestro país, pues se trata de un cuerpo legislativo completo y coherente. La dictación de esta norma legal requirió de un esfuerzo extraordinario del Poder Legislativo, el que revisó y analizó las características de la mayoría de los sistemas municipales de los países desarrollados.²

Posteriormente en este siglo, sucesivas leyes van ampliando las responsabilidades de los municipios en el área de servicios, a pesar de que muchos de éstos quedan en el carácter de compartidos con el gobierno central. Por esta razón, gran parte de los recursos financieros siguen siendo manejados por esta instancia.

Hasta comienzos de los años setenta una alta proporción de los ingresos municipales provenían de impuestos a los bienes raíces y a las actividades comerciales, lo que era poco equitativo desde el punto de vista de las comunas más pobres, ya que éstas obtienen una baja recaudación por estos conceptos. Por otra parte, a través del aporte fiscal, el gobierno central realiza contribuciones discrecionales a los municipios de menor riqueza territorial.³ De acuerdo a lo planteado por T. Castañeda,⁴ los problemas más importantes de los municipios en ese período eran el bajo nivel de ingresos propios, los cuales, la mayoría de las veces, no cubrían los gastos de operación, y los engorrosos procedimientos de operación financiera, ya que los presupuestos municipales formaban parte del presupuesto nacional; a

¹Un breve recuento histórico sobre la legislación municipal en el área financiera puede encontrarse en el trabajo de V. Bravo, en este texto.

²Algunos de los discursos parlamentarios más importantes sobre la Ley de la Comuna Autónoma pueden verse en M. A. Guzmán, *El Municipio Autónomo: Discursos pronunciados en las sesiones del Senado de 1889 por don Manuel J. Irarrázaval* (Imprenta Chile, 1916).

³Estos elementos están contenidos en la Ley de Rentas de 1954.

⁴Tarsicio Castañeda, *Para combatir la pobreza: Política social y descentralización en Chile durante los '80* (Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos, 1990).

esto se unfa un sistema de recaudación centralizada de los ingresos locales. Finalmente, la amplia gama de funciones entregadas a los municipios sin una clara identificación de responsabilidades por niveles de gobierno.

Al aprobarse la nueva Ley de Rentas municipales en 1979 se produce un cambio importante en la magnitud de los recursos administrados por los municipios. Por un lado, aumentan los ingresos propios al definirse que la totalidad del impuesto territorial sea de beneficio municipal, se incorporan nuevos recursos para financiar inversión y, por otra parte, se crea el Fondo Común Municipal, mecanismo redistributivo de los ingresos propios de los municipios. Conjuntamente con el aumento de los recursos propios, los municipios experimentan en este período un crecimiento considerable de los recursos delegados por servicios financiados por el gobierno central pero administrados por el local, como en los casos de salud, educación y ciertos subsidios.

Sin embargo, este aumento de los recursos no significó necesariamente poner término a los problemas de financiamiento municipal. Al cumplirse diez años de funcionamiento de la actual Ley de Rentas Municipales comienza a generarse consenso en torno a la necesidad de modificar el sistema de financiamiento municipal, y por esta razón el Ejecutivo propone al Parlamento en 1991 una modificación a la ley mencionada.

Algunos de los problemas del actual sistema de financiamiento municipal son los siguientes:

- El bajo nivel de inversión real que muestran los municipios en los últimos años.
- La necesidad del municipio de complementar los recursos del gobierno central para la operación de los servicios traspasados, lo que ha originado un déficit creciente.
- El complejo sistema de generación de los ingresos municipales, los que en la mayoría de los casos siguen supeditados a la recaudación de entidades del gobierno central.
- El menor carácter redistributivo que ha ido adquiriendo el Fondo Común Municipal en el transcurso del tiempo.

Para contribuir al debate, a mediados de mayo de 1991 el Centro de Estudios Públicos convocó a un grupo de profesionales a conformar una

comisión de estudios sobre el Sistema de Financiamiento Municipal. El objetivo principal era reunir mayores antecedentes y hacer un análisis sobre las reformas municipales en el área de los recursos financieros. Así, se invitó a integrar esta comisión a un amplio grupo de profesionales de diversas disciplinas, marcos ideológicos y, principalmente, a personas que tuviesen experiencia práctica en la administración, generación o planificación de los recursos municipales.⁵

METODOLOGIA DE TRABAJO

Al definir el tema de trabajo se consideró el sistema de financiamiento municipal como un todo, lo que representa una perspectiva más vasta que circunscribirse sólo al análisis de la Ley de Rentas Municipales⁶ y a sus posibles modificaciones. En este sentido, la comisión buscó darse un marco de análisis global respecto del problema del financiamiento municipal. Así, se contemplaron trabajos y se realizaron discusiones sobre los recursos externos que repercuten en los municipios, la situación de los servicios traspasados y otros temas diversos. A pesar de que estos dos últimos no están incluidos formalmente dentro de los presupuestos municipales, no puede desconocerse que tienen una importante incidencia en el sistema de financiamiento de los mismos, ya que un menor financiamiento por el lado de los recursos externos o delegados implica que el municipio deberá probablemente asumir esas funciones con recursos propios. El mismo objetivo de dar una visión amplia sobre el financiamiento municipal llevó a la comisión a hacer un esfuerzo especial para revisar los aspectos centrales o principios que deberían regir a un sistema de financiamiento municipal.

A pesar de haber definido el tema de estudio con una cierta amplitud, la comisión optó por restringir el análisis a un enfoque positivo del financiamiento municipal, es decir, se intentó circunscribir el trabajo a la realidad actual de nuestro país, con la legislación vigente y los problemas existentes, y no así a planteamientos únicamente normativos.

⁵Algunos funcionarios de gobierno que en un inicio integraron la comisión, posteriormente no pudieron seguir asistiendo a las sesiones ordinarias por razones de carga laboral y dedicación requerida por el trabajo de la comisión.

⁶D.L. 3.063 de 1979.

Una de las primeras actividades de la comisión fue establecer las áreas de interés que se abordarían en la discusión. Los temas elegidos, que se describen en mayor detalle en el Anexo fueron los siguientes:

- Principios y fundamentos que deben regir el sistema de financiamiento municipal.
- Marco jurídico del sistema de financiamiento municipal.
- Las finanzas del sector municipal.
- El Fondo Común Municipal.
- Situación de los servicios traspasados.
- Recursos externos de repercusión municipal.
- Ideas y reflexiones para el desarrollo del municipio.

La metodología de trabajo consistió en solicitar a diferentes miembros de la comisión la preparación de un trabajo escrito que serviría como marco para la discusión.⁷ Adicionalmente se invitó a expertos en esas mismas áreas, quienes compartieron sus conocimientos y opiniones con la comisión. En el transcurso de estas presentaciones se permitió una amplia discusión de los temas tratados. En la mayoría de los casos las observaciones y sugerencias fueron incorporadas después en los trabajos. Sin embargo, al mismo tiempo se buscó destacar, paulatinamente, las áreas de consenso entre los miembros, ya que a partir de los puntos de acuerdo se podrían ir esbozando las conclusiones del trabajo de la comisión.

Una vez finalizada la discusión parcial de cada uno de los temas relacionados, se procedió a elaborar una ficha de problemas y oportunidades para cada uno. Esto se hizo siguiendo una adaptación de la metodología desarrollada por Goethart y Handi (1988),⁸ y que había sido utilizada anteriormente en el encuentro "Municipio y Futuro".⁹ Según esta metodología, dentro de cada tema de análisis se debían enunciar los problemas, explicar por qué lo eran y a quiénes afectaban. Del mismo modo, se identificaron opciones de solución para esos mismos problemas y las líneas de acción relacionados con ellos. En ambos casos, se discutió el planteamiento y redacción de cada uno para proceder después a una votación en términos de acuerdo, desacuerdo o abstención frente a ellos.

⁷Para una mejor descripción de los trabajos presentados, véase el Anexo.

⁸R. Goethart y N. Handi, *Making Microplans: A Community Based Process in Programming and Development* (Londres: I.T. Publications, 1988).

⁹CEP-CED. "Municipio y Futuro", 1990.

En la enumeración de problemas y propuestas que se hace más adelante se han seleccionado las alternativas consensuales, es decir, aquellas en las cuales hubo acuerdo por unanimidad o mayoría absoluta. En algunas situaciones, sin embargo, se hace mención al voto de minoría, pues se estimó que esas opiniones podrían ayudar a ilustrar mejor los distintos puntos de vista. En estos casos se menciona expresamente que se trata de una preferencia minoritaria.

Los temas que se consideran en este listado son los siguientes:

- Problemas y propuestas de solución para el sistema de financiamiento de la gestión municipal. Esta sección incluye la revisión de problemas y propuestas en las áreas de:
 - i) Finanzas del sector municipal.
 - ii) Fondo Común Municipal.
 - iii) Marco jurídico del sistema de financiamiento municipal.
- Recursos externos.
- Educación municipalizada.

En el primer tema se señalan los problemas y se plantean propuestas de solución. En los dos últimos temas se indican los problemas, y en algunos casos las soluciones posibles, ya que en la mayoría de ellos las soluciones trascienden al propio municipio.

PROBLEMAS Y PROPUESTAS DE SOLUCION PARA EL SISTEMA DE FINANCIAMIENTO DE LA GESTION MUNICIPAL

Problema uno

Descripción

Generación insuficiente de recursos en un alto porcentaje de municipalidades, lo que no permite a éstas realizar los programas e inversiones necesarias para promover el desarrollo local.

Consecuencias e indicadores

- a) Genera frustración en la comunidad, pues ésta no ve resueltos sus problemas.

- b) Produce migración a aquellas zonas en que existe mejor infraestructura.
- c) Deterioro en la imagen del municipio, lo que a su vez genera un menor compromiso tributario de sus habitantes.
- d) Decisiones de gobierno central que afectan en los recursos municipales:
 - Postergación del reavalúo del impuesto territorial.
 - Condonación del impuesto territorial y postergación de plazos para pagar derechos e impuestos municipales, sin consulta y/o compensación económica por los recursos que se dejan de percibir.
- e) Derogaciones de impuestos de carácter local (facturación, patentes mineras, etcétera), haciendo cada vez más dependiente al municipio de los recursos financieros del gobierno central.

Observación

La formulación del Problema uno contiene una advertencia inicial respecto de la variedad de funciones que han sido asignadas al municipio en relación a los recursos de que dispone efectivamente para hacer frente a ellas. En efecto, la Ley Orgánica Constitucional vigente define cinco funciones privativas del municipio y trece compartidas. En el caso de estas últimas, se supone que el gobierno central concurre a su financiamiento, pero el municipio suele tener que aportar adicionalmente recursos propios.

Proposición

Fortalecer el fondo de redistribución.

Líneas de acción

- a) Incorporar al municipio recursos que financien programas específicos de alcance local.
- b) Agilizar los procedimientos de cobro administrativo y judicial.

- c) Otorgar mayor transparencia a los procesos de recaudación, remisión y distribución del Fondo Común Municipal.
- d) Modernizar la Ley 17.235 sobre Impuesto Territorial, asignando mayores responsabilidades a los municipios y otorgándoles las facultades para hacer convenios con entidades públicas y privadas para hacer más eficiente la recaudación de los recursos.
- e) Licitación al sector privado la cartera de morosos de impuestos y derechos municipales, incluido el impuesto territorial. Alternativamente, para evitar la débil recaudación, permitir la contratación del servicio de cobro, tanto al sector privado como público.

Problema dos

Descripción

Actitud pasiva de las municipalidades en lo que respecta a generar, fiscalizar y cobrar sus recursos propios.

Consecuencias e indicadores

- a) El sistema municipal no incentiva la acción de los agentes municipales para disponer de todos los recursos potenciales que contempla la legislación.
Ejemplo:
Existen impuestos y derechos no fiscalizados que tienen una baja retribución económica frente a un alto costo político, situación respecto de la cual obtienen ventaja los grupos de interés a nivel local.
- b) Produce indisciplina tributaria por parte de los contribuyentes municipales. Esta situación no sucede con los impuestos fiscales, pues existe un mayor grado de acatamiento debido a las sanciones contempladas para los infractores.
- c) Acentúa una actitud de dependencia económica de los municipios respecto del gobierno central, lo que puede resignar el proyecto de desarrollo local del municipio para esa comunidad.

Proposición

Dotar a los municipios de las facultades jurídicas que les permitan realizar el cobro administrativo y judicial de todos los derechos e impuestos que les corresponden, sean de naturaleza fiscal o municipal. Por ejemplo: la cobranza judicial del Impuesto Territorial no la realiza el municipio sino la Tesorería, no siendo ella una labor prioritaria de esta última institución.

Dictar normas imperativas que obliguen a los municipios a realizar las actuaciones necesarias para generar, fiscalizar y cobrar sus recursos propios.

Líneas de acción:

- a) Facultar a las municipalidades para realizar en forma directa, o a través de terceros, la cobranza administrativa y judicial del Impuesto Territorial.
- b) Establecer un procedimiento más expedito para el cobro de los impuestos y derechos municipales.
- c) Impulsar la realización de acciones por parte de los municipios destinada a normalizar el cobro de sus impuestos y derechos, ya sea por fiscalización directa o a través de terceros de carácter público o privado.
- d) Otorgar capacitación al personal municipal, con el objeto de permitir una mejor administración de sus impuestos y derechos.
- e) Realizar campañas informativas entre los contribuyentes para obtener su adhesión, poniendo en su conocimiento el destino de los recursos que ellos aportan al municipio.

Problema tres

Descripción

Proliferación de exenciones.

Aquí cabe destacar la Ley 17.235 sobre Impuesto Territorial, la que contempla alrededor de 100 exenciones de este impuesto. Asimismo,

la Ley de Rentas Municipales excluye del pago de patentes a actividades de gran relevancia nacional como el transporte.

Consecuencias e indicadores

- a) Reduce recursos disponibles para el municipio.
- b) Produce injusticia tributaria en relación a los contribuyentes afectos.

Proposición

Examinar todas las exenciones vigentes a fin de determinar la procedencia de mantenerlas.

Líneas de acción:

- a) Eliminar exenciones en la aplicación del Impuesto Territorial.
- b) Eliminar exenciones en el cobro de las patentes municipales que favorecen a ciertas actividades, como el transporte terrestre.
- c) Eliminar exenciones que favorecen a empresas comerciales de utilidad pública.

Problema cuatro

Descripción

Falta de entrega de información a los municipios respecto de la determinación de la base imponible, forma de cálculo, montos recaudados, cobranza, condonación y otros antecedentes relativos a la administración de algunos impuestos y derechos municipales.

Consecuencias e indicadores

- a) Genera incertidumbre para las municipalidades y la comunidad respecto de los recursos de que dispondrá el sistema, puesto que los elementos que constituyen la base imponible no son conocidos por los propios municipios. Por ejemplo, no se conocen los criterios de avalúos de los predios.

- b) Al desconocerse las bases imponibles, los municipios no pueden hacer una adecuada fiscalización de sus ingresos debiendo aceptar sin discusión los montos asignados por el gobierno central.
- c) Hace vulnerable el sistema de financiamiento, al no tener los municipios participación alguna respecto de resoluciones que los afectan en sus recursos.

Proposición

Constituir instancias de participación municipal.

Líneas de acción

- a) Establecer la obligatoriedad de informar a las municipalidades con anticipación suficiente respecto de estadísticas, criterios, estudios y demás antecedentes tenidos en cuenta para fijar las bases imponibles de los distintos impuestos y derechos municipales en que existe participación de organismos ajenos al municipio, con el objeto de que puedan hacer presente su opinión.
- b) Proporcionar información a las municipalidades que les permita conocer las estadísticas consideradas para fijar el coeficiente de distribución del FCM.

Problema cinco

Descripción

Inexistencia de mecanismos de colaboración y coordinación institucional para la fiscalización de los impuestos municipales con otros organismos del Estado (Servicio de Impuestos Internos, Tesorería).

Consecuencias e indicadores

- a) El contribuyente percibe que puede desarrollar sus actividades en forma normal con el Estado (Fisco), sin necesidad de cumplir sus obligaciones tributarias con la municipalidad.

Ejemplo:

El contribuyente puede desarrollar su actividad productiva o de servicios dando sólo cumplimiento a las disposiciones tributarias fiscales, como la iniciación de actividades y el timbraje de boletas y facturas, no siendo inhibitorio en su accionar no disponer de patente municipal o permiso de construcción del local donde desarrolla su actividad.

- b) Pérdida de ascendiente sobre la comunidad.

Proposición

Dictar normas que obliguen a la colaboración institucional.

Líneas de acción

- a) Imponer, a través de una normativa, la colaboración institucional en la fiscalización. Por ejemplo, para el retimbraje de boletas o facturas que realizan los contribuyentes ante el SII es conveniente que se acredite disponer de la patente municipal al día.
- b) Establecer como obligatoria la exigencia de patente municipal en las bases de los llamados a propuesta de las municipalidades.

Problema seis**Descripción**

La rigidez de las normativas fomenta la existencia de una actividad económico-informal, impidiendo a su vez que el contribuyente cumpla con sus obligaciones tributarias municipales.

Consecuencias e indicadores

- a) Dificulta el control por parte de la municipalidad. Al no poder ser reconocida una actividad económica, no es posible hacer cumplir las exigencias que protejan el nivel de vida del vecindario.
- b) Resta recursos al sistema.
- c) Distorsiona la libre competencia.

d) Debilita la autoridad municipal.

Proposición

Facilitar la incorporación de la economía informal al marco legal.

Líneas de acción

- a) Referente a la realización de actividades productivas o de servicios, se propone cambiar el principio que informa la normativa vigente de “prohibir” por el de “permitir” bajo condiciones tecnológicas adecuadas.

Por ejemplo:

En el caso de industrias que producen contaminación acústica, éstas podrían ser autorizadas siempre que se cumpla con las condiciones de aislación suficientes o adecuadas.

- b) Flexibilizar las normas que permiten modificar los planes reguladores comunales, en especial en cuanto a demoras que inhiben la iniciativa de los agentes productivos y distorsionan la realidad. Por ejemplo, en dos comunas del Area Metropolitana la tramitación total del Plano Regulador tomó cinco años.
- c) Asegurarse de que la implementación de cualquier medida administrativa que modifique en forma importante el entorno del vecindario o que pueda afectar su patrimonio sea conocida por los vecinos y que las opiniones de éstos sean consideradas por la autoridad.

Problema siete

Descripción

Existencia de servicios municipales prestados a la comunidad que no cubren sus costos.

- Derecho a aseo. Es necesario considerar que este es uno de los gastos de mayor relevancia que el municipio afronta, siendo especialmente

importante para las comunas de bajos ingresos debido a que más del 80% de sus predios se encuentra exento, debiéndose desviar otros recursos para financiar esta actividad.

- Examen médico para el otorgamiento de licencias.

Consecuencias e indicadores

- a) Resta recursos al sistema.
- b) Otorga subsidios injustificados.
Por ejemplo:
el derecho a pagar la extracción de basuras de las ferias libres es el mismo que debe cancelar un negocio establecido o una residencia particular, siendo que los montos que debe pagar el municipio a las empresas de aseo son muy distintos en uno y otro caso.
- c) Introduce el concepto de que los servicios públicos son necesariamente deficitarios.

Proposición

Imponer como norma general la recuperación de los costos por los servicios prestados.

Líneas de acción

- a) Compensar las exenciones por servicios de aseo a base de un subsidio fiscal.
- b) Separar el cobro de los derechos de aseo domiciliario de las ferias libres.
- c) Permitir el cobro del examen médico practicado en aquellos contribuyentes cuyas solicitudes para obtener licencias de conducir han sido rechazadas (en la actualidad sólo se cobran los exámenes de aquellos a quienes se les ha otorgado la licencia de conducir).

Problema ocho

Descripción

No existe transparencia en la administración del Fondo Común Municipal.

Consecuencias e indicadores

- a) No se dan a conocer públicamente los factores que determinan los coeficientes del 90 y del 10% del Fondo Común Municipal para el sector sector municipal y la comunidad nacional.
- b) No se conocen los montos pagados mensualmente por concepto de impuestos y multas y los saldos pendientes de pago por cada cuota. Tampoco existe una instancia de apelación en este sentido.
- c) No existen programas de cobranza administrativa y judicial de morosos.
- d) Falta de instancia de apelación respecto de los factores asignados a los municipios (Coeficiente 90%).

Observaciones

En el Problema ocho, el desconocimiento de los factores que determinan los coeficientes del 90% se refiere a conocer las variables que se consideran para determinar los coeficientes que posteriormente son publicados en el *Diario Oficial*.

Por ejemplo:

población estimada para la comuna, número de predios exentos, etcétera. En el caso de estas variables, en la mayoría de las comunas se desconoce cuáles fueron los valores que se utilizaron efectivamente para determinar los coeficientes, lo que les hace dificultoso revisar si el coeficiente final está bien estimado o no.

Proposición

Se debe crear una instancia supra-municipal con participación del gobierno central y de los municipios para administrar el Fondo Común Municipal, de modo de poner término a la poca transparencia en su administración.

Problema nueve

Descripción

En relación al Fondo Común Municipal (FCM), el coeficiente del 10% que se asigna en proporción directa al número de comunas del país no es suficientemente distributivo.

Consecuencias e indicadores

Dentro del 90% de distribución del FCM, el coeficiente de 10% en relación al número de comunas del país no es redistributivo, pues les corresponde igual cantidad a todas las municipalidades del país. Uno de los objetivos de la creación del FCM era tener un carácter redistributivo, el cual no se estaría cumpliendo con la asignación de los recursos a partir de este coeficiente.

Proposición

El factor del 10% que se distribuye por comunas debe favorecer sólo a aquéllas de menores ingresos.

Problema diez

Descripción

Dentro del Fondo Común Municipal no existe transparencia en la operación del coeficiente de participación por menores ingresos para gastos de operación ajustados (10%).

Consecuencias e indicadores

- a) Falta de claridad en la definición de los recursos que se deben considerar para estimar los ingresos de operación ajustados.
- b) Existe discrecionalidad en la distribución del eventual saldo (del 10%) después de cubrir los gastos de operación ajustados a las municipalidades correspondientes.

Proposición

Para determinar los déficit de operación ajustados no debe considerarse como ingreso propio permanente la participación recibida del Fondo Común Municipal.

Esta propuesta surge de la necesidad de definir un criterio claro para la asignación del 10% del FCM para cubrir gastos de operación no ajustados. Sin embargo, debe tenerse presente que tal como se ha definido, este componente del FCM constituye un incentivo a la generación de déficit. El mecanismo de asignación ideal debería contemplar un esquema de premios a los municipios que disminuyen sus déficit de un año a otro.

RECURSOS EXTERNOS AL MUNICIPIO

Problema uno

Descripción

Importante grado de dependencia que presentan los municipios respecto de los recursos externos para realizar obras de inversión y de adelanto local.

Consecuencias e indicadores

- a) Los recursos municipales propios se destinan en un porcentaje cada vez mayor a cubrir gastos de operación sin dejar posibilidad a inversiones.

- b) La tendencia de los últimos años es que la inversión pública crezca más en los sectores administrados por el gobierno central.

Problema dos

Descripción

Falta personal capacitado para la preparación y presentación de proyectos que postulan a ser financiados por fuentes externas.

Se produce un círculo vicioso, especialmente en los municipios más pobres o pequeños, ya que no cuentan con proyectos con posibilidad de competir y no tienen recursos por no disponer de personal adecuado para preparar los proyectos.

Consecuencias e indicadores

Al no haber personal capacitado se limita severamente el acceso a este tipo de recursos, los cuales representan un alto porcentaje de la inversión real municipal.

Problema tres

Descripción

Falta de difusión suficiente de las distintas fuentes de recursos externos al municipio, en especial para aquellos que no disponen de personal técnico.

Consecuencias e indicadores

Falta de comunicación fluida, permanente y oportuna de las distintas opciones. Además no existe mayor coordinación entre el municipio y los sectores públicos para la identificación de programas de inversión.

Finalmente, no hay mayor participación del municipio en la identificación, priorización, ejecución y administración de los proyectos que postulan otras instancias, pero que afectan el desarrollo de una comuna.

Problema cuatro

Descripción

El financiamiento externo, sujeto en general a programas específicos, limita la participación en la decisión local al no contemplar la realidad comunal en la priorización y utilización de esos fondos. Se fijan criterios de nivel nacional que están por sobre los locales.

Consecuencias e indicadores

Los fondos externos de financiamiento municipal se han creado como complemento para desarrollar actividades y proyectos nuevos, pero en la práctica han transformado al municipio en un mandatario o unidad ejecutora de una serie de programas que de otra manera el gobierno central no puede desarrollar.

Problema cinco

Descripción

Inadecuado funcionamiento del Banco Integrado de Proyectos, lo que no permite conocer monto, tipo y seguimiento de la inversión pública que se está desarrollando o se ha desarrollado en una comuna específica y en un determinado período.

Consecuencias e indicadores

El BIP no genera toda la información que debiera. Es decir, no existe toda la información necesaria para la programación de la inversión para el sector municipal y la comunidad de la jurisdicción territorial.

Problema seis

Descripción

Alto grado de discrecionalidad en la asignación de algunos recursos externos, en particular en el Fondo Especial de Déficit de Salud y Educación.

Consecuencias e indicadores

El gobierno central es el que otorga los recursos especiales para cubrir estos déficit (que en su mayoría son de tipo operacional). En general, no hay objetividad en su asignación pues ésta suele obedecer a presiones políticas.

Problema siete**Descripción**

Inexistencia de sistemas de incentivo para el apoyo financiero de programas de inversión con recursos de la comunidad.

Consecuencias e indicadores

No existen mecanismos de premio incorporados a los Programas de Inversión con recursos externos.

Problema ocho**Descripción**

Escasa participación de la comuna en la presentación de los proyectos del FNDR al Corede y en su posterior priorización a nivel regional.

Consecuencias e indicadores

La comuna presenta los proyectos a la Intendencia y no tiene participación alguna en la priorización regional. Si bien es cierto que alguna instancia debe jerarquizar la asignación de los recursos del FNDR a nivel regional, ésta debería hacerse de acuerdo a criterios claros y objetivos, los que se deberían conocer públicamente o por lo menos estar contenidos en los planes de desarrollo regional.

Problema nueve**Descripción**

Falta mayor flexibilidad en la utilización de los recursos del FNDR.

Consecuencias e indicadores

En este programa hay restricciones tanto negociadas como autoimpuestas que deben ser flexibilizadas.

Problema diez**Descripción**

Inestabilidad en la obtención de los recursos externos y poca intervención municipal en su asignación.

Consecuencias e indicadores

- a) No se puede planificar a largo plazo la inversión con recursos externos, ya que la posibilidad de acceder a éstos varía año a año.
- b) Responden a presupuestos anuales y por lo tanto las obras deben ser de carácter anual.

Observaciones

En el Problema diez, la inestabilidad en la obtención de los recursos externos se refiere a que el monto total de los recursos disponibles para estos efectos puede crecer significativamente de un año para otro por una decisión del gobierno central. Tal situación ocurrió entre los años 1987-1988 cuando los recursos destinados a inversión municipal aumentaron en más de 100%. Frente a estas variaciones dramáticas, es muy difícil para el municipio poder planificar en el mediano plazo qué obras podrá o no financiar con recursos externos.

EDUCACION MUNICIPALIZADA**Problema uno****Descripción**

Excesiva vulnerabilidad del sistema a las presiones del personal de los servicios traspasados.

Consecuencias e indicadores

- a) Nivel de remuneraciones insuficiente debido a un marco presupuestario de carácter histórico.
- b) Manejo político de los grupos de presión.
- c) Falta de equilibrio entre los sectores que pudieran estar afectados por las decisiones. Ejemplo: profesores organizados frente a vecinos no organizados, los cuales dejan de obtener recursos de inversión pues parte de los fondos municipales se destinan a financiar los déficit.

Observaciones

Frente al diagnóstico del problema anterior, se esbozaron las siguientes propuestas de solución:

- a) Definir un sistema de reajuste automático que asegure, a lo menos, la mantención del nivel real de la subvención.

La reajustabilidad automática no significa necesariamente una indexación de la subvención. Lo que se plantea es que exista un mecanismo estable y transparente que no dependa por entero de las decisiones del gobierno central.

- b) Flexibilizar la posibilidad de adecuación de la planta de profesores a la demanda local del sistema educacional. Definir un sistema de jubilación anticipada realmente atractivo.

En este punto se consideró una variedad de alternativas, incluyendo la posibilidad de definir un sistema de devoluciones parciales de los ahorros generados por los municipios, por efecto de readecuación de la planta docente.

Problema dos

Descripción

Inexistencia de subvenciones adicionales que incentiven la atención de escolares de extrema pobreza o con trastornos del aprendizaje.

Consecuencias e indicadores

Niños de extrema pobreza o con trastornos del aprendizaje tienen carencias socioeconómicas mayores que influyen negativamente en su proceso de aprendizaje, así como inciden en el ausentismo, deserción, etcétera, y por lo tanto requieren de acciones específicas para superarlos.

Problema tres

Descripción

El sistema de educación municipalizado demanda recursos municipales adicionales a la subvención.

Consecuencias e indicadores

- a) Desde la pérdida de reajustabilidad de la subvención en 1982, ésta no ha recuperado su valor real.
- b) El traspaso de las escuelas significó para la mayoría de los municipios recibir una planta de profesores sobredimensionada.
- c) Los edificios e infraestructura educacional se encontraban ya muy deteriorados antes del traspaso.

Problema cuatro

Descripción

El marco financiero es vulnerable a cambios que introduce el nivel central sin consulta del municipio.

Consecuencias e indicadores

- a) Depende de las fijaciones del valor de la subvención realizada en el nivel central, frente a lo cual el municipio no tiene ninguna instancia de apelación para los administradores del sistema educacional a nivel municipal.

- b) El Estatuto Docente fija el valor de la hora cronológica desde el nivel central.
- c) Se define un sistema de aumentos de remuneraciones según los reajustes de los sueldos y salarios del sector público, es decir, las decisiones son del Ministerio de Hacienda, y no hay reglas claras.
- d) En el proceso de negociaciones el Ministerio trata directamente con el Colegio de Profesores, desconociendo la instancia municipal. Es decir, hay presión sobre los costos sin reglas claras.

Observaciones

En relación a este problema, se sugirió la conveniencia de insistir en que el sistema educacional debe propender a tener una estructura descentralizada.

Problema cinco

Descripción

El sistema mantiene rigideces que no corresponden a un sistema realmente descentralizado.

Consecuencias e indicadores

- a) Para la instancia municipal la administración de los establecimientos implica sólo una función compartida con el nivel central, donde no hay clara definición de funciones.
- b) El Estatuto Docente fija el tipo de asignaciones posibles, quedando restringida la capacidad local de crear incentivos especiales.
- c) Los DEM están sujetos a la estructura piramidal del funcionamiento municipal, en el cual las resoluciones son tomadas por el alcalde ("alcaldización").
- d) El Estatuto Docente dispone fijar las reglas respecto de las dotaciones de personal a nivel comunal; las eventuales reducciones en la dotación sólo tienen carácter de voluntarias para los profesores.

- e) El DEM no puede enajenar los edificios de escuelas que les fueron traspasados.

Observaciones

En una opinión minoritaria se sugirió que constituía un problema el hecho de que existiese una competencia o coexistencia entre la educación municipal y la particular subvencionada; ambas están regidas por la misma normativa en cuanto a la autorización de crear establecimientos educacionales y a su financiamiento. Sin embargo, se argumentó que éstas no competían en igualdad de condiciones, pues los costos operacionales son distintos, y la educación particular subvencionada puede, a su vez, discriminar en la admisión de sus alumnos.

ANEXO

Temas de estudio sobre el financiamiento municipal

Tal como se explicó en la introducción, el trabajo de la comisión de estudios sobre el financiamiento municipal se enriqueció con la discusión de las presentaciones individuales y de varias investigaciones que abordaron temas puntuales sobre las finanzas municipales. Algunos de los trabajos presentados han sido publicados por el Centro de Estudios Públicos.¹⁰

Dentro de la variedad de temas posibles a considerar para este tipo de estudios se eligieron aquellas siete líneas temáticas más relevantes. Ellas son:

1. Principios y fundamentos del financiamiento municipal

A pesar de que una de las restricciones del trabajo de la comisión fue centrar la discusión en la realidad y no en el deber ser, se estimó conveniente considerar los postulados y principios más importantes que debían regir el sistema de financiamiento municipal. De esta manera se pueden definir algunos parámetros de comparación del sistema actual respecto de posibles proposiciones o mejoras.

¹⁰Véase "Problemas y propuestas para el sistema de financiamiento municipal", *Documento de Trabajo 176*, Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos.

Desde otra óptica, se encargaron dos trabajos; el primero de ellos analiza la descentralización de las finanzas públicas y la aplicación de los principios económicos al nivel local, desde una perspectiva teórica.¹¹ El trabajo plantea que la descentralización debe producirse en el área de las actividades de asignación de recursos y no en las de distribución y estabilización. El segundo¹² fue encomendado a uno de los miembros de la comisión, quien lo desarrolló considerando su experiencia como jefe de Finanzas Municipales. En él se plantean los elementos que se deben tener presentes en la organización de un sistema de financiamiento municipal desde la visión del gobierno municipal. El trabajo concluye con algunas proposiciones para la implementación de estos principios, en particular se proponen algunas medidas para lograr una mayor transparencia en la generación y administración de los recursos municipales.

2. Marco jurídico del sistema de financiamiento municipal

Para poder comprender la operatoria del sistema de financiamiento municipal es conveniente hacer una revisión de los principios jurídicos que lo rigen. En este sentido, se encomendó un trabajo a dos abogados miembros de la comisión,¹³ en el que se analizan las fuentes de financiamiento municipal y la clasificación jurídica de los ingresos, distinguiendo el hecho gravado, la base imponible y la forma de liquidación del impuesto para cada uno de ellos. El trabajo concluye con una evaluación del actual sistema de financiamiento municipal y sugiere algunas medidas que tienden a agilizar el sistema de recaudación de ingresos municipales.

3. Las finanzas del sector municipal

El estudio del sistema de financiamiento municipal debe considerar necesariamente un diagnóstico previo sobre las finanzas del sector. En este sentido es importante analizar la evolución de los ingresos y gastos del sector durante los últimos años. Paralelamente es conveniente determinar

¹¹Véase José Yáñez, "Principios a considerar en la descentralización de las finanzas públicas (locales), *Estudios Públicos*, 45 (verano 1992). Este trabajo representa una contribución importante de José Yáñez, especialista en finanzas públicas, quien no formó parte de la comisión.

¹²Véase el trabajo de Víctor Bravo, "Fundamentos y principios del sistema de financiamiento municipal" en *Documento de Trabajo* 176, *op. cit.*

¹³Véase Irma Miranda y Luis Meneses, "Marco jurídico del sistema de financiamiento municipal", en *Documento de Trabajo* 176, *op. cit.*

las causas de esa evolución. En el estudio encomendado a dos miembros¹⁴ de la comisión se determina que los ingresos del sector se han más que cuadruplicado en el período entre 1976 y 1990. Sin embargo, se observa una disminución en los recursos municipales para los años 1989 y 1990.

4. Fondo Común Municipal

El Fondo Común Municipal creado en 1979 es una de las más importantes fuentes de financiamiento del sector. El fondo es un mecanismo de redistribución intermunicipal, el que está constituido por los aportes que cada uno de los municipios debe hacer de sus ingresos propios. El total de recursos que compone el fondo es asignado a las diferentes comunas a base de un indicador que considera el nivel socioeconómico de cada municipio. Dada la importancia del FCM, se estimó conveniente realizar un trabajo que describiera la operatoria del fondo y sus elementos principales.

5. Educación municipalizada

Desde 1981 se inician los trasposos de los establecimientos educacionales del Ministerio de Educación a los municipios; en el año 1988 cerca de un 62% de las matrículas escolares correspondían a establecimientos municipales. En este sentido, la municipalización de la educación marca un hito en la historia de este sector. Dentro del trabajo de la comisión se discutieron ampliamente las consecuencias que tiene la educación municipalizada sobre el sistema de financiamiento, deteniéndose el análisis en las repercusiones del Estatuto Docente y en la organización administrativa de la educación.

Para el desarrollo de este tema se contó con un trabajo preparado especialmente por un miembro de la comisión, quien analizó el proceso de municipalización a partir de su experiencia personal como Secretario General de una corporación municipal de educación.¹⁵ Adicionalmente, se contó con la opinión de expertos en el área de finanzas de la educación,¹⁶ quienes compartieron sus conocimientos con la comisión.

¹⁴Véase el trabajo de Víctor Bravo y Salvador Pino, "Las finanzas del sector municipal", en *ibídem*.

¹⁵Véase el trabajo de Gonzalo Cortés, "Reflexiones acerca de la educación municipalizada: Riesgos y alternativas", en *ibídem*.

¹⁶La comisión agradece la valiosa cooperación de los señores Pedro Henríquez, jefe de Planificación y Presupuestos del Ministerio de Educación, y Sergio del Campo, ex Superintendente de Educación.

6. Recursos externos de repercusión municipal

En nuestro país existe actualmente una variedad de fondos y fuentes de financiamiento público para diversos proyectos y programas, la que es definida por el nivel central y, sin embargo, tiene alta repercusión a nivel municipal. En este caso están el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), programas de inversión de los ministerios de la Vivienda y Obras Públicas, etcétera.

Todos estos recursos, que si bien no son de total responsabilidad del sector municipal, tienen gravitación sobre las finanzas del sector, ya que muchas veces vienen a complementar los presupuestos en áreas deficitarias. En este tema se encargó un trabajo a uno de los miembros de la comisión, quien desarrolló el estudio, desde una perspectiva cuantitativa, respecto de la operación de cada uno de estos fondos.

7. Ideas y proyecciones para el desarrollo del municipio

Finalmente, se trató de sintetizar algunas de las ideas y reflexiones sobre el "deber ser" o el ideal de municipio. Este tema, a pesar de no haber sido considerado inicialmente, fue surgiendo de manera inevitable a lo largo de las sesiones de trabajo de la comisión. ☐