

# PUNTOS DE REFERENCIA

CENTRO DE ESTUDIOS PUBLICOS

Número 95

Mayo 1992

## PROBLEMAS DE FINANCIAMIENTO MUNICIPAL Y PROPUESTAS DE SOLUCION

- El presente resumen recoge los primeros resultados de la labor de la Comisión de Estudios sobre el Sistema de Financiamiento Municipal, convocada por el Centro de Estudios Públicos para aportar a la discusión de los temas municipales.
- Entre los principales problemas financieros municipales se encuentra la falta de injerencia del municipio en la determinación y cobro de impuestos que van en su beneficio.
- La generación insuficiente de recursos en muchas municipalidades se suma a la proliferación de exenciones tributarias y a la prestación deficitaria de servicios a la comunidad.
- Existe una alta dependencia de recursos externos, que provienen del gobierno central, que en muchos casos son inestables en su monto, y falta participación municipal en su manejo.
- Junto con plantear los principales problemas, se ofrecen algunas alternativas posibles de solución al respecto.

## Introducción

1 Existe una amplia variedad de problemas que la gente espera sean abordados y solucionados por los futuros alcaldes y concejales. En la última encuesta CEP-Adimark, de abril de 1992, un 55,4% de la población respondió que esperaba que las condiciones de vida en su comuna mejorarán luego de las elecciones municipales; un 35% cree que se mantendrán igual, y sólo un 3,3% cree que empeorarán.

Por otra parte, se considera que el papel más importante del municipio es preocuparse de la salud y educación en la comuna; mantener la limpieza y ordenamiento, atraer industrias y negocios, favorecer el desarrollo cultural, y otros.

Todo lo anterior requiere de un análisis previo de las posibilidades financieras reales que tiene el municipio para realizar estas actividades, es decir, explorar el sistema de rentas municipales y sus problemas.

2 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 nivel 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.

3 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.

La comisión estuvo integrada por Víctor Bravo B., Ema Budinich B., Gonzalo Cortés C., José María Fuentes, Ignacio Irrarrázaval LI., Patricia Joannon V., Luis Meneses V., Irma Miranda H., Salvador Pino A., Pablo Jordán F. Como coordinador actuó Ignacio Irrarrázaval LI.

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.

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 Municipales y a sus posibles modificaciones. En este sentido, la comisión buscó darse un marco de análisis global respecto del problema del 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, de acuerdo a la legislación vigente y los problemas existentes, y no según planteamientos únicamente normativos.

4 El resultado completo del trabajo desarrollado hasta este momento por la comisión, junto con los documentos anexos, se encuentra en el *Documento de Trabajo* del Centro de Estudios Públicos "Problemas y Propuestas para el Sistema de Financiamiento Municipal".

El presente resumen de conclusiones pretende aportar a la discusión previa a las elecciones municipales, a fin de que los futuros concejales puedan tener una base de proposiciones concretas que puedan hacer suyas en esta materia.

5 En el listado de problemas y propuestas que se presenta a continuación se han seleccionado las conclusiones en las cuales hubo acuerdo por unanimidad o mayoría absoluta dentro de la comisión.

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:



Finanzas del sector municipal, Fondo Común Municipal y 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 la mayoría de ellos trasciende al propio municipio.

6 Como observación o advertencia inicial debe tenerse presente 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.

También hay que tener presente como problema general la inestabilidad en la obtención de los recursos externos, ya 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 planificar en el mediano plazo qué obras podrá o no financiar con recursos externos.

### **Problemas de financiamiento de la gestión municipal**

7 *Problema:*

*Generación insuficiente de recursos en un alto porcentaje de municipalidades, lo que no permite a éstas realizar los programas e inversiones necesarios 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 del 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 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.

**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) Licitarse 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.

- 8 *Problema:*  
*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.

9 *Problema:*

*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.

10 *Problema:*

*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.

11 *Problema:*

*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 ascendente 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.

### 12 Problema:

*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.

**13 Problema:**

*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, lo que desvía 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).

### 14 Problema:

*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:**

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 difícil 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.

**15 Problema:**

*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.

16 **Problema:**

*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**

17 Se consideran como recursos externos al municipio una variedad de fondos públicos que son definidos por el gobierno central para financiar actividades o proyectos específicos a nivel comunal. Estas transferencias pueden ser agrupadas en recursos externos para inversión real, asistenciales y sociales. Un listado completo de estos recursos y sus mecanismos específicos pueden verse en el *Documento de Trabajo "Problemas y Propuestas para el Sistema de Financiamiento Municipal*.

18 *Problema:*

*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.

19 *Problema:*

*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.

20 *Problema:*

*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.



21 *Problema:*

*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.

22 *Problema:*

*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.

23 *Problema:*

*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.

24 *Problema:*

*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.

25 *Problema:*

*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.

26 *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.

27 *Problema:*

*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.

## Educación municipalizada

- 28 **Problema:**  
*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.



29 *Problema:*

*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.

30 *Problema:*

*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.

31 *Problema:*

*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.

32 *Problema:*

*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 (Departamento de Educación Municipal) no puede enajenar los edificios de escuelas que le fueron traspasados.

Ignacio Irarrázaval Llona\*

Miguel González Pino\*\*

\* Ph. D. en Planificación social, London School of Economics. Investigador del Centro de Estudios Públicos y profesor del Departamento de Economía de la Universidad de Chile.

\*\* Abogado y Periodista, Pontificia Universidad Católica de Chile. Investigador del Centro de Estudios Públicos