



ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE LA SITUACIÓN FINANCIERA DE LOS MUNICIPIOS EN CHILE

Juan Pablo Valenzuela B.

2008

Este informe es parte de la investigación liderada por Albert Serra “Análisis de la situación financiera de los Municipios Chilenos y Propuesta de Instrumentos y Políticas para su Fortalecimiento”, realizada para el Banco Interamericano de Desarrollo y la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Este capítulo contó con la valiosa colaboración de Alejandro Sevilla. Las opiniones y puntos de vista expresados en este documento son del autor y no reflejan necesariamente los del Banco Interamericano de Desarrollo.

I. PRESENTACION

A partir de las reformas incorporadas al sector municipal a fines de los 70s y la intensiva agenda de modificaciones políticas, financieras y administrativas desde la recuperación de la democracia, los municipios chilenos se han transformado en la principal presencia del Estado para los ciudadanos, puesto que estos reconocen en los municipios a la entidad pública más cercana para facilitar la solución de sus problemas vinculados a los bienes y servicios públicos, así como para fortalecer los mecanismos de participación de la propia comunidad y sus organizaciones en el desarrollo económico, social y cultural de sus barrios y territorios, incluso sus expectativas sobre el rol de los municipios supera las competencias vigentes que las administraciones locales tienen a su cargo (Libertad y Desarrollo, 2005).

Por otra parte, a pesar del intenso proceso de cambios institucionales que han afectado a los niveles subnacionales en los últimos años y que los recursos reales que son administrados por los municipios más que se han duplicado en la última década, incluyendo dos reformas legislativas que han afectado las rentas municipales en los años 2000 y 2005, existe convergencia entre la mayor parte de las autoridades locales y nacionales acerca de que la magnitud de recursos financieros son completamente insuficientes para las crecientes responsabilidades transferidas a los gobiernos locales.

Por otra parte, las diversas instituciones vinculadas al Estado y la sociedad civil perciben que la gestión municipal presenta importantes desafíos relativos al fortalecimiento de la calidad de sus servicios, la participación ciudadana y mejoramiento en su grado de transparencia, así como en resolver las debilidades institucionales y de gestión que ha generado, en forma creciente, un debilitamiento de la responsabilidad fiscal de algunas municipalidades. Estos problemas dan cuenta de un proceso de descentralización asimétrico, tanto en términos de construcción de capacidades institucionales y de gestión, como de competencias, recursos humanos y recursos financieros. Este diagnóstico fue claramente reflejado en la presentación realizada por el ex Presidente de la Asociación Chilena de Municipalidades Claudio Arriagada (abril, 2007), donde el alcalde de La Granja indicaba, entre los principales problemas que afectan la realidad municipal, la alta heterogeneidad de los municipios chilenos, lo cual lleva a ofrecer servicios de calidad diferenciados y posibilidades de inversiones con recursos propios muy condicionados a la realidad social de cada comuna; así como una fuerte tensión entre el sistema de financiamiento general del municipio y el crítico desfinanciamiento de la educación pública, que hace insostenible al sector, por lo cual el máximo representante municipal indicaba la necesidad de compatibilizar rediseños institucionales para lograr una educación de calidad, con altos estándares de probidad y un uso eficiente de los recursos.

El presente trabajo enfatiza en los aspectos fiscales del proceso de descentralización de los gobiernos locales en Chile, a través de un diagnóstico respecto del sistema de financiamiento municipal chileno, el cual describe sus principales características y señala los mayores desafíos que debe asumir la institucionalidad del país, con el fin de posibilitar el incremento de sus niveles de eficiencia y equidad, así como potenciar el protagonismo que debiesen tener los gobiernos intermedios en los procesos de desarrollo económico y social del país¹.

Este estudio cuenta con siete capítulos, adicionales a esta introducción, el segundo describe los objetivos teóricos que persiguen los procesos de descentralización; el tercero describe el contexto general del país en el cual se enmarca el proceso de

¹ Diversas investigaciones previas han analizado en particular, o en general, los aspectos financieros del sector municipal chilenos, entre éstas se encuentran los trabajos de Castañeda (1990); Valenzuela (1997); Razcynski y Serrano (2000); la propuesta de SUBDERE (2001) sobre "El Chile Descentralizado que Queremos"; Huntzinger y Prudhomme (2004); BID (2005) y la Asociación Chilena de Municipalidades (2006), con su propuesta sobre Reforma Municipal.

descentralización y el cuarto describe las funciones que deben asumir las entidades locales chilenas y una comparación internacional del grado de descentralización fiscal de; el quinto analiza el marco global y específico de la descentralización fiscal de los gobiernos locales chilenos; el sexto describe en detalle los principales ingresos municipales; el séptimo lo hace desde la perspectiva de los gastos municipales y el octavo describe las principales conclusiones y desafíos que presenta la reforma del Estado chileno para lograr fortalecer su proceso de descentralización fiscal, orientado a lograr mayor eficiencia y equidad en el desempeño de sus municipios.

II. INTRODUCCION SOBRE LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACION

El proceso de descentralización del Estado², entendido como la transferencia de competencias y recursos a entidades de gobierno subnacional con autoridades electas popularmente³, es un proceso que se ha profundizado a nivel mundial en las últimas dos décadas. Este proceso mundial ha caracterizado la mayor democratización de los países de Europa del Este, el rediseño de la institucionalidad local en grandes países de alto dinamismo económico como China, o el paulatino restablecimiento de la democracia en varios países de América Latina a partir de la década del 80. Sin embargo, las causas que explican la apertura o profundización de la descentralización del estado, incluyendo los componentes fiscales, son múltiples y en cada país éstas tienen diversos protagonismos específicos, incluso en diferentes períodos de tiempo pueden alterar su orden de relevancia.

2.1 Objetivos vinculados con el fortalecimiento de los procesos de descentralización

Existe una amplia revisión respecto a la diversidad de motivaciones que provocan el fortalecimiento de los procesos de descentralización⁴, entre las principales razones para favorecer este proceso destacan:

- i) Permitir una mayor eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos locales, ello debido a que: a) los niveles subnacionales pueden responder de mejor forma a las preferencias de los ciudadanos (Oates, 1972 y Tiebout, 1956); b) los decisores locales pueden usar de mejor forma los precios y condiciones locales para entregar servicios en forma más eficiente; c) más proveedores pueden generar una mayor innovación en la entrega de servicios; d) mejora el control social a los proveedores. Sin embargo, para que estos objetivos se puedan cumplir se requiere que 1) existan mecanismos de elección de las preferencias de los ciudadanos; 2) información pública acerca del desempeño de las autoridades locales; 3) grados de autonomía para recolectar ingresos, definir el nivel de gasto; 4) cierto grado de discreción presupuestaria (para pagar y contratar personal, comprar bienes y servicios y definir la distribución de los gastos) y 5)

² Respecto a las características del proceso de descentralización SUBDERE (2001) señala que éste debiese permitir “un país que fortalezca la sociedad civil, que otorgue más poder a la ciudadanía, que estimule su participación activa en las decisiones de su territorio, en el sus habitantes gocen de similares condiciones para el acceso a las oportunidades de desarrollo y calidad de vida, independiente de donde vivan y trabajen sus habitantes” (El Chile Descentralizado que Queremos).

³ Aunque los aspectos de la descentralización del estado pueden ser separados entre elementos administrativos, financieros y políticos, aquellos procesos que no consideran la elección popular de las autoridades de los niveles subnacionales (aspectos políticos) debiesen ser considerados sólo como procesos de desconcentración.

⁴ Para analizar en detalle algunas de éstas se puede ver Winkler (1994), Bahl y Martínez-Vasquez (2005) y Artana (2007).

compensaciones territoriales por aquellas externalidades que genera la provisión de ciertos bienes o servicios.

Por otra parte, Tanzi (2006) a pesar de coincidir respecto a la relevancia de la descentralización como instrumento para alcanzar mayores metas de eficiencia, señala que ésta también compite con opciones de privatización para alcanzar los mismos objetivos –o algunos de ellos–, por ejemplo, varios países latinoamericanos han implementado procesos de privatización de sus sistemas de pensiones e intensificado la provisión de infraestructura vial y sanitaria por entidades privadas, más que transferir estas funciones a gobiernos subnacionales, contexto muy relevante para comprender los procesos de descentralización fiscal en Chile.

- ii) Alcanzar mayores grados de equidad, aunque éste es un objetivo principal de los procesos de descentralización, los aspectos fiscales de éste indican que es posible que pueda incrementar el problema, ello debido a: a) diferencias en las capacidades fiscales entre los territorios (alta concentración de las bases tributarias en determinadas comunas); b) diferencias en los servicios públicos prestados, tanto en cantidad y calidad; c) decisiones de relocalización de las personas y las empresas en función de los puntos anteriores, incrementando los grados de desigualdad y, potencialmente, también los de ineficiencia. De esta forma, es indispensable diseñar adecuadamente los sistemas de transferencias fiscales, de tal forma de lograr adecuados niveles de equidad horizontal en el financiamiento de los gobiernos locales, pero también desarrollar las capacidades para proveer servicios de calidad en todos los territorios (Winkler, 1994).

Respecto a los aportes de la descentralización a una mayor equidad territorial, la evidencia internacional, y en particular para América Latina, da cuenta que ésta se vuelve en una herramienta útil para mejorar las condiciones de educación, salud, nutrición infantil, cobertura de infraestructura social básica⁵ –todas ellas asociadas a una mayor equidad e igualdad de oportunidades– pero no existe evidencia objetiva de un efecto directo de la descentralización sobre una mejor distribución del ingreso personal (Artana, 2007).

- iii) Permitir una mayor cercanía del control de las autoridades locales por parte de los ciudadanos, así como una mayor responsabilidad en la relación entre los impuestos locales o el pago por estos servicios y su provisión, todo ello debido a que los gobiernos subnacionales serán más controlados y responsables de los requerimientos y preferencias de sus ciudadanos (Bahl y Martínez-Vasquez, 2007). Sin embargo, para que ello sea efectivo es indispensable que los diseños institucionales se orienten a estos objetivos, que las instituciones subnacionales tengan capacidades técnicas adecuadas, y se reduzca la captura política de las autoridades locales (Tanzi, 2000).
- iv) Incrementar la eficiencia administrativa del Estado, en particular para países de mayor tamaño, tal es el caso del diseño de reformas administrativas en China.
- v) Mejorar el desarrollo económico, respecto al logro de este objetivo no existe evidencia concluyente, Martínez-Vasquez y McNab (2001) dan cuenta de lo poco robustos que son las investigaciones que buscan asociar ambos procesos. Sin embargo, existe una creciente literatura que evidencia la relevancia que tiene la escala regional y local en el desarrollo de sistemas de innovación productiva y mejoramiento de la competitividad.

⁵ Si finalmente estas funciones son las que explican principalmente el fortalecimiento del proceso de descentralización en un país, es más eficiente que los procesos de descentralización fiscal operen desde los componentes del gasto que del ingreso (Shah, 2004).

Por otra parte, los mismos autores demuestran que la descentralización fiscal podría lograr una mejoría en la estabilidad macroeconómica⁶, así como una reducción en la corrupción del estado (Gurgur y Shah, 2000), todo lo cual redundaría indirectamente en el desarrollo económico. Sin embargo, es indispensable que el diseño de los mecanismos de descentralización fiscal esté coordinado con los del nivel central y cuenten con mecanismos de control fuertes, puesto que de lo contrario los procesos de descentralización hacen más difícil reequilibrar la situación fiscal y se vuelven una amenaza para la estabilidad macroeconómica (Bahl, 1999 y Stein, 1999).

- vi) Permitir la convivencia política y permanencia unificada en países de alta diversidad étnico-cultural, como son los casos de países de Europa del Este, España o Canadá;
- vii) Mejorar la eficiencia de las funciones ya descentralizadas o de procesos centralizados replicados a nivel intermedio (por ejemplo las provincias respecto a las municipalidades en el caso de Argentina), lo cual permite equilibrar adecuadamente responsabilidades y recursos entre diversos niveles de gobiernos subnacionales.
- viii) Posibilitar mecanismos de gobernabilidad de ciudades para una mayor competitividad: la expansión de las áreas metropolitanas hacia territorios que se encuentran bajo la jurisdicción de muchas autoridades locales implica la generación de desajustes en las competencias de estas múltiples autoridades y altas externalidades negativas para el desarrollo de estos territorios, lo cual requiere diseñar instituciones y mecanismos para gestionar las ciudades, transformando estas problemáticas en grandes oportunidades para el desarrollo de sus habitantes y del país (Rojas, 2005).

III. CARACTERISTICAS GENERALES DEL PAIS

3.1 Importantes logros pero aún importantes desafíos

La economía chilena ha presentado durante los últimos 20 años un desempeño considerablemente mejor que la mayor parte de los países latinoamericano, tanto en sus aspectos productivos, fiscales y sociales. Es así, como el país ha reducido la tasa de pobreza nacional desde un 38,6% en 1990 a un 13,7% en el año 2006 (MIDEPLAN, 2007), situación que se ha presentado en todas las regiones del país, aunque en algunas esta tasa se ha reducido a la mitad que el promedio nacional (por ejemplo en la región del Bío Bío), mientras que en otras la reducción ha sido aún más acelerada (en las regiones de Antofagasta y Magallanes). Por otra parte, al considerar los tres principales servicios públicos donde se concentran las funciones de los gobiernos subnacionales en América Latina, educación, salud y saneamiento, Chile presenta estándares muy altos de cobertura y de indicadores asociados a estos tres servicios, centrando sus futuros desafíos principalmente en mejorar la calidad de sus servicios educacionales.

Asimismo, recientemente Chile ha sido considerado como uno de los países de mejor gobierno entre los países en vías de desarrollo y con niveles similares al del promedio de los países desarrollados (Banco Mundial, 2007).

⁶ Respecto a los países de América Latina, el reporte del BID (1997) sobre la descentralización en los países de la región indicaba que aquellos que presentaban altos desbalances verticales y contaban con autonomía para el crédito tendían a tener estados más grandes y mayores déficits fiscales.

Sin embargo, Chile presenta aún importantes desafíos respecto a sus bajos niveles de productividad, baja calidad de la educación que entrega a sus estudiantes de educación básica y media, así como a una muy desigual distribución del ingreso a nivel personal y de desarrollo territorial (OECD, 2005; BID, 2006).

Es en este contexto que un reciente estudio de Prudhomme y Huntzinger (2004) señala que Chile presenta una doble paradoja, por un parte, alcanza un alto nivel de desarrollo económico y social, a pesar de tener un sistema público relativamente centralizado; mientras que al mismo tiempo su éxito económico no alcanza a todos los territorios, donde los investigadores centran su foco en el caso de la ciudad de Valparaíso, como una ciudad con enormes brechas respecto a las oportunidades de desarrollo que debiese obtener dados el nivel de desarrollo promedio del país.

3.2 Características Territoriales: Entre la heterogeneidad comunal y la relevancia de las ciudades

Por otra parte, Chile está dividido en 15 regiones y 345 comunas, las cuales dan cuenta de una altísima heterogeneidad territorial, puesto que dos tercios de éstas son comunas pequeñas (con una población inferior a los 25.000 habitantes) y con un alto porcentaje de población rural), mientras que sólo el 14,2% de las comunas tienen 100.000 o más habitantes (ver Tabla 1).

Tabla 1
Tamaño de las Comunas Chilenas año 2006

Rango de Población	Número de Comunas	Porcentaje de Comunas	Porcentaje Promedio de Población Rural en la comuna
100.000 o más habitantes	49	14,2%	4,1%
50.000-100.000	37	10,7%	11,0%
25.000-50.000	49	14,2%	32,9%
10.000-25.000	111	32,1%	44,1%
5.000-10.000	57	16,5%	52,2%
Menos de 5.000	42	12,2%	73,9%
TOTAL	345	100,0%	

Fuente: SINIM 2007.

Al realizar un análisis de cluster por variables observables de las diversas comunas chilenas (ej. población, ruralidad entre otros) se identifican sólo dos principales grupos de comunas, lo cual simplifica la consideración de condiciones particulares para la definición de políticas que reconozcan la heterogeneidad territorial: el primer grupo corresponde a aquellas comunas pequeñas (población de entre 5.000 – 18.000 habitantes) y con alto porcentaje de ruralidad (promedio de 48%), dentro de este grupo se concentra el 70% de todas las comunas de todo el país; el segundo grupo corresponde a comunas de tamaño intermedio y grandes (concentradas entre aquellas con una población de entre 30.000 – 250.000 habitantes) y una baja tasa de ruralidad (6%), este grupo de comunas representan al 20% del total de comuna. El restante 10% de las comunas no queda bien identificada, especialmente se refiere a comunas muy pequeñas, de zonas extremas, de condiciones insulares u otro, que deben ser consideradas en forma particular.

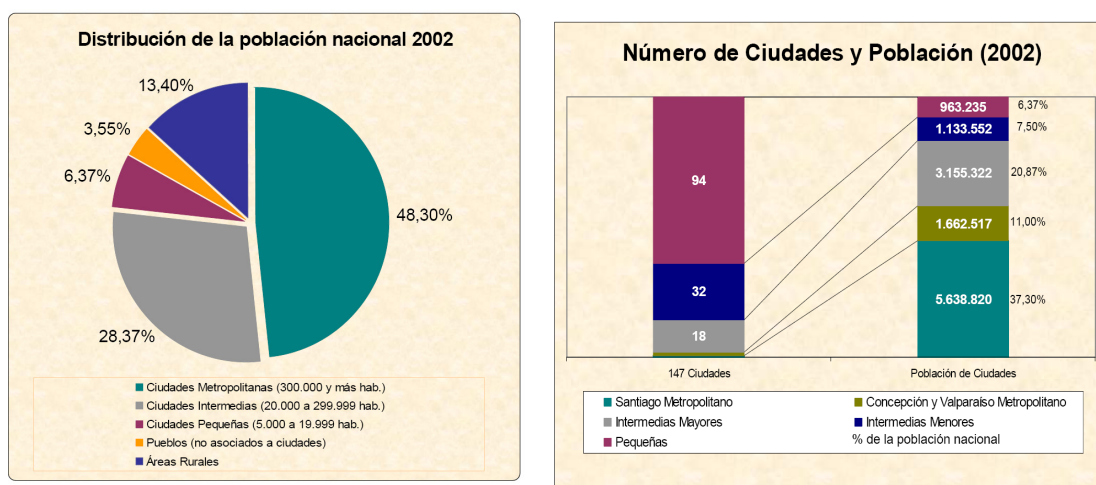
Chile: un país de ciudades (basado en antecedentes del Observatorio Urbano del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, 2007)

En el Censo del año 2002 se detectó que el 83% de la población del país vivía en ciudades (localidades urbanas de más de 5.000 habitantes), mientras que sólo un

13,4% residía en áreas rurales, este porcentaje da cuenta de la alta urbanización del país, incluso bastante superior al alcanzado por el promedio de América Latina donde sólo es superada por Argentina y Uruguay.

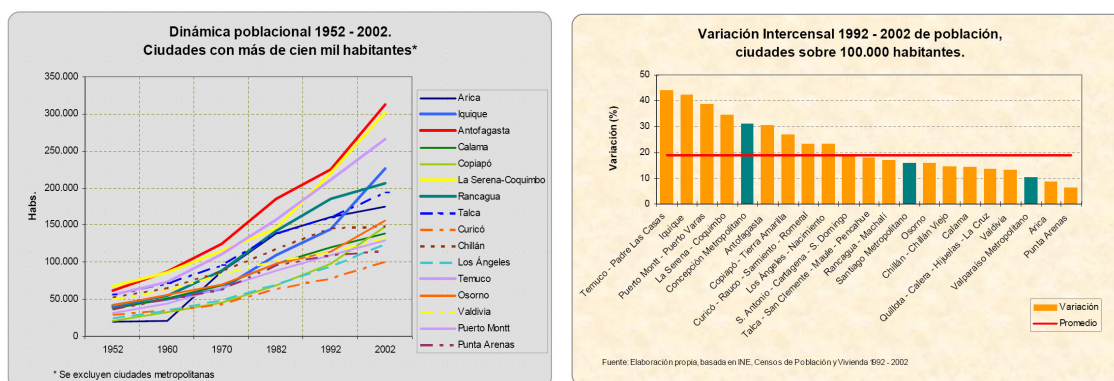
Asimismo, Chile cuenta con tres ciudades metropolitanas (ciudades con más de 800.000 habitantes) donde el desarrollo económico y social se articula en las zonas urbanas de múltiples comunas y donde reside cerca del 50% de los habitantes del país –sólo en Santiago Metropolitano reside el 37,3% de la población-, mientras que existen otras 18 ciudades intermedias mayores (con población de entre 100.000-300.000 habitantes) y 32 ciudades intermedias menores (de 20.000-100.000 habitantes), entre las cuales reside otro 28,4% de la población y 94 pequeñas ciudades. Ello implica que cerca de la mitad de los chilenos vivimos en sólo tres ciudades y el 70% de los chilenos residen en tan sólo 21 ciudades.

Cuadros 1 y 2



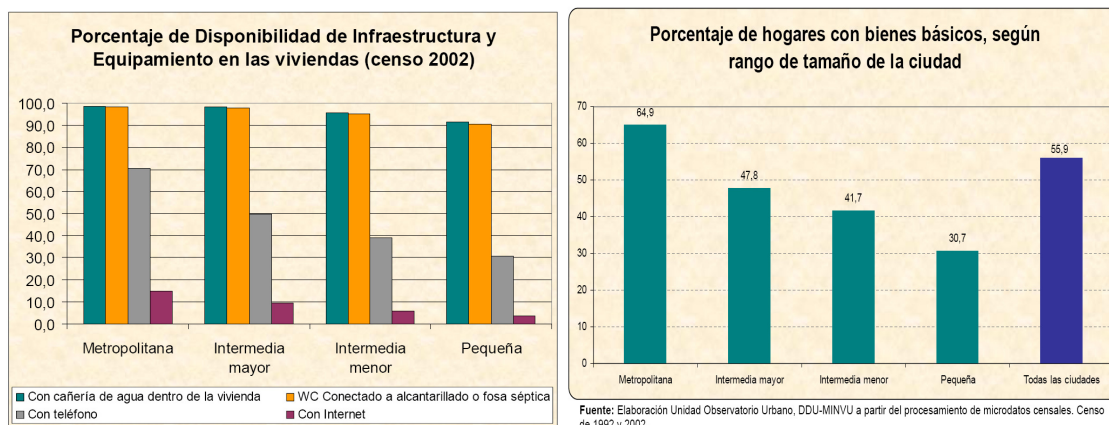
A pesar del rápido crecimiento urbano de la población durante la segunda mitad del siglo XX y los primeros años del siglo XXI, las ciudades muestran dinámicas altamente heterogéneas, donde el Gran Valparaíso ha venido creciendo a tasas inferiores al crecimiento urbano promedio desde la década del 50, mientras que en la última década –por primera vez en 50 años- la tasa de crecimiento de la población de las tres zonas metropolitanas fue inferior al promedio nacional, sobresaliendo el crecimiento de las ciudades intermedias vinculadas al desarrollo minero, agroexportador y turístico.

Cuadros 3 y 4



El desarrollo de las ciudades en Chile tiene múltiples elementos similares a los que Rojas (2005) señala como las características comunes del proceso de crecimiento de las ciudades en América Latina. Entre las características positivas se encuentra el que las ciudades de mayor tamaño cuentan con mejores servicios básicos y un mejor equipamiento de los hogares, así como con mayores oportunidades económicas –dado que el crecimiento económico tiende a ser más rápido entre las ciudades–.

Cuadros 4 y 5



Por otra parte, estos procesos son acompañados con una serie de externalidades negativas tales como: i) las ciudades amplían sus límites más allá de una comuna, pasando a generar procesos de metropolización (el Gran Santiago contempla la participación de territorios de 42 comunas –con la concentración del 37,3% de la población nacional; el Gran Valparaíso 5 comunas y el Gran Concepción la de otras 9 comunas –ambas ciudades concentran el 16,7% de la población nacional–; mientras que las 18 comunas intermedias mayores contemplan la participación de territorios urbanos de 38 diferentes comunas). Estas 21 ciudades concentran el 70% de todos los chilenos.

Cuadro 6

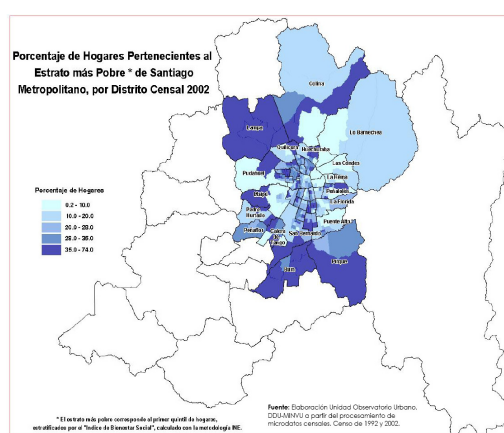
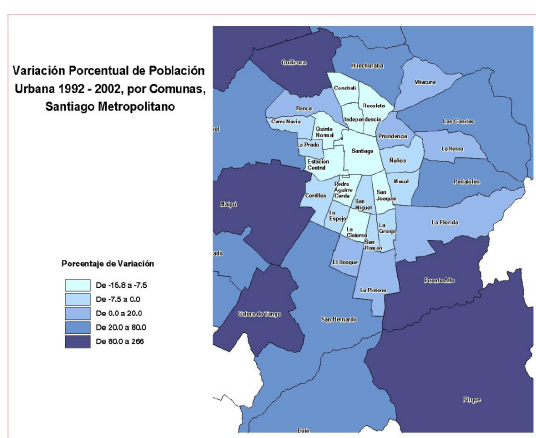
Ciudades Metropolitanas e Intermedias Mayores

Ciudad	Región	Población
Santiago Metropolitano (incluye las localidades urbanas de: Provincia de Santiago; las localidades urbanas de las comunas de Puente Alto, San Bernardo, Peñafiel, P. Hurtado y Pirque; y las localidades de Alto Jahuel, Buín y Villuco (en la Comuna de Buín), Bajos de San Agustín (en la comuna de Calera de Tango), Colina (comuna de Colina), Batuco, Estación Colina y Lampa (Comuna de Lampa).	13	5.638.820
Concepción Metropolitano (incluye las localidades urbanas de las comunas de Concepción, Chiguayante, Hualpén, Penco, Talcahuano, San Pedro de la Paz, Tomé, Coronel, Lota)	8	848.023
Valparaíso Metropolitano (incluye las comunas de Concón, Quilpué, Villa Alemana y Viña del Mar, y las localidades de Placilla de Peñuelas y Valparaíso de la Comuna de Valparaíso)	5	814.494
La Serena - Coquimbo	4	296.253
Antofagasta	2	285.255
Temuco (incluye: Temuco, Padre Las Casas, Labranza y Cajón)	9	268.220
Rancagua (incluye: Gultro, Machali, Los Lirios, y Rancagua)	6	239.290
Iquique - Alto Hospicio	1	214.586
Talca, San Clemente, Maule, Pencahue y Villa Francia	7	210.339
Arica	1	175.441
Puerto Montt - Puerto Varas	10	175.140
Chillán (incluye Chillán y Chillán Viejo)	8	165.528
Los Angeles - Nacimiento	8	138.856
Calama	2	136.600
Copiapó - Tierra Amarilla	3	134.561
Osorno	10	132.245
Quillota (incluye: Hijuelas, La Calera, La Cruz y Quillota)	5	128.874
Valdivia	10	127.750
Punta Arenas	12	116.005
San Antonio - Cartagena - Santo Domingo - Las Cruces - Las Brisas	5	106.255
Curicó - Raucó - Sarmiento - Romeral	7	104.124

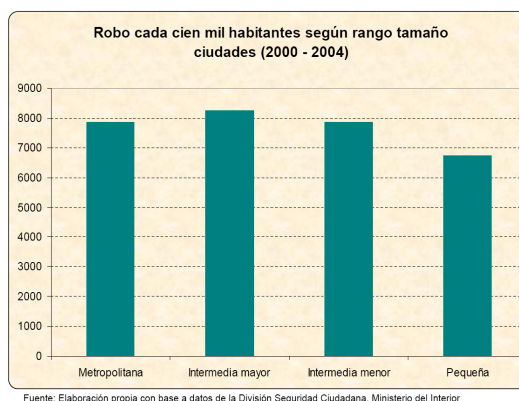
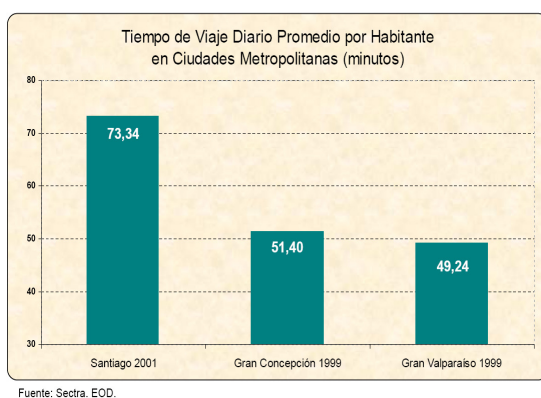
ii) un mayor crecimiento de la periferia de las ciudades en detrimento de crecimiento de los barrios consolidados (ver Cuadros 7 y 8), principalmente explicado por los

procesos migratorios entre comunas de una misma ciudad; iii) ciertas comunas concentran una mayor proporción de personas y hogares en condiciones de pobreza, segregando espacialmente la población con menores oportunidades; iv) el desarrollo de grandes metrópolis genera un incremento de la incidencia de fuertes externalidades sociales y económicas (por ejemplo mayores tiempos de viaje y una mayor incidencia de la delincuencia, ver Cuadros 9 y 10) que deben ser resueltas con nuevas institucionalidades y mecanismos de coordinación intermunicipal. La reciente experiencia del nuevo sistema de transporte público para el Gran Santiago (TranSantiago) da cuenta de los enormes efectos económicos, políticos y en calidad de vida que puede tener la ausencia de nuevos diseños institucionales a cargo de las principales tareas que afectan a una ciudad, mecanismos que deben considerar diseños descentralizados o con mecanismos formales y regulares de coordinación entre los diversos niveles de gobierno.

Cuadros 7 y 8



Cuadros 9 y 10



A pesar que Chile es un país de ciudades, en la actualidad no existen mecanismos institucionales y financieros para gestionarlas, reducir sus crecientes externalidades negativas sobre el total de la población, y mejorar su competitividad económica, tareas que quedan dispersas entre diversos ministerios sectoriales, entidades regionales y municipios que no cuentan con mecanismos de coordinación interinstitucional.

IV. Distribución de funciones y competencias entre niveles de gobierno

4.1 Características Generales

Para comprender la relevancia de la descentralización fiscal es necesario primero determinar la distribución de competencias entre los diversos niveles de gobierno, para luego determinar el grado de descentralización vertical (la distribución de los recursos entre los niveles de gobierno para cumplir las respectivas funciones), y luego determinar los mecanismos de equilibrio horizontal que posibiliten a las diversas autoridades de un mismo nivel de gobierno contar con los recursos suficientes para cumplir las funciones asignadas.

La definición de la misión de los municipios está definida en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, la cual indica que éstas “son corporaciones autónomas con el fin de satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna” (LOC 18.695). En términos históricos, hasta comienzos de los setentas los municipios chilenos tenían muy acotadas sus funciones, pues eran responsables de la eliminación de desperdicios sólidos, alumbrado público, saneamiento básico y la colaboración con el gobierno central en la prestación de diversos servicios sociales. Sin embargo, a partir de las reformas de 1979, ya durante los ochentas los municipios habían adquirido responsabilidades en las áreas de salud primaria, educación preescolar, primaria y secundaria, así como en la colaboración de la red social de subsidios otorgados por el gobierno central.

A partir de la democratización de las autoridades locales, en 1992 se realiza la primera elección democrática de alcaldes y concejales luego de casi 20 años de autoridades designadas, los municipios han adquirido un creciente número de funciones y competencias, sin embargo, respecto a la realidad vigente, se puede indicar que estas funciones presentan 5 principales características:

i) Pocas funciones exclusivas (sólo 6 Funciones privativas): Esta son a) elaborar y modificar el Plan de Desarrollo Comunal; b) elaborar el Plan Regulador Comunal; c) promover el desarrollo comunitario; d) aplicar disposiciones sobre transporte y tránsito; e) aplicar las disposiciones sobre construcción y urbanización y f) responsable del aseo y ornato de la comuna.

ii) Múltiples funciones compartidas con otros organismos del Estado: Entre las principales se encuentran las relativas a salud y protección del medio ambiente; asistencia social y jurídica; educación y cultura; capacitación, promoción del empleo y fomento productivo; turismo; deporte y recreación; urbanización y vialidad urbana y rural; apoyo y fomento en materias de seguridad ciudadana.

iii) Creciente número de nuevas funciones, pero mayoritariamente compartidas con otros niveles de gobierno: esta situación conlleva diversos problemas, entre los cuales sobresalen: a) una difícil asignación de responsabilidad de las acciones del Estado ante los ciudadanos; b) en muchos casos, el municipio es un agente ejecutor de las preferencias del gobierno central, expresadas en los múltiples programas sectoriales, donde el municipio resuelve un problema de cobertura y cercanía a los potenciales beneficiarios, acciones que tienden más a fortalecer procesos de desconcentración que de descentralización.

iv) Funciones similares en todos los municipios del país: a pesar de la alta heterogeneidad comunal del país, las funciones entregadas a las administraciones locales son relativamente similares, lo cual impide que la prestación de estos servicios sean asegurados con niveles de cobertura y calidad con estándares similares. Asimismo, hasta el momento no se han desarrollado mecanismos

institucionales que posibiliten asociar a municipios y a grupos de estos con otras entidades públicas y/o privadas.

v) Coexistencia de prestación privada de diversos servicios públicos a cargo de los niveles locales, o que potencialmente podrían ser traspasados a estos niveles: durante el proceso de desconcentración de fines de los setentas –cuyos focos principales fue la reducción del rol del gobierno central, así como de una mayor eficiencia en la prestación de determinados servicios públicos-, como en los procesos recientes de reformas al Estado, el sector privado ha crecido en su participación como proveedor de diversos servicios públicos locales o territoriales. Este proceso implica el fortaleciendo de las funciones del Estado, y de sus diversos niveles administrativos, relativas al diseño, regulación y financiamiento de estas funciones. Por ejemplo, a comienzos de los ochentas se amplió la posibilidad para que entidades privadas pudieran ofrecer servicios educacionales con financiamiento estatal (actualmente en los niveles preescolar, de educación básica y secundaria, el sector subvencionado particular tiene una cobertura superior a la municipal). Otros sectores donde el sector privado juega un rol principal son el de salud primaria, donde el 40% de la población se atiende en servicios de atención no provistos por el sector municipal; la provisión de servicios de agua y saneamiento, donde la casi totalidad de la oferta es de empresas privadas, así como también en la construcción de viviendas y desarrollo de infraestructura vial urbana e interurbana.

4.2 Comparación de funciones municipales con otros países de América Latina

La Tabla 2 da cuenta que las funciones de los municipios chilenos son bastante similares a las de otros países del continente⁷, las cuales se concentran en las áreas de educación y salud; agua y saneamiento básico; vivienda; transportes; ordenamiento urbano; medio ambiente, y otras específicas-donde Chile, respecto a los países analizados, se destaca por su amplia cobertura temática-.

Tabla 2
Funciones a cargo de los Gobiernos Municipales de Países Seleccionados

	Educación	Salud	Agua y Saneam.	Vivienda	Transporte	Medio Ambiente	Ordenamiento Urbano y ornato	Otros
Argentina	Básica, polimodal y no universitaria	X	X		X	X	X	Previsión social
Brasil	Preescolar, básica y media	X			X		X	
Chile	Preescolar, básica y media	X	X	X	X	X	X	Cultura, empleo, emergencias, deportes, desarrollo productivo ¹
Colombia	Preescolar, básica y media	X	X	X	X	X	X	Cultura, deporte, empleo y desastres
Guatemala	Alfabetización, preescolar y básica		X	X			X	Cultura y deportes
Honduras		X	X		X		X	
México			X				X	
Nicaragua		X	X		X	X	X	Cultura, deportes y emergencia
Perú	Programa de	X	X	X				Empleo y

⁷ Sin embargo, ello no implica que tengan similares competencias para cumplirlas.

	alfabetización							fomento de empresas
Uruguay	Primaria y secundaria	X		X			X	Conservación de playas

Fuente: CEPAL (2006) en Cetrángolo (2006).

1. Inclusión del autor.

En el marco de esta comparación internacional con países de América Latina, pero que también es consistente con varios países de la OECD, los municipios chilenos presentan dos importantes diferencias respecto de sus pares:

i) Centralización de funciones vinculadas al desarrollo de las ciudades: En muchos países las competencias de infraestructura urbana y de caminos locales están radicadas en los municipios mientras que en Chile está centralizada⁸.

ii) Competencia y privatización de servicios públicos locales: En Chile muchos bienes y servicios públicos locales son provistos por entidades privadas: el 55% de la educación preescolar, básica y media es provista por entidades privadas; el 40% de la población se atiende en servicios de salud primaria diferentes a los municipales; los servicios de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas⁹ son mayoritariamente privados; durante décadas el servicio de transporte público urbano ha sido provisto por empresas privadas y la empresa pública del METRO, asimismo, durante los últimos años la provisión de autopistas urbanas ha sido provisto por empresas privadas (bajo la modalidad de concesiones del gobierno central). De esta forma, el sector privado es un proveedor –relativamente único, como en el caso de agua y saneamiento–, o competidor de los municipios –como en el caso de la educación–, por lo cual el análisis del grado de descentralización fiscal debe considerar esta característica.

V. Sistema de Financiamiento Municipal

5.1 Contexto Histórico-Político

En un contexto de designación de las autoridades locales –no hubo elecciones de democráticas entre 1973 y 1991–, y donde la mayor parte de las municipalidades manejaban escasos recursos fiscales, en el año 1979 se generó un conjunto de modificaciones institucionales que permitieron ampliar los recursos locales, perfeccionar el sistema financiero municipal, así como crear un fondo de equidad horizontal (FCM) conformado principalmente por coparticipación de los impuestos locales –en sus primeros años contemplaba un importante aporte fiscal, inicialmente proveniente de la coparticipación del gobierno central en el impuesto territorial-. También se definieron los mecanismos que posibilitaron a los municipios recibir transferencias condicionadas desde el gobierno central para el financiamiento de educación y salud primaria.

Asimismo, desde 1982 se inició la transferencia condicionada de importantes recursos para inversión de saneamiento básico y obras menores de desarrollo de infraestructura local (el actual Programa de Mejoramiento de Barrios-PMB- y Programa de Mejoramiento Urbano –PMU-). De esta forma los recursos municipales, en términos reales, se habían casi multiplicado por 7 entre 1979-1988, y su participación relativa en el gasto público total se había cuadruplicado (basado en Castañeda, 1990).

⁸ La Ley 20.035 del 2005 transfiere la función de infraestructura urbana a los GORE.

⁹ A nivel urbano, sólo el municipio de Maipú es dueño de una empresa sanitaria que presta estos servicios a la población comunal, en todo el resto del país estos servicios son provistos por empresas privadas.

5.2 Evolución Reciente de las Finanzas Municipales

Las principales fuentes públicas que dan cuenta de la participación del sector municipal en las finanzas generales del Estado corresponden a la Contraloría General de la República y la Dirección de Presupuestos¹⁰, sin embargo, antes de describir estos antecedentes es relevante indicar que estas dos fuentes carecen de importantes omisiones que impiden analizar con precisión la magnitud, evolución y relevancia de las finanzas municipales en todo el sistema público, generando una subestimación del sector y haciendo urgente resolver esta carencia de información. Dos de las principales omisiones corresponden a:

- i) Dentro de la contabilidad municipal no están consideradas las transferencias del gobierno central a las Corporaciones de Educación y Salud, puesto que ambas son entidades jurídicas autónomas del municipio. Esto implica que no son considerados los recursos que administran más de 50 municipalidades en estos sectores, con la excepción de las transferencias que los mismos municipios realizan a salud y educación con sus ingresos propios.
- ii) Los municipios reciben múltiples transferencias condicionadas desde ministerios y servicios públicos para el financiamiento de proyectos de inversión o programas específicos, los cuales son contabilizados en un sistema de cuentas complementarias al interior de cada municipio, los cuales, en su mayoría, no están contabilizados dentro de las cuentas que realiza la CGR. Dentro de estos sobresalen los recursos transferidos desde los Gobiernos Regionales para proyectos de inversión local a través del FNDR o los ISAR¹¹.

Al analizar los antecedentes entregados por la Dirección de Presupuestos sobre las finanzas consolidadas del gobierno general, el cual incluye al gobierno central, gobiernos regionales y municipios, aunque excluye la contabilidad de las empresas públicas, **es claro que el sector municipal, a pesar de un sostenido incremento en las magnitudes absolutas de recursos que administra (Tabla 3), sólo ha incrementado levemente su participación dentro del conjunto de la economía** (Tabla 4). Si consideramos los recursos municipales entre 1987-2005 estos representaron 2,6-3,0 puntos del PIB respecto a los ingresos del gobierno general y los gastos un 2,6-2,8 del PIB, con una tendencia decreciente en los últimos años del gobierno militar -donde existe una fuerte reducción del tamaño del Estado en la economía-, posteriormente, durante la década de los 90 se incrementa la relevancia del sector municipal y alcanza su nivel más alto entre 1999-2002, probablemente asociado a una caída en las tasas de crecimiento de la economía en general, y a un efecto estabilizador en los ingresos municipales de la reforma de Rentas I y los reajustes automáticos del valor de las subvenciones educacionales y el incremento de las transferencias a salud primaria.

Sin embargo, durante el período 2004-2005 ha existido un descenso en la participación de los ingresos municipales respecto al PIB –estrechamente asociado al *shock* positivo que está viviendo la economía chilena debido a los altos precios del cobre y que no están correlacionados con los ingresos municipales- pero también presenta un descenso respecto al gasto, lo cual refleja la reducción en la importancia relativa del sector municipal en la educación subvencionada chilena.

¹⁰ En realidad las únicas estimaciones financieras que se realizan corresponden a los antecedentes recolectados por la Contraloría General de la República (CGR), puesto que Las estimaciones contables que realiza la Dirección de Presupuestos para sus balances financieros están basados en la información entregadas por la CGR.

¹¹ En todas las estadísticas financieras municipales se encuentran incluidas las transferencias asociadas a los programas de inversión Programa de Mejoramiento Urbano (PMU) y el de Mejoramiento de Barrios (PMB).

Ingresos tributarios municipales

En particular, los ingresos tributarios municipales han variado su participación en los ingresos tributarios totales del gobierno general desde alrededor de 5,5% a fines de los ochentas hasta cifras de entre 8%-9% entre 1998-2003, sin embargo, esta participación ha descendido hasta sólo un 6,2% en el 2005. En términos del PIB, los ingresos tributarios netos municipales alcanzan 1,5-1,6% en el período 1998-2003 y se reducen a 1,4% hacia el 2005¹². Esto da cuenta de dos características de la participación tributaria municipal en el sistema financiero público: i) son más estables en su recaudación, debido a su base patrimonial, que los del sistema tributario del gobierno central, basado más en el consumo, y ii) su participación también depende de la evolución del precio internacional del cobre; al considerar sólo los ingresos tributarios netos, sin la tributación del cobre, la participación tributaria municipal ha evolucionado desde alrededor de 7,5% a fines de los 80s hasta alrededor de 8,5% en el período 1998-2003, con un descenso hasta 7,4% en el 2005 (Tabla 5).

Participación municipal en el gasto público

Respecto al conjunto del Estado, las municipalidades chilenas presentan un grado de descentralización fiscal medio-bajo. El peso relativo del gasto municipal, respecto al gasto del gobierno general, se ha incrementado desde 10% a un 13% en el período 1987-2005¹³, nivel que se ha mantenido desde fines de los 90 hasta la actualidad (Cuadro 11), **dando cuenta que las diversas modificaciones legislativas, especialmente las leyes de Rentas I y II¹⁴, no han modificado estructuralmente la distribución vertical de las finanzas públicas -a pesar de las mayores competencias asignadas a los gobiernos locales durante el período-**. Al contrario, las estimaciones para los últimos años indican que la participación del sector municipal, tanto en los ingresos como gastos del gobierno general, se ha visto reducida levemente, dando cuenta que las diversas reformas al sistema de financiamiento municipal sólo han logrado contener un deterioro de la participación relativa del sector municipal en las finanzas públicas.

Esto contrasta con la Ley de Rentas Municipales de 1979 que implicó más que duplicar la participación del gasto municipal en el gasto público, incluso esta participación se cuadruplicó en el período 1978-1983 (basado en Castañeda, 1990) si se consideran los recursos financieros asociados a la transferencias de los servicios de salud y educación pública al sector municipal a comienzos de los 80s.

5.3 Correcciones por omisión de gastos en Corporaciones de Educación y Salud Municipal

Sin embargo, los antecedentes de la Dirección de Presupuestos, así como los de la Contraloría General de la República, para estimar la evolución de los ingresos y gastos municipales están subestimados, debido a que estos no consideran los ingresos municipales provenientes de transferencias a educación y salud municipal administrados por corporaciones municipales (las cuales son entidades autónomas jurídicamente). Con información disponible de SUBDERE (Balances de Ejecución Presupuestaria) para el período 2001-2005 fue posible estimar que, al incorporar los

¹² Estimaciones para 2006 y 2007 de la DIPRES indican que esta participación se ha reducido a 1,3%, a pesar de la aplicación de la Ley de Rentas II desde el año 2006.

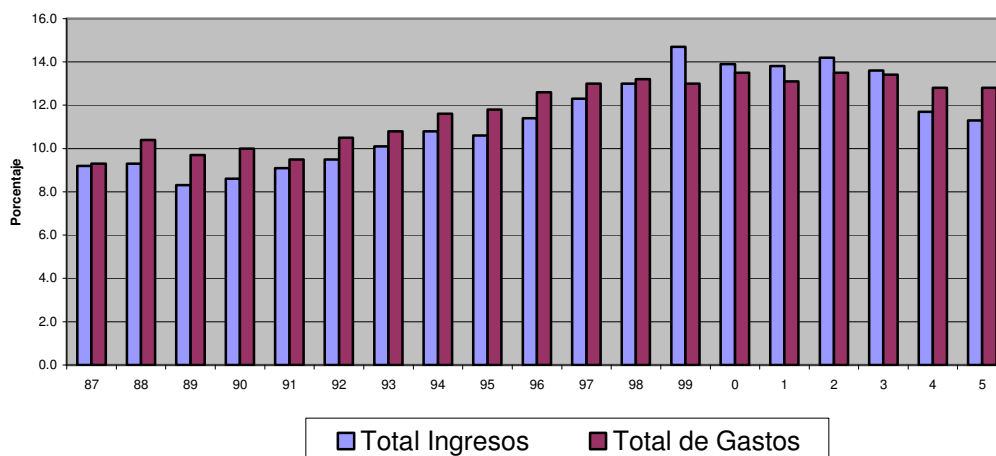
¹³ Estos porcentajes alcanzan al 12,6% y 12,5% en 2006 y 2007 respectivamente.

¹⁴ Aunque el análisis no considera el año 2006, donde se reflejarán los efectos de la Ley de Rentas II, ésta considera sólo un incremento de recursos de 0,4% de los gastos del gobierno general del 2005, por lo cual el grado de descentralización fiscal del gasto público no se alterará considerablemente.

recursos de las corporaciones de salud y educación, la participación del gasto municipal en el gasto general alcanzó a alrededor de 15,5% durante el período (Cuadro 12 y Tabla 5).

Cuadro 11

Evolución de los Recursos Municipales respecto al Gobierno General (1987-2005)
(No considera transferencias del Gobierno Central a las Corporaciones Municipales de Educación y Salud)



Cuadro 12

Participación del Gasto Municipal en el Gasto del Gobierno General 1987-2005
(Incluye Participación de Corporaciones de Educación y Salud entre 2001-2005)

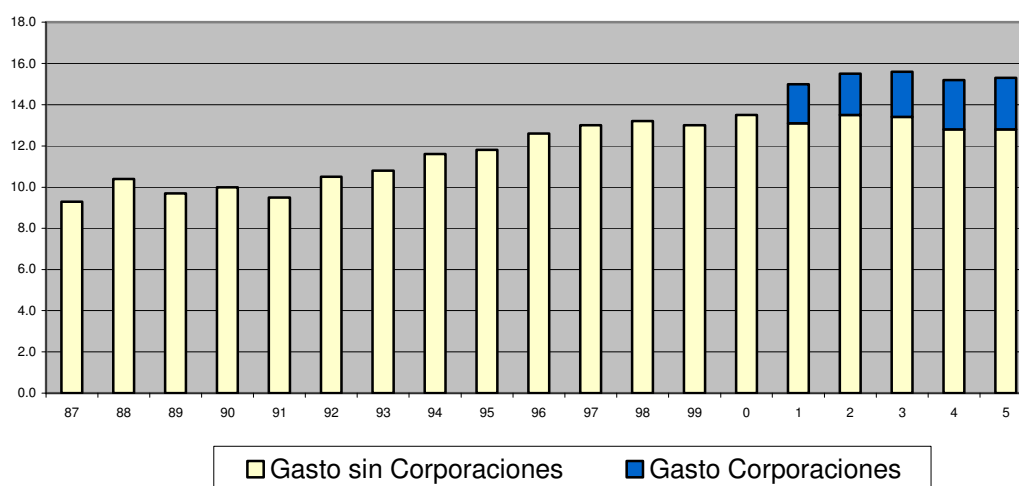


Tabla 3
ESTADO DE OPERACIONES MUNICIPALIDADES y GOBIERNO GENERAL 1996-2005
(Miles de MM\$2005)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
GOBIERNO GENERAL										
Total Ingresos	10.039	10.494	10.312	9.871	10.958	11.424	11.566	12.173	14.340	17.187
Total de Gastos	9.124	9.552	10.126	10.785	11.281	11.654	12.164	12.387	13.076	14.043
Préstamo Neto/Endeudamiento Neto	915	942	186	-915	-323	-230	-608	-214	1.264	3.143
- Inversión	1.340	1.398	1.464	1.395	1.254	1.248	1.283	1.228	1.264	1.378
MUNICIPALIDADES										
Total Ingresos	1.141	1.281	1.339	1.432	1.500	1.554	1.630	1.661	1.647	1.932
Total de Gastos	1.161	1.251	1.343	1.415	1.529	1.545	1.621	1.650	1.654	1.826
Préstamo Neto/Endeudamiento Neto	-20	30	-5	17	-29	9	8	11	-6	106
- Inversión	179	165	191	211	256	204	213	203	223	194

Fuente: Estadísticas de las Finanzas Públicas 1996-2005. Dirección de Presupuestos, 2006.

Basados en registros de la Contraloría General de la República. No consideran las finanzas de las corporaciones de educación y salud municipal, aunque sí están consideradas las transferencias que realizan los municipios a dichas entidades (pág. 49).

Tabla 4
ESTADO DE OPERACIONES MUNICIPALIDADES RESPECTO DEL PIB 1996-2005
(No considera recursos de las Corporaciones Municipales de Educación y Salud)

	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05
RESPECTO AL PIB																			
PRINCIPALES INGRESOS	2,6	2,6	2,3	2,1	2,2	2,3	2,4	2,5	2,5	2,7	2,9	3,0	3,3	3,3	3,3	3,3	3,2	2,8	3,0
Ingresos tributarios netos	1,3	1,2	1,2	1,1	1,2	1,2	1,3	1,2	1,2	1,4	1,4	1,5	1,6	1,5	1,6	1,6	1,6	1,4	1,4
Donaciones	1,0	1,1	0,8	0,7	0,7	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9	1,1	1,1	1,3	1,3	1,2	1,3	1,2	1,0	0,9
Ingresos de Operación	0,1	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3
Otros	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,3
PRINCIPALES GASTOS	2,6	2,7	2,3	2,1	2,1	2,3	2,4	2,5	2,4	2,7	2,8	3,0	3,2	3,3	3,2	3,3	3,2	2,8	2,8
Personal	1,2	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1	1,2	1,2	1,3	1,4	1,5	1,6	1,6	1,7	1,7	1,6	1,4	1,4
Bienes y servicios de consumo y producción	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,7	0,7	0,7	0,6	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7	0,8
Subsidios y Donaciones	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2
Inversión	0,5	0,7	0,5	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,5	0,6	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3
Otros	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fuente: Estadísticas de las Finanzas Públicas 1987-2003. Dirección de Presupuestos, 2004.

Para años 2004 y 2005 Estadísticas de las Finanzas Públicas 1996-2005. Dirección de Presupuestos, 2006.

Basados en registros de la Contraloría General de la República. No consideran las finanzas de las corporaciones de educación y salud municipal, aunque sí están consideradas las transferencias que realizan los municipios a dichas entidades (pág. 49).

Tabla 5
ESTADO DE OPERACIONES MUNICIPALIDADES y GOBIERNO GENERAL RESPECTO DEL PIB y PORCENTAJE DEL GASTO GENERAL 1996-2005
(Considera recursos de las Corporaciones Municipales de Educación y Salud sólo período 2001-2005)

	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05
RESPECTO AL PIB																			
GOBIERNO GENERAL																			
Total Ingresos	28,2	27,9	27,8	24,5	24,1	24,1	23,7	23,1	23,5	23,6	23,6	23,1	22,5	23,8	24,0	23,3	23,5	24,0	26,6
Impuestos Tributarios netos	19,2	16,4	15,9	15,1	17,0	17,5	18,2	17,4	16,8	18,0	17,7	17,9	17,3	18,0	18,2	18,2	17,9	17,1	18,8
Cobre bruto	2,5	5,8	6,8	4,7	2,3	1,9	0,8	1,4	2,4	1,3	1,3	0,4	0,4	0,9	0,5	0,5	0,9	3,0	3,8
Total de Gastos	28,0	26,0	23,7	22,1	22,2	21,9	22,2	21,6	20,3	21,5	21,5	22,7	24,6	24,5	24,4	24,5	23,9	21,9	21,8
MUNICIPALIDADES																			
Total Ingresos	2,6	2,6	2,3	2,1	2,2	2,3	2,4	2,5	2,5	2,7	2,9	3,0	3,3	3,3	3,3	3,3	3,2	2,8	3,0
Total de Gastos	2,6	2,7	2,3	2,2	2,1	2,3	2,4	2,5	2,4	2,7	2,8	3,0	3,2	3,3	3,2	3,3	3,2	2,8	2,8
PARTICIPACION DE LAS MUNICIPALIDADES EN GOBIERNO GENERAL																			
Total Ingresos	9,2	9,3	8,3	8,6	9,1	9,5	10,1	10,8	10,6	11,4	12,3	13,0	14,7	13,9	13,8	14,2	13,6	11,7	11,3
Total impuestos netos	6,6	7,4	7,6	7,3	6,8	6,9	7,0	6,8	7,4	7,5	7,9	8,3	9,1	8,5	8,6	8,6	8,8	8,2	7,4
Total impuestos c/cobre	5,8	5,4	5,3	5,5	6,0	6,2	7,0	6,3	6,4	7,0	7,3	8,1	8,9	8,1	8,2	8,3	8,4	7,0	6,2
Total de Gastos	9,3	10,4	9,7	10,0	9,5	10,5	10,8	11,6	11,8	12,6	13,0	13,2	13,0	13,5	13,1	13,5	13,4	12,8	12,8
Total Ingresos (1)															15,8	16,3	15,9	13,9	13,4
Total Gastos (1)															15,0	15,5	15,6	15,2	15,3

Fuente: Estadísticas de las Finanzas Públicas 1987-2003. Dirección de Presupuestos, 2004.

Para años 2004 y 2005 de Estadísticas de las Finanzas Públicas 1996-2005. Dirección de Presupuestos, 2006.

Basados en registros de la Contraloría General de la República. No consideran las finanzas de las corporaciones de educación y salud municipal, aunque sí están consideradas las transferencias que realizan los municipios a dichas entidades (pág. 49).

(1) Corresponde a la inclusión de los recursos administrados por las Corporaciones de Educación y Salud sin considerar las transferencias que las municipalidades realizan para su cofinanciamiento.

5.4 Consideración de Descentralización Fiscal del Gasto Público incluyendo Recursos de Gobiernos Regionales e Inversión de Decisión Regional

Adicionalmente, los municipios reciben recursos desde diferentes transferencias altamente condicionadas de proyectos de inversión de los Gobiernos Regionales (GORE) –sólo se consideran los programas de inversiones PMB y PMU-, así como de programas de servicios públicos centrales no están consideradas dentro de los instrumentos de recolección de información financiera que realiza el gobierno central sobre las municipalidades¹⁵.

Con el fin de corregir parcialmente estas omisiones –al menos las relativas a las inversiones con recursos de los Gobiernos Regionales- a continuación se realizará una breve descripción de los Gobiernos Regionales y de su relevancia, directa e indirecta, en el gasto público, especialmente a través de su participación en diversos fondos y programas de inversiones, muchos de los cuales son transferidos a proyectos propuestos por las municipalidades.

5.4.1 Marco General de los Gobiernos Regionales

En 1993 fueron creados los Gobiernos Regionales, los cuales corresponden a una institucionalidad intermedia (Ley 19.175) a cargo de la administración superior de cada región del país (Gobiernos Regionales). A pesar de corresponder a una instancia descentralizada, su autoridad superior es designada por la Presidente de la República, quien también tiene a cargo la representación del gobierno central en la región (Intendente Regional), operando, de esta forma, más como una autoridad desconcentrada que descentralizada, pues no responde a la ciudadanía que habita cada una de las regiones del país.

En la actualidad las competencias con las cuales cuentan los GORE son escasas y se remiten principalmente a aprobar proyectos de inversión específicos vinculados a las inversión de decisión regional (IDR), particularmente aquellos vinculados con el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), sin embargo, existe una propuesta legislativa, en discusión en el Congreso Nacional, que modifica sustancialmente las posibilidades de contar con crecientes funciones relevantes para el desarrollo regional. Adicionalmente, a pesar que en Chile no existe un diseño institucional de zonas metropolitanas, algunos GORE han estado desarrollando diversas iniciativas que dan cuenta de lo indispensable de gestionar el territorio desde una mirada de ciudades

Por otra parte, los recursos de los GORE se definen anualmente en la Ley de Presupuestos del gobierno central, prácticamente no cuenta con recursos propios, y no existe una Ley de Rentas Regionales. Lo cual da cuenta de la escasa autonomía y predictibilidad de los recursos financieros con los cuales contarán estos niveles de gobierno.

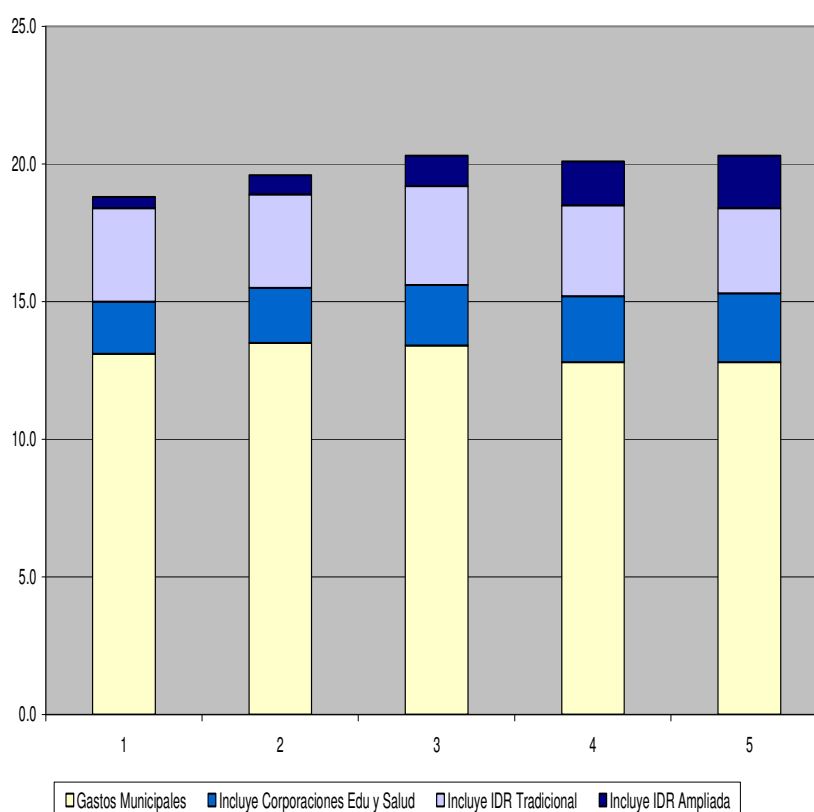
¹⁵ Por ejemplo, para el año 2006 los antecedentes financieros de la I. Municipalidad de Quilpué mencionaba la recepción de recursos de diversos programas públicos, entre los cuales se encontraban: i) actualización y aplicación de la Ficha de Protección Social (MIDEPLAN); ii) Programa Puente (FOSIS); iii) Programa FONADIS; iv) Programa de Seguridad y Participación Ciudadana (Ministerio del Interior-Comuna Segura); v) Oficina Comunal Indígena (CONADI); vi) Programa PREVIENE (CONACE); vii) Plan Cuadrante (Carabineros y Ministerio del Interior); viii) Programa de Salud del Estudiante (Ministerio de Salud); ix) Programa de Desarrollo Local (INDAP) y la Oficina de Protección de Derechos de Niños y Jóvenes (SENAME).

5.4.2 Inversión de Decisión Regional

La inversión de decisión regional (IDR) contempla programas incluidos en el presupuesto de los GORE y otros sectoriales, donde los GORE participan en diversos grados en la selección y asignación de los recursos. La mayor parte de los componentes de la IDR son transferencias condicionadas sin contraparte, destinadas a metas de infraestructura social básica del gobierno central, donde los recursos destinados al Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) son el componente más flexible de la IDR, puesto que los Gobiernos Regionales pueden asignar los recursos a diversos sectores de inversión, dependiendo de las preferencias de cada región¹⁶ (ver Tabla 6).

Cuadro 13

Participación en Gastos Públicos de Municipios y Gobiernos Regionales 2001-2005



Con el fin de dimensionar una ampliación del concepto de gasto descentralizado (aunque no sólo ejecutado por los municipios), es posible incluir al gasto municipal previamente estimado, los recursos de inversión de decisión regional. Para ello estimamos dos definiciones para el período 2001-2005, la primera contempla la IDR tradicional, la cual incluye los recursos de FNDR, Inversiones Sectoriales de Asignación Regional (ISAR), las Inversiones Regionales de Asignación Local (IRAL) como los recursos asignados a Convenios de Programación; la segunda definición, incluye a la

¹⁶ El FNDR representa el 40% de la IDR su magnitud y peso relativo, dentro del total del gasto del gobierno general, ha crecido sistemáticamente durante la presente década (Ver Tabla 6).

una definición ampliada de IDR, en la cual la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo incluye –además de los ítemes anteriores- los recursos de los programas: Pavimentos Participativos; Inversión en Chile Barrio; Chile Deportes; Vialidad y algunos otros. La inclusión de la IDR implica entre 4% a 5% adicional del gasto público descentralizado para el período 2001-2005 –sistemáticamente creciente a través del período, de los cuales 3,5% corresponden a la IDR tradicional y 1,5% a la ampliada, esta incorporación de los recursos regionales implica incrementar hasta un 20% el gasto “descentralizado” respecto del gasto del gobierno general (ver Cuadro 13).

Tabla 6
Evolución de la Inversión de Decisión Regional (MM\$ 2005) - SUBDERE

	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05(e)
INVERSION PUBLICA NACIONAL	1.028.997	1.157.563	1.292.205	1.376.985	1.078.027	973.136	1.037.102	1.135.102	1.188.091	1.267.534	1.319.887
Inversión Real	901.022	1.006.588	1.128.795	1.180.505	905.467	800.088	838.315	942.526	931.328	957.334	952.500
Inv.Sectorial de Asign.Regional	97.804	93.693	96.714	110.221	87.805	82.936	85.928	80.765	45.960	24.458	19.039
Ajuste Provisión y Transf. Cap. GORES	30.171	33.796	40.110	62.472	60.905	57.559	80.338	86.620	124.201	161.020	198.275
Ajuste Tranf.Capital e IRAL	0	23.486	26.586	23.788	23.850	32.553	32.521	25.190	86.602	124.722	150.073
INVERSION REGIONALIZADA	219.853	257.305	343.256	459.738	397.434	432.445	479.847	537.469	596.896	635.451	691.857
GOBIERNOS REGIONALES (FNDR)	122.049	130.102	144.404	172.502	161.863	154.568	178.941	190.426	228.396	270.577	302.974
Distribuido	91.878	96.307	104.294	110.030	100.957	97.009	98.603	103.806	104.196	109.557	114.199
Provisión	30.171	33.796	40.110	62.472	60.905	57.559	80.338	86.620	124.201	161.020	188.775
ISAR	97.804	93.693	96.714	110.221	87.805	82.936	85.928	80.765	45.960	24.458	19.039
P.Mejor.Barrios	33.427	38.437	38.208	39.440	31.185	30.988	34.077	37.705	28.192	11.007	4.400
P. Mej.Urbano	9.784	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Caminos Secundarios	22.354	23.141	24.857	24.610	17.831	18.208	23.806	8.462	0	0	0
Pavim.Urbana, Conserv.y Aguas Lluvias	9.896	9.841	9.782	10.705	1.868	1.821	5.358	17.627	4.399	0	0
Agua Potable Rural	8.420	12.479	15.845	24.599	23.774	23.898	20.065	14.025	10.186	11.192	12.400
DIGEDER- Instituto Nacional de Deporte	1.851	1.918	1.831	2.189	2.282	2.213	1.921	2.946	3.183	2.259	2.239
FOSIS	11.174	3.584	0	2.523	8.487	3.447	0	0	0	0	0
Minist. de Salud	899	4.292	6.190	6.154	2.377	2.362	701	0	0	0	0
IRAL	0	23.486	26.586	23.788	23.850	32.553	32.521	25.190	20.332	17.665	17.538
P. Mej.Urbano	0	15.157	15.067	13.674	13.741	17.086	12.994	13.071	9.646	8.710	8.632
FOSIS	0	8.329	11.519	10.113	10.109	15.466	19.527	12.120	10.686	8.955	8.906
									0		
Convenios de Programación	0	10.024	55.711	117.097	87.065	114.456	119.924	117.631	141.220	91.417	78.089
Pavimentos Participativos	0	0	19.841	24.118	20.993	17.070	19.646	32.769	34.884	35.109	34.104
Otros (Prog.Chile Barrio, Subs. PET y Estándar Mínimo)	0	0	0	12.013	15.859	30.862	42.888	65.096	95.534	146.525	171.332
Otros (Vialidad Urbana y Complejos Fronterizos y Fondo Nacional del Dep.)	0	0	0	0	0	0	0	25.591	30.570	49.700	68.781
% Decisión Regional	21,40%	22,2	26,60%	33,40%	36,90%	44,40%	46,30%	47,30%	50,20%	50,10%	52,40%
% Decisión Presup. GORE	11,86%	11,24%	11,18%	12,53%	15,01%	15,88%	17,25%	16,78%	19,22%	21,35%	22,95%

(e)Gasto estimado.
Fuente: Valenzuela (2005).

5.5 Participación del Sector Privado en la Provisión de Bienes y Servicios Públicos Locales

Tal como vimos más arriba, el sector privado es un importante proveedor de bienes y servicios locales. Para analizar los alcances que tiene esta política en el grado de descentralización fiscal se ha considerado el sector educacional. La función de provisión de educación preescolar, primario y secundario es compartido entre municipios y entidades privadas (con o sin fines de lucro), los cuales reciben aportes del Estado relativamente similares por estudiante que asiste sistemáticamente al respectivo colegio. Para el año 2006 sobre el 50% de la matrícula subvencionada (que representa el 93% del total de la matrícula escolar) asistía a establecimientos subvencionados particulares, **por cuyos servicios el gobierno central transfería aproximadamente un 5,0% del gasto público general**, especialmente por concepto de subvenciones.

De continuar la tendencia de los últimos años –el sistemático traspaso de estudiantes desde el sistema municipal al particular subvencionado–, la participación municipal en el gasto público general tenderá a reducirse. Esta situación es aún más probable en el contexto financiero de la educación subvencionada, puesto que en el corto plazo (durante el año 2008), se contempla un importante incremento en los recursos transferidos al sistema escolar subvencionado (más abajo se describe el detalle) por un monto cercano a 2,5% adicional del gasto público anual. Este incremento sustantivo de recursos generará incentivos adicionales para incrementar la cobertura de la educación subvencionada particular, incluso en la hipótesis extrema que toda la provisión de la educación subvencionada fuese provista por el sector privado, la participación de los gobiernos locales alcanzaría un 10,5% del total del gobierno central, los proveedores subvencionados privados un 12,5% –es decir, paradójicamente la participación de las transferencias al sector privado para entregar servicios públicos locales sería mayor que la participación de los gobiernos intermedios–, mientras que los recursos de inversión de decisión regional, en un contexto conservador, mantendrían una participación de 4,5%.

5.6 Comparación Internacional de la Descentralización Fiscal en Chile

A. América Latina

Al comparar el grado de descentralización fiscal, en función del gasto público de los gobiernos subnacionales dentro del gasto total del gobierno general, los países latinoamericanos presentan gran heterogeneidad, Chile se encuentra en un rango intermedio, junto a Uruguay y Guatemala (Cetrángolo, 2006), aunque en un rango inferior al promedio de la región, cuyo promedio –considerando conjuntamente los gobiernos locales como los niveles intermedios– alcanzaba a 22% en el año 2004 (Daughters y Harper, 2006). Sin embargo, al analizar sólo aquellos países con sistemas políticos unitarios, de alto desarrollo humano y relativamente pequeños, se detecta que estos presentan niveles más bajos de descentralización fiscal que sus pares federales y de mayor tamaño (por ejemplo, Costa Rica y Panamá).

Por otra parte, en un reciente análisis de la evolución de la descentralización fiscal para el período 1996-2004 (Daughters y Harper, 2006), indica que Chile se encuentra entre los países de bajo grado de descentralización y con nulo o negativo crecimiento en el período de la participación de los gobiernos locales y regionales en el gasto público total, a diferencia del importante incremento de Ecuador y Perú, los cuales teniendo una importante tradición centralista y sistemas políticos unitarios, incrementan en el período 10 puntos porcentuales en la participación subnacional en el gasto público.

Tabla 7
Avances en los Procesos de Descentralización por Grupo de Países en América Latina

Grupo de Países	Nivel de Descentralización (Gasto público subnacional como % del total)		
	Mayor al 20%	10%-20%	Menos de 10%
Alto IDH e ingreso y pobreza <30%	Argentina (49,5%)	Uruguay (14,5%) CHILE	Costa Rica (3,3%)
Alto o intermedio IDH e ingreso, pobreza 30%-40%	Brasil (45,0%) México (31,8%)		Panamá (3,2%)
IDH e ingresos medios y pobreza alrededor del 50%	Colombia (39,0%) Perú (26,8%) Venezuela (19,6%)		Ecuador (7,5%) El Salvador (4,6%) Rep. Dominicana (2,9%)
Bajo producto y pobreza más del 60%	Bolivia (29,7%)	Guatemala (12,4%)	Paraguay (6,2%) Honduras (8,0%) Nicaragua (5,2%)

Fuente: Cetrángolo 2006 (CEPAL).

A esta misma conclusión se refiere Artana (2007), al indicar que en todo el mundo ha existido un sistemático esfuerzo por mayores grados de descentralización fiscal, ejemplificando que mientras en América Latina el promedio no pesado de descentralización de los gobiernos subnacionales había pasado desde 16% en 1995 a 20% en el 2004, mientras que entre los países de la OECD este promedio pasó desde 28,2% a 35,8% en el mismo período. Sin embargo, para el mismo período Chile fue una de las excepciones, puesto que no presenta crecimiento alguno en el grado de descentralización fiscal.

B. Países de la OECD

Al comparar Chile con países unitarios de la OECD el grado de descentralización fiscal promedio (Tabla 8) indica que:

- i) **Chile presenta un alto centralismo tributario:** Los ingresos tributarios locales alcanzan, en promedio, a 13,5% de los ingresos tributarios totales, casi duplica el 8,0% alcanzado en promedio por Chile entre 2001-2005. Chile podría compararse con países unitarios, pero con bajo grado de descentralización fiscal tributaria, como Holanda, Reino Unido o Nueva Zelanda.
- ii) También al comparar la situación de Chile respecto a los países unitarios de OECD, los ingresos totales de los gobiernos subnacionales que no provienen de transferencias también más que duplican la situación chilena, indicando la **mayor relevancia de la autonomía y del principio del beneficio entre los países de la OECD que en Chile**, aunque una parte de esta diferencia debe ser explicada por la mayor concentración de las bases tributarias en el caso de Chile –por ejemplo el 50% de todo el avalúo de predios agrícolas y no agrícolas se concentra en sólo 20 comunas-, lo cual hace poco equitativo concentrar las principales estrategias de financiamiento subnacional en función del principio del beneficio.
- iii) **Chile da cuenta de una alta dependencia de transferencias condicionadas:** Es así como mientras en Chile cerca del 20% del gasto público podría ser considerado como de decisión de los gobiernos subnacionales –si se incluye la inversión de decisión regional como parte de este componente- (similar a Francia), el promedio en los países de la OECD es cercano al 30%, pero donde sólo un tercio del gasto está asociado a transferencias intergubernamentales, mientras que en Chile este porcentaje es cercano a los dos tercios.
- iv) **Importancia de provisión privada de la educación:** Si al gasto descentralizado se le agregan las subvenciones del gobierno central a la educación particular subvencionada, las cuales representan cerca del 5%-6% del gasto público, Chile tendría una situación similar a la del Reino Unido, y bastante más cercana al promedio de países unitarios con los cuales se realiza la comparación.

Tabla 8
Indicadores de Descentralización Fiscal

	INGRESOS			GASTOS
	% de Impuestos cobrados por los gobiernos locales (2004)	% de Impuestos cobrados por gobiernos subnacionales (2004)	% de Ingresos propios de los gobiernos subnacionales en total de ingresos públicos (2001)	% de gastos de los gobiernos subnacionales en total de gastos públicos(2001)
Países Federales				
Australia	2,9	30,5		
Austria	9,4	18,0	21,4	28,5
Bélgica	5,0	28,3	11,3	34,0
Canadá	8,6	46,5	49,9	56,5
Alemania	7,4	29,1	32,4	36,1
México	1,1	3,1		
Suiza	16,0	40,9		
Estados Unidos	14,7	35,3	40,4	40,0
Promedio Simple	8,1	28,9	31,1	39,0
Países Unitarios				
República Checa	13,0			
Dinamarca	34,5		34,6	57,8
Finlandia	20,8		24,7	35,5
Francia	11,1		13,1	18,6
Grecia	0,9		3,7	5,0
Hungría	6,1			
Islandia	22,5			
Irlanda	2,0		34,6	29,5
Italia	16,6		17,6	29,7
Japón	25,6		26,0	40,7
Corea	17,8			
Luxemburgo	4,9		7,4	12,8
Holanda	4,0		11,1	34,2
Nueva Zelanda	5,5			
Noruega	13,7		20,3	38,8
Polonia	11,6			
Portugal	6,6		8,3	12,8
República Eslovaca	5,1			
España	30,4		20,3	32,2
Suecia	32,4		32,0	43,4
Turquía	7,0			
Reino Unido	4,8		7,6	25,9
Promedio Simple	13,5		18,7	29,8

Fuente: Para 2001 OECD Economic Studies No 36 (2003)

Para 2004 Revenue Statistics 1965-2005, OECD (2006).

Promedios simples obtenidos con muestra de países con datos para la variable respectiva

5.7 Perspectivas futuras de mayores ingresos municipales

Tomando en consideración el año 2007, se visualizan cuatro principales fuentes de nuevos ingresos al sector municipal para fines del 2007 y 2008, siendo la más sustantiva un incremento permanente de transferencias del gobierno central a los municipios focalizado en el sector educacional, tanto a través de una modificación del valor de la subvención escolar (lo cual afecta también a los sostenedores privados), como por la creación de un Fondo de Gestión para los sostenedores municipales. Por otra parte, las expectativas futuras de mayores ingresos por la vía de mayores ingresos tributarios son acotadas, puesto que sólo se anticipa un incremento gradual de los ingresos provenientes del impuesto específico a los nuevos casinos de juegos, aunque en este caso, los municipios sólo participan como beneficiarios de los recursos y pero tienen un rol pasivo en la gestión de esta política, la cual es completamente centralizada.

A continuación se describen las principales fuentes de los mayores recursos financieros municipales:

1. **Incremento permanente de nuevos ingresos al sector educacional:**
 - a. Para el presupuesto del año 2008 están comprometidos alrededor de MMUS\$ 900 en recursos adicionales a la educación subvencionada. Por una parte se incluye un 15% de reajuste general al valor de la subvención (US\$450 millones), más un 10% adicional para la educación rural – recursos que afectan positivamente, tanto al sector municipal, como a los sostenedores particulares de la educación subvencionada- adicionalmente se crea un Fondo de Gestión de Educación Municipal por US\$100 millones anuales –aunque no existe claridad sobre la permanencia en el tiempo de este Fondo-, los cuales están completamente destinados a la educación municipal.
 - b. La implementación desde el 2008 de la Subvención Escolar Preferencial, la cual implica un incremento cercano al 60% adicional en el valor de la subvención escolar del tercio más vulnerable de los estudiantes de Pre-Kinder a 4º básico, lo cual implica un aporte permanente por US\$250 millones anuales, monto que se incrementará anualmente cuando los estudiantes de 5to a 8vo básico reciban este beneficio-aunque con un incremento en el valor de la subvención inferior al de los estudiantes de Pre-K- 4º básico-. Estimaciones globales indican que hasta el 70% de estos recursos podrían ser destinados a la educación municipal, puesto que éste es el porcentaje de estudiantes prioritarios que están matriculados en el sector.
 - c. A pesar del importante impacto financiero que tendrán estas medidas en las finanzas municipales, también se puede anticipar un incremento en el interés de proveedores privados por participar con mayor intensidad en la provisión de servicios educacionales a los estudiantes de menores ingresos, lo cual podría generar en el mediano plazo una aceleración en la pérdida de la participación de mercado del sector municipal en educación, así como una creciente tensión en las finanzas globales de un alto porcentaje de municipalidades.
2. **Incremento permanente en los ingresos provenientes por la apertura de nuevos casinos de juego en el país:** La ley 19.995 del 2005 permitió la creación de nuevos casinos en el país, indicando que también se creaba un impuesto específico del 20% sobre los ingresos brutos que obtengan los responsables de la operación de estos casinos, un 10% es de beneficio del municipio donde se localice el casino y un 10% para el Gobierno Regional respectivo. Aunque esta medida es una nueva fuente de recursos propios para los gobiernos subnacionales, para algunos municipios el efecto de largo plazo será inferior al preexistente en la nueva legislación, en particular, el casino del municipio de Viña del Mar genera en la actualidad un aporte promedio del 30% de sus ingresos brutos al municipio, situación que se alineará con la legislación general de la Ley 19.995 en el año 2015, cuando venza su actual concesión.
3. **Aportes transitorios asociados a compensaciones territoriales por subsidio al transporte urbano de Santiago (Transantiago):** Acaba de ser aprobado en junio del 2007, junto a la ley que crea un Fondo de Estabilización del Transporte Urbano de la Región Metropolitana, un aporte adicional al FCM por MM\$13.000, así como MM\$ 52.000 para inversión a los GORE (no reembolsable) y otros MM\$98.800 reembolsables.

4. **Aportes transitorios para el financiamiento de diversas políticas de apoyo a la gestión de recursos humanos del sector municipal:**
i) acaba de ser aprobada en junio del 2007 un reajuste adicional para los funcionarios municipales, el cual permitirá reducir la brecha de las remuneraciones con los empleados fiscales (ej. Para un grado 8º éste diferencial se reducirá a un 20% en el 2008). Los mayores gastos implicados en esta ley serán absorbidos por el gobierno central en el año 2007 y en el 2008 (sólo MM\$8.000 y MM\$8.700, respectivamente para los componentes de incrementos en los sueldos base), pero a partir del 2009 deberán ser financiados completamente por los recursos corrientes de los municipios y ii) la Ley 20.135 permitió que los funcionarios municipales en edad de jubilar pudiesen pactar un incentivo de 6-11 meses de su última remuneración, el cual será financiable con recursos municipales y a través de un anticipo del FCM, que se viabiliza con la reciente ley aprobada en junio del 2007.

6 COMPONENTES ESPECIFICOS DE LAS FINANZAS MUNICIPALES: Los Ingresos Municipales

6.1 Ingresos Municipales Totales

Los ingresos municipales, sin considerar los recursos asignados a los sectores de educación y salud, alcanzaron a más de 1,3 billones de pesos en el año 2006 (ver Tabla 9), lo cual implica un crecimiento de 8,2% en términos reales respecto al 2005, y un crecimiento que duplica la tasa de crecimiento de la economía, cambio que puede ser explicado por la aplicación de la Ley de Rentas Municipales II durante el 2006, la cual incluyó el reavalúo de los predios no agrícolas y aportes directos del gobierno central. Esta tasa de crecimiento también es levemente superior al incremento del gasto del gobierno central en 2006 respecto al 2005, el cual alcanzó una tasa de 6,9%.

En términos más generales, en el período 2001-2006 los ingresos municipales superaron la tasa de crecimiento de la economía, aunque no superó la tasa de incremento del gasto del gobierno central, lo cual implicó una leve reducción en la tasa de participación en el gasto total del gobierno general.

Tabla 9
Principales Ingresos Municipales (No Incluye la mayor parte de las transferencias regionales ni sectoriales para diversos programas específicos)
MM\$2006

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Δ06/01
Impuestos	351.265	357.973	386.854	413.640	420.270	445.636	26,9%
Impuesto Territorial	145.359	143.907	153.446	170.422	168.425	186.121	28,0%
Patentes	142.464	158.594	172.224	183.071	188.010	193.126	35,6%
Comerciales							
Permisos de Circulación	57.770	50.251	54.105	53.741	57.087	57.549	0,0%
Otros	5.672	5.221	7.079	6.406	6.748	8.840	55,9%
Derechos Municipales y Otros	170.164	178.558	183.302	193.292	205.462	212.789	25,0%
Multas e Intereses	32.426	28.587	30.073	33.201	37.155	47.245	45,7%
FCM	331.736	346.623	392.651	423.535	423.198	454.096	36,9%
Otras	84.813	86.107	70.109	81.784	71.438	81.768	-3,6%
Transferencias							
Otros	40.846	46.324	35.201	46.738	38.774	44.656	9,3%
Saldo Inicial	55.121	57.472	65.288	64.687	56.790	70.386	27,7%
TOTAL sin Servicios	1.066.374	1.101.646	1.163.480	1.256.878	1.253.087	1.356.578	27,2%
Ingresos en Educación(1)	737.112	759.488	800.139	871.250	869.739	878.920	19,2%
Ingresos en Salud (1)	126.641	148.579	164.528	186.790	239.573	265.727	109,8%
TOTAL	1.930.127	2.009.713	2.128.147	2.314.918	2.362.399	2.501.266	29,6%

Eliminada doble contabilidad por composición del FCM. Los recursos indicados por impuesto territorial, patentes comerciales y permisos de circulación corresponden a aquella que es de beneficio directo del municipio que recauda el impuesto, mientras que el componente que se aporta al FCM está incluido en esta partida.

(1) Considera los gastos totales en el sector menos los aportes entregados por los municipios a sus departamentos o corporaciones de educación y salud.

Fuente: Estimaciones propias en base a Balances de Ejecución Presupuestaria.

La composición de los ingresos municipales, sin considerar salud y educación, (ver Tabla 9) se distribuye en cerca de un tercio de recursos provenientes de impuestos de beneficio para el municipio donde se localizan las bases tributarias que los generan, otro tercio proviene del Fondo Común Municipal, un 16% es generado por el cobro de diversos derechos municipales, mientras que también se destacan los recursos provenientes de dos programas para proyectos de inversión vinculados con SUBDERE y los Gobiernos Regionales, cuyos recursos son incluidos en los Balances de Ejecución

Presupuestaria Municipal, tales como son i) el Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB) y el Programa de Mejoramiento Urbano (PMU).

Sin embargo, al incluir en los ingresos municipales las transferencias del gobierno central para salud y educación, estos dos sectores pasan a representar el 46% de todos los ingresos municipales, donde los recursos provenientes de educación representan más del 35% del total de los ingresos. A pesar de lo anterior, es posible detectar que la participación relativa de las transferencias municipales ha tendido a disminuir a través del tiempo –principalmente explicada por la sistemática reducción en la matrícula de estudiantes en el sector municipal-, mientras que se ha incrementado sistemáticamente la relevancia del sector salud (ver Tabla 9).

6.2 Fuentes Principales de Ingresos Municipales

6.2.1 Impuestos y Contribuciones

La literatura internacional da cuenta de un creciente consenso respecto a que la factibilidad que los potenciales beneficios de la descentralización, especialmente el permitir que los gobiernos sean más controlados y responsables de los requerimientos y preferencias de los ciudadanos, sólo es posible si los gobiernos subnacionales tienen un adecuado nivel de autonomía y discreción en levantar sus propios ingresos (Bahl y Martínez-Vasquez, 2007). A pesar de esta situación, en casi todos los países de América Latina, con la excepción de Brasil, no existe un importante avance en la gestión tributaria en los niveles locales, más bien se enfatiza la solución de los desequilibrios verticales con importantes transferencias desde el nivel central a los niveles intermedios y locales, así como una asignación relativamente pasiva de las competencias tributarias a los gobiernos subnacionales (Mejía y Atanasio, 2008).

En Chile, los impuestos municipales corresponden a impuestos patrimoniales y son completamente de beneficio municipal¹⁷, debido a la alta concentración de sus bases tributarias, la recaudación de estos tributos es compartida entre el municipio donde se encuentra la base tributaria y el resto de los municipios del país – vía Fondo Común Municipal-, lo cual hace que una parte importante del desequilibrio horizontal entre los municipios deba ser resuelto entre ellos mismos, y no –como es habitual en los países de la OECD- con mecanismos de transferencias desde el nivel central y/o regional.

Es importante volver a recalcar que la totalidad de la recaudación de ingresos tributarios locales alcanza a sólo 1,3% del PIB del 2006, incluso algo menor que la alcanzada en el año 2000 (1,5% del PIB), lo cual da cuenta, como ya explicamos previamente, que los efectos de la Ley de Rentas I y II, no sólo no han permitido incrementar la relevancia de la generación de recursos propios en el financiamiento del sector municipal, sino que tampoco pudieron incrementar la participación de los recursos municipales en el contexto de los recursos del gobierno general.

Los principales impuestos locales en Chile son tres: i) Impuesto territorial; ii) patentes comerciales y iii) permisos de circulación¹⁸, los cuales corresponden a los tres impuestos descentralizados para la mayoría de los países de América Latina (Daughters

¹⁷ Respecto a los principales ingresos tributarios locales para Chile estas características son compartidas a nivel internacional, sólo con una situación más heterogénea para el caso de los permisos de circulación, que en el caso de Chile tiene un carácter sólo patrimonial.

¹⁸ En el año 2005 se creó un impuesto específico a los ingresos brutos de los nuevos casinos de juego por un 20%, el cual es de completo beneficio para obras de desarrollo de los municipios donde se localizan estos casinos (10%) y del Gobierno Regional respectivo (10%).

y Harper, 2006)¹⁹. A continuación se describen brevemente cada uno de estos impuestos de beneficio local:

a) Impuesto territorial:

Este impuesto se aplica al valor, o avalúo, de las propiedades agrícolas y no agrícolas, y es el más comúnmente entregado a los niveles subnacionales –especialmente al nivel local- dado que presenta múltiples ventajas²⁰: i) tiene alto potencial de recaudación –en Canadá y Estados Unidos representa entre 3%-4% del PIB, aunque el promedio para los países de la OECD es de 2,1% del PIB y entre los países en desarrollo es de sólo 0,6% del PIB; ii) su base tributaria tiende a crecer a altas tasas, puesto que los valores de la tierra y las propiedades tienden a crecer más rápido que la economía en general; iii) su base tributaria es bastante estable en el tiempo; iv) se percibe como un impuesto justo, pues lo que se paga se asocia a los servicios y condiciones del lugar donde está instalada la propiedad; v) en muchos países en desarrollo ayuda a la equidad vertical, pues puede ser un impuesto progresivo, dado que se aplican tasas más altas a personas de mayores ingresos y las propiedades de menor valor no están gravadas; vi) dado que el pago del impuesto se asocia a la residencia donde los servicios financiados están localizados, los contribuyentes tienen una mayor responsabilidad tributaria y una menor probabilidad que el impuesto sea transferido a personas de otras localidades; vii) no tiene competencia con el gobierno central en su base tributaria, aunque sí entre jurisdicciones locales.

Entre sus desventajas sobresalen que: i) tiene altos costos administrativos, pues debe existir un equipo técnico que actualiza externamente su valor; ii) es costoso políticamente tomar medidas contra los contribuyentes morosos; iii) es muy impopular, pues es un impuesto patrimonial y iv) es poco sensible a cambios en el ingreso, pues sólo se modifica cuando se modifica el valor de la propiedad.

Para el caso de Chile, este impuesto tiene como base la tasación fiscal de predios agrícolas y no agrícolas que realiza el servicio de impuestos internos cada cinco años. Las tasas están fijadas por ley y no se permite que los municipios puedan realizar exenciones en su cobro, incrementos transitorios o permanentes en la tasa que afecte a un grupo o a la totalidad de propiedades localizadas en el territorio comunal; el cobro lo realiza el servicio de tesorerías del gobierno central, todo lo que indica que el rol del municipio es bastante pasivo en su gestión y aplicación, siendo más bien un impuesto que es gestionado técnica y políticamente por el gobierno central, ello se refleja en que el último reavalúo del sector no agrícola se aplicó en el año 2006, luego de 11 años de la actualización previa.

Del total recaudado por Tesorería, ésta entrega al municipio respectivo sólo el 40% de lo recaudado, quedando el restante 60% como aporte para el FCM²¹, para las comunas de mayores ingresos (Santiago, Providencia, Las Condes y Vitacura), la devolución al respectivo municipio es de sólo 35%.

Adicionalmente, la ley determina un monto mínimo exento –el cual no puede ser modificado por el municipio- del pago de impuesto territorial para todas las propiedades habitacionales (para el año 2006 éste alcanzaba a los M\$14.655), lo cual implicaba que para el año 2006 el 65,44% de las propiedades no pagaran este

¹⁹ Algunos países de América Latina también han descentralizado los impuestos de transferencia a la propiedad, los impuestos a las estampillas, mientras que son mucho más escasas las experiencias de países donde los niveles locales y regionales participan de los impuestos asociados al Impuesto a las Ventas, a los Recursos Naturales o los Combustibles.

²⁰ Basado en Bahl y Martínez-Vasquez (2007).

²¹ Esta distribución intermunicipal se explica por la alta concentración de las bases tributarias, para el año 2006, del total del avalúo de las propiedades, un 39,1% se concentraba en 10 comunas, mientras que un 53,6% lo hacía en 20 (6% del total de comunas del país).

impuesto, reduciendo el grado de responsabilidad fiscal entre los ciudadanos y los recursos disponibles para la provisión de bienes y servicios públicos locales. Asimismo, existe una extensa lista de instituciones públicas y privadas cuyas propiedades no pagan impuesto territorial o sólo pagan un 25% de lo que les correspondería legalmente, generando un importante efecto financiero sobre los municipios. Entre las propiedades con altas tasas de exención se encuentra la mayor parte de aquellas de propiedad de las fuerzas armadas y carabineros, las cuales no tienen alguna justificación para esta medida, pues el pago de estos impuestos debiese ser transferido por el gobierno central a los niveles locales. Para el año 2007 el 49,4% del total de avalúo fiscal de las propiedades del país se encontraba exento²², reduciendo en al menos MM\$ 445.000 anuales la potencial recaudación tributaria de los municipios²³.

La Ley de Rentas II (ver anexo 1) en el año 2005 permitió la aplicación del reavalúo de propiedades no agrícolas, así como la inclusión de una disposición que permite una actualización automática cada cinco años de los nuevos reavalúos. A pesar del importante aporte de esta normativa, la misma ley obliga a que el incremento de la recaudación total nacional al aplicarse un nuevo reavalúo no supere el 10%, mientras que, a nivel de una propiedad específica, se indica que el máximo incremento del cobro semestral debe ser de 25% para el semestre inmediatamente siguiente a la aplicación del reavalúo, aunque se pueden aplicar incrementos adicionales del 10% semestral, hasta alcanzar el pago correspondiente a la nueva tasación de la propiedad. **Esta política es altamente perjudicial para la sustentabilidad del sistema financiero municipal, pues la principal fuente de financiamiento tributario local, en vez de incrementarse en términos relativos a través del tiempo, es posible que se reduzca sistemáticamente, especialmente durante períodos de crecimiento moderado o alto de la economía.**

La aplicación del reavalúo para el año 2006 refleja las problemáticas que presenta la norma previamente descrita. Al aplicar las tasas vigentes en el año 2005 a las nuevas tasaciones de las propiedades no agrícolas, el incremento en la recaudación de beneficio municipal debió haberse incrementado en 19,2%, por lo cual, para cumplir con la normativa de un incremento no superior al 10% se debió incrementar en 30% el monto exento de cada propiedad y bajar la tasa anual desde 1,2% a 1,0% por los montos entre el avalúo exento y M\$52.000, y desde 1,4% a 1,2% por los montos superiores. De esta forma, la tasa promedio aplicada al total de avalúo fiscal se redujo desde 0,642%, previa al reavalúo, a una de 0,515% posterior a su aplicación.

Se hace indispensable corregir esta situación que conlleva una fuerte presión sobre las finanzas municipales, puesto que implica una potencial reducción sistemática, en términos relativos, de la principal fuente de financiamiento propio del sistema municipal. Una estrategia adecuada sería eliminar la normativa sobre el máximo de crecimiento de la recaudación agregada al momento de los reavalúos, manteniendo únicamente la aplicación de la tasa de crecimiento máximo semestral a nivel individual. En forma complementaria, es importante reducir el monto máximo exento, de tal forma de fortalecer el principio de la responsabilidad fiscal para un mayor número de ciudadanos, lo cual no sólo permitiría incrementar los recursos financieros locales, sino que incrementar el sentido de responsabilidad de las autoridades locales frente a los contribuyentes locales, situación que es muy débil en gran parte de las comunas pequeñas, donde la mayor parte de las viviendas no pagan impuesto territorial.

Finalmente, con el mismo objetivo de fortalecer el principio del beneficio en la gestión e implementación de los tributos locales, es aconsejable que las autoridades municipales tengan la facultad de convenir alzas parciales y transitorias de la tasa de este impuesto,

²² Basado en antecedentes proporcionados por SUBDERE.

²³ Estimado al aplicar una tasa de 1% sobre el avalúo correspondiente.

lo cual permita responder a proyectos e iniciativas que los propios vecinos estén disponibles a financiar. Estas alzas transitorias no debiesen ser consideradas como parte de la redistribución de los recursos vía FCM, sino que simplemente de beneficio para el municipio que las aplica.

b) Impuesto Específico a los Casinos de Juegos: Tal como se describió previamente, este impuesto corresponde al 20% de los ingresos anuales brutos, recaudación que se distribuye en partes iguales entre el municipio donde se localiza el casino y el Gobierno Regional respectivo.

c) Patentes Comerciales y Profesionales: Respecto a las patentes comerciales, este impuesto se aplica sobre el capital pagado de todo tipo de empresas en una tasa de 2,5-5,0 por mil –y con un mínimo de 1 UTM-, donde las municipalidades escogen la tasa a cobrar (sin embargo, para aquellos municipios que deben aportar una parte de estos recursos al FCM deben entregar sus aportes como si cobraran la tasa máxima). Existe un tope máximo de pago de 8.000 UTM. La gestión de este impuesto permite una mayor participación de los propios municipios, pues participan de su recaudación, pueden modificar las tasas respectivas y convenir acciones de mejoría en la prestación de servicios para los contribuyentes, lo cual posibilita vincular de mejor forma los beneficios con los aportes tributarios que hacen los contribuyentes. Nuevamente, debido a la alta concentración territorial de la base tributaria, se contempla un esfuerzo de equidad horizontal por medio de aportes entre los mismos municipios que reciben la mayor parte de estos recursos, el municipio de Santiago debe realizar un aporte del 55% al FCM, mientras que los municipios de Providencia, Vitacura y Las Condes realizan un aporte del 65% al FCM.

d) Patentes de Acuicultura y Patentes Mineras: son distribuidas 50% para el municipio donde se realiza la concesión y el resto para el respectivo Gobierno Regional, no se consideran aportes al Fondo Común Municipal. Para el caso de las patentes de acuicultura, los titulares de concesiones o autorizaciones de acuicultura pagan anualmente una patente única correspondiente a 2 UTM por cada hectárea de la concesión.

Al igual que la recaudación por impuesto territorial, las bases tributarias para el pago de patentes comerciales, acuicultura y mineras se encuentran altamente concentradas en unas pocas comunas del país: la recaudación de las 3 comunas con mayores pagos por estos impuestos concentran el 43,8% de toda la recaudación nacional, si se consideran los 10 municipios²⁴ de mayor recaudación este porcentaje acumulado se incrementa hasta el 61,0% y se amplía la muestra hasta 20 municipios, la concentración crece hasta 75,9% del total. Estos resultados indican una mayor concentración que la descrita para el impuesto territorial, no sólo justificando una redistribución horizontal de estos recursos, sino que es posible indicar la necesidad de ampliar el número de municipios que realicen un aporte al FCM por este ingreso –actualmente sólo de 4-.

e) Impuestos a los Permisos de Circulación: se aplican impuestos de beneficio municipal tanto a la compra como al permiso anual para circular, el cual es estimado por el gobierno central anualmente sobre su tasación de mercado, lo cual convierte al tributo en un impuesto patrimonial.

Extrañamente este impuesto no se asocia a la residencia de los propietarios de los vehículos motorizados, sino que su pago se puede realizar en las oficinas de cualquier municipio del país. Sin embargo, los municipios no participan en la definición de la base y ni en la tasa del impuesto, por lo cual sólo participan en la gestión de su

²⁴ Entre los municipios con mayor concentración de las bases tributarias, luego de los 4 municipios que deben ser aportes específicos al FCM, se encuentran Antofagasta, Quilicura, Huechuraba, Maipú y Viña del Mar.

recaudación. Por otra parte, el beneficio de la recaudación para los municipios que recaudan el pago del permiso alcanza a sólo el 37,5%, mientras que el restante 62,5% es de beneficio del FCM, con una tasa similar para todo los municipios del país.

6.2.2 Derechos Municipales (concesiones, permisos, cobros por servicios)

Las municipalidades están habilitadas para entregar a un tercero, en concesión o permiso, un servicio, establecimiento o bien de la municipalidad o bajo su administración, para que lo explote o use bajo las condiciones que le imponga la municipalidad. Por aquella explotación o uso, el tercero debe pagar un derecho a beneficio municipal. Entre los principales están: i) los servicios de aseo y retiro de basura; ii) los permisos de la dirección municipal relativos a urbanización y construcción; iii) ocupaciones de la vía pública; iv) concesiones por extracción de arena, ripio y otros materiales; v) por instalaciones o construcciones varias en bienes nacionales de uso público; vi) por propaganda en la vía pública; vii) por el examen de conductores y otorgamiento de licencia de conducir; viii) por la transferencia de vehículos con permisos de circulación.

Estos derechos o cobros son de entero beneficio del municipio que lo realiza, salvo el caso de las transferencias de vehículos con permiso de circulación, pues el 50% es de beneficio del FCM²⁵. La orientación al cobro por los servicios municipales prestados se justifica para lograr eficiencia en la operación de los gobiernos locales (Bird, 2001), pues aquellos que obtienen los servicios se responsabilizan del costo que estos generan.

Cerca del 11% del total de los ingresos municipales, sin considerar educación y salud, corresponden a cobros directos por diversos servicios municipales. La Tabla 10 indica que en el período 2001-2006 los ingresos provenientes de esta fuente crecieron menos que el promedio de los ingresos generales, aunque, como veremos más adelante, para algunos de estos servicios, los costos han crecido sistemáticamente más que la recaudación por su cobro, generando crecientes déficit en su financiamiento.

Tabla 10
Derechos Municipales MM\$2006

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Δ06/01
Derechos de Aseo	42.357	44.068	46.496	50.162	49.073	50.891	20,1%
Derechos Varios (1)	83.912	88.186	84.770	86.958	96.000	99.890	19,0%
Licencias de Conducir				9.434	9.309	11.029	
Patentes municipales				10.974	10.764	15.242	
Obras				19.467	20.591	22.259	
Permisos Provisorios				2.172	1.060	1.734	
Documento de Tránsito				3.439	4.215	3.930	
Transferencias de vehículos				7.256	8.721	8.606	
Venta de Bienes				232	107	254	
Otros				33.634	41.230	35.470	
TOTAL	126.270	132.255	131.267	137.634	145.073	150.781	19,4%

(1) Para algunos años no fue posible estimar desagregar los ingresos por cada derecho específico.
Fuente: SUBDERE, Balances de Ejecución Presupuestaria.

²⁵ Algunos autores indican este impuesto como un derecho. Este equivale a una tasa del 1,5% del valor de la transacción. La distribución de los recursos recaudados se distribuye con un 50% para el municipio beneficiario y 50% para el FCM (con similares porcentajes de distribución para todos los municipios del país).

a) Derechos de aseo municipal

Dentro de todos los derechos municipales el más relevante, por magnitud y complejidad, es el cobro por servicios de aseo (a empresas y domicilios). Con el fin de posibilitar que las autoridades locales se orientaran a mejorar el financiamiento de los servicios locales por medio del pago de estos servicios por la comunidad local, a partir de la aplicación de la Ley de Rentas I se permitió el cobro municipal a todas las viviendas por este derecho, con la excepción de aquellas con un avalúo muy bajo (25 UTM alrededor de US\$1.500) puesto que anteriormente las propiedades exentas del Impuesto Territorial lo estaban también del pago de los servicios de aseo.

Sin embargo, la ley de Rentas II del 2005 deja nula la medida anterior, pues amplía el número de viviendas exentas de este pago hasta las con un avalúo de 225 UTM (US\$13.500), sin compensar por la pérdida potencial de esta fuente de ingreso local. Esta política debiese ser revisada, en particular al verificar que el gasto en este servicio está creciendo rápidamente (representa el 8% de los gastos municipales del 2006) y que los ingresos recaudados por este derecho no cubren el 50% de su costo.

Esta decisión de ampliar el monto del avalúo de las viviendas exentas del pago de este derecho implicó que en promedio los municipios ampliaran el número de usuarios exentos desde un 4,4% a un 75,7%, reduciendo no sólo una fuente de ingresos propios permanentes, sino también fortalecieran la relación de los habitantes de cada comuna con el financiamiento de sus bienes y servicios locales.

6.2.3 Mecanismo de Compensación Horizontal: Fondo Común Municipal

a) Contexto General

Un mecanismo de compensación fiscal horizontal debiese tender a igualar las capacidades fiscales, sin desincentivar los esfuerzos por la generación de recursos propios. La redistribución de recursos entre gobiernos del mismo nivel tiene sentido en un país donde las bases tributarias están altamente concentradas territorialmente, pero no asegura que esos recursos sean suficientes para lograr el objetivo que cierre la brecha fiscal, la experiencia comparada indica que siempre el gobierno central debe participar en este objetivo.

En Chile no existe una transferencia desde el gobierno central que trate de reducir las brechas fiscales de los gobiernos locales (equidad vertical), sino más bien existe un mecanismo de redistribución entre los propios municipios denominado Fondo Común Municipal creado en la reforma fiscal municipal de 1979, el cual es único en América Latina, sin existir muchos modelos similares en los países desarrollados²⁶ (un ejemplo es el fondo redistributivo fiscal, pero entre niveles intermedios y locales de gobierno en Alemania, *Finanzausgleich* –ver Shah, 2004). El FCM tiene un diseño de transferencia no condicionada, lo cual le permite asignar los recursos que recibe cada municipio, en conjunto con los ingresos propios, a las preferencias locales. Dado que su objetivo debe ser redistributivo, la magnitud de los recursos debiese ser suficiente para cumplir con los bienes y servicios locales que mandata la ley, considerando ciertos estándares mínimos de calidad y cobertura, así como el ajuste de costos asociados a economías de escala, condiciones socioculturales de la población y las condiciones territoriales de cada comuna.

²⁶ En el caso de Suecia, todos los municipios que tengan sobre el 135% del promedio de la capacidad fiscal nacional contribuyen a financiar una redistribución solidaria hacia otros municipios, pero la mayor parte es financiada por el gobierno central.

Dada la relevancia que tiene el FCM para lograr una mayor equidad horizontal en las finanzas municipales, una parte considerable de los esfuerzos legislativos de la presente década se han destinado a su perfeccionamiento, es así como diversos componentes de la Ley de Rentas I y II, estuvieron enfocados a este objetivo (ver Anexo 1), al mismo tiempo, que a fines del 2007 se aprobó un rediseño de su distribución.

A pesar que el FCM es el único mecanismo de transferencia no condicionada para el financiamiento municipal, el gobierno central participa mínimamente en su financiamiento regular, prefiriendo sólo concentrarse en transferencias condicionadas sectoriales para modificar la inequidad vertical entre niveles de gobierno –dando cuenta de una orientación a un proceso de descentralización fiscal basado en procesos de desconcentración de la ejecución de las preferencias del gobierno central, más que en el fortalecimiento de una gestión local orientada a responder a las preferencias locales de los ciudadanos. Esta preferencia del gobierno central se refleja en que a pesar que desde el año 2006 el gobierno central tiene un mandato legal de realizar aportes mínimos anuales al FCM, estos aportes representaron tan sólo el 1,4% del monto total recaudado por el FCM en el 2006.

Sólo fue la coyuntura del déficit del sistema de transporte público del Gran Santiago, el que posibilitó un aporte extraordinario del gobierno central al FCM en el 2007, aunque sólo de carácter transitorio, el monto convenido en este aporte duplica su aporte regular.

b) Composición de los recursos del FCM

En la Tabla 11 se describen las diversas fuentes que conforman los recursos del FCM. Las principales características de su composición son: i) una parte considerable de los principales impuestos de beneficio local deben ser transferidos obligatoriamente al FCM; ii) existe un relativo esfuerzo progresivo del aporte de los municipios de mayores recursos del país (Las Condes, Vitacura, Providencia y Santiago) por medio de incluir tasas más altas que el resto de los municipios, o aportes de fuentes adicionales de ingresos –como es el caso del aporte por patentes comerciales-; iii) aunque existe un aporte anual obligatorio del gobierno central, las magnitudes son muy bajas.

Tabla 11
Composición de la Generación de los Recursos del FCM

COMPOSICION DEL FCM	APORTE DE LAS COMUNA	APORTE DE LAS 4 COMUNAS CON MAS INGRESOS: SANTIAGO, PROVIDENCIA, LAS CONDES Y VITACURA
Impuesto Territorial	60%	65%. Además, deberán aportar un monto equivalente a 70.000 UTM, distribuido entre ellas en proporción al total del rendimiento del impuesto territorial correspondiente a los inmuebles ubicados en cada una de dichas comunas, en el año inmediatamente anterior al del aporte.
Patentes Comerciales	0%	55% Santiago 65% Providencia, Vitacura y Las Condes
Permisos de Circulación	62,5%	62,5%
Transferencia de Vehículos (1,5% impuesto)	50%	50%
Recaudado por multas, infracciones o contravenciones a las normas de tránsito, detectadas por fotorradars	100%	100%
Transferencia del Estado (aporte	100%	\$6.552 millones

fiscal)		equivalente a 218.000 UTM
---------	--	---------------------------

La Tabla 12 da cuenta del rápido crecimiento, en términos reales, del FCM en el período 2000-2006, especialmente explicado por el énfasis redistributivo de varios componentes de las Leyes de Rentas I y II aprobadas e implementadas en el período, sin embargo, como vimos previamente esta característica no fue acompañada por un incremento similar en el resto de los ingresos municipales. La composición del FCM para 2006 indica que casi la mitad de sus ingresos provienen de la participación del Impuesto Territorial, mientras que otro 19,7% proviene de los recursos por permisos de circulación, los aportes provenientes de las 4 comunas de mayores ingresos del país por patentes comerciales y profesionales sólo alcanzan al 12,8% del total de los recursos del 2006. Finalmente, los aportes permanentes del gobierno central representan sólo un 1,4% de los recursos totales del FCM 2006. Actualmente también se incluyen algunos otros componentes, dentro de los cuales el más importante es el beneficio para el FCM del 50% de los derechos por transferencia de vehículos con permisos de circulación.

Tabla 12
Composición y Evolución del Fondo Común Municipal 2000-2006 (M\$ diciembre del 2006)

COMPOSICION FCM 2000-2006 EN M\$ DICIEMBRE 2006	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Δ06/01
IMPUESTO TERRITORIAL	203.896.894	219.027.829	235.197.651	241.679.158	257.792.120	262.436.023	288.057.022	41,2%
PERMISOS DE CIRCULACION	53.223.299	67.759.161	82.081.247	85.643.958	84.088.237	91.418.841	92.081.745	73,0%
PATENTES COMERCIALES Y PROFESIONALES	36.392.250	43.012.489	48.956.906	56.338.151	61.512.262	59.657.333	60.377.684	65,9%
TRANSFERENCIAS DE VEHICULOS	10.299.445	10.685.310	11.727.355	11.527.308	12.233.434	13.077.040	13.794.222	33,9%
100% Multas Fototrafadas	0	0	0	54.671	37.195	155.720	331.301	
APORTE FISCAL	0	0	0	0	0	6.743.898	6.888.585	
Recuperación Ley deudas previsionales	0	0	646.045	2.737.366	2.158.035	0	0	
CONVENIO LEY Deudas con el FCM	0	0	0	0	0	2.729.165	3.382.701	
CONVENIO LEY Perfeccionamiento Docente	0	0	0	0	0	1.961.018	2.186.921	
CONVENIO LEY 19.704	0	919.091	5.152.410	5.324.761	1.209.759	283.307	0	
REAJUSTES E INTERESES LEY 19.388	0	36.186	0	21.144	43.546	9.897	172.808	
TOTAL	303.811.886	341.440.066	383.761.614	403.326.517	419.074.588	438.472.242	467.272.989	53,8%

Fuente: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

c) Factores para distribuir el FCM²⁷

Hasta el año 2007 la distribución del FCM se definía por dos componentes. El primero respondía a un carácter redistributivo –representaba el 90% de los recursos a transferir- e intentaba ser estable en el mediano plazo, pues redefinía su estructura distributiva cada tres años. Complementariamente, el restante 10% se distribuía en dos objetivos anuales, uno para responder a diversos tipos de emergencias que afectarían a algunos municipios y el restante como un fondo de incentivo a la eficiencia. Esta primera característica de múltiples objetivos con un único instrumento presentaba una debilidad estructural, justamente este tipo de problemas es los que la experiencia internacional indica que se debe evitar en el diseño de mecanismos que pretendan cerrar la brecha fiscal o las diferencias territoriales (Shah, 2004)²⁸. Dado que este problema fue resuelto recientemente, por medio de un nuevo diseño del FCM que sólo

²⁷ Para un análisis histórico del FCM ver Horst 2005.

²⁸ Adicionalmente, la distribución de estos recursos anuales era asignada con indicadores rezagados temporalmente, por lo cual la señal de premio o apoyo era inconsistente con la oportunidad en que se había generado la situación que se estaba premiando o ayudando a resolver.

se concentra en un objetivo redistributivo, sólo se analizarán los componentes del 90% plurianual.

Tabla 13
Factores para Distribuir el FCM²⁹ hasta 2007

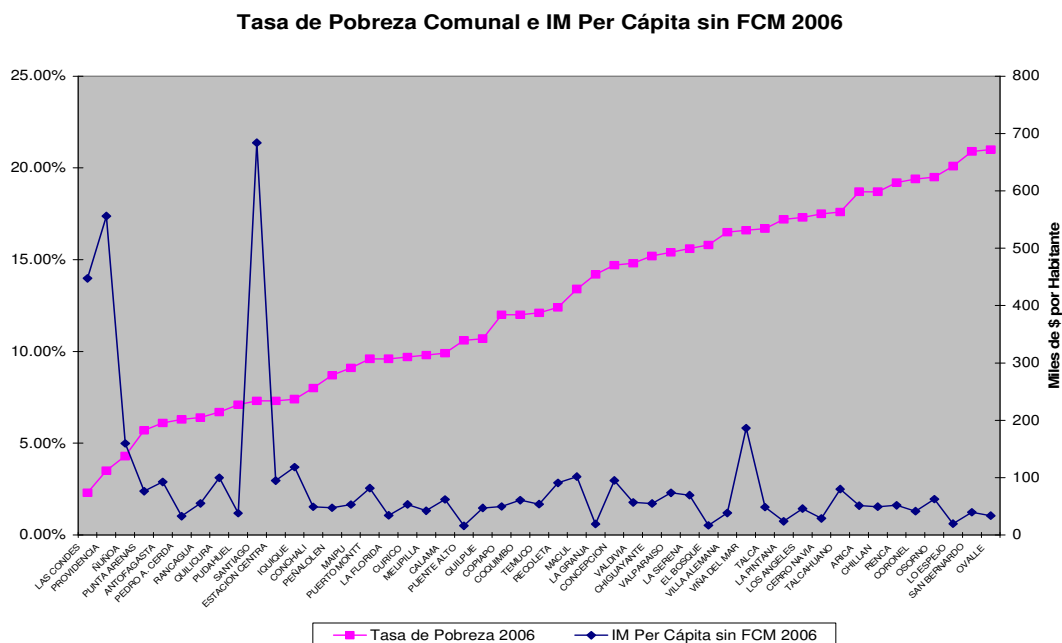
DISTRIBUCION DEL FCM	%	MODALIDAD DE REDISTRIBUCION
90% REDISTRIBUTIVO	10%	En partes iguales
	10%	Pobreza relativa
	15%	Población
	30%	Pedios exentos cada comuna sobre pedios exentos del país
	35%	Ingreso municipal per cápita sobre promedio nacional de ingresos per cápita
10% RESTANTE	50%	Gestión Municipal
	50%	Emergencias

El primer factor (10% en partes iguales entre todas las comuna) es compensatorio para todos los municipios de baja población, generalmente asociados a altas tasas de ruralidad, mayores tasas de pobreza y pocas economías de escala en la prestación de bienes y servicios públicos locales. Sin embargo, este factor no se hace cargo de la magnitud de la brecha fiscal y de la capacidad fiscal en relación al tamaño de la población a ser atendida, por lo cual es inequitativa para las comunas de tamaño intermedio y grande. En el rediseño recientemente aprobado este porcentaje se incrementa a 25%, eliminando el tercer factor indicado en la Tabla 13 (15% en función de la población comunal).

Un segundo factor, que se mantuvo en el rediseño del FCM, es distribuir el 10% de los recursos en función de la pobreza relativa, sin embargo hasta el 2006 la pobreza relativa era medida por dos variables (escolaridad materna y déficit talla-edad de los niños entre 0-6 años de edad), esta decisión fue basada en la inexistencia de un indicador que midiera la condición de pobreza permanente para todas las comunas. En el rediseño del FCM los recursos asociados a pobreza se distribuyen en función del número de pobres que existían en la comuna, considerando para el cálculo la población comunal y la tasa de pobreza comunal obtenida por la encuesta CASEN, la cual tiene representatividad de casi todas las comunas del país.

²⁹ Esta metodología fue modificada recientemente, la cual implicó la eliminación del factor del 10% de gestión y emergencias, así como, en el componente del 90%, la eliminación del factor de población, para incrementar a un 25% el porcentaje de los recursos que se distribuye en partes iguales entre todos los municipios del país; manteniendo iguales la distribución de los recursos en relación al número de predios exentos y al de ingresos propios per cápita.

Cuadro 14
Relación entre pobreza comunal (CASEN 2006) y recursos municipales sin FCM



Respecto de esta variable, la actual medición de pobreza o indigencia (CASEN 2006) está dissociada de la capacidad fiscal y de ingresos de la media/mediana de la población (Cuadro 14), lo cual implica que, en algunos casos, su utilización genera un incremento en la brecha de capacidad fiscal y una mayor desigualdad horizontal. Por ejemplo, Pudahuel y Viña del Mar tienen una población de similar tamaño, el ingreso municipal per cápita sin el FCM en Viña del Mar es 6 veces el de Pudahuel, sin embargo, dado que CASEN 2006 indicó que la tasa de pobreza en Pudahuel era menos de la mitad de la que presentaba Viña del Mar, la cantidad de recursos que recibe Viña del Mar por este componente del 10% es 3 veces el que reciben Pudahuel.

Una sugerencia para responder al objetivo de compensación por vulnerabilidad socioeconómica de la población comunal es utilizar mecanismos relativos de población comunal bajo mediana/media del ingreso per cápita (con algunos ajustes por ruralidad y costo de vida)

El factor asociado a distribuir el 30% en relación al porcentaje de los predios exentos en la comuna, sobre el total de predios exentos en el país, trata de compensar por la política centralizada (marco legal) de dejar excluidos del pago de impuesto territorial a un alto porcentaje de propiedades. Sin embargo, dado que prácticamente no existen aportes fiscales que compensen esta decisión externa al municipio, sólo existe una redistribución de la menor capacidad fiscal generada por esta decisión central.

Esta política tiene importantes desincentivos para generar mecanismos más proactivos de desarrollo económico y posibilidades de mejores precios de las viviendas de un territorio (Prudhomme, 2004), pues cambios marginales en el valor de las viviendas pueden generar la recepción de un aporte directo por el impuesto territorial muy bajo, mientras que por cada predio que comienza a pagar impuestos –aunque sean valores marginales– el municipio pierde todo el aporte del FCM que proviene de este componente, dejando, en muchos casos, en una peor situación al municipio.

Una forma de resolver el problema es distribuir este porcentaje en función de la capacidad fiscal máxima potencial que puede efectivamente obtener (ingreso máximo por cobrar el impuesto territorial que permite la ley) por habitante, lo cual resolvería la distorsión del desincentivo por el efecto marginal, el objetivo sería compensar los problemas de capacidad fiscal y generar incentivos a políticas activas para mejorar el valor de los predios en la comuna.

Finalmente, el factor de ingreso per cápita permanente de la comuna respecto del promedio nacional –por el cual se reparte el 35% de los recursos del FCM- genera un alto incentivo a comportarse como free-rider, ello debido a que la tasa de reemplazo por cada \$1 marginal de recaudación propia puede ser superior a este valor, en términos de la pérdida per cápita de las transferencias del FCM³⁰. Nuevamente, el objetivo de igualación fiscal debiese estar medida en función de la capacidad fiscal potencial lo cual sería factible de estimar en forma acotada (es posible conocer el potencial de recaudación por impuesto territorial y por patentes comerciales y otras patentes, así como conocer la evolución histórica de otros ingresos permanentes, de tal forma de determinar las diferencias de capacidades fiscales, y distribuir los recursos del FCM en función de reducir estas brechas iniciales).

d) Efectos en la finanzas municipales vinculados al FCM

d.1) Efectividad en la redistribución financiera

El FCM logra alta efectividad en la redistribución de recursos desde los municipios con la mayor concentración de las bases tributarias hacia los con mayor tasa de pobreza (redistribuye en deciles extremos) y los de menor tamaño (ver Tabla XXa y XXb).

Basta indicar que sin el FCM la brecha de ingresos per cápita entre las comunas con menor tasa de pobreza (decil 1) y aquellas con mayor tasa de pobreza (decil 10) era de 5,6 veces en 2006, pero una vez que se aplicaba el efecto FCM esta relación se reducía a sólo 1,6 veces.

Tablas 14 y 15
Redistribución de ingresos municipales por habitante debido al FCM

Decil/Pobl	S/FCM 2006	C/FCM 2006
	Media \$	Media \$
1	146.3	363.4
2	107.7	186.0
3	66.1	121.7
4	67.1	109.0
5	61.0	94.0
6	55.4	83.1
7	50.8	73.9
8	56.3	69.8
9	99.1	83.1
10	89.5	77.8

Decil 1 con menor población INE 2006

Decil/Pobreza	S/FCM 2006	C/FCM 2006
	Media \$	Media \$
1	268.1	158.0
2	130.1	105.1
3	47.7	61.5
4	66.3	72.5
5	68.2	73.1
6	65.7	75.1
7	54.6	68.8
8	38.7	65.9
9	46.5	76.9
10	47.9	100.2

Decil 1: con menor tasa de pobreza CASEN 2006

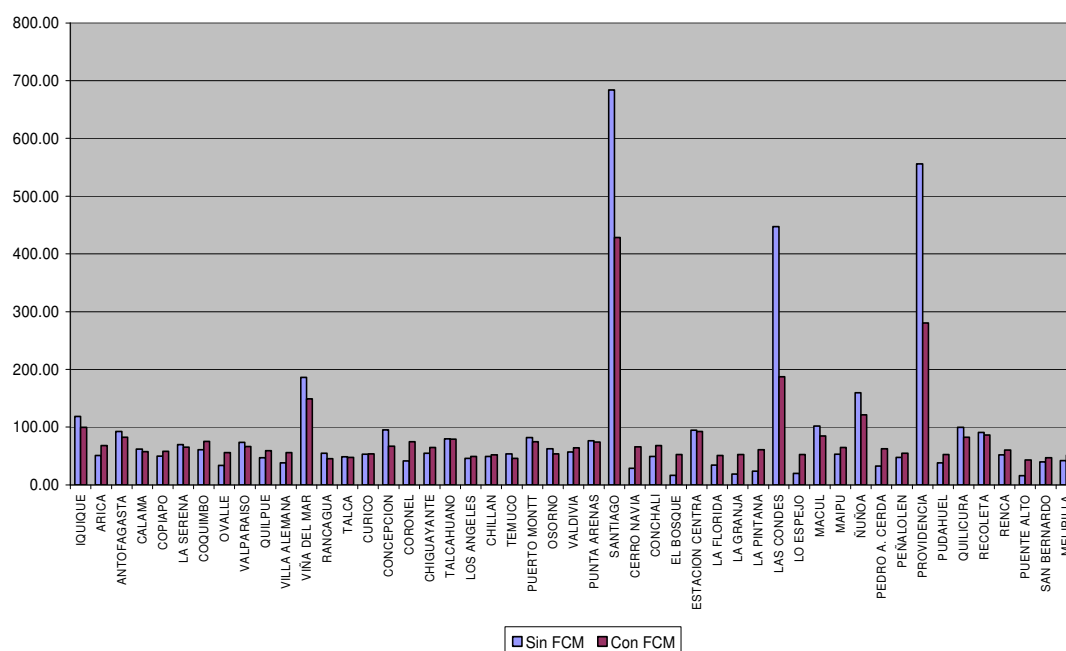
³⁰ Horst (2005) también plantea la necesidad de adecuar la definición de ingreso propio permanente, de tal forma de no generar inequidades intermunicipales y comportamientos estratégicos de los diversos municipios.

d.2 No asegura un mínimo de capacidad fiscal para cada municipio

A pesar del logro redistributivo del FCM, éste no está diseñado para asegurar que todos los municipios tengan una capacidad fiscal mínima asegurada, más bien depende del ajuste de variables y magnitud de recursos disponibles a repartir en cada año fiscal. El Cuadro 15 indica la situación ex ante y ex post a la distribución del FCM en los ingresos municipales por persona –entre las comunas de mayor tamaño del país-, el cuadro grafica la reducción en la capacidad fiscal de los diversos municipios, pero también indica que un número importante de municipios sólo mejoran marginalmente su precaria condición fiscal, dando cuenta de lo insuficiente que es el actual diseño del FCM para lograr el objetivo de condiciones fiscales mínimas para todos.

Cuadro 15

**Ingresos Municipales por Habitante Antes y Después de la Redistribución del FCM
(2006 para comunas de 100.000 o más habitantes-no considera Educación y Salud)**



d.3 Baja Efectividad Neta del FCM

Más de un 40% de los recursos recaudados regresan a los mismos municipios aportantes, mientras que la mayor parte de los recursos netos distribuidos son financiados por muy pocos municipios: para el año 2006, los 4 municipios que hacían mayores aportes financiaban el 66,6% del total de recursos redistribuidos, mientras que si esa cantidad se ampliaba a 10 municipios, estos transferían el 84,3% del total de los recursos redistribuidos. Estos dos elementos dan cuenta que es posible simplificar considerablemente el diseño y gestión del FCM, incluyendo mayores incentivos para que todos los municipios se orienten a la generación de recursos propios.

Tabla 16
Generación de los Recursos Efectivos del FCM 2006

Número de Municipios	% del FCM Neto 2006
Top 4	66,6%
Top 5	72,5%

Top 6	76,6%
Top 7	79,0%
Top 8	81,2%
Top 9	82,9%
Top 10	84,3%
Top 53 (todos los aportantes netos)	100,0%

Fuente: Estimaciones propias basado en Balances de Ejecución Presupuestaria.

d.4 Generación de fuertes desincentivos para la generación de ingresos propios y orientación a la agregación de valor en los territorios locales

Tal como analizamos previamente, el 65% de los recursos distribuidos por el FCM se basan en factores que generan fuertes desincentivos a incrementar los recursos propios permanentes y generan una mayor orientación a tener una actitud pasiva en perfeccionar los mecanismos de responsabilidad fiscal y mayor participación de los ciudadanos en el financiamiento del desarrollo de sus propias comunas. Se hace indispensable desarrollar una propuesta que pueda equilibrar de mejor forma el objetivo redistributivo con el de mantener altos incentivos a la generación de mayores recursos propios gestión financiera y una buena gestión financiera.

Para ello se propone simplificar el FCM, tanto de los que aportan, los cuales debiesen ser un número acotado de municipios, probablemente 10-15, mientras que para todo el resto, se debiese indicar que no harán aportes al FCM –quizás con la excepción de los partes por fotorradars-, mientras que los receptores de los recursos del FCM serán aquellos que presenten problemas importantes de capacidad fiscal (pero ahora medido por factores de capacidad potencial máxima).

Este diseño permitirá reducir el costo de pérdida por recursos FCM ante el incremento del \$1 marginal de recaudación directa, la cual debe ser inferior a \$1, de tal forma que el incentivo de todos los municipios sea maximizar la generación de ingresos propios.

6.2.4 Ingresos por Principales Transferencias condicionadas

Debido a diversos objetivos, y al diseño desconcentrado del modelo de financiamiento de los municipios chilenos, el gobierno central, por medio de sus servicios sectoriales, así como los Gobiernos Regionales, transfieren importantes recursos para el financiamiento de proyectos de infraestructura y de desarrollo de los gobiernos locales. Entre los principales objetivos que el diseño de estas transferencias intergubernamentales debiesen resolver están los vinculados a los problemas de insuficiencia de las bases tributarias locales y la capacidad de pago de sus habitantes para asumir el financiamiento de los bienes y servicios públicos locales, sin embargo, el diseño de la mayor parte de las transferencias de inversiones y otras del gobierno central y regional se concentran en la asignación de recursos vinculados a las prioridades de los niveles superiores de gobierno (por ejemplo, existen diversas provisiones sectoriales específicas del FNDR; el PMB es una provisión del FNDR sólo destinada a saneamiento básico; la mayor parte de los fondos sectoriales son transferencias altamente condicionadas a programas nacionales de ejecución comunal). Por otra parte, varios de estos programas también se orientan hacia el logro de una equidad territorial (por ejemplo, éste es uno de los principales objetivos del FNDR y su distribución entre las regiones da cuenta de éste).

Lamentablemente, con las actuales bases de datos públicas, es imposible estimar la relevancia que tienen estas transferencias, condicionadas o no condicionadas, en el presupuesto municipal, puesto que los Balances de Ejecución Presupuestaria no consideran en su información la mayor parte de estos fondos. En la partida sobre

Transferencias existe información sobre los recursos provenientes del Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB) y del Programa de Mejoramiento Urbano (PMU)³¹, adicionalmente, sólo algunos municipios incluyen información parcial de algunos proyectos financiados con recursos del FNDR. Dada esta situación no será posible determinar la relevancia ni la evolución intertemporal del total de las transferencias en la gestión financiera local, quedando como desafío de corto plazo para el Ministerio de Hacienda y la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo el perfeccionar la información financiera local, de tal forma de contar en el futuro con esta valiosa información.

Para el caso del sector municipal chileno, tres son los principales mecanismos de transferencias condicionadas: i) financiamiento de la educación preescolar, básica y media que prestan los niveles municipales; ii) financiamiento de la salud primaria municipal y iii) diversos fondos para el financiamiento de proyectos de inversión local –la mayor parte de las transferencias intergubernamentales para el financiamiento de infraestructura corresponden a recursos nacionales entregados a los Gobiernos Regionales, o donde estos coparticipan en su asignación, y que parcialmente los GORE transfieren a los municipios, vía concursos regionales de proyectos.

Dada la especificidad de estas tres principales funciones municipales, cada una de ellas será analizada por separado, considerando conjuntamente la descripción de ingresos – los cuales corresponden a recursos transferidos desde los niveles superiores de gobierno como también a aportes de los propios municipios-, como de gastos. Estos resultados se entregan en el capítulo de análisis de los gastos municipales

6.2.5 Aparente restricción al endeudamiento municipal

Los municipios chilenos sólo pueden acceder a operaciones de leasing y lease-back autorizados por la Dirección de Presupuesto, sin embargo, participan –no en calidad de deudores- en operaciones de crédito de programas aprobados por el Ministerio de Hacienda con organismos multilaterales (ej. Programa de Ciudad de Valparaíso con el BID a cargo de SUBDERE). Esta política parece inconsistente con la responsabilidad que tienen los municipios de realizar proyectos de inversión que requieren períodos largos para su amortización y que los recursos para proyectos de inversión desde el nivel regional son escasos y cumplen, mayoritariamente, un rol de compensación territorial.

Esta importante restricción legal y operativa al endeudamiento municipal, vía emisión de bonos, créditos con garantía para créditos con organismos multilaterales, u otra modalidad, responde a las experiencias vinculadas a las crisis fiscales de América Latina de los años 90s, agudizadas por un excesivo endeudamiento de las autoridades subnacionales, donde sobresalen los casos críticos de Brasil y Argentina. Sin embargo, estas mismas experiencias llevaron a definir leyes y marcos nacionales de responsabilidad fiscal, donde se definen mecanismos formales para la aprobación de estas operaciones, límites en la cantidad y uso de los recursos provenientes de estos mecanismos de endeudamiento (Mejía y Atanasio, 2008). De esta forma, tal como se describe en la Tabla 17, la mayor parte de los gobiernos subnacionales de los países de América Latina tienen acceso a mecanismos de endeudamiento, aunque con importantes marcos de regulación, siendo sólo Chile el país que tiene prohibición de estos mecanismos (Bahamas y Surinam no tienen gobiernos subnacionales).

³¹ Sobre el 90% de los recursos contemplados en la asignación de transferencias a los municipios corresponden a los recursos provenientes del PMB y PMU.

Adicionalmente, un número creciente de países ha utilizado el acceso de endeudamiento a gobiernos subnacionales como un instrumento, no tan sólo de eficiencia en el financiamiento de proyectos que requieren un financiamiento plurianual, sino que también como un incentivo para fortalecer los mecanismos de transparencia y responsabilidad en la gestión financiera, pues se permite que accedan a estos mecanismos a las instituciones que demuestran excelencia en su gestión (OECD, 2003).

Tabla 17
Autonomía en el Endeudamiento Subnacional 2004

	Endeudamiento subnacional es prohibido	Se requiere autorización del gobierno central	Restricciones en el uso de los recursos	Restricciones en el monto de los recursos
Argentina				
Bahamas				
Bolivia				
Brasil				
Chile				
Colombia				
Costa Rica				
Ecuador				
El Salvador				
Guatemala				
Guyana				
Honduras				
Jamaica				
México				
Panamá				
Paraguay				
Perú				
Surinam				
Trinidad y Tobago				

Fuente: Daughters y Harper, BID (2006).

Para el caso de Chile, los estudios sobre endeudamiento municipal son escasos. Por una parte Serrano y Berner (2002) habían detectado que las operaciones de apoyo financiero del gobierno central fueron poco usuales en los 90's, aunque se presentaron a comienzos de la década y estuvieron vinculadas al sector de educación, dando cuenta de un alto grado de responsabilidad fiscal y la inexistencia de problemas estructurales en el sistema de financiamiento municipal.

Por otra parte, Valenzuela (2005) concluye que a pesar que la LOC de Municipalidades indica que los Concejos Municipales no pueden aprobar presupuestos sin financiamiento, para lo cual el Concejo debe examinar trimestralmente el programa de ingresos y gastos, de tal forma de incluir las correcciones que sean necesarias para resolver situaciones imprevistas, un informe de análisis de endeudamiento municipal de SUBDERE daba cuenta que en el 2005 cerca del 10% de los municipios presentaba niveles de deuda definidos como "críticos" (superior al 40% de los ingresos propios anuales).

A pesar de la imposibilidad de endeudamiento municipal para gastos corrientes y de inversión, el gobierno central ha generado múltiples mecanismos de cuasi-crédito a través de adelantos del FCM para el pago de perfeccionamiento docente e indemnizaciones para jubilación de funcionarios municipales, así como también el adelanto de subvenciones escolares para el pago de indemnizaciones docentes.

Diversas Experiencias de Cuasi-Créditos del Gobierno Central con los Municipios durante los últimos años

i. Ley 19.926 del 2003 permitió a SUBDERE suscribir convenios con los municipios con el fin de anticipar recursos del FCM para el pago de deudas respecto a la asignación de perfeccionamiento docente, la deuda es reajustada por inflación y puede devengar un interés de 0,75% mensual, mientras que el período de pago es entre 2-4 años. Una situación relativamente similar se realizó por medio de la Ley 19.972 del 2004.

ii. La ley 20.159 del 2007 permitió a los municipios recibir adelantos de subvenciones escolares (hasta por un monto general de MM\$31.000) para atender problemas financieros en la administración de la educación municipal, ellos derivados de un exceso de dotación docente u otros motivos. Los recursos de préstamo en moneda nominal y sin intereses, permitían el financiamiento de indemnizaciones de personal docente y no docente del sistema escolar municipal, así como imponían una cláusula para evitar aumentar la dotación docente, a menos que se generase un incremento de la matrícula escolar municipal.

iii. Se diseña como política general este mecanismo crediticio del Ministerio de Educación, pues la misma ley posibilita, en forma permanente, la asignación de anticipos de subvenciones al sector educativo municipal con fines de pago de indemnizaciones por ajuste de dotación docente, los cuales podrán ser pagados hasta en un plazo de 33 meses.

iv. También se acuerda con las autoridades del Ministerio de Hacienda y de Interior (Ley 20.135 del 2007) de incentivar la jubilación de funcionarios municipales de mayor edad pueda ser financiado por medio de un adelanto de recursos del Fondo Común Municipal.

Asimismo, los municipios utilizan diversos mecanismos para asumir una creciente deuda operacional, tanto a través del endeudamiento con los recursos que deben aportar al Fondo Común Municipal (provenientes del pago de las patentes comerciales y los permisos de circulación), como también con la postergación del pago a proveedores o el pago de derechos sociales de los trabajadores (situación que se reguló en la Ley de Rentas I, por medio del cobro de intereses y retención de transferencias del FCM a los municipios deudores). Adicionalmente, fondos compensatorios de inversiones parecen ser utilizados en situaciones críticas de financiamiento municipal (ej. Recursos del PMU)

Con diversas bases de datos secundarias³², Valenzuela (2005) también detectó la inconsistencia que existe entre la información de la Contraloría General de la República, con datos incompletos, sobre deuda corriente de los municipios y aquella deuda reportada por los municipios a SUBDERE, mientras la información de la CGR alcanzaba cerca de MM\$177.000 para el 2004, la reportada por SUBDERE era de sólo MM\$92.500 para el 2005. La actualización de dicho reporte de la CGR da cuenta que los niveles de deuda corriente han seguido incrementándose en 2005 y 2006, tanto en términos absolutos como en relación a los ingresos totales del sistema municipal: aunque los niveles de endeudamiento municipal en términos agregados no es crítico éste se ha casi duplicado en sólo 5 años y alcanza a un 11,2% del total de ingresos

³² En la actualidad no existe información confiable que permita determinar con seguridad el nivel de endeudamiento municipal. A pesar que la Ley 20.035 exige la información pública de los compromisos pendientes que tenga cada municipalidad, la información vigente es incompleta.

municipales (que incluyen transferencias a deptos. de salud y educación, aunque no corporaciones, en el 2006)³³.

Tabla 18
Evolución Deuda Corriente Sector Municipal (MM\$ 2006)

	2002	2003	2004	2005	2006 ¹
Deuda Corriente	128.430	161.840	186.537	212.200	232.101
DC/Ingresos Totales	6,5%	7,9%	8,6%	9,7%	11,2%

Fuente: Informe Financiero CGR 2006.

1. Información incompleta.

6.2.6 Heterogeneidad Municipal

Al integrar los principales componentes del sistema financiero municipal (gestión y los servicios de salud y educación) éste muestra que en el municipio promedio chileno, para el año 2006, los recursos destinados a servicios de educación y salud representan cerca de la mitad de sus ingresos (ver Tabla 19), mientras que otras transferencias condicionadas desde el gobierno central o GORE (especialmente asociadas al PMB y PMU) representa un 4,5% adicional.

Por otra parte, las transferencias intermunicipales no condicionadas (vía FCM), representan un 26,3% del total de ingresos estimados, mientras que los ingresos autónomos sólo alcanzan un 21,1%. Es decir, sin considerar los recursos de inversión de decisión regional, la generación de ingresos propios municipales en el total de los ingresos locales alcanzan a sólo el 47,4% para el año 2006, aunque más de la mitad de estos recursos corresponden a transferencias intermunicipales, único mecanismo para alcanzar una mayor equidad horizontal, especialmente en lo relativo a los recursos para los gastos regulares de todos los municipios chilenos

Al analizar los diversos tipos de municipios es posible apreciar que entre los municipios de comunas intermedias y grandes la participación de los ingresos autónomos en el total duplica a la situación de aquellos de comunas con una población inferior a los 50.000 habitantes. Tal como se indica previamente, las principales fuentes que componen las “Otras Transferencias” corresponden a los recursos de los programas de inversión PMU y PMB, las cuales tienen una mayor incidencia relativa en las comunas pequeñas, lo cual es consistente con su asignación por parte del Gobierno Regional para lograr equidad entre los territorios de la región. Sin embargo, entre todos los grupos de municipios, el peso de las transferencias condicionadas de gobiernos de nivel superior es relativamente similar (alrededor de un 50% del total de los ingresos).

Estos bajos niveles de autonomía financiera se reducirían aún más si se incluyen otras transferencias de inversiones y programas sociales para los cuales no se cuenta con información contable en el actual sistema de gestión presupuestaria municipal. Sin embargo, es importante indicar que el promedio de equidad vertical de Chile en el nivel municipal se parece al promedio de América Latina, aunque en el caso chileno el mecanismo del FCM tiene un rol protagónico en la equidad horizontal municipal.

³³ Similares tendencias se aprecian al analizar la evolución de los déficit corrientes estimados para el sector municipal general, educación y salud, donde el número de municipios y el monto acumulado se incrementan sistemáticamente, especialmente debido al deterioro financiero que ha experimentado el sector de educación (Ver ANEXO 2).

Tabla 19

Distribución de los principales componentes de los Ingresos Municipales 2006 por tipología comunal
(se refiere a los promedios simples entre todas las comunas de una categoría similar)

Tipología de Comunas	Número	Ingresos autónomos	Transferencias			Total
			FCM	Otras	Salud y Educación¹	
Todas	345	21,1%	26,3%	4,5%	48,3%	100,0%
Por Zona Geográfica						
Urbanas	175	27,2%	21,8%	4,1%	46,9%	100,0%
Rurales²	168	14,8%	31,1%	5,0%	49,1%	100,0%
Por Tamaño de la Población						
<10 mil hbts.	98	16,4%	37,7%	5,1%	40,8%	100,0%
10mil-50 mil hbts.	159	17,0%	24%	5,3%	53,7%	100,0%
50 mil-100 mil hbts.	36	33,6%	19,2%	3,5%	43,7%	100,0%
>100 mil	49	34,4%	16,8%	1,9%	46,9%	100,0%

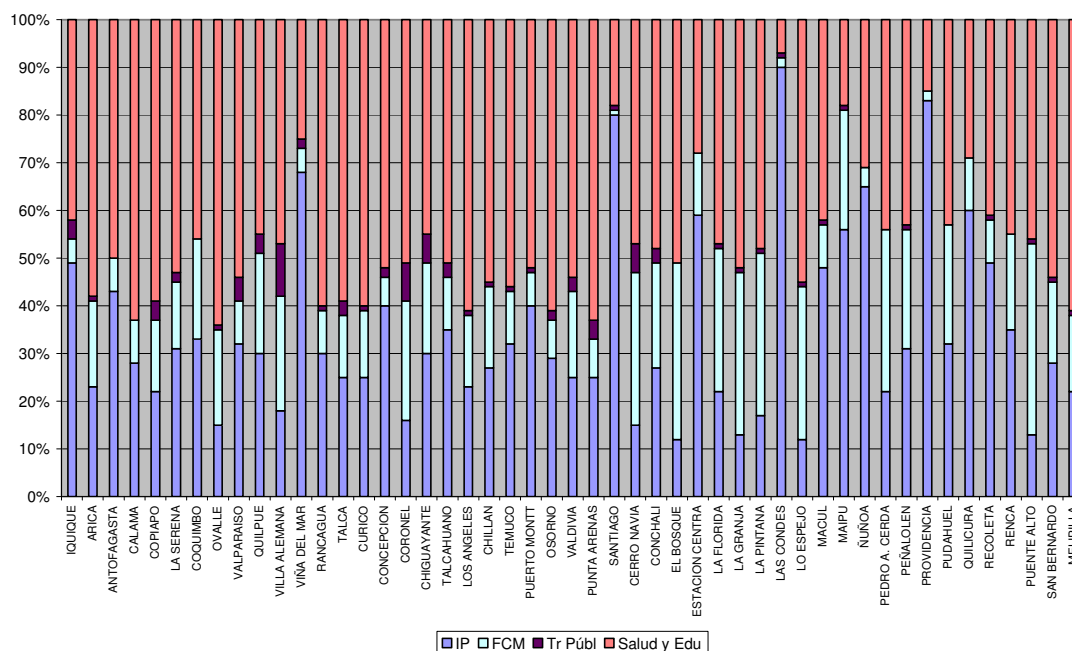
1. Incluye ingresos provenientes de transferencias del gobierno central como algunos cobros a usuarios, pero no incluye recursos provenientes del FNDR.
2. Se consideran comunas rurales las que presentan una población de 30% o más habitando zonas rurales de acuerdo a informaciones del INE basadas en el Censo del año 2002 (SINIM).

La situación de los Municipios Grandes (más de 100.000 habitantes)

Entre las comunas de mayor tamaño (con una población de 100.000 o más habitantes), las características de equilibrio horizontal es altamente diferenciado, sólo 10 de 49 municipios financian 50% o más de los gastos municipales con ingresos propios (Iquique, Viña del Mar, Santiago, Estación Central, Las Condes, Maipú, Ñuñoa, Providencia, Quilicura y Recoleta); en 15 de ellas los recursos provenientes del FCM son tan relevantes como los que se generan en forma autónoma y en 41 de ellas, las transferencias provenientes de educación y salud representan 40% o más de todos los recursos financieros administrados, dando cuenta de lo sensible que es la gestión financiera general del municipio ante modificaciones, problemas de diseño o cambios inesperados en estos dos sectores sociales.

Cuadro 16

Distribución de los Ingresos Municipales 2006 según Fuente
Comunas de 100.000 hbts. o más



7. COMPONENTES ESPECIFICOS DE LAS FINANZAS MUNICIPALES: Los Principales Gastos Municipales

7.1 Marco General del Gasto Municipal

Los gastos municipales (sin considerar directamente los servicios de educación y salud) se concentran principalmente (ver Tabla 20) en: i) Gastos en personal (20,8%); ii) Gasto de bienes y servicios (34%), los cuales se concentran en los servicios a la comunidad; iii) Transferencias (26,8%), donde los aportes municipales a educación y salud en conjunto representan un 12,4% del total de los gastos municipales e iv) Inversiones (15,6%).

En su conjunto los gastos municipales se han incrementado en 27,3% entre 2001-2006, donde sobresale el mayor gasto en servicios a la comunidad (34,3%), las transferencias a educación (51,9%) –no así a salud-, pero también a programas sociales (81,6%) y culturales (72%), así como el gasto en dietas y gastos asociados al trabajo de los concejales, especialmente generado por la Ley de Rentas II del 2005.

Por otra parte, las inversiones municipales crecen a menos de la mitad del crecimiento de gasto promedio, lo cual, a nivel de cada municipios individual, está estrechamente correlacionado con los mayores aportes que estos han debido realizar al sector de educación.

Tabla 20
Principales Gastos Municipales MM\$2006

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Δ06/01
Personal	219.980	230.505	242.064	252.305	257.918	278.911	26,8%
Planta	144.064	148.420	157.621	162.861	166.701	173.794	20,6%
Contrata	31.156	32.521	35.707	36.547	37.392	39.574	27,0%
Horas ext. Planta y Contrata	18.326	18.937	20.202	22.856	22.745	25.010	36,5%
Bienes y Servicios	351.710	363.322	384.726	423.984	430.565	454.638	29,3%
Servicios a la Comunidad	214.979	225.155	235.454	255.997	270.017	288.758	34,3%
Transferencias	261.938	276.330	291.136	333.728	336.536	358.173	36,7%
Educación	72.577	79.406	75.603	94.407	96.315	110.243	51,9%
Salud	49.940	50.805	52.188	56.055	54.006	56.197	12,5%
Progr. Sociales	16.306	16.610	19.887	25.210	25.505	29.610	81,6%
Prog. Culturales	4.885	5.521	6.604	7.678	8.037	8.402	72,0%
Concejales	6.187	6.040	6.220	9.470	16.411	20.401	229,8%
Inversión	186.262	193.797	182.805	228.130	188.409	208.375	11,9%
Operación años anteriores y pendientes	18.023	19.410	20.757	23.296	27.523	24.383	35,3%
Otros	10.742	15.003	10.953	9.721	11.000	10.670	-0,7%
SALDO FINAL	2.273	1.239	790	1.427	1.399	2.488	9,4%
TOTAL sin Servicios	1.050.928	1.099.606	1.133.413	1.272.593	1.253.352	1.337.638	27,3%
Gasto en Educación(1)	737.925	759.4172	800.861	882.472	891.127	900.474	22,0%
Gasto en Salud (1)	127.507	147.469	163.351	188.407	232.460	260.224	104,1%
TOTAL	1.916.960	2.006.247	2.097.625	2.343.472	2.376.939	2.498.336	30,4%

Fuente: Estimaciones propias basado en Balances de Ejecución Presupuestaria.

(1) No considera transferencia de los municipios. Para estimar el gasto total en el sector se debe agregar a este monto el aporte municipal al sector respectivo.

La Tabla 20 indica la relevancia del sector educacional en el total de los gastos municipales, al incluir dentro de la gestión municipal los servicios de educación y salud, el sector educacional representó en el 2006 el 40,4% del total de gastos, mientras que salud alcanzó al 12,7% del gasto agregado, es decir, ambos explican más de la mitad del gasto agregado que realizan los municipios y que puede ser contabilizado por los Balances de Ejecución Presupuestaria. De esta forma, el diseño de las transferencias, la gestión y el marco institucional que rijan a ambos sectores tendrán un alto impacto en la gestión general de las finanzas locales.

7.2 Principales Gastos Municipales

7.2.1. Gasto en Personal y Gestión de Recursos Humanos en el Sector Municipal

El gasto en personal en la gestión municipal representa el 20,7% del gasto total y su incremento en el período 2001-2006 ha sido similar al gasto total (ver Tabla 20). Sin embargo, dado que los servicios provistos por los municipios son intensivos en recursos humanos, es importante describir las características del personal y la gestión de estos en el ámbito municipal, más aún en el contexto que el sistema financiero municipal se verá tensionado de aprobarse una reforma de ley que permite la modernización de esta gestión.

El sector público chileno se caracteriza por su alta profesionalización y su baja participación dentro del total de empleo generado en la economía. El Cuadro 21 indica algunas de las características de los trabajadores públicos del gobierno central y su evolución durante el período 1996-2005, estos resultados dan cuenta que cerca del 40% de los empleados públicos eran profesionales en el 2005 –en 1996 ya lo eran más del 30%-, mientras que dos de cada tres empleados de planta o contrata del gobierno central eran técnicos o profesionales.

Tabla 21
Personal Civil del Gobierno Central Según Estamento

ESTAMENTOS	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Directivos Profesionales	5.665	5.624	5.658	5.766	5.757	6.656	6.711	6.858	7.231	7.301
Directivos No Profesionales	2.088	2.006	1.825	2.626	1.709	1.684	1.759	1.781	1.771	1.602
Profesionales	35.411	36.445	37.941	38.160	41.248	44.317	47.214	49.317	51.571	54.835
Técnicos	35.924	36.325	37.157	38.117	41.034	42.139	43.028	43.744	45.155	46.066
Administrativos y Auxiliares	52.363	52.085	52.173	52.123	53.003	54.698	53.932	54.482	54.360	55.050
Total	131.451	134.485	134.754	136.792	142.751	149.494	152.644	156.182	160.088	164.854
% Directivos+Profesionales y Técnicos	60,1%	61,3%	61,3%	61,9%	62,9%	63,4%	64,7%	65,1%	66,1%	66,6%
% personal planta y contrata profesional ¹	31,2%	31,3%	32,4%	32,1%	32,9%	34,1%	35,3%	36,0%	36,7%	37,7%

Fuente: Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 1996-2005, DIPRES (2006)

1. Incluye directivos profesionales

Lamentablemente no es posible realizar una comparación similar para el sector municipal, la base de datos del SINIM entrega información incompleta para varios años y no indica la distribución de los funcionarios municipales por los diversos estamentos, sin embargo, diversos estudios sobre los funcionarios públicos nos entregan las características más relevantes del personal del sector municipal.

Los municipios son los principales empleadores del Estado, en el 2003 un 54,1% del personal civil contratado por entidades públicas trabajaba en una municipalidad (DIPRES, 2003). Por otra parte los servicios municipales son más intensivos en recursos humanos que las funciones del gobierno central, puesto que mientras los primeros sólo ejecutaban menos del 20% del presupuesto público, contaban con más

del 50% del personal. Para el caso de los servicios de educación municipal este porcentaje alcanza al 85% y para el de salud primaria un 75% (Valenzuela, 2005).

Tabla 22
Funcionarios Públicos Civiles, 2003

Sector	Número de Personas	Distribución del Personal
Gobierno Central	156.836	45,9%
Gobierno Local (Municipalidades)	185.654	54,1%
-Funcionarios municipales	33.254	
- Educación municipalizada	126.769	
Docentes	88.607	
No docentes	38.162	
- Salud municipalizada	23.645	
Otros	1.986	
TOTAL	341.836	

Fuente: Dirección de Presupuestos

a) Las principales diferencias del personal del Sector Municipal (excluyendo educación y salud) con el Gobierno Central

A partir de la información del SINIM se puede analizar parcialmente una comparación con las características del personal del gobierno central, donde la base del año 2005 presenta la mejor cobertura para el período con información existente (2000-2005)³⁴. El personal de planta y contrata municipal alcanzaba a cerca de 36.000 funcionarios, poco más del 20% que los del gobierno central para dicho año, por otra parte, **sólo el 20,3% de estos correspondía a profesionales (Tabla 23), por lo cual la tasa de profesionalización del nivel municipal es sólo la mitad de la del gobierno central**³⁵. Adicionalmente, el número de personal civil en los municipios se incrementaba en cerca de un 40% con personal a honorarios, donde sobresalen aquellos que trabajan en programas específicos del municipio o que son del gobierno central y cuentan con financiamiento parcial del gobierno central.

Tabla 23
Personal Efectivo en la Gestión Municipal 2005
(No Considera Salud, Educación ni Corporaciones)

Tipo de Contrato	Número
Planta	26.776
Contrata	8.943
Subtotal	35.719
Honorarios	3.019
Subtotal	38.738
Honorarios asignados a Programas(1)	11.800
TOTAL	50.538
Porcentaje de Profesionales en el Personal Planta y Contrata	20,3%
Porcentaje de Personal a Honorarios o Código del Trabajo(2).	29,3%

Fuente: Cálculos propios en base a SINIM, Subdere. 6 Municipios sin información.

(1) Son programas cogestionados con entidades públicas externas, algunos de ellos permanentes y otros no.

(2) No incluye personal que trabaja en servicios a la comunidad ejecutados directamente por el Municipio.

La evolución del personal de planta y contrata ha sido bastante estable durante los últimos años, ello explicado por la alta inflexibilidad que tienen los municipios para modificar sus plantas de personal. Al comparar las características del personal entre

³⁴ Sólo los municipios de Antofagasta y Tocopilla no entregaron información.

³⁵ Una comparación realizada por el Instituto Libertad y Desarrollo (2006) indica que los cargos directivos, profesionales y técnicos alcanzan a sólo el 40% en el sector municipal mientras que dicho porcentaje es del 66% para el gobierno central, ratificando la escasez de profesionales y técnicos entre el personal municipal.

diversos tipos de municipalidades se puede apreciar que el número del personal municipal está directamente asociado a la población comunal, pero la composición relativa de profesionales es bastante similar entre los diversos grupos de municipios (Tabla 24).

La Tabla 24 da cuenta que el bajo grado de profesionalización del sector municipal es generalizado entre todos los tipos de municipios, aunque existe una importante variación al interior de las municipalidades de cada grupo, más del 50% de las municipalidades cuenta con 10 o menos profesionales, mientras que un 15% contaban con 5 o menos. En este marco se hace indispensable que la solicitud que hacen los servicios del gobierno central para que los equipos municipales participen en la implementación de sus programas contemple el financiamiento de personal adicional para su ejecución, característica que se ve reflejada en la relevancia de este componente para todos los municipios. Por otra parte, esta situación es la causa que varios municipios contraten personal técnico y profesional dentro de los equipos de salud y educación pero que cumple funciones diferentes a la de estos sectores.

Tabla 24
Composición promedio de personal civil de municipios 2005

	No personal planta y contrata	No de profesionales planta y contrata	% profesionales	Personal honorarios (incluye asociados a programas)
General	101	20	19,8%	37
Población <10.000 hbts.	25	6	24,0%	10
10.000-50.000	54	12	22,2%	18
50.000-100.000	167	35	21,0%	68
Más de 100.000 hbts.	382	68	17,8%	148

Fuente: Cálculos propios en base a SINIM 2005.

Otra de las principales características de la gestión de recursos humanos en el sector municipal es su escasa flexibilidad. Más allá que el personal Municipal es regulado por diversos cuerpos legales³⁶, la actual legislación impide que los Municipios puedan modificar las remuneraciones, el tamaño o la composición técnico-profesional de las plantas de personal (definidas en 1994) regulado por el Estatuto Administrativo Municipal (Ley 18.883), restringiendo las posibilidades de readecuar la organización institucional a los nuevos requerimientos, funciones del Municipio o debido al incremento de la población comunal³⁷, como también a la necesidad de contar con los incentivos necesarios para retener y contratar a personal altamente calificado para las administraciones de las ciudades y territorios³⁸.

A los problemas del tamaño de las plantas municipales, su baja profesionalización y un marco legal poco flexible se le debe agregar una importante brecha de las remuneraciones del sector municipal respecto a los funcionarios del gobierno central, diferencia que se acrecienta entre los grupos técnicos, profesionales y directivos, lo cual dificulta la retención de equipos altamente calificados.

³⁶ Sistema de remuneraciones de las municipalidades está regido por el Decreto Ley 3.551 de 1981, por el sistema de remuneraciones para el personal regido por el Estatuto de los Profesionales de la Educación (Ley 19.070 de 1991) y por el sistema de remuneraciones para el personal regido por el Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal (Ley 19.378 de 1995). Adicionalmente, el personal no docente y a honorarios es regulado a través del Código del Trabajo.

³⁷ Por ejemplo, la dotación de personal en Puente Alto es menor que en Peñalolén a pesar que su población es 2,5 veces superior y ésta se ha más que duplicado desde la ley que aprobó su composición.

³⁸ Estas características son indicadas como críticas para explicar la alta rotación de profesionales que presentan muchos municipios pequeños, intermedios y grandes, situación que se hace más crítica entre los técnicos y profesionales de los departamentos de obras o SECPLAC encargados de gestionar la elaboración de proyectos técnicamente adecuados para obtener financiamiento externo (Valenzuela, 2005).

b) Efectos Financieros de una Reforma Urgente para Modernizar los Recursos Humanos en el Sector Municipal

Las principales dificultades para la modernización del sistema de recursos humanos del sector municipal están considerado en el proyecto de ley, actualmente en discusión en el Congreso Nacional, sobre modernización de la gestión municipal (conocido como “Reforma al Artículo 121º de la Constitución”), el cual entregará importantes herramientas de flexibilidad del personal a las propias autoridades locales, relativas a modificar la planta del personal, su composición y la adecuación del sistema de remuneraciones.

Aunque este estudio no contempla el análisis en detalle de los costos estimados de implementar esta reforma, se realizó una simulación para todo el sistema municipal para determinar el impacto financiero –en el contexto de los gastos en personal y la estructura de plantas y contrataciones municipales del año 2006 (la actual ley de plantas municipales No 19.280 data del año 1993)-. A continuación se describen los efectos financieros agregados al modificar diversos componentes de la estructura de recursos humanos del sector municipal:

- i) Corrección por diferencias salariales entre el sector municipal y el gobierno central: existen importantes diferencias en los salarios entre personas contratadas que en grados similares en ambos niveles de administración (especialmente concentradas entre los grados 8-10 y 15-20, en algunos casos con diferencias de hasta 50%). Las diferencias no se presentan entre los escalafones directivos, pero sí en todo el resto.

Tal como indicamos previamente, la profesionalización del sistema municipal es precaria, existen diferencias de hasta 100% superior en las remuneraciones del gobierno central que en el sector municipal para el personal profesional, ello a pesar del mejor rango de grados del sector municipal (para los profesionales en el sector municipal este escalafón está entre 5º y 12º, mientras que en el gobierno central lo hacen entre 2º y 18º), sin embargo, las remuneraciones en el gobierno central son 30% superiores párale 18º que para el grado 12º en el sector municipal.

La estimación de eliminar la brecha de salarios alcanza a MM\$42.000 anuales, es decir, 15,1% superior al gasto en personal municipal del 2006.

- ii) Corrección por composición de profesionales/técnicos vs. administrativos y auxiliares: si se corrige esta importante diferencia descrita previamente (en el sector municipal sobre el 54% del personal es administrativo o auxiliar, mientras que en el gobierno central este grupo sólo alcanza al 36%), se requerirá de **un gasto adicional de MM\$92.000 anuales, es decir, un 33% mayor que el gasto en personal del año 2006.**
- iii) Incremento en la dotación de profesionales del sector municipal: Si adicionalmente a los MM\$133.000 anuales asociados a los dos factores previos, estimamos un incremento en el número de profesionales (distribuidos en los diferentes grados del escalafón profesional) de 3.000, es decir, pasar desde un promedio de 20% de profesionales a 30% entre el personal de planta y contrata, **se requerirá otro 15% de recursos adicionales a los invertidos en el año 2006.** Es decir, estas tres

medidas implican un incremento de 63% del gasto en personal realizado en el año 2006.

- iv) Dada la magnitud del efecto financiero que tiene un proceso de modernización de la composición y condiciones de trabajo del personal municipal, así como la alta heterogeneidad de estos efectos entre los municipios chilenos, se hace indispensable que este proceso cuente con un aporte financiero permanente del gobierno central, especialmente destinado para el alto porcentaje de municipios con escasas bases tributarias locales. Es por ello, que la única forma de hacer sustentable esta ineludible reforma es incrementar los aportes del gobierno central al Fondo Común Municipal.

Dos recientes leyes tendientes a mejorar la remuneración de parte del personal municipal dan cuenta de lo crítica de esta situación. Por una parte, desde el año 2005 las remuneraciones de los alcaldes se reajustaron en más del 50%, dando cuenta del fuerte rezago que existía en sus remuneraciones respecto a la de otros directivos y autoridades del Estado, mientras que recientemente (Junio del 2007) ha sido aprobado un proyecto de ley que permite mejorar las remuneraciones de los funcionarios municipales la cual, entre otros resultados, permitirá reducir a un 20% la brecha de los salarios percibidos por los funcionarios municipales con los del gobierno central, pero sólo de los funcionarios entre los grados 8º y 20º, mientras que para los grados más altos la brecha se mantendrá en niveles considerablemente mayores.

Mejoramiento de las Remuneraciones del Personal Municipal

1. Autoridades municipales

A fines del 2005 en la Ley 20.035 se legisló un mejoramiento de las remuneraciones de los alcaldes y de las dietas asignadas a los concejales municipales. En el caso de los alcaldes estos incrementos alcanzaron un rango de entre 47%-84%. En el caso de las dietas de concejales, éstas incrementaron un 50% el aporte máximo mensual y adicionalmente se creó la posibilidad de dietas adicionales vinculadas a la asistencia anual a las reuniones y a la participación de trabajo de comisiones. El costo estimado de estas modificaciones alcanzaba a MM\$ 7.646 anuales, es decir, un 14% de los recursos adicionales que generaría la Ley de Rentas II (o un monto bastante similar a todos los aportes directos del fisco al FCM generados por esta ley).

2. Funcionarios Municipales

Marco Institucional: Recientemente en Junio del 2007 se ha aprobado una ley que regula un conjunto de normas sobre las remuneraciones de los funcionarios municipales, la cual fue acordada entre las Asociación de Funcionarios Municipales (ASEMUCH), la Asociación Chilena de Municipalidades y el gobierno central, los dos principales objetivos fueron mejorar las remuneraciones de los empleados municipales y otorgar diversas bonificaciones que tiendan a reducir las diferencias salariales de estos con los empleados fiscales en general.

Esta ley contempla:

- i) La renovación de la Asignación de Mejoramiento de la Gestión Municipal en función del cumplimiento de las metas comprometidas en el Programa de Mejoramiento de la Gestión Municipal
- ii) Se entrega un beneficio no imponible para los funcionarios municipales que se desempeñan en las regiones extremas del país, así como en la provincia de Palena y en Isla de Pascua e Isla Juan Fernández.
- iii) Se incrementan los sueldos base del personal municipal en el año 2007 y 2008, **lo cual permitirá reducir la actual brecha de sueldos base del sector**

municipal con el nivel central a un 20% (pero sólo entre los grados 8º al 20º). El financiamiento del primer año de estos mayores costos serán financiados con aportes fiscales para el 2007 y 2008, pero posteriormente serán de cargo regular de los municipios, lo cual representará poco más del 1% de los ingresos propios estimados del año 2008.

- iv) Se autoriza que el acuerdo (ley 20.135) de incentivar la jubilación de funcionarios municipales de mayor edad pueda ser financiado por medio de un adelanto de recursos del Fondo Común Municipal.

Estas dos modificaciones representan un incremento cercano al 10% de los gastos en personal que los municipios realizaban en el año 2005.

7.2.2. Servicios a la Comunidad

Los servicios a la comunidad es uno de los componentes de los gastos municipales con mayor crecimiento en el último tiempo (34,3% entre 2001-2006 versus un 27,3% de los gastos totales), además de representar un 21,5% de todos los gastos de gestión municipal (sin considerar educación y salud) (ver Tabla 20).

Dentro de los principales servicios se encuentran los de aseo, cuyo gasto se incrementa en 32,2% en el período, el consumo de alumbrado público y su mantención, cuyos gastos crecen en cerca de 40% en un período de sólo 5 años – una situación similar experimenta el incremento por consumo de agua y los convenios para mantención de parques y jardines (ver Tabla 25).

Tabla 25
Servicios a la Comunidad MM\$2006

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Δ06/01
Consumo Alumbrado Público	48.091	51.362	53.144	57.425	63.361	68.451	42,3%
Consumo Agua	6.956	7.410	8.412	8.421	8.654	9.208	32,4%
Conv. Servicio Aseo	80.297	82.313	85.779	93.438	96.526	106.164	32,2%
Conv. Mant. Parques y Jardines	32.299	33.162	34.477	38.511	38.117	39.292	21,7%
Mantención Al. Público	6.756	7.030	6.340	7.740	9.110	9.135	35,2%
Mantención Semáforos	2.243	2.354	2.431	2.585	2.577	2.867	27,8%
Mantención Señalización Tránsito	2.651	2.800	2.625	2.874	2.380	2.591	-2,3%
Otros	12.345	13.246	14.240	16.432	16.297	16.476	33,5%
Operaciones devengadas y pendientes	23.340	25.461	28.004	28.568	32.994	34.571	48,1%
TOTAL	214.979	225.155	235.454	255.997	270.017	288.758	34,3%

Fuente: Balance de Ejecución Presupuestaria.

Esta situación hace indispensable generar estrategias para incrementar el pago de algunos de estos servicios por parte de los propios ciudadanos (especialmente el vinculado al pago por los servicios de aseo), así como la generación de mecanismos de contratos y tecnologías que puedan contener la escalada en los costos de estos servicios en el largo plazo. Adicionalmente, sería importante entregar un reporte público de comparación de los costos de estos servicios, en el caso de los servicios de aseo podría ser por tonelada de basura recolectada, transferida y tratada en los vertederos correspondientes entre los diversos municipios del país, pues existen sustantivas diferencias en el costo de estos servicios, y en las renovaciones de contratos con

empresas prestadoras de los mismos. Estas medidas se vuelven de carácter urgente, puesto que como se puede apreciar al final de Tabla 25, el endeudamiento asociado al pago de estos servicios básicos se ha incrementado en casi 50% durante los últimos 5 años.

a) Algunos Antecedentes de las Finanzas de los Servicios de Aseo para el año 2006.

Dado que el gasto en servicios de aseo es uno de los principales gastos del municipio - representa alrededor de un 8% de los gastos de gestión municipal (sin considerar los servicios de salud y educación)-, así como su evolución reciente muestra tasas de crecimiento superior a la del resto de los gastos municipales, a continuación analizaremos algunas características de su gestión financiera.

- i) *Sostenido incremento del déficit por servicios municipales de aseo:* Tal como lo indica la Tabla 26, mientras que en el año 2001 el déficit estimado por el pago de convenios por servicios de aseo alcanzaba a MM\$37.940, sólo cinco años después, este monto se había incrementado en 45,7%, alcanzado los MM\$55.273 anuales, la causa principal de este creciente déficit, es un rápido incremento en los costos de los servicios –una parte de esta situación está asociada a mayores requerimientos de transporte y tratamiento de los residuos-, junto a un congelamiento en la recaudación de cobros por este importante servicio local entre 2004-2006.

Tabla 26
Evolución del Déficit en el Financiamiento de Servicios de Aseo

Servicios de Aseo	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Δ06/01
Ingresos	42.357	44.068	46.496	50.162	49.073	50.891	20,1%
Gastos en Conv. de Servicios Aseo	80.297	82.313	85.779	93.438	96.526	106.164	32,2%
Déficit (-)	-37.940	-38.245	-39.283	-43.276	-47.453	-55.273	45,7%

Fuente: Basado en Balances de Ejecución Presupuestaria

- ii) *Heterogeneidad en las tarifas cobradas por municipios de comunas con características similares:* a pesar de existir realidades bastante particulares en muchas comunas (número de predios domiciliarios, número de unidades económicas comerciales e industriales, distancia a vertederos, tecnología de procesamiento de residuos, entre otros, existe una alta heterogeneidad en las tarifas unitarias que los municipios informaron a SUBDERE a 2006, por ejemplo, mientras los municipios de Las Condes, La Reina y Providencia tenían una tarifa cercana a los \$40.000; la de Vitacura alcanzaba a los \$69.488 y la de Santiago a \$22.488.
- iii) *Heterogeneidad en los efectos financieros de los servicios de aseo:* A la elevada heterogeneidad en las tarifas cobradas por los municipios, se incorpora una mucha mayor heterogeneidad en la situación deficitaria de los municipios y, en varios casos, de superávit. Asimismo, una alta diferenciación en el incremento de los costos de estos servicios a través de los diversos municipios, dando cuenta de la necesidad de contar con un sistema de precios comparable para todos los municipios –o grupos de los mismos- por servicios estandarizados, de tal forma de mejorar las capacidades de negociación de los municipios con las empresas, conocer las mejores prácticas y contratos y mejorar la información disponibles de los

ciudadanos para conocer acerca de la eficiencia en la gestión de estos servicios, a los cuales se destina casi el 10% de los recursos municipales.

Por ejemplo, con las tarifas indicadas previamente, los municipios de Providencia, Santiago y La Reina presentaban un superávit financiero en el servicio, en el caso de Las Condes también existía un superávit, pero era considerablemente mayor que el de sus pares, mientras que Vitacura, con tarifas mucho más elevadas, aún mantenía un déficit anual.

- iv) Por otra parte, dada la exención aplicada por la Ley de Rentas II del pago por derechos de aseo a todas las propiedades exentas del pago de Impuesto Territorial, se hace indispensable que sea la misma entidad que impide el cobro de este derecho por un servicio municipal directo, el que compense a las respectivas municipalidades por la imposibilidad de recuperar este costo. Una primera estimación de SUBDERE respecto a la magnitud de esta compensación alcanza a los MM\$50.000 anuales, aunque esta estimación se basa en los cobros unitarios que define cada municipio –los cuales podrían ser endógenos a la cobertura de propiedades que pagan este servicio en la respectiva comuna-, el principio de compensación del gobierno central por la imposibilidad del cobro por el servicio es correcta, la magnitud de una compensación debiese ser estimada en relación a una tarifa óptima, aunque diferenciada por la heterogeneidad de las realidades comunales-.

7.2.3 Inversiones Municipales

A pesar de lo importante que es la inversión en la respuesta local a las principales prioridades locales, así como a las posibilidades de responder a los principales desafíos para mejorar la calidad de vida de los habitantes y ampliar las oportunidades de desarrollo económico local, la inversión de los municipios con recursos propios³⁹ no supera el 8%-9% de la inversión total del gobierno general (gobierno central, GOREs y Municipios). Por otra parte, mientras que en 2001, respecto al total de gastos de la gestión municipal, la inversión representó un 12,9% del total de recursos gastados (con un promedio de 12,5% en cada municipio), porcentaje que se redujo hacia 2005-2006 (Tabla 27).

En este contexto, para la mayor parte de los municipios del país se vuelve estratégico el acceso a los recursos regionales y sectoriales (de los diversos ministerios y servicios públicos centrales) de inversión, la totalidad de ellos definidos como transferencias condicionadas (a proyectos específicos), aunque mayoritariamente sin contrapartida (sin montos o porcentajes predefinidos de aportes municipales), donde sobresalen los programas PMU y PMB (de coordinación de GORE y SUBDERE) y el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) dependiente de los Gobiernos Regionales.

Al incorporar la información de transferencias de los programas PMB y PMU desde los Gobiernos Regionales, así como la estimación –incompleta- de recursos del FNDR⁴⁰ para proyectos de educación y salud- el total de la inversión devengada municipal casi se duplica, en cualquier año del período 2001-2006.

³⁹ Existen importantes problemas de información respecto a toda la inversión que realizan los municipios: subestimando el total de ésta y el porcentaje proveniente de fondos concursables del nivel regional, así como la definición utilizada por SUBDERE respecto a “inversiones con recursos propios”, la cual puede estar sobreestimada.

⁴⁰ No están incluidos en los Balances de Ejecución Presupuestaria todos los recursos obtenidos del FNDR.

Tabla 27
Inversión Municipal 2001-2006 (miles de MM\$2006)

Años	Inversión con Recursos Propios(IRP)	Inversión con PMU y PMB	FNDR Salud y Educación	Inversión Total(IT)	IRP/GM (%) ^{1,2}	IT/GAM (%)
2001	123.673	53.488	58.156	233.852	12,9%	11,7%
					12,5%	16,0%
2002	132.851	54.592	66.225	252.768	13,0%	11,9%
					12,4%	16,2%
2003	135.883	44.312	59.611	238.185	13,0%	9,9%
					12,7%	13,8%
2004	168.047	56.686	71.178	293.828	14,1%	10,8%
					13,0%	14,7%
2005	138.207	47.468	55.810	240.191	11,8%	8,8%
					11,3%	12,3%
2006	153.306	52.131	82.638	287.247	12,2%	10,7%
					12,0%	13,2%

Fuente: SINIM y Balances de Ejecución Presupuestario

1. Gasto municipal (GM) no incluye servicios de educación y salud mientras que Gasto Agregado Municipal (GAM) incluye servicios de salud y educación

2. La primera fila corresponde al porcentaje respecto a la totalidad de recursos del grupo de municipios, mientras que la segunda fila corresponde al promedio no ponderado de los municipios que forman parte del grupo.

Respecto del fondo de transferencias más relevante para el sector municipal, el FNDR, aunque éste permite una alta flexibilidad en los sectores que puede financiar, presenta importantes restricciones para los municipios:

- i) Dado que los proyectos deben ser evaluados técnicamente, lo cual es indispensable para asegurar la asignación de recursos a proyectos de calidad técnica, los municipios más pequeños -con débiles capacidades técnicas - tienen más dificultades de acceso, no existiendo estrategias permanentes para resolver este punto crítico.
- ii) Dado que el principal objetivo del fondo es de compensación territorial, disminuye su importancia para las comunas grandes y ciudades, a excepción de las regiones extremas⁴¹.
- iii) Aunque la mayor parte de los proyectos financiados por el FNDR son proyectos con efectos en una comuna, la selección de estos responde a las prioridades regionales, así como a prioridades sectoriales del Gobierno Central (se diluyen las preferencias de la ciudadanía local).
- iv) La mayor parte de los proyectos son de bajo monto, por lo cual no resuelve problemas de inversiones mayores.

Por otra parte, la imposibilidad utilizar mecanismos de endeudamiento⁴² para proyectos de largo plazo afecta, con mayor intensidad, la capacidad de inversión de los municipios de mayor tamaño –con excepción de los municipios de muy altos ingresos-, lo cual puede apreciarse en la Tabla 28 donde las comunas de mayor tamaño presentan tasas de inversión municipal de sólo la mitad a las de tamaño pequeño o mediano. Asimismo, existen escasos ejemplos de articulación de inversión entre varios municipios o de ciudades (principalmente opera como responsabilidad del gobierno

⁴¹ Por ejemplo, en todas las comunas de rápida expansión urbana, prácticamente todos los nuevos establecimientos educacionales requeridos han debido ser financiados por empresarios privados interesados en participar en el mercado educacional, lo cual se explica por la imposibilidad del FNDR de entregar aportes suficientes a los municipios para construir los establecimientos faltantes, la inexistencia de otro fondo que responda a estos requerimientos y la imposibilidad que los municipios puedan endeudarse para financiar proyectos de largo plazo. Al contrario, en la salud primaria –donde no existen subsidios a la demanda en el sector privado- los mayores requerimientos de infraestructura han debido resolverse por medio de convenios de programación entre el Ministerio de Salud y los Gobiernos Regionales.

⁴² Los municipios tienen la posibilidad de realizar concesiones para obras de infraestructura, herramienta que crecientemente están utilizando municipios urbanos para la construcción de estacionamientos subterráneos u otras iniciativas. Por ejemplo, el municipio de Viña del Mar ha concesionado diversas actividades que requieren importantes montos de inversión para su implementación.

central o incipientes articulaciones con los GORE), lo cual impide que los municipios puedan ejercer un liderazgo del desarrollo de sus ciudades, quedando completamente concentrados los esfuerzos de este tipo en el gobierno central y sus respectivos servicios sectoriales, los cuales no responden a los ciudadanos locales y tienen múltiples prioridades territoriales, ante lo cual las autoridades locales realizan diversos esfuerzos para incorporar en las prioridades sectoriales sus requerimientos ciudadanos.

Tabla 28
Inversión Municipal 2006 por tipo de comunas (miles de MM\$2006)

Municipios	Inversión con Recursos Propios(IRP)	Inversión con PMU y PMB	FNDR Salud y Educación	Inversión Total(IT)	IRP/GM (%) ^{1,2}	IT/GAM (%)
Rurales	29.236	16.494	16.497	62.227	14,5%	16,4%
					14,1%	15,1%
Menos 10.000 hbts.	16.412	4.996	6.542	27.952	18,3%	12,9%
					16,4%	12,9%
10.000-50.000	30.994	25.182	19.776	75.954	11,9%	17,3%
					11,7%	15,8%
50.000-100.000	21.256	6.461	12.148	39.865	10,2%	8,9%
					9,0%	11,5%
Más de 100.000	83.812	15.491	44.171	143.474	12,0%	8,5%
					10,0%	11,1%

Fuente: SINIM y Balances de Ejecución Presupuestario

1. Gasto municipal (GM) no incluye servicios de educación y salud mientras que Gasto Agregado Municipal (GAM) incluye servicios de salud y educación

2. La primera fila corresponde al porcentaje respecto a la totalidad de recursos del grupo de municipios, mientras que la segunda fila corresponde al promedio no ponderado de los municipios que forman parte del grupo.

7.2.4. Educación

En la mayor parte de los países de América Latina una de las principales funciones a cargo de los gobiernos subnacionales es la educación, así como para la mayoría de los países es el sector donde se concentra la mayor parte del gasto fiscal descentralizado (Rezende, 2007). Para el caso chileno, desde la transferencia de los servicios educacionales públicos a los municipios en 1981, este sector ha representando una parte importante de los ingresos municipales –en el 2006 alcanzaba al 35,1%-, mientras que debido a los aportes que realizan los mismos municipios –tanto para mejorar los servicios educacionales prestados como por problemas deficitarios del sector-, el gasto en la educación representaba más del 44% del total de gasto del municipio (ver Tabla 20 y Tabla 29).

Dado el peso relativo que tiene el sector educacional en el nivel local, las finanzas municipales son muy sensibles tanto al diseño de los mecanismos de ingresos (principalmente vía subvención) del sector, como a los factores relativos a los gastos (concentrado en 85% en gastos de remuneraciones, principalmente de los docentes), así como en la institucionalidad que regula el sistema. Por otra parte, a pesar que desde el inicio de la transferencia de los colegios públicos al sistema municipal, las municipalidades han realizado aportes al sector (en 1988 alcanzaban a un 8% del gasto total del servicio, Castañeda, 1990), tanto por motivos de preferencias locales, insuficiencia del monto de transferencias del gobierno central, como también por problemas de gestión, la situación financiera del 2006 da cuenta de una crisis financiera que está afectando a todo el sistema financiero municipal.

Esta creciente vulnerabilidad financiera del sector municipal debido al sector educacional se expresa en los siguientes síntomas:

- i) Los aportes municipales al sector se han casi duplicado en los últimos 5 años y sistemáticamente el peso relativo de los aportes municipales al sector se ha incrementado en el período 2001-2006 (en el 2006 para el municipio promedio el aporte a educación alcanzaba al 10% de sus ingresos disponibles) (Tabla 29).
- ii) Esta situación es transversal para todo tipo de municipio (tamaño-ruralidad), pero más crítico para los municipios de comunas pequeñas y rurales (Tabla 30).
- iii) Adicionalmente, a pesar del incremento sistemático de transferencias al sector educacional, un número creciente de municipios presentan situaciones deficitarias (más de la mitad de todas las comunas en el 2006).
- iv) Conjuntamente la mayor parte del diseño de mecanismos de cuasi-créditos del gobierno central con los municipios (vía FCM o adelanto de subvenciones) ha estado asociado a problemas financieros del sector.

Tabla 29
Aportes Municipales a Educación 2001-2006 (miles de MM\$2006)

Años	Aporte Municipal Educación	Gasto Total en Educación	Gasto Sector Municipal ¹	Gasto Agregado Municipal ²	AM/GSM (%) ³	GTE/GAM (%)
2001	56.574	794.499	910.597	1.776.030	6,2%	44,7%
					7,7%	47,1%
2002	65.464	824.637	952.542	1.859.183	6,9%	44,4%
					8,0%	47,1%
2003	72.825	873.686	1.040.735	2.004.948	7,0%	43,6%
					7,8%	46,5%
2004	89.188	971.661	1.200.699	2.271.578	7,4%	42,8%
					8,9%	46,4%
2005	95.677	986.804	1.193.338	2.316.924	8,0%	42,6%
					9,7%	46,0%
2006	107.232	1.007.706	1.272.010	2.432.708	8,4%	41,4%
					9,7%	44,4%

Fuente: SINIM y Balances de Ejecución Presupuestario

1 No incluye los sectores de salud y educación consolidados y para evitar doble contabilidad no considera transferencias para el Fondo Común Municipal

2. Es similar al gasto sector municipal pero incluye gastos consolidados en sectores de educación y salud.

3. La primera fila corresponde al porcentaje respecto a la totalidad de recursos del grupo de municipios, mientras que la segunda fila corresponde al promedio no ponderado de los municipios que forman parte del grupo.

Tabla 30
Aportes Municipales a Educación Según Tipo de Municipio 2006 (miles de MM\$2006)

Municipios	Aporte Municipal Educación (AM)	Gasto Total en Educación (GTE)	Gasto Sector Municipal ¹ (GSM)	Gasto Agregado Municipal ² (GAM)	AM/GSM (%) ³	GTE/GAM (%)
Rurales	23.827	235.903	218.909	480.883	10,9%	52,6%
					11,4%	49,5%
Menos 10.000 hbts.	9.741	71.133	92.115	166.253	10,6%	42,8%
					10,9%	40,8%
10.000-50.000	25.712	313.452	276.583	623.558	9,3%	50,3%
					9,9%	49,6%
50.000-100.000	17.214	133.733	203.719	358.677	8,4%	37,3%
					8,6%	38,5%
Más de 100.000	54.565	489.368	699.592	1.284.220	7,8%	38,1%
					7,4%	39,4%

Fuente: SINIM y Balances de Ejecución Presupuestaria.

1 No incluye los sectores de salud y educación consolidados y para evitar doble contabilidad no considera transferencias para el Fondo Común Municipal

2. Es similar al gasto sector municipal pero incluye gastos consolidados en sectores de educación y salud.

3. La primera fila corresponde al porcentaje respecto a la totalidad de recursos del grupo de municipios, mientras que la segunda fila corresponde al promedio no ponderado de los municipios que forman parte del grupo.

a) ¿Cuáles son las causas de este incremento en la vulnerabilidad financiera de la educación municipal?

i) Diseño Institucional genera mayores costos en la educación municipal

A pesar que el diseño de transferencias para financiar el sector educacional es bastante adecuado en un sistema de condiciones homogéneas entre diversos proveedores: un valor por estudiante matriculado en establecimientos municipales –con un incentivo por incrementar la asistencia promedio, dado que se paga por asistencia y no por matrícula-, la estructura de remuneraciones y otros marcos institucionales para los sostenedores municipales es diferente que para los sostenedores subvencionados particulares. En el año 2005 las diferencias de remuneraciones líquidas promedio pagadas por hora en el sector municipal fueron un 16% mayores que en el sector subvencionado particular⁴³, diferencias que no se aprecian entre profesionales de las Unidades Técnico Pedagógicas y Docentes Directivos; sin embargo, los ingresos promedios líquidos de los Directores en el sector municipal fueron un 14% inferior a los recibidos por aquellos que se desempeñaron en el sector subvencionado particular⁴⁴.

Por otro lado, las autoridades locales han denunciado una serie de regulaciones que afectan directamente el costo de la educación municipal, pero no la provista por los sostenedores subvencionados particulares, pero a pesar de esta situación, el monto de la subvención escolar es similar para ambos proveedores, entre estas regulaciones están: a) asignaciones obligatorias de los municipios al personal docente (asignación por experiencia; asignación por perfeccionamiento y asignación por responsabilidad directiva); b) obligaciones asociadas a la Ley 19.933, la cual obligó a los municipios a otorgar titularidad a las horas de contrata de docentes de los establecimientos adscritos a la jornada escolar completa que tenían 20 horas o más de nombramiento a febrero del 2004; c) en la aplicación de la evaluación de desempeño profesional docente el municipio debe financiar, adicionalmente, el reemplazo de los docentes de aula con dos evaluaciones insuficientes; d) aumento forzado de la dotación docente debido a la aplicación de la concursabilidad de los cargos efectivos (Asociación Chilena de Municipalidades, 2006).

ii) Migración de estudiantes desde la educación municipal hacia la educación subvencionada particular

La participación del sector municipal en la educación ha estado experimentando una sistemática reducción desde mediados de la década del 90, sin embargo, este proceso no se hizo notorio hasta mediados de la presente década puesto que factores demográficos y el incremento en la cobertura de educación media hicieron aumentar el número absoluto de niños matriculados en el sistema escolar. Las causas de esta

⁴³ La remuneración bruta estimada por una jornada de 44 horas semanales correspondía a \$678.000 mensuales brutos para el año 2005 en el sector municipal (sin embargo, el promedio de la jornada laboral alcanzaba a 33,8 horas semanales).

⁴⁴ Centro de Microdatos de la Universidad de Chile. Informe Final de la Encuesta Longitudinal de Docentes 2006.

pérdida relativa del sector municipal en la matrícula total tiene múltiples explicaciones, algunas asociadas a factores de oferta (por ejemplo, las altas dificultades del sector municipal para construir nuevos establecimientos escolares, procesos migratorios intercomunales asociados a políticas de vivienda pública) y otras asociadas a factores de demanda (especialmente la preferencia por establecimientos más cercanos al domicilio, preferencia por colegios de composición socioeconómica más homogénea, mayor estatus para colegios privados y estigma para escuelas públicas, junto a otros factores).

Tabla 31

Matrícula de niños y jóvenes por dependencia administrativa según período. Años 1990 -2006

Año	Dependencia Administrativa					Participación
	Total	Municipal	Particular Subvencionada	Particular Pagada	Corpor.	Municipal
1990	2.973.752	1.717.928	963.212	235.342	57.270	57,77%
1991	2.951.862	1.699.700	952.973	242.791	56.398	57,58%
1992	2.995.858	1.721.836	967.025	253.635	53.362	57,47%
1993	3.020.199	1.725.908	977.300	265.198	51.793	57,15%
1994	3.058.873	1.745.179	989.250	273.351	51.093	57,05%
1995	3.150.629	1.788.447	1.023.423	288.583	50.176	56,76%
1996	3.271.785	1.828.088	1.081.427	309.558	52.712	55,87%
1997	3.306.600	1.839.570	1.104.623	311.483	50.924	55,63%
1998	3.337.976	1.840.184	1.138.080	309.378	50.334	55,13%
1999	3.429.927	1.866.991	1.202.327	306.591	54.018	54,43%
2000	3.508.509	1.884.320	1.256.116	312.808	55.265	53,71%
2001	3.559.022	1.889.645	1.302.010	312.928	54.439	53,09%
2002	3.601.214	1.875.362	1.361.944	306.029	57.879	52,08%
2003	3.628.711	1.843.228	1.441.511	287.572	56.400	50,80%
2004	3.638.417	1.795.369	1.510.134	281.140	51.774	49,34%
2005	3.652.227	1.766.116	1.577.452	251.803	56.856	48,36%
2006	3.654.654	1.698.639	1.642.413	248.009	56.593	46,48%

iii) *Causas estructurales asociada a la falta de regulación de entrada y descreme de los estudiantes (temas institucionales)*

La desregulación casi completa para la entrada de nuevos establecimientos es inconsistente en un diseño donde el valor de las transferencias per cápita están definidas en un marco de tamaño mínimo de curso e, indirectamente, de colegio.

Tabla 32

Evolución Número de Colegios por Dependencia

Serie histórica de establecimientos por dependencia administrativa según período.
Años 1990-2006

Año	Dependencia administrativa				
	Total	Municipal	Particular Subvencionada	Particular Pagada	Corporación de Adm. Delegada
1990	9.811	6.286	2.694	758	73
1991	9.801	6.273	2.678	777	73
1992	9.802	6.294	2.651	787	70
1993	9.831	6.276	2.653	831	71
1994	9.810	6.243	2.637	860	70
1995	10.296	6.377	2.790	1.058	71
1996	10.515	6.456	2.883	1.105	71
1997	10.318	6.341	2.857	1.050	70
1998	10.631	6.337	3.065	1.159	70
1999	10.712	6.297	3.170	1.175	70
2000	10.610	6.255	3.217	1.068	70
2001	10.799	6.242	3.459	1.031	67
2002	10.879	6.177	3.640	991	71
2003	11.223	6.138	4.084	930	71
2004	11.296	6.095	4.274	862	65
2005	11.561	6.098	4.630	763	70
2006	11.671	5.971	4.897	733	70

Fuente Mineduc

A su vez, la creación de un sistema de aportes obligatorios de los padres para el financiamiento de la educación subvencionada particular (legislación del financiamiento compartido en 1993) ha posibilitando el incremento sistemático de nuevos ingresos por estudiante, adicionales al valor de la subvención, lo cual ha implicado que ante un incremento de 40% promedio de los ingresos por estudiante en el período 1993-2006 –respecto de los valores regulares de la subvención escolar-, la tasa de participación del sector subvencionado particular se ha incrementado 30% en educación básica para el mismo período – crecimiento concentrado entre los estudiantes de NSE medio y medio alto quienes pueden aportar financieramente al esquema de educación pública con aportes familiares.

iv) Cambios demográficos de la población:

Chile se encuentra en una etapa de transición demográfica avanzada (CELADE, 2006), con una tasa global de fecundidad de 1,9 hijos por mujer, lo cual ha implicado una reducción sistemática en el número de niños en edad escolar, lo cual se ampliará a los jóvenes en edad escolar a partir de la próxima década. La Tabla 34 da cuenta que entre los años 2000-2006 la matrícula total básica urbana se redujo en un 8,4%, todo lo cual se explica por motivos demográficos, lo cual da cuenta de sólo un tercio de la caída en la matrícula municipal en el período, implicando que las razones institucionales y de preferencias que afectan al sector municipal son las principales para explicar la reducción del 19,4% en la matrícula básica en el período.

Esta situación conlleva importantes efectos de desfinanciamiento del sistema escolar municipal en un esquema de aportes per cápita, implicando la necesidad de reducir el número de cursos o establecimientos, o incrementar el valor de la subvención por niño. Complementariamente, este proceso abre una enorme posibilidad de financiar el incremento en los aportes por estudiante sin incrementar el gasto global en el sector.

v) Fuertes restricciones para el financiamiento municipal de altas inversiones en infraestructura para zonas urbanas

Esta importante restricción se suma a un diseño de transferencias con montos insuficientes para financiar nuevos establecimientos escolares, todo ello ha implicado que los municipios adoptaran una situación pasiva respecto a la apertura de nuevos establecimientos en sus territorios. En así como en un período de crecimiento de la población en edad escolar, el sector municipal ha perdido 10 puntos en la participación del sector, es decir cerca del 20% de su participación.

vi) Sostenida reducción de la matrícula rural

Este proceso ha sido sostenido en los últimos años debido a la continua migración desde zonas dispersas a localidades urbanas, así como a la reducción de la tasa de fecundidad y la reducción en el número de niños en edad escolar, -lo que ha afectado en mayor medida a las zonas rurales-, debido a que las escuelas rurales se concentran sólo en educación básica, donde se han concentrado los efectos demográficos durante el período 1996-2006-. Adicionalmente, la entrada de nuevos establecimientos subvencionados particulares, aunque en menor que en centros urbanos de tamaño mediano y grande, también se presenta en zonas urbanas con asignación de ruralidad.

Tabla 33
Educación Básica Rural 1994 y 2006

	1994	2006	Cambio Porcentual
Número de Colegios			
Municipales	3.903	3.512	-10,0%
Subv. Particulares	743	887	19,4%
Total	4.653	4.414	-5,1%
Matrícula			
Municipales	274.715	216.413	-21,2%
Subv. Particulares	50.149	57.295	14,3%
Total	325.582	276.471	-15,1%
Tamaño de Colegios			
Municipales	70,4	61,6	-12,5%
Subv. Particulares	67,5	64,6	-4,3%
Total	70,0	62,6	-10,5%

Considera escuelas de zonas rurales dispersas y urbanas con asignación de ruralidad.
Estimaciones propias en base a fuentes MINEDUC.

b) Estrategias de Ajustes al Financiamiento de la Educación Municipal

En términos financieros, la masiva migración de estudiantes del sector municipal al subvencionado particular implica una caída sistemática en los ingresos financieros – que en términos agregados no se observa de acuerdo a la Tabla 20-, lo cual se explica porque durante este mismo período se ha incrementado la cobertura de educación media e implementado gradualmente la jornada escolar completa (JEC), la cual implica un aumento del valor de la subvención cercana al 40%, conjuntamente con un aumento de 35% en el número de horas escolares, lo cual ha implicado un aumento relativamente similar en las horas docentes contratadas para su implementación. Sin embargo, al analizar la evolución de la matrícula de educación básica en zonas urbanas entre 1995-2006 se puede apreciar un crecimiento entre 1995-2000 –asociado a efectos demográficos-, pero entre 2000-2006 se aprecia una sustantiva caída en el sector municipal, al contrario del crecimiento entre los establecimientos subvencionados particulares (ver Tabla 34), lo cual ha implicado que la participación del sector municipal se haya reducido desde un 55% en 1995 a un 45,8% en el 2006, situación que continuará deteriorándose en los próximos años (ver Tabla 35).

Tabla 34
Evolución de la Matrícula en Educación Básica Regular Urbana 1995-2006
(miles)

	Municipal	Subv.Part.	Part. Pagada	Total
1995	1.000	650	168	1.819
2000	1.049	786	182	2.017
2006	846	868	133	1.847
Δ00/95	4,9%	20,9%	8,3%	10,9%
Δ06/00	-19,4%	10,4%	-26,9%	-8,4%

Tabla 35
Participación Matrícula en Educación Básica Regular Urbana 1995-2006

	Municipal	Subv.Part.	Part. Pagada	Total
1995	55,0%	35,8%	9,3%	100,0%
2000	52,0%	39,0%	9,0%	100,0%
2006	45,8%	47,0%	7,2%	100,0%

Ante la reducción del número de estudiantes en el sector municipal, un primer ajuste se da en la reducción del tamaño promedio de los establecimientos, situación que también se presenta entre los establecimientos subvencionados particulares, pero ello explicado por una continua entrada de nuevos establecimientos en el período (un incremento de más del 50% en la década analizada). Es así como en el período 2000-2006 la matrícula básica en los establecimientos municipales se redujo en 20,5% (ver Tabla 36).

Tabla 36
Evolución del Tamaño Promedio de la Matrícula en Educación Básica Urbana por Colegio 1995-2006

	Municipal	Subv.Part.	Part. Pagada	Total
1995	569,0	458,6	295,0	485,5
2000	602,0	465,3	277,7	493,5
2006	478,7	383,1	310,6	414,0
Δ00/95	5,8%	1,5%	-5,9%	1,6%
Δ06/00	-20,5%	-17,7%	11,8%	-16,1%

Para explicar la reducción de la matrícula o tamaño de los establecimientos subvencionados (municipales y privados) en el período, este proceso se hizo por medio de la reducción del tamaño promedio de los cursos, proceso que se presenta tanto entre los establecimientos municipales (caída de la matrícula) como entre los subvencionados particulares (pero debido a una rápida entrada de nuevos establecimientos), así como también por medio de un ajuste en el número de cursos de educación básica municipal: entre 2000-2005 se cerraron 3.500 cursos en el sector municipal, mientras que en el sector subvencionado particular se abrían 5.1000 para el mismo período (ver Tabla 38). Es decir, el sector municipal ha ajustado cerrando cursos y reduciendo su tamaño, aunque no cerrando establecimientos, sin embargo, de mantenerse el proceso de pérdida de matrícula municipal en los próximos años debiésemos apreciar un ajuste estructural por medio de una sistemática reducción en el número de establecimientos.

Tabla 37
Evolución del Tamaño Promedio del Curso en Educación Básica Urbana por Colegio 1995-2006

	Municipal	Subv.Part.	Part. Pagada	Total
1995	34,8	37,2	26,0	34,5
2000	35,9	36,9	24,0	34,7
2006	33,0	33,1	23,7	32,1
Δ00/95	3,2%	-0,8%	-7,7%	0,1%
Δ06/00	-8,1%	-10,3%	-1,2%	-7,5%

Tabla 38
Evolución del Número de Cursos en Educación Básica Urbana por Colegio 1995-2006

	Municipal	Subv.Part.	Part. Pagada	Total
1995	28.735	17.468	6.488	52.690
2000	29.189	21.323	7.588	58.101
2006	25.661	26.247	5.604	57.520
Δ00/95	1,6%	22,1%	17,0%	10,3%
Δ06/00	-12,1%	23,1%	-26,1%	-1,0%

En este contexto se hace indispensable que se desarrollen procesos de consolidación de establecimientos municipales (ajuste en el número de colegios) como también de dotaciones docentes, puesto que al reducir el tamaño promedio de los cursos (principal mecanismo para financiar el costo fijo de las remuneraciones de los docentes –la cual representa alrededor del 85% del costo de la provisión de educación-), y la reducción del número de estos, los municipios requieren mecanismos adecuados y oportunos de negociación relativas a indemnizaciones de docentes y equipos técnicos de sus establecimientos.

Por otra parte, es predecible que en el escenario de una sistemática caída en el tamaño promedio de colegios y cursos, principales variables de la escala de financiamiento de la provisión de los servicios educativos, todo tipo de sostenedores coincidan en una demanda por incrementar el valor de la subvención escolar, la cual no necesariamente estará destinada a financiar una educación de mayor calidad, sino que cubrir los costos fijos en remuneraciones.

c) Cambios en el marco de financiamiento de la educación municipal para 2008: Oportunidades y Desafíos

Tal como se ha indicado en el capítulo de ingresos municipales, durante el año 2008 se generarán tres principales fuentes de ingresos adicionales para el sector educacional:

- i) Aumento del valor de la subvención general, el monto de la subvención se incrementará en un 15% para todos los estudiantes, mientras que para las zonas rurales este monto se incrementará en un 10% adicional. Este incremento es permanente y cualquier sostenedor puede predecir los efectos que tendrá sobre sus finanzas.
- ii) Fondo para Gestión Municipal de Educación: se crea un fondo por US\$100 millones con el fin de financiar iniciativas de DAEM y Corporaciones municipales de educación para mejorar la gestión de sus servicios educacionales, también se considera la posibilidad de financiar propuestas de ajuste de dotación docente. Esta propuesta contempla un mecanismo de asignación predefinida por municipio, aunque se deben presentar proyectos específicos a ser aprobados sectorialmente, por lo cual la recepción de los recursos por parte de los sostenedores locales no está completamente asegurada y dependerá de su capacidad técnica para diseñar los respectivos proyectos. Adicionalmente, esta transferencia no anticipa si es permanente o si sólo se aplicará por un año.
- iii) La aplicación de la subvención escolar preferencial (SEP), implicará un incremento de recursos permanentes –pero sólo para el tercio de estudiantes definido en condición de prioritarios⁴⁵, lo cual implica que los recursos serán recibidos por los establecimientos y sostenedores que seleccionen las familias de este grupo de estudiantes-. En forma complementaria, la ley SEP crea una asignación por concentración de estudiantes vulnerables, la cual corresponde a una subvención adicional a todos los estudiantes de educación preescolar y de primer ciclo básico –independiente de su condición de vulnerabilidad- en función del porcentaje de concentración de estudiantes con esta condición en la respectiva escuela.

Estimaciones iniciales del Ministerio de Hacienda estiman que el conjunto de reformas que afectan el valor de la subvención permitirán incrementar en casi 80% el aporte estatal mensual por estudiante prioritario o vulnerable en los sectores urbanos, si el establecimiento al cual asiste no tiene jornada escolar completa, y en cerca de un 60% si es que el establecimiento ya cuenta con el programa JEC.

⁴⁵ La definición de estudiantes prioritarios está en función de su vulnerabilidad socioeconómica.

A pesar que estas modificaciones implican un cambio sustantivo en el monto de transferencias desde el gobierno central al financiamiento de la educación –con énfasis en el sector municipal, pues 70% de los estudiantes vulnerables asistían el 2006 a colegios municipales-, se puede anticipar que los proveedores subvencionados particulares reaccionarán estratégicamente ampliando su oferta en los sectores más vulnerables, situación no observada debido a que el valor de la subvención previo a la reforma no era suficiente para incentivar la competencia entre proveedores públicos y privados –es una población con escasa posibilidad de participar en establecimientos con financiamiento compartido-, pero las modificaciones al valor de la subvención y aportes SEP implican un aporte por estudiante superior al valor de la actual subvención más el cobro promedio por financiamiento compartido. De esta forma, es posible anticipar para los próximos años una fuerte tensión en las finanzas municipales en el área de educación y, dada su relevancia, en toda la gestión financiera de los gobiernos locales.

d) Propuestas para Perfeccionar el Sistema de Financiamiento de la Educación Municipal

Para perfeccionar el sistema de financiamiento de la educación municipal, junto con mejorar su calidad, es indispensable actuar sobre todo el sistema escolar, pues las causas que generan estos problemas son sistémicos. De actuar en forma focalizada sólo en la educación municipal, es posible que los procesos migratorios y de mantención de bajos estándares de calidad se acentúen, pero ahora a un costo financiero mayor, acrecentando la ineficiencia del sector. Entre los principales desafíos están:

- a) Definir un valor adecuado de la subvención (de acuerdo al tamaño del colegio y del tamaño de los cursos), el cual permita, adicionalmente, eliminar el financiamiento compartido o acotar sus efectos. (La experiencia de salud, respecto a la definición de un precio basal que se adecua a través del tiempo es una experiencia que debiese ser considerada para la estimación del valor de la subvención escolar).
- b) Realizar un intensivo seguimiento a los efectos de la subvención escolar preferencial.
- c) Regular el acceso de nuevos establecimientos.
- d) Desarrollar mecanismos que permitan financiar la inversión de nuevos establecimientos municipales en zonas de expansión urbana.
- e) Financiar adecuadamente los cambios institucionales y condiciones de operación del sector municipal, incluyendo aprendizajes del sistema de financiamiento de la salud primaria municipal, entre los cuales sobresale el mecanismo de financiamiento específico para los mayores costos laborales que tienen diversas comunas.
- f) Aplicar un principio de ecuanimidad entre los proveedores públicos y privados, especialmente en torno a los procesos de acceso, selección y expulsión.
- g) Apoyar procesos de consolidación de colegios y adecuación de dotaciones.

7.2.5 Salud

La gestión financiera del sector de salud ha presentado una situación diferente al sector de educación durante los últimos años, lo cual se ha asociado a un mejor diseño financiero del nivel central, así como un sistemático incremento en el la población por la cual los municipios reciben recursos, lo cual ha permitido una reducción en la presión financiera sobre los gobiernos locales.

Los ingresos del sector salud provienen principalmente de tres fuentes de financiamiento:

i) Aportes Per Cápita: la primera, y más importante, corresponde a un aporte mensual que paga el Ministerio de Salud a cada sostenedor municipal en función de un valor fijo por persona inscrita en el respectivo servicio municipal de salud y validada por el Ministerio de Salud. El valor del pago mensual está definido por la estimación del costo de una canasta básica de servicios o Plan de Salud Familiar (76 servicios o actividades generales) y 10 actividades con garantías explícitas en salud primaria (denominado Plan AUGE⁴⁶). Sobre un valor basal inicial por persona, se incluyen diversos ajustes relativos a las personas atendidas en la comuna, las variables que definen estos ajustes son: i) la condición de ruralidad⁴⁷ (18% adicional); ii) la condición de pobreza (20% adicional); iii) la referencia a la asignación de zona, lo cual implica el pago de mayores remuneraciones a los funcionarios que sirven en estos servicios; iv) la inclusión del pago por asignaciones de desempeño difícil a los funcionarios que prestan servicios en los servicios de salud municipal –estos montos son estimados anualmente y transferidos en forma específica al respectivo sostenedor, experiencia que podría ser replicada en el sistema de educación municipal-.

Con estos factores se generan 4 tipos de comunas, adicionales a las de baja población que reciben un monto fijo – asociadas a 4 valores diferentes de per cápita-: i) comunas de baja población, lo cual implica la transferencia de un monto fijo para toda la comuna, independiente de los habitantes; ii) comunas urbanas y no pobres; iii) comunas urbanas y pobres; iv) comunas rurales y no pobres y v) comunas rurales y pobres. La definición de pobreza considera la definición de pobreza utilizada por SUBDERE en el diseño del Fondo Común Municipal y el grado de dependencia del FCM, dado los cambios que SUBDERE incorporará a partir del 2007 en la definición de pobreza, parece razonable que la estimación del per cápita también lo incluya.

El reajuste de los valores se realiza por decreto cada año, permitiendo adecuar los montos a nuevos requerimientos o situaciones específicas que no se pudieran anticipar en modelos plurianuales. Por ejemplo, para el año 2007 el valor general del per cápita basal se reajustó en un 4,9%, pero adicionalmente, los aportes por cada uno de los 4 tramos de comunas (definidas por su condición de pobreza y ruralidad), se reajustó entre 0% y 18%.

Con el fin de orientar a los municipios hacia una gestión eficiente, semestralmente se aplica un Índice de Actividad de la Atención Primaria de Salud (IAAPS), el cual cuenta con indicadores de cumplimiento de diversos componentes de actividad general y de actividades con garantías explícitas de salud (Programa AUGE). Dependiendo del grado de cumplimiento se pueden realizar descuentos de los aportes realizados al sostenedor municipal⁴⁸. Este diseño implica que no existen incentivos por la mayor eficiencia de la gestión de salud local, así como su propio diseño puede acrecentar problemas de déficit e inequidad en el financiamiento de los servicios, puesto que de estar bien estimados los costos de la canasta básica, la aplicación de descuentos por bajos porcentajes de cumplimiento de metas –ante un servicio que 70% de sus costos son remuneraciones del personal, por lo tanto son fijos en el corto plazo- implican agudizar la tensión sobre las finanzas municipales.

⁴⁶ El fundado temor que la incorporación del Plan AUGE pudiera afectar considerablemente las finanzas municipales (Instituto Libertad, 2005) no se ha presentado en los años 2005 y 2006-dado los antecedentes financieros que se entregan más abajo-, dando cuenta de un adecuado diseño financiero para implementar el nuevo diseño institucional. Sin embargo, dado que es un programa que ampliará paulatinamente su cobertura de prestaciones, es necesario realizar un sistemático monitoreo de sus efectos.

⁴⁷ Toda comuna con 30% o más de población residente en zonas rurales.

⁴⁸ En el marco de las actividades generales se realizan descuentos con tasas inferiores al 90%, para el de actividades con garantía explícitas en salud se realizan descuentos con un cumplimiento inferior al 100%.

ii) Transferencia por Convenios y Proyectos: Adicionalmente a los aportes per cápita, los respectivos Servicios de Salud realizan un amplio número de transferencias condicionadas, inicialmente sin cofinanciamiento municipal, los cuales se sustentan en el convenio anual con los diversos municipios para la realización de un conjunto de Convenios y Proyectos específicos para mejorar la atención o servicios de salud de la población local⁴⁹, por ejemplo:

- i) Laboratorio Básico
- ii) Programa de apoyo a la gestión local
- iii) Programa de tratamiento para el consumo de Alcohol y Drogas (con contraparte del CONACE)
- iv) Programa cardiovascular
- v) Programa de atención odontológica
- vi) Programa de atención a pacientes postrados
- vii) Programa campaña de invierno
- viii) Salas ERA de los Centros de Salud
- ix) Programa de presbicia
- x) Programa de resolutiveidad en especialidades médicas
- xi) Plan comunal de promoción de salud (PROMOS)
- xii) Aportes para Centros Comunitarios de Salud Familiar (CECOF)

Claramente, este componente tiene un ajuste de recursos sobre propuestas definidas por el gobierno central, especialmente en programas que afectan a dos de las poblaciones más sensibles en los costos de la salud, como son los niños menores de 5 años y los adultos mayores. Sin embargo, **la estructura etárea de la población a ser atendida debiese ser incorporada como uno de los factores para determinar el valor del per cápita**, puesto que actualmente genera inequidad en la distribución de recursos.

iii) Aportes Municipales: Los aportes financieros complementarios del municipio a los servicios de salud primaria han sido sistemáticos desde que asumió esta función en la década de los 80 (Castañeda señala que en 1988 un 13% del gasto en salud primaria era financiado con recursos propios de los municipios), sin embargo, esta situación se hizo crítica hacia fines de los 90 donde cerca del 25% del gasto en el sector era financiado con aportes locales, situación que se redujo hasta un 15% en la actualidad (ver Tabla 39).

Lo anterior da cuenta que el financiamiento de la salud municipal ha mejorado paulatinamente durante el período 2001-2006 y su impacto en las finanzas locales ha sido, al contrario de la educación municipal, de una constante reducción en cuanto a la presión por mayores aportes locales (a pesar de un importante cambio institucional y de provisión de mayores servicios vinculados al Plan AUGE). El municipio promedio aportaba 5,2% de sus recursos al sector en 2001 mientras que este porcentaje se ha reducido levemente cada año, hasta alcanzar un 4,5% en el 2006. Al contrario, dado el sistemático incremento de los recursos transferidos desde los servicios de salud a los municipios (asociados a una rápida cobertura de la inscripción de población beneficiaria) el gasto del sector ha crecido sistemáticamente dentro del gasto general de los municipios (como se aprecia en la Tabla 39 para un municipio promedio los recursos totales que se han gestionado en salud primaria municipal pasaron desde 9,3% en el 2001 a 12,0% en el 2006)

⁴⁹ Lamentablemente muchos municipios no incluyen esta información en los BEP por lo cual la magnitud de recursos transferidos y ejecutados en el sector salud está subestimado.

Tabla 39
Aportes Municipales a Salud Primaria 2001-2006 (MM\$2006)

Años	Aporte Municipal Salud (AM)	Gasto Total en Salud (GTS)	Gasto Sector Municipal ¹	Gasto Agregado Municipal ²	AM/GSM (%) ³	GTS/GAM (%)
2001	42.025	169.535	910.597	1.776.030	4,6%	9,5%
					5,2%	9,3%
2002	47.185	194.654	952.542	1.859.183	5,0%	10,5%
					5,4%	9,9%
2003	48.187	211.538	1.040.735	2.004.948	4,6%	10,6%
					5,1%	9,9%
2004	53.575	241.982	1.200.699	2.271.578	4,5%	10,7%
					5,2%	10,2%
2005	48.870	281.330	1.193.338	2.316.924	4,1%	12,1%
					4,7%	11,4%
2006	52.774	312.997	1.272.010	2.432.708	4,1%	12,9%
					4,5%	12,0%

Fuente: SINIM y Balances de Ejecución Presupuestario

1 No incluye los sectores de salud y educación consolidados y para evitar doble contabilidad no considera transferencias para el Fondo Común Municipal

2. Es similar al gasto sector municipal pero incluye gastos consolidados en sectores de educación y salud.

3. La primera fila corresponde al porcentaje respecto a la totalidad de recursos del grupo de municipios, mientras que la segunda fila corresponde al promedio no ponderado de los municipios que forman parte del grupo.

Al analizar el efecto financiero del sector de salud primaria en las finanzas locales, según tipo de municipio, se evidencia que el esfuerzo fiscal (transferencias municipales relativas a su ingreso) de municipios pequeños y rurales es algo mayor que el de aquellos intermedios y grandes. Esta inequidad sobre las finanzas locales ha sido considerada en el reajuste del aporte per cápita para el año 2007, pues se ha reajustado en mayor grado el valor de la transferencia por inscrito en este grupo de comunas. Al contrario de lo anterior, la relevancia del sector salud en las finanzas municipales totales es considerablemente mayor entre los municipios de mayor tamaño que entre los más pequeños: por ejemplo, para un municipio promedio de menos de 10.000 habitantes el gasto total en salud representaba un 10,2% del total de los recursos financieros administrados localmente (2006), mientras que para aquellos de más de 100.000 habitantes alcanzaba a un 15,6% (ver Tabla 40).

A pesar del mejoramiento en las finanzas municipales del sector salud, ésta ha sido insuficiente para compensar la mayor presión financiera del sector de educación, lo cual se refleja en que para el municipio promedio el peso de las transferencias para ambos sectores se ha incrementado desde un 12,9% de sus ingresos en el 2001 a un 14,1% en el 2006.

Tabla 40
Aportes Municipales a Salud Primaria Según Tipo de Municipio 2006
(miles de MM\$2006)

Municipios	Aporte Municipal Salud (AM)	Gasto Total en Salud (GTS)	Gasto Sector Municipal ¹	Gasto Agregado Municipal ²	AM/GSM (%) ³	GTS/GAM (%)
Rurales	9.804	59.702	218.909	480.883	4,5%	12,4%
					5,0%	12,0%
Menos 10.000 hbts.	4.835	17.581	92.115	166.253	5,2%	10,6%
					5,2%	10,2%
10.000-50.000	10.902	70.135	276.583	623.558	3,9%	11,2%
					4,1%	11,6%
50.000-100.000	8.971	47.409	203.719	358.677	4,4%	13,2%
					4,0%	13,6%
Más de 100.000	28.066	177.872	699.592	1.284.220	4,0%	13,9%
					4,5%	15,6%

Fuente: SINIM y Balances de Ejecución Presupuestaria.

1 No incluye los sectores de salud y educación consolidados y para evitar doble contabilidad no considera transferencias para el Fondo Común Municipal

2. Es similar al gasto sector municipal pero incluye gastos consolidados en sectores de educación y salud.

3. La primera fila corresponde al porcentaje respecto a la totalidad de recursos del grupo de municipios, mientras que la segunda fila corresponde al promedio no ponderado de los municipios que forman parte del grupo.

Finalmente, es importante destacar que las decisiones de inversión en infraestructura de consultorios y postas, más que responder a decisiones individuales de cada municipio, en los últimos años han sido planificados por medio de convenios plurianuales del Ministerio de Salud y sus Servicios respectivos, con los Gobiernos Regionales, utilizando para ello diversos convenios de programación que planifican los aportes y oportunidad en que se realizarán estas inversiones convenidas. Sin embargo, para las decisiones de inversiones de centros de atención de mayor complejidad, el municipio no tiene un rol principal, aunque existen experiencias de diverso grado de participación en la planificación de las soluciones a ser alcanzadas.

8. PRINCIPALES DESAFÍOS Y PROPUESTAS

8.1 Fortalecer la responsabilidad de los ciudadanos con el desarrollo de sus comunas y ciudades: Fortalecer el “principio del beneficio” en el financiamiento local y **la mayor transparencia de las autoridades locales con su comunidad. Algunas propuestas específicas debiesen considerar:**

- a) El impuesto territorial es estratégico para la gestión financiera local: Se debiese eliminar la restricción de crecimiento global de 10% cada vez que existe reavalúo, incluyendo solamente un límite de crecimiento máximo en el pago individual tal como se indica en la actualidad; permitir que un mayor número de predios pague impuesto territorial y posibilitar la aplicación de sobretasas transitorias (por ejemplo de 0,2%) para proyectos específicos convenidos con los residentes en la comuna –de completo beneficio para el municipio que la aplica-.
- b) Imponer mecanismos de responsabilidad fiscal más exigentes, así como mejorar la calidad, cantidad y oportunidad de información financiera confiable de todos los municipios (incluyendo la obligatoriedad de contar con el balance patrimonial de cada municipio y de sus respectivas corporaciones).
- c) Aumentar el porcentaje de ingresos propios permanentes dentro de los ingresos municipales totales.
- d) Corregir la exención masiva en el cobro de derechos de basura

8.2 Perfeccionar la identificación en la distribución de las funciones y competencias entre los diversos niveles de gobierno, de tal forma de detectar oportunidades para perfeccionar mecanismos de coordinación, rediseño de instrumentos de financiamiento y responsabilidades ante los ciudadanos. También es urgente **reconocer el rol de las entidades privadas en la provisión, financiamiento o gestión de diversos bienes y servicios públicos locales**. En este sentido, el protagonismo del sector privado en la provisión de educación en Chile impide realizar una adecuada comparación con otros países por la vía de la simple estimación de la participación de los gobiernos subnacionales en el gasto del gobierno general

8.3 Perfeccionar el diseño del FCM: El rediseño del FCM puede ser una oportunidad para que éste genere mayores incentivos a la eficiencia, simplificación administrativa y a la responsabilidad fiscal

- a) Definir a los municipios de mayores ingresos del país como aportantes (ejemplo los principales 10-15 municipios) y a un subconjunto amplio del resto de los municipios como receptores netos. Para todos los restantes municipios (excepto los aportantes, todos los ingresos recaudados serán propios permanentes).
- b) Incrementar el grado de equidad vertical (aportes del gobierno central al nivel local) a través de aportes al FCM (única fuente de transferencias no condicionadas). Su magnitud pudiese estar vinculada a los costos de la reforma de RRHH y a la potencial brecha inicial por rediseño del FCM.
- c) Identificar un umbral mínimo de recursos per cápita de capacidad fiscal para cada municipio, con algunos ajustes por condiciones demográficas, territoriales y socioeconómicas, de tal forma que los diseño de transferencias verticales y horizontales respondan a esta definición.
- d) Respecto a los nuevos mecanismos de redistribución: i) modificar la definición de pobreza comunal de CASEN (una alternativa puede ser la distribución de la población con ingresos per cápita inferiores a la media /mediana nacional corregida por costos de vida); ii) redefinir la forma de calcular el componente de menores ingresos permanentes, pues es un alto desincentivo a la generación de ingresos propios (podría ser en función del potencial de recaudación tributaria).

8.4 Asegurar el financiamiento de la aplicación de la reforma de RRHH (propuesta de vinculación al FCM tiene precedentes en la Ley 20.035 y en la reciente aprobación de mejoramiento de remuneraciones acordada con ASEMUCH).

8.5 Complementar el foco de compensación territorial y el sistema de protección social a través del sector municipal (con una fuerte orientación desconcentradora), **con una estrategia que posibilite mejorar la competitividad y desarrollo urbano, así como reducir las externalidades que conlleva el crecimiento sostenido de las ciudades** (que fortalezca la descentralización)

- a) Posibilitar una mayor articulación público (municipio o grupo de municipios) con el sector privado: ampliar la participación de estos en las concesiones urbanas.
- b) Posibilitar la creación/participación de corporaciones de desarrollo por parte de los municipios con otras entidades locales, regionales y privadas (ej. para Valparaíso-Viña del Mar lo están realizando las Universidades pero no pueden participar legalmente los municipios).

8.6 Apoyar el desarrollo gradual de una institucionalidad de ciudades, así como instrumentos para su financiamiento:

- a) Posibilitar que selectivamente los municipios puedan endeudarse para el desarrollo de proyectos de inversión de largo plazo.
- b) Aprovechar la oportunidad de la creación de una autoridad metropolitana de transportes para analizar su adaptación y perfeccionamiento a nuevas tareas que afecten a múltiples comunas de una ciudad.
- c) Implementar mecanismos de financiamiento para la gestión de ciudades y financiamiento de proyectos de desarrollo. Algunos expertos plantean que la coparticipar de los ingresos provenientes del impuesto específico al combustible con las ciudades (institucionalidad responsable/comunas que forman parte de éstas) para el financiamiento de estas iniciativas es uno de los mecanismos más eficientes y que genera menos distorsiones.
- d) Posibilitar la articulación de comunas con entidades nacionales para generar estrategias de desarrollo urbano en comunas céntricas con fuerte pérdida de población y reducción en su calidad de vida.

8.7 Perfeccionar la asignación intrarregional de inversiones:

- a) Las principales transferencias de recursos de inversiones no debiesen basarse en mecanismos de concurso, sino que más bien en programas plurianuales de inversiones, donde el GORE y las entidades como SUBDERE presten apoyo técnico para que los proyectos a ser financiados dentro del plan plurianual sean diseñados y evaluados adecuadamente.
- b) Potenciar el uso de convenios de programación para asegurar que el desarrollo de expansión urbana cuente con la provisión de infraestructura pública y vial adecuada.
- c) Fortalecer el proceso de descentralización de los Gobiernos Regionales, además de avanzar en la generación democrática de sus autoridades, y mayor claridad de sus funciones y competencias, es indispensable dotarlos de mayor autonomía financiera, una ley de rentas regionales, mayor predictibilidad y transparencia en la conformación de su presupuesto de inversiones. Todo ello se hace indispensable, pues este nivel es uno de los principales actores para consolidar los incompletos avances en su proceso de descentralización, así como es protagonista principal para apoyar el desarrollo de los municipios y ciudades.

8.8 Regulación del sistema escolar subvencionado: Resolver el problema financiero y de gestión del sistema escolar municipal involucra perfeccionar aspectos de todo el sistema escolar subvencionado. De lo contrario, en los próximos años estaremos ante un constante incremento del déficit financiero de la educación municipal, una sistemática reducción de la participación de ésta en el sistema escolar, una sobreinversión en infraestructura y una sistemática tensión por incrementar el valor de la subvención con poca claridad respecto de sus efectos sobre el mejoramiento en los aprendizajes de los niños y jóvenes. Para ello se requiere, de al menos:

- a) Definir el valor adecuado de la subvención dado un tamaño de curso y colegio.
- b) Regular el acceso de nuevos establecimientos (ej. Regulación Belga u Holandesa por matrícula mínima).
- c) Posibilitar mecanismos que aseguren el acceso al financiamiento para invertir en nuevos establecimientos municipales.
- d) Financiar un aporte a la educación municipal que refleje el costo diferenciado de la provisión de educación municipal versus subvencionada particular.
- e) Asegurar que los cambios institucionales que sólo afecten al sector municipal estén debidamente financiados.
- f) Controlar las diferencias de acceso de los estudiantes entre proveedores municipales y subvencionados particulares.
- g) Apoyar procesos de consolidación de colegios y adecuación de dotaciones.
- h) Readecuar experiencias del sector salud en el diseño de transferencias al sector de educación.

8.9 Estrategia Asimétrica: Para pasar a un sistema de mayor responsabilidad y transparencia, así como para el diseño, adecuación y legitimidad, por parte de los actores territoriales e institucionales, de nuevos instrumentos de gestión de las ciudades y/o comunas es necesario convenir un “nuevo pacto fiscal” (Programa de Gobierno Presidenta Bachelet) entre gobierno central, autoridades subnacionales y ciudadanos, donde aquellas entidades más eficientes y responsables puedan avanzar con mayor rapidez en mecanismos más flexibles de responsabilidades y financiamiento. Ejemplo Colombia

BIBLIOGRAFIA

Ahmad, J.; S. Devarajan; S. Khemani y S. Shah (2006). Decentralization and Service Delivery, en E. Ahmad y G. Brossio, Handbook of Fiscal Federalism.

Artana, D. (2007). Are Latin American Countries Decentralized?. FIEL, Documento de Trabajo 92, Buenos Aires, Argentina.

Asociación Chilena de Municipios (2007). Presentación de Claudio Arriagada

Asociación Chilena de Municipalidades (2006). Su propuesta de descentralización Fiscal.

Asociación Chilena de Municipalidades (2006). Por la Calidad de la Educación, Santiago, Chile.

Bahl, R. y J. Martinez-Vasquez (2007). The property tax in developing countries: current practice and prospects. Lincoln Institute of Land Policy, Working Paper.

Bahl, R. y J. Martinez-Vazquez (2005). Sequencing Fiscal Decentralization. Georgia State University.

Bahl, R. (1999)

BID (2005)

BID (1997). Fiscal Stability with Democracy and Decentralization. Latin America after a Decade of Reforms: Economic and Social Progress, Part III. John Hopkins University Press.

Bird, R. y E. Slack (2005). Aspectos Fiscales de la Gobernabilidad Metropolitana. En Gobernar las Metrópolis. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

Bird, R. (2001). User Charges in Local Government Finance. En The Challenge of Urban Government: Policies and Practices, eds. M. Freire y R. Stren. Washington D.C.: Instituto del Banco Mundial.

Bossert, T.; O. Larrañaga; U. Giedion; J. Arbelaez y D. Bowser (2003). Decentralization and equity of resource allocation: evidence from Colombia and Chile, Bulletin of the World Health Organization, Vol.81 (2), Ginebra 2003

Castañeda, T. (1990). Para Combatir la Pobreza: Política Social y Descentralización en Chile durante los '80. Centro de Estudios Públicos, Primera Edición. Santiago, Chile.

Centro de Microdatos (2006). Encuesta Longitudinal Docente, Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile.

Cetrángolo, O. (2006). Búsqueda de cohesión social y sostenibilidad fiscal en los procesos de descentralización. Borrador presentado en Seminario Internacional sobre Cohesión Social en América Latina y el Caribe, Panamá, CEPAL, 2006.

Costa, R. y Horst, B. (2002). Impuesto Territorial: Análisis al proyecto de ley de Rentas Municipales II y propuesta alternativa. Libertad y Desarrollo, Serie Informe Económico No 130, Santiago, Chile.

Daughters, R. y Harper, L. (2006). Fiscal and Political Decentralization Reforms. Interamerican Development Bank.

DIPRES (2006). Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 1996-2005. Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda. Santiago, Chile.

Gurglur y Shah, 2000

Horst, B. (2005). Fondo Común Municipal: Propuestas para su Nuevo Diseño. Libertad y Desarrollo, Serie Informe Económico No 158.

Huntzinger, H. y R. Prudhomme (2004). Decentralization and Development of Cities, The Case of Valparaíso. Borrador Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., Estados Unidos.

Instituto Libertad (2005). El Mundo al Revés: Subsidio Municipal al AUGE. Opinión Política No 296, Santiago, Chile.

Joumard, I. y P.M. Kongsrud (2003). Fiscal Relations across Government Levels. OECD Economic Studies No 36. OECD.

Larios, J.; B. Alvarado y E. Conterno (2004). Descentralización Fiscal: Análisis conceptual y revisión de experiencias en nueve países. PRODES, Documento Técnico No 7, Enero, 2004, Perú.

Letelier, L. (2005). Explaining fiscal decentralization Public Finance Review Vol. 33(2) (155-183).

Libertad y Desarrollo (2005). Encuesta Nacional sobre Gobiernos Locales: La Percepción de la Gente”.

Mardones, R. (2006). Descentralización y Transición en Chile. Revista de Ciencia Política Vol 26 (1), 2006 (03-24), Universidad Católica de Chile.

Martínez-Vazquez, J. y R. McNab (2001). Fiscal Decentralization and Economic Growth. Georgia State University. Internacional Studies Program. Working Paper No.01-1.

Mejía, C. y O. Atanasio (2008). Descentralización en América Latina. Estudios de Caso. Instituto de Estudios Fiscales, Documentos No 30.

MIDEPLAN (2006). Serie Regionalizada de la Inversión Pública Efectiva 1995-2005. División de Planificación Regional, Ministerio de Planificación y Coordinación. Santiago, Chile.

MINVU (2007). Diagnóstico Urbano 1990-2006. Observatorio Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Gobierno de Chile.

Oates, (1977). Federalismo Fiscal, Instituto de Administración Local, Madrid, España.

OECD (2006) Revenue Statistics 1965-2005, OECD.

OECD (2003). OECD Economic Studies No 36, OECD.

OECD (2003). Outlook of the Economy 2003, OECD.

Razcynski, D. y Serrano, C. (2000)

Rojas, E.; J. Cuadrado-Roura y J.M. Fernández (2005). *Gobernar las Metrópolis*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

SERPLAC RM (2005) *Región Metropolitana de Santiago, Índice de Calidad de Vida Comuna 2005*. Seremi de Planificación y Coordinación de la Región Metropolitana. Santiago, Chile.

Serrano, C. y Berner, H. (2002). Chile: un caso poco frecuente de indisciplina fiscal (bailout) y endeudamiento encubierto en la educación municipal. Documento de Trabajo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), No R-446.

Shah, (2004). *Lessons from International Practices of Fiscal Equalization Transfers*. Presentación en el Internacional Seminar on Intergovernmental Finance, Banco Mundial, Chongging, China, Julio 4-10 del 2004.

Stein, E. (1999). La descentralización fiscal y el tamaño del gobierno en América Latina. En Fukasaku, Kichiro y Ricardo Hausmann: *Democracia, descentralización y déficit presupuestarios en América Latina*, OCDE, París.

SUBDERE (2006). *Sistema Nacional de Indicadores Municipales (SINIM)*, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Ministerio del Interior. Santiago, Chile. www.sinim.cl

SUBDERE (2001). *El Chile Descentralizado que Queremos*. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Ministerio del Interior. Santiago, Chile.

Tanzi, V. (2006). Comments on E. Ahmad and G. Brossio, en *Handbook of Fiscal Federalism*.

Tiebout, C. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*.

Valenzuela, J.P. (2005). *Análisis Prospectivo de las Capacidades Institucionales y de Gestión de los Gobiernos Subnacionales en Chile*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

Valenzuela, J.P. (1997). *Descentralización Fiscal: Los Ingresos Municipales y Regionales en Chile*. Serie de Política Fiscal 101, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile.

Winkler, D. (1994). The design and administration of intergovernmental transfers: Fiscal decentralization in Latin America. *World Bank Discussion Papers* No 235.

ANEXO 1

Descripción de las principales características de las Leyes de Rentas Municipales Recientes

I. Ley de Rentas I

La Ley de Rentas I (aplicada durante el año 2000) tuvo cuatro principales objetivos:

- 1) Su foco principal fue profundizar la redistribución horizontal de los ingresos propios municipales vía Fondo Común Municipal.
- 2) Sin embargo, también consideró ampliar el principio del beneficio en algunos tributos (incremento en el tope del cobro por patentes comerciales) y cobros por servicios (posibilitando que los municipios cobraran masivamente por la extracción de basura).
- 3) Reguló el mecanismo de pago de deudas de los municipios con sus aportes al FCM.
- 4) Incluyó un mecanismo formal y permanente de estabilización en las magnitudes de transferencias desde el FCM a los municipios, de tal forma de evitar caídas importantes en períodos de modificación de los factores que determinan su distribución intermunicipal.

Ley 19.704 del año 2000 (Ley de Rentas I)

- i) Aumenta el aporte al FCM de las cuatro municipalidades de mayores ingresos por impuesto territorial desde un 60% a un 65%
- ii) Incrementa el aporte al FCM de todos los municipios respecto de los permisos de circulación desde un 50% a un 62,5%.
- iii) Se incrementa el límite máximo para el pago de patentes comerciales desde 4.000 UTM hasta 8.000 UTM
- iv) Se perfecciona el mecanismo de cobro de las deudas que los municipios contraen con el FCM debido al no pago de las proporciones que les corresponde aportar por las recaudaciones de permisos de circulación y patentes comerciales, permitiendo a la Tesorería General de la República el descuento de estas deudas de los montos que ésta deba transferirle a los respectivos municipios por medio de convenios de pago de hasta dos años de duración.
- v) Se permite que los municipios puedan cobrar a todos los usuarios el servicio de extracción de residuos sólidos domiciliarios, determinado el municipio, autónomamente las rebajas o exenciones que estime conveniente. Sólo quedan eximidas en forma obligatoria las viviendas con avalúos fiscales de hasta 25 UTM.
- vi) También se incluye en esta ley un mecanismo de estabilización de los montos transferidos del FCM a los diversos municipios, de tal que forma que las modificaciones que afectan (disminuyan) los recursos provenientes del FCM deben ser compensados transitoriamente por el FCM, lo cual implica que el propio fondo debe subsidiar la reducción de ingresos propios permanentes provocados por la aplicación de las modificaciones trianuales de su distribución, con la excepción de los cuatro municipios de mayores ingresos del país.

II. Ley de Rentas II

La Ley de Rentas II del 2005 permitió un conjunto de modificaciones orientadas a incrementar los recursos propios municipales, entre los cuales se destacan la aplicación del reavalúo de propiedades no agrícolas; la regulación automática para la aplicación – cada cinco años- de nuevos reavalúos en el futuro; la reducción de las propiedades exentas del pago de impuesto territorial y el establecimiento de un aporte permanente del fisco al FCM –aunque de baja magnitud.

También incluyó cambios orientados a dar más transparencia y eficiencia en la gestión de las finanzas municipales, y reajustó las remuneraciones de las autoridades electas.

A pesar de la relevancia de incluir un diseño automático en los períodos de nuevos reavalúos agrícolas y no agrícolas, la misma disposición legislativa impuso una restricción que atenta contra la autonomía financiera de los gobiernos locales, pues indica que cada vez que se realice un reavalúo el incremento máximo de recaudación está acotado a 10% a nivel nacional, generando una potencial reducción de la participación relativa de los tributos locales en el tamaño de la economía, especialmente en períodos de rápido crecimiento económico.

Ley de Rentas II del 2005

- i) Permitió aplicar el reavalúo de propiedades (el último fue aplicado en 1995), aunque reduce tasas de este impuesto, aumenta montos exentos por cada propiedad y regula la magnitud del incremento de los recursos que pueden ser recaudados por esta modificación, incluye la futura aplicación de nuevos reavalúos en forma automática cada 5 años.
- ii) Racionaliza y reduce el número de exenciones que pagan impuesto territorial y posibilita que parte de los inmuebles fiscales paguen el impuesto territorial.
- iii) Permite el cobro de patentes comerciales a sociedades de inversión y de profesionales, así como incluye la coparticipación del 50% de los ingresos provenientes de patentes acuícolas.
- iv) Establece un aporte fiscal permanente del fisco al FCM, aunque de montos bastante reducidos.

Todos estos ingresos implicarían un incremento adicional de cerca de 4% en los recursos de gestión municipal (y un 2% si se consideran las transferencias de salud y educación).

- v) Amplía el número de propiedades exentas del pago de derechos de aseo a la situación previa a la Ley de Rentas I.
- vi) En términos de gestión financiera se incluyen facultades para modernizar el cobro de impuestos y derechos, así como se incluyen nuevos mecanismos para mejorar la transparencia de las finanzas municipales.
- vii) Incluyó un sustantivo incremento en las remuneraciones de los alcaldes (47%-84%) y de un 50% de las dietas de los concejales, que son financiados con los recursos propios de cada municipio y cuyo costo permanente fue muy similar a los aportes fiscales permanentes de esta ley por aportes al FCM y pago de impuesto territorial.

ANEXO 2

Acumulación de Municipios con Déficits Estimados de Balances de Ejecución Presupuestario MM\$2006

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Δ06/01
Déficit Gestión Municipal							
Monto	22.177	36.225	30.099	34.436	29.906	27.346	
Número de Municipios	115	132	127	137	125	118	
Déficit Educación							
Monto	18.860	9.766	15.656	20.702	30.207	25.911	
Número de Municipios	133	116	153	182	182	191	
Déficit en Salud							
Monto	5.454	4.614	5.633	7.138	6.013	6.020	
Número	116	109	111	143	87	121	
TOTAL (suma simple)							
Monto	46.491	50.605	51.388	62.276	66.126	59.277	27,5%

Fuente: Balance de Ejecución Presupuestaria.